



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

7 de março de 2018*

«Reenvio prejudicial — Política social — Trabalho a termo — Contratos celebrados com uma entidade patronal do setor público — Medidas destinadas a sancionar o recurso abusivo a contratos a termo — Princípios da equivalência e da efetividade»

No processo C-494/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunale di Trapani (Tribunal de Trapani, Itália), por decisão de 5 de setembro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 15 de setembro de 2016, no processo

Giuseppa Santoro

contra

Comune di Valderice,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (relator) e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 13 de julho de 2017,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de G. Santoro, por S. Galleano, V. De Michele, M. De Luca e E. De Nisco, avvocati,
- em representação da Comune di Valderice, por G. Messina, avvocatessa,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por G. De Bellis, vice avvocato generale dello Stato, C. Colelli e G. D'Avanzo, avvocati dello Stato,
- em representação da Comissão Europeia, por G. Gattinara e M. van Beek, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: italiano.

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 26 de outubro de 2017,
profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 5.º do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, celebrado em 18 de março de 1999 (a seguir «acordo-quadro»), que figura no anexo da 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).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Giuseppa Santoro ao Comune di Valderice (Município de Valderice, Itália) a propósito das consequências a extrair da sucessão de contratos de trabalho a termo celebrados entre a interessada e esse município.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 Nos termos do artigo 1.º do acordo-quadro, este tem por objetivo, por um lado, melhorar a qualidade do trabalho sujeito a contrato a termo garantindo a aplicação do princípio da não discriminação e, por outro, estabelecer um quadro para evitar os abusos decorrentes da utilização de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo.
- 4 O artigo 5.º do acordo-quadro, sob a epígrafe «Disposições para evitar os abusos», tem a seguinte redação:
 - «1. Para evitar os abusos decorrentes da conclusão de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo e sempre que não existam medidas legais equivalentes para a sua prevenção, os Estados-Membros, após consulta dos parceiros sociais e de acordo com a lei, acordos coletivos ou práticas nacionais, e/ou os parceiros sociais deverão introduzir, de forma a que se tenham em conta as necessidades de setores e/ou categorias de trabalhadores específicos, uma ou várias das seguintes medidas:
 - a) Razões objetivas que justifiquem a renovação dos supramencionados contratos ou relações laborais;
 - b) Duração máxima total dos sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo;
 - c) Número máximo de renovações dos contratos ou relações laborais a termo.
 2. Os Estados-Membros, após consulta dos parceiros sociais, e/ou os parceiros sociais, deverão, sempre que tal seja necessário, definir em que condições os contratos de trabalho ou relações de trabalho a termo deverão ser considerados:
 - a) como sucessivos;
 - b) como celebrados sem termo.»

Direito italiano

5 O artigo 97.º da Constituição exige das Administrações Públicas que apenas recrutem mediante processos de seleção.

6 Como resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça, o artigo 5.º, n.º 2, do decreto legislativo n.º 368 — Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (Decreto Legislativo n.º 368, que transpõe a Diretiva 1999/70/CE respeitante ao Acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo), de 6 de setembro de 2001 (GURI n.º 235, de 9 de outubro de 2001), na sua versão aplicável à data dos factos no processo principal, dispõe:

«Se a relação laboral se prolongar além de trinta dias, no caso de contratos de duração inferior a seis meses, e uma vez decorrido o período total previsto no n.º 4-A, ou além de cinquenta dias nos restantes casos, o contrato considera-se celebrado sem termo no final dos referidos termos.»

7 O artigo 5.º, n.º 4-A, do mesmo decreto legislativo dispõe:

«Sem prejuízo do disposto nos números anteriores quanto à sucessão de contratos, quando, em consequência da sucessão de contratos a termo para o desempenho de funções equivalentes, a relação laboral entre os mesmos empregador e trabalhador tenha excedido, no total, trinta e seis meses, incluindo prorrogações e renovações, independentemente dos períodos de interrupção decorridos entre um contrato e outro, considera-se que se trata de uma relação laboral sem termo na aceção do n.º 2 [...]»

