

COLEÇÃO CADERNO ESPECIAL

O REENVIO PREJUDICIAL e a CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

J. M. NOGUEIRA DA COSTA

VOLUME VI - ARTIGOS 27 A 38



Diretor do CEJ

Fernando Vaz Ventura, Juiz Conselheiro

Diretores Adjuntos

Ana Teresa Pinto Leal, Procuradora-Geral Adjunta

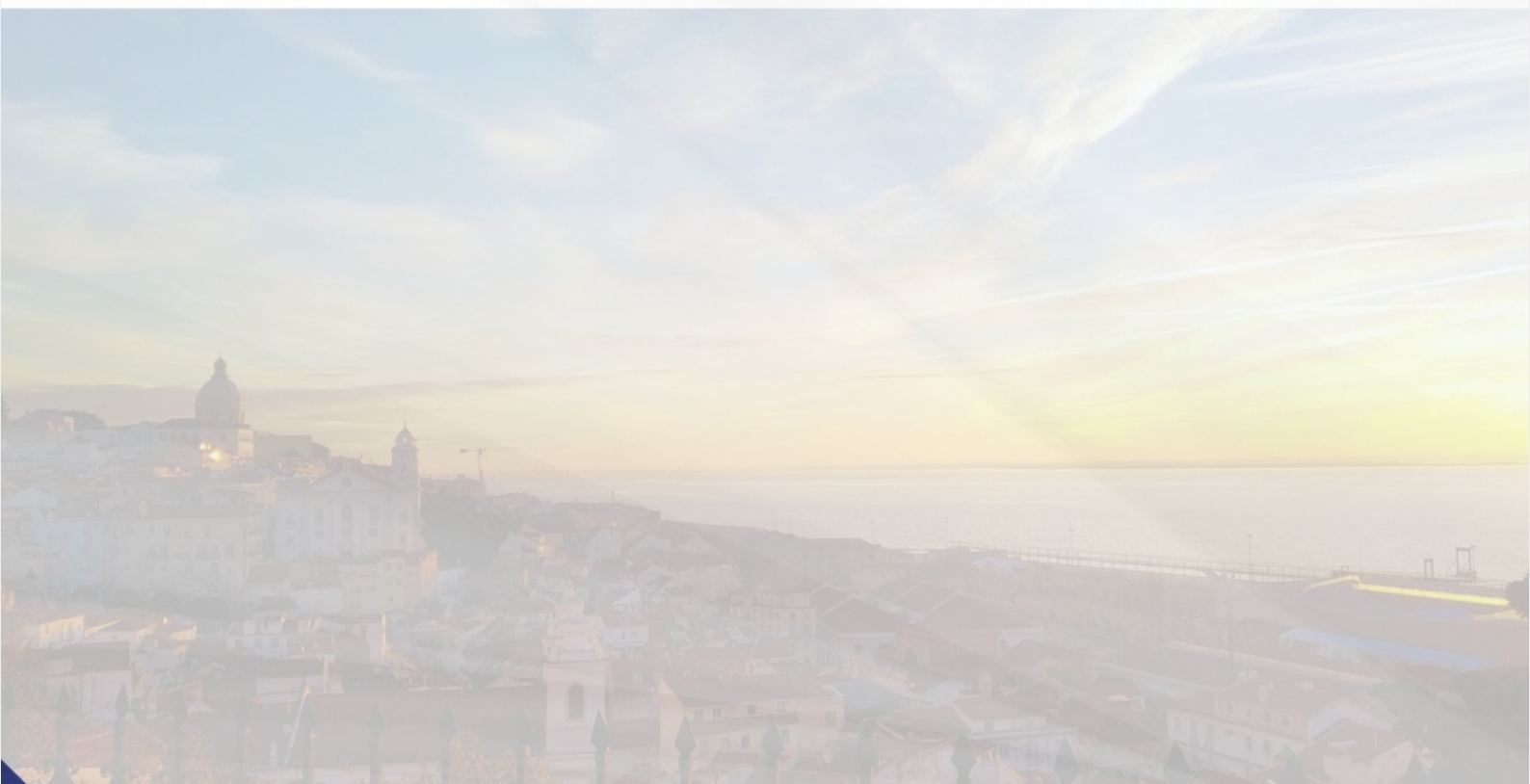
Patrícia da Costa, Juíza Desembargadora

Fernando Duarte, Juiz Desembargador

Pedro Raposo de Figueiredo, Juiz de Direito

Coordenador do Departamento de Relações Internacionais

Valter Batista, Procurador da República



Nome:

O reenvio prejudicial e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia – Volume VI - Artigos 27 a 38

Coleção:

Caderno Especial

Autor:

J. M. Nogueira da Costa – Magistrado do Ministério Público

Revisão final:

Pedro Raposo de Figueiredo – Juiz de Direito, Diretor Adjunto do CEJ

Notas:

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização de um programa leitor de PDF.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):

AUTOR(ES) – **Título** [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet: <URL:>. ISBN.

Exemplo:

Direito Bancário [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

[Consult. 12 mar. 2015].

Disponível na

internet: <URL: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf.

ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book

Identificação da versão	Data de atualização
11/04/2025	

Nota inicial

Os diversos volumes que compõem o presente e-book, que incidem sobre a matéria do Reenvio Prejudicial e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), são consequência da colaboração existente entre o PGA José Mário Nogueira da Costa e o CEJ. Tal colaboração incidiu especialmente no lançamento da 2ª edição do curso inserido no plano de formação contínua sob o tema “A Convenção Europeia dos Direitos Humanos e a CDFUE”, o qual, por sua vez, resulta da cooperação entre o CEJ e o programa HELP do Conselho da Europa.

