Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 23 de janeiro de 2020 [1]

Processo C-658/18

UX
contra
Governo della Repubblica italiana

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Giudice di pace di Bologna (Julgado de Paz de Bolonha, Itália)]

«Reenvio prejudicial — Admissibilidade — Independência externa e interna dos órgãos jurisdicionais — Política social — Diretiva 2003/88/CE — Tempo de trabalho — Artigo 7.º — Férias anuais remuneradas — Juízes de paz — Diretiva 1999/70/CE — Acordo-Quadro CES, UNICE e CEEP Relativo a Contratos de Trabalho a Termo — Artigo 4.º — Proibição de discriminação — Responsabilidade dos Estados-Membros por violação do direito da União»

I. Introdução

1. Os juízes de paz italianos são trabalhadores e têm, por conseguinte, direito a férias remuneradas?

2. Há que esclarecer esta questão no presente processo. No entender da República Italiana e dos seus órgãos jurisdicionais superiores, os juízes de paz exercem um cargo honorário pelo qual recebem uma remuneração a título de despesas. A juíza de paz demandante no processo principal, que no ano anterior ao período de férias controvertido concluiu cerca de 1800 processos e realizou audiências dois dias por semana considera, pelo contrário, ser uma trabalhadora e reclama férias remuneradas. Pede o pagamento de férias que lhe foi recusado num processo de injunção para pagamento intentado perante outro juiz de paz.

3. O pedido de decisão prejudicial resultante desse processo suscita, em especial, questões relativas à organização do tempo de trabalho [2] e ao Acordo-Quadro Relativo a Contratos de Trabalho a Termo [3]. Porém, é igualmente controvertida a admissibilidade do pedido, porque a República Italiana e a Comissão acusam o órgão jurisdicional nacional de conflito de interesses.

1 Língua original: alemão.

2 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 (JO 2003 L 299, p. 9).

3 Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo (JO 1999 L 175, p. 43).

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho

4. O artigo 1.º da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho regula o seu objetivo e o seu âmbito de aplicação:

«1. A presente diretiva estabelece prescrições mínimas de segurança e de saúde em matéria de organização do tempo de trabalho.

2. A presente diretiva aplica-se:

a) Aos períodos mínimos de descanso diário, semanal e anual, bem como aos períodos de pausa e à duração máxima do trabalho semanal; […]

[…]

3. A presente diretiva é aplicável a todos os setores de atividade, privados e públicos, na aceção do artigo 2.º da Diretiva 89/391/CEE, sem prejuízo do disposto nos artigos 14.º, 17.º, 18.º e 19.º da presente diretiva.

[…]»

5. O artigo 7.º da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho regula as férias anuais mínimas:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem de férias anuais remuneradas de pelo menos quatro semanas, de acordo com as condições de obtenção e de concessão previstas nas legislações e/ou práticas nacionais.

[…]»

2. Diretiva 89/391/CEE

6. O artigo 2.º da Diretiva 89/391/CEE, de 12 de junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho [4] define os âmbitos de atividade abrangidos por essa mesma diretiva:

«1. A presente diretiva aplica-se a todos os setores de atividade, privados ou públicos (atividades industriais, agrícolas, comerciais, administrativas, de serviços, educativas, culturais, de ocupação de tempos livres, etc.).

2. A presente diretiva não é aplicável sempre que se lhe oponham de forma vinculativa determinadas particularidades inerentes a certas atividades específicas da função pública, nomeadamente das forças armadas ou da polícia, ou a outras atividades específicas dos serviços de proteção civil.

4 JO 1989 L 183, p. 1. As alterações posteriores a esta diretiva não são relevantes para os efeitos do presente processo.

Neste caso, há que zelar por que sejam asseguradas, na medida do possível, a segurança e a saúde dos trabalhadores, tendo em conta os objetivos da presente diretiva.»

3. Acordo-Quadro Relativo a Contratos de Trabalho a Termo

7. A Diretiva 1999/70 tornou vinculativo o Acordo-Quadro CES, UNICE e CEEP Relativo a Contratos de Trabalho a Termo.

8. O artigo 2.º do acordo-quadro regula o seu âmbito de aplicação:

«1. O presente acordo é aplicável aos trabalhadores contratados a termo ou partes numa relação laboral, nos termos definidos pela lei, convenções coletivas ou práticas vigentes em cada Estado-Membro.

[…]»

9. O artigo 3.º do acordo-quadro define diversos conceitos:

«1. Para efeitos do presente acordo, entende-se por "trabalhador contratado a termo" o trabalhador titular de um contrato de trabalho ou de uma relação laboral concluído diretamente entre um empregador e um trabalhador cuja finalidade seja determinada por condições objetivas, tais como a definição de uma data concreta, de uma tarefa específica ou de um certo acontecimento.

2. Para efeitos do presente acordo, entende-se por "trabalhador permanente em situação comparável" um trabalhador titular de um contrato de trabalho ou relação laboral sem termo que, na mesma empresa realize um trabalho ou uma atividade idêntica ou similar, tendo em conta as qualificações ou competências.

[…]»

10. O artigo 4.º do acordo-quadro estabelece o princípio da não discriminação dos trabalhadores contratados a termo:

«1. No que diz respeito às condições de emprego, não poderão os trabalhadores contratados a termo receber tratamento menos favorável do que os trabalhadores permanentes numa situação comparável pelo simples motivo de os primeiros terem um contrato ou uma relação laboral a termo, salvo se razões objetivas justificarem um tratamento diferente.

2. Sempre que adequado, será aplicado o princípio *pro rata temporis*.

3. Os Estados-Membros, após consulta dos parceiros sociais, e/ou os parceiros sociais deverão definir as modalidades de aplicação do presente artigo, tendo em conta a legislação comunitária, a legislação nacional, as convenções coletivas e as práticas nacionais.

4. O período de qualificação de serviço relativo a condições particulares de trabalho deverá ser o mesmo para os trabalhadores contratados sem termo e para os trabalhadores contratados a termo, salvo quando razões objetivas justifiquem que sejam considerados diferentes períodos de qualificação.»

B. Direito italiano

11. O artigo 106.º da Constituição italiana contém disposições fundamentais sobre o acesso à magistratura:

«Os juízes são nomeados por concurso.

A Lei da Organização do Sistema Judiciário pode admitir a nomeação, incluindo por eleição, de juízes honorários, para todas as funções atribuídas aos juízes singulares.

[…]»

12. O artigo 1.º da legge n. 374, «Istituzione del giudice di pace» (Lei n.º 374 Relativa à «Criação dos Julgados de Paz»), de 21 de novembro de 1991, contém disposições fundamentais sobre o estatuto e as funções do juiz de paz:

«1. É instituída a figurados juízes de paz, que são competentes em matéria civil e penal e exercem uma função de conciliação em matéria civil de acordo com as normas da presente lei.

2. O cargo de juiz de paz é exercido por um magistrado honorário pertencente ao sistema judiciário. […]»

13. Segundo o pedido de decisão prejudicial, a Lei n.º 374 prevê um processo de concurso para o acesso a esse cargo, que é regulado pelos artigos 4.º, 4.º-A e 5.º e que decorre em três fases: (a) Fixação de uma classificação provisória com base nas qualificações para a admissão ao período de estágio; (b) Realização de um estágio de seis meses; (c) Fixação da classificação definitiva, após provas de aptidão, e nomeação como juiz de paz pelos conselhos da magistratura e pelo Consiglio Superiore della Magistratura (Conselho Superior da Magistratura, Itália)[5]. A República Italiana esclarece que a nomeação em si mesma é efetuada pelo Ministro da Justiça.