8 Nos termos do artigo 36.º do decreto legislativo n.º 165 — Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Decreto Legislativo n.º 165 sobre regras gerais relativas à organização do trabalho nas Administrações Públicas), de 30 de março de 2001 (suplemento ordinário do GURI n.º 106, de 9 de maio de 2001, a seguir «Decreto Legislativo n.º 165/2001»):

«1. Para as exigências relativas às suas necessidades correntes, as Administrações Públicas contratarão exclusivamente através de contratos de trabalho sem termo [...]

2. Para responder às exigências de natureza exclusivamente temporária e excecional, as Administrações Públicas podem recorrer às formas contratuais flexíveis de recrutamento e de emprego do pessoal previstas no Código Civil e nas leis relativas às relações de trabalho na empresa, com respeito pelos procedimentos de recrutamento em vigor [...]

[...]

5. De qualquer modo, a violação de disposições imperativas em matéria de recrutamento ou de emprego de trabalhadores pelas Administrações Públicas não pode conduzir à celebração de contratos de trabalho sem termo com as referidas Administrações Públicas, sem prejuízo da responsabilidade e das sanções em que estas podem incorrer. O trabalhador em causa tem direito à reparação dos prejuízos resultantes da prestação de trabalho em violação de disposições imperativas. As Administrações devem exercer junto dos dirigentes responsáveis o direito de regresso sobre os montantes pagos a esse título quando essa violação seja devida a uma atuação dolosa ou com culpa grave. Os dirigentes que atuem em violação do disposto no presente artigo são igualmente responsáveis, na aceção do artigo 21.º do presente decreto. Essas violações serão tomadas em consideração na avaliação do trabalho do dirigente, nos termos do artigo 5.º do Decreto Legislativo n.º 286, de 30 de julho de 1999.

[...]

5-C. Os contratos de trabalho a termo celebrados em violação do presente artigo são nulos e determinam a responsabilidade da Administração. Os dirigentes que atuem em violação do disposto no presente artigo são igualmente responsáveis, na aceção do artigo 21.º Não será atribuído qualquer prémio [...] de produtividade ao dirigente responsável por irregularidades na utilização do trabalho flexível.»

- 9 O artigo 32.º, n.º 5, da legge n.º 183 — Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro (Lei n.º 183 sobre as delegações no Governo em matéria de profissões desgastantes e árduas, de reorganização de organismos, de licenças, disponibilidades e ausências autorizadas, de medidas de proteção social, de serviços de emprego, medidas de incentivo ao emprego, à aprendizagem e ao emprego das mulheres, medidas contra o trabalho não declarado e disposições de emprego no setor público e de conflitos laborais), de 4 de novembro de 2010 (suplemento ordinário do GURI n.º 262, de 9 de novembro de 2010, a seguir «Lei n.º 183/2010»), dispõe:

«Nos casos de conversão dos contratos a termo, o tribunal condenará o empregador a pagar ao trabalhador uma indemnização global num montante entre 2,5 e 12 vezes a sua última remuneração mensal global efetiva, tendo em conta os critérios indicados no artigo 8.º da Lei n.º 604, de 15 de julho de 1966.»

- 10 Nos termos do artigo 8.º da legge n.º 604 — Norme sui licenziamenti individuali (Lei n.º 604, sobre os despedimentos individuais), de 15 de julho de 1966 (GURI n.º 195, de 6 de agosto de 1966):