Para tanto partilharam-se ideias, analisaram-se as diversas questões sobre a temática e refletiu-se sobre os seus mais recentes desafios.

A presente publicação reflete o árduo trabalho que tem sido compilado e anotado pelo PGA J. M. Nogueira da Costa, e que agora se divulga face à sua pertinência e crescente atualidade à medida que o conceito de cidadania europeia se constrói e aprofunda.

Fica o especial agradecimento ao autor pelo esforço realizado a concorrer para a elaboração do e-book e para que o CEJ continue a cumprir a sua missão de divulgar os conteúdos relacionados com o seu programa de formação.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

ÍNDICE

TÍTULO IV.....	11
SOLIDARIEDADE	11
I. Direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa - art.º 27.º da CDFUE	11
Jurisprudência selecionada:	11
Ano de 2024	11
Ano de 2020	23
Ano de 2016	35
Ano de 2014	59
II. Direito de negociação e de ação coletiva - art.º 28.º da CDFUE	67
Jurisprudência selecionada:	67
Ano de 2021	67
Ano de 2020	93
Ano de 2018	106
Ano de 2011	119
Ano de 2010	134
Ano de 2007	148
III. Direito de acesso aos serviços de emprego - art.º 29.º da CDFUE	173
IV. Proteção em caso de despedimento sem justa causa - art.º 30.º da CDFUE.....	174
Jurisprudência selecionada:	174
Ano de 2024	174
Ano de 2021	177
Ano de 2020	189
Ano de 2016	198
Ano de 2015	203
Ano de 2009	204
Ano de 2006	218
V. Condições de trabalho justas e equitativas - art.º 31.º da CDFUE	220
Jurisprudência selecionada:	220
Ano de 2024	220
Ano de 2023	230
Ano de 2021	240
Ano de 2020	252
Ano de 2019	390
Ano de 2018	393
Ano de 2015	436