14. A República Italiana expõe ainda que os juízes de paz são nomeados por quatro anos e que podem, no máximo, ser novamente nomeados por mais quatro anos. Esta informação baseia-se provavelmente no artigo 18.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Legislativo n.º 116, de 13 de julho de 2017. As regulamentações anteriores permitiam aparentemente uma atividade mais prolongada.

15. A competência da demandante como juíza de paz em matéria penal rege-se pelo Decreto Legislativo n.º 274/2000, de 28 de agosto de 2000 «Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace» (Decreto-Lei n.º 274/2000 Relativo à Competência do Juiz de Paz em Matéria Penal) e pelo Código Penal. O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 274/2000 prevê, designadamente, a competência em razão da matéria da juíza de paz para determinadas infrações penais tipificadas no Código Penal e para determinadas infrações ou tentativa de infrações na forma e violações previstas em determinadas leis especiais. Além disso, a juíza de paz tem competência para julgar determinadas infrações relacionadas com a imigração, bem como para a apreciação de determinadas medidas de direito dos estrangeiros.

16. Segundo o pedido de decisão prejudicial, a remuneração dos juízes de paz é composta por vários elementos. Recebem por mês de atividade como juiz de paz um montante de base de 258,63 euros. Para além disso, recebem pagamentos por dias de audiência e pela conclusão de processos pendentes. No entanto, durante as férias judiciais de agosto, os juízes de paz não são remunerados.

5 N.º 85 do pedido de decisão prejudicial.

17. Este regime remuneratório é diferente do regime aplicável aos juízes profissionais. Estes auferem uma remuneração mensal e têm trinta dias de férias remuneradas.

18. Os juízes de paz podem exercer outras atividades profissionais, mas são-lhes vedadas determinadas atividades. Designadamente, não podem exercer advocacia na mesma comarca em que exercem as suas funções.

19. Segundo o pedido de decisão prejudicial, a remuneração dos juízes de paz italianos é sujeita ao mesmo regime fiscal que a remuneração dos restantes trabalhadores. Não são cobradas prestações sociais, pelo que os juízes de paz não gozam da proteção social correspondente [6].

20. Enfim, os juízes de paz estão sujeitos a exigências disciplinares semelhantes às dos magistrados profissionais. Essas exigências são impostas pelo Consiglio Superiore della Magistratura (Conselho Superior da Magistratura) em conjunto com o Ministro da Justiça.

III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

21. A demandante no processo principal (a seguir «demandante») exerce as funções de juíza de paz desde 26 de março de 2002.

22. Segundo as informações do órgão jurisdicional de reenvio, no período de 1 de julho de 2017 a 30 de junho de 2018, a demandante proferiu na qualidade de juíza em processos penais 478 sentenças e 1326 despachos de arquivamento. Além disso realizou duas audiências por semana, exceto durante o período de férias de agosto de 2018.

23. Em 8 de outubro de 2018, a demandante apresentou no Giudice di pace di Bologna (Julgado de Paz de Bolonha, Itália) um pedido instauração do processo de injunção para pagamento contra o Governo da República Italiana, destinado a obter a condenação deste último no pagamento de uma remuneração relativa ao mês de agosto de 2018. A demandante exige 4 500 euros, o que corresponde ao salário de um juiz profissional com a antiguidade de 14 anos, ou pelo menos, a título subsidiário, o montante da sua remuneração líquida em julho de 2018, no valor de 3 039,76 euros.

24. A demandante reclama esse pagamento a título de ressarcimento de danos por violação manifesta, pelo Estado italiano, dos artigos 2.º e 4.º, n.os 1, 2 e 4, do Acordo-Quadro Relativo a Contratos de Trabalho a Termo, conjugado com o artigo 1.º, n.º 3, e o artigo 7.º da Diretiva 2003/88/CE, bem como com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

25. De início, o juiz de paz de Bolonha apresentou cinco questões ao Tribunal de Justiça [7], prescindindo posteriormente de duas delas. Assim, mantêm-se as três questões seguintes:

«1. O juiz de paz, enquanto órgão jurisdicional do reenvio prejudicial, integra o conceito de órgão jurisdicional comum europeu competente para submeter um reenvio prejudicial na aceção do artigo 267.º TFUE, mesmo que o ordenamento jurídico nacional não lhe reconheça, devido à precariedade do seu vínculo laboral, condições laborais equivalentes às dos magistrados profissionais, apesar de exercerem as mesmas funções jurisdicionais dentro do sistema judiciário nacional, em violação das garantias de independência e de imparcialidade do juiz comum europeu, referidas pelo Tribunal de Justiça nos Acórdãos de 19 de setembro de 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, n.os 47 a 53); de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, n.os 32 e 41 a 45); e de 25 de julho de 2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, n.os 50 a 54)?

6 A esse respeito, v. n.º 102 do pedido de decisão prejudicial.

7 JO 2019 C 25, p. 19.

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, a atividade profissional do juiz de paz demandante integra o conceito de "trabalhador contratado a termo", previsto nos artigos 1.º, n.º 3 e 7.º, da Diretiva 2003/88, conjugados com o artigo 2.º do Acordo-Quadro Relativo a Contratos de Trabalho a Termo anexo à Diretiva 1999/70, e com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, na interpretação que lhe foi dada pelo Tribunal de Justiça nos Acórdãos de 1 de março de 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110); e de 29 de novembro de 2017, King (C-214/16, EU:C:2017:914), e, em caso afirmativo, pode o magistrado ordinário ou profissional ser considerado um trabalhador permanente em situação comparável à do trabalhador contratado a termo "juiz de paz", para efeitos de aplicação das mesmas condições de trabalho estabelecidas no artigo 4.º do Acordo-Quadro Relativo a Contratos de Trabalho a Termo anexo à Diretiva 1999/70?

3. Em caso de resposta afirmativa à primeira e à segunda questões, o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, conjugado com o disposto no artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia em matéria de responsabilidade do Estado italiano por violação manifesta da regulamentação comunitária pelo órgão jurisdicional de última instância resultante dos Acórdãos de 30 de setembro de 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513; de 13 de junho de 2006, Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, EU:C:2006:391; e de 24 de novembro de 2011, Comissão/Itália, C-379/10, EU:C:2011:775, opõe-se ao artigo 2.º, n.ºs 3 e 3-*bis*, da Lei n.º 117, de 13 de abril de 1988, Relativa à Responsabilidade Civil dos Magistrados, que prevê a responsabilidade do juiz por dolo ou culpa grave "em caso de violação manifesta da lei bem como do direito da União Europeia", e que coloca o juiz nacional perante a opção — que, sendo exercida, desencadeia a responsabilidade civil e disciplinar do Estado nos processos em que é parte substantiva a própria administração pública, particularmente quando o juiz da causa é um juiz de paz com contrato a prazo, privado de efetiva proteção jurídica, económica e social —, como no presente caso, de violar a legislação nacional, não a aplicando e aplicando o direito da União Europeia, como interpretado pelo Tribunal de Justiça, ou pelo contrário, de violar o direito da União Europeia, aplicando as normas internas que obstam ao reconhecimento da tutela efetiva e estão em contradição com o disposto nos artigos 1.º, n.º 3, e 7.º, da Diretiva 2003/88, com os artigos 2.º e 4.º, do Acordo-Quadro Relativo a Contratos de Trabalho a Termo, anexo à Diretiva 1999/70, e com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia?»

26. A demandante, a República Italiana e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas e, na audiência de 28 de novembro de 2019, apresentaram alegações.

IV. Análise jurídica

27. Antes de mais, analisarei a admissibilidade do pedido de decisão prejudicial e abordarei desde já a primeira questão. Em seguida, darei resposta à segunda e à terceira questões.

