Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 17 de julho de 2014[1]

Processos apensos C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13

Raffaella Mascolo (C-22/13),
Alba Forni (C-61/13),
Immacolata Racca (C-62/13)
contra
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
e
Fortuna Russo (C-63/13)
contra
Comune di Napoli
[pedidos de decisão prejudicial apresentados pelo Tribunale di Napoli (Itália)]
e
Carla Napolitano,
Salvatore Perrella,
Gaetano Romano,
Donatella Cittadino,
Gemma Zangari
contra
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (C-418/13)

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Corte costituzionale (Itália)]

«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 sucessivos — Setor do ensino público — Artigo 5.º, n.º 1 — Disposições para prevenir o recurso abusivo a contratos a termo — Conceito de 'razões objetivas' que justificam esses contratos — Sanções — Falta de reparação do prejuízo — Proibição de requalificação na relação de trabalho sem termo»

I – **Introdução**

1. Uma legislação nacional que permite a celebração de contratos de trabalho a termo com professores e com pessoal administrativo, técnico e auxiliar que efetuam substituições no setor do ensino público, durante um longo período, a saber, vários anos, e sem que tenha sido fixado um prazo preciso para abrir concursos de recrutamento, contém medidas suficientes para prevenir e sancionar o recurso

1 — Língua original: francês.

abusivo a tais contratos, na aceção do artigo 5.ª do acordo-quadro relativo a contratos a termo [2] ? Esta é, no essencial, a questão que o Tribunale di Napoli (Tribunal de Nápoles, Itália) (processos C-22/13 e C-61/13 a C-63/13) e a Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Itália) (processo C-418/13) submetem ao Tribunal de Justiça no contexto do acordo-quadro.

II – **Quadro jurídico**

A – *Direito da União*

1. Diretiva 1999/70

2. O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

«A presente diretiva tem como objetivo a aplicação do acordo-quadro [...] celebrado [...] entre as organizações interprofissionais de vocação geral (CES, UNICE e CEEP)».

3. Por força do artigo 1.º do acordo-quadro, intitulado «Objetivo», o seu objetivo consiste, por um lado, em melhorar a qualidade do trabalho sujeito a contrato a termo garantindo a aplicação do princípio da não discriminação e, por outro lado, em estabelecer um quadro para evitar os abusos decorrentes da utilização de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo.

4. O artigo 4.º deste acordo-quadro, intitulado «Princípio da não discriminação», prevê no seu n.º 1:

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

5. Nos termos do artigo 5.º do referido acordo-quadro, intitulado «Disposições para evitar os abusos»:

«1. Para evitar os abusos decorrentes da conclusão de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo e sempre que não existam medidas legais equivalentes para a sua prevenção, os Estados-Membros, após consulta dos parceiros sociais e de acordo com a lei, acordos coletivos ou práticas nacionais, e/ou os parceiros sociais deverão introduzir, de forma a que se tenham em conta as necessidades de sectores 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 — Acordo-quadro celebrado em 18 de março de 1999 (a seguir «acordo-quadro»), anexo à Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo (JO L 175, p. 43).

2. Os Estados-Membros, após consulta dos parceiros sociais, e/ou os parceiros sociais, deverão, sempre que tal seja necessário, [definir em] que condições os contratos de trabalho ou relações de trabalho a termo deverão ser considerados:

a) Como sucessivos;

b) Como celebrados sem termo.»

2. Diretiva 91/533/CEE

6. A Diretiva 91/533/CEE [3] tem por objetivo assegurar a informação do trabalhador sobre as condições essenciais do contrato ou da relação de trabalho.

7. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva:

«A entidade patronal é obrigada a levar ao conhecimento do trabalhador assalariado a que se aplica a presente diretiva, adiante designado 'trabalhador', os elementos essenciais do contrato ou da relação de trabalho.»

8. Por força do artigo 2.º, n.º 2, alínea e), da referida diretiva, a informação do trabalhador, caso se trate de um contrato ou de uma relação de trabalho temporários, incide, designadamente, sobre «a duração previsível do contrato ou da relação de trabalho».

9. Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da mesma diretiva:

«Os Estados-Membros introduzirão na sua ordem jurídica interna as medidas necessárias para permitir que qualquer trabalhador que se considere lesado pela não observância das obrigações decorrentes da presente diretiva exerça os seus direitos por via judicial, eventualmente após recurso a outras instâncias competentes.»

B – *Direito italiano*

10. O artigo 117.º, primeiro parágrafo, da Constituição da República Italiana prevê que «[o] poder legislativo é exercido pelo Estado e pelas regiões no respeito da Constituição, assim como pelos vínculos provenientes do ordenamento comunitário e das obrigações internacionais».

11. Em Itália, a celebração de contratos a termo no setor público é regulada pelo Decreto Legislativo n.º 165 que estabelece as regras gerais relativas à organização do trabalho nas administrações públicas (decreto legislativo n.º 165 —Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), de 30 de março de 2001 (suplemento ordinário da GURI n.º 106, de 9 de maio de 2001, a seguir «Decreto Legislativo n.º 165/2001»).

3 — Diretiva do Conselho, de 14 de outubro de 1991, relativa à obrigação de a entidade patronal informar o trabalhador sobre as condições aplicáveis ao contrato ou à relação de trabalho (JO L 288, p. 32).

12. O artigo 36.º daquele decreto, conforme alterado pela Lei n.º 102 […] relativa à conversão em lei, com alterações, do Decreto-Lei n.º 78, de 1 de julho de 2009, que respeita às medidas anticrise, bem como à prorrogação de prazos e da participação italiana em missões internacionais (legge n.º 102 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.º 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), de 3 de agosto de 2009 (suplemento ordinário da GURI n.º 179, de 4 de agosto de 2009), prevê, sob a epígrafe «Formas contratuais flexíveis de recrutamento e de emprego do pessoal»:

«1. Para as exigências relacionadas com as suas necessidades correntes, as administrações públicas contratam exclusivamente através de contratos de trabalho por tempo indeterminado de acordo com os procedimentos de recrutamento previstos no artigo 35.º

2. Para responder a exigências temporárias e excecionais, as administrações públicas podem recorrer às formas contratuais flexíveis de recrutamento e de emprego do pessoal previstas pelo Código Civil e pelas leis relativas às relações de trabalho na empresa, respeitando os procedimentos de recrutamento em vigor. Sem prejuízo da competência das administrações quanto à definição das necessidades organizacionais de acordo com as disposições legislativas em vigor, as convenções coletivas nacionais regulamentam os contratos de trabalho por tempo determinado […].

3. Para combater o abuso na utilização do trabalho flexível, as administrações elaboram, o mais tardar até 31 de dezembro de cada ano, com base em instruções especiais fornecidas por uma diretiva do Ministro da Administração Pública e da Inovação, sem encargos novos ou acrescidos para as finanças públicas, um relatório analítico de informação sobre as categorias de trabalho flexível utilizadas, a transmitir até 31 de janeiro de cada ano, aos núcleos de avaliação ou aos serviços de controlo interno previstos pelo Decreto Legislativo n.º 286, de 30 de julho de 1999, bem como ao departamento da função pública da Presidência do Conselho de Ministros, que redige um relatório anual para conhecimento do Parlamento. O dirigente responsável por uma irregularidade no recurso ao trabalho flexível não pode receber prémio de resultado.

[…]

5. De qualquer modo, a violação de disposições imperativas em matéria de recrutamento ou de emprego de trabalhadores pelas administrações públicas não pode conduzir à celebração de contratos de trabalho por tempo indeterminado com as referidas administrações públicas, sem prejuízo da responsabilidade e das sanções em que estas podem incorrer. O trabalhador em causa tem direito à reparação do prejuízo resultante da prestação de trabalho efetuada em violação de disposições imperativas […]».

13. De acordo com a decisão de reenvio, o contrato de trabalho a termo na administração pública também está sujeito ao Decreto Legislativo n.º 368, que transpõe a Diretiva 1999/70/CE relativa ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo (decreto legislativo n.º 368 — Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES), de 6 de setembro de 2001 (GURI n.º 235, de 9 de outubro de 2001, p. 4, a seguir «Decreto Legislativo n.º 368/2001»).