Ano de 2013	437
Ano de 2012	452
Ano de 2011	458
VI. Proibição do trabalho infantil e proteção dos jovens no trabalho - art.º 32.º da CDFUE	459
Jurisprudência selecionada:	459
Ano de 2015	459
VI. Vida familiar e vida profissional - art.º 33.º da CDFUE	492
Jurisprudência selecionada:	492
Ano de 2021	492
Ano de 2019	501
Ano de 2013	509
Ano de 2010	510
VII. Segurança social e assistência social - art.º 34.º da CDFUE	511
Jurisprudência selecionada:	511
Ano de 2024	511
Ano de 2021	514
Ano de 2020	533
Ano de 2019	550
Ano de 2018	561
Ano de 2013	563
Ano de 2012	563
Ano de 2011	579
VIII. Proteção da saúde - art.º 35.º da CDFUE	589
Jurisprudência selecionada:	589
Ano de 2024	589
Ano de 2023	592
Ano de 2018	592
Ano de 2016	592
Ano de 2015	593
Ano de 2013	593
Ano de 2012	597
Ano de 2011	599
IX. Acesso a serviços de interesse económico geral - art.º 36.º da CDFUE	604
Jurisprudência selecionada:	604
Ano de 2020	604
Ano de 2016	623
X. Proteção do ambiente - art.º 37.º da CDFUE	626
Jurisprudência selecionada:	626

Ano de 2024	626
Ano de 2021	626
Ano de 2020	631
Ano de 2019	656
Ano de 2016	660
Ano de 2013	674
XI. Defesa dos consumidores - art.º 38.º da CDFUE	700
Jurisprudência selecionada:	700
Ano de 2024	700
Ano de 2023	706
Ano de 2021	708
Ano de 2018	739
Ano de 2017	767
Ano de 2011	778
Ano de 2009	792

TÍTULO IV – SOLIDARIEDADE

I. Direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa - art.º 27.º da CDFUE

Artigo 27.º

Direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa

Deve ser garantida aos níveis apropriados, aos trabalhadores ou aos seus representantes, a informação e consulta, em tempo útil, nos casos e nas condições previstos pelo direito da União e pelas legislações e práticas nacionais.

Nas «ANOTAÇÕES RELATIVAS À CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (2007/C 303/02)» consta o seguinte:

«Este artigo consta da Carta Social Europeia revista (artigo 21.º) e da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (pontos 17 e 18). É aplicável nas condições previstas pelo direito da União e pelos direitos nacionais. A referência aos níveis apropriados remete para os níveis previstos pelo direito da União ou pelas legislações e práticas nacionais, o que poderá incluir o nível europeu sempre que a legislação da União o preveja. O acervo da União neste domínio é considerável: artigos 154.º e 155.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e Directivas 2002/14/CE (quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores na Comunidade Europeia), 98/59/CE (despedimentos coletivos), 2001/23/CE (transferência de empresas) e 94/45/CE (conselhos de empresa europeus)».

Jurisprudência selecionada:

Ano de 2024:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 11 de julho de 2024, EU:C:2024:596, Processo C-196/23 (Plamaro) - Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 98/59/CE — Despedimentos coletivos — Artigo 1.º, n.º 1, alínea a), e artigo 2.º — Informação e consulta dos representantes dos trabalhadores — Âmbito de aplicação — Cessações de contratos de trabalho devido à reforma do empregador — Artigos 27.º e 30.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia:

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação da Diretiva 98/59/CE do Conselho, de 20 de julho de 1998, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos (JO 1998, L 225, p. 16).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe CL, GO, GN, VO, TI, HZ, DN e DL a DB, na qualidade de herdeira universal do seu antigo empregador FC, e ao Fondo de Garantía Salarial (Fogasa) [Fundo de Garantia Salarial (Fogasa), Espanha] a respeito da cessação dos seus contratos de trabalho na sequência da reforma de FC.