A. Admissibilidade

28. Quer a República Italiana quer a Comissão têm dúvidas quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial, dúvidas essas que vão ao encontro à primeira questão do juiz de paz.

1. Quanto à necessidade de um pedido de decisão prejudicial

29. A Comissão afirma, antes de mais, que o próprio órgão jurisdicional de reenvio explica que não é necessário um pedido de decisão prejudicial. Contudo, a Comissão não tem em conta que a parte do pedido de decisão prejudicial referida [8] apenas reproduz o as alegações da demandante.

30. A Comissão, pelo contrário, entende que o órgão jurisdicional de reenvio não expõe claramente por que razão é necessária uma decisão do Tribunal de Justiça. O que, em seu entender, constitui uma violação do artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Nos termos dessa disposição, o pedido de decisão prejudicial deve conter a exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como o nexo que esse órgão estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal. O pedido de decisão prejudicial não preenche estas exigências.

31. Importa, porém, objetar que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode deixar de se pronunciar sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas [9].

32. Segundo estes critérios, a segunda questão é pertinente para a decisão, porque diz respeito ao cerne do litígio no processo principal instaurado no tribunal nacional. A fim de decidir se a demandante pode pedir o ressarcimento de danos devido à recusa de férias remuneradas, há que esclarecer se os juízes de paz italianos são trabalhadores na aceção da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho.

33. Com efeito, o artigo 7.º da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho prevê apenas um período de férias mínimo de quatro semanas, quando o mês de agosto de 2018 incluía mais dias de trabalho. Além disso, não resulta da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho que os juízes de paz italianos devam ser pagos nas férias do mesmo modo que os magistrados profissionais. Por isso, há que esclarecer se a proibição de discriminação contida no Acordo-Quadro Relativo a Contratos de Trabalho a Termo permite que seja concedido aos juízes de paz italianos o mesmo número de dias de férias que aos magistrados profissionais italianos, e que lhes seja paga remuneração idêntica a título de férias.

34. O facto de os juízes de paz, segundo o Consiglio Superiore della Magistratura (Conselho Superior da Magistratura) e o órgão jurisdicional de reenvio, serem sem dúvida trabalhadores, não implica que a segunda questão seja irrelevante, ao contrário do que sustenta a Comissão. Com efeito, segundo o pedido de decisão prejudicial, a Corte Suprema di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) e o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, Itália), que são os tribunais competentes para julgar esta

8 N.º 22 do pedido de decisão prejudicial.

9 Acórdãos de 22 de junho de 2010, Melki e Abdeli (C-188/10 e C-189/10, EU:C:2010:363, n.º 27); de 19 de dezembro de 2013, Fish Legal e Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, n.º 30); de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o. (C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 27); e de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 98).

questão em última instância, recusam-se a reconhecer aos juízes de paz o estatuto de trabalhadores ou o seu tratamento como magistrados profissionais [10]. Além disso, trata-se de um conceito de direito da União que deve ser objeto de interpretação autónoma [11]. A questão necessita, por conseguinte, de ser esclarecida.

35. Além disso, a primeira questão, relativa à competência do órgão jurisdicional nacional para proceder ao reenvio e às dúvidas sobre a sua independência, é relevante para a análise subsequente da admissibilidade do pedido de decisão prejudicial, porque está estreitamente relacionada com as objeções da República Italiana e da Comissão à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial. Além disso, o espírito de cooperação que deve presidir às relações entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça exige, em casos de dúvida, a resposta às questões sobre a competência dos órgãos jurisdicionais nacionais para apresentar o reenvio sempre que essas questões condigam respeito a processos pendentes [12].

36. A pertinência da terceira questão é mais difícil de apreciar. Com essa questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a regulamentação italiana sobre a responsabilidade pessoal do juiz por dolo ou culpa grave «em caso de violação manifesta da lei bem como do direito da União Europeia» é conforme com as exigências do direito da União.

37. Esta questão não é diretamente relevante para a decisão do litígio no processo principal, porque esse litígio não diz respeito à responsabilidade pessoal dos juízes. No entanto, é relevante, indiretamente, porque o juiz de reenvio a entende no sentido de que é responsável pessoalmente perante o Estado pela aplicação das disposições nacionais que sejam incompatíveis com o direito da União, mas também quando aplica o direito da União e, portanto, deixa inaplicadas as disposições nacionais. Este dilema pode impedir que o tribunal conceda à demandante uma proteção jurídica efetiva. Por conseguinte, esta questão é igualmente relevante para a decisão da causa.

2. Quanto à independência do órgão jurisdicional de reenvio como condição da competência para apresentar o pedido

38. Em princípio, o Tribunal de Justiça já reconheceu a competência dos juízes de paz italianos para lhe submeterem um pedido de decisão prejudicial, e por conseguinte, reconheceu o seu estatuto de «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE [13]. Quer a Comissão quer a República Italiana, e o próprio juiz de paz *a quo* duvidam da independência do juiz de paz que no presente processo apresenta um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

39. Essas dúvidas, embora não me convençam, devem, ainda assim, ser examinadas.

40. Antes de mais, há que referir que a independência é um dos requisitos que o Tribunal de Justiça prevê na sua jurisprudência constante sobre o «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE [14].

10 O n.º 14 do pedido de decisão prejudicial refere, em especial, o Acórdão do Consiglio di Stato (Conselho de Estado) de 18 de julho de 2017 (n.º 3556) bem como os Acórdãos da Corte di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) de 31 de maio de 2017 (n.º 13721, ECLI:IT:CASS:2017:13721CIV); de 16 de novembro de 2017 (n.º 27198, ECLI:IT:CASS:2017:27198CIV); e de 4 de janeiro de 2018 (n.º 99, ECLI:IT:CASS:2018:99CIV).

11 Acórdãos de 14 de outubro de 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, n.º 28); e de 20 de novembro de 2018, Sindicatul Familia Constanța e o. (C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 41).

12 Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, n.ºs 68 a 70).

13 V., por exemplo, Acórdão de 2 de dezembro de 2010, Jakubowska (C-225/09, EU:C:2010:729) e Despachos de 19 de janeiro de 2012, Patriciello (C-496/10, não publicado na Coletânea, EU:C:2012:24), bem como de 21 de março de 2013, Mbaye (C-522/11, não publicado na Coletânea, EU:C:2013:190).

14 Acórdãos de 14 de junho de 2011, Miles e o. (C-196/09, EU:C:2011:388, n.º 37); de 17 de julho de 2014, Torresi (C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, n.º 17); e de 16 de fevereiro de 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, n.º 27). Outros critérios são a origem legal dos organismos, o seu caráter permanente, o caráter vinculativo da sua jurisdição, o caráter contraditório do processo, e a aplicação, pelo referido organismo, de normas jurídicas.

41. A independência dos órgãos jurisdicionais nacionais é essencial, em particular, ao bom funcionamento do sistema de cooperação judiciária. É por esse motivo que o Tribunal de Justiça considera que o reenvio prejudicial apenas pode ser desencadeado por órgãos aos quais seja confiada a aplicação do direito da União que preencham, designadamente, o critério da sua independência [15].

42. A exigência de independência do órgão jurisdicional de reenvio comporta dois aspetos, segundo a jurisprudência: a independência objetiva, «externa» e a independência subjetiva, «interna».

a) Independência objetiva

43. A independência objetiva pressupõe que uma jurisdição exerça as suas funções com total autonomia, sem estar sujeita a nenhum vínculo hierárquico ou de subordinação em relação a quem quer que seja e sem receber ordens ou instruções de qualquer origem [16]. Assim, está protegida contra as intervenções ou as pressões externas suscetíveis de pôr em risco a independência de julgamento dos seus membros quanto aos litígios que lhes são submetidos [17].

