



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

22 de fevereiro de 2024\*

«Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 1999/70/CE — Acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo — Contratos de trabalho a termo no setor público — Agentes contratuais por tempo indeterminado não permanentes — Artigos 2.º e 3.º — Âmbito de aplicação — Conceito de “trabalhador contratado a termo” — Artigo 5.º — Medidas destinadas a evitar e a punir o recurso abusivo a sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo — Medidas legais equivalentes»

Nos processos apensos C-59/22, C-110/22 e C-159/22,

que tem por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Tribunal Superior de Justiça de Madrid, Espanha), por Decisões de 22 de dezembro de 2021, de 21 de dezembro de 2021 e de 3 de fevereiro de 2022 que deram entrada no Tribunal de Justiça respetivamente em 27 de janeiro, 17 de fevereiro e 3 de março de 2022, nos processos

**MP**

contra

**Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (C-59/22),**

e

**IP**

contra

**Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (C-110/22),**

e

**IK**

contra

**Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid (C-159/22),**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

\* Língua do processo: espanhol.

composto por: P. G. Xuereb, exercendo funções de presidente de secção, A. Kumin (relator) e I. Ziemele, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid e da Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid, por A. Caro Sánchez, na qualidade de agente,
- em representação do Governo Espanhol, por M. J. Ruiz Sánchez, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por I. Galindo Martín, D. Recchia e N. Ruiz García, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação dos artigos 2.º, 3.º e 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 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem, no processo C-59/22, MP à Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (Conselho da Presidência da Comunidade de Madrid, Espanha), no processo C-110/22, IP à Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (Universidade Nacional de Ensino à Distância, Espanha) e, no processo C-159/22, IK à Agencia Madrileña de Atención Social de la Comunidad de Madrid (Agência para a Assistência Social da Comunidade de Madrid, Espanha), a respeito da qualificação da relação de trabalho que liga os interessados à administração pública em causa.

## Quadro jurídico

### *Direito da União*

#### *Diretiva 1999/70*

3 O considerando 17 da Diretiva 1999/70 enuncia:

«No tocante aos termos empregues no acordo-quadro, sem nele estarem definidos especificamente, a presente diretiva deixa aos Estados-Membros o encargo de definirem esses termos em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais, tal como para outras diretivas adotadas no domínio social que empregam termos semelhantes, desde que essas definições respeitem o conteúdo do acordo-quadro.»

4 O artigo 2.º, primeiro parágrafo, desta diretiva prevê:

«Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva [e devem] tomar qualquer disposição necessária para, em qualquer momento, poderem garantir os resultados impostos pela presente diretiva. [...]»

#### *Acordo-quadro*

5 O artigo 2.º do acordo-quadro, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», prevê:

- «1. O presente acordo é aplicável aos trabalhadores contratados a termo ou partes numa relação laboral, nos termos definidos pela lei, convenções coletivas ou práticas vigentes em cada Estado-Membro.
2. Os Estados-Membros, após consulta dos parceiros sociais, e/ou os parceiros sociais, poderão estabelecer que o presente acordo não se aplica a:
  - a) Formação profissional inicial e regimes de aprendizagem;
  - b) Contratos e relações de trabalho estabelecidos no âmbito de um programa específico, público ou que beneficie de participação de carácter público, de formação, integração ou reconversão profissional.»

6 O artigo 3.º do acordo-quadro, sob a epígrafe «Definições», dispõe:

«1. Para efeitos do presente acordo, entende-se por

1. “trabalhador contratado a termo” o trabalhador titular de um contrato de trabalho ou de uma relação laboral concluído diretamente entre um empregador e um trabalhador cuja finalidade seja determinada por condições objetivas, tais como a definição de uma data concreta, de uma tarefa específica ou de um certo acontecimento.

[...]»

- 7 O artigo 5.º do acordo-quadro, sob a epígrafe «Disposições para evitar os abusos» enuncia:
- «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.»

## ***Direito espanhol***

### *Constituição*

- 8 O artigo 23.º, n.º 2, da Constitución española (Constituição espanhola) (a seguir «Constituição»), dispõe que os cidadãos «têm o direito de aceder, em condições de igualdade, às funções e cargos públicos, sem prejuízo dos requisitos estabelecidos pela lei».
- 9 O artigo 103.º, n.º 3, da Constituição prevê, nomeadamente, que a lei define o estatuto dos funcionários e regulamenta o acesso à função pública em conformidade com os princípios do mérito e da capacidade.

### *Legislação relativa aos contratos de trabalho a termo*

#### *– Estatuto dos Trabalhadores*

- 10 O artigo 15.º, n.º 3, do Real Decreto Legislativo 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Decreto Legislativo Real n.º 2/2015, que aprova o texto revisto da Lei do Estatuto dos Trabalhadores), de 23 de outubro de 2015 (BOE n.º 255, de 24 de outubro de 2015, p. 100224), na sua versão aplicável aos factos dos litígios no processo principal (a seguir «Estatuto dos Trabalhadores»), dispõe que «[o]s contratos a termo celebrados em violação da lei presumem-se celebrados por tempo indeterminado».
- 11 O artigo 15.º, n.º 5, do Estatuto dos Trabalhadores dispõe:
- «Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 1, alínea a), 2, e 3 do presente artigo, os trabalhadores que durante um período de 30 meses tenham estado contratados durante um período de tempo superior a 24 meses, de forma contínua ou não, para um posto de trabalho idêntico ou diferente na mesma empresa ou dentro do mesmo grupo de empresas, tendo celebrado dois ou mais contratos a termo,

diretamente ou através da sua colocação à disposição por empresas de trabalho temporário, com modalidades contratuais a termo idênticas ou diferentes, adquirem o estatuto de trabalhadores permanentes. [...]»

- 12 A Décima Quinta Disposição Adicional do Estatuto dos Trabalhadores, que trata da «aplicação dos limites de duração do contrato para uma função ou um serviço determinados e para contratos sucessivos nas administrações públicas», observa que a violação desses limites nas «administrações públicas e nos organismos públicos vinculados ou dependentes» não pode impedir a «aplicação dos princípios constitucionais da igualdade, do mérito e da capacidade de acesso ao emprego público, pelo que não será obstáculo ao dever de proceder ao provimento dos postos de trabalho em questão através dos procedimentos ordinários, em conformidade com as disposições previstas na legislação aplicável», de modo que «o trabalhador mantém o posto que ocupava até que se proceda ao seu provimento por aplicação dos processos anteriormente referidos, momento em que se produzirá a extinção da relação laboral, salvo se o referido trabalhador aceder ao emprego público, tendo passado com êxito o processo de seleção correspondente».

– *EBEP*

- 13 A Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (texto consolidado da Lei relativa ao Estatuto de Base dos Funcionários Públicos), aprovada pelo Real Decreto Legislativo 5/2015 (Decreto Legislativo Real 5/2015), de 30 de outubro de 2015 (BOE n.º 261, de 31 de outubro de 2015, p. 103105), na sua versão aplicável aos factos dos litígios nos processos principais (a seguir «EBEP»), foi, nomeadamente, alterada pelo Real Decreto-ley 14/2021, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (Decreto-Ley Real n.º 14/2021, de 6 de julho, que estabelece Medidas Urgentes para a Redução do Trabalho a Termo no Emprego Público), de 6 de julho de 2021 (BOE n.º 161, de 7 de julho de 2021, p. 80375), na sua versão aplicável aos factos dos litígios nos processos principais (a seguir «Decreto-Ley Real n.º 14/2021»).

- 14 O artigo 8.º do EBEP prevê:

«1. São trabalhadores do setor público as pessoas que desempenham funções remuneradas na Administração Pública ao serviço do interesse geral.

2. Os trabalhadores do setor público classificam-se em:

- a) Funcionários de carreira;
- b) Funcionários interinos;
- c) Agentes contratuais, quer sejam permanentes, por tempo indeterminado ou a termo;
- d) Pessoal auxiliar.»

- 15 Segundo o artigo 11.º, n.ºs 1 e 3, do EBEP:

«1. Entende-se por agente contratual a pessoa que, ao abrigo de um contrato de trabalho celebrado por escrito, sejam quais forem as modalidades de recrutamento previstas pelo direito do trabalho, cumpre serviços remunerados pelas administrações públicas. Consoante a sua duração, o contrato pode ser permanente, por tempo indeterminado ou a termo.

[...]

3. Os procedimentos de seleção do pessoal são públicos e regidos em todos os casos pelos princípios da igualdade, do mérito e da capacidade. No caso dos agentes temporários, são também regidos pelo princípio da celeridade, a fim de responder a razões de necessidade e de urgência expressamente justificadas.»

16 O artigo 55.º, n.º 1, do EBEP enuncia:

«Todos os cidadãos podem aspirar a um emprego na função pública, em conformidade com os princípios constitucionais da igualdade, do mérito e da capacidade, as disposições do presente estatuto, e as outras regras em vigor na ordem jurídica.»

17 O artigo 70.º do EBEP, sob a epígrafe «Oferta de emprego público», prevê:

«1. As necessidades em recursos humanos, com dotação orçamental, que devam ser providas mediante o recrutamento de pessoal novo serão objeto de uma oferta de emprego público, ou de outro instrumento semelhante de gestão da provisão das necessidades de pessoal, o que implicará a obrigação de organizar os correspondentes processos de seleção para os lugares previstos, até [10 %] de lugares suplementares, e fixar o prazo máximo para o anúncio desses processos. Em qualquer caso, a oferta de emprego público ou o instrumento semelhante deverá ser feito dentro de um prazo não prorrogável de três anos.

2. A oferta de emprego público ou o instrumento semelhante, aprovado anualmente pelos órgãos dirigentes da Administração Pública, deverá ser publicado no respetivo jornal oficial.

[...]»

18 O artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei Real n.º 14/2021 introduziu a Décima Sétima Disposição Adicional no EBEP. Esta Décima Sétima Disposição Adicional, antes de mais, prevê, nomeadamente, a obrigação das administrações públicas de zelarem por evitar qualquer tipo de irregularidade nos contratos de trabalho a termo e nas nomeações de interinos. Em seguida, a referida Décima Sétima Disposição Adicional indica, em particular, que as «atuações irregulares» na matéria «acarretam a correspondente responsabilização em conformidade com a regulamentação em vigor em cada uma das administrações públicas». Por fim, a mesma Décima Sétima Disposição Adicional estabelece também o direito dos trabalhadores a receberem, sem prejuízo de eventuais indemnizações previstas pela regulamentação em matéria de direito do trabalho, uma compensação pela contratação temporária irregular que consiste no pagamento da diferença entre o montante máximo resultante da aplicação da regra de 20 dias de salário por ano de serviço, com um máximo de 1 ano de salário, e a indemnização suscetível de ser devida pela cessação do contrato. Esta compensação torna-se exigível no momento da cessação do contrato e limita-se ao contrato em relação ao qual a regulamentação foi violada.

– *Leis relativas ao orçamento de Estado para 2017 e 2018*

19 A Quadragésima Terceira Disposição Adicional da Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (Lei n.º 6/2018, relativa ao Orçamento Geral do Estado para 2018), de 3 de julho de 2018 (BOE n.º 161, de 4 de julho de 2018, p. 66621), na sua versão aplicável aos factos dos litígios nos processos principais (a seguir «Lei relativa ao Orçamento do Estado para 2018»), que substituiu a Trigésima Quarta Disposição Adicional da Ley 3/2017 de Presupuestos

Generales del Estado para el año 2017 (Lei n.º 3/2017, de 27 de junho de 2017, relativa ao Orçamento Geral do Estado para 2017), de 27 de junho de 2017 (BOE n.º 153, de 28 de junho de 2017, p. 53787) (a seguir «Lei relativa ao Orçamento do Estado para 2017»), prevê, nomeadamente, que o reconhecimento da condição de trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente seja efetuado exclusivamente por decisão judicial. Esta Quadragésima Terceira Disposição Adicional enuncia que as «atuções irregulares», cometidos em matéria de recrutamento temporário pelos «órgãos competentes em matéria de pessoal» «em cada administração pública e nas entidades que compõem o seu serviço público instrumental» responsabilizam os «órgãos competentes em matéria de pessoal, em conformidade com a regulamentação em vigor em cada uma das administrações públicas».

## **Litígios nos processos principais e questões prejudiciais**

### ***Processo C-59/22***

- 20 MP trabalha todos os verões, desde 22 de outubro de 1994, no serviço de prevenção de incêndios da Comunidade de Madrid (Comunidade de Madrid, Espanha). Por Acórdão de 27 de dezembro de 2007, o Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Tribunal Superior de Justiça de Madrid, Espanha), que é o órgão jurisdicional de reenvio, tinha considerado que MP tinha sido contratada, desde o início da sua relação de trabalho, no âmbito de uma «relação laboral intermitente por tempo indeterminado».
- 21 Em 13 de novembro de 2020, MP apresentou um pedido ao Conselho da Presidência, Justiça e Interior da Comunidade Autónoma de Madrid destinado, por um lado, à conversão do seu contrato de trabalho em contrato de trabalho permanente e, por outro, à obtenção de uma indemnização equivalente à prevista no direito espanhol para o despedimento ilícito. A administração competente não deferiu este pedido.
- 22 MP intentou então uma ação no Juzgado de lo Social n.º 18 de Madrid (Tribunal do Trabalho n.º 18 de Madrid, Espanha). Em apoio da sua ação, formulou os mesmos pedidos apresentados em apoio do pedido referido no número anterior. Por Sentença de 10 de junho de 2021, esse órgão jurisdicional julgou a ação improcedente. MP recorreu desta sentença para o órgão jurisdicional de reenvio. Em apoio do seu recurso, alega que a improcedência da ação resultara da violação, por um lado, do direito espanhol e, por outro, do acordo-quadro, como interpretado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. Segundo MP, a sanção adequada para o recurso abusivo a contratos contrários a qualquer lei, pela administração, é o reconhecimento do caráter permanente da sua relação de trabalho e o pagamento de uma indemnização.
- 23 Tendo dúvidas, primeiro, quanto à aplicabilidade do acordo-quadro e, nomeadamente, do seu artigo 5.º, a um trabalhador como MP que, desde o início da sua relação laboral, está ligado à administração pública por um contrato por tempo indeterminado não permanente, segundo, quanto à conformidade do direito espanhol relativo a esse tipo de contrato com esse artigo e, terceiro, quanto às consequências a retirar de uma eventual desconformidade desse direito com o

referido artigo, o Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Tribunal Superior de Justiça de Madrid) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Deve considerar-se, para efeitos do artigo 2.º do acordo anexo à Diretiva [1999/70], que o trabalhador contratado “por tempo indeterminado não permanente”, conforme descrito neste despacho, é um “trabalhador com contrato a termo” e está abrangido pelo acordo-quadro e, em especial, pelo seu artigo 5.º?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, deve considerar-se, para efeitos do artigo 5.º do [acordo-quadro], que houve uma “conclusão de sucessivos” contratos a termo ou renovações sucessivas no caso de um trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente pela Administração quando esse contrato não prevê uma data para a sua cessação, mas está sujeito, durante o seu período de vigência, ao anúncio de concurso para preenchimento da vaga e ao seu provimento, o que implicará a sua cessação quando esse anúncio não tenha ocorrido entre a data de início da relação laboral e o primeiro semestre de 2021?
- 3) Deve o artigo 5.º do [acordo-quadro] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma interpretação do artigo 15.º, n.º 5, do Estatuto dos Trabalhadores (que visa o cumprimento da diretiva e prevê, para esse efeito, uma duração máxima de 24 meses para o somatório dos contratos a termo sucessivos dos trabalhadores durante um período de referência de 30 meses), segundo a qual os períodos de trabalho cumpridos como trabalhadores contratados por tempo indeterminado não permanentes são excluídos da contabilização, uma vez que nesse caso, para esses contratos, não haveria nenhuma limitação aplicável, nem para a duração, número ou causa das suas renovações, nem para o seu encadeamento com outros contratos?
- 4) Deve o artigo 5.º do [acordo-quadro] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação estatal que não prevê nenhum limite (nem em número, duração ou causas) para as renovações, expressas ou tácitas, de um determinado contrato a termo, como é o caso do contrato de trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente do setor público, que prevê apenas um limite para a duração encadeada desse contrato com outros contratos a termo?
- 5) Na falta de adoção pelo legislador espanhol de normas que limitem as renovações, expressas ou tácitas, da contratação dos trabalhadores contratados por tempo indeterminado não permanentes, deve considerar-se uma violação do artigo 5.º do [acordo-quadro] o caso de um trabalhador do setor público, como o que está em causa no processo principal, que dispõe de um contrato por tempo indeterminado não permanente cuja duração prevista nunca foi expressa nem especificada e que se prolongou até 2021 sem que nenhum concurso para recrutamento tenha sido organizado para prover ao seu posto de trabalho e para pôr fim à situação de carácter a termo?
- 6) Pode considerar-se que a legislação nacional contém medidas suficientemente dissuasivas da utilização de sucessivos contratos ou renovações de contratos a termo contrários ao artigo 5.º do acordo-quadro que preencham os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TJUE nos seus Acórdãos de 7 de março de 2018, no processo C-494/16 [EU:C:2018:166], Santoro, e de 8 de maio de 2019, no processo C-494/17 [EU:C:2019:387], Rossato, no que respeita à reparação do prejuízo sofrido pelo trabalhador através da *restitutio in integrum*,

quando apenas prevê uma indemnização fixada e objetiva (de 20 dias de salário por cada ano de trabalho, com o limite de uma anualidade), mas não se prevê uma indemnização adicional com vista à reparação integral do prejuízo sofrido, caso ultrapasse esse montante?

- 7) Pode considerar-se que a legislação nacional contém medidas suficientemente dissuasivas da utilização de sucessivos contratos ou renovações de contratos a termo contrários ao artigo 5.º do acordo-quadro que preencham os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TJUE nos seus Acórdãos de 7 de março de 2018, no processo C-494/16, Santoro, e de 8 de maio de 2019, no processo C-494/17, Rossato, no que respeita à reparação do prejuízo sofrido pelo trabalhador, quando apenas prevê uma indemnização que é devida no momento da cessação do contrato resultante do preenchimento do lugar, mas não prevê uma indemnização durante a vigência do contrato como alternativa à sua declaração como contrato de trabalho por tempo indeterminado? Num litígio em que apenas está em causa a permanência do trabalhador, mas em que o contrato não cessou, será necessário conceder uma indemnização pelos prejuízos decorrentes do caráter a termo como alternativa à declaração de permanência?
- 8) Pode considerar-se que a legislação nacional contém medidas suficientemente dissuasivas contra as Administrações Públicas e as entidades do setor público pela utilização de sucessivos contratos ou renovações de contratos a termo contrários ao artigo 5.º do acordo-quadro, destinadas a “prevenir e punir o recurso abusivo a contratos a termo”, pela entidade empregadora, em relação a outros trabalhadores e no futuro, que preencham os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TJUE nos seus Acórdãos de 7 de março de 2018 no processo C-494/16, Santoro, e de 8 de maio de 2019 no processo C-494/17, Rossato, quando essas medidas consistem em normas legais adotadas a partir de 2017 [Trigésima Quarta Disposição Adicional da Lei relativa ao Orçamento Geral do Estado para 2017, Quadragésima Terceira Disposição Adicional da Lei relativa ao Orçamento Geral do Estado para 2018 e Decreto-Lei Real 14/2021] que preveem que serão exigidas responsabilidades pelas “atuações irregulares”, sem especificar essas responsabilidades e apenas remetendo de forma geral para regulamentação que não identifica e não se tendo conhecimento de nenhuma situação concreta de exigência de responsabilidades, no contexto de milhares de sentenças que declaram trabalhadores como trabalhadores contratados por tempo indeterminado não permanentes em resultado do incumprimento das normas relativas aos contratos a termo?
- 9) Caso essas normas sejam consideradas suficientemente dissuasivas, uma vez que foram adotadas pela primeira vez em 2017, podem ser aplicadas para evitar a conversão de contratos em contratos de trabalhadores por tempo indeterminado não permanentes quando os requisitos dessa conversão por incumprimento do artigo 5.º do acordo-quadro são anteriores às mesmas ou, pelo contrário, isso implicaria uma aplicação retroativa e expropriatória dessas normas?
- 10) Caso se considere que não existem medidas suficientemente dissuasivas na legislação espanhola, a consequência da violação do artigo 5.º do [acordo-quadro] por um empregador público deve consistir em que se considere o contrato como contrato de trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente ou deve ser reconhecida plenamente ao trabalhador a qualidade de trabalhador permanente?

- 11) A conversão do contrato em contrato de trabalhador permanente em aplicação do [acordo-quadro] e a jurisprudência do TJUE deve impor-se mesmo se se considerar contrária aos artigos 23.º, n.º 2, e 103.º, n.º 3, da Constituição Espanhola, se estas normas constitucionais forem interpretadas no sentido de que impõem que o acesso a qualquer emprego público, incluindo os contratos de trabalho, só pode ocorrer depois de o candidato ter sido aprovado num concurso público de recrutamento que aplique os princípios da igualdade, do mérito, da capacidade e da publicidade?
- 12) Deve a conversão do contrato em contrato de trabalhador permanente ser excluída pelo facto de a lei prever a organização de um procedimento de consolidação dos empregos a termo, procedendo a um concurso público para o provimento do lugar ocupado pelo trabalhador, tendo em conta que, nesse procedimento, se deve garantir “o respeito dos princípios da livre concorrência, da igualdade, do mérito, da capacidade e da publicidade” e, por conseguinte, o trabalhador visado pela utilização sucessiva de contratos ou de renovações a termo pode não consolidar o seu lugar, pelo facto de este ser adjudicado a outra pessoa, situação em que o seu contrato cessaria com uma indemnização calculada à razão de 20 dias de salário por ano de trabalho até ao limite de uma anualidade de salário?
- 13) Tem o trabalhador direito, mesmo que não seja despedido, a uma indemnização igual ou superior a esse montante, a determinar pelos tribunais caso não esteja quantificada legalmente, pela utilização de sucessivos contratos ou de renovações do seu contrato contrários ao artigo 5.º?
- 14) Tem incidência nas questões anteriores, e, em caso afirmativo, de que forma, o facto de se tratar de uma relação laboral de trabalhador intermitente contratado por tempo indeterminado, quando isso se traduziu numa cascata de contratos a termo, ano após ano, como indicado no recurso da trabalhadora?»

### ***Processo C-110/22***

- 24 IP trabalha para a UNED como «encarregado de produção de vídeo» desde 11 de fevereiro de 1994, com base em contratos a termo sucessivos.
- 25 Por Sentença de 29 de setembro de 2001, o Juzgado de lo Social n.º 15 de Madrid (Tribunal do Trabalho n.º 15 de Madrid, Espanha), reconheceu-lhe a qualidade de trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente. O posto de trabalho ocupado nesta qualidade pelo recorrente no processo principal, embora considerado, pela UNED, um lugar vago, ainda não tinha sido objeto de anúncio de concurso na data do recurso ao Juzgado de lo Social n.º 42 de Madrid (Tribunal do Trabalho n.º 42 de Madrid, Espanha), pelo recorrente no processo principal. Neste último órgão jurisdicional o referido recorrente no processo principal pediu o reconhecimento judicial do seu direito a ocupar o posto de trabalho na qualidade de trabalhador por tempo indeterminado e, a título subsidiário, que este lugar lhe fosse atribuído através de um concurso documental e por prestação de provas. Tendo sido negado provimento a estes pedidos por Sentença de 1 de junho de 2021, o mesmo recorrente no processo principal recorreu dessa decisão no Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Tribunal Superior de Justiça de Madrid), que é o órgão jurisdicional de reenvio.

- 26 Em apoio do seu recurso, IP alega a violação das disposições, por um lado, do direito espanhol e, por outro, do acordo-quadro tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça. Em sua opinião, a única consequência que se pode retirar dessa violação é o reconhecimento da qualidade de trabalhador por tempo indeterminado, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 27 O órgão jurisprudencial de reenvio observa que, uma vez que a Diretiva 1999/70 ainda não era aplicável *ratione temporis* aos contratos a termo celebrados antes de 2001, o objeto do litígio no processo principal respeita unicamente às circunstâncias posteriores à decisão de 29 de setembro de 2001.
- 28 Além disso, segundo este órgão jurisdicional, diferentemente do que a UNED defende no âmbito do processo principal, não se pode aplicar a «teoria do ato claro». Assim, não tendo o Tribunal de Justiça recebido explicações suficientes quanto ao conceito de «trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente», não é possível considerar que, no Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (C-726/19, EU:C:2021:439), o Tribunal de Justiça entendeu que o reconhecimento da qualidade de trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente bastava para reparar o prejuízo sofrido pelo trabalhador em causa.
- 29 Nestas condições, o Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Tribunal Superior de Justiça de Madrid) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Deve considerar-se, para efeitos do artigo 2.º do [acordo-quadro], que o trabalhador contratado “por tempo indeterminado não permanente”, conforme descrito neste despacho, é um “trabalhador com contrato a termo” e está abrangido pelo âmbito de aplicação do acordo-quadro e, em especial, pelo seu artigo 5.º?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, deve considerar-se, para efeitos do artigo 5.º do [acordo-quadro], que houve uma “conclusão de sucessivos” contratos a termo ou renovações sucessivas no caso de um trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente pela Administração quando este contrato não prevê uma data concreta para a sua cessação, mas está sujeito, durante o seu período de vigência, ao anúncio de concurso futuro para preenchimento da vaga e ao seu provimento, quando esse anúncio não tenha ocorrido entre 2002 e o primeiro semestre de 2021?
- 3) Deve o artigo 5.º do [acordo-quadro] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma interpretação do artigo 15.º, n.º 5, do Estatuto dos Trabalhadores [que visa o cumprimento da (Diretiva 1999/70) e prevê, para esse efeito, uma duração máxima de 24 meses para o somatório dos contratos a termo sucessivos dos trabalhadores durante um período de referência de 30 meses], segundo a qual os períodos de trabalho cumpridos como trabalhadores contratados por tempo indeterminado não permanentes são excluídos da contabilização, uma vez que nesse caso, para esses contratos, não haveria nenhuma limitação aplicável, nem para a duração, número ou causa das suas renovações, nem para o seu encadeamento com outros contratos?

- 4) Deve o artigo 5.º do [acordo-quadro] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação estatal que não prevê nenhum limite (nem em número, duração ou causas) para as renovações, expressas ou tácitas, de um determinado contrato a termo, como é o caso do contrato de trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente do setor público, que prevê apenas um limite para a duração encadeada desse contrato com outros contratos a termo?
- 5) Na falta de adoção pelo legislador espanhol de normas que limitem as renovações, expressas ou tácitas, da contratação dos trabalhadores contratados por tempo indeterminado não permanentes, deve considerar-se uma violação do artigo 5.º do [acordo-quadro] o caso de um trabalhador do setor público, como o que está em causa no processo principal, que dispõe de um contrato por tempo indeterminado não permanente cuja duração prevista nunca foi expressa nem especificada e que se prolongou, pelo menos, de 2002 (readmissão após o despedimento) até 2021 sem que nenhum concurso para recrutamento tenha sido organizado para prover o seu posto de trabalho e para pôr fim à situação de caráter a termo?
- 6) Pode considerar-se que a legislação nacional contém medidas suficientemente dissuasivas da utilização de sucessivos contratos ou renovações de contratos a termo contrários ao artigo 5.º do acordo-quadro que preencham os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TJUE nos seus Acórdãos de 7 de março de 2018, no processo C-494/16, Santoro, e de 8 de maio de 2019, no processo C-494/17, Rossato, no que respeita à reparação do prejuízo sofrido pelo trabalhador através da *restitutio in integrum*, quando apenas prevê uma indemnização fixada e objetiva (de 20 dias de salário por cada ano de trabalho, com o limite de uma anualidade), mas não se prevê uma indemnização adicional com vista à reparação integral do prejuízo sofrido, caso ultrapasse esse montante?
- 7) Pode considerar-se que a legislação nacional contém medidas suficientemente dissuasivas da utilização de sucessivos contratos ou renovações de contratos a termo contrários ao artigo 5.º do acordo-quadro que preencham os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TJUE nos seus Acórdãos de 7 de março de 2018, no processo C-494/16, Santoro, e de 8 de maio de 2019, no processo C-494/17, Rossato, no que respeita à reparação do prejuízo sofrido pelo trabalhador, quando apenas prevê uma indemnização que é devida no momento da cessação do contrato resultante do preenchimento do lugar, mas não prevê uma indemnização durante a vigência do contrato como alternativa à sua declaração como contrato de trabalho por tempo indeterminado? Num litígio em que apenas está em causa a permanência do trabalhador, mas em que o contrato não cessou, será necessário conceder uma indemnização pelos prejuízos decorrentes do caráter a termo como alternativa à declaração de permanência?
- 8) Pode considerar-se que a legislação nacional contém medidas suficientemente dissuasivas contra as Administrações Públicas e as entidades do setor público pela utilização de sucessivos contratos ou renovações de contratos a termo contrários ao artigo 5.º do acordo-quadro, destinadas a “prevenir e punir o recurso abusivo a contratos a termo”, pela entidade empregadora, em relação a outros trabalhadores e no futuro, que preencham os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TJUE nos seus Acórdãos de 7 de março de 2018 no processo C-494/16, Santoro, e de 8 de maio de 2019 no processo C-494/17, Rossato, quando essas medidas consistem em normas legais adotadas a partir de 2017 [Trigésima Quarta Disposição Adicional da Lei relativa ao orçamento geral do Estado para 2017, Quadragésima Terceira Disposição Adicional da Lei relativa ao orçamento geral do Estado para 2018 e Decreto-Lei Real 14/2021], que preveem que serão exigidas responsabilidades

pelas “atuações irregulares”, sem especificar essas responsabilidades e apenas remetendo de forma geral para regulamentação que não identifica e não se tendo conhecimento de nenhuma situação concreta de exigência de responsabilidades, no contexto de milhares de sentenças que declaram trabalhadores como trabalhadores contratados por tempo indeterminado não permanentes em resultado do incumprimento das normas relativas aos contratos a termo?

- 9) Caso essas normas sejam consideradas suficientemente dissuasivas, uma vez que foram adotadas pela primeira vez em 2017, podem ser aplicadas para evitar a conversão de contratos em contratos de trabalhadores por tempo indeterminado não permanentes quando os requisitos dessa conversão por incumprimento do artigo 5.º do acordo-quadro são anteriores às mesmas ou, pelo contrário, isso implicaria uma aplicação retroativa e expropriatória dessas normas?
- 10) Caso se considere que não existem medidas suficientemente dissuasivas na legislação espanhola, a consequência da violação do artigo 5.º do [acordo-quadro] por um empregador público deve consistir em que se considere o contrato como contrato de trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente ou deve ser reconhecida plenamente ao trabalhador a qualidade de trabalhador permanente, sem matizes?
- 11) A conversão do contrato em contrato de trabalhador permanente em aplicação do [acordo-quadro] e da jurisprudência do TJUE deve impor-se, por força do princípio do primado do direito da União, mesmo se se considerar contrária aos artigos 23.º, n.º 2, e 103.º, n.º 3, da [Constituição], se estas normas constitucionais forem interpretadas no sentido de que impõem que o acesso a qualquer emprego público, incluindo os contratos de trabalho, só pode ocorrer depois de o candidato ter sido aprovado num concurso público de recrutamento que aplique os princípios da igualdade, do mérito, da capacidade e da publicidade? Tendo em conta que é possível outra interpretação, que é a seguida pelo Tribunal Constitucional (Espanha), deve o princípio da interpretação conforme ser aplicado às normas constitucionais do Estado, de modo que seja obrigatório optar pela interpretação que as torna compatíveis com o direito da União, considerando-se, nesse caso, que os artigos 23.º, n.º 2 e 103.º n.º 3 da Constituição (Espanha) não impõem a aplicação dos princípios da igualdade, do mérito e da capacidade aos procedimentos de recrutamento de agentes contratuais?
- 12) A conversão do contrato em contrato de trabalhador permanente em aplicação do [acordo-quadro] e da jurisprudência do TJUE pode não ser aplicada se, antes de essa conversão ser judicialmente declarada, se prever por lei um procedimento de consolidação do emprego temporário que deve decorrer nos próximos anos, que pressupõe a realização de concursos públicos para o provimento do lugar ocupado pelo trabalhador, tendo em conta que, nesse procedimento, se deve garantir “o respeito dos princípios da livre concorrência, da igualdade, do mérito, da capacidade e da publicidade” e, por conseguinte, o trabalhador visado pela utilização sucessiva de contratos ou de renovações a termo pode ou não consolidar o seu lugar, dado que este pode ser adjudicado a outra pessoa, situação em que o seu contrato cessaria com uma indemnização calculada à razão de 20 dias de salário por ano de trabalho até ao limite de uma anualidade de salário?»

### **Proceso C-159/22**

- 30 IK trabalha, desde 21 de dezembro de 1998, para a Agência para a Assistência Social da Comunidade de Madrid, Espanha, com base em contratos a termo sucessivos, com uma interrupção de contratos entre 1999 e 2010.
- 31 Em 14 de outubro de 2020, IK intentou, no Juzgado de lo Social n.º 21 de Madrid (Tribunal do Trabalho n.º 21 de Madrid, Espanha), uma ação pedindo a declaração de que o contrato de trabalho celebrado com o seu empregador tinha sido celebrado por tempo indeterminado e, subsidiariamente, que esse contrato era por tempo indeterminado não permanente. Por Sentença de 19 de abril de 2021, esse órgão jurisdicional julgou a ação improcedente.
- 32 IK interpôs recurso dessa sentença para o Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Tribunal Superior de Justiça de Madrid), que é o órgão jurisdicional de reenvio. Em apoio do seu recurso, invoca a violação quer do direito espanhol quer do artigo 5.º do acordo-quadro como interpretado pelo Tribunal de Justiça. Além disso, IK alega que a única solução conforme às exigências estabelecidas pelo órgão jurisdicional da União Europeia consiste em declarar que a sua relação de trabalho é por tempo indeterminado e, a título subsidiário, que esta relação laboral é por tempo indeterminado não permanente.
- 33 O órgão jurisdicional de reenvio observa que o objeto do litígio no processo principal é exclusivamente o contrato de trabalho mais recente, ou seja, o contrato de substituição interina para o preenchimento temporário de uma vaga, celebrado em 1 de agosto de 2016 pelas partes no processo principal e que se prolongou pelo menos até à data da decisão impugnada, ou seja, 19 de abril de 2021. Este órgão jurisdicional indica que, em conformidade com o direito espanhol, nomeadamente o Acórdão do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) de 28 de junho de 2021, relativo à aplicação do artigo 5.º do acordo-quadro, como interpretado no Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (C-726/19, EU:C:2021:439), importa concluir, no caso em apreço, pela utilização abusiva de contratos a termo sucessivos pela administração em causa, contrária a este artigo 5.º Com efeito, esta administração não publicou um anúncio de concurso para o provimento de vaga, renovando tacitamente, ano após ano, o contrato em causa no processo principal. Todavia, segundo o referido órgão jurisdicional, falta determinar se essa violação deve ter por consequência conceder à trabalhadora no processo principal o estatuto de trabalhadora contratada por tempo indeterminado.
- 34 Além disso, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, pela mesma razão mencionada no n.º 28 do presente acórdão, a aplicação da «teoria do ato claro» não se aplica no caso em apreço.
- 35 Foi nestas circunstâncias que o Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Tribunal Superior de Justiça de Madrid) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Pode considerar-se que a legislação nacional contém medidas suficientemente dissuasivas da utilização de sucessivos contratos ou renovações de contratos a termo contrários ao artigo 5.º do acordo-quadro, que preencham os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TJUE nos seus Acórdãos de 7 de março de 2018, no processo C-494/16, Santoro, e de 8 de maio de 2019, no processo C-494/17, Rossato, no que respeita à reparação do prejuízo sofrido pelo trabalhador através da *restitutio in integrum*, quando apenas prevê uma

indenização fixada e objetiva (de 20 dias de salário por cada ano de trabalho, com o limite de uma anualidade), mas não se prevê uma indenização adicional com vista à reparação integral do prejuízo sofrido, caso ultrapasse esse montante?

- 2) Pode considerar-se que a legislação nacional contém medidas suficientemente dissuasivas da utilização de sucessivos contratos ou renovações de contratos a termo, contrárias ao artigo 5.º do acordo-quadro, que preencham os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TJUE nos seus Acórdãos de 7 de março de 2018, no processo C-494/16, Santoro, e de 8 de maio de 2019, no processo C-494/17, Rossato, no que respeita à reparação do prejuízo sofrido pelo trabalhador, quando apenas prevê uma indenização que é devida no momento da cessação do contrato resultante do preenchimento do lugar, mas não prevê uma indenização durante a vigência do contrato como alternativa à sua declaração como contrato de trabalho por tempo indeterminado? Num litígio em que apenas está em causa a permanência do trabalhador, mas em que o contrato não cessou, será necessário conceder uma indenização pelos prejuízos decorrentes do caráter a termo como alternativa à declaração de permanência?
- 3) Pode considerar-se que a legislação nacional contém medidas suficientemente dissuasivas contra as Administrações Públicas e as entidades do setor público pela utilização de sucessivos contratos ou renovações de contratos a termo contrários ao artigo 5.º do acordo-quadro, destinadas a “prevenir e punir o recurso abusivo a contratos a termo”, pela entidade empregadora, em relação a outros trabalhadores e no futuro, que preencham os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do TJUE nos seus Acórdãos de 7 de março de 2018 no processo C-494/16, Santoro, e de 8 de maio de 2019 no processo C-494/17, Rossato, quando essas medidas consistem em normas legais adotadas a partir de 2017 [Trigésima Quarta Disposição Adicional da Lei relativa ao orçamento geral do Estado para 2017, Quadragésima Terceira Disposição Adicional da Lei relativa ao orçamento geral do Estado para 2018 e Decreto-Lei Real 14/2021] que preveem que serão exigidas responsabilidades pelas “atuações irregulares”, sem especificar essas responsabilidades e apenas remetendo de forma geral para regulamentação que não identifica e não se tendo conhecimento de nenhuma situação concreta de exigência de responsabilidades, no contexto de milhares de sentenças que declaram trabalhadores como trabalhadores contratados por tempo indeterminado não permanentes em resultado do incumprimento das normas relativas aos contratos a termo?
- 4) Caso se considere que não existem medidas suficientemente dissuasivas na legislação espanhola, a consequência da violação do artigo 5.º do [acordo-quadro] por um empregador público deve consistir em que se considere o contrato como contrato de trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente ou deve ser reconhecida plenamente ao trabalhador a qualidade de trabalhador permanente, sem matizes?
- 5) A conversão do contrato em contrato de trabalhador permanente em aplicação do [acordo-quadro] e a jurisprudência do TJUE deve impor-se, por força do princípio do primado do direito da União, mesmo se se considerar contrária aos artigos 23.º, n.º 2, e 103.º, n.º 3, da [Constituição], se estas normas constitucionais forem interpretadas no sentido de que impõem que o acesso a qualquer emprego público, incluindo os contratos de trabalho, só pode ocorrer depois de o candidato ter sido aprovado num concurso público de recrutamento que aplique os princípios da igualdade, do mérito, da capacidade e da publicidade? Tendo em conta que é possível outra interpretação, que é a seguida pelo Tribunal Constitucional (Espanha), deve o princípio da interpretação conforme ser aplicado

às normas constitucionais do Estado, de modo que seja obrigatório optar pela interpretação que as torna compatíveis com o direito da União, considerando-se, nesse caso, que os artigos 23, n.º 2 e 103.º n.º 3 da Constituição (Espanha) não impõem a aplicação dos princípios da igualdade, do mérito e da capacidade aos procedimentos de recrutamento de agentes contratuais?

- 6) A conversão do contrato em contrato de trabalhador permanente em aplicação do [acordo-quadro] e a jurisprudência do TJUE pode não ser aplicada se, antes de essa conversão ser judicialmente declarada, se previr por lei um procedimento de consolidação ou estabilização do emprego temporário que deve decorrer nos próximos anos, que pressupõe a realização de concursos públicos para o provimento do lugar ocupado pelo trabalhador, tendo em conta que, nesse procedimento, se deve garantir “o respeito dos princípios da livre concorrência, da igualdade, do mérito, da capacidade e da publicidade” e, por conseguinte, o trabalhador visado pela utilização sucessiva de contratos ou de renovações a termo pode ou não consolidar o seu lugar, dado que este pode ser adjudicado a outra pessoa, situação em que o seu contrato cessaria com uma indemnização calculada à razão de 20 dias de salário por ano de trabalho até ao limite de uma anualidade de salário?»

### **Tramitação processual no Tribunal de Justiça**

- 36 Por Decisão de 27 de abril de 2022, os processos C-59/22, C-110/22 e C-159/22 foram apensos para efeitos das fases escrita e oral do processo, assim como do acórdão.

### **Quanto à competência do Tribunal de Justiça e à admissibilidade dos pedidos de decisão prejudicial**

- 37 As recorridas nos processos C-59/22 e C-159/22 e o Governo Espanhol consideram que o Tribunal de Justiça não é competente para dar resposta aos pedidos de decisão prejudicial e que, de qualquer modo, estes últimos devem ser declarados inadmissíveis.
- 38 Em primeiro lugar, segundo as recorridas e esse Governo, o Tribunal de Justiça não é competente para decidir os pedidos de decisão prejudicial uma vez que implicam uma interpretação do direito nacional.
- 39 Além disso, segundo as referidas recorridas e o referido Governo, esses pedidos equivalem a exigir ao Tribunal de Justiça que emita um parecer consultivo de alcance geral sobre o conceito, próprio do direito espanhol, de «trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente», baseando-se em aspetos sobre os quais já se pronunciou várias vezes.
- 40 Mais precisamente, os referidos pedidos visam pôr em causa uma dupla jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, ou seja, primeiro, aquela nos termos da qual a conversão de um contrato de trabalho num «contrato de trabalho por tempo indeterminado não permanente» constitui uma sanção adequada para o recurso abusivo aos contratos a termo sucessivos e, segundo, aquela nos termos da qual os Estados-Membros não têm a obrigação, por força do acordo-quadro, de converter uma relação laboral a termo numa relação laboral por tempo indeterminado quando existam regras internas que permitam sancionar e dissuadir o recurso abusivo a contratos a termo sucessivos.

- 41 Em segundo lugar, as recorridas nos processos C-59/22 e C-159/22 alegam que, ao incluir no âmbito dos pedidos de decisão prejudicial questões relativas à concessão de uma indemnização ao trabalhador em causa, o órgão jurisdicional de reenvio amplia o objeto dos litígios no processo principal. Ora, no quadro desses litígios, os recorrentes no processo principal só pediram o reconhecimento da duração indeterminada da sua relação laboral. Importa portanto declarar esses pedidos inadmissíveis visto que tratam das questões relativas à concessão dessa indemnização, pois essas questões levantam um problema de natureza hipotética.
- 42 A este respeito, há que recordar que o sistema de cooperação estabelecido pelo artigo 267.º TFUE se baseia numa nítida separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça. No âmbito de um processo instaurado ao abrigo deste artigo, a interpretação das disposições nacionais cabe aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros e não ao Tribunal de Justiça, e não incumbe a este último pronunciar-se sobre a compatibilidade de normas de direito interno com as disposições do direito da União. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça tem competência para fornecer ao órgão jurisdicional nacional quaisquer elementos de interpretação do direito da União que lhe permitam apreciar a compatibilidade de normas do direito interno com a regulamentação da União (Acórdão de 25 de outubro de 2018, *Sciotto*, C-331/17, EU:C:2018:859, n.º 27 e jurisprudência referida).
- 43 Importa também recordar que, no âmbito da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para 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. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se [Acórdão de 3 de junho de 2021, *Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca-MIUR e o. (Investigadores universitários)*, C-326/19, EU:C:2021:438, n.º 35 e jurisprudência referida).
- 44 Daqui resulta que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas [v. Acórdão de 3 de junho de 2021, *Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca-MIUR e o. (Investigadores universitários)*, C-326/19, EU:C:2021:438, n.º 36 e jurisprudência referida].
- 45 No caso em apreço, há que declarar que resulta claramente dos elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional de reenvio que, nos processos apensos C-59/22, C-110/22 e C-159/22, os recorrentes celebraram vários contratos de trabalho a termo sucessivos, e que no âmbito dos processos C-59/22 e C-110/22, a relação laboral já foi requalificada, respetivamente, por uma Decisão de 27 de dezembro de 2007 e por uma Decisão de 29 de setembro de 2001, de «relação de trabalho por tempo indeterminado não permanente». No entanto, segundo este órgão jurisdicional, a dúvida persiste, nomeadamente, quanto à questão de saber se, em conformidade com os artigos 2.º e 3.º do acordo-quadro, tal relação é abrangida pelo âmbito de aplicação desse acordo-quadro.

- 46 Além disso, resulta inequivocamente dos pedidos de decisão prejudicial que o órgão jurisdicional de reenvio considera que a requalificação de uma relação de trabalho abusiva de «relação de trabalho por tempo indeterminado não permanente» não constitui uma medida que sancione devidamente esta relação de trabalho abusiva, de modo que, no âmbito dos litígios principais, será levado a determinar as medidas nacionais que permitem, em conformidade com as exigências resultantes da Diretiva 1999/70, sancionar a utilização abusiva de relações de trabalho a termo sucessivas.
- 47 Ora, nestas condições, não se afigura de modo manifesto que a interpretação do direito da União solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio, ou seja, dos artigos 2.º, 3.º e 5.º do acordo-quadro, não tenha nenhuma relação com a realidade ou o objeto dos litígios principais, ou que as questões relativas à concessão de uma indemnização, prevista no direito espanhol, enquanto medida que sanciona, de acordo com as exigências da Diretiva 1999/70, o recurso abusivo a relações de trabalho temporárias em causa suscitem um problema de natureza hipotética.
- 48 Além disso, o alegado questionamento, pelos pedidos de decisão prejudicial, da dupla jurisprudência assente do Tribunal de Justiça resulta da análise do mérito desses pedidos e, logo, é irrelevante quanto à competência do Tribunal de Justiça para responder aos referidos pedidos ou quanto à sua admissibilidade.
- 49 Dito isto, com a décima terceira questão submetida no processo C-59/22, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a concessão de uma indemnização adicional relativamente à referida no âmbito das sextas e sétimas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22, e no âmbito da primeira e segunda questões submetidas no processo C-159/22, que seria estabelecida pelos órgãos jurisdicionais nacionais, pode constituir uma medida adequada, na aceção do artigo 5.º do acordo-quadro, para sancionar os abusos resultantes da utilização de contratos por tempo indeterminado não permanentes prorrogados sucessivamente.
- 50 A este propósito, há que lembrar que, uma vez que, no âmbito do processo instituído pelo artigo 267.º TFUE, o pedido de prejudicial constitui o fundamento do processo no Tribunal de Justiça, é indispensável que o órgão jurisdicional nacional explicita, nesse pedido, o quadro factual e regulamentar em que se inscreve o litígio no processo principal e forneça um mínimo de explicações sobre as razões da escolha das disposições do direito da União cuja interpretação solicita e sobre o nexo que estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio que lhe foi submetido (Acórdão de 5 de maio de 2022, *Universiteit Antwerpen e o.*, C-265/20, EU:C:2022:361, n.º 24 e jurisprudência referida).
- 51 Estes requisitos cumulativos relativos ao conteúdo de um pedido de decisão prejudicial figuram expressamente no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, que é suposto o órgão jurisdicional de reenvio conhecer e respeitar escrupulosamente, no âmbito da cooperação instituída pelo artigo 267.º TFUE, e que são recordados, nomeadamente, nas Recomendações do Tribunal de Justiça da União Europeia à atenção dos órgãos jurisdicionais nacionais, relativas à apresentação de processos prejudiciais (JO 2019, C 380, p. 1) (Acórdão de 5 de maio de 2022, *Universiteit Antwerpen e o.*, C-265/20, EU:C:2022:361, n.º 25 e jurisprudência referida).
- 52 Há igualmente que recordar que as informações contidas nos pedidos de decisão prejudicial servem não só para permitir ao Tribunal de Justiça dar respostas úteis mas também para dar aos governos dos Estados-Membros, bem como aos demais interessados, a possibilidade de apresentarem observações nos termos do artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União

Europeia. Incumbe ao Tribunal de Justiça providenciar no sentido de que essa possibilidade seja salvaguardada, tendo em conta que, por força desta disposição, só as decisões de reenvio são notificadas aos interessados, acompanhadas de uma tradução na língua oficial de cada Estado-Membro, com exclusão dos autos do processo nacional eventualmente transmitidos ao Tribunal pelo órgão jurisdicional de reenvio (Acórdão de 5 de maio de 2022, *Universiteit Antwerpen e o.*, C-265/20, EU:C:2022:361, n.º 26 e jurisprudência referida).

- 53 Ora, há que declarar que o pedido de decisão prejudicial apresentado no processo C-59/22 não contém nenhuma explicação quanto à indemnização visada no âmbito da décima terceira questão submetida e não indica, nomeadamente, o teor das disposições ou da jurisprudência pertinentes relativas a essa indemnização no direito espanhol.
- 54 Por conseguinte, a décima terceira questão submetida no processo C-59/22 deve ser declarada inadmissível.
- 55 No que respeita à décima quarta questão submetida a título prejudicial no processo C-59/22 através da qual o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a circunstância de a recorrente no processo principal ter sido contratada como trabalhadora por tempo indeterminado a tempo parcial «intermitente» influencia a resposta a dar às questões prejudiciais, embora resulte dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que, no direito espanhol, os contratos relativos ao estatuto de «pessoal contratual por tempo indeterminado intermitente» fazem parte da categoria dos contratos por tempo indeterminado não permanentes, o órgão jurisdicional de reenvio não indica o teor das disposições ou da jurisprudência pertinentes relativas a esse estatuto no direito espanhol. Além disso, este órgão jurisdicional não explica as razões pelas quais considera que o referido estatuto pode influir na interpretação dos artigos 2.º, 3.º e 5.º do acordo-quadro.
- 56 Logo, atendendo à jurisprudência referida nos n.ºs 50 a 52 do presente acórdão, a décima quarta questão submetida no processo C-59/22 deve ser declarada inadmissível.
- 57 Resulta das considerações expostas que, por um lado, o Tribunal de Justiça é competente para decidir os pedidos de decisão prejudicial e, por outro, as questões dos pedidos de decisão prejudicial são admissíveis, com exceção da décima terceira e décima quarta questões submetidas no processo C-59/22.

## **Quanto às questões prejudiciais**

### ***Quanto às primeiras questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22***

- 58 Com as primeiras questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 2.º e 3.º do acordo-quadro devem ser interpretados no sentido de que um trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente deve ser considerado um trabalhador a termo, na aceção desse acordo-quadro e, logo, abrangido pelo seu âmbito de aplicação.
- 59 A este respeito, em primeiro lugar, segundo jurisprudência assente, resulta do teor do artigo 2.º, n.º 1, do acordo-quadro que o âmbito de aplicação deste é amplo, uma vez, que, de maneira geral, visa os «trabalhadores contratados a termo ou partes numa relação laboral, nos termos definidos pela lei, convenções coletivas ou práticas vigentes em cada Estado-Membro». Além disso, a

definição do conceito de «trabalhador contratado a termo», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, do acordo-quadro, abrange todos os trabalhadores, sem fazer distinção consoante a natureza pública ou privada do empregador a que estejam vinculados e seja qual for a qualificação dos respetivos contratos no direito interno (Acórdão de 3 de junho de 2021, Servicio Aragonés de Salud, C-942/19, EU:C:2021:440, n.º 31 e jurisprudência referida).

- 60 Em segundo lugar, há que recordar que, conforme resulta claramente da epígrafe e da letra do artigo 3.º, n.º 1, do acordo-quadro, esta disposição limita-se a definir o conceito de «trabalhador a termo» e a designar, neste âmbito, o elemento característico de um contrato a termo, ou seja, a circunstância de o termo desse contrato ser determinado por «condições objetivas, tais como a definição de uma data concreta, de uma tarefa específica ou de um certo acontecimento» (v., neste sentido, Acórdão 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 46).
- 61 O acordo-quadro aplica-se, assim, a todos os trabalhadores que fornecem prestações remuneradas no âmbito de uma relação laboral a termo que os liga ao seu empregador, sempre que estes estejam vinculados por um contrato ou uma relação de trabalho na aceção do direito nacional, e sob exclusiva reserva da margem de apreciação conferida aos Estados-Membros pelo artigo 2.º, n.º 2, do acordo-quadro quanto à aplicação deste último a determinadas categorias de contratos ou de relações de trabalho e da não aplicação, nos termos do quarto parágrafo do preâmbulo do acordo-quadro, aos trabalhadores temporários (Acórdão de 3 de junho de 2021, Servicio Aragonés de Salud, C-942/19, EU:C:2021:440, n.º 32 e jurisprudência referida).
- 62 No caso em apreço, resulta dos pedidos de decisão prejudicial que, no âmbito do setor público, o conceito de «trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente» (dito «*trabajador indefinido no fijo*») constitui uma criação jurisprudencial que deve ser distinguida do conceito de «trabalhador permanente» (dito «*trabajador fijo*»).
- 63 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, uma vez que a cessação do contrato de um trabalhador permanente está sujeita às causas de cessação e às condições gerais estabelecidas pelo Estatuto dos Trabalhadores, a de um contrato de um trabalhador por tempo indeterminado não permanente está sujeita, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), a uma causa de cessação específica. Assim, em caso de requalificação da relação de trabalho em causa de contrato por tempo indeterminado não permanente, a administração tem de respeitar o procedimento destinado ao provimento do lugar ocupado pelo trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente, aplicando os princípios constitucionais da publicidade, igualdade, mérito e capacidade. Uma vez provido o lugar, o contrato do trabalhador por tempo indeterminado não permanente é cessado, salvo se esse trabalhador tinha ele próprio participado nesse procedimento e lhe tinha sido atribuído o referido lugar.
- 64 O mesmo tribunal especifica que, segundo o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), um contrato por tempo indeterminado não permanente, cuja duração é limitada pela superveniência de um determinado acontecimento, ou seja, a atribuição definitiva do lugar ocupado pelo trabalhador em causa à pessoa que passou no concurso que a administração tem de organizar com vista ao provimento do lugar, deve ser considerado um contrato a termo para efeitos da aplicação da Diretiva 1999/70.

- 65 Por conseguinte, atendendo à natureza do contrato por tempo indeterminado não permanente, como definido, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, no direito espanhol, deve considerar-se que trabalhadores, como os recorrentes nos processos principais nos processos C-59/22 e C-110/22, têm a qualidade de «trabalhador a termo», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, do acordo-quadro e, logo, são abrangidos pelo âmbito de aplicação deste último.
- 66 Tendo em conta as considerações expostas, há que responder às primeiras questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 que os artigos 2.º e 3.º do acordo-quadro devem ser interpretados no sentido de que um trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente deve ser considerado um trabalhador a termo, na aceção desse acordo-quadro e, logo, abrangido pelo âmbito de aplicação deste.

### ***Quanto às segundas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22***

- 67 Com as segundas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a expressão «conclusão de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo», que figura no artigo 5.º do acordo-quadro, deve ser interpretada no sentido de que cobre uma situação em que um trabalhador está ligado à administração em causa por um só contrato por tempo indeterminado não permanente, quando esse contrato não especifica uma data de cessação, mas cessa em caso de atribuição do lugar em causa na sequência de um anúncio de concurso, que não foi organizado no prazo previsto pela administração.
- 68 A este respeito, importa recordar que o artigo 5.º do acordo-quadro procura implementar um dos objetivos desse acordo-quadro, a saber, regular o recurso sucessivo aos contratos ou relações laborais a termo, considerado fonte potencial de abusos em detrimento dos trabalhadores, ao prever um certo número de normas de proteção mínima destinadas a evitar a precarização da situação dos trabalhadores assalariados (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 26 e jurisprudência referida).
- 69 Por conseguinte, o artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro impõe aos Estados-Membros, com o fim de prevenir os abusos resultantes da utilização de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo, a adoção efetiva e vinculativa de uma ou várias das medidas que enumera, sempre que o seu direito interno não preveja medidas legislativas equivalentes (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 27 e jurisprudência referida).
- 70 Por conseguinte, decorre da redação desta disposição e de jurisprudência constante que a mesma é aplicável unicamente a sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo, de modo que um contrato que seja o primeiro ou único contrato de trabalho a termo não está abrangido pelo seu âmbito de aplicação (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 28 e jurisprudência referida).
- 71 Além disso, cabe precisar que, segundo jurisprudência assente, o artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do acordo-quadro deixa, em princípio, aos Estados-Membros e/ou aos parceiros sociais a competência para determinar em que condições os contratos de trabalho ou as relações laborais a termo deverão ser considerados «sucessivos», na sua aceção (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 29 e jurisprudência referida).

- 72 Embora essa delegação nas autoridades nacionais e/ou nos parceiros sociais da definição das modalidades concretas de aplicação do termo «sucessivos», na aceção do acordo-quadro, se explique pela preocupação de preservar a diversidade das regulamentações nacionais na matéria, importa, no entanto, recordar que a margem de apreciação assim deixada aos Estados-Membros não é ilimitada, uma vez que em caso algum pode ir ao ponto de pôr em causa o objetivo ou o efeito útil do acordo-quadro. Em particular, esse poder de apreciação não deve ser exercido por essas autoridades de modo que conduza a uma situação suscetível de dar azo a abusos e, assim, contrariar o referido objetivo (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 30 e jurisprudência referida)
- 73 Com efeito, os Estados-Membros são obrigados a garantir o resultado imposto pelo direito da União, como resulta não só do artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE mas também do artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 1999/70, lido à luz do seu décimo sétimo considerando (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 31 e jurisprudência referida).
- 74 Os limites ao poder de apreciação deixado aos Estados-Membros, referidos no n.º 72 do presente acórdão, impõem-se especialmente quando está em causa um conceito-chave como o do caráter sucessivo das relações laborais, que é determinante para a definição do próprio âmbito de aplicação das disposições nacionais destinadas a aplicar o acordo-quadro (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 32 e jurisprudência referida).
- 75 No caso em apreço, resulta dos pedidos de decisão prejudicial nos processos C-59/22 e C-110/22 que, primeiro, quando um trabalhador é declarado «trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente», esta declaração, embora podendo considerar-se uma sanção contra o empregador em causa por uma utilização abusiva de contratos a termo sucessivos, tem por efeito substituir por essa qualidade os contratos a termo que esse trabalhador pôde celebrar anteriormente, de modo que, com a referida declaração, a relação de trabalho em causa torna-se, desde o início, uma relação de trabalho por tempo indeterminado não permanente. Assim, os contratos a termo celebrados anteriormente cessam a sua vigência e o referido trabalhador fica desde o início vinculado por um único contrato por tempo indeterminado não permanente.
- 76 Segundo, no âmbito desses processos, o órgão jurisdicional de reenvio especifica que o contrato por tempo indeterminado não permanente não contém um prazo fixo, estando o seu fim subordinado ao provimento do lugar em causa e tendo a administração em causa a obrigação de dar início ao procedimento público para esse provimento.
- 77 Terceiro, este órgão jurisdicional de reenvio salienta, no âmbito do processo C-59/22, que não foi organizada nenhuma prova de seleção desde o início da relação laboral por tempo indeterminado não permanente em causa no processo principal, ou seja, há 27 anos. Do mesmo modo, resulta do pedido de decisão prejudicial apresentado no processo C-110/22 que o anúncio de concurso foi adiado e ainda não tinha tido lugar na data de interposição do recurso no processo principal, de modo que o recorrente no processo principal está ligado à administração em causa com base num contrato por tempo indeterminado não permanente há 20 anos.
- 78 Ora, o facto de se considerar que não se verificam sucessivas relações laborais a termo, na aceção do artigo 5.º do acordo-quadro, pelo simples motivo de o trabalhador estar ligado à administração em causa através de um só e único contrato por tempo indeterminado não permanente, quando,

como resulta dos pedidos de decisão prejudicial, por um lado, este último contrato, também de natureza temporária, se substitui, a título de sanção, a contratos a termo sucessivos e, por outro, a manutenção desse trabalhador num lugar vago com base numa relação laboral a termo é a consequência do incumprimento, pelo empregador, da sua obrigação legal de organizar, no prazo fixado, um processo de seleção destinado a prover esse lugar vago de forma definitiva, de tal modo que a sua relação laboral foi, conseqüente e tacitamente prorrogada durante vários anos, seria suscetível de comprometer o objeto, a finalidade e o efeito útil desse acordo-quadro (v., neste sentido, Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 35 e jurisprudência referida).

- 79 Com efeito, essa interpretação restritiva do conceito de «[sucessivas] relações laborais a termo» permitiria contratar trabalhadores de forma precária durante anos (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 36 e jurisprudência referida).
- 80 Além disso, essa interpretação restritiva comportaria o risco de ter como efeito não só excluir, de facto, um grande número de relações laborais a termo do benefício da proteção dos trabalhadores pretendida pela Diretiva 1999/70 e pelo acordo-quadro, esvaziando o objetivo por estes prosseguido de uma grande parte da sua substância, mas igualmente permitir a utilização abusiva dessas relações pelos empregadores para satisfazer necessidades permanentes e duradouras em matéria de pessoal (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 37 e jurisprudência referida).
- 81 No caso em apreço, uma vez que, não tendo a administração em causa organizado no prazo fixado um processo de seleção destinado a prover, de forma definitiva, o lugar ocupado por um trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente, as prorrogações automáticas desse contrato a termo podem ser equiparadas a renovações e, por conseguinte, à celebração de contratos a termo distintos. De onde decorre que as situações em causa nos processos C-59/22 e C-110/22 se caracterizam, não pela celebração de um só e único contrato, mas pela celebração de contratos que podem ser efetivamente qualificados de «sucessivos», na aceção do artigo 5.º do acordo-quadro, o que caberá ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.
- 82 Tendo em conta as considerações expostas, há que responder às segundas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 que o artigo 5.º do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que a expressão «conclusão de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo», que figura nessa disposição, cobre uma situação na qual, não tendo a administração em causa organizado no prazo fixado um processo de seleção destinado a prover, de forma definitiva, o lugar ocupado por um trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente, o contrato a termo que liga o trabalhador a essa administração foi prorrogado automaticamente.

### ***Quanto às terceiras a quintas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22***

- 83 No que respeita às terceiras a quintas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22, o órgão jurisdicional de reenvio especifica que, na parte em que o conceito de «contrato por tempo indeterminado não permanente» é uma criação jurisprudencial, não existe regulamentação espanhola para este tipo de contrato. Logo, nenhuma das medidas previstas no artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) a c), do acordo-quadro foi adotada pelo legislador espanhol para evitar os abusos que podiam resultar de uma utilização de contratos por tempo indeterminado não permanentes prorrogados sucessivamente.

- 84 Dito isto, o órgão jurisdicional de reenvio considera que não está excluído que, em aplicação do princípio da interpretação conforme, o artigo 15.º, n.º 5, do Estatuto dos Trabalhadores, que fixa um limite ao encadeamento de contratos a termo, se aplique também aos contratos por tempo indeterminado não permanentes.
- 85 Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, mesmo nesta hipótese, persiste uma dúvida quanto à conformidade da regulamentação espanhola com o artigo 5.º do acordo-quadro, uma vez que o artigo 15.º, n.º 5, não fixa limites à duração ou à renovação, expressa ou tácita, de contratos por tempo indeterminado não permanentes, estabelecendo apenas um limite temporal ao encadeamento de um só e único contrato por tempo indeterminado não permanente com outros contratos a termo.
- 86 É neste contexto que, com as terceiras a quintas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22, 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 prevê nenhuma das medidas referidas no seu n.º 1, alíneas a) a c), nem «medida legal equivalente», na sua aceção, para evitar a utilização abusiva dos contratos por tempo indeterminado não permanentes.
- 87 A este respeito, há que recordar que, como salientado nos n.ºs 68 e 69 do presente acórdão, o artigo 5.º do acordo-quadro, que visa implementar um dos seus objetivos, concretamente, enquadrar o recurso sucessivo aos contratos ou às relações laborais a termo, impõe aos Estados-Membros, no seu n.º 1, a adoção efetiva e obrigatória de pelo menos uma das medidas que enumera, se os respetivos direitos internos não contiverem medidas legais equivalentes. As medidas assim enumeradas no n.º 1, alíneas a) a c), desse artigo, no total de três, referem-se, respetivamente, a razões objetivas que justificam a renovação desses contratos ou relações laborais a termo, à duração máxima total desses sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais e ao número de renovações dos mesmos (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 47 e jurisprudência referida).
- 88 Os Estados-Membros dispõem, a esse respeito, de margem de apreciação, uma vez que podem recorrer a uma ou a várias medidas enunciadas no artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) a c), do acordo-quadro ou ainda a medidas legais existentes equivalentes, tendo em conta as necessidades de setores específicos e/ou de categorias de trabalhadores (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 44 e jurisprudência referida).
- 89 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-lhes, no entanto, a escolha dos meios para o alcançar, desde que os mesmos não ponham em causa o objetivo ou o efeito útil do acordo-quadro (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 45 e jurisprudência referida).
- 90 Além disso, há que recordar que não compete ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a interpretação de disposições de direito interno, incumbindo essa missão aos órgãos jurisdicionais nacionais competentes, os quais devem determinar se as exigências previstas no artigo 5.º do acordo-quadro são satisfeitas pelas disposições da legislação nacional aplicável (v. Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 50 e jurisprudência referida)

- 91 Compete, portanto, 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 sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 51 e jurisprudência referida).
- 92 Contudo, o Tribunal de Justiça, decidindo a título prejudicial, pode prestar esclarecimentos que permitam orientar os referidos órgãos jurisdicionais na sua apreciação (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 52 e jurisprudência referida).
- 93 Resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que quer a recorrida no processo C-59/22 quer o Governo Espanhol afirmam que, como considerou o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), o conceito de «trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente» corresponde às características das três medidas enunciadas no artigo 5.º do acordo-quadro. Assim, primeiro, a aplicação do tipo de contrato correspondente advém de uma razão objetiva, ou seja, garantir o acesso ao emprego no setor público em condições de igualdade, mérito, capacidade e publicidade, evitando a utilização de contratos irregulares no setor até que o lugar a prover seja ocupado, segundo, esse tipo de contrato tem uma duração máxima que depende da publicação do anúncio de concurso destinado a prover o lugar, anúncio que pode ser desencadeado pelo próprio trabalhador e devendo ocorrer num prazo máximo de acordo com o direito espanhol e, terceiro, qualquer caráter sucessivo é excluído uma vez que não há renovação do referido tipo de contrato.
- 94 Neste contexto, uma vez que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, como indicou nos n.ºs 83 a 85 do presente acórdão, o direito espanhol não prevê, para a categoria dos contratos por tempo indeterminado não permanentes, nenhuma medida destinada a evitar o recurso abusivo a esses contratos, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) a c), do acordo-quadro, e que o artigo 15.º, n.º 5, do Estatuto dos Trabalhadores, embora interpretado de acordo com as exigências desse artigo, também não constitui essa medida, importa, para dar uma resposta útil a este tribunal, prestar esclarecimentos quanto à argumentação invocada pela recorrida no processo C-59/22 e pelo Governo Espanhol, como referida no n.º 93 do presente acórdão.
- 95 Quanto, em primeiro lugar, às razões objetivas enunciadas pelas recorridas nos processos principais e pelo Governo Espanhol, ou seja, garantir o acesso ao emprego no setor público em condições de igualdade, mérito, capacidade e publicidade, evitando a utilização de contratos irregulares no setor até que o lugar a prover seja ocupado, há que salientar, como resulta da própria redação do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro, que esta última disposição respeita às razões objetivas que justifiquem a «renovação» dos contratos a termo e não a razões objetivas que justifiquem a aplicação, enquanto tal, de um tipo de contrato, como o contrato por tempo indeterminado não permanente.
- 96 Quanto, em segundo lugar, à organização nos prazos estabelecidos de processos de seleção destinados a prover definitivamente os postos ocupados provisoriamente por trabalhadores a termo, importa observar que tal medida é suscetível de evitar que o estatuto precário desses trabalhadores se perpetue, garantindo que os postos que ocupam sejam rapidamente preenchidos de forma permanente (Acórdão de 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.º 94).

- 97 Como tal, a organização desses processos nos prazos estabelecidos pode, em princípio, nas situações em causa nos processos principais, evitar os abusos decorrentes da utilização de sucessivas relações laborais a termo enquanto se aguarda que esses postos sejam providos definitivamente (v., neste sentido, Acórdão de 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.º 95).
- 98 Feita esta precisão, resulta dos pedidos de decisão prejudicial que, nos casos em apreço, apesar de a regulamentação em causa nos processos principais prever prazos precisos para a organização pela administração em causa de tais processos, na realidade, esses prazos não são respeitados e esses procedimentos são pouco frequentes.
- 99 Nestas condições, uma regulamentação nacional que prevê a organização de processos de seleção destinados a prover definitivamente os postos ocupados provisoriamente por trabalhadores a termo, bem como prazos precisos para esse fim, mas que não permite assegurar que esses processos sejam efetivamente organizados, não se afigura apta a evitar o recurso abusivo, pelo empregador em causa, a sucessivas relações laborais a termo (Acórdão de 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.º 97).
- 100 Por conseguinte, sob reserva de verificações que incumbirão ao órgão jurisdicional de reenvio, essa regulamentação não parece constituir uma medida suficientemente eficaz e dissuasiva para garantir a plena eficácia das normas adotadas em aplicação do acordo-quadro e, assim, não se pode qualificar de «medida legal equivalente», na aceção do artigo 5.º do acordo-quadro.
- 101 Tendo em conta as considerações expostas, há que responder às terceiras a quintas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 que o artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) a c) do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que não prevê nenhuma das medidas referidas nessa disposição, nem «medida legal equivalente», na sua aceção, para evitar a utilização abusiva dos contratos por tempo indeterminado não permanentes.

***Quanto às sextas e sétimas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 e à primeira e segunda questões submetidas no processo C-159/22***

- 102 Com as suas sextas e sétimas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 e com a primeira e segunda questões submetidas no processo C-159/22, 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 prevê o pagamento de uma indemnização fixa, igual a 20 dias de salário por ano de trabalho, limitada a um ano de salário, a qualquer trabalhador cujo empregador tenha recorrido a uma utilização abusiva de contratos por tempo indeterminado não permanentes prorrogados sucessivamente.
- 103 A este respeito, importa recordar que o artigo 5.º do acordo-quadro não prevê sanções específicas para a hipótese de se constatar que houve abusos. Nesse caso, cabe às autoridades nacionais adotar medidas que devem revestir um caráter não apenas proporcionado mas também suficientemente efetivo e dissuasivo para garantir a plena eficácia das normas adotadas em aplicação do acordo-quadro (Acórdão de 13 de janeiro de 2022, MIUR e Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, n.º 81 e jurisprudência referida).

- 104 Além disso, o Tribunal de Justiça especificou que, quando tenha havido um recurso abusivo a sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo, deve poder ser aplicada uma medida que apresente garantias efetivas e equivalentes de proteção dos trabalhadores para punir devidamente esse abuso e eliminar as consequências da violação do direito da União. Com efeito, nos próprios termos do artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 1999/70, os Estados-Membros devem «tomar qualquer disposição necessária para, em qualquer momento, poderem garantir os resultados impostos [por esta] diretiva» (Acórdão de 13 de janeiro de 2022, MIUR e Ufficio Scolastico Regionale per la Campania, C-282/19, EU:C:2022:3, n.º 84 e jurisprudência referida).
- 105 No caso em apreço, resulta dos pedidos de decisão prejudicial que, de acordo com o direito espanhol, a indemnização fixa é devida aos trabalhadores contratados por tempo indeterminado não permanentes quando da cessação dos seus contratos devido ao provimento do seu lugar, o que implica que participaram no processo de seleção sem sucesso, ou que não participaram nesse processo.
- 106 Ora, o Tribunal de Justiça considerou que o pagamento de uma indemnização pelo fim do contrato não permitia alcançar a finalidade prosseguida pelo artigo 5.º do acordo-quadro, que consiste em evitar os abusos resultantes da utilização de sucessivos contratos a termo. Com efeito, esse pagamento parece ser independente de qualquer consideração relativa ao caráter legítimo ou abusivo do recurso a contratos a termo (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 74 e jurisprudência referida).
- 107 Semelhante medida não se afigura, portanto, apta a punir devidamente um recurso abusivo a sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo e a eliminar as consequências da violação do direito da União e, por conseguinte, não parece constituir, em si mesma, uma medida suficientemente efetiva e dissuasiva para garantir a plena eficácia das normas adotadas em aplicação do acordo-quadro, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 103 do presente acórdão (v. Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 75 e jurisprudência referida).
- 108 Tendo em conta as considerações expostas, há que responder às sextas e sétimas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 e à primeira e segunda questões submetidas no processo C-159/22, que o artigo 5.º do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que prevê o pagamento de uma indemnização fixa, igual a 20 dias de salário por ano de trabalho, limitada a um ano de salário, a qualquer trabalhador cujo empregador tenha recorrido a uma utilização abusiva de contratos por tempo indeterminado não permanentes prorrogados sucessivamente, quando o pagamento dessa indemnização pelo fim do contrato seja independente de qualquer consideração relativa ao caráter legítimo ou abusivo do recurso a contratos a termo.

***Quanto às oitavas e nonas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 e quanto à terceira questão submetida no processo C-159/22***

- 109 Com as oitavas e nonas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 e a terceira questão submetida no processo C-159/22, 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 disposições nacionais segundo as quais as «atuações irregulares» acarretam a responsabilização das administrações públicas, «em conformidade com a regulamentação em vigor em cada uma [dessas] administrações públicas».

- 110 Em caso de resposta negativa a estas questões, o órgão jurisdicional de reenvio, com as nonas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 pergunta, em substância, se estas disposições nacionais, adotadas a partir de 2017, devem aplicar-se aos abusos cometidos antes das suas datas de entrada em vigor respetivas.
- 111 A este propósito, há que lembrar que, em conformidade com as exigências resultantes da jurisprudência citada no n.º 103 do presente acórdão, incumbirá ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se as referidas disposições nacionais revestem caráter efetivo e dissuasivo para garantir a plena eficácia das normas adotadas em aplicação do acordo-quadro. Incumbirá, em particular, a esse tribunal verificar se as mesmas disposições nacionais constituem medidas efetivas não apenas para evitar a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos, mas também para sancionar devidamente este abuso e eliminar as consequências da violação do direito da União.
- 112 Resulta dos pedidos de decisão prejudicial que o próprio órgão jurisdicional de reenvio parece ter dúvidas quanto à conformidade das disposições nacionais em causa, ou seja, a Quadragésima Terceira Disposição Adicional da Lei relativa ao orçamento de Estado para 2018 e a Décima Sétima Disposição Adicional à EBEP introduzida pelo Decreto-Lei Real 14/2021, com o artigo 5.º do acordo-quadro. Assim, primeiro, a expressão «atuções irregulares» não é definida e, logo, é demasiado imprecisa para permitir a aplicação de sanções ou a imputação de responsabilidades conformes aos princípios da legalidade e da certeza. Segundo, estas disposições nacionais não especificam a responsabilidade em que se pode incorrer e limitam-se a remeter para «a regulamentação em vigor em cada uma das administrações públicas», que não pode ser identificada. Terceiro, o órgão jurisdicional de reenvio não conhece nenhuma Administração Pública que tenha sido responsabilizada por ter encorajado ou celebrado contratos a termo sucessivos.
- 113 Nestas condições, há que observar que, atendendo ao quadro jurídico nacional mencionado nos pedidos de decisão prejudicial, a redação da Quadragésima Terceira Disposição Adicional da Lei relativa ao orçamento de Estado para 2018 e a Décima Sétima Disposição Adicional do EBEP parecem ter um nível de ambiguidade e de abstração tal que não as tornam equiparáveis ao mecanismo italiano de responsabilidade das administrações, a que o Tribunal de Justiça se refere no Acórdão de 7 de março de 2018, Santoro (C-494/16, EU:C:2018:166), que, em combinação com outras medidas efetivas e dissuasivas, tinha sido declarado, sob reserva das verificações que incumbem ao órgão jurisdicional nacional no processo que deu lugar a este acórdão, suscetível de basear a conformidade da regulamentação italiana com o artigo 5.º do acordo-quadro.
- 114 Tendo em conta as considerações expostas, há que responder às oitavas e nonas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 e à terceira questão submetida no processo C-159/22, que o artigo 5.º do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a disposições nacionais segundo as quais as «atuções irregulares» acarretam a responsabilidade das administrações públicas, «em conformidade com a regulamentação em vigor em cada uma [dessas] administrações públicas», quando estas disposições nacionais não revestirem um caráter efetivo e dissuasivo para garantir a plena eficácia das normas adotadas em aplicação desse artigo.
- 115 Tendo em conta a resposta dada às oitavas questões submetidas nos processos C-55/22 e C-110/22, não há que responder às nonas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22.

***Quanto às décimas segundas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 e quanto à sexta questão submetida no processo C-159/22***

- 116 Com as décimas segundas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 e a sexta questão submetida no processo C-159/22, 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 prevê a organização de procedimentos de consolidação dos empregos temporários através de anúncios de concursos para prover os lugares ocupados por trabalhadores temporários, entre os quais os trabalhadores contratados por tempo indeterminado não permanentes.
- 117 A este respeito, importa salientar que o Tribunal de Justiça declarou que, embora a organização de processos de seleção proporcione aos trabalhadores que foram contratados abusivamente no âmbito de relações laborais a termo sucessivas uma oportunidade para tentarem aceder à estabilidade do emprego, podendo estes, em princípio, participar nesses processos, este facto não pode dispensar os Estados-Membros da observância da obrigação de prever uma medida adequada para sancionar devidamente o recurso abusivo a sucessivos contratos de trabalho e relações laborais a termo. Com efeito, esses processos, cujo resultado é, além do mais, incerto, estão igualmente abertos aos candidatos que não foram vítimas de tal abuso (v., neste sentido, Acórdão de 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.º 100).
- 118 Por conseguinte, sendo a organização desses processos independente de qualquer consideração relativa ao caráter abusivo do recurso a contratos a termo, não se afigura apta a punir devidamente o recurso abusivo a tais relações laborais e a eliminar as consequências da violação do direito da União. Não parece, portanto, permitir alcançar a finalidade prosseguida pelo artigo 5.º do acordo-quadro (v., neste sentido, Acórdão de 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.º 101).
- 119 No caso em apreço, resulta dos pedidos de decisão prejudicial que, primeiro, através dos processos de consolidação, o legislador espanhol tenta reduzir o recurso aos contratos a termo sucessivos nas administrações públicas nacionais sem, no entanto, renunciar, no âmbito desses processos, ao respeito pelos princípios da igualdade, da livre concorrência, da publicidade, do mérito e da capacidade. Segundo, os trabalhadores contratados por tempo indeterminado não permanentes podem perder o seu emprego se não forem bem-sucedidos nas provas em causa. Terceiro, em caso de cessação do contrato por tempo indeterminado não permanente, esses trabalhadores terão direito a uma indemnização fixa correspondente a 20 dias de salário por ano de trabalho, limitada a um ano de salário.
- 120 Ora, em conformidade com as considerações resultantes da jurisprudência referida nos n.ºs 117 e 118 do presente acórdão, que, atendendo aos elementos dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça, são aplicáveis no caso em apreço, a organização dos processos de consolidação prevista no direito espanhol, sob reserva da verificação que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio, não se afigura suscetível de sancionar devidamente o recurso abusivo às relações de trabalho por tempo indeterminado não permanentes sucessivas e, logo, eliminar as consequências da violação do direito da União.
- 121 Tendo em conta as considerações expostas, há que responder às décimas segundas questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 e à sexta questão submetida no processo C-159/22, que o artigo 5.º do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a

uma regulamentação nacional que prevê a organização de procedimentos de consolidação dos empregos temporários através de anúncios de concursos para prover os lugares ocupados por trabalhadores temporários, entre os quais os trabalhadores contratados por tempo indeterminado não permanentes, quando essa organização seja independente de qualquer consideração relativa ao caráter abusivo do recurso a esses contratos a termo.

***Quanto às décimas e décimas primeiras questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 e quanto à quarta e quinta questões submetidas no processo C-159/22***

- 122 Resulta dos pedidos de decisão prejudicial que, ainda que o Tribunal Constitucional considere que os princípios constitucionais referidos nos artigos 23.º, n.º 2 e 103.º, n.º 3, da Constituição, segundo os quais o acesso ao emprego na função pública respeita os princípios da igualdade, do mérito e da capacidade, não se aplicam às relações laborais contratuais, a Secção do Trabalho do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) aplica, por sua vez, esses princípios a essas relações, o que torna impossível, segundo este último tribunal, a qualificação de «trabalhadores por tempo indeterminado» de trabalhadores que não foram recrutados com base num processo de seleção que respeite os referidos princípios, e, logo, torna necessária a introdução do conceito de «trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente». Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, daí resulta que a conversão de contratos a termo sucessivos e, nomeadamente, de contratos por tempo indeterminado não permanentes prorrogados sucessivamente, em contratos por tempo indeterminado se pode considerar contrária às disposições da Constituição referidas, como interpretadas pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal).
- 123 É neste contexto que, com as décimas e décimas primeiras questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 e as quarta e quinta questões submetidas no processo C-159/22, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que, na falta de medidas adequadas no direito nacional para evitar e, sendo caso disso, sancionar, em aplicação do artigo 5.º, os abusos resultantes da utilização de contratos a termo sucessivos, incluindo contratos por tempo indeterminado não permanentes prorrogados sucessivamente, esses contratos a termo devem ser convertidos em contratos por tempo indeterminado, mesmo que essa conversão seja contrária aos artigos 23.º, n.º 2 e 103.º, n.º 3, da Constituição, como interpretados pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal).
- 124 A este respeito, decorre de jurisprudência constante que o artigo 5.º do acordo-quadro não estabelece uma obrigação de os Estados-Membros preverem a conversão dos contratos de trabalho a termo em contratos sem termo, nem, como mencionado no n.º 103 do presente acórdão, enuncia sanções específicas para o caso de se verificarem abusos [Acórdão de 7 de abril de 2022, Ministero della Giustizia e o. (Estatuto dos juízes de paz italianos), C-236/20, EU:C:2022:263, n.º 60 e jurisprudência referida].
- 125 Importa, por outro lado, realçar que resulta do artigo 5.º, n.º 2, do acordo-quadro que os Estados-Membros dispõem da faculdade, ao abrigo de medidas destinadas a prevenir o recurso abusivo a sucessivos contratos de trabalho a termo, de transformar as relações laborais a termo em relações laborais por tempo indeterminado, constituindo a estabilidade do emprego que estas conferem o elemento mais importante para a proteção dos trabalhadores (Acórdão de 8 de maio de 2019, Rossato e Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, n.º 39).

- 126 Cabe, portanto, às autoridades nacionais adotar medidas proporcionadas, eficazes e dissuasivas para garantir a plena eficácia das normas adotadas em aplicação do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, que podem prever, para esse efeito, a conversão de contratos a termo em contratos sem termo. Todavia, quando se tenha verificado um recurso abusivo a sucessivas relações laborais a termo, deve poder ser aplicada uma medida para punir devidamente esse abuso e eliminar as consequências da violação do direito da União [Acórdão de 7 de abril de 2022, Ministero della Giustizia e o. (Estatuto dos juízes de paz italianos), C-236/20, EU:C:2022:263, n.º 61 e jurisprudência referida].
- 127 Para que uma regulamentação nacional, como a regulamentação em causa no processo principal, interpretada pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), que proíbe, no setor público, a conversão de contratos de trabalho a termo sucessivos num contrato de trabalho sem termo, como os contratos por tempo indeterminado não permanentes em causa nos litígios no processo principal, possa ser considerada conforme com o acordo-quadro sobre o trabalho a termo, a ordem jurídica interna do Estado-Membro em causa deve prever, para o referido setor, outra medida eficaz para evitar e, sendo caso disso, punir a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos [v., neste sentido, Acórdão de 7 de abril de 2022, Ministero della Giustizia e o. (Estatuto dos juízes de paz italianos), C-236/20, EU:C:2022:263, n.º 62 e jurisprudência referida].
- 128 Resulta do exposto que uma regulamentação que prevê uma norma imperativa segundo a qual, em caso de recurso abusivo a contratos de trabalho a termo, como os contratos por tempo indeterminado não permanentes em causa nos litígios nos processos principais, estes últimos se transformam em relação laboral por tempo indeterminado é suscetível de conter uma medida que pune efetivamente essa utilização abusiva e, logo, deve ser considerada conforme ao artigo 5.º do acordo-quadro (Acórdão de 8 de maio de 2019, Rossato e Conservatorio di Musica F. A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, n.º 40 e jurisprudência referida).
- 129 Nestas condições, no que respeita à desconformidade de tal conversão com os princípios constitucionais da igualdade, do mérito e da capacidade, como interpretados pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), referida pelo órgão jurisdicional de reenvio, há que recordar que o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro não se afigura, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicional e suficientemente preciso para poder ser invocado por um particular perante um tribunal nacional. Com efeito, por força desta disposição, faz parte do poder de apreciação dos Estados-Membros a possibilidade de, a fim de prevenir a utilização abusiva de contratos de trabalho a termo, recorrerem a uma ou várias das medidas enunciadas no referido artigo, ou ainda a medidas legais existentes equivalentes, isto tendo em conta as necessidades de setores específicos e/ou de categorias de trabalhadores. Além disso, não é possível determinar de forma suficiente a proteção mínima que, em todo o caso, deve ser aplicada ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro [Acórdão de 11 de fevereiro de 2021, M. V. e o. (Contratos de trabalho a termo sucessivos no setor público), C-760/18, EU:C:2021:113, n.º 64 e jurisprudência referida].
- 130 Porém, resulta de jurisprudência constante que, ao aplicar o direito interno, os órgãos jurisdicionais nacionais são obrigados a interpretá-lo, na medida possível, à luz do texto e da finalidade da diretiva em causa, para atingir o resultado por ela pretendido e cumprir, assim, o disposto no artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE. Esta obrigação de interpretação conforme respeita a todas as disposições do direito nacional, tanto anteriores como posteriores a esta diretiva [Acórdão de 11 de fevereiro de 2021, M. V. e o. (Contratos de trabalho a termo sucessivos no setor público), C-760/18, EU:C:2021:113, n.º 65 e jurisprudência referida].

- 131 A exigência de uma interpretação conforme do direito nacional é, com efeito, inerente ao sistema do Tratado FUE, uma vez que permite aos órgãos jurisdicionais nacionais assegurar, no âmbito das suas competências, a plena eficácia do direito da União quando decidem dos litígios que lhes são submetidos [Acórdão de 11 de fevereiro de 2021, M.V. e o. (Contratos de trabalho a termo sucessivos no setor público), C-760/18, EU:C:2021:113, n.º 66 e jurisprudência referida].
- 132 É certo que a obrigação de o juiz nacional tomar como referência o conteúdo de uma diretiva quando procede à interpretação das normas pertinentes do direito interno é limitada pelos princípios gerais de direito, designadamente os da segurança jurídica e da não retroatividade, e não pode servir de fundamento a uma interpretação *contra legem* do direito nacional [Acórdão de 11 de fevereiro de 2021, M.V. e o. (Contratos de trabalho a termo sucessivos no setor público), C-760/18, EU:C:2021:113, n.º 67 e jurisprudência referida].
- 133 O princípio da interpretação conforme exige, no entanto, que os órgãos jurisdicionais nacionais façam tudo o que for da sua competência, tomando em consideração todo o direito interno e mediante a aplicação dos métodos de interpretação por este reconhecidos, para garantir a plena eficácia da diretiva em causa e alcançar uma solução conforme ao objetivo por ela pretendido [Acórdão de 11 de fevereiro de 2021, M.V. e o. (Contratos de trabalho a termo sucessivos no setor público), C-760/18, EU:C:2021:113, n.º 68 e jurisprudência referida].
- 134 No caso em apreço, caberá, pois, ao órgão jurisdicional de reenvio dar às disposições pertinentes do direito interno, em toda a medida do possível e quando tenha ocorrido uma utilização abusiva de contratos de trabalho a termo sucessivos, uma interpretação e uma aplicação capazes de sancionar devidamente esse abuso e de eliminar as consequências da violação do direito da União. Neste quadro, incumbirá ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se as disposições pertinentes da Constituição podem, eventualmente, ser interpretadas de modo conforme ao artigo 5.º do acordo-quadro para garantir a plena eficácia da Diretiva 1999/70 e alcançar uma solução conforme à finalidade por ela prosseguida [v., por analogia, Acórdão de 11 de fevereiro de 2021, M.V. e o. (Contratos de trabalho a termo sucessivos no setor público), C-760/18, EU:C:2021:113, n.º 69 e jurisprudência referida].
- 135 Neste contexto, o Tribunal de Justiça considerou que a obrigação de interpretação conforme exige que os órgãos jurisdicionais nacionais alterem, sendo caso disso, uma jurisprudência assente caso esta se baseie numa interpretação do direito interno incompatível com os objetivos de uma diretiva. Por conseguinte, um órgão jurisdicional nacional não pode, nomeadamente, considerar validamente que lhe é impossível interpretar uma disposição nacional em conformidade com o direito da União pelo simples facto de essa disposição ter sido interpretada, de forma constante, num sentido que não é compatível com este direito (Acórdão de 3 de junho de 2021, Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, C-726/19, EU:C:2021:439, n.º 86 e jurisprudência referida).
- 136 Resulta de todos os elementos expostos que, por um lado, na hipótese de o órgão jurisdicional de reenvio dever considerar que a ordem jurídica interna em causa não contém, no setor público, uma medida efetiva para evitar e, sendo caso disso, sancionar, a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos, incluindo contratos por tempo indeterminado não permanentes prorrogados sucessivamente, a conversão desses contratos numa relação laboral por tempo indeterminado pode constituir essa medida.

- 137 Por outro lado, se, nessa hipótese, o órgão jurisdicional de reenvio devesse, além disso, considerar que a jurisprudência assente do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), diferentemente da do Tribunal Constitucional, se opõe a essa conversão, devia então alterar essa jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) se a mesma assenta numa interpretação das disposições da Constituição incompatível com os objetivos da Diretiva 1999/70 e, nomeadamente, do artigo 5.º do acordo-quadro.
- 138 Tendo em conta as considerações expostas, há que responder às décimas e décimas primeiras questões submetidas nos processos C-59/22 e C-110/22 e à quarta e quinta questões submetidas no processo C-159/22 que o artigo 5.º do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que, na falta de medidas adequadas no direito nacional para evitar e, sendo caso disso, sancionar, em aplicação do artigo 5.º, os abusos resultantes da utilização de contratos a termo sucessivos, incluindo contratos por tempo indeterminado não permanentes prorrogados sucessivamente, a conversão desses contratos a termo em contratos por tempo indeterminado pode constituir essa medida. Incumbe, sendo caso disso, ao órgão jurisdicional nacional alterar a jurisprudência nacional assente se baseada numa interpretação das disposições nacionais, mesmo constitucionais, incompatível com os objetivos da Diretiva 1999/70 e, nomeadamente, com o referido artigo 5.º

### **Quanto às despesas**

- 139 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 (Sexta Secção) declara:

- 1) Os artigos 2.º e 3.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,**

**devem ser interpretados no sentido de que:**

**um trabalhador contratado por tempo indeterminado não permanente deve ser considerado um trabalhador a termo, na aceção desse acordo-quadro e, logo, abrangido pelo âmbito de aplicação deste.**

- 2) 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,**

**deve ser interpretado no sentido de que:**

**a expressão «conclusão de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo», que figura nessa disposição, cobre uma situação na qual, não tendo a administração em causa organizado no prazo fixado um processo de seleção destinado a prover, de forma definitiva, o lugar ocupado por um trabalhador contratado por tempo**

**indeterminado não permanente, o contrato a termo que liga o trabalhador a essa administração foi prorrogado automaticamente.**

- 3) O artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) a c), 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,**

**deve ser interpretado no sentido de que:**

**se opõe a uma regulamentação nacional que não prevê nenhuma das medidas referidas nessa disposição, nem «medida legal equivalente», na sua aceção, para evitar a utilização abusiva dos contratos por tempo indeterminado não permanentes.**

- 4) 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,**

**deve ser interpretado no sentido de que:**

**se opõe a uma regulamentação nacional que prevê o pagamento de uma indemnização fixa, igual a 20 dias de salário por ano de trabalho, limitada a um ano de salário, a qualquer trabalhador cujo empregador tenha recorrido a uma utilização abusiva de contratos por tempo indeterminado não permanentes prorrogados sucessivamente, quando o pagamento dessa indemnização pelo fim do contrato seja independente de qualquer consideração relativa ao carácter legítimo ou abusivo do recurso a contratos a termo.**

- 5) 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,**

**deve ser interpretado no sentido de que:**

**se opõe a disposições nacionais segundo as quais as «atuações irregulares» acarretam a responsabilidade das administrações públicas, «em conformidade com a regulamentação em vigor em cada uma [dessas] administrações públicas», quando estas disposições nacionais não revestirem um carácter efetivo e dissuasivo para garantir a plena eficácia das normas adotadas em aplicação desse artigo.**

- 6) 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,**

**deve ser interpretado no sentido de que:**

**se opõe a uma regulamentação nacional que prevê a organização de procedimentos de consolidação dos empregos temporários através de anúncios de concursos para prover os lugares ocupados por trabalhadores temporários, entre os quais os trabalhadores contratados por tempo indeterminado não permanentes, quando essa organização seja independente de qualquer consideração relativa ao carácter abusivo do recurso a esses contratos a termo.**

- 7) 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,**

**deve ser interpretado no sentido de que:**

**na falta de medidas adequadas no direito nacional para evitar e, sendo caso disso, sancionar, em aplicação do artigo 5.º, os abusos resultantes da utilização de contratos a termo sucessivos, incluindo contratos por tempo indeterminado não permanentes prorrogados sucessivamente, a conversão desses contratos a termo em contratos por tempo indeterminado pode constituir essa medida. Incumbe, sendo caso disso, ao órgão jurisdicional nacional alterar a jurisprudência nacional assente se baseada numa interpretação das disposições nacionais, mesmo constitucionais, incompatível com os objetivos da Diretiva 1999/70 e, nomeadamente, com o referido artigo 5.º**

Assinaturas