Quadro jurídico

Direito da União

3 Incluído na secção I da Diretiva 98/59, intitulada «Definições e âmbito de aplicação», o artigo 1.º, n.º 1, desta diretiva enuncia:



«Para efeitos da aplicação da presente diretiva:

a) Entende-se por “despedimentos coletivos” os despedimentos efetuados por um empregador, por um ou vários motivos não inerentes à pessoa dos trabalhadores, quando o número de despedimentos abranger, segundo a escolha efetuada pelos Estados-Membros:

i) ou, num período de 30 dias:

— no mínimo 10 trabalhadores, nos estabelecimentos que empreguem habitualmente mais de 20 e menos de 100,

— no mínimo 10 % do número dos trabalhadores, nos estabelecimentos que empreguem habitualmente no mínimo 100 e menos de 300 trabalhadores,

— no mínimo 30 trabalhadores, nos estabelecimentos que empreguem habitualmente no mínimo 300;

ii) ou, num período de 90 dias, no mínimo 20 trabalhadores, qualquer que seja o número de trabalhadores habitualmente empregados nos estabelecimentos em questão;
[...]

Para o cálculo do número de despedimentos previsto no primeiro parágrafo, alínea a), são equiparadas a despedimentos as cessações do contrato de trabalho por iniciativa do empregador por um ou vários motivos não inerentes à pessoa dos trabalhadores, desde que o número de despedimentos seja, pelo menos, de cinco.»

4 O artigo 2.º da referida diretiva, constante da sua secção II, intitulada «Informação e consulta», prevê:

«1. Sempre que tenciona efetuar despedimentos coletivos, a entidade patronal é obrigada a consultar em tempo útil os representantes dos trabalhadores, com o objetivo de chegar a um acordo.

2. A consulta incidirá, pelo menos, sobre as possibilidades de evitar ou de reduzir os despedimentos coletivos, bem como sobre os meios de atenuar as suas consequências recorrendo a medidas sociais de acompanhamento destinadas, nomeadamente, a auxiliar a reintegração ou reconversão dos trabalhadores despedidos.
[...]

3. Para que os representantes dos trabalhadores possam formular propostas construtivas, o empregador deve, em tempo útil, no decurso da consulta:

a) Facultar-lhes todas as informações necessárias; e

b) Comunicar-lhes, sempre por escrito:

i) os motivos do despedimento previsto,

ii) o número e as categorias dos trabalhadores a despedir,

iii) o número e as categorias dos trabalhadores habitualmente empregados,



iv) o período durante o qual se pretende efetuar os despedimentos,

v) os critérios a utilizar na seleção dos trabalhadores a despedir, na medida em que as leis e/ou práticas nacionais deem essa competência ao empregador,

vi) o método previsto para o cálculo de qualquer eventual indemnização de despedimento que não a que decorre das leis e/ou práticas nacionais.

O empregador deve remeter cópia à autoridade pública competente pelo menos dos elementos da comunicação escrita previstos nas subalíneas i) a v) da alínea b).

[...]

5 Incluído na secção III da Diretiva 98/59, intitulada «Processo de despedimento e coletivo», o artigo 3.º desta diretiva tem a seguinte redação:

«1. O empregador deve notificar por escrito a autoridade pública competente de qualquer projeto de despedimento coletivo.

No entanto, os Estados-Membros podem prever que, caso de um projeto de despedimento coletivo resultante da cessação das atividades de um estabelecimento na sequência de uma decisão judicial, o empregador seja obrigado a notificar por escrito a autoridade pública competente apenas se esta a solicitar.

A notificação deve conter todas as informações úteis respeitantes ao projeto de despedimento coletivo e à consulta aos representantes dos trabalhadores previstas no artigo 2.º, nomeadamente, os motivos do despedimento, o número de trabalhadores a despedir, o número dos trabalhadores habitualmente empregados e o período no decurso do qual se pretende efetuar os despedimentos.

2. O empregador deve remeter aos representantes dos trabalhadores uma cópia da notificação prevista no n.º 1.

Os representantes dos trabalhadores podem transmitir as suas eventuais observações à autoridade pública competente.»