44. O órgão jurisdicional de reenvio, na primeira questão, suscita dúvidas quanto à sua própria independência objetiva, que está relacionada com as condições de trabalho dos juízes de paz italianos. Trata-se, designadamente, da remuneração dos juízes de paz, especialmente do seu direito a férias remuneradas, mas igualmente do facto de a sua atividade estar limitada a quatro anos, prorrogáveis por quatro anos suplementares.

45. A remuneração dos juízes e a o caráter limitado da sua atividade são efetivamente relevantes no que respeita à independência objetiva dos órgãos jurisdicionais, em especial à luz da jurisprudência mais recente do Tribunal de Justiça sobre a remuneração dos juízes em Portugal [18] e a independência dos órgãos jurisdicionais polacos [19]. Decorre igualmente da jurisprudência que a independência entendida nesse sentido constitui um requisito de competência para um órgão jurisdicional apresentar um pedido prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE [20].

46. Todavia, a admissibilidade de um pedido de decisão prejudicial não é posta em causa apenas pelo facto de haver dúvidas quanto ao caráter adequado da remuneração dos juízes em questão ou da duração do seu mandato, ou das modalidades de uma eventual prorrogação deste. Tal como no que se refere à questão da pertinência de um pedido de decisão prejudicial, o Tribunal de Justiça deve, pelo contrário, presumir que os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros gozam de independência objetiva suficiente. Esta presunção impõe-se designadamente em razão da confiança mútua na justiça dos Estados-Membros [21], que o Tribunal de Justiça deve igualmente assumir.

15 Acórdãos de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 43).

16 Acórdãos de 17 de julho de 2014, Torresi (C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, n.º 22), de 6 de outubro de 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, n.º 19); e de 16 de fevereiro de 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, n.º 37).

17 Acórdãos de 9 de outubro de 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, n.º 30); de 6 de outubro de 2015, Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:664, n.º 19); e de 16 de fevereiro de 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, n.º 37).

18 Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, n.ºs 43 e 45).

19 Acórdão de 24 de junho de 2019, Comissão/Polónia (independência do Supremo Tribunal) (C-619/18, EU:C:2019:531, n.ºs 45, 71 e 72, bem como 108 e segs.).

20 Acórdão de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, n.º 43).

21 V. Acórdãos de 11 de fevereiro de 2003, Gözütok e Brügge (C-187/01 e C-385/01, EU:C:2003:87, n.º 33); de 10 de fevereiro de 2009, Allianz e Generali Assicurazioni Generali (C-185/07, EU:C:2009:69, n.º 30); e de 5 de setembro de 2019, AH e o. (presunção de inocência) (C-377/18, EU:C:2019:670, n.º 39), bem como os Pareceres 1/03 (Nova Convenção de Lugano) de 7 de fevereiro de 2006 (EU:C:2006:81, n.º 163) e 2/13 (adesão da União à CEDH) de 18 de dezembro de 2014 (EU:C:2014:2454, n.º 168).

47. Essa presunção de independência objetiva de um órgão jurisdicional de reenvio pode ser ilidida, mas no caso vertente não há elementos que militem no sentido de a independência objetiva do órgão jurisdicional de reenvio estar comprometida. o facto de a terceira questão também não permitir essa conclusão será exposto igualmente na resposta a essa questão [22].

48. Há que responder, portanto, à primeira questão, que o Giudice di pace di Bologna (Julgado de Paz de Bolonha) é um órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE.

b) Quanto à independência subjetiva

49. A independência subjetiva está relacionada com o conceito de imparcialidade e visa o igual distanciamento em relação às partes no litígio e aos seus interesses respetivos, tendo em conta o objeto deste. Este aspeto exige o respeito da objetividade e a inexistência de qualquer interesse na resolução do litígio que não seja a estrita aplicação da norma de direito [23].

50. A República Italiana e a Comissão questionam essa independência interna do juiz de paz que no presente processo submete um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça. Dado que se trata do estatuto e dos direitos dos juízes de paz, o órgão jurisdicional de reenvio tem necessariamente um interesse pessoal na decisão do processo principal.

51. O Tribunal de Justiça já respondeu, porém, a diversos pedidos de decisão prejudicial relativos ao estatuto dos juízes, sem pôr em causa a independência dos órgãos jurisdicionais de reenvio [24].

52. O caso vertente apresenta circunstâncias que, à primeira vista, podem suscitar dúvidas quanto à independência subjetiva do juiz de paz de reenvio. Com efeito, a argumentação da República Italiana e da Comissão sugere, designadamente, que a demandante e o juiz de paz responsável pelo pedido de decisão prejudicial criaram abusivamente as condições da competência deste último para conhecer do processo principal.

53. A República Italiana e a Comissão salientam, antes de mais, que as pretensões formuladas têm subjacente um litígio em matéria de direito do trabalho relativo à questão de saber se os juízes de paz são considerados trabalhadores. Nos pedidos de decisão prejudicial anteriores relativos às condições de trabalho dos juízes de paz italianos, os juízes de paz de reenvio alegaram expressamente que não são competentes para julgar um litígio nessa matéria. Por isso, o Tribunal de Justiça declarou esses pedidos inadmissíveis [25].

54. No presente processo não estão em causa, no entanto, direitos em matéria laboral, mas sim em matéria de responsabilidade do Estado. A República Italiana e a Comissão não duvidam da competência dos juízes de paz para conhecer dessas ações. Esta circunstância distingue o presente pedido de decisão prejudicial dos pedidos inadmissíveis referidos na nota 25.

22 *Infra*, n.º 113 e segs.

23 Acórdãos de 9 de outubro de 2014, TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, n.º 31); e de 16 de fevereiro de 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, n.º 38).

24 Acórdãos de 13 de junho de 2017, Florescu e o. (C-258/14, EU:C:2017:448, em especial n.º 61 e segs.); de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117); de 7 de fevereiro de 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106); e de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal) (C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982).

25 Despachos de 6 de setembro de 2018, Di Girolamo (C-472/17, não publicado na Coletânea, EU:C:2018:684, n.º 30), bem como de 17 de janeiro de 2019, Rossi e o. (C-626/17, não publicado na Coletânea, EU:C:2019:28, n.º 26); e Cipollone (C-600/17, não publicado na Coletânea, EU:C:2019:29, n.º 26).

55. A República Italiana sustenta, além disso, que a competência do juiz de paz se baseia num fracionamento, inadmissível segundo o direito italiano, das pretensões formuladas pela demandante contra o Estado italiano. Se a demandante fizesse valer todos os seus direitos, isso excederia o limite previsto para o valor do processo nos julgados de paz. Por esse motivo, a demandante deveria intentar a sua ação nos tribunais civis. Os magistrados profissionais competentes nesses tribunais não teriam nenhum interesse pessoal no estatuto dos juízes de paz.

56. Com efeito, não cabe ao Tribunal de Justiça apreciar se o pedido de decisão prejudicial corresponde às disposições processuais e de organização judiciária nacionais [26], conforme já teve ocasião de declarar expressamente noutros processos, em especial, quanto à alegação do fracionamento de direitos [27]. Em caso de dúvida na aplicação do direito processual nacional, o Tribunal de Justiça deve ater-se à decisão de reenvio que emana de um órgão jurisdicional de um Estado-Membro, enquanto tal decisão não tiver sido revogada no quadro das vias processuais previstas eventualmente pelo direito nacional [28].