14. Por força do artigo 5.º, n.º 4-A, do Decreto Legislativo n.º 368/2001, conforme aditado pela Lei n.º 247, de 24 de dezembro de 2007, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 112, de 25 de junho de 2008:

«Sem prejuízo da regulamentação sobre os contratos sucessivos referida nos parágrafos anteriores, e com ressalva das diversas disposições de convenções coletivas celebradas a nível nacional, territorial ou empresarial com as organizações sindicais comparativamente mais representativas no plano nacional, quando em virtude de contratos por tempo determinado sucessivos para o exercício de

funções equivalentes a relação laboral entre o mesmo empregador e o mesmo trabalhador tenha excedido no total trinta e seis meses, incluindo as prorrogações e as renovações, independentemente dos períodos de interrupção entre os contratos, a relação laboral considera-se por tempo indeterminado […]».

15. Nos termos do artigo 10.º, n.º 4-A do Decreto Legislativo n.º 368/2001, tal como alterado pelo artigo 9.º, n.º 18, do Decreto-Lei n.º 70, de 13 de maio de 2011 (a seguir «Decreto-Lei n.º 70/2011»), convertido na Lei n.º 106, de 12 de julho de 2011 (GURI n.º 160, de 12 de julho de 2011):

«[…] são igualmente excluídos da aplicação do presente decreto os contratos por tempo determinado celebrados para as substituições do pessoal docente e ATA (auxiliar, técnico e administrativo), tendo em consideração a necessidade de garantir a prestação constante dos serviços escolares e educativos mesmo em caso de ausência temporária do pessoal docente e ATA com relações laborais por tempo indeterminado e também por tempo determinado. Em qualquer caso, não se aplica o artigo 5.º, n.º 4-A, do presente decreto.»

16. Com respeito ao pessoal docente e ATA, a regulamentação da relação de trabalho a termo consta do artigo 4.º da Lei n.º 124, relativa às disposições urgentes em matéria de pessoal escolar (legge n.º 124 , 124 — Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico), de 3 de maio de 1999 (GURI n.º 107, de 10 de maio de 1999), conforme alterada pelo Decreto-Lei n.º 134, de 25 de setembro 2009, convertido, com alterações, pela Lei n.º 167, de 24 de novembro de 2009 (GURI n.º 274, de 24 de novembro de 1999, a seguir «Lei n.º 124/1999»). De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio nos processos C-22/13 e C-61/13 a C-63/13, esta lei não é aplicável à escola municipal que, assim, continua sujeita aos Decretos Legislativos n.ºs 165/2001 e n.º 368/2001.

17. Nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 124/1999:

«1. Quando não seja possível efetuar o preenchimento das vagas e dos postos de ensino efetivamente vagos e disponíveis até à data de 31 de dezembro com o pessoal docente do quadro da afetação de pessoal provincial ou mediante a utilização do pessoal excedentário e os postos de trabalho permaneçam previsivelmente vagos e disponíveis durante todo o ano letivo, e sempre que não tenha sido já nomeado pessoal do quadro para os mesmos postos, a qualquer título, procede-se às substituições anuais, na expectativa da conclusão dos procedimentos de concurso para a admissão de pessoal docente do quadro.

2. O preenchimento das vagas e dos postos de ensino não vagos que fiquem de facto disponíveis até 31 de dezembro e até ao fim do ano letivo efetua-se mediante substituições temporárias até ao final das atividades letivas. De igual modo, são efetuadas as substituições temporárias até ao final das atividades letivas, para o preenchimento das horas de ensino que não constituem vagas ou postos com horário fixo.

[…]

11. As disposições referidas nos números antecedentes são também aplicáveis ao pessoal administrativo, técnico e auxiliar [ATA]. […]

[…]

14-A. Os contratos por tempo determinado celebrados no âmbito das substituições previstas nos n.ºs 1, 2 e 3, na medida em que são necessários para garantir a prestação constante dos serviços escolares e educativos, só podem converter-se em relações de trabalho por tempo indeterminado no caso de integração no quadro, nos termos das disposições em vigor e com base nas classificações previstas pela presente lei e pelo artigo 1.º, n.º 605, alínea c), da Lei n.º 296, de 27 de dezembro de 2006, conforme alterada.»

18. Nos termos do artigo 1.º de Decreto do Ministério da Educação n.º 131 (decreto del Ministero della pubblica istruzione, n.º 131), de 13 de junho de 2007, as funções atribuídas aos professores e ao pessoal administrativo escolar abrangem, assim, três tipos:

— as substituições anuais, para postos de trabalho vagos e livres, isto é, sem titular;

— as substituições temporárias até ao termo das atividades pedagógicas, para postos de trabalho preenchidos, mas igualmente livres, e

— as substituições temporárias por qualquer outra necessidade ou substituições de curta duração.

19. A efetivação dos professores prevista no artigo 4.º, n.º 14-A, da Lei n.º 124/1999 está regulamentada nos artigos 399.º e 401.º do Decreto Legislativo n.º 297, que contém o texto único das disposições legais aplicáveis em matéria de ensino (decreto legislativo n.º 297 — Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione), de 16 de abril de 1994 (suplemento ordinário da GURI n.º 115, de 19 de maio de 1994, a seguir «Decreto Legislativo n.º 297/1994»).

20. Ao abrigo do artigo 399, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 297/1994:

«O recrutamento de pessoal docente do ensino pré-escolar, básico e secundário, *inclusive* dos liceus artísticos e dos institutos de arte é efetuado, para 50% dos postos disponíveis por ano letivo, através de concursos documentais e prestação de provas e, para os 50% restantes, com base nas listas permanentes de classificação, previstas no artigo 401.º».

21. De acordo com o artigo 401.º, n.ºs 1 e 2, daquele mesmo decreto:

«1. As listas de classificação resultantes de concursos exclusivamente documentais organizados para o pessoal docente das escolas do ensino pré-escolar, básico e secundário, *inclusive* dos liceus artísticos e dos institutos de arte, são transformadas em listas de classificação permanentes que devem ser utilizadas para as efetivações previstas no artigo 399.º, n.º 1.

2. As listas de classificação permanentes referidas no n.º 1 são completadas periodicamente com a inscrição de professores que ficaram aprovados no último concurso regional documental e com prestação de provas, para a mesma categoria de concurso e o mesmo posto de trabalho, e de professores que pediram a sua transferência da lista de classificação permanente correspondente de uma outra província. Em simultâneo com a inscrição de novos candidatos, procede-se à atualização da ordenação dos que já estão inscritos.»

III – **Factos que deram origem aos litígios nos processos principais**

A – *Processos C-22/13 e C-61/13 a C-63/13*

22. R. Mascolo, A. Forni, I. Racca e F. Russo foram recrutadas através de contratos de trabalho a termo sucessivos, as três primeiras, na qualidade de professoras ao serviço do Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (Ministério da Educação, das Universidades e da Investigação, a seguir «Ministero») e a última, na qualidade de professora ao serviço da Comune di Napoli (Município de Nápoles). Ao abrigo desses contratos, trabalharam para os respetivos empregadores durante os seguintes períodos: um total de 71 meses sobre um período de 9 anos, para R. Mascolo (entre 2003 e 2012); um total de 50 meses e 27 dias sobre um período de 5 anos, para A. Forni (entre 2006 e 2012); um total de 60 meses sobre um período de 5 anos, para I. Racca (entre 2007 e 2012), e um total de 45 meses e 15 dias sobre um período de 5 anos, para F. Russo (entre 2006 e 2011).

23. Por considerarem que esses contratos de trabalho a termo sucessivos eram ilegais, as recorrentes nos processos principais intentaram uma ação no Tribunale di Napoli, pedindo, a título principal, a requalificação dos seus contratos a termo em relações de trabalho sem termo e, por conseguinte, a sua efetivação [4], bem como o pagamento dos salários correspondentes aos períodos de interrupção entre o termo de um contrato e a entrada em vigor do seguinte e, a título subsidiário, o ressarcimento dos danos sofridos.

24. Em contrapartida, de acordo com o Ministero e com a Comune di Napoli, o artigo 36.º do Decreto Legislativo n.º 165/2001, conforme alterada pela Lei n.º 102, impede qualquer requalificação da relação de trabalho. O artigo 5.º, n.º 4-A, do Decreto Legislativo n.º 368/2001 não é aplicável, tendo em conta o artigo 10.º, n.º 4-A, do mesmo decreto, introduzido pelo artigo 9.º, n.º 18, do Decreto-Lei n.º 70/2011. Por outro lado, as recorrentes nos processos principais também não teriam direito a indemnização, dado que o processo de recrutamento foi legal e que, em todo o caso, os elementos constitutivos de uma ilegalidade não estavam provados. Por último, não havia nenhum abuso, uma vez que os contratos de trabalho a termo não estavam relacionados uns com os outros e não constituíam, por conseguinte, nem a continuação, nem a prorrogação dos contratos precedentes.