6 O artigo 4.º da referida diretiva, também incluído na sua secção III, dispõe:

«1. Os despedimentos coletivos, de cujo projeto tenha sido notificada a autoridade pública competente, não podem produzir efeitos antes de decorridos 30 dias após a notificação prevista no n.º 1 do artigo 3.º e devem respeitar as disposições reguladoras dos direitos individuais em matéria de aviso prévio de despedimento.

Os Estados-Membros podem conceder à autoridade pública competente a faculdade de reduzir o prazo referido no primeiro parágrafo deste número.

[...]

4. Os Estados-Membros não são obrigados a aplicar o presente artigo em caso de despedimentos coletivos resultantes da cessação das atividades de um estabelecimento, quando esta resultar de uma decisão judicial.»



7 Ao abrigo do artigo 5.º da Diretiva 98/59, esta «não prejudica a faculdade que os Estados-Membros têm de aplicar ou de introduzir disposições legislativas, regulamentares ou administrativas mais favoráveis aos trabalhadores ou de permitir ou promover a aplicação de disposições convencionais mais favoráveis aos trabalhadores».

Direito espanhol

8 O artigo 49.º do Estatuto de los Trabajadores (Estatuto dos Trabalhadores), na sua versão resultante do Real Decreto legislativo 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo n.º 2/2015, que aprova o texto consolidado da Lei relativa ao Estatuto dos Trabalhadores), de 23 de outubro de 2015 (BOE n.º 255, de 24 de outubro de 2015, p. 100224) (a seguir «Estatuto dos Trabalhadores»), com a epígrafe «Resolução do contrato», prevê, no n.º 1:

«O contrato de trabalho cessa nos seguintes casos:

[...]

g) Por morte, reforma nos casos previstos no respetivo regime da segurança social, ou incapacidade do empregador, sem prejuízo do disposto no artigo 44.º, ou por extinção da personalidade jurídica do contratante.

Em caso de morte, reforma ou incapacidade do empregador, o trabalhador tem direito ao pagamento de uma quantia equivalente a um mês de salário.

Em caso de extinção da personalidade jurídica do contratante, é aplicável o disposto no artigo 51.º [do presente estatuto].

[...]

i) Despedimento coletivo baseado em razões económicas, técnicas, de organização ou de produção.

[...]»

9 O artigo 51.º do Estatuto dos Trabalhadores dispõe:

«1. Para efeitos do disposto [no presente estatuto], entende-se por “despedimento coletivo” a cessação de contratos de trabalho por razões económicas, técnicas, de organização ou de produção, quando, num período de noventa dias, a cessação afetar, no mínimo:

a) dez trabalhadores, nas empresas que empreguem menos de cem trabalhadores;

b) 10 % do número total dos trabalhadores, nas empresas que empreguem entre cem e trezentos trabalhadores;

c) trinta trabalhadores, nas empresas que empreguem mais de trezentos trabalhadores.

Consideram-se razões económicas quando os resultados da empresa revelam uma situação económica negativa, em casos caracterizados pela existência de perdas atuais ou futuras, ou pela diminuição persistente do nível de receitas correntes ou de vendas. Em



todo o caso, entende-se que a diminuição é persistente se, durante três trimestres consecutivos, o nível de receitas correntes ou de vendas de cada trimestre for inferior ao registado no mesmo trimestre do ano anterior.

Consideram-se razões técnicas quando ocorrem alterações, designadamente, no domínio dos meios ou dos instrumentos de produção; consideram-se razões de organização quando ocorrem alterações, designadamente, no domínio dos sistemas e métodos de trabalho do pessoal ou no modo de organização da produção; e consideram-se razões de produção quando ocorrem alterações, designadamente, na procura de produtos ou serviços que a empresa tenciona colocar no mercado.

Considera-se também despedimento coletivo a cessação de contratos de trabalho que afeta todos os trabalhadores da empresa, sempre que o número de trabalhadores em causa for superior a cinco, desde que ocorra devido à cessação total da atividade da empresa com fundamento nas razões anteriormente referidas.