57. No caso de um pedido de decisão prejudicial, acresce que os juízes nacionais que estão na origem desse pedido limitam-se a desencadear o processo no Tribunal de Justiça. Por seu lado, o Tribunal de Justiça responde sob a sua própria responsabilidade, pelo que o desenlace do processo prejudicial não pode ser influenciado pela eventual parcialidade do juiz de reenvio.

58. Por conseguinte, as eventuais dúvidas sobre a competência do órgão jurisdicional de reenvio e a sua independência subjetiva devem ser principalmente invocadas no âmbito de recursos de direito nacional.

59. Consequentemente, as dúvidas da República Italiana e da Comissão sobre a competência do órgão jurisdicional de reenvio para decidir o processo principal não se opõem à competência deste para pedir ao Tribunal de Justiça que se pronuncie a título prejudicial.

3. Quanto à utilização do processo de injunção para pagamento

60. Outras objeções da República Italiana e da Comissão relativas à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial baseiam-se no facto de o processo principal ser conduzido sob a forma de um processo de injunção para pagamento, sem que a parte contrária, o Estado italiano, tenha tido ainda oportunidade de se pronunciar nesse processo.

61. A Comissão deduz daí que não se trata de um processo de natureza contraditória, o que, no entanto, deve constituir uma característica do órgão jurisdicional competente para apresentar pedidos de decisão prejudicial na aceção do artigo 267.º TFUE.

26 Acórdãos de 14 de janeiro de 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, n.º 7); de 11 de abril de 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199, n.º 29); de 16 de junho de 2015, Gauweiler e o. (C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 26); e de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o. (C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 30).

27 Despachos de 6 de setembro de 2018, Di Girolamo (C-472/17, não publicado na Coletânea, EU:C:2018:684, n.ºs 24 e 30); e de 17 de janeiro de 2019, Rossi e o. (C-626/17, não publicado na Coletânea, EU:C:2019:28, n.ºs 22 e 26).

28 Acórdãos de 14 de janeiro de 1982, Reina (65/81, EU:C:1982:6, n.º 7); de 20 de outubro de 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, n.º 16); de 11 de julho de 1996, SFEI e o. (C-39/94, EU:C:1996:285, n.º 24); e de 7 de julho de 2016, Genentech (C-567/14, EU:C:2016:526, n.º 23).

62. Por regra, é útil ouvir a parte contrária nas suas observações e isso é igualmente imposto pelo princípio do contraditório. O Tribunal de Justiça já decidiu, no entanto, que pode ser apresentado um pedido de decisão prejudicial num processo sem caráter contraditório [29], ao Tribunal de Justiça, designadamente num processo italiano de injunção para pagamento [30], sem que a parte contrária tenha sido ouvida previamente [31]. O que é decisivo é saber se o órgão jurisdicional de reenvio é chamado a pronunciar-se no âmbito de um processo que deva conduzir a uma decisão de caráter jurisdicional [32]. É o caso no presente processo.

B. Quanto ao direito a férias do juiz de paz (segunda questão)

63. A fim de decidir se a demandante pode pedir o ressarcimento de danos — e de que valor —, devido à recusa de férias remuneradas, há que esclarecer se os juízes de paz italianos são trabalhadores na aceção da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho. E dado que o mês de agosto tem uma duração superior às férias mínimas de quatro semanas, segundo o artigo 7.º da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho, há que analisar além disso se a proibição de discriminação prevista no Acordo-Quadro Relativo a Contratos de Trabalho a Termo permite que os juízes de paz italianos gozem do mesmo número de dias de férias e da mesma remuneração de férias que os magistrados profissionais italianos.

1. Quanto à Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho

64. Segundo o artigo 7.º, n.º 1 da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem de férias anuais remuneradas de, pelo menos, quatro semanas.

65. Em seguida, há que esclarecer se a Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho é aplicável aos juízes de paz italianos [alínea a)] e se os juízes de paz italianos são trabalhadores na aceção da disposição referida [alínea b)].

a) Quanto ao âmbito de aplicação da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho

66. O artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho define o seu âmbito de aplicação por remissão para o artigo 2.º da Diretiva 89/391.

67. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 89/391, esta aplica-se «a todos os setores de atividade, privados ou públicos».

68. Apesar de não ser expressamente referida nos exemplos indicados, a atividade judicial do juiz de paz italiano é igualmente uma atividade do setor público. Por conseguinte, é abrangida, em princípio, pelo âmbito de aplicação das duas diretivas.

69. Tal como resulta do artigo 2.º, n.º 2, primeira frase, da Diretiva 89/391, esta não é aplicável sempre que a tal firmemente se oponham determinadas particularidades inerentes a certas atividades específicas da função pública, nomeadamente das forças armadas ou da polícia, ou a outras atividades específicas dos serviços de proteção civil.

29 Acórdãos de 27 de abril de 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, n.º 13); e de 25 de junho de 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, n.º 33).

30 Acórdãos de 14 de dezembro de 1971, Politi (43/71, EU:C:1971:122, n.ºs 4 e 5); e de 18 de junho de 1998, Corsica Ferries France (C-266/96, EU:C:1998:306, n.º 23).

31 Acórdãos de 28 de junho de 1978, Simmenthal (70/77, EU:C:1978:139, n.ºs 10 e 11); de 20 de outubro de 1993, Balocchi (C-10/92, EU:C:1993:846, n.º 14); e de 3 de março de 1994, Eurico Italia e o. (C-332/92, C-333/92 e C-335/92, EU:C:1994:79, n.º 11).

32 Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, n.º 56).

70. O critério utilizado no artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 para excluir determinadas atividades do âmbito de aplicação desta diretiva e, indiretamente, da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho não se baseia no facto de os trabalhadores pertencerem a um dos setores da função pública visados nesta disposição, considerado na sua globalidade, mas exclusivamente na natureza específica de determinadas missões particulares exercidas pelos trabalhadores dos setores visados nessa disposição, natureza que justifica uma exceção às regras enunciadas pela referida diretiva em razão da necessidade absoluta de garantir uma proteção eficaz da coletividade [33].

71. Com efeito, não se descortina nenhum motivo para excluir de um modo geral os juízes de paz italianos do âmbito de aplicação das duas diretivas. Em especial, o regime de férias poderia, sem grandes problemas, manifestamente ser aplicado também aos juízes de paz italianos, uma vez que os magistrados profissionais italianos gozam de férias remuneradas.

72. Por conseguinte, a Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho é aplicável aos juízes de paz italianos.

b) Quanto ao conceito de trabalhador da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho

73. Há que esclarecer em seguida se os juízes de paz italianos são trabalhadores na aceção do artigo 7.º da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho.

74. O conceito de «trabalhador» para efeitos da aplicação da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho não pode ser objeto de uma interpretação que varie consoante os direitos nacionais, mas reveste um alcance autónomo, próprio do direito da União [34]. Por isso, ao contrário do que sustenta o Governo italiano, o critério não pode ser o de a atividade dos juízes de paz ser considerada como um cargo honorário à luz do direito nacional.

75. O direito da União define pelo contrário o conceito de trabalhador segundo critérios objetivos que caracterizam a relação de trabalho, tendo em consideração os direitos e os deveres das pessoas em causa. Ora, a característica essencial da relação de trabalho é a circunstância de uma pessoa realizar, durante certo tempo, em benefício de outra e sob a direção desta, prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração [35]. Assim, devem ser excluídas atividades de tal modo reduzidas que sejam puramente marginais e acessórias [36].

