

**Processo C-435/23****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

13 de julho de 2023

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Okrazhen sad Smolyan (Tribunal Regional de Smolyan, Bulgária)

**Data da decisão de reenvio:**

12 de julho de 2023

**Recorrente e demandada:**

Glavna direktsia «Granichna politsia» kam Ministerstvo na vatrešnite raboti (Direção-Geral «Polícia de Fronteiras» do Ministério do Interior)

**Recorrido e demandante:**

BO

**Objeto do processo principal**

A Glavna direktsia «Granichna politsia» kam Ministerstvo na vatrešnite raboti (Direção-Geral «Polícia de Fronteiras» do Ministério do Interior) interpôs recurso para o órgão jurisdicional de reenvio, o Okrazhen sad Smolyan (Tribunal Regional de Smolyan, Bulgária), da Sentença do Rayonen sad Smolyan (Tribunal de Primeira Instância de Smolyan, Bulgária) de 7 de março de 2023, através da qual foi julgada procedente a ação de condenação da Direção-Geral, intentada por BO, agente de polícia nessa direção, no pagamento da remuneração a que tinha direito pelo trabalho noturno efetuado.

**Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Interpretação do direito da União; Artigo 267.º TFUE

## Questões prejudiciais

1. Devem os artigos 12.º, alínea a), e o considerando 8, da Diretiva 2003/88/CE, bem como os artigos 20.º e 31.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional [no caso em apreço, o artigo 187.º da *Zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti* (Lei do Ministério do Interior)] que, ao não permitir que a duração mais reduzida do trabalho noturno em relação à do trabalho diurno aplicável aos trabalhadores do setor privado ao abrigo das disposições gerais se aplique igualmente aos trabalhadores do setor público, como os polícias e os sapadores bombeiros que efetuam trabalho por turnos e noturno (funcionários nos termos do artigo 142.º, n.º 1, ponto 1, da referida lei), conduz à seguinte desigualdade de tratamento, sem que essa desigualdade esteja relacionada com um objetivo legalmente admissível, nomeadamente:

um grupo de trabalhadores do setor público que desempenha tarefas particularmente importantes de manutenção da ordem pública e de proteção da população (no caso em apreço, polícias e sapadores bombeiros nos termos do n.º 1 do artigo 142.º da Lei do Ministério do Interior, que efetuam trabalho por turnos e noturno) é prejudicado

a) tanto em relação a um outro grupo de trabalhadores do mesmo setor público que desempenham as mesmas tarefas de manutenção da ordem pública e de proteção da população, mas que não efetuam trabalho noturno no âmbito do trabalho por turnos (no caso em apreço, outros funcionários nos termos do artigo 142.º, n.º 1, ponto 1, da Lei do Ministério do Interior) e que, no entanto, recebem os mesmos benefícios (por exemplo, subsídio de antiguidade, férias pagas mais longas, reforma antecipada, indemnização mais elevada por cessação de funções) que os polícias e os sapadores bombeiros que efetuam trabalho noturno no âmbito do trabalho por turnos;

b) como em relação aos trabalhadores do setor privado que efetuam trabalho por turnos e noturno, sem receberem os mesmos benefícios, por não desempenharem as mesmas tarefas particularmente importantes de manutenção da ordem pública e de proteção da população para as quais esses benefícios são concedidos a todo um grupo de trabalhadores do setor público (todos os funcionários nos termos do artigo 142.º, n.º 1, ponto 1, da Lei do Ministério do Interior)?

2. Devem os artigos 12.º, alínea a), e o considerando 8, da Diretiva 2003/88/CE, bem como os artigos 20.º e 31.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ser interpretados no sentido de que se opõem à aplicação de jurisprudência nacional vinculativa [como, no caso em apreço, o Acórdão Interpretativo n.º 1 da Secção Cível Comum do *Varhoven kasatsionen sad* na República Bulgária (Supremo Tribunal de Cassação da República da Bulgária)], de 15 de março de 2023, no processo interpretativo n.º 1/2020, se essa aplicação conduzir a um resultado incompatível com o direito da União, nomeadamente, à desigualdade de tratamento referida na primeira questão, se essa desigualdade não

se basear num critério objetivo e razoável, ou seja, não estiver relacionada com um objetivo legalmente admissível e não for proporcionada a esse objetivo?

### **Disposições e jurisprudência da União invocadas**

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigos 20.º, 31.º e 47.º

Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, considerandos 2, 4, 7, 8 e 10 e artigo 12.º, alínea a)

Acórdãos do Tribunal de Justiça de 24 de fevereiro de 2022, Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto» (C-262/20, EU:C:2022:117, a seguir «Acórdão C-262/20»), de 4 de maio de 2023, Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto» (Trabalho noturno) (C-529/21 a C-536/21 e C-732/21 a C-738/21, EU:C:2023:374, a seguir «Acórdão nos processos apensos C-529/21 a C-536/21 e C-732/21 a C-738/21»), de 5 de outubro de 2010, Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581), de 8 de novembro de 2016, Ognyanov (C-554/14, EU:C:2016:835), e de 30 de junho de 2022, Profi Kredit Bulgaria (Compensação oficiosa por cláusula abusiva) (C-170/21, EU:C:2022:518), e Despacho de 17 de janeiro de 2023, TBI Bank (C-379/21, EU:C:2023:29)

### **Disposições de direito nacional invocadas**

Konstitutsia na Republika Bulgaria (Constituição da República da Bulgária), artigo 16.º, artigo 48.º, n.º 5, e artigo 116.º, n.º 1

Kodeks na truda (Código do Trabalho), artigos 140.º, 152.º, 153.º, 261.º e capítulo 15

Kodeks za sotsialno osiguryavane (Código da Segurança Social), artigo 69.º

Zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti (Lei do Ministério do Interior, a seguir «Lei MVR ou ZMVR»): artigos 2.º, 142.º, 178.º, 179.º, 181.º, 183.º, 187.º, 188.º, 189.º, 190.º, 234.º, 238.º etc.

Zakon za sadebnata vlast (Lei da Organização do Sistema Judiciário), artigos 124.º e 130.º

Zakon za chastnata ohranitelna deynost (Lei relativa às Empresas de Segurança Privada), artigos 2.º e 50.º

Naredbi na ministara na vatreshnite raboti za reda i organizatsiata i razpredelyaneto na rabotnoto vreme, za negovoto otchitane, za kompensiraneto na rabotata izvan redovnoto rabotno vreme, rezhima na dezhurstvo, vremeto za otdih i pochivkite na darzhavnite sluzhiteli v Ministerstvoto na vatreshnite raboti (Decretos do Ministério do Interior relativos à ordem, à organização e à

distribuição do tempo de serviço, ao registo do tempo de serviço, à remuneração por serviços prestados para além do tempo de serviço normal, à regulamentação do serviço de permanência, aos períodos de repouso e recuperação dos funcionários do Ministério do Interior – de 2014, 2015, 2016, 2020 e 2022)

Naredba za strukturata i organizatsiata na rabotnata zaplata (Decreto sobre a Estrutura e a Organização do Salário) de 2007 (Regulamento SORZ ou NSORZ), artigo 8.º e artigo 9.º, n.º 2

Varhoven kasatsionen sad ha Republika Bulgaria (Supremo Tribunal de Cassação da República da Bulgária, a seguir «VKS»): Acórdão Interpretativo n.º 1 da Secção Cível Comum de 15 de março de 2023 no processo de interpretação n.º 1/2020

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 BO é um funcionário na aceção do artigo 142.º, n.º 1, ponto 1, da ZMVR; trabalha na Direção-Geral «Polícia de Fronteiras» do Ministério do Interior e exerce funções de agente de polícia superior na esquadra de polícia de fronteira de Zlatograd.
- 2 O seu serviço é efetuado em turnos de doze horas, divididas em frações de tempo. Durante o período controvertido, de 11 de outubro de 2019 a 30 de setembro de 2022, efetuou trabalho noturno num total de 1 272 horas.
- 3 BO alega que estas horas de trabalho noturno deveriam ter sido convertidas em horas de trabalho diurno para efeitos de remuneração com um coeficiente de 1,143, como previsto para os trabalhadores do setor privado. Entende, no que se refere a esta questão, que a disposição especial da Lei ZMVR e os seus decretos de execução após 2014 contêm uma lacuna que deve ser colmatada pela aplicação subsidiária da disposição relevante do direito geral do trabalho, nomeadamente o artigo 9.º, n.º 2, do NSORZ. Nos termos desta disposição, na totalização do tempo de trabalho, as horas de trabalho noturno são convertidas em horas de trabalho diurno mediante a aplicação de um coeficiente correspondente à relação entre a duração normal do tempo de trabalho diurno e a do tempo de trabalho noturno.
- 4 Por conseguinte, BO intentou uma ação no Rayonen sad Smolyan (Tribunal de Primeira Instância de Smolyan), solicitando, em particular, que a Direção-Geral «Polícia de Fronteiras» do Ministério do Interior fosse condenada a pagar-lhe 1 886,10 levs búlgaros (BGN), ou seja, a remuneração não paga pelo trabalho noturno realizado no período de 11 de outubro de 2019 a 30 de setembro de 2022, acrescida dos juros correspondentes.
- 5 O órgão jurisdicional de primeira instância julgou procedente a ação e considerou que, devido à lacuna da lei, o artigo 9.º, n.º 2, do NSORZ devia ser aplicado subsidiariamente, pois, caso contrário, haveria uma desigualdade de tratamento ilegal dos funcionários do Ministério do Interior que efetuam trabalho por turnos e

noturno, tanto em relação aos outros funcionários como em relação aos agentes contratuais e aos trabalhadores do setor privado.

- 6 A Direção-Geral «Polícia de Fronteiras» interpôs recurso dessa sentença para o órgão jurisdicional de reenvio.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 7 Através do seu recurso, a Direção-Geral alega que não existe nenhuma lacuna legal na Lei MVR. Esta não prevê qualquer fundamento para converter o trabalho noturno em trabalho diurno, uma vez que é fixada a mesma duração normal para o trabalho diurno e para o trabalho noturno. A diferença entre a disposição especial do Ministério do Interior e a Lei Geral do Trabalho deve-se à importância das relações com a sociedade associadas ao desempenho das tarefas específicas dos polícias e dos sapadores bombeiros ao serviço do Ministério do Interior.
- 8 Atendendo a esta particularidade, não se verificou nenhum tratamento discriminatório. Apesar de os funcionários do Ministério do Interior trabalharem em condições menos favoráveis e com maiores exigências do que os trabalhadores contratuais e do setor privado e outros funcionários, está prevista uma série de mecanismos de compensação, incentivos materiais adicionais e benefícios imateriais que não são concedidos aos trabalhadores do setor privado ou aos trabalhadores contratuais, incluindo os do Ministério do Interior, ou a outros funcionários (por exemplo, remuneração mais elevada e um nível mais elevado de proteção social sob a forma de compensação de horas extraordinárias, períodos de descanso, férias e outros benefícios).
- 9 Através do seu recurso, a Direção-Geral alega igualmente que esta interpretação é totalmente conforme com as conclusões do Tribunal de Justiça no processo C-262/20.
- 10 Na resposta às alegações de recurso, BO mantém a alegação de discriminação. O Acórdão Interpretativo do VKS (no processo interpretativo n.º 1/2020), entretanto proferido, está em contradição com as conclusões do Tribunal de Justiça no Acórdão C-262/20. Requer que seja submetido ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 11 Há mais de três anos que centenas de ações cíveis estão pendentes nos órgãos jurisdicionais de primeira instância búlgaros, intentadas por polícias e sapadores bombeiros que trabalham por turnos, para que as direções competentes do Ministério do Interior lhes paguem um complemento salarial pelo trabalho noturno. Desde o início de 2023 até 12 de julho de 2023, as partes no processo já interpuseram no Tribunal Regional de Smolyan 142 recursos de decisões dos órgãos jurisdicionais de primeira instância. Tendo em conta o montante em litígio,

as decisões do Tribunal Regional são definitivas e não podem ser contestadas através de um recurso de cassação para o VKS.

- 12 Em resposta a um pedido de decisão prejudicial num processo semelhante apresentado pelo Tribunal de Primeira Instância de Lukovit (C-262/20), o Tribunal de Justiça declarou que a Diretiva 2003/88 não impõe a adoção de uma regulamentação nacional que preveja que a duração normal do trabalho noturno para trabalhadores do setor público, como os polícias e os sapadores bombeiros, seja inferior à duração normal do trabalho diurno prevista para estes e que os artigos 20.º e 31.º da Carta não se opõem a que a duração normal do trabalho noturno fixada em sete horas na legislação de um Estado-Membro para os trabalhadores do setor privado não se aplique aos trabalhadores do setor público, incluindo aos polícias e aos sapadores bombeiros, se essa diferença de tratamento se basear num critério objetivo e razoável, isto é, se estiver relacionada com um objetivo legalmente admissível prosseguido pela referida legislação, e seja proporcionada a esse objetivo.
- 13 Atendendo, nomeadamente, a este acórdão do Tribunal de Justiça, o VKS considerou, no acórdão interpretativo acima referido, que apenas a Lei MVR e os atos de execução da mesma eram aplicáveis à remuneração do trabalho noturno efetuado pelos funcionários do Ministério do Interior. Ao aprovar essa lei, o legislador teve em conta as consequências negativas do trabalho noturno para os funcionários do Ministério do Interior e previu mecanismos de compensação adequados, como, por exemplo, subsídios de antiguidade, férias anuais remuneradas mais longas, indemnização por cessação de funções, um regime mais favorável de pagamento de horas extraordinárias, a não obrigação de pagamento de contribuições para a segurança social, condições mais favoráveis para a aquisição de direitos de pensão e outros benefícios semelhantes.
- 14 No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que não existe, de facto, nenhum mecanismo de compensação criado especificamente para compensar o trabalho noturno efetuado pelos polícias e pelos sapadores bombeiros pela supressão do subsídio noturno que lhes era concedido antes de 2014 com base em disposições que previam o mesmo método de conversão do trabalho noturno em trabalho diurno que o previsto no Regulamento SORZ. Todos os mecanismos de compensação mencionados pelo VKS já existiam antes de 2014.
- 15 Os funcionários referidos no artigo 142.º, n.º 1, ponto 1, da ZMVR, isto é, polícias e sapadores bombeiros como BO, incluem também um grande número de funcionários que não efetuam trabalho por turnos e noturno. De facto, as informações fornecidas pelo Ministério do Interior no presente processo demonstram que, em 2019, 2020, 2021 e 2022, uma média de 65,20 % dos sapadores bombeiros e polícias efetuaram trabalho por turnos e noturno, e 34,80 % não o fizeram. Simultaneamente, com base nestas informações e na análise das disposições legais, pode constatar-se que os benefícios acima referidos são concedidos a todos os funcionários nos termos do artigo 142.º, n.º 1, ponto 1, da ZMVR e não apenas aos que efetuam trabalho noturno. Alguns destes

benefícios são igualmente concedidos aos funcionários referidos no artigo 142.º, n.º 1, ponto 2, da ZMVR, isto é, aos funcionários do Ministério do Interior que não sejam polícias ou sapadores bombeiros, e outros são mesmo concedidos a todos os funcionários do Ministério do Interior, incluindo os que trabalham com contrato de trabalho.

- 16 Pelos motivos acima expostos, os benefícios descritos não podem ser qualificados de «mecanismos de compensação» na aceção do Acórdão Interpretativo do VKS, nem de «outras medidas de proteção» na aceção do n.º 51 do Acórdão do Tribunal de Justiça C-262/20. Com efeito, não se destinam especificamente aos funcionários que efetuam trabalho noturno no âmbito do trabalho por turnos e também não são concedidos devido ao seu trabalho noturno e em função da sua duração, ou seja, não estão diretamente relacionados com a natureza do trabalho noturno.
- 17 Estes benefícios são claramente concedidos tendo em conta a importância especial das atividades do Ministério do Interior nos termos do artigo 2.º da ZMVR – proteção dos direitos e liberdades dos cidadãos, combate ao crime, proteção da segurança nacional, manutenção da ordem pública e prevenção de incêndios e proteção da população.
- 18 O motivo pelo qual os trabalhadores do setor privado não recebem os benefícios acima referidos reside no facto de não lhes ser confiada a execução de atividades de especial importância social, como descritas no artigo 2.º da ZMVR, e não no facto de os benefícios constituírem precisamente uma compensação pelo trabalho noturno. Os trabalhadores do setor privado que efetuam trabalho noturno recebem uma remuneração por esse trabalho calculada segundo a metodologia do Regulamento SORZ, ou seja, convertendo as horas noturnas em horas diurnas com um coeficiente de 1,143, e um suplemento de trabalho noturno.
- 19 Em suma, os polícias e os sapadores bombeiros que efetuam trabalho por turnos e trabalho noturno recebem benefícios que são igualmente concedidos aos trabalhadores que não efetuam trabalho por turnos ou noturno. Estes benefícios não lhes são concedidos devido ao seu trabalho noturno, mas devido às suas funções específicas de garantias dos direitos e liberdades dos cidadãos e da ordem e segurança públicas. Ao mesmo tempo, os polícias, os sapadores bombeiros e o presente demandante, não podem beneficiar da metodologia do Regulamento SORZ, que, por sua vez, beneficia os trabalhadores do setor privado que não têm direito aos benefícios ao abrigo da Lei MVR, porque não lhes são confiadas as funções específicas previstas nesta lei.
- 20 Assim, não existe atualmente outra forma de compensar adequadamente os encargos associados ao trabalho noturno do demandante e de outros polícias e sapadores bombeiros que, como ele, efetuam trabalho por turnos e noturno, a não ser aplicar a metodologia do Regulamento SORZ, o que, contudo, não é permitido pela lei e pelo Acórdão Interpretativo do VKS.

- 21 No n.º 63 do Acórdão nos processos apensos C-529/21 a C-536 e C-732/21 a C-738/21, o Tribunal de Justiça declarou que caberá ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se a eventual diferença de tratamento se baseia num critério objetivo e razoável, isto é, se está relacionada com um objetivo legalmente admissível prosseguido pelas disposições em causa e é proporcionada ao objetivo prosseguido.
- 22 Com base nas verificações efetuadas no presente processo, o órgão jurisdicional de reenvio está convencido de que a inexistência de uma disposição expressa sobre a duração inferior do trabalho noturno em comparação com o trabalho diurno na Lei MVR e nos decretos relevantes, incluindo o Decreto de 2022 atualmente em vigor, se deve efetivamente ao facto de se pretender poupar recursos financeiros significativos.
- 23 Com efeito, a maior percentagem de polícias e sapadores bombeiros efetua trabalho por turnos e noturno (de acordo com os dados do Ministério, uma média de 65,20 % em 2019, 2020, 2021 e 2022), e não só os polícias e sapadores bombeiros que efetuem trabalho por turnos e noturno estão na mesma situação mas também, por exemplo, os funcionários que efetuem trabalho por turnos e noturno na Direção-Geral «Vigilância» do Ministério da Justiça e os funcionários da Direção-Geral «Sistema Prisional». Como referido no pedido de decisão prejudicial do Tribunal de Primeira Instância de Lukovit (C-262/20), o relatório do Ministério do Interior relacionado com a promulgação do Decreto de 2016 já indicava que, se a proposta dos sindicatos sobre o trabalho noturno fosse adotada, seriam necessários recursos financeiros adicionais, que, calculados com base nos dados de julho de 2016, ascenderiam a 18 324 000 BGN por ano.
- 24 A exposição de motivos da proposta de lei que altera a Lei MVR de 2020, que estabeleceu que, para os polícias e sapadores bombeiros, a duração normal do trabalho diurno e noturno é a mesma, refere que o objetivo é «criar uniformidade na aplicação das disposições, regular o trabalho noturno e colmatar a lacuna regulamentar da lei especial». Por outras palavras, a alteração foi igualmente introduzida para contrariar a jurisprudência dos órgãos jurisdicionais nacionais que consideram que a Lei MVR contém uma lacuna regulamentar e, por conseguinte, aplicam por analogia o Regulamento SORZ para decidir litígios semelhantes ao presente e julgar as ações procedentes.
- 25 No entanto, nos termos do Acórdão do Tribunal de Justiça C-262/20, tais razões, nomeadamente a poupança de recursos financeiros, não podem constituir um argumento para uma diferença de tratamento e não parecem refletir um objetivo juridicamente admissível que possa justificar essa diferença de tratamento.
- 26 O n.º 79 do Acórdão C-262/20, especifica que o órgão jurisdicional nacional deve interpretar o direito nacional, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da disposição de direito primário em causa, tomando em consideração todo o direito interno e aplicando métodos de interpretação por este reconhecidos, a fim



de garantir a plena eficácia dessa disposição e alcançar uma solução conforme com a finalidade por ela prosseguida.

- 27 Assim, se o regime controvertido da Lei MVR e dos decretos relevantes não for aplicado devido à sua incompatibilidade com o direito da União, o órgão jurisdicional nacional pode assumir que existe um caso não regulado na lei especial e aplicar, a título subsidiário, o Regulamento SORZ, como solicitado pelo demandante.
- 28 O órgão jurisdicional de reenvio teme que a aplicação do Acórdão Interpretativo do VKS, que é vinculativo para ele e para todos os órgãos jurisdicionais, segundo o qual o Regulamento SORZ não é aplicável a título subsidiário por não existir qualquer lacuna regulamentar na Lei MVR, conduza a um tratamento diferente – desvantajoso – dos polícias e dos sapadores bombeiros que efetuam trabalho noturno em relação aos outros polícias e sapadores bombeiros que não efetuam trabalho noturno, bem como aos trabalhadores do setor privado que efetuam trabalho noturno, sem que essa diferença de tratamento se baseie num critério adequado e objetivo, ou seja, num objetivo juridicamente admissível.
- 29 No Acórdão Interpretativo do VKS, a diferença de tratamento é justificada por um «motivo de ordem jurídica» na aceção do n.º 74 do Acórdão C-262/20 do Tribunal de Justiça. O VKS considera que é «intenção do legislador que, independentemente da hora do dia em que o trabalho se realiza, se aplique ao tempo de trabalho – diurno ou noturno – uma duração uniforme, nomeadamente “8 horas por dia”», e o legislador «ao elaborar e adotar a [Lei MVR] respeitou a especificidade da relação laboral e a igualdade dos cidadãos perante a lei, sendo os efeitos adversos do trabalho noturno dos funcionários do Ministério do Interior compensado por mecanismos de compensação adequados».
- 30 No n.º 76 do Acórdão C-262/20, o Tribunal de Justiça declarou, relativamente a esse motivo de ordem jurídica, que – sem prejuízo das verificações que competirá ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar – «não parece [...] corresponde[r] a um objetivo legalmente admissível suscetível de justificar a diferença de tratamento em causa no processo principal».
- 31 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, nada de diferente resulta das verificações realizadas até à data. É precisamente a especificidade da relação de trabalho e a igualdade dos cidadãos perante a lei que o legislador não teve suficientemente em conta, uma vez que os mecanismos de compensação em causa, como acima referido, não estão, de facto, diretamente relacionados com o trabalho noturno efetuado pelos funcionários do Ministério do Interior que trabalham por turnos.
- 32 Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio considera que deve submeter as questões acima referidas ao Tribunal de Justiça para decisão prejudicial.