Para o cálculo do número de cessações de contratos de trabalho a que se refere o n.º 1 do presente artigo, será também tida em conta uma cessação ocorrida durante o período em causa por iniciativa do empregador, por motivos não inerentes à pessoa do trabalhador e distintos dos previstos no artigo 49.º, n.º 1, alínea c), desde que o número de cessações deste tipo seja igual ou superior a cinco.

Quando, durante períodos sucessivos de noventa dias, com o objetivo de contornar as disposições do presente artigo, a empresa proceda a cessações de contratos de trabalho ao abrigo do artigo 52.º, alínea c), cujo número é inferior aos limiares acima referidos e sem que existam novas razões que justifiquem esse comportamento, estas novas cessações consideram-se efetuadas em violação da lei e serão declaradas nulas e sem efeito.

2. O despedimento coletivo deve ser precedido de um período de consulta dos representantes legais dos trabalhadores com uma duração que não exceda 30 dias de calendário ou, no caso de empresas com menos de cinquenta trabalhadores, 15 dias de calendário. A consulta dos representantes legais dos trabalhadores deve incidir, pelo menos, sobre as possibilidades de evitar ou de reduzir os despedimentos coletivos, bem como sobre os meios de atenuar as suas consequências recorrendo a medidas sociais de acompanhamento, como medidas de reintegração ou ações de formação ou de reconversão profissional para melhorar a empregabilidade. A consulta é realizada no âmbito de uma comissão de negociação única, no pressuposto de que, quando existem vários estabelecimentos, se limita aos estabelecimentos envolvidos no processo. A comissão de negociação é composta por um máximo de treze membros, representando cada uma das partes.

[...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

10 Os recorrentes no processo principal trabalhavam num dos 8 estabelecimentos pertencentes à empresa de FC. Em 17 de junho de 2020, foram informados por FC da cessação dos seus contratos de trabalho, com efeitos a partir de 17 de julho de 2020, devido à reforma deste último. A reforma, que se concretizou em 3 de agosto de 2020, teve como consequência a cessação de 54 contratos de trabalho em vigor nesses 8 estabelecimentos, entre os quais os 8 contratos de trabalho dos recorrentes no processo principal.

11 Em 10 de julho de 2020, estes últimos intentaram uma ação contra FC e o Fogasa no Juzgado de lo Social de Barcelona (Tribunal do Trabalho de Barcelona, Espanha), pedindo a impugnação



do despedimento ilícito de que consideram ter sido objeto. Por Acórdão de 12 de janeiro de 2022, este órgão jurisdicional julgou a ação improcedente.

12 No âmbito do recurso interposto desse acórdão, o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha, Espanha) foi chamado a pronunciar-se, nomeadamente, sobre a questão de saber se as cessações de contratos de trabalho dos recorrentes no processo principal devem ser consideradas despedimentos nulos e sem efeitos, por não terem sido respeitados os procedimentos de consulta dos representantes dos trabalhadores previstos no artigo 51.o do Estatuto dos Trabalhadores, apesar de estas cessações terem sido consequência da reforma de FC.

13 Este órgão jurisdicional afirma que, nessa situação, as disposições do artigo 51.o do Estatuto dos Trabalhadores relativas à referida consulta não são, em princípio, aplicáveis, como resulta das disposições conjugadas, por um lado, do n.o 1, quinto parágrafo, deste artigo 51.o, que só autoriza a tomada em consideração da cessação de um contrato de trabalho por motivos não inerentes à pessoa do trabalhador se tiverem ocorrido despedimentos por razões económicas, de organização ou de produção na aceção do primeiro parágrafo do mesmo número, e, por outro, do artigo 49.º, n.º 1, alínea g), desse estatuto, que prevê a aplicação do procedimento de consulta previsto no referido artigo 51.º quando a cessação de contratos de trabalho resulta da extinção da personalidade jurídica do cocontratante, e não da reforma do empregador enquanto pessoa singular.