76. Segundo indicado pelo órgão jurisdicional de reenvio, a demandante efetuou prestações significativas para a justiça italiana. Designadamente, no período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de junho de 2018, proferiu, na qualidade de juíza de paz, 478 sentenças e 1326 despachos de arquivamento. Além disso, realizou duas audiências por semana, exceto no período de férias de agosto. Por estas prestações recebeu uma remuneração que, no mês de julho, ascendeu a cerca de 3 000 euros líquidos.

77. Ao contrário do que sustenta o Governo da República Italiana, o facto de essa remuneração ser constituída por vários elementos não se opõe à existência de uma relação de trabalho, uma vez que o Tribunal de Justiça já decidiu como deve ser calculada, nesses casos, a remuneração de férias [37].

33 Despacho de 14 de julho de 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, n.º 51), bem como Acórdãos de 12 de janeiro de 2006, Comissão/Espanha (C-132/04, não publicado na Coletânea, EU:C:2006:18, n.º 24); e de 20 de novembro de 2018, Sindicatul Familia Constanța e o. (C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 55).

34 Acórdãos de 14 de outubro de 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, n.º 28); e de 20 de novembro de 2018, Sindicatul Familia Constanța e o. (C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 41).

35 Acórdãos de 14 de outubro de 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, n.º 28); e de 20 de novembro de 2018, Sindicatul Familia Constanța e o. (C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 41).

36 Acórdãos de 3 de maio de 2012, Neidel (C-337/10, EU:C:2012:263, n.º 23); e de 26 de março de 2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, n.º 27).

37 Acórdãos de 15 de setembro de 2011, Williams e o. (C-155/10, EU:C:2011:588, n.os 22 a 29); e de 22 de maio de 2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351, n.os 27 a 34).

78. A condição para a existência de uma remuneração talvez devesse ser analisada de outro modo se a remuneração revestisse caráter de compensação de despesas ou de compensação por perda de salário.

79. No entanto, no caso vertente, essa situação está excluída, devido ao âmbito e à duração da atividade da demandante. Tratando-se de duas audiências semanais e da conclusão de cerca de 1800 processos por ano, não sobra tempo para outra atividade cuja remuneração devesse ser compensada. Por isso, a remuneração não pode limitar-se a uma compensação de custos, mas deve assegurar, pelo menos, a subsistência e garantir a independência dos juízes de paz.

80. Essa necessidade de uma remuneração infere-se igualmente das regras de âmbito alargado relativas à incompatibilidade do cargo de juiz de paz com determinadas atividades profissionais [38]. Essas regras excluem, na prática, que seja possível prover à subsistência de outra forma. Designadamente, a atividade de advocacia, próxima da atividade dos juízes de paz em razão das suas necessárias qualificações jurídicas, está-lhes vedada, pelo menos na comarca em que exercem funções [39].

81. De resto, segundo o pedido de decisão prejudicial, a remuneração dos juízes de paz italianos está sujeita ao mesmo regime fiscal que a remuneração dos demais trabalhadores. O facto de não serem cobradas prestações sociais parece secundário, em especial, tendo em consideração que os juízes de paz aparentemente não gozam da proteção jurídico-social correspondente [40].

82. Com efeito, uma relação laboral pressupõe a existência de uma relação de dependência entre o trabalhador e o seu empregador. A existência de uma tal ligação deve ser apreciada em função de todos os elementos e de todas as circunstâncias que caracterizam as relações entre as partes [41].

83. É certo que os juízes não podem, devido à sua própria natureza, estar sujeitos a instruções em relação às suas decisões judiciais pois isso seria incompatível com a sua necessária independência objetiva [42]. Todavia, isso não exclui que sejam considerados como sendo trabalhadores [43]. Os juízes não só estão vinculados em geral ao direito, como também estão submetidos, em razão da sua atividade, a deveres especiais e até a instruções respeitantes, por exemplo, à realização de audiências em determinados locais ou em determinados horários. Por conseguinte, os juízes são considerados pelo Tribunal de Justiça como trabalhadores, inclusivamente no que se refere a tratamentos desfavoráveis ligados à reforma e às pensões de reforma [44].

84. Em especial, os juízes de paz italianos estão sujeitos a exigências disciplinares semelhantes às dos magistrados profissionais. Estas exigências são fiscalizadas pelo Consiglio Superiore della Magistratura (Conselho Superior da Magistratura) em conjunto com o Ministro da Justiça [45].

85. Com efeito, se os juízes de paz pudessem escolher livremente os processos que têm de julgar, haveria que excluir a existência de uma relação de trabalho. Nessa hipótese, os juízes de paz, tal como os advogados, poderiam determinar livremente o âmbito e o horário das suas atividades. No entanto, seria irrelevante que os juízes de paz pudessem indicar antecipadamente que tencionam encarregar-se de um número mais reduzido de processos durante um determinado período de tempo. Desde que o

38 N.os 87 e 97 do pedido de decisão prejudicial.

39 N.º 87 do pedido de decisão prejudicial.

40 A esse respeito, v. n.º 102 do pedido de decisão prejudicial.

41 Acórdãos de 14 de outubro de 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, n.º 29); de 26 de março de 2015, Fenoll (C-316/13, EU:C:2015:200, n.º 29); e de 20 de novembro de 2018, Sindicatul Familia Constanța e o. (C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 42).

42 V. Acórdão de 1 de março de 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 48), bem como, *supra*, n.º 43 das presentes conclusões.

43 V., nesse sentido, Acórdão de 1 de março de 2012, O'Brien (C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 47).

44 Acórdão de 5 de novembro de 2019, Comissão/Polónia (independência dos tribunais comuns) (C-192/18, EU:C:2019:924, n.º 61). V., igualmente, Acórdão de 6 de novembro de 2012, Comissão/Hungria (C-286/12, EU:C:2012:687).

45 N.º 90 e segs. do pedido de decisão prejudicial.

âmbito da sua atividade não se torne desse modo totalmente secundário e irrelevante, continua a existir uma relação de trabalho orientada por outrem. Uma vez que o pedido de decisão prejudicial e as alegações das partes não contêm indícios nesse sentido, compete ao órgão jurisdicional nacional analisar essa questão.

86. Por conseguinte, há que interpretar o artigo 7.º da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho no sentido de que uma juíza de paz italiana cuja remuneração é constituída por um montante de base reduzido, bem como por pagamentos por processos concluídos e audiências realizadas, deve ser considerada como trabalhadora na aceção do artigo 7.º da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho e tem, portanto, direito a pelo menos quatro semanas de férias anuais remuneradas, quando exerça atividades judiciais de significativo alcance, quando não possa decidir ela própria quais os processos que lhe são submetidos e quando esteja sujeita às obrigações em matéria disciplinar dos magistrados profissionais.

2. Quanto ao Acordo-Quadro Relativo a Contratos de Trabalho a Termo

87. Todavia, há que esclarecer ainda se os juízes de paz italianos, para além das férias mínimas em conformidade com o artigo 7.º da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho, têm o mesmo direito a férias remuneradas e à mesma remuneração de férias que os magistrados profissionais italianos. Esse direito pode decorrer da proibição de discriminação consagrada no artigo 4.º do Acordo-Quadro Relativo a Contratos de Trabalho a Termo.

a) O juiz de paz italiano como trabalhador contratado a termo

88. Antes de mais, há que examinar se os juízes de paz italianos também devem ser considerados como trabalhadores na aceção do acordo-quadro ou se a República Italiana tem razão ao sustentar que, pelo menos para os efeitos do acordo-quadro, se trata de um cargo honorário.

89. À primeira vista, parece que a República Italiana pode, a este respeito, basear-se na redação do artigo 2.º, n.º 1, do acordo-quadro. Segundo esta disposição, o acordo-quadro é aplicável aos trabalhadores contratados a termo cujo contrato ou a relação laboral esteja definido na legislação, em convenções coletivas ou nas práticas *vigentes em cada Estado-Membro*. Isto pode ser entendido no sentido de que a qualificação italiana da atividade de juiz de paz como cargo honorário exclui a aplicação do acordo-quadro.

90. Contudo, o Tribunal de Justiça deduziu do texto da disposição referida que o âmbito de aplicação do acordo-quadro é concebido de modo amplo [46].

91. Por conseguinte, a definição do conceito de «trabalhador contratado a termo», na aceção do acordo-quadro, enunciada no seu artigo 3.º, n.º 1, abrange, segundo jurisprudência constante, todos os trabalhadores, sem fazer distinção consoante a natureza pública ou privada do empregador a que estejam vinculados e — sobretudo — seja qual for a qualificação dos respetivos contratos no direito interno [47].

92. O Tribunal de Justiça baseia esta conclusão, em especial, na importância dos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação que fazem parte dos princípios gerais do direito da União. Portanto, deve ser reconhecido um alcance geral às disposições previstas pelo acordo-quadro a fim de garantir aos trabalhadores contratados a termo as mesmas vantagens que as reservadas aos

46 Acórdãos de 4 de julho de 2006, Adeneler e o. (C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 56); e de 9 de julho de 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, n.º 30).

47 Acórdãos de 4 de julho de 2006, Adeneler e o. (C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 56); e de 9 de julho de 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, n.º 31).

trabalhadores contratados por tempo indeterminado em situação comparável, salvo se razões objetivas justificarem um tratamento diferente, dado que constituem normas do direito social da União que revestem especial importância e de que cada trabalhador deve beneficiar enquanto prescrições mínimas de proteção [48].

93. O efeito útil do acordo-quadro, bem como a sua aplicação uniforme nos Estados-Membros seriam postos em causa reservando a estes últimos a possibilidade de afastarem a seu bel-prazer certas categorias de pessoas do benefício da proteção pretendida pelos referidos instrumentos da União [49]. Por isso, o Tribunal de Justiça recusou excluir determinadas categorias de trabalhadores, tais como o pessoal auxiliar [50] ou «membros do pessoal estatutário» [51], do âmbito de aplicação do acordo-quadro.

94. Pelo contrário, o acordo-quadro é aplicável a todos os trabalhadores que fornecem prestações remuneradas no quadro de uma relação laboral a termo que os vincule à sua entidade patronal [52].

95. Tal como já foi exposto, os juízes de paz italianos estão vinculados por uma relação de trabalho ao Ministério da Justiça [53]. A respetiva cessação é determinada pelo facto de serem nomeados por quatro anos e de só ser possível uma renomeação. Em contrapartida, a demandante exerce de facto atividade como juíza de paz há mais de 17 anos, com base, é certo, igualmente em nomeações a termo.

96. Por conseguinte, os juízes de paz italianos são trabalhadores na aceção do acordo-quadro, sempre que exerçam uma atividade de âmbito semelhante à da demandante.

b) Quanto às diferentes condições de trabalho dos juízes de paz e dos magistrados profissionais

97. Importa, por conseguinte, examinar se as diferenças de condições laborais dos juízes de paz e dos magistrados profissionais italianos, designadamente no que respeita aos seus direitos a férias e à remuneração, são admissíveis.

98. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, no que diz respeito às condições de emprego, os trabalhadores contratados a termo não poderão receber tratamento menos favorável do que os trabalhadores permanentes numa situação comparável pelo simples motivo de os primeiros terem um contrato ou uma relação laboral a termo, salvo se razões objetivas justificarem um tratamento diferente.

99. O ponto de partida para o exame da comparabilidade entre trabalhadores contratados a termo e trabalhadores permanentes, que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio, é a questão de saber se, de acordo com a definição do conceito de «trabalhador permanente em situação comparável» do artigo 3.º, n.º 2, primeira frase, do acordo-quadro, ambos realizam um trabalho ou uma atividade idêntica ou similar. Isso deve ser averiguado atendendo a uma globalidade de fatores, como a natureza do trabalho, as condições de formação e as condições de trabalho [54].

48 Acórdãos de 13 de setembro de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, n.º 27); e de 9 de julho de 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, n.º 32).

49 Acórdãos de 13 de setembro de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, n.º 29); e de 9 de julho de 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, n.º 34).

50 Acórdão de 9 de julho de 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, n.º 34).

51 Acórdão de 13 de setembro de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, n.º 29).

52 Acórdãos de 13 de setembro de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, n.º 28); e de 9 de julho de 2015, Regojo Dans (C-177/14, EU:C:2015:450, n.º 33).

53 V., *supra*, n.ºs 73 a 86.

54 Acórdãos de 8 de setembro de 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, n.º 66); e de 13 de março de 2014, Nierodzik (C-38/13, EU:C:2014:152, n.º 31), bem como Despachos de 18 de março de 2011, Montoya Medina (C-273/10, não publicado na Coletânea, EU:C:2011:167, n.º 37); e de 9 de fevereiro de 2017, Rodrigo Sanz (C-443/16, EU:C:2017:109, n.º 38); no mesmo sentido, já o Acórdão de 31 de maio de 1995, Royal Copenhagen (C-400/93, EU:C:1995:155, n.º 33).

100. À primeira vista, os juízes de paz e os magistrados profissionais italianos realizam um trabalho similar, exercendo funções de magistratura. Quanto à formação, não foram referidas diferenças. No entanto, a importância e a dificuldade dos processos que lhes são submetidos são diferentes. Os juízes de paz apenas podem ser nomeados como juízes singulares, nos termos do artigo 106.º, segundo parágrafo, da Constituição italiana e, portanto, não podem ter assento em tribunais coletivos. Além disso, os juízes de paz tratam em primeira instância de processos de menor importância, ao passo que os magistrados profissionais se ocupam, nas instâncias superiores, de processos de maior importância.

101. Há uma diferença essencial também no acesso à magistratura. Os magistrados profissionais italianos são nomeados com base num processo de seleção formal, ou seja, através de um concurso entre diferentes candidatos qualificados que comporta exames especiais. A nomeação dos juízes de paz não pressupõe, pelo contrário, nenhum concurso desse tipo, baseando-se nos seus títulos, ou seja, nas suas qualificações profissionais. Todavia, o Tribunal de Justiça não atribuiu qualquer importância a essa diferença de seleção, pelo menos relativamente ao reconhecimento da experiência profissional dos professores do ensino secundário [55].

102. Porém, não é de excluir que o método de seleção dos trabalhadores justifique diferenças no que se refere a outras condições de trabalho, tais como o tipo de atividade, a remuneração ou as possibilidades de promoção.

103. A decisão do Tribunal de Justiça sobre o reconhecimento da experiência profissional dos professores do ensino secundário confirma, portanto, a minha opinião de que tudo depende da questão de saber se os trabalhadores contratados a termo e os trabalhadores permanentes se encontram numa situação comparável também e precisamente *no que respeita à condição de trabalho objeto de litígio* [56].

104. Tal como no âmbito do exame das discriminações, de resto, há que determinar e apreciar a comparabilidade das situações à luz, entre outros, do objeto e da finalidade do ato que institui a distinção em causa; além disso, há que ter em consideração os princípios e objetivos do domínio do qual releva o ato em questão [57].

105. Por conseguinte, os critérios de comparabilidade das diferentes prestações do empregador que cabem, por força da lei ou do contrato de trabalho, aos trabalhadores contratados a termo, por um lado, e aos trabalhadores permanentes, por outro, incluem necessariamente também a situação factual e jurídica em que devem ser exigidas as correspondentes prestações do empregador [58].

106. À luz do exposto, no que respeita à duração do período de férias, a situação é comparável. Os juízes de paz italianos, uma vez que exercem uma atividade similar à dos magistrados profissionais, têm uma necessidade comparável de descanso e gozo dos seus tempos livres.

107. Também não se descortina uma razão objetiva que, a este respeito, justifique que os juízes de paz italianos sejam desfavorecidos, para esse efeito, em relação aos magistrados profissionais.

108. Em contrapartida, os dois grupos não são comparáveis no que respeita ao montante do pagamento durante as férias, porque as suas respetivas atividades são remuneradas de modo diferente. Os magistrados profissionais italianos recebem uma remuneração fixa, ao passo que a remuneração dos juízes de paz é constituída por um montante mensal básico e por outros pagamentos relativos a dias de

55 Acórdão de 20 de setembro de 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, n.ºs 33 e 34).

56 V. as minhas Conclusões nos processos Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2017:1021, n.º 44), Grupo Norte Facility (C-574/16, EU:C:2017:1022, n.º 49) e Vernaza Ayovi (C-96/17, EU:C:2018:43, n.º 71).

57 Acórdãos de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o. (C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 26); de 11 de julho de 2013, Ziegler/Comissão (C-439/11 P, EU:C:2013:513, n.º 167); e de 26 de julho de 2017, Persidera (C-112/16, EU:C:2017:597, n.º 46).

58 Nesse sentido, Acórdãos de 12 de dezembro de 2013, Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, n.ºs 44 e 45); bem como de 5 de junho de 2018, Montero Mateos (C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 59).

audiências e à conclusão de processos. No caso de o Tribunal de Justiça partir do princípio de que as situações são, não obstante, comparáveis, essas diferenças do tipo de remuneração referidas constituem pelo menos uma razão objetiva para a desigualdade de tratamento entre os juízes de paz e os magistrados profissionais italianos no que respeita à remuneração de férias.

109. Por conseguinte, não é a remuneração de um magistrado ordinário que deve servir de referência para o cálculo da remuneração de férias dos juízes de paz italianos. Esta remuneração deve antes ser baseada na remuneração habitual do juiz de paz fora do período de férias [59].

110. No caso de o Tribunal de Justiça aproveitar a ocasião que lhe é proporcionada pelo presente processo para analisar igualmente a compatibilidade das diferenças remuneratórias entre os juízes de paz e os magistrados profissionais italianos com o artigo 4.º do acordo-quadro, observo apenas que, atendendo às informações existentes, não entendo que os juízes de paz e os magistrados profissionais italianos se encontrem numa situação comparável no que respeita à remuneração.

111. Ao proceder a essa comparação, é de importância decisiva o acesso ao cargo de juiz e a diferente natureza dos processos que lhe são submetidos. Uma vez que o procedimento formal de seleção com exames especiais implica que sejam escolhidos os melhores e que daí decorrem perspetivas de carreira, há que partir do princípio de que, embora estejam sujeitos às mesmas exigências de formação, os magistrados profissionais são mais qualificados do que os juízes de paz. Além disso, embora seja certo que os juízes de paz tratam, em primeira instância, processos de menor importância, ao passo que os magistrados profissionais têm assento em tribunais superiores e tratam processos de maior importância, estes dois grupos de magistrados dificilmente são comparáveis no que respeita à remuneração ou, pelo menos, as diferenças de remuneração são justificadas.

c) Conclusão provisória

112. Por conseguinte, uma juíza de paz que foi nomeada apenas por um determinado período de tempo encontra-se numa situação comparável à dos magistrados profissionais italianos, no que se refere à duração das férias remuneradas, pelo que pode exigir férias na mesma medida que os magistrados profissionais, nos termos do artigo 4.º do Acordo-Quadro Relativo a Contratos de Trabalho a Termo. A remuneração das férias deve ser calculada com base na sua remuneração habitual da sua atividade judicial.

C. Quanto aos riscos de responsabilidade dos magistrados italianos (terceira questão)

113. Com a terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o facto de a legislação nacional prever a responsabilidade pessoal dos juízes do processo por dolo ou culpa grave «em caso de violação manifesta da lei bem como do direito da União Europeia» é compatível com as exigências do direito da União. O órgão jurisdicional de reenvio entende esta regulamentação no sentido de que a sua responsabilidade pode ser desencadeada se aplicar a legislação interna em violação do direito da União, mas também se aplicar com prioridade o direito da União e se afastar a aplicação da legislação nacional.

59 V., a esse respeito, as referências na nota 37 e o Acórdão de 11 de novembro de 2015, Greenfield (C-219/14, EU:C:2015:745, n.os 54 a 56).

114. Da perspetiva do direito da União, há que constatar que, a este respeito, a ameaça de uma sanção pela aplicação do direito da União que seja acompanhada da não aplicação simultânea do direito nacional incompatível seria contrária ao primado do direito da União, ao princípio da cooperação leal na aceção do artigo 4.º n.º 3, TUE e ao direito a proteção judicial efetiva nos termos do artigo 47.º da Carta. Simultaneamente, é duvidoso que um juiz sobre o qual paira uma ameaça de responsabilização pela aplicação com prioridade do direito da União ainda possa aplicar esse direito de modo independente.

115. Por conseguinte, uma regulamentação sobre a responsabilidade pessoal dos juízes por dolo ou culpa grave «em caso de violação manifesta da lei bem como do direito da União Europeia» deve ser interpretada no sentido de que a aplicação com prioridade do direito da União não faz incorrer o juiz em responsabilidade. Aliás, é esta a interpretação das disposições determinantes que a República Italiana defende no Tribunal de Justiça.

116. Na medida em que tal interpretação não seja possível, a regulamentação não pode ser aplicada. O juiz em questão não deve, em caso nenhum, ser alvo de uma sanção por aplicar corretamente o direito da União.

V. Conclusão

117. Proponho que o Tribunal de Justiça decida do seguinte modo:

1) O Giudice di pace di Bologna (Julgado de Paz de Bolonha, Itália) é um órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE.

2) O artigo 7.º da 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, deve ser interpretado no sentido de que uma juíza de paz italiana, cuja remuneração é constituída por um montante de base reduzido bem como por pagamentos por processos concluídos e audiências realizadas, deve ser considerada trabalhadora na aceção do artigo 7.º da Diretiva Relativa à Organização do Tempo de Trabalho e tem, portanto, direito a, pelo menos, quatro semanas de férias anuais remuneradas, quando exerça atividades judiciais em medida significativa, quando não possa decidir quais os processos que lhe são submetidos e quando esteja sujeita às obrigações em matéria disciplinar dos magistrados profissionais.

   No que se refere à duração das férias remuneradas, essa juíza de paz, que é nomeada por apenas um determinado período de tempo, encontra-se numa situação comparável à dos magistrados profissionais italianos. Por isso, em conformidade com o artigo 4.º do Acordo-Quadro Relativo a Contratos de Trabalho a Termo, pode exigir férias na mesma medida que os magistrados profissionais. A remuneração das férias deve ser calculada com base na sua remuneração habitual no exercício da sua atividade judicial.

3) Uma regulamentação sobre a responsabilidade pessoal dos juízes por dolo ou culpa grave «em caso de violação manifesta da lei bem como do direito da União Europeia» deve ser interpretada, por seu lado, à luz do direito da União, no sentido de que a aplicação com prioridade do direito da União não faz incorrer o juiz em responsabilidade. Na medida em que tal interpretação não seja possível, a regulamentação em questão não pode ser aplicada.