25. Nos processos pendentes no órgão jurisdicional de reenvio, a questão principal é a da incompatibilidade do sistema utilizado pelo Estado italiano para substituir trabalhadores com contrato de trabalho sem termo no setor do ensino público com o artigo 5.º do acordo-quadro. O Tribunale di Napoli refere, que este sistema assenta em listas de classificação, nas quais os professores suplentes são inscritos por ordem de antiguidade. Podem ser efetivados em função da sua progressão nessas listas e dos postos de trabalho disponíveis. Segundo esse órgão jurisdicional, este sistema presta-se a uma utilização abusiva dos contratos de trabalho a termo no setor do ensino público, como o demonstram o número e a duração global dos contratos a termo em causa nos presentes processos. O órgão jurisdicional de reenvio sublinha [5], nomeadamente, que este sistema não contém medidas de prevenção dos abusos, na aceção do n.º 1, alíneas a) a c), do referido artigo. Questiona-se também sobre a compatibilidade deste sistema com diversos princípios gerais do direito da União ou disposições da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

B – *Processo C-418/13*

26. C. Napolitano, D. Cittadino, G. Zangari, S. Perrella e G. Romano foram recrutados pelo Ministero através de contratos de trabalho a termo sucessivos, os quatro primeiros, na qualidade de professores e o último de colaborador administrativo, em diversos estabelecimentos escolares. Ao abrigo dos referidos contratos, trabalharam durante períodos compreendidos, segundo os casos, entre quatro e sete anos letivos.

27. Por considerarem que esses contratos de trabalho a termo sucessivos eram ilegais, os recorrentes no processo principal intentaram uma ação, respetivamente, no Tribunale di Roma e no Tribunale di Lamezia Terme, pedindo, a título principal, a requalificação dos contratos respetivos em contratos de trabalho sem prazo e, em consequência, a sua efetivação e o pagamento das remunerações devidas pelos períodos de interrupção, entre o termo de um contrato e a entrada em vigor do seguinte. A título subsidiário, os recorrentes no processo principal pediram a reparação dos danos sofridos.

4 — Tendo sido efetivada na pendência do processo em resultado da sua progressão na lista de classificação permanente prevista no artigo 401.º do Decreto Legislativo n.º 297/1994, I. Racca converteu o seu pedido inicial num pedido de pleno reconhecimento da sua antiguidade e de ressarcimento dos danos sofridos.

5 — Contrariamente ao que foi decidido pela Corte suprema di cassazione no seu acórdão n.º 10127/12.

28. No quadro dos litígios que lhes foram submetidos, o Tribunale di Roma e o Tribunale di Lamezia Terme questionam-se sobre a compatibilidade do artigo 4.º, n.ºs 1 e 11 da Lei n.º 124/1999 com o artigo 5.º do acordo-quadro, na medida em que esta disposição permite à administração recrutar a termo, sem limite, pessoal docente, técnico ou administrativo, para preencher postos de trabalho vagos no quadro dos efetivos de uma escola. Considerando que esta questão não podia ser decidida nem por via de interpretação conforme, uma vez que a referida disposição estava formulada de forma inequívoca, nem pela não aplicação das disposições nacionais em causa, uma vez que o artigo 5.º do acordo-quadro não tem efeito direto, estes órgãos jurisdicionais submeteram, a título incidental, à Corte costituzionale, um pedido de apreciação da constitucionalidade do artigo 4.º, n.ºs 1 e 11, da Lei n.º 124/1999, por incompatibilidade com o artigo 117.º da Constituição da República Italiana.

29. Na sua decisão de reenvio, a Corte costituzionale constata que a regulamentação italiana aplicável ao setor do ensino não prevê, em relação ao pessoal contratado a termo, nem a duração máxima dos contratos, nem o número máximo das suas renovações, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alíneas b) e c), do acordo-quadro. Contudo, questiona-se se esta regulamentação poderá ser justificada por uma «razão objetiva», nos termos do n.º 1, alínea a), do referido artigo.

30. A este respeito, a Corte costituzionale assinala que a legislação nacional está estruturada, pelo menos em princípio, de forma que a contratação de pessoal escolar a termo possa responder às razões objetivas previstas no artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro. Contudo, tem dúvidas quanto à compatibilidade de diversas disposições da legislação nacional com este artigo.

IV – **Questões prejudiciais**

31. As questões prejudiciais dos órgãos jurisdicionais de reenvio sobrepõem-se em parte. As seis primeiras questões submetidas nos processos C-22/13, C-61/13 e C-62/13 são idênticas. A primeira e terceira questões submetidas no processo C-63/13 correspondem, respetivamente, à segunda e quarta questões submetidas nos processos C-22/13, C-61/13 e C-62/13. Nos processos C-61/13 e C-62/13 é submetida uma sétima questão ao Tribunal de Justiça. Por último, as questões submetidas no processo C-418/13 correspondem, no essencial, à primeira questão dos processos C-22/13, C-61/13 e C-62/13.

32. Com uma preocupação de clareza, transcrevo a seguir todas as questões prejudiciais submetidas por cada um dos dois órgãos jurisdicionais de reenvio.

33. Nos processos C-22/13 e C-61/13 a C-63/13, o Tribunale di Napoli decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes sete questões prejudiciais:

«1) O quadro normativo do setor do ensino, tal como é descrito, constitui uma medida legal equivalente na aceção do artigo 5.º da Diretiva [1999/70]?

2) Quando deve entender-se que uma relação laboral constitui uma prestação de serviços ao 'Estado', na aceção [do artigo 5.º] da Diretiva [1999/70], designadamente também da referência a 'setores e/ou categorias de trabalhadores específicos' e que, portanto, pode implicar consequências diferentes das relações de trabalho privadas?

3) Tendo em conta as explicações do artigo 3.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2000/78/CE [do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional (JO L 303, p.16)], e do artigo 14.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2006/54/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à actividade profissional (reformulação), (JO L 204, p. 23)], no conceito de «condições de emprego» previstas [no artigo 4.º] da Diretiva [1999/70] estão abrangidas também as consequências da interrupção ilegal

da relação laboral? Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, está justificada com base [no artigo 4.º] a diferença existente nas consequências normalmente previstas no ordenamento interno para a interrupção ilegal da relação laboral por tempo indeterminado e por tempo determinado?

4) Num processo prejudicial de interpretação no Tribunal de Justiça […], um Estado está proibido de, por força do princípio da cooperação leal, expor um quadro normativo interno que intencionalmente não corresponde ao verdadeiro, e o juiz é obrigado, na falta de outra interpretação do direito interno que respeite igualmente as obrigações decorrentes do facto de pertencer à União Europeia, a interpretar, na medida do possível, o direito interno em conformidade com a interpretação feita pelo Estado?

5) Entre as condições aplicáveis ao contrato ou à relação laboral previstas pela Diretiva [91/533], designadamente pelo seu artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, alínea e), estão incluídos os casos em que o contrato de trabalho por tempo determinado pode converter-se num contrato por tempo indeterminado?

6) Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, é contrária ao artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva [91/533] e às finalidades da Diretiva [91/533] e, em especial, ao seu segundo considerando, uma alteração, com efeitos retroativos, do quadro normativo que não garanta ao trabalhador assalariado a possibilidade de fazer valer os seus direitos decorrentes da diretiva, ou o respeito das condições de trabalho indicadas no documento de admissão?

7) Os princípios gerais do direito [da União] em vigor, da certeza jurídica, da tutela da confiança legítima, da igualdade de armas do processo, da tutela jurisdicional efetiva, de um tribunal independente, e mais em geral, de um processo equitativo, garantidos no artigo [6.° TUE] — em conjugação com o disposto no artigo 6.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950, e com os artigos 46.°, 47.° e 52.°, n.º 3, da [Carta] […] — devem ser interpretados no sentido de que obstam, no âmbito da aplicação da Diretiva [1999/70] a que o Estado italiano adote, depois de decorrido um lapso de tempo apreciável (três anos e seis meses) uma disposição normativa como o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 70/2011 que aditou o n.º 4 A ao artigo 10.º do Decreto legislativo [n.º 368/2001] e que é adequado a alterar as consequências dos processos pendentes pondo diretamente o trabalhador em desvantagem e beneficiando o Estado como empregador e eliminando a possibilidade conferida ao Ordenamento interno de sancionar o abuso reiterado de contratos por tempo determinado?»

34. No processo C-418/13, a Corte costituzionale decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o [artigo 5.º], n.º 1, do [acordo-quadro] ser interpretado no sentido de que obsta à aplicação do artigo 4.º, n.º 1, último período, e n.º 11, da lei [n.º 124/1999] — o qual, após ter regulamentado as substituições anuais de lugares ‘que estejam efetivamente vagos e disponíveis até 31 de dezembro’, dispõe que os lugares serão preenchidos através de substituições anuais ‘enquanto se aguarda a conclusão dos processos de concurso para o recrutamento de pessoal docente titular’ — uma vez que esta disposição permite o recurso a contratos a termo sem indicar prazos precisos para a conclusão dos concursos e sem prever o direito ao ressarcimento dos danos?

2) Constituem razões objetivas, na aceção do [artigo 5.º], n.º 1, do [acordo-quadro], as exigências da organização do sistema escolar italiano, tal como foi atrás exposto, suscetíveis de tornar compatível com o direito da União uma norma como a italiana que não prevê, para o recrutamento de pessoal escolar mediante contrato a termo, o direito ao ressarcimento dos danos?»

V – **Tramitação do processo no Tribunal de Justiça**

35. As decisões de reenvio deram entrada no Tribunal de Justiça em 17 de janeiro (processo C-22/13), em 7 de fevereiro (processos C-61/13 a C-63/13) e em 23 de julho de 2013 (processo C-418/13). Por despacho do Presidente do Tribunal de Justiça, de 8 de março de 2013, os processos C-22/13 e C-61/13 a C-63/13 foram apensados. Foram apresentadas observações escritas por R. Mascolo, A. Forni, I. Racca e F. Russo (processos C-22/13 e C-61/13 a C-63/13), por C. Napolitano, D. Cittadino e G. Zangari, S. Perrella, G. Romano (processo C-418/13), pelo Governo italiano e pela Comissão Europeia. A Federazione Gilda-Unams, a Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL) e a Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) só apresentaram observações no processo C-62/13. O Governo polaco apresentou observações nos processos C-22/13 e C-61/13 a C-63/13 e o Governo grego apenas no processo C-418/13.

36. Por decisão de 11 de fevereiro de 2014 o Tribunal de Justiça decidiu apensar os processos C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13 para efeitos da fase oral e do acórdão, em conformidade com o artigo 54.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

37. Na perspetiva da realização de uma audiência conjunta para aqueles processos, o Tribunal de Justiça, em aplicação do artigo 61.º, n.º 2, do seu Regulamento de Processo, convidou as partes que pretendessem participar nessa audiência a concertarem-se quanto às respetivas posições, a concentrarem as suas alegações na interpretação do artigo 5.º do acordo-quadro e a responderem à sétima questão suscitada nos processos C-61/13 e C-62/13.

38. Na audiência de 27 de março de 2013, foram apresentadas observações orais em representação de R. Mascolo, A. Forni, Racca, I. Russo, C. Napolitano e D. Cittadino, do Ministero, da Comune di Napoli, da Federazione Gilda-Unams, da Federazione Lavoratori della Conoscenza (FLC CGIL), da Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), do Governo italiano e da Comissão.

VI – **Análise**

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

39. Em primeiro lugar, a Comune di Napoli, o Governo italiano e a Comissão contestaram, nas suas observações escritas, a admissibilidade da quarta questão prejudicial nos processos C-22/13, C-61/13 e C-62/13 e da terceira questão prejudicial no processo C-63/13.

40. Antes de mais, tais questões respeitam à interpretação do princípio da cooperação leal tendo em conta o comportamento de um Estado-Membro no âmbito de um processo prejudicial anterior. Com efeito, a premissa da primeira questão submetida nos processos C-22/13, C-61/13 e C-62/13 é que a interpretação que o Governo italiano faz do direito nacional está incorreta. Partindo desta premissa, o Tribunale di Napoli refere-se, na sua quarta questão, à interpretação do quadro jurídico nacional feita pelo Governo italiano no processo Affatato[6]. Segundo esse órgão jurisdicional, esta última interpretação não corresponde à que o Governo italiano fez nos presentes processos. Por conseguinte, pergunta se o Estado italiano violou, por esse facto, a sua obrigação de cooperação leal.

6 — Neste processo, o Governo italiano tinha sustentado que o artigo 5.º, n.º 4-A, do Decreto Legislativo n.º 368/2001, que prevê que os contratos de trabalho a termo sucessivos que excedam 36 meses são transformados em contratos de trabalho sem termo, era aplicável ao setor público. V. despacho Affatato (C-3/10, EU:C:2010:574, n.º 48).

41. Seguidamente, o órgão jurisdicional de reenvio [7] também pretende saber se, quando interpreta a conformidade do direito interno com o direito da União, o dever de cooperação leal o obriga a seguir a interpretação dada ao Tribunal de Justiça, noutro contexto, pelo Estado-Membro a que pertence, mesmo quando essa interpretação foi considerada errada por um órgão jurisdicional interno superior [8].

42. Recordo que, no âmbito da repartição de competências entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, onde pende o processo de reenvio prejudicial, o Tribunal de Justiça não tem competência para se pronunciar sobre o comportamento de um Estado-Membro, nem sobre a interpretação das regras do direito nacional. Compete apenas aos órgãos jurisdicionais nacionais, e não ao Tribunal de Justiça, interpretar o direito nacional [9] e, por conseguinte, decidir os litígios relacionados com essa interpretação.

43. Em segundo lugar, devo rejeitar os argumentos avançados no processo C-63/13 pela Comune di Napoli, de acordo com os quais o pedido de decisão prejudicial submetido ao Tribunal de Justiça é inadmissível. No essencial, alega que a interpretação do artigo 5.º do acordo-quadro não é necessária. Na verdade, a Comune di Napoli sustenta que resulta da decisão de reenvio que o Tribunale di Napoli considera, com base nas indicações dadas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, que as medidas preventivas e as sanções adotadas pela legislação italiana para transpor o acordo-quadro são insuficientes, de maneira que, ao analisar todas as circunstâncias deste caso, podia ter recorrido, por sua decisão, à interpretação conforme.

44. Recordo que, no âmbito da cooperação judiciária instituída no artigo 267.º TFUE, as questões relativas ao direito da União beneficiam de uma presunção de pertinência. A recusa de o Tribunal de Justiça conhecer de um pedido apresentado por um órgão jurisdicional nacional só é possível em situações específicas [10]. Além disso, é da competência exclusiva do juiz nacional apreciar, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial, como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça [11].

B – *Quanto ao mérito*

45. Com as suas questões prejudiciais, os órgãos jurisdicionais de reenvio pretendem saber, essencialmente, se uma regulamentação nacional relativa ao setor do ensino público, como a italiana em causa no processo principal, é conforme com o acordo-quadro. Em especial, o Tribunale di Napoli questiona-se sobre a compatibilidade de diversas disposições da legislação italiana com o artigo 5.º do acordo-quadro e com diversos princípios gerais do direito da União ou disposições da Carta.

46. No âmbito de um reenvio prejudicial, o Tribunal de Justiça não é competente para se pronunciar sobre a compatibilidade de uma medida nacional com o direito da União. Todavia, pode fornecer ao órgão jurisdicional nacional todos os elementos de interpretação do direito da União que lhe possam permitir apreciar essa compatibilidade com vista à resolução do litígio que lhe foi submetido [12].

7 — Sobre este aspeto da questão, o órgão jurisdicional de reenvio parte de uma premissa diferente, a saber que o direito nacional podia ser interpretado no sentido de que o artigo 5.º, n.º 4-A, do Decreto Legislativo n.º 368/2001, que prevê a requalificação dos contratos de trabalho a termo sucessivos que excedam 36 meses em contratos de trabalho sem termo, é aplicável ao setor público, incluindo o ensino. V. nota de rodapé da p. 5′das presentes conclusões.

8 — O órgão jurisdicional de reenvio refere que a Corte di cassazione, no seu acórdão n.º 10127/17, excluiu a aplicação do artigo 5.º, n.º 4-A, do Decreto Legislativo n.º 368/01 ao setor público, incluindo o ensino e, por conseguinte, no essencial, que as observações no processo Affatato não correspondem à realidade (v. despacho Affatato, EU:C:2010:574, n.º 48).

9 — V., neste sentido, acórdãos Dietz (C-435/93, EU:C:1996:395, n.º 39); Thibault (C-136/95, EU:C:1998:178, n.º 21), e Bouanich (C-265/04, EU:C:2006:51, n.º 51).

10 — Acórdão Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 35).

11 — Acórdão Rosado Santana (C-177/10, EU:C:2011:557; n.º 32).

12 — Acórdão Azienda Agro-Zootecnica Franchini e Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502, n.º 35 e jurisprudência referida).

1. Observações preliminares

47. O presente processo inscreve-se num contexto jurídico complexo [13]. Por conseguinte, parece-me necessário começar por recordar os elementos essenciais do sistema nacional de substituição do pessoal docente aplicável ao setor do ensino público [14], antes de proceder à análise das questões prejudiciais. Suportando-me nas informações que resultam das decisões de reenvio e nas que foram recolhidas na audiência, parece-me que o sistema instituído pela legislação italiana funciona, no essencial, da maneira seguinte.

48. Os Decretos Legislativos n.os 165/2001 e 368/2001 transpuseram o acordo-quadro para o direito italiano, respetivamente para o setor público e o setor privado. Todavia, resulta das decisões de reenvio que a regulamentação nacional em causa no processo principal, aplicável ao ensino público derroga alguns aspetos essenciais destes decretos legislativos.

49. A efetivação do pessoal docente é feita, ao abrigo daquela regulamentação, de duas maneiras diferentes, a saber, para 50% dos lugares vagos por ano letivo, por concurso documental e provas e, para os 50% restantes, com base em listas permanentes de classificação, nas quais são inscritos, designadamente, os professores que já passaram esse concurso [15]. Assim, procede-se ao provimento dos lugares vagos por substituições anuais «na pendência de processos de concurso para o recrutamento de pessoal docente titular» [16], com base nas referidas listas. A progressão nessas listas, que pode culminar na efetivação, está relacionada com a repetição das missões de substituição.

50. A este propósito, resulta das observações escritas dos recorrentes no processo C-418/13, e das observações da Comissão na audiência de alegações que, nas listas permanentes de classificação, figuram, não só os nomes dos professores aprovados em concursos públicos documentais e com provas que não conseguiram um lugar de efetivo, mas também os dos professores que frequentaram as escolas de especialização para o ensino e que, por conseguinte, seguiram cursos de habilitação para o ensino. Assim, este sistema de progressão na lista de classificação, baseado na antiguidade adquirida pela pessoa aí inscrita, permite a efetivação, por um lado, dos professores aprovados em concursos públicos e, por outro, daqueles que nunca foram aprovados em concursos, mas que frequentaram os cursos de habilitação acima referidos.

51. A este respeito, a Corte costituzionale sublinha que os processos de concurso estiveram interrompidos entre 1999 e 2011 [17] e que este período se caraterizou por um número muito limitado de admissões por contrato de trabalho sem termo, no setor do ensino, e por uma clara diminuição do número de contratos de trabalho a termo, entre 2007 e 2012.

52. Também resulta dos autos que o acesso às escolas de especialização foi suspenso por tempo indeterminado pela Lei n.º 133, de 25 de junho de 2008.

53. É neste contexto que as questões prejudiciais devem ser analisadas.

13 — Devo sublinhar que este foi apresentado de maneira bastante confusa nas decisões de reenvio provenientes do Tribunale di Napoli.

14 — Resulta dos autos que o conceito de ensino público deve ser entendido no sentido de que exclui o ensino municipal.

15 — V. artigos 399.°, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 297/1994, bem como 401.°, n.os 1 e 2, do Decreto Legislativo n.º 297/1994.

16 — V. artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 124/1999.

17 — Resulta dos autos que foram organizados novos processos de concurso em 2012.

2. Quanto à primeira questão

54. Com a primeira questão submetida pelo Tribunale di Napoli nos processos C-22/13, C-61/13 e C-62/13 e com a primeira e segunda questões prejudiciais submetidas pela Corte costituzionale no processo C-418/13, que devem ser analisadas em conjunto, estes órgãos jurisdicionais de reenvio pretendem saber, no essencial, se a legislação italiana aplicável aos contratos de trabalho a termo celebrados com professores que efetuam substituições no setor do ensino público contém medidas suficientes para prevenir e sancionar o recurso abusivo a contratos desse tipo e, por conseguinte, se está em conformidade com o artigo 5.º do acordo-quadro [18].

55. Para determinar se a legislação nacional em causa no processo principal comporta medidas suficientes na aceção desta disposição, analisarei, em primeiro lugar, o âmbito de aplicação do acordo-quadro, antes de me debruçar, em seguida, sobre a sua interpretação à luz da jurisprudência pertinente.

a) Quanto ao âmbito de aplicação do acordo-quadro

56. O Governo grego sustenta que um Estado-Membro pode isentar totalmente o setor do ensino das obrigações impostas pelo artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro. Em apoio desse argumento, alega que este artigo permite ter em conta as «necessidades de setores específicos e/ou de categorias de trabalhadores».

57. A este propósito, recordo que o âmbito de aplicação do acordo-quadro está definido no artigo 2.º, n.º 1, conjugado com o artigo 3.º, n.º 1, do mesmo acordo-quadro. Assim, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, resulta da própria redação daquela primeira disposição que o acordo-quadro tem um âmbito de aplicação amplo, do qual nenhum setor especial está, em princípio, excluído [19]. Com efeito, abrange, de modo geral, os «trabalhadores contratados a termo ou partes numa relação laboral, nos termos definidos pela lei, convenções coletivas ou práticas vigentes em cada Estado-Membro».

58. Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que o conceito de «trabalhador contratado a termo» [20] abrange todos os trabalhadores, sem fazer distinção de acordo com a natureza pública ou privada da sua entidade patronal [21].

59. Consequentemente, os contratos ou as relações de trabalho a termo celebrados no setor do ensino público não podem ser excluídos do âmbito de aplicação desse acordo-quadro [22]. Por conseguinte, devo rejeitar o argumento avançado pelo Governo grego no quadro da primeira questão no processo C-418/13.

18 — Resulta dos articulados da Comissão que esta intentou os processos por incumprimento, censurando a República Italiana por não ter adotado medidas adequadas para prevenir a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos no setor do ensino.

19 — Acórdãos Adeneler e o. (C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 56); Angelidaki e o. (C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.ºs 114 e 166); despacho Koukou (C-519/08, EU:C:2009:269, n.º 71); acórdãos Sorge (C-98/09, EU:C:2010:369, n.ºs 30 e 31); Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres (C-444/09 e C-456/09, EU:C:2010:819, n.º 39) e Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, n.º 34).

20 — Nos termos do artigo 3.º do acordo-quadro, um trabalhador contratado a termo é «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».

21 — Acórdãos Adeneler e o. (EU:C:2006:443, n.º 56) e Della Rocca (EU:C:2013:235, n.º 34).

22 — Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do mesmo acordo-quadro, os Estados-Membros e/ou os parceiros sociais só podem subtrair ao âmbito de aplicação deste acordo-quadro a «formação profissional inicial e regimes de aprendizagem», assim como os «contratos e relações de trabalho estabelecidos no âmbito de um programa específico, público ou que beneficie de comparticipação de carácter público, de formação, integração ou reconversão profissional». Acórdãos Adeneler e o. (EU:C:2006:443, n.º 57) e Della Rocca (EU:C:2013:235, n.º 35).

b) Quanto à interpretação do artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro

60. Resulta do artigo 1.º do acordo-quadro que o seu objeto é estabelecer um quadro para evitar os abusos decorrentes da utilização de contratos de trabalho ou relações laborais a termo sucessivos [23]. Por conseguinte, este quadro prevê um certo número de normas de proteção mínima destinadas a evitar a precarização da situação dos trabalhadores dependentes [24], e a sua fragilização devido ao facto de serem contratados a termo durante um longo período [25]. Com efeito, esta categoria de trabalhadores corre assim o risco de, durante uma parte substancial da sua carreira profissional, ser excluída do benefício da estabilidade de emprego, que constitui, no entanto, como resulta do acordo-quadro, um elemento da maior importância na proteção dos trabalhadores [26].

61. Para o efeito, o referido quadro comporta dois tipos de medidas: medidas de prevenção dos abusos, previstas no artigo 5.º, n.º 1, e medidas de sanção dos abusos, previstas, designadamente, no artigo 5.º, n.º 2, alínea b), do acordo-quadro [27].

i) Quanto à existência de medidas de prevenção dos abusos

62. Os Estados-Membros têm a obrigação («adoção efetiva e coerciva») de introduzir uma ou várias das medidas enumeradas no artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) a c), do acordo-quadro, quando não existam já no seu ordenamento jurídico disposições legais equivalentes [28]. As medidas em causa no referido artigo dizem respeito, respetivamente, a razões objetivas que justificam a renovação de contratos ou relações laborais a termo sucessivos, à duração máxima desses contratos ou relações de trabalho e ao número destes.

63. Os órgãos jurisdicionais de reenvio, os recorrentes nos processos principais e a Comissão concordam, no essencial, sobre o facto de que a legislação italiana em causa no processo principal não prevê o número desses contratos sucessivos nem a sua duração máxima, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alíneas b) e c), do acordo-quadro. Em especial, o Tribunale di Napoli indica que, desde a entrada em vigor do Decreto Legislativo n.º 70/2011, o artigo 10.º, n.º 4-A, do Decreto Legislativo n.º 368/2001 exclui a aplicação ao setor do ensino público do artigo 5.º, n.º 4-A, do referido decreto, que prevê a requalificação dos contratos de trabalho a termo, que excedam uma duração de 36 meses, em contratos de trabalho sem termo, o que permitiria um número indefinido de renovações.

64. De acordo com a minha análise dos autos, partilho deste ponto de vista. Assim, embora a referida legislação em causa não se enquadre, nem no n.º 1, alínea b), nem no n.º 1, alínea c), do artigo 5.º do acordo-quadro, há que verificar se comporta uma medida preventiva, na aceção do n.º 1, alínea a), daquele artigo ou, na negativa, uma medida equivalente às enunciadas no referido artigo 5.º

23 — Acórdão Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, n.º 26).

24 — Acórdãos Adeneler e o. (EU:C:2006:443, n.º 63); Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 88) e Angelidaki e o. (EU:C:2009:250, n.º 73). Na União, a maior parte dos novos empregos criados nos últimos anos (mesmo antes da crise) basearam-se em contratos temporários ou outras formas atípicas de emprego. V. comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, 18 de abril de 2012, intitulada «Uma recuperação geradora de emprego», [COM(2012) 173 final, p. 12].

25 — O n.º 6 das considerações gerais do acordo-quadro enuncia que os contratos de trabalho de duração indeterminada constituem a forma comum da relação laboral, contribuindo para a qualidade de vida dos trabalhadores e a melhoria do seu desempenho.

26 — Acórdão Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, n.º 64). O Tribunal de Justiça também declarou que resulta do segundo parágrafo do acordo-quadro e do n.º 8 das suas considerações gerais que, só em certas circunstâncias é que os contratos de trabalho a termo são suscetíveis de responder às necessidades tanto dos empregadores como dos trabalhadores. V. despacho Vassilakis e o. (C-364/07, EU:C:2008:346, n.º 83).

27 — V. conclusões do advogado-geral Poiares Maduro no processo Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2005:569, n.º 29).

28 — Acórdãos Marrosu e Sardino (C-53/04, EU:C:2006:517, n.ºs 44 e 50) e, mais recentemente, Márquez Samohano (C-190/13, EU:C:2014:146, n.º 42).

65. Como resulta do conjunto das observações escritas, esta questão deve encontrar uma resposta na jurisprudência do Tribunal de Justiça, especificamente no acórdão Kücük [29]. Esse acórdão tem por objeto a questão de saber se a necessidade temporária de pessoal de substituição, prevista por uma regulamentação nacional, pode constituir uma razão objetiva, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro. Por conseguinte, é oportuno recordar brevemente o raciocínio desenvolvido pelo Tribunal de Justiça nesse acórdão.

66. Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça declarou que o conceito de razões objetivas, suscetíveis de justificar, num contexto específico, a renovação de contratos ou de relações de trabalho a termo, deve visar circunstâncias precisas e concretas que caracterizem uma determinada atividade e, portanto, a utilização de contratos de trabalho a termo sucessivos [30]. Em contrapartida, uma disposição nacional que se limitasse a autorizar, de modo geral e abstrato, através de uma norma legislativa ou regulamentar, o recurso a contratos de trabalho a termo sucessivos não corresponderia às referidas exigências [31].

67. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça considerou que uma disposição que permite a renovação de contratos de trabalho a termo para substituir outros assalariados que se encontrem temporariamente impossibilitados de exercer as suas funções, não é, em si, contrária ao acordo-quadro [32]. A este propósito, o Tribunal de Justiça esclareceu que o facto de uma administração ter elevados efetivos de pessoal torna inevitável o recurso frequente a substituições temporárias, devido, nomeadamente, à indisponibilidade de empregados que estejam de baixa por doença, no gozo de licenças de maternidade ou de licenças parentais ou outras. De acordo com o Tribunal de Justiça, a substituição temporária de trabalhadores nessas circunstâncias pode constituir uma razão objetiva na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro que justifica, quer o recurso a contratos de trabalho a termo, quer a sua renovação devido ao surgimento de necessidades [33].

68. Todavia, o Tribunal de Justiça declarou que, embora a substituição do pessoal ausente possa, em princípio, ser admitida como uma razão objetiva, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro, as autoridades competentes devem velar por que a aplicação concreta dessa razão objetiva, tendo em conta as particularidades da atividade em causa e as condições do seu exercício, seja conforme com as exigências do acordo-quadro. Quando da aplicação da disposição em causa, essas autoridades devem, portanto, estar em condições de definir critérios objetivos e transparentes para verificar se esses contratos correspondem efetivamente a uma verdadeira necessidade provisória, e não a uma necessidade permanente e duradoura [34].

69. Por último, o Tribunal de Justiça declarou que a renovação de contratos de trabalho a termo para cobrir necessidades de caráter permanente e duradouro não é justificada, nos termos ao artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro. Referiu que cabe a todas as autoridades do Estado-Membro em causa assegurar, no quadro das suas competências respetivas, a observância do disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro, verificando concretamente que a renovação de sucessivos contratos de trabalho a termo visa cobrir necessidades provisórias e que a legislação nacional em questão não é utilizada, de facto, para satisfazer necessidades permanentes e duráveis do empregador em matéria de pessoal. Em especial, o Tribunal de Justiça afirmou que «incumbe a essas autoridades examinar, em cada caso, todas as circunstâncias da situação concreta, tomando em consideração, nomeadamente, o

29 — C-586/10, EU:C:2012:39. Em relação a este acórdão, v. o comentário de Robin-Olivier, S., e Rémy, P., «A proteção dos trabalhadores atípicos está em regressão? Dupla reflexão acerca do acórdão Kücük do Tribunal de Justiça», *Revista de direito do trabalho* (2013), p. 645.

30 — V., neste sentido, acórdãos Adeneler e o. (EU:C:2006:443, n.º 69); Angelidaki e o. (EU:C:2009:250, n.º 97) e Kücük (EU:C:2012:39, n.º 27).

31 — Acórdãos Adeneler e o. (EU:C:2006:443, n.º 71) e Kücük (EU:C:2012:39, n.º 28).

32 — Acórdão Kücük (EU:C:2012:39, n.º 30).

33 — *Ibidem*, n.º 31.

34 — V., neste sentido, *ibidem*, n.ºs 34 e 36.

número dos referidos contratos sucessivos celebrados com a mesma pessoa ou para a realização de um mesmo trabalho, a fim de excluir que contratos de trabalho a termo, mesmo concluídos ostensivamente para cobrir uma necessidade de pessoal de substituição, sejam utilizados de forma abusiva pelos empregadores» [35].

70. Noto que, nos litígios dos processos principais, a legislação nacional em causa está formulada de forma demasiado genérica e abstrata, sem uma ligação tangível com o conteúdo específico, nem com as condições concretas de exercício da atividade abrangida pelos sucessivos contratos de trabalho a termo. Essa regulamentação não parece permitir, aquando da sua aplicação pelas autoridades competentes, formular critérios objetivos e transparentes que permitam verificar a existência de uma necessidade temporária real de substituição.

71. Além disso, mesmo que uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, possa, em princípio, constituir uma razão objetiva, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro [36], questiono-me ainda sobre o seguinte: o sistema de renovação de contratos de trabalho a termo sucessivos, instaurado por essa regulamentação, foi instituído apenas para satisfazer necessidades provisórias da administração de pessoal docente?

72. Parece-me ser este o caso. Com efeito, resulta da leitura das decisões de reenvio que a referida legislação italiana aplicável ao setor do ensino público não limita a celebração nem a renovação de contratos de trabalho a termo sucessivos com pessoal suplente na substituição de pessoal temporariamente ausente. Pelo contrário, parece-me que o recurso às referidas substituições tem também o objetivo de fazer face a necessidades *permanentes e duradouras de pessoal* [37].

73. Em especial, a Corte costituzionale salienta, a este propósito, que o artigo 4.º, n.º 1, último período, da Lei n.º 124/1999, esclarece que se procedeu ao preenchimento dos lugares efetivamente *vagos e livres* até 31 de dezembro, através de substituições anuais, «na expectativa da conclusão dos processos de concurso para o recrutamento de pessoal docente efetivo» [38]. Refere que, por conseguinte, esta disposição também prevê explicitamente a renovação de contratos de trabalho a termo de pessoal de substituição para prover lugares vagos. Assim, mesmo que esse recrutamento de pessoal de substituição seja, em princípio, temporário, o facto de não ter sido fixada nenhuma data precisa para organizar concursos de recrutamento de pessoal efetivo cria uma incerteza total quanto ao momento de abertura desses concursos. Como a Comissão alegou nas suas observações escritas e orais, esse momento é aleatório, porque depende da existência dos meios financeiros necessários e de decisões organizacionais deixadas à apreciação da administração.

74. Na minha opinião, resulta daqui que a regulamentação em causa no processo principal permite a utilização de contatos de trabalho a termo, com o intuito de satisfazer «de forma duradoura necessidades permanentes» do setor do ensino, utilização que é censurável e considerada como devendo ser evitada pela adoção de uma ou várias das medidas restritivas previstas no artigo 5.º do acordo-quadro [39].

35 — *Ibidem*, n.ºs 39 e 40.

36 — Por exemplo, pelo facto do setor do ensino dispor de um efetivo importante, para o qual as substituições temporárias são necessárias.

37 — «A system in which permanent jobs are done by individual temporary agents, who are replaced by other individual temporary agents, contravenes the framework agreement, in the letter of the law and in the spirit of the law. Employers cannot take the easy route of employing successive temporary personnel for permanent jobs. Besides, such a system is contrary to the principle that employment should be on the basis of an indeterminate period and that it is only possible to offer temporary contracts if there are objective reasons», Blanpain, R., *European Labour Law*, 12ª edição, Wolters Kluwer, 2010, p. 472.

38 — Sublinhado por mim. Com efeito, com base nesta disposição, podem ser celebrados diversos tipos de contratos de trabalho a termo entre a administração e os professores: (i) substituições anuais no quadro dos efetivos «de direito», para os lugares livres e vagos, isto é, sem titular, que terminam no fim do ano letivo (31 de agosto); (ii) substituições temporárias no quadro dos efetivos «de facto», para os lugares livres, embora não vagos, que terminam no fim das atividades pedagógicas (30 de junho); e, por último (iii) substituições temporárias, ou de curta duração, nas outras hipóteses, destinadas a durar até que desapareçam as circunstâncias que lhes deram causa.

39 — V. conclusões do advogado-geral N. Jääskinen no processo Jansen (C-313/10, EU:C:2011:593, n.º 35).

75. É certo que a jurisprudência do Tribunal de Justiça refere que os que os Estados-Membros dispõem, por força do artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro, de uma margem de apreciação para atingir o objetivo visado por esse artigo. Todavia, acrescenta que essa margem de apreciação está sujeita à condição de que garantam o resultado imposto pelo direito da União, como resulta não apenas do artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE, mas também do artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 1999/70, interpretado à luz do seu décimo sétimo considerando [40].

76. Não penso que o resultado imposto pelo acordo-quadro seja garantido pela referida regulamentação em causa. A este propósito, devo afastar os argumentos avançados pelo Governo italiano e, em substância, pelo Governo grego, segundo os quais a regulamentação em matéria de contratação de pessoal escolar estaria justificada. As justificações eram, por um lado, a necessidade de uma flexibilidade muito elevada que permita ter em conta a estreita relação entre a necessidade de encontrar substitutos e a variação cíclica e imprevisível da população escolar. Por outro lado, tratava-se de razões de ordem financeira, em consequência das quais numerosas disposições recentes, tendentes a limitar a despesa pública, impuseram restrições em termos de número de efetivações e de recurso aos contratos de trabalho a termo no setor do ensino.

77. Em primeiro lugar, no que respeita ao argumento relativo à flexibilidade do setor do ensino, como assinala a Corte costituzionale, é certamente verdade que o serviço escolar pode ser ativado mediante pedido, na medida em que corresponde ao direito fundamental à educação. O mecanismo destinado a responder à necessidade de pessoal de substituição exige uma certa flexibilidade ligada a fatores como, nomeadamente, a evolução da população escolar ou as baixas por doença ou de maternidade. Assim, de acordo com esse órgão jurisdicional, em princípio, o sistema de listas permanentes de classificação, associado ao do concurso público, é suscetível de garantir o respeito de critérios objetivos, aquando da contratação de pessoal escolar a termo. Permite também que esse pessoal tenha uma oportunidade razoável de se tornar titular de um lugar permanente e de ser admitido com contrato de trabalho sem termo.

78. Todavia, como resulta do n.º 73 destas conclusões, o facto de não ter sido fixado nenhum prazo certo para a abertura de concursos públicos, que estiveram bloqueados durante mais de dez anos [41], implica uma incerteza absoluta, quanto ao momento da organização desses concursos e demonstra que os contratos de trabalho a termo foram utilizados para responder às necessidades permanentes e duradouras da administração em questão, o que incumbe aos órgãos jurisdicionais de reenvio apreciar.

79. Em segundo lugar, quanto ao argumento relativo às restrições financeiras impostas recentemente por numerosas disposições nacionais no setor do ensino, considero que estas não podem justificar o recurso abusivo aos contratos de trabalho a termo sucessivos. Por conseguinte, cabe aos órgãos jurisdicionais de reenvio apreciar se as restrições financeiras impostas por numerosas disposições a uma administração pública são uma justificação suficientemente concreta da utilização de contratos de trabalho a termo, como exigido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça mencionada nos n.os 66 a 69 destas conclusões. Com efeito, de acordo com essa jurisprudência, disposições nacionais que se limitam a autorizar, de maneira geral e abstrata, por uma norma legislativa ou regulamentar, o recurso a sucessivos contratos de trabalho a termo, não estão em conformidade com as exigências de justificação da utilização de contratos de trabalho a termo sucessivos, por circunstâncias precisas e

40 — Acórdãos Angelidaki e o. (EU:C:2009:250, n.º 80) e Kücük (EU:C:2012:39, n.º 48).

41 — V. n.º 51 destas conclusões.

concretas. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que essas circunstâncias podem resultar, nomeadamente, da natureza particular das tarefas para a realização das quais esses contratos foram celebrados e das características inerentes a essas tarefas ou, eventualmente, da prossecução de um objetivo legítimo de política social de um Estado-Membro [42].

80. Além disso, disposições gerais que impõem restrições financeiras deixam uma grande liberdade ao empregador do setor do ensino público, para celebrar abusivamente contratos de trabalho a termo, ao passo que o acordo-quadro tem por objetivo prevenir esse abuso. Parece-me que essa liberdade excede a margem de apreciação de que os Estados-Membros dispõem, nos termos do acordo-quadro.

81. Por conseguinte, como resulta do n.º 30 destas conclusões, mesmo que o sistema em causa no processo principal esteja, em princípio, estruturado de maneira a responder às razões objetivas referidas no artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro, o Governo italiano não produziu prova da existência de elementos concretos de justificação. Refiro-me, designadamente, à natureza provisória e não permanente da utilização reiterada de contratos de trabalho a termo no setor do ensino. Pelo contrário, parece-me resultar claramente dos autos que a utilização desses contratos é abusiva em alguns aspetos, na medida em que tem por objetivo responder às *necessidades estruturais de pessoal docente*. Essas necessidades estruturais decorrem da quantidade considerável de pessoal que foi colocado numa situação profissional precária durante mais de 10 anos, e isso sem que tenha sido previsto algum limite, quanto ao número de renovações dos contratos, nem quanto à duração máxima dos referidos contratos. Na minha opinião, uma boa parte desses lugares podia ter sido provida de forma permanente por contratos de trabalho sem termo, sempre conservando a necessária flexibilidade prevista, justamente, pela Corte costituzionale.

82. Consequentemente, incumbe aos órgãos jurisdicionais de reenvio apreciar se o recurso a professores, durante longos períodos através de vários contratos de trabalho a termo, como resulta das circunstâncias concretas dos processos principais, está conforme com o artigo 5.º do acordo-quadro.

ii) Quanto à existência de medidas sancionatórias dos abusos

83. De acordo com os órgãos jurisdicionais de reenvio, a legislação em causa no processo principal não prevê a sanção do recurso abusivo a contratos de trabalho a termo. Com efeito, na sequência da entrada em vigor do Decreto Legislativo n.º 70/2011, os contratos de trabalho a termo só podiam ser transformados em contratos de trabalho sem termo, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 14-A, da Lei n.º 124/1999, em caso de efetivação com base em listas de classificação. Além disso, decorre das decisões de reenvio que, no setor do ensino, não há um regime da reparação do prejuízo sofrido por um trabalhador assalariado em consequência de um recurso abusivo a contratos de trabalho a termo [43].

42 — Acórdãos Angelidaki e o. (EU:C:2009:250, n.º 96) e Kücük (EU:C:2012:39, n.º 27). O Tribunal de Justiça menciona, como objetivos legítimos de política social, as medidas que visam proteger a gravidez e a maternidade, bem como a permitir aos homens e às mulheres conciliar as suas obrigações profissionais e familiares (acórdão Kücük, EU:C:2012:39, n.º 33).

43 — Segundo o Tribunale di Napoli, o artigo 36.º, n.º 5, do Decreto Legislativo n.º 165/2001, embora preveja, em teoria, a indemnização pelos danos sofridos pelo trabalhador do setor público, ilegalmente recrutado a termo, não permite que este último obtenha uma indemnização. Com efeito, a Corte suprema di cassazione, no seu acórdão n.º 10127/12, declarou que aquela disposição não era aplicável, quando os contratos de trabalho a termo excedessem o limite máximo de 36 meses, pelo facto de o recrutamento a termo ter sido efetuado em conformidade com a lei e de o vício não respeitar às modalidades do exercício da prestação de trabalho. Esse órgão jurisdicional também declarou que um trabalhador recrutado ilegalmente a termo não sofre nenhum dano, uma vez que recebeu uma remuneração ao abrigo desse contrato e não podia ignorar a sua nulidade.

84. Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do acordo-quadro, os Estados-Membros, após consulta dos parceiros sociais, e/ou os parceiros sociais, deverão «sempre que tal seja necessário», definir em que condições os contratos de trabalho a termo, por um lado, deverão ser considerados como sucessivos, e, por outro lado, como celebrados sem termo. Dispõem de uma ampla margem de apreciação para determinar, em função do contexto social e legal existente, se devem adotar medidas de requalificação [44].

85. Todavia, de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, quando se tenha verificado um recurso abusivo a contratos de trabalho a termo sucessivos, 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 pela [referida] diretiva» [45], seja transformando essas relações em contratos de trabalho sem termo, seja pela atribuição de uma indemnização [46].

86. Neste caso, como resulta dos n.os 63, 64, 78 e 83 das presentes conclusões, a regulamentação em causa no processo principal, tal como se encontra descrita nas decisões de reenvio, não comporta medidas suficientes para prevenir e sancionar a utilização abusiva dos contratos de trabalho a termo sucessivos, na aceção do artigo 5.º do acordo-quadro. Essa falta de proteção do pessoal docente no setor do ensino ultrapassa manifestamente o que permite a redação do artigo 5.º, n.os 1 e 2, do acordo-quadro, e é contrária ao quadro que este estabelece [47], o que incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais verificar.

c) Conclusão intercalar

87. Uma legislação nacional, como a legislação italiana em causa no processo principal, que, por um lado, autoriza a renovação de contratos de trabalho a termo para prover lugares vagos de professores e de pessoal ATA das escolas públicas, na expectativa da abertura de processos de concursos para o recrutamento de pessoal efetivo, sem que haja a mínima certeza quanto à data em que esses processos serão concluídos e, por conseguinte, sem definir critérios objetivos e transparentes que permitam verificar se a renovação dos referidos contratos responde efetivamente a uma verdadeira necessidade e é suscetível de alcançar o objetivo prosseguido e necessário para esse efeito, e, por outro lado, não prevê nenhuma medida tendente a prevenir e sancionar o recurso abusivo a contratos de trabalho a termo sucessivos no setor do ensino, não pode ser considerada como justificada por razões objetivas, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro. Todavia, tendo em conta as considerações que antecedem, é aos órgãos jurisdicionais de reenvio que cabe apreciar se essas circunstâncias estão reunidas nos processos principais.

3. Quanto à segunda e terceira questões

88. Uma vez que proponho que se responda negativamente à primeira questão, considero que não é necessário responder à segunda e terceira questões prejudiciais nos processos C-22/13, C-61/13 e C-62/13, nem à primeira e segunda questões no processo C-63/13, que respeitam à conformidade da referida regulamentação nacional com o acordo-quadro.

44 — V. conclusões do advogado-geral Poiares Maduro, no processo Marrosu e Sardino (EU:C:2005:569, n.º 30).

45 — V., nomeadamente, acórdão Vassallo (C-180/04, EU:C:2006:518, n.º 38 e jurisprudência referida).

46 — V., nomeadamente, acórdão Angelidaki e o. (EU:C:2009:25, n.os 160 a 166).

47 — A este propósito, o Governo italiano assinala que o direito nacional pode oferecer soluções nesse sentido, o que parece confirmar as observações de alguns dos recorrentes nos processos principais, quando fazem referência ao recente Decreto-Lei n.º 104, de 12 de setembro de 2013. Segundo estes recorrentes, esse decreto-lei pode permitir a estabilização dos empregados do setor do ensino que tenham acumulado tempos de serviço que ultrapassem 36 meses, pela sua efetivação para o período 2014-2016.

4. Quanto à quinta e sétima questões

89. Tendo em conta a proposta de resposta à primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio nos processos C-22/13 e C-61/13 a C-63/13 dispõe de todos os elementos necessários para resolver utilmente o litígio nos processos principais [48].

VII – **Conclusões**

90. Tendo em atenção o conjunto das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Tribunale di Napoli nos processos C-22/13 e C-61/13 a C-63/13 e pela Corte costituzionale no processo C-418/13 da seguinte forma:

«Uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que, por um lado, autoriza a renovação de contratos de trabalho a termo para prover lugares vagos de professores e de pessoal administrativo, técnico e auxiliar das escolas públicas, na expectativa da abertura de processos de concursos para o recrutamento de pessoal efetivo, sem que haja a mínima certeza quanto à data em que esses processos serão concluídos e, por conseguinte, sem definir critérios objetivos e transparentes que permitam verificar se a renovação dos referidos contratos responde efetivamente a uma verdadeira necessidade e é suscetível de alcançar o objetivo prosseguido e necessário para esse efeito e, por outro lado, não prevê nenhuma medida tendente a prevenir e sancionar o recurso abusivo a contratos de trabalho a termo sucessivos no setor do ensino, não pode ser considerada como justificada por razões objetivas, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), 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. Todavia, tendo em conta as considerações que antecedem, é aos órgãos jurisdicionais de reenvio que cabe apreciar se essas circunstâncias estão reunidas nos processos principais.»

48 — Nos seus acórdãos Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, n.º 84) e Carratù (C-361/12, EU:C:2013:830, n.º 49), o Tribunal de Justiça declarou que, tendo em conta as suas outras respostas naqueles processos, não era necessário responder, respetivamente, à quarta e sexta questões prejudiciais nesses processos, que estavam formuladas em termos análogos aos da sétima questão nos processos C-61/13 e C-62/13.