14 No entanto, o referido órgão jurisdicional interroga-se sobre se a exclusão desta situação do âmbito de aplicação do procedimento de consulta em causa está em conformidade com a Diretiva 98/59 e, em caso negativo, se os trabalhadores em causa podem invocar esta diretiva contra o seu empregador enquanto pessoa singular, apesar de a referida diretiva não ter sido corretamente transposta para o direito interno. A este respeito, o órgão jurisdicional declara ter conhecimento de que, regra geral, não se pode atribuir às disposições de uma diretiva um efeito direto dito «horizontal» nos litígios entre particulares. Contudo, uma vez que o Tribunal de Justiça já admitiu, em determinados casos, exceções a esta regra quando o direito em causa também está consagrado por um princípio geral do direito da União ou por uma disposição da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») cuja aplicação concreta é assegurada por uma diretiva, este mesmo órgão jurisdicional interroga-se sobre se uma exceção análoga não pode ser aplicada, no caso em apreço, tendo em conta as disposições dos artigos 27.º e/ou 30.º da Carta.

15 Nestas condições, o Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Tribunal Superior de Justiça da Catalunha) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) É conforme com o artigo 2.º da Diretiva [98/59] uma legislação como a espanhola, que, nos termos do artigo 49.º, n.º 1, alínea [g)], do [Estatuto dos Trabalhadores][,] não prevê um período de consulta em caso de cessação de contratos de trabalho em número superior ao previsto no artigo 1.º da referida diretiva, devido a reforma do empregador enquanto pessoa singular?»

2) Caso a resposta à questão anterior não seja afirmativa, a Diretiva 98/59 tem efeito direto horizontal entre particulares?»



Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

16 Recordando que os 54 trabalhadores empregados pela empresa de FC estavam repartidos entre os 8 estabelecimentos que lhe pertenciam no momento da sua reforma, a Comissão Europeia interroga-se sobre a questão de saber se os limiares relativos ao número de trabalhadores que deviam ter sido afetados por um despedimento coletivo, conforme especificados no artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 98/59, foram efetivamente alcançados no caso em apreço. Com efeito, a referida disposição define o âmbito de aplicação desta diretiva por referência apenas ao conceito de «estabelecimento», no qual devem estar habitualmente empregadas, no mínimo, 20 pessoas.

17 A este respeito, há que recordar que 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 da questão que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que a questão submetida seja relativa à interpretação de uma regra de direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se. Daqui se conclui que uma questão prejudicial relativa ao direito da União goza de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só se pode recusar pronunciar sobre essa questão se for manifesto que a interpretação de uma regra de direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdão de 29 de maio de 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e o., C-426/16, EU:C:2018:335, n.ºs 30 e 31 e jurisprudência referida).

18 No caso em apreço, há que observar, por um lado, que a decisão de reenvio não contém nenhuma indicação factual ou jurídica no que respeita às características dos estabelecimentos da empresa de FC no momento em que ocorreram as cessações de contratos de trabalho em causa no processo principal. Por outro lado, com as suas questões prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio não solicita nenhuma interpretação relativa aos limiares quantitativos enunciados no artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 98/59, nem ao alcance do conceito de «estabelecimento» a que se refere a referida disposição. Pelo contrário, resulta da própria redação da primeira questão prejudicial que esta é submetida especificamente em relação aos casos de cessação de contratos de trabalho «em número superior ao previsto no artigo 1.º da referida diretiva».

19 Nestas condições, é ao órgão jurisdicional de reenvio que caberá, se for caso disso, à luz dos ensinamentos que decorrem, a este respeito, da jurisprudência do Tribunal de Justiça e, em especial, do Acórdão de 13 de maio de 2015, Rabal Cañas (C-392/13, EU:C:2015:318), apreciar e qualificar os factos no processo principal à luz do conceito de «estabelecimento», na aceção do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 98/59, e dos limiares quantitativos previstos nesta disposição.