«Quando se demonstre que não se verificam os requisitos de despedimento por justa causa ou motivo atendível, a entidade patronal é obrigada a reintegrar o trabalhador num prazo de três dias ou, não o fazendo, a pagar-lhe uma indemnização num montante entre 2,5 e 12 vezes e um máximo de 6 mensalidades da última remuneração mensal global efetiva, tendo em conta o número de trabalhadores empregados, a dimensão da empresa, a antiguidade do trabalhador e o comportamento e as condições das partes. O montante máximo desta indemnização pode ascender até 10 meses de remuneração se a antiguidade do trabalhador for superior a 10 anos, e até 14 meses de remuneração se a antiguidade for superior a 20 anos e a empresa tiver mais de 15 trabalhadores.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 11 Entre 1996 e 2002, G. Santoro exerceu uma atividade profissional enquanto trabalhadora de utilidade social ao serviço do Município de Valderice, e, em seguida, foi contratada por este mesmo município ao abrigo de um contrato de colaboração coordenada e contínua até ao fim de 2010. Em 4 de outubro de 2010, a interessada celebrou um contrato de trabalho a tempo parcial com este município, com termo fixado em 31 de dezembro de 2012. Esse contrato foi prorrogado por três vezes, até 31 de dezembro de 2016, ou seja, por uma duração total de quatro anos.
- 12 G. Santoro intentou uma ação no Tribunale di Trapani (Tribunal de Trapani, Itália) destinada, designadamente, à declaração do caráter abusivo desses contratos a termo, à condenação do Município de Valderice a indemnizar em espécie o prejuízo sofrido, ordenando o estabelecimento de uma relação laboral sem termo, e, a título subsidiário, à condenação desse município a pagar-lhe uma indemnização pecuniária pelos danos, concedendo-lhe um tratamento, no plano jurídico, idêntico ao de um trabalhador do referido município empregado sem termo e com a mesma antiguidade que a sua.

- 13 Em conformidade com o artigo 36.º, n.º 5, do Decreto Legislativo n.º 165/2001, a violação, pela Administração Pública, da proibição de celebrar, de forma repetida, contratos de trabalho a termo não pode desencadear a conversão do referido contrato de trabalho num contrato sem termo. Por conseguinte, um trabalhador como G. Santoro só pode exigir a reparação do prejuízo sofrido, que está limitado, nos termos do artigo 32.º, n.º 5, da Lei n.º 183/2010, ao pagamento de uma indemnização global entre 2,5 e 12 vezes a última remuneração mensal global efetiva desse trabalhador. Segundo as constatações do órgão jurisdicional de reenvio, essa indemnização substitui unicamente os rendimentos recebidos pelo referido trabalhador «enquanto aguarda» um desfecho favorável do processo.
- 14 O Tribunale di Genova (Tribunal de Génova, Itália) tinha pedido ao Tribunal de Justiça que se pronunciasse sobre a questão de saber se a proibição de converter contratos de trabalho a termo sucessivos celebrados com a Administração Pública em contratos sem termo era compatível com o direito da União. No Acórdão de 7 de setembro de 2006, Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, n.º 57), o Tribunal de Justiça respondeu a essa questão que essa exclusão não era incompatível com os artigos do acordo-quadro, desde que a ordem jurídica interna do Estado-Membro em causa previsse a aplicação de «outra medida eficaz para evitar e, sendo caso disso, punir a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos por um empregador do setor público».
- 15 Na sequência desse acórdão, o Tribunale di Genova (Tribunal de Génova) atribuiu aos trabalhadores lesados não só uma reparação equivalente a, pelo menos, cinco vezes a sua remuneração mensal mas também uma «indemnização compensatória da reintegração» equivalente a quinze vezes a última remuneração mensal global efetiva desses trabalhadores. Esta decisão foi expressamente confirmada pela Corte d'appello di Genova (Tribunal de Recurso de Génova, Itália), que considerou que a mesma constituía uma resposta à necessidade de reforçar a proteção dos trabalhadores do setor público, em conformidade com o Acórdão de 7 de setembro de 2006, Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517).
- 16 No entanto, no seu Acórdão de 15 de março de 2016 (n.º 5072/2016), a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) declarou que, em caso de recurso a contratos a termo por parte de uma Administração Pública, recurso ilegal devido à proibição constante do artigo 36.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 165/2001, excetuada a aplicação de mecanismos de recurso contra os dirigentes responsáveis, apenas está previsto que o trabalhador lesado tem direito, além da indemnização fixa mencionada no número anterior, a uma indemnização do prejuízo ligada à «perda de oportunidades». Esta última decorre do facto de o trabalho a termo poder ter causado ao «trabalhador uma perda de outras oportunidades de trabalho estável». Este órgão jurisdicional considerou desadequada a medida decidida pelo Tribunale di Genova (Tribunal de Génova), uma vez que a pessoa que celebra um contrato com uma Administração Pública não pode perder um emprego que só pode ser obtido na sequência de uma seleção mediante um concurso de recrutamento.
- 17 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esse elemento não é plenamente conforme com as exigências que resultam do Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de setembro de 2006, Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), tendo em conta, designadamente, a diferença de tratamento existente entre os trabalhadores assalariados que celebram um contrato com uma Administração Pública e os que celebram um contrato de trabalho com uma entidade de direito privado. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se os primeiros devem beneficiar de uma medida não menos favorável da que beneficiam os segundos, a saber, uma indemnização que visa compensar a falta de conversão da relação laboral a termo numa relação de trabalho sem termo.

18 Foi nestas condições que o Tribunale di Trapani (Tribunal de Trapani) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Constitui uma medida equivalente e eficaz, na aceção dos acórdãos do Tribunal de Justiça [de 7 de setembro de 2006, Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), e de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o. (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401)], o pagamento de uma indemnização num montante entre 2,5 e 12 vezes o valor da última remuneração mensal (artigo 32.º, n.º 5, da [Lei n.º 183/2010]) ao trabalhador do setor público, vítima de uma sucessão abusiva de contratos de trabalho a termo, tendo ele a possibilidade de obter a reparação integral dos prejuízos sofridos unicamente se demonstrar que perdeu outras oportunidades de trabalho ou que, se tivesse participado num processo de seleção regular, teria sido aprovado?
- 2) Deve o princípio da equivalência mencionado pelo Tribunal de Justiça, designadamente nos acórdãos [de 7 de setembro de 2006, Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), e de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o. (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401)], ser entendido no sentido de que um Estado-Membro, caso decida não aplicar ao setor público a conversão da relação laboral (reconhecida no setor privado), está, no entanto, obrigado a garantir ao trabalhador o mesmo benefício, eventualmente mediante uma indemnização pelos prejuízos sofridos que tenha necessariamente por objeto o valor do posto de trabalho [sem termo]?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

- 19 O Governo italiano tem dúvidas quanto à admissibilidade das questões prejudiciais submetidas. Alega que a decisão do órgão jurisdicional de reenvio não descreve claramente os factos no processo principal, uma vez que não especifica nem o setor de atividade público no qual a demandante trabalhou nem as funções que lhe foram confiadas.
- 20 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito da cooperação entre este último e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, é da competência exclusiva do juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade da decisão jurisdicional a proferir, apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, quando as questões colocadas digam respeito à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (Acórdão de 12 de novembro de 2015, Hewlett-Packard Belgium, C-572/13, EU:C:2015:750, n.º 24 e jurisprudência referida).
- 21 O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação solicitada do direito da União 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 responder de forma útil às questões que lhe são submetidas (Acórdãos de 16 de junho de 2015, Gauweiler e o., C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 25, e de 8 de setembro de 2015, Taricco e o., C-105/14, EU:C:2015:555, n.º 30).
- 22 Ora, não é o que sucede no presente caso. Com efeito, por um lado, a decisão de reenvio expõe o quadro factual e jurídico de forma suficiente para permitir determinar o alcance das questões submetidas. O órgão jurisdicional de reenvio precisa, a este respeito, que a demandante no processo principal trabalhou por conta da mesma entidade patronal entre 4 de outubro de 2010

e 31 de dezembro de 2016, ao abrigo de uma sucessão de contratos a termo, e indica que lhe foram submetidos pedidos assentes no recurso abusivo a contratos a termo. Por outro lado, o pedido de decisão prejudicial indica as razões precisas que levaram o referido órgão jurisdicional a interrogar-se sobre a interpretação de certas disposições do direito da União e a considerar necessário submeter questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça. Com efeito, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se a indemnização prevista no artigo 32.º, n.º 5, da Lei n.º 183/2010 constitui uma medida adequada de reparação do prejuízo que resulta da utilização abusiva de contratos a termo e indica que a resposta a essa questão é necessária para poder dirimir o litígio no processo principal.

23 As questões submetidas são, por conseguinte, admissíveis.

Quanto ao mérito

24 Com as suas questões, que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que não sanciona a utilização abusiva, por um empregador do setor público, de contratos a termo sucessivos com o pagamento, ao trabalhador em causa, de uma indemnização que visa compensar a falta de conversão da relação laboral a termo numa relação laboral sem termo, mas prevê a concessão de uma indemnização de um valor entre 2,5 e 12 mensalidades da última remuneração do referido trabalhador, acrescida da possibilidade deste último obter a reparação integral do prejuízo, fazendo prova da perda de oportunidades de encontrar um emprego ou de que, caso um concurso de recrutamento tivesse sido organizado de forma regular, teria sido aprovado no mesmo.

25 Importa recordar que o artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro tem por objeto implementar um dos objetivos prosseguidos por este último, ou seja, regular o recurso sucessivo aos contratos ou às relações laborais a termo, considerados uma fonte potencial de abusos em detrimento dos trabalhadores, prevendo um determinado número de disposições mínimas de proteção destinadas a evitar a precarização da situação dos trabalhadores por conta de outrem (v., designadamente, Acórdãos de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 63; de 26 de janeiro de 2012, Küçük, C-586/10, EU:C:2012:39, n.º 25; e de 3 de julho de 2014, Fiamingo e o., C-362/13, C-363/13 e C-407/13, EU:C:2014:2044, n.º 54).

26 Daqui decorre que, a fim de prevenir os abusos resultantes da utilização de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo, o artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro impõe aos Estados-Membros a adoção de uma ou várias das medidas que enumera, sempre que o seu direito interno não preveja medidas legais equivalentes. As medidas assim enumeradas nesse artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) a c), que são três, referem-se, respetivamente, a razões objetivas que justificam a renovação desses contratos ou relações laborais, à duração máxima total desses contratos de trabalho ou relações laborais sucessivos e ao número de renovações dos mesmos (Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.º 74 e jurisprudência referida).

27 Os Estados-Membros dispõem a este respeito de uma margem de apreciação para recorrer a uma ou várias medidas enunciadas no n.º 1, alíneas a) a c), do referido artigo 5.º, ou ainda a medidas legais existentes equivalentes, tendo em conta as necessidades de setores específicos e/ou de categorias de trabalhadores (Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.º 75 e jurisprudência referida).

- 28 Desta forma, o artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro impõe aos Estados-Membros um objetivo geral, que consiste na prevenção desses abusos, deixando-os, no entanto, escolher os meios para o alcançar, desde que não ponham em causa o objetivo ou o efeito útil do acordo-quadro (Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.º 76 e jurisprudência referida).
- 29 Além disso, quando, como no caso em apreço, o direito da União não prevê sanções específicas para a hipótese de, não obstante, se verificarem abusos, incumbe às autoridades nacionais adotar medidas, que se devem revestir de caráter não só proporcionado mas também suficientemente eficaz e dissuasivo para garantir a plena eficácia das normas adotadas em aplicação do acordo-quadro (Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.º 77 e jurisprudência referida).
- 30 Embora, na falta de regulamentação da União na matéria, as modalidades de transposição dessas normas sejam da competência da ordem jurídica interna dos Estados-Membros, por força do princípio da autonomia processual destes últimos, essas modalidades não devem, no entanto, ser menos favoráveis do que as que regulam situações semelhantes de natureza interna (princípio da equivalência) nem tornar impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade) (Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.º 78 e jurisprudência referida).
- 31 Daqui resulta que, quando tenha havido um recurso abusivo a contratos ou a relações laborais a termo sucessivos, uma medida que apresente garantias efetivas e equivalentes de proteção dos trabalhadores deve poder ser aplicada para punir devidamente esse abuso e eliminar as consequências da violação do direito da União (Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.º 79 e jurisprudência referida).
- 32 O Tribunal de Justiça declarou que o artigo 5.º, n.º 2, do acordo-quadro não estabelece uma obrigação geral de os Estados-Membros preverem a conversão em contratos sem termo dos contratos de trabalho a termo, nem prescreve as condições precisas em que se pode fazer uso dos últimos, deixando assim um certo poder de apreciação na matéria aos Estados-Membros (Acórdão de 7 de setembro de 2006, Marrosu e Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, n.º 47).
- 33 Daqui decorre que o artigo 5.º do acordo-quadro não se opõe, em si mesmo, a que um Estado-Membro preveja consequências diferentes para o abuso decorrente da utilização de contratos ou relações de trabalho a termo sucessivos, consoante esses contratos ou relações de trabalho tenham sido celebrados com uma entidade patronal privada ou com uma entidade patronal pública (Acórdão de 7 de setembro de 2006, Marrosu e Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, n.º 48).
- 34 Todavia, para que uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, que proíbe, apenas no setor público, a conversão de contratos de trabalho a termo sucessivos num contrato de trabalho sem termo, possa ser considerada conforme com o acordo-quadro, a ordem jurídica interna do Estado-Membro em causa deve prever, para o setor em questão, outra medida eficaz para evitar e, sendo caso disso, punir a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos (Acórdão de 7 de setembro de 2006, Marrosu e Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, n.º 49).
- 35 Segundo a decisão de reenvio, o artigo 36.º, n.º 5, do Decreto Legislativo n.º 165/2001 prevê que a violação, por parte das Administrações Públicas, das disposições relativas ao recrutamento ou ao emprego de trabalhadores não pode levar ao estabelecimento de uma relação laboral sem termo entre as referidas Administrações e os trabalhadores em causa, mas estes têm direito à reparação do prejuízo sofrido. A este respeito, o artigo 32.º, n.º 5, da Lei n.º 183/2010 prevê que, em caso de utilização abusiva de contratos de trabalho a termo, o juiz condena o empregador a pagar ao trabalhador em causa uma indemnização global entre 2,5 e 12 mensalidades da sua última remuneração global efetiva.

- 36 Resulta igualmente da decisão de reenvio que, segundo a jurisprudência da Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação), o trabalhador pode igualmente exigir a reparação do prejuízo resultante da perda de oportunidades de emprego.
- 37 O órgão jurisdicional de reenvio considera todavia que a indemnização prevista no artigo 32.º, n.º 5, da Lei n.º 183/2010 não constitui uma medida adequada de reparação do prejuízo que resulta da utilização abusiva de contratos a termo, e que a prova exigida da perda de oportunidades de emprego pode ser muito difícil, ou até impossível, de fornecer. Com efeito, seria impossível fazer a prova de uma perda da possibilidade de ser aprovado num concurso administrativo. Assim, a possibilidade de o trabalhador em causa demonstrar a existência de um prejuízo que resulta de tal perda de oportunidades é puramente teórica. Assim, não se pode excluir, segundo esse órgão jurisdicional, que as disposições do direito interno que enquadram a avaliação do prejuízo possam tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil o exercício, por parte desse trabalhador, dos direitos que lhe são conferidos pelo direito da União, designadamente do seu direito à reparação do prejuízo que sofreu em razão do recurso abusivo, pelo seu empregador público, a contratos de trabalho a termo sucessivos.
- 38 Como tal, em conformidade com as considerações evocadas no n.º 30 do presente acórdão, importa verificar se as disposições nacionais em causa no processo principal respeitam os princípios da equivalência e da efetividade.
- 39 Quanto, em primeiro lugar, ao princípio da equivalência, importa recordar que o mesmo assenta na ideia de que os indivíduos que invocam os direitos conferidos pela ordem jurídica da União não devem ser desfavorecidos em relação aos que invocam direitos de natureza puramente interna.
- 40 Ora, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 32 e 33 das suas conclusões, tal como as medidas adotadas pelo legislador nacional no âmbito da Diretiva 1999/70, para sancionar a utilização abusiva de contratos a termo pelos empregadores do setor público, as adotadas pelo referido legislador para sancionar a utilização abusiva desse tipo de contratos pelos empregadores do setor público implementam o direito da União. Assim, as modalidades destes dois tipos de medidas não podem ser comparadas para efeitos do princípio da equivalência, incidindo estas medidas exclusivamente sobre o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União.
- 41 Assim, o Tribunal de Justiça não dispõe de elementos que permitam duvidar da compatibilidade das disposições em causa no processo principal com o princípio da equivalência.
- 42 Além disso, como já foi recordado no n.º 33 do presente acórdão, o artigo 5.º do acordo-quadro não se opõe, em si mesmo, a que um Estado-Membro preveja consequências diferentes para o abuso decorrente da utilização de contratos ou relações de trabalho a termo sucessivos, consoante esses contratos ou relações de trabalho tenham sido celebrados com uma entidade patronal privada ou com uma entidade patronal pública.
- 43 No que respeita, por outro lado, ao princípio da efetividade, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a questão de saber se uma disposição processual nacional torna, na prática, impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União deve ser analisada tendo em conta o lugar que essa disposição ocupa no processo visto como um todo, a tramitação deste e as suas particularidades perante as várias instâncias nacionais. Nessa perspetiva, há que tomar em consideração, se necessário, os princípios subjacentes ao sistema jurisdicional nacional, tais como a proteção dos direitos de defesa, a segurança jurídica e a economia processual (Acórdãos de 21 de fevereiro de 2008, *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, n.º 55 e jurisprudência referida, e de 29 de outubro de 2009, *Pontin*, C-63/08, EU:C:2009:666, n.º 47).

- 44 Por conseguinte, há que examinar se, em conformidade com os Acórdãos de 7 de setembro de 2006, Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517), e de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o. (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401), o direito nacional prevê outra medida efetiva para evitar a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos, mas igualmente para sancionar devidamente esse abuso e apagar as consequências da violação do direito da União. Nesse contexto, há que ter em conta todas as disposições previstas pelo legislador nacional, o que inclui, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 34 do presente acórdão, os mecanismos de sanção.
- 45 Não cabe ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a interpretação do direito interno, tarefa que incumbe em exclusivo ao órgão jurisdicional de reenvio, que deve, no caso vertente, determinar se as exigências recordadas nos três números precedentes são respeitadas pelas disposições da legislação nacional pertinente. Todavia, o Tribunal de Justiça, decidindo a título prejudicial, pode, sendo caso disso, prestar esclarecimentos que permitam orientar o órgão jurisdicional nacional na sua apreciação.
- 46 Assim, este último pergunta se os trabalhadores do setor público devem beneficiar, além da indemnização fixa prevista no artigo 32.º, n.º 5, da Lei n.º 183/2010, de uma medida não menos favorável da que beneficiam os trabalhadores do setor privado, que consiste numa indemnização que visa compensar a não conversão da relação laboral a termo numa relação laboral sem termo.
- 47 Todavia, como foi recordado no n.º 32 do presente acórdão, num caso como o do processo principal, os Estados-Membros não são obrigados, à luz do artigo 5.º do acordo-quadro, a prever a conversão de contratos a termo em contratos sem termo. Por conseguinte, também não lhes pode ser imposto que concedam, a título subsidiário, uma indemnização destinada a compensar a falta de tal conversão de contrato.
- 48 O órgão jurisdicional de reenvio salienta, além disso, que a reparação desse prejuízo é puramente teórica, uma vez que não é possível determinar de que maneira o trabalhador em causa pode alegar um direito à reparação do dano sofrido se, designadamente, um concurso de recrutamento tivesse sido organizado pela Administração ou se tivesse beneficiado de propostas de emprego sem termo.
- 49 O Governo italiano alega, a este respeito, que os órgãos jurisdicionais nacionais aplicam critérios particularmente favoráveis, quando se trate quer do estabelecimento quer da avaliação do dano resultante da perda de oportunidades de emprego, exigindo como única prova, mediante presunção, a da perda não de uma vantagem, mas da mera possibilidade de a obter e ao proceder à avaliação do prejuízo sofrido, mesmo na falta de elementos de prova concretos apresentados pelo trabalhador em causa.
- 50 Tendo em conta as dificuldades inerentes à demonstração da existência de uma perda de oportunidades, importa constatar que um mecanismo de presunção que visa garantir ao trabalhador que sofreu, em razão da utilização abusiva de contratos a termo sucessivos, uma perda de oportunidades de emprego, a possibilidade de apagar as consequências de tal violação do direito da União pode satisfazer a exigência de efetividade.
- 51 Em todo o caso, a circunstância de a medida adotada pelo legislador nacional, para sancionar a utilização abusiva dos contratos a termo pelos empregadores do setor privado, constituir a proteção mais ampla passível de ser reconhecida a um trabalhador não pode, em si mesma, ter como consequência atenuar o caráter efetivo das medidas nacionais aplicáveis aos trabalhadores do setor público.
- 52 A este respeito, resulta dos autos no Tribunal de Justiça que a legislação nacional inclui outras medidas destinadas a prevenir e sancionar o recurso abusivo a contratos a termo. Assim, o artigo 36.º, n.º 5, do Decreto Legislativo n.º 165/2001 prevê que as Administrações são obrigadas a recuperar, junto dos dirigentes responsáveis, as quantias pagas aos trabalhadores a título de reparação do prejuízo sofrido

em razão da violação das disposições relativas ao recrutamento ou ao emprego, quando a referida violação decorre de dolo ou de culpa grave. Tal violação é, além disso, tida em conta para efeitos da avaliação do trabalho desses dirigentes, que não podem, em razão dessa violação, receber um prémio de produtividade. Além disso, o artigo 36.º, n.º 6, desse decreto legislativo prevê que as Administrações Públicas que atuaram em violação das disposições relativas ao recrutamento ou ao emprego não podem proceder a recrutamentos, seja a que título for, durante os três anos subsequentes a essa violação.

- 53 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se esses elementos, que têm por objeto as sanções que podem ser aplicadas às Administrações Públicas e seus dirigentes, em caso de recurso abusivo aos contratos a termo, revestem um carácter efetivo e dissuasor para garantir a plena eficácia das normas adotadas em aplicação do acordo-quadro.
- 54 Em face das considerações precedentes, há que responder às questões submetidas que o artigo 5.º do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que, por um lado, não sanciona a utilização abusiva, por um empregador do setor público, de contratos a termo sucessivos mediante o pagamento, ao trabalhador em causa, de uma indemnização que visa compensar a falta de conversão da relação laboral a termo numa relação laboral sem termo, mas, por outro, prevê a concessão de uma indemnização de um valor entre 2,5 e 12 mensalidades da última remuneração do referido trabalhador, acrescida da possibilidade de este último obter a reparação integral do prejuízo fazendo prova, mediante presunção, da perda de oportunidades de encontrar um emprego ou de que, caso um concurso de recrutamento tivesse sido organizado de forma regular, teria sido aprovado no mesmo, desde que tal regulamentação seja acompanhada de um mecanismo de sanção efetivo e dissuasor, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto às despesas

- 55 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

O artigo 5.º do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, celebrado em 18 de março de 1999, que figura no anexo da 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, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que, por um lado, não sanciona a utilização abusiva, por um empregador do setor público, de contratos a termo sucessivos mediante o pagamento, ao trabalhador em causa, de uma indemnização que visa compensar a falta de conversão da relação laboral a termo numa relação laboral sem termo, mas, por outro, prevê a concessão de uma indemnização de um valor entre 2,5 e 12 mensalidades da última remuneração do referido trabalhador, acrescida da possibilidade de este último obter a reparação integral do prejuízo fazendo prova, mediante presunção, da perda de oportunidades de encontrar um emprego ou de que, caso um concurso de recrutamento tivesse sido organizado de forma regular, teria sido aprovado no mesmo, desde que tal regulamentação seja acompanhada de um mecanismo de sanção efetivo e dissuasor, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Assinaturas