



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 6 de dezembro de 2018¹

Processo C-494/17

**Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR
contra
Fabio Rossato,
Conservatorio di Musica F.A. Bonporti**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Corte d'appello di Trento (Tribunal de Recurso de Trento, Itália)]

«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 — Inexistência de direito ao ressarcimento dos danos — Princípio da efetividade»

I. Introdução

1. Como nos processos que estiveram na origem do Acórdão Mascolo e o.², o Tribunal de Justiça é de novo chamado a pronunciar-se num litígio relativo à proteção de trabalhadores contratados a termo no setor do ensino público italiano, especificamente nos conservatórios de música. Todavia, o interesse do presente processo não reside tanto no facto de se debruçar sobre o conteúdo da Lei n.º 107/2015³, aprovada pelo legislador italiano para dar execução a esse acórdão do Tribunal de Justiça, mas sobretudo na interpretação que a Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional, Itália) e a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) fizeram dessa lei. Com efeito, resulta dessa interpretação que o âmbito de aplicação da Lei n.º 107/2015 foi alargado aos docentes cujo vínculo de trabalho a termo foi transformado em vínculo laboral por tempo indeterminado com base «nos anteriores instrumentos de seleção e nos concursos», conforme eram utilizados antes da entrada em vigor dessa lei.

2. Ora, na prática, essa interpretação teria por efeito fazer «tábua rasa», ou seja, excluir qualquer ressarcimento dos danos causados devido à utilização abusiva de contratos a termo sucessivos em violação do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo⁴ durante os catorze anos que antecederam a entrada em vigor da Lei n.º 107/2015, e isto sem tornar aplicáveis a esses trabalhadores as medidas legais previstas nessa lei para prevenir e punir os abusos resultantes da utilização de sucessivos contratos ou vínculos laborais a termo.

1 Língua original: francês.

2 Acórdão de 26 de novembro de 2014 (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401).

3 Legge n.º 107 — Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (Lei n.º 107, reforma do sistema nacional de ensino e formação e delegação para a reformulação das normas legais em vigor), de 13 de julho de 2015 (GURI n.º 162, de 15 de julho de 2015) (a seguir «Lei n.º 107/2015»).

4 Acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, concluído em 18 de março de 1999 (a seguir «acordo-quadro»), anexo à 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).

3. É este o problema suscitado pela questão prejudicial no presente processo.

II. Enquadramento jurídico

A. *Direito da União*

4. Nos termos do artigo 5.º do acordo-quadro, sob a epígrafe «Disposições para evitar os abusos»:

«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, definirem que condições os contratos de trabalho ou relações de trabalho a termo deverão ser considerados:

- a) Como sucessivos;
- b) Como celebrados sem termo.»

B. *Direito italiano*

5. Nos termos do artigo 1.º, n.º 95, da Lei n.º 107/2015:

«Relativamente ao ano letivo de 2015/2016, o [Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Ministério da Educação, do Ensino Universitário e da Investigação, a seguir «Ministério»)] pode implementar um plano extraordinário de recrutamento por tempo indeterminado de docentes para todos os estabelecimentos de ensino públicos, para prover todos os lugares comuns e de apoio aos efetivos “de direito”, que ainda estejam vagos e livres no termo das operações de integração no quadro efetuadas para esse mesmo ano letivo ao abrigo do artigo 399.º do diploma único a que se refere o Decreto Legislativo n.º 297/1994 [5], de 16 de abril de 1994, findas as quais as listas de aptidão dos concursos com base em título e provas publicados antes de 2012 caducam. Relativamente ao ano letivo de 2015/2016, o [Ministério] está também autorizado a prover outros lugares enumerados no quadro 1 anexo à presente lei, distribuídos entre os níveis de ensino primário e secundário e os diferentes tipos de lugares indicados nesse mesmo quadro, bem como entre as diversas regiões, proporcionalmente, para cada nível, aos efetivos escolares das escolas geridas pelo Estado, tendo igualmente em atenção a presença de zonas de montanha ou de pequenas ilhas, zonas interiores, com pouca densidade populacional ou de forte imigração, bem como zonas caracterizadas por elevadas

5 Decreto legislativo n.º 297 — Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine et grado (Decreto Legislativo n.º 297, texto único das disposições legislativas aplicáveis em matéria de ensino, relativas às escolas de todos os tipos e níveis), de 16 de abril de 1994 (suplemento ordinário do GURI n.º 115, de 19 de maio de 1994) (a seguir «Decreto Legislativo n.º 297/1994»).

taxas de abandono escolar. Serão providos os lugares enumerados no quadro 1 para os fins tidos em vista nos n.ºs 7 e 85. A repartição dos lugares referidos no quadro 1 entre as diferentes categorias de concurso é assegurada por despacho do responsável do Ufficio scolastico regionale [serviço regional de educação, Itália], em função das necessidades declaradas pelos próprios estabelecimentos de ensino, nos limites das listas de aptidão a que se refere o n.º 96. A partir do ano letivo de 2016/2017, os lugares indicados no quadro 1 passam a fazer parte dos efetivos da autoridade autónoma e servem, assim, ao seu reforço. A partir do ano letivo de 2015/2016, os lugares que servem para reforçar os efetivos deixam de poder ser ocupados por pessoal titular de contratos de substituição temporários e ocasionais. Apenas durante o ano letivo de 2015/2016, esses lugares não podem ser atribuídos aos substitutos a que se refere o artigo 40.º, n.º 9, da Lei n.º 449 de 27 de dezembro de 1997⁶ e não estão disponíveis para as operações de mobilidade, utilização ou de colocação provisória.»

6. Nos termos do artigo 1.º, n.º 131, da Lei n.º 107/2015:

«A partir de 1 de setembro de 2016, os contratos de trabalho a termo celebrados com o pessoal docente, educativo, administrativo, técnico e auxiliar dos estabelecimentos escolares e educativos do Estado para prover lugares vagos e disponíveis não podem exceder os 36 meses, ainda que não consecutivos.»

7. O artigo 1.º, n.º 132, da Lei n.º 107/2015 determina:

«A estimativa do [Ministério] prevê a criação de um fundo para os pagamentos a efetuar por força de decisão judicial que obrigue ao pagamento de uma indemnização pelos danos causados em virtude da reiteração de contratos a termo por períodos que excedam, no total, 36 meses, ainda que não consecutivos, para lugares vagos e disponíveis, com uma dotação de 10 milhões de euros para cada um dos anos 2015 e 2016 [...]»

III. Factos na origem do processo principal, questão prejudicial e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

8. Fabio Rossato foi recrutado ao abrigo de sucessivos contratos de trabalho a termo como professor de acordeão ao serviço do Conservatorio Statale di Musica di Trento F.A. Bonporti (Conservatório de Música do Estado de Trento F.A. Bonporti, Itália) a partir de 18 de novembro de 2003. De acordo com esses contratos, F. Rossato trabalhou ininterruptamente para a sua entidade patronal durante um período de onze anos e dois meses ao abrigo de dezassete contratos celebrados com o Ministério⁷.

9. Em 20 de dezembro de 2011, por considerar ilegais as cláusulas que fixavam um termo aos diferentes contratos a prazo sucessivamente celebrados, F. Rossato intentou uma ação no Tribunale di Rovereto (Tribunal de Primeira Instância de Rovereto, Itália) em que pedia, a título principal, que fosse declarada a ilegalidade dessas cláusulas e que o seu vínculo de trabalho fosse convertido em vínculo laboral por tempo indeterminado ou, a título subsidiário, o ressarcimento dos danos que lhe foram causados devido à utilização abusiva de contratos a termo em violação do acordo-quadro, bem como a contabilização da antiguidade adquirida para efeitos do cálculo da sua remuneração ao abrigo do artigo 4.º do acordo-quadro.

6 Legge n.º 449 — Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica (Lei n.º 449, que estabelece medidas para a estabilização das finanças públicas), de 27 de dezembro de 1997 (GURI n.º 302, de 30 de dezembro de 1997, suplemento ordinário n.º 255).

7 Esses contratos foram celebrados ao abrigo do artigo 2.º, n.º 6, da Legge n.º 508 — Riforma delle Accademie di belle arti, dell'Accademia nazionale di danza, dell'Accademia nazionale di arte drammatica, degli Istituti superiori per le industrie artistiche, dei Conservatori di musica e degli Istituti musicali pareggiati (Lei n.º 508, reforma das Academias de Belas-Artes, da Academia Nacional de Dança, da Academia Nacional de Arte Dramática, dos Institutos Superiores das Atividades Artísticas, dos Conservatórios de Música e dos Institutos Musicais equiparados), de 21 de dezembro de 1999 (GURI n.º 2, de 4 de janeiro de 2000) (a seguir «Lei n.º 508/1999»).

10. O Tribunale di Rovereto (Tribunal de Primeira Instância de Rovereto) apenas julgou procedente o pedido relativo à contabilização da antiguidade adquirida para efeitos da remuneração. Rejeitou as pretensões fundadas na utilização abusiva de contratos a termo, ao abrigo dos princípios definidos pela Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) no seu acórdão n.º 10127/12⁸.

11. Em 5 de março de 2013, o Ministério recorreu dessa decisão para a Corte d'appello di Trento (Tribunal de Recurso de Trento, Itália), por nela se ter reconhecido a antiguidade adquirida ao longo dos contratos a termo. Em 31 de maio de 2013, F. Rossato interpôs recurso subordinado da referida decisão no órgão jurisdicional de reenvio por esta não ter reconhecido a utilização abusiva de sucessivos contratos a termo e, conseqüentemente, ter julgado improcedentes os seus pedidos de conversão do vínculo de trabalho em vínculo laboral por tempo indeterminado e de ressarcimento dos danos.

12. O órgão jurisdicional de reenvio indica que o processo foi repetidamente adiado enquanto se aguardava pelos acórdãos da Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) e da Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) na sequência do Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o.⁹. O órgão jurisdicional de reenvio esclarece que, na sequência desse acórdão, foi aprovada a Lei n.º 107/2015, que tem por objetivo «adaptar a legislação nacional à europeia, a fim de evitar os abusos nas sucessões de contratos de trabalho a termo para o pessoal docente e não docente das escolas públicas [...] na sequência do [Acórdão Mascolo e o.]».

13. Em 2 de setembro de 2015, no decurso do processo, o vínculo de trabalho a termo de F. Rossato foi transformado em vínculo laboral por tempo indeterminado mediante, antes de mais, a celebração de um contrato por tempo indeterminado¹⁰ e, em seguida, a sua titularização. Essa transformação ocorreu devido à sua subida na lista de aptidão permanente, com base nas notas ministeriais n.ºs 36913/15 e 8893/15, respetivamente, do Ministero delle Finanze (Ministério das Finanças) e do Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Ministério da Educação, do Ensino Universitário e da Investigação) que autorizaram a contratação por tempo indeterminado ao abrigo do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 104/13¹¹, do artigo 2.º-*bis* do decreto-legge n.º 97/2004¹², do artigo 2.º da Lei n.º 508/1999 e do artigo 270.º do Decreto Legislativo n.º 297/1994.

14. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação)¹³, aplicando os princípios enunciados pela Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional)¹⁴, declarou, a respeito do pessoal docente, que a transformação do vínculo de trabalho em vínculo por tempo indeterminado constituía uma medida de ressarcimento «proporcionada, efetiva, suficientemente eficaz» e apropriada para punir a utilização abusiva de contratos a termo e «eliminar as conseqüências da violação do direito da União», pelo que o trabalhador em causa não podia invocar qualquer prejuízo decorrente desse abuso.

8 Acórdão relativo à especificidade do «corpus» regulamentar relativo às substituições no setor escolar, ao abrigo do artigo 399.º do Decreto Legislativo n.º 297/1994 e do artigo 4.º da Legge n.º 124, recante disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (Lei n.º 124 que estabelece medidas urgentes em matéria de pessoal escolar), de 3 de maio de 1999 (GURI n.º 107, de 10 de maio de 1999) (a seguir «Lei n.º 124/1999»). A propósito desse acórdão e desses artigos, v. 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.ºs 18, 20 a 22 e 27 a 32).

9 C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401.

10 Com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014.

11 Decreto-legge n.º 104 — Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca (Decreto-Lei n.º 104, Medidas urgentes em sede de instrução, universidade e investigação), de 12 de setembro de 2013 (GURI n.º 214, de 12 de setembro de 2013) (a seguir «Decreto-Lei n.º 104/2013»), convertido em lei, com alterações, pela Lei n.º 128, de 8 de novembro de 2013 (GURI n.º 264, de 11 de novembro de 2013).

12 Decreto-legge n.º 97 — Disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2004-2005, nonché in materia di esami di Stato e di Università (Decreto-Lei n.º 97, que adota disposições urgentes para assegurar que o início do ano escolar 2004-2005 decorre em boas condições, bem como em matéria de exames de estado e universitários), de 7 de abril de 2004 (GURI n.º 88, de 15 de abril de 2004), convertido em lei, com alterações, pela Lei n.º 143, de 4 de junho de 2004 (GURI n.º 130, de 5 de junho de 2004).

13 Acórdãos de 30 de dezembro de 2016 n.ºs 27566/16, 27565/16, 27562/16, 27561/16 e 27560/16.

14 Acórdão n.º 187/2016 de 17 de maio de 2016.

15. O órgão jurisdicional de reenvio observa que a «transformação» do vínculo laboral em contrato por tempo indeterminado a que fazem referência as decisões desses órgãos jurisdicionais supremos só produz efeitos para o futuro e é distinta da «conversão» do vínculo de trabalho em vínculo por tempo indeterminado, que é sanção prevista — para além do ressarcimento dos danos — para o setor privado e tem efeitos retroativos¹⁵. O órgão jurisdicional de reenvio considera que F. Rossato não pode, nos termos da legislação nacional, conforme alterada na sequência do acórdão da Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) e interpretada pela Corte di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação), exigir nem a conversão em contrato por tempo indeterminado, que não é aplicável à função pública, nem ser indemnizado por perdas e danos, pois a transformação da sua relação de trabalho em contrato por tempo indeterminado ocorreu devido à posição que ocupava na lista de aptidão permanente, com base nos «anteriores instrumentos de seleção por concurso», conforme aplicados anteriormente à entrada em vigor da Lei n.º 107/2015.

16. Estas circunstâncias levam o órgão jurisdicional de reenvio a ter dúvidas quanto à legalidade dessa consequência da interpretação da Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) e da Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) na perspetiva do acordo-quadro e dos princípios expostos pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Mascolo e o.¹⁶

17. Foi nestas circunstâncias que a Corte d'appello di Trento (Tribunal de Recurso de Trento), por decisão de 13 de julho de 2017 que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de agosto de 2017, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 5.º, n.º 1, do [acordo-quadro] ser interpretado no sentido de que se opõe à aplicação das disposições do artigo 1.º, n.ºs 95, 131 e 132, [da Lei n.º 107/2015], que prevê a transformação das relações de trabalho a termo em relações por tempo indeterminado, para o futuro, do pessoal docente contratado a termo, sem efeitos retroativos e sem ressarcimento dos danos, como medidas proporcionadas, suficientemente eficazes e dissuasivas para assegurar a plena eficácia das normas do acordo-quadro no que respeita à violação do mesmo através da renovação abusiva de contratos a termo durante o período anterior àquele em que as medidas previstas nas referidas normas se destinam a produzir efeitos?»

18. O recorrente no processo principal, o Governo italiano e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas. Todos se fizeram representar na audiência que teve lugar em 27 de setembro de 2018.

15 Artigo 5.º, n.º 4 bis, 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, Transposição da 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). Recordo que esta disposição estava em causa nos processos que estiveram na origem do Acórdão de 7 de março de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, n.º 7). Dos elementos desse processo resulta que essa disposição foi revogada e substituída por uma disposição com conteúdo substancialmente idêntico, o artigo 19.º do decreto legislativo n.º 81 — Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n.º 183 (Decreto Legislativo n.º 81, Sistematização dos contratos de trabalho e revisão da legislação relativa às obrigações profissionais, em conformidade com o disposto no artigo 1.º, n.º 7, da Lei n.º 183, de 10 de dezembro de 2014) de 15 de junho de 2015 (suplemento ordinário do GURI n.º 144, de 24 de junho de 2015). Por força desta disposição, uma vez excedido o prazo máximo de trinta e seis meses, independentemente de se tratar de um contrato único ou de contratos sucessivos celebrados para o exercício de funções do mesmo nível e do mesmo estatuto legal, «o contrato é transformado num contrato por tempo indeterminado com efeitos a partir da data em que esse prazo foi excedido».

16 Acórdão de 26 de novembro de 2014 (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401).

IV. Análise

A. Quanto à admissibilidade

19. Nas suas observações escritas, o Governo italiano alega a inadmissibilidade da questão prejudicial. Sustenta, em primeiro lugar, que a questão submetida é de natureza hipotética. Com efeito, o órgão jurisdicional de reenvio parte da premissa de que o artigo 1.º, n.ºs 95, 131 e 132, da Lei n.º 107/2015 não se aplica ao litígio, que se rege pelos artigos 270.º e 485.º do Decreto Legislativo n.º 297/1994. O Governo italiano sustenta, a esse respeito, que o vínculo laboral foi transformado num contrato por tempo indeterminado não ao abrigo do artigo 1.º, n.º 95, da Lei n.º 107/2015, mas nos termos do procedimento de transformação dos vínculos laborais em contratos por tempo indeterminado previsto no artigo 270.º do Decreto Legislativo n.º 297/1994. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que emita uma opinião consultiva sobre a compatibilidade do artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro com a aplicação retroativa da Lei n.º 107/2015. O Governo italiano alega, em segundo lugar, que esse órgão jurisdicional não refere as datas de início e de termo dos contratos a prazo celebrados pelas partes no processo principal, o que obstava à verificação da existência de abusos no recurso a esse tipo de contratos.

20. Considero que estes argumentos devem ser rejeitados.

21. Em primeiro lugar, contrariamente ao que afirma o Governo italiano, resulta da decisão de reenvio que a Lei n.º 107/2015, conforme interpretada pela Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) e pela Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação), se aplica igualmente a todos os docentes cuja transformação do vínculo laboral em vínculo por tempo indeterminado ocorreu «com base nos anteriores instrumentos de seleção e nos concursos». Por conseguinte, o problema que este processo suscita não tem natureza hipotética.

22. Em segundo lugar, o argumento de que não era possível verificar se os contratos a termo celebrados pelas partes podiam ser qualificados de abusivos, dado, nomeadamente, não existir, nesses contratos, qualquer referência à sua data de termo, é destituído de qualquer pertinência. Com efeito, o próprio órgão jurisdicional de reenvio considera, dentro da sua esfera de competência, que F. Rossato lecionou «ininterruptamente» de 18 de novembro de 2003 a 2 de setembro de 2015, data da transformação do seu vínculo laboral em contrato por tempo indeterminado.

23. Nestas condições, concluo que o pedido de decisão prejudicial é admissível.

B. Quanto ao mérito

1. Observações preliminares

24. O presente processo, do mesmo modo que os processos que deram lugar ao Acórdão Mascolo e o.¹⁷ e nos quais apresentei conclusões, insere-se num contexto jurídico complexo e suscita de novo a questão da interpretação do acordo-quadro e respetiva aplicação no âmbito do sistema nacional de substituição do pessoal docente do ensino público, em particular dos conservatórios de música. Para melhor compreender as problemáticas subjacentes ao presente pedido de decisão prejudicial,

¹⁷ Acórdão de 26 de novembro de 2014 (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401).

parece-me pertinente, neste momento, iniciar a minha análise com uma evocação dos elementos essenciais do referido sistema nacional, conforme decorrem da decisão de reenvio. Em seguida, procederei ao exame da questão prejudicial à luz da jurisprudência, designadamente do Acórdão Mascolo e o.¹⁸.

25. Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio explica, no essencial, que as disposições da legislação nacional aplicáveis quando foi intentada a ação em primeira instância são o artigo 2.º, n.º 6, da Lei n.º 508/1999 e o artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 124/1999¹⁹, porquanto F. Rossato tinha celebrado os contratos a termo em causa com a sua entidade patronal após lhe ter sido atribuído um posto no Conservatório de Música de Trento com base nas listas de aptidão permanentes²⁰. Com efeito, segundo as indicações prestadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, no que toca aos conservatórios de música e aos institutos de arte, a Lei n.º 508/1999 previa a celebração de contratos a termo para o provimento das vagas e postos de ensino efetivamente vagos e disponíveis, enquanto se aguardava a conclusão dos procedimentos de concurso para a admissão de pessoal docente do quadro. Esse órgão jurisdicional acrescenta que essas disposições não definiam nem prazos vinculativos nem sanções para o caso de violação desses prazos, puramente indicativos, nem tão-pouco sanções para a renovação, que daí decorria, de contratos a termo para satisfazer exigências permanentes e duráveis da administração pública.

26. No presente caso, como sublinhado pelo órgão jurisdicional de reenvio, a transformação do vínculo laboral a termo de F. Rossato teve lugar ao abrigo do procedimento de transformação dos vínculos laborais em contratos por tempo indeterminado prevista no artigo 270.º do Decreto Legislativo n.º 297/1994. Esclarece ainda que o artigo 270.º do Decreto Legislativo n.º 297/1994 dispunha que o recrutamento dos docentes se fazia, para metade dos lugares disponíveis por ano letivo, com base em concurso por títulos e provas e, para a outra metade, com base nas listas permanentes de classificação²¹.

27. Em segundo lugar, resulta do pedido de decisão prejudicial que, na sequência do Acórdão Mascolo e o.²², esse sistema foi modificado pela Lei n.º 107/2015. Essa lei determinava que os lugares disponíveis do quadro de efetivos deviam ser preenchidos e que cessava, *para o futuro*, relativamente a essas vagas, o recurso abusivo a contratos a termo. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio expõe que as medidas previstas pela legislação em causa consistem, por um lado, em limitar a uma duração total de 36 meses, ainda que não consecutivos, os contratos de trabalho a termo celebrados para o preenchimento dos lugares vagos e disponíveis de docentes (artigo 1.º, n.º 131) e, por outro, na criação de um fundo para ressarcimento dos danos causados em virtude da utilização de contratos a termo por períodos que excedam, no total, 36 meses, ainda que não consecutivos, para cada um dos anos 2015

18 Acórdão de 26 de novembro de 2014 (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401).

19 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 2.º, n.º 6, da Lei n.º 508/1999 é análogo ao artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 124/1999, que estava em causa no contexto dos processos que estiveram na origem do 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) e cuja incompatibilidade com o artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro foi reconhecida pelo Tribunal de Justiça. Relativamente ao teor do artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 124/1999, v. 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 18).

20 A este respeito, recorde que, nos processos que estiveram na origem do Acórdão Mascolo e o., nos quais, conforme acabei de referir na nota 19, as questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça diziam designadamente respeito ao artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 124/1999, o Tribunal de Justiça sublinhou que das decisões de reenvio e das explicações fornecidas na audiência decorria que, «por força da regulamentação nacional em causa nos processos principais, conforme prevista na Lei n.º 124/1999, o recrutamento de pessoal nas escolas geridas pelo Estado é efetuado tanto sem termo, através da integração no quadro, como a termo, através de substituições. A integração no quadro é efetuada através do regime «de duplo canal», ou seja, para metade dos postos disponíveis por ano letivo, através de concursos documentais e prestação de provas e, para a outra metade, com base nas listas de aptidão permanentes nas quais figuram não só os nomes dos docentes aprovados nesses concursos que todavia não conseguiram um lugar de efetivo, mas também os que frequentaram cursos de habilitação em escolas de especialização para o ensino. Procedem-se às substituições recorrendo a essas listas, sendo certo que a sucessão de substituições pelo mesmo docente implica a sua progressão na lista e é suscetível de levar à integração no 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 89).

21 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o artigo 270.º do Decreto Legislativo n.º 297/1994 era análogo ao artigo 399.º, n.º 1, do mesmo decreto legislativo, em causa nos processos que estiveram na origem do 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.ºs 21 e 22). V. igualmente as conclusões que apresentei nesses processos (EU:C:2014:2103, n.º 49). Sobre as listas de aptidão, v. nota 20.

22 Acórdão de 26 de novembro de 2014 (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401).

e 2016 (artigo 1.º, n.º 132)²³. O órgão jurisdicional de reenvio sublinha igualmente que essa mesma lei confirmou, no seu artigo 1.º, n.º 95, que os concursos devem ter uma frequência trienal e previu, para o ano letivo de 2015/2016, um plano extraordinário de contratação, por tempo indeterminado, de pessoal docente para o preenchimento das vagas do quadro de efetivos «de direito», mediante concurso simplificado, após a integração no quadro dos docentes validamente inscritos nas listas de aptidão permanentes²⁴.

28. Em terceiro lugar, resulta da decisão de reenvio e das informações dadas na audiência que a transformação do vínculo de trabalho de F. Rossato em vínculo por tempo indeterminado não teve lugar ao abrigo do recrutamento extraordinário previsto na Lei n.º 107/2015. Apesar disso, no presente caso, a interpretação dessa lei pela Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) e pela Corte di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) impedia que F. Rossato pedisse para ser ressarcido pelos danos que lhe foram causados pela utilização abusiva de sucessivos contratos a termo antes da entrada em vigor da Lei n.º 107/2015²⁵.

29. É neste contexto que se insere o processo principal.

2. Exame da questão prejudicial

30. A presente questão prejudicial, conforme formulada pelo órgão jurisdicional de reenvio, diz respeito à compatibilidade das disposições da Lei n.º 107/2015 adotadas na sequência do Acórdão Mascolo e o.²⁶ com o artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro. A interpretação dessa lei pela Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) e pela Corte di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) impede que um docente, como o recorrente no processo principal — contratado durante um período contínuo de onze anos e dois meses pelo Ministério ao abrigo de dezassete contratos a termo sucessivos, e que acabou por ser titularizado — obtivesse a «conversão» de toda a relação laboral em contrato por tempo indeterminado com efeitos retroativos e o ressarcimento dos danos causados pela utilização abusiva de contratos a termo.

31. Recordo de imediato que, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça instituído pelo artigo 267.º TFUE, compete a este dar ao órgão jurisdicional nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, incumbe, sendo caso disso, ao Tribunal de Justiça reformular as questões que lhe são submetidas²⁷.

32. No presente caso, sou de opinião que, com a sua questão, a Corte d'appello di Trento (Tribunal de Recurso de Trento) pergunta, no essencial, se o artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma interpretação jurisprudencial de disposições do ordenamento jurídico nacional, como as que estão em causa no processo principal, que instituem medidas destinadas a prevenir a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos, segundo a qual não há lugar a qualquer ressarcimento dos danos causados pela utilização abusiva de contratos a termo sucessivos durante o período anterior à entrada em vigor das referidas disposições.

23 V. n.º 7 das presentes conclusões.

24 Sublinho que da audiência de alegações se retira que, até essa data, ainda não tinha sido organizado nenhum concurso.

25 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esses supremos tribunais fundamentaram essa conclusão, por um lado, na margem de apreciação de que os Estados-Membros dispõem para definir as medidas destinadas a punir a ilegalidade que resulta da utilização abusiva dos contratos a termo e, por outro, na decisão da Comissão, atenta a nova regulamentação adotada pela República italiana, de arquivar o processo de infração que tinha iniciado contra esse Estado-Membro por violação da Diretiva 1999/70.

26 Acórdão de 26 de novembro de 2014 (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401).

27 Acórdão de 22 de junho de 2017, Federatie Nederlandse Vakvereniging e o. (C-126/16, EU:C:2017:489, n.º 36).

a) Quanto ao âmbito de aplicação do acordo-quadro e à interpretação do artigo 5.º, n.º 1

33. Importa recordar que decorre do artigo 1.º do acordo-quadro que este tem por objeto implementar um dos seus objetivos, ou seja, estabelecer um quadro para evitar os abusos decorrentes da utilização de sucessivos contratos de trabalho ou vínculos laborais a termo. Esse quadro jurídico deve incluir um determinado número de disposições mínimas de proteção destinadas a evitar a precarização da situação dos trabalhadores por conta de outrem²⁸ e, portanto, a fragilização da sua situação, por serem contratados a termo durante um longo período²⁹. Com efeito, essa categoria de trabalhadores assalariados corre o risco, durante uma parte substancial da sua carreira profissional, de ficar excluída do benefício da estabilidade de emprego, que, como resulta do acordo-quadro³⁰, constitui, no entanto, um elemento primordial da proteção dos trabalhadores³¹.

34. Na realização desse objetivo, o referido quadro inclui dois tipos de medidas³². Por um lado, o artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro impõe a obrigação de os Estados-Membros introduzirem uma ou várias das medidas de prevenção desses abusos elencadas nas alíneas a) a c), sempre que não existam medidas legais equivalentes no ordenamento jurídico nacional³³. Ao proceder deste modo, o acordo-quadro impõe aos Estados-Membros um objetivo geral, que consiste na prevenção desses abusos, deixando-lhes simultaneamente a escolha dos meios para chegar a esse resultado, na condição de não porem em causa o objetivo ou o efeito útil do acordo-quadro³⁴. Por outro lado, o artigo 5.º do acordo-quadro, designadamente a alínea b) do n.º 2, impõe aos Estados-Membros e/ou parceiros sociais a adoção de medidas destinadas a punir os abusos³⁵.

35. No presente caso, é certo que, tal como o órgão jurisdicional de reenvio indicou, houve uma utilização abusiva de contratos a termo sucessivos. Com efeito, F. Rossato lecionou «ininterruptamente» durante o período compreendido entre 18 de novembro de 2003 e 2 de setembro de 2015, data da transformação do seu vínculo laboral mediante a celebração do contrato por tempo indeterminado, com efeitos retroativos a janeiro de 2014. Por conseguinte, um trabalhador como o recorrente no processo principal, que foi recrutado na qualidade de docente para efetuar substituições anuais em conservatórios geridos pelo Estado ao abrigo de contratos de trabalho a termo que se sucederam durante um período contínuo de onze anos e dois meses sem que existissem razões objetivas para tal, integra o âmbito de aplicação do acordo-quadro por força dos artigos 2.º e 5.º desse acordo-quadro³⁶.

28 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 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 72).

29 V. as Conclusões que apresentei nos processos apensos Mascolo e o. (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2103, n.º 60).

30 V. segundo parágrafo do Preâmbulo do acordo-quadro bem como os n.ºs 6 a 8 das Considerações Gerais desse acordo-quadro.

31 V. Acórdãos de 22 de novembro de 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, n.º 64); 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); 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); e de 25 de outubro de 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, n.º 31).

32 Tal como o advogado-geral M. Poiares Maduro já havia indicado nas Conclusões que apresentou no processo Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, n.ºs 29 e 30).

33 Com efeito, os Estados-Membros, após consulta dos parceiros sociais, e/ou os parceiros sociais deverão introduzir, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro, de forma *efetiva e vinculante*, as medidas destinadas a impedir a utilização abusiva dos contratos a termo. Acórdãos de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 69); de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o. (C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 74); 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, n.º 74).

34 V., neste sentido, 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).

35 V., a este respeito, Acórdão de 7 de setembro de 2006, Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, e jurisprudência referida). V., igualmente, Conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, n.ºs 29 e 30).

36 Quanto ao âmbito de aplicação *ratione persone* do acordo-quadro, o Tribunal de Justiça já esclareceu que não está excluído nenhum setor especial, sendo, portanto, aplicável ao pessoal recrutado no setor do ensino. Acórdãos 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 38), 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, n.º 69).

36. Importa esclarecer, nesta fase, que o órgão jurisdicional de reenvio aborda dois aspetos problemáticos: por um lado, a tomada em consideração parcial da antiguidade de F. Rossato quando da sua titularização ao abrigo da legislação anterior à Lei n.º 107/2015 e, por outro, a consequência da interpretação dessa lei pela Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) e pela Corte di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação), ou seja, a proibição do ressarcimento dos danos causados pela utilização abusiva de contratos a termo sucessivos no que respeita aos docentes cujo vínculo de trabalho a termo foi transformado em vínculo laboral por tempo indeterminado por força da legislação anterior a essa lei.

b) Quanto à tomada em consideração parcial da antiguidade

37. O órgão jurisdicional de reenvio observa que F. Rossato beneficiou de uma contabilização parcial da sua antiguidade quando foi titularizado ao abrigo da legislação anterior à Lei n.º 107/2015, ou seja, com efeitos a janeiro de 2014.

38. Com efeito, resulta das observações do governo italiano que o artigo 485.º do Decreto Legislativo n.º 297/1994, aplicável a F. Rossato quando da sua titularização, definia um regime especial que beneficiava os docentes do sistema escolar ao permitir-lhes serem titularizados com uma reconstituição parcial da respetiva carreira. Segundo esse governo, essa reconstituição era efetuada por meio de coeficientes e ajustamentos que tinham em conta a carreira anterior do docente e que distinguia a sua situação da de um docente aprovado na mesma data, sem antes ter trabalhado a termo ao serviço da administração escolar. O Governo italiano alega que esses ajustamentos, por meio dos quais esses períodos só parcialmente são tidos em consideração, constituem uma aplicação legítima do princípio *pro rata temporis* consagrado no artigo 4.º do acordo-quadro.

39. Sem prejuízo da verificação destes elementos pelo órgão jurisdicional de reenvio Parece-me que o direito da União não impõe, em caso de utilização abusiva de contratos a termo, a transformação de todo o vínculo de trabalho a termo em vínculo laboral por tempo indeterminado com efeitos retroativos («conversão»). Recordo, a este propósito, que o Tribunal de Justiça já declarou que, atenta a margem de apreciação de que dispõem no que respeita à organização das suas próprias administrações públicas, os Estados-Membros podem, em princípio, sem violar a Diretiva 1999/70 ou o acordo-quadro, prever as condições de acesso à qualidade de funcionários do quadro permanente e as condições de emprego de tais funcionários, nomeadamente quando estes eram anteriormente empregados das Administrações no âmbito de contratos de trabalho a termo³⁷. O Tribunal de Justiça também admitiu que certas diferenças de tratamento entre os funcionários do quadro contratados na sequência de um concurso geral e os contratados após terem adquirido uma experiência profissional com base em contratos de trabalho a termo podem, em princípio, encontrar justificação nas diferenças de qualificações exigidas e na natureza das tarefas pelas quais devem assumir a responsabilidade³⁸.

37 Acórdãos de 8 de setembro de 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, n.º 76); de 18 de outubro de 2012, Valenza e o. (C-302/11 a C-305/11, EU:C:2012:646, n.º 57); e de 20 de setembro de 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 43).

38 Acórdãos de 8 de setembro de 2011, Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557, n.º 78); de 18 de outubro de 2012, Valenza e o. (C-302/11 a C-305/11, EU:C:2012:646, n.º 60); e de 20 de setembro de 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 46).

40. Em especial, cabe sublinhar que o artigo 485.º do Decreto Legislativo n.º 297/1994³⁹ estava em causa no âmbito do processo que deu azo ao recente Acórdão Motter⁴⁰. Nesse processo, o órgão jurisdicional de reenvio interrogava-se sobre se o direito italiano, ao prever na referida disposição uma fórmula degressiva de contabilização da antiguidade adquirida ao abrigo de contratos a termo com o objetivo de evitar uma discriminação negativa dos candidatos aprovados num concurso para a função pública, era compatível com o artigo 4.º do acordo-quadro. O Tribunal de Justiça declarou que o artigo 4.º do acordo-quadro devia ser interpretado no sentido de que não se opõe, em princípio, a essa disposição que, para efeitos de classificação de um trabalhador num escalão remuneratório no momento em que é contratado como funcionário do quadro, conta na totalidade os períodos de serviço cumpridos no âmbito de contratos de trabalho a termo até ao limite de quatro anos, mas só conta uma parte dos anos que os excedam, até ao máximo de dois terços⁴¹.

41. Atento o que precede, a questão prejudicial deve ser compreendida no sentido de que se refere unicamente à circunstância, evocada pelo órgão jurisdicional de reenvio, de não existir qualquer ressarcimento do prejuízo causado pela utilização abusiva de contratos a termo sucessivos para os docentes que eram titularizados ao abrigo da legislação anterior à Lei n.º 107/2015 e que, conseqüentemente, ficaram privados dos seus direitos a serem indemnizados, direitos esses que existem enquanto medida punitiva na aceção do acordo-quadro e da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

c) Quanto à consequência da interpretação jurisprudencial da Lei n.º 107/2015

42. O órgão jurisdicional de reenvio, após ter demonstrado claramente a existência de abuso, pretende saber se a consequência da interpretação jurisprudencial da Lei n.º 107/2015, ou seja, a proibição de qualquer ressarcimento do prejuízo causado pela utilização abusiva de contratos a termo sucessivos durante o período anterior à entrada em vigor dessa lei, constitui uma medida apta a punir essa utilização abusiva.

43. É jurisprudência constante que quando, como no caso em apreço, o direito da União não prevê sanções específicas para a hipótese de 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-quadro⁴². Além disso, como por diversas vezes sublinhado pelo Tribunal de Justiça, 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 União⁴³.

44. Dessa jurisprudência resulta que os Estados-Membros são obrigados a garantir o resultado imposto pela Diretiva 1999/70 e pelo acordo-quadro e, portanto, o respetivo efeito útil. De qualquer modo, o princípio da efetividade e — caso possa ser encontrada uma comparação adequada no ordenamento jurídico interno — o princípio da equivalência devem ser garantidos⁴⁴.

39 O artigo 485.º do Decreto Legislativo n.º 297/1994 determina: «Ao pessoal docente dos estabelecimentos de ensino secundário e artístico é reconhecido como tempo de serviço permanente o serviço prestado nas referidas escolas públicas e equiparadas, incluindo no estrangeiro, na qualidade de docente contratado a termo, para efeitos jurídicos e económicos, na sua totalidade nos primeiros quatro anos, e em dois terços no período eventualmente excedente, bem como, para efeitos estritamente económicos, o terço restante. Os direitos económicos decorrentes do referido reconhecimento mantêm-se e serão tidos em consideração em todos os níveis remuneratórios posteriores ao atribuído no momento do referido reconhecimento.»

40 Acórdão de 20 de setembro de 2018 (C-466/17, EU:C:2018:758).

41 Acórdão de 20 de setembro de 2018, Motter (C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 54).

42 Acórdãos de 4 de julho de 2006, Adeneler e o. (C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 94); de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o. (C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 158); 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 62); 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, n.º 77).

43 Acórdãos de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o. (C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 160); 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 de 7 de março de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, n.º 31).

44 V., a este respeito, as Conclusões que apresentei no processo Santoro (C-494/16, EU:C:2017:822, n.ºs 50 a 52).

45. Tendo em conta a interpretação dada pela Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) e pela Corte di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) à regulamentação em causa no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio manifesta dúvidas quanto ao respeito do princípio da efetividade.

46. É verdade que, tal como o Tribunal de Justiça por diversas vezes referiu, o acordo-quadro não estabelece uma obrigação geral dos Estados-Membros de prever a conversão dos contratos de trabalho a termo em contratos sem termo. Com efeito, o artigo 5.º, n.º 2, do acordo-quadro deixa, em princípio, aos Estados-Membros a incumbência de determinar quais as condições em que os contratos ou as relações laborais a termo são considerados celebrados por tempo indeterminado. Daqui resulta que o acordo-quadro não estabelece as condições em que se pode fazer uso dos contratos por tempo indeterminado⁴⁵.

47. Resulta da decisão de reenvio que o legislador italiano optou por prever na Lei n.º 107/2015, enquanto medidas tomadas para aplicar o acordo-quadro, designadamente, um plano extraordinário de contratação de pessoal docente por tempo indeterminado bem como o ressarcimento dos danos causados pelo recurso abusivo a contratos de trabalho a termo sucessivos por um período total superior a 36 meses⁴⁶. Ora, a interpretação dessa lei pela Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) e pela Corte di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) conduziu ao alargamento do âmbito de aplicação dessa lei aos docentes, como o recorrente no processo principal, apenas para os excluir do benefício dessas medidas. Em particular, relativamente à transformação dos sucessivos contratos de trabalho a termo em contratos por tempo indeterminado ao abrigo da legislação anterior à Lei n.º 107/2015, a interpretação jurisprudencial dessa lei obsta, de forma absoluta, a qualquer ressarcimento dos danos causados pelo recurso abusivo a contratos a termo nos catorze anos que precederam a sua entrada em vigor.

48. Neste contexto, coloca-se a questão de saber se tal interpretação jurisdicional pode privar de efeitos retroativos uma medida, prevista pelo legislador nacional para dar cumprimento à Diretiva 1999/70 e ao acordo-quadro, destinada a sancionar o recurso abusivo a sucessivos contratos de trabalho a termo. Consequentemente, coloca-se outra questão: essa medida sancionatória, cuja aplicação é proibida por uma interpretação jurisprudencial, constitui uma sanção suficientemente efetiva e dissuasiva?

49. Não creio.

50. Em primeiro lugar, em conformidade com jurisprudência constante, a obrigação, decorrente de uma diretiva, de os Estados-Membros alcançarem o resultado nela previsto assim como o dever, resultante do artigo 4.º TUE, de tomarem todas as medidas gerais ou especiais adequadas para assegurar o cumprimento dessa obrigação impõem-se a todas as autoridades dos Estados-Membros, incluindo, no âmbito das suas competências, às autoridades judiciais⁴⁷.

45 Acórdãos de 8 de março de 2012, Huet (C-251/11, EU:C:2012:133, n.ºs 38 a 40); 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 65); 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, n.º 80).

46 V. artigos 1.º, n.º 95, e 132.º da Lei n.º 107/2015.

47 Acórdãos de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o. (C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 106), de 14 de setembro de 2016, Martínez Andrés e Castrejana López (C-184/15 e C-197/15, EU:C:2016:680, n.º 50); e de 25 de outubro de 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859, n.º 67).

51. Em segundo lugar, embora esteja de acordo para considerar que, em princípio, a Lei n.º 107/2015 prevê medidas destinadas a prevenir e sancionar o recurso abusivo a sucessivos contratos de trabalho a termo no que respeita aos docentes do setor público⁴⁸, é certo que essa lei prevê essas medidas *apenas para o futuro* e que a interpretação que a jurisprudência faz dessa lei implica a proibição de qualquer ressarcimento dos danos decorrentes dos abusos ocorridos antes da sua entrada em vigor, ou seja, durante os catorze anos que a precederam⁴⁹.

52. Em terceiro lugar, importa recordar que, como resulta da decisão de reenvio, a transformação dos sucessivos contratos de trabalho a termo do recorrente no processo principal em contrato por tempo indeterminado resulta apenas da sua subida na lista de aptidão ao abrigo da regulamentação anterior à Lei n.º 107/2015⁵⁰.

53. A este respeito, recorde-se que, no Acórdão Mascolo e o.⁵¹, o Tribunal de Justiça considerou incompatível com o direito da União a regulamentação nacional anterior à Lei n.º 107/2015 na medida em que exclui qualquer possibilidade de ressarcimento pelos prejuízos decorrentes do recurso abusivo a sucessivos contratos de trabalho a termo no setor do ensino. Com efeito, segundo o Tribunal de Justiça, como a regulamentação em causa nesse processo também não permitia a transformação dos sucessivos contratos de trabalho a termo em contrato ou vínculo laboral por tempo indeterminado, a única possibilidade de um trabalhador que tenha efetuado substituições ao abrigo do artigo 4.º da Lei n.º 124/1999 numa escola gerida pelo Estado obter a transformação dos seus sucessivos contratos de trabalho a termo em contrato ou vínculo laboral por tempo indeterminado residia na sua entrada para o quadro por efeito da sua subida na lista de aptidão⁵². Todavia, o Tribunal de Justiça considerou que «sendo essa possibilidade aleatória, não pode ser considerada uma sanção com caráter suficientemente efetivo e dissuasivo para garantir a plena eficácia das normas adotadas nos termos do acordo-quadro». O Tribunal de Justiça também considerou que o prazo de integração dos docentes nos quadros no âmbito do regime aplicável antes da entrada em vigor da Lei n.º 107/2015 era «tão variável quanto incerto»⁵³.

54. Parece-me óbvio que F. Rossato se encontra numa situação análoga à dos autores dos processos que estiveram na origem do Acórdão Mascolo e o.⁵⁴ Com efeito, a entrada de F. Rossato para o quadro ocorreu não devido ao recrutamento extraordinário previsto na Lei n.º 107/2015, mas por efeito da subida na lista de aptidão permanente no âmbito do regime anterior à Lei n.º 107/2015, ou seja, ao abrigo do artigo 2.º, n.º 6, da Lei n.º 508/1999, que é análogo ao artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 124/1999⁵⁵. Daqui resulta que não só a entrada do recorrente no processo principal para o quadro dependia, como nos processos que estiveram na origem do Acórdão Mascolo e o., de circunstâncias imprevisíveis e aleatórias⁵⁶, mas também que a interpretação da Lei n.º 107/2015 pela Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) e pela Corte di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação)

48 Dito isto, devo confessar que sinto algumas dificuldades em considerar que um plano «extraordinário» de recrutamento possa eliminar completamente o caráter «aleatório» ou «imprevisível» — na aceção do exposto nos n.ºs 52 e 53 das presentes conclusões — da transformação do vínculo de trabalho a termo em vínculo laboral por tempo indeterminado para os docentes que tenham sido titularizados ao abrigo da lei anterior à Lei n.º 107/2015. Todavia, como a questão prejudicial não diz respeito tanto ao conteúdo das disposições dessa lei, mas mais às consequências da interpretação da Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) e da Corte di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação), abstenho-me de me pronunciar sobre esse aspeto.

49 Recordo que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar em que medida as condições de aplicação e a execução efetiva das disposições relevantes do direito interno fazem com que estas constituam uma medida adequada para evitar e, se for caso disso, punir a utilização abusiva de contratos ou relações laborais a termo sucessivos. Todavia, o Tribunal de Justiça, decidindo a título prejudicial, pode, sendo caso disso, fornecer esclarecimentos que permitam orientar o órgão jurisdicional nacional na sua apreciação. V., designadamente, 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.ºs 82 e 83).

50 Designadamente, o artigo 4.º da Lei n.º 124/1999. V. n.º 25 das presentes conclusões, bem como as notas 19 e 20.

51 Acórdão de 26 de novembro de 2014 (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401).

52 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.ºs 114 a 116).

53 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.ºs 105 a 107, 116 e 117).

54 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.ºs 105 a 115).

55 V., a este respeito, n.º 25 das presentes conclusões.

56 V., neste sentido, 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 107).

excluiu «qualquer possibilidade de esses docentes obterem o ressarcimento do dano eventualmente sofrido» em razão do recurso abusivo a contratos a termo⁵⁷. Ora, nessa situação, o ressarcimento do dano causado pelo recurso abusivo a contratos a termo sucessivos constitui a única medida sancionatória para garantir a plena eficácia das normas tomadas em aplicação do acordo-quadro.

55. No presente processo, algo é claro: a transformação do vínculo laboral do recorrente no processo principal não decorre da medida punitiva prevista na regulamentação em causa. Importa, portanto, não confundir a transformação do contrato ou do vínculo laboral a termo dos docentes em contrato ou vínculo laboral por tempo indeterminado que ocorre em virtude da sua subida na lista de aptidão no âmbito do regime aplicável antes da entrada em vigor da Lei n.º 107/2015 com a que se verificou devido ao plano de recrutamento extraordinário enquanto medida punitiva prevista pelo legislador italiano para dar cumprimento à Diretiva 1999/70 e ao acordo-quadro.

56. A este propósito, recordo que, segundo o Tribunal de Justiça, embora, efetivamente, um Estado-Membro possa, quando da aplicação do artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro, atender às necessidades de um setor específico como o do ensino, esse direito não pode ser entendido como lhe permitindo dispensar-se de respeitar a obrigação de prever uma medida adequada para punir devidamente o recurso abusivo a contratos de trabalho a termo sucessivos⁵⁸. Assim, o facto de F. Rossato ter obtido, após um período de onze anos e dois meses, a transformação do seu vínculo de trabalho a termo num vínculo laboral por tempo indeterminado ao abrigo do regime anterior à Lei n.º 107/2015 não dispensa o Estado-Membro da sua obrigação de punir a infração que persistiu durante esse período. Com efeito, essa transformação do vínculo laboral, que, devido a uma interpretação operada pela jurisprudência, não pode ser acompanhada de qualquer possibilidade de ressarcimento do dano causado pelo recurso abusivo a sucessivos contratos a termo, não é suficientemente efetiva e dissuasiva para garantir a plena eficácia das normas adotadas em aplicação do acordo-quadro.

57. Em quarto lugar, cabe sublinhar que é de jurisprudência constante que quando um Estado-Membro escolhe punir uma violação do direito da União pela via da reparação do dano, essa reparação deve ser eficaz e ter um efeito dissuasivo adequado, no sentido de permitir uma reparação adequada e integral do dano sofrido⁵⁹.

58. Parece-me, tal como a Comissão corretamente alega, que essas condições não se encontram preenchidas no presente processo. Com efeito, não foi adotada nenhuma medida para sancionar o recurso abusivo, durante catorze anos, a contratos a termo celebrados antes da adoção da Lei n.º 107/2015, e isto, como observa o órgão jurisdicional de reenvio, sem atender ao número de contratos celebrados e ao número de anos em que se verificou esse abuso. A inadequação da interpretação da Lei n.º 107/2015 no que respeita às sanções dos anteriores abusos é ainda mais evidente se se considerar que o artigo 1.º, n.º 132, dessa lei prevê a criação de um fundo para o futuro pagamento de eventuais indemnizações caso o contrato por tempo determinado exceda os 36 meses. Em contrapartida, não é devida qualquer indemnização a uma pessoa, como o recorrente no processo principal, que tenha trabalhado durante mais de onze anos consecutivos devido à renovação abusiva de contratos a termo, celebrados para cobrir necessidades permanentes e duráveis que, por si só, não justificam o recurso a esse tipo de contratos na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro⁶⁰.

57 V., neste sentido, 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 120).

58 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.ºs 70, 95 e 118).

59 V. Acórdãos de 10 de abril de 1984, von Colson e Kamann (14/83, EU:C:1984:153, n.º 28); de 2 de agosto de 1993, Marshall (C-271/91, EU:C:1993:335, n.º 26); e de 17 de dezembro de 2015, Arjona Camacho (C-407/14, EU:C:2015:831, n.º 33).

60 V., neste sentido, 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 100 e jurisprudência referida).

59. Por conseguinte, resulta do exposto que uma interpretação jurisprudencial de uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, não é, sem prejuízo da análise a efetuar pelo órgão jurisdicional de reenvio, conforme às exigências que decorrem do Acórdão Mascolo e o.⁶¹

60. Por último, um último elemento é, na minha opinião, importante para interpretar o artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro. Resulta da decisão de reenvio que a Corte Costituzionale (Tribunal Constitucional) e a Corte di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação) afirmaram que um trabalhador pode pedir o ressarcimento dos danos e apresentar as respetivas provas apenas se se tratar de um prejuízo específico e diferente do imediatamente decorrente do recurso abusivo a contratos a termo sucessivos.

61. Devo esclarecer, a este propósito, que o dano a que se refere o acordo-quadro e a jurisprudência do Tribunal de Justiça diz respeito ao dano específico decorrente da utilização abusiva de sucessivos contratos a termo durante uma parte substancial da carreira profissional de um trabalhador, excluindo-o do benefício da estabilidade do emprego, que é concebido, conforme resulta do segundo parágrafo do Preâmbulo do acordo-quadro bem como dos n.ºs 6 a 8 das considerações gerais do mesmo acordo-quadro⁶², como um elemento maior da proteção dos trabalhadores. A indemnização por esses danos constitui uma medida sancionatória específica pela violação do acordo-quadro. Assim, o facto de esse mesmo trabalhador poder solicitar, segundo o ordenamento jurídico nacional, uma indemnização por outros tipos de danos que podem ser conexos ou colaterais ao dano principal (como os danos causados à saúde ou os danos morais) mas que não estão diretamente relacionados com a violação do direito da União, não afeta as conclusões a que cheguei, ou seja, a falta de carácter suficientemente efetivo e dissuasivo de uma medida de punição que não é aplicável aos docentes que entraram para o quadro ao abrigo da legislação anterior à Lei n.º 107/2015, como o recorrente no processo principal.

62. Com efeito, a Lei n.º 107/2015, adotada pelo legislador italiano para dar cumprimento ao direito da União, acarretou uma melhoria na situação dos docentes cujo vínculo de trabalho a termo foi ou será transformado em vínculo laboral por tempo indeterminado após a sua entrada em vigor. Em contrapartida, a interpretação jurisprudencial dessa lei deteriorou a situação dos docentes, como o recorrente no processo principal, cuja transformação do vínculo de trabalho a termo em vínculo laboral por tempo indeterminado ocorreu com base nas listas de aptidão antes da entrada em vigor dessa lei, não obstante o Acórdão Mascolo e o.⁶³ Consequentemente, essa medida não é passível de punir devidamente a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos nem de apagar as consequências da violação do direito da União⁶⁴, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio de verificar.

V. Conclusão

63. Face a todas as considerações anteriores, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à Corte d'appello di Trento (Tribunal de Recurso de Trento, Itália) nos seguintes termos:

O artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, concluído em 18 de março de 1999, anexo à 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 se opõe a uma interpretação jurisprudencial de disposições do ordenamento jurídico nacional, como as que estão em causa no processo principal, que regulam medidas destinadas a

61 V., neste sentido, Acórdão de 26 de novembro de 2014 (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.ºs 77 a 79). V., igualmente, n.ºs 53 e 54 das presentes conclusões.

62 V., neste sentido, 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 73).

63 Acórdão de 26 de novembro de 2014, C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401.

64 Acórdãos de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o. (C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 160); 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 de 7 de março de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166, n.º 31).

prevenir a utilização abusiva dos contratos a termo sucessivos, segundo a qual é proibido qualquer ressarcimento dos danos causados pela utilização abusiva de contratos a termo sucessivos durante o período anterior à entrada em vigor das referidas disposições, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.