20 Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio pode, além disso, ter também em conta a circunstância de que, como resulta da redação do artigo 51.º, n.º 1, do Estatuto dos Trabalhadores e como o Tribunal de Justiça já salientou no mesmo Acórdão de 13 de maio de 2015, Rabal Cañas (C-392/13, EU:C:2015:318), e no Acórdão de 10 de dezembro de 2009, Rodríguez Mayor e o. (C-323/08, EU:C:2009:770), ao invocar, a este respeito, o artigo 5.º da Diretiva 98/59, o legislador espanhol adotou, no caso em apreço, uma definição do conceito de «despedimentos coletivos» utilizando a da empresa e não do estabelecimento como unidade de referência para proceder ao cálculo do número de trabalhadores que devem ser afetados por esses despedimentos.



21 Tendo em conta o que precede, não é manifesto que a interpretação das disposições da Diretiva 98/59 solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio não tenha nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal ou que o problema suscitado por este órgão jurisdicional seja hipotético.

22 Daqui resulta que as questões prejudiciais são admissíveis.

Quanto à primeira questão

23 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 1.º, n.º 1, e o artigo 2.º da Diretiva 98/59, lidos em conjunto, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional por força da qual a cessação de contratos de trabalho de um número de trabalhadores superior ao previsto neste artigo 1.º, n.º 1, devido à reforma do empregador, não é qualificada de «despedimento coletivo» e não dá assim lugar a que se proceda à informação e à consulta dos representantes dos trabalhadores previstas nesse artigo 2.º

24 Nos termos do disposto no artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 98/59, para efeitos de aplicação da mesma, entende-se por «despedimentos coletivos» os despedimentos efetuados por um empregador, por um ou vários motivos não inerentes à pessoa dos trabalhadores, desde que estejam preenchidos determinados requisitos de natureza quantitativa/temporal (Acórdão de 12 de outubro de 2004, Comissão/Portugal, C-55/02, EU:C:2004:605, n.º 43).

25 A este respeito, há que recordar que, embora a Diretiva 98/59 não defina expressamente o conceito de «despedimentos», é jurisprudência constante que, tendo em conta o objetivo prosseguido por esta diretiva e o contexto em que se insere o seu artigo 1.º, n.º 1, alínea a), este conceito, que constitui um conceito autónomo do direito da União que deve ser objeto de uma interpretação uniforme e não pode ser definido por referência às legislações dos Estados-membros, deve ser interpretado no sentido de que engloba uma cessação do contrato de trabalho não pretendida pelo trabalhador e, por conseguinte, sem o seu consentimento (v., neste sentido, Acórdão de 11 de novembro de 2015, Pujante Rivera, C-422/14, EU:C:2015:743, n.º 48 e jurisprudência referida).

26 O Tribunal de Justiça também declarou que, tendo em conta a finalidade da Diretiva 98/59 que visa, como resulta do seu considerando 2, nomeadamente, o reforço da proteção dos trabalhadores em caso de despedimento coletivo, os conceitos que definem o âmbito de aplicação desta diretiva, incluindo o conceito de «despedimentos», que figura no seu artigo 1.º, n.º 1, alínea a), não podem ser objeto de interpretação restritiva (v., neste sentido, Acórdão de 11 de novembro de 2015, Pujante Rivera, C-422/14, EU:C:2015:743, n.º 51 e jurisprudência referida).

27 Para contestar essa qualificação no que respeita às cessações de contratos de trabalho em causa no processo principal, DB alega que um empregador como FC se deve, à semelhança do trabalhador que emprega, poder reformar legitimamente e pôr termo aos contratos de trabalho que celebrou, o que constitui, além disso, um facto previsível para o trabalhador que celebra assim um contrato de trabalho sem termo com uma pessoa singular. DB também considera que um procedimento de consulta como o previsto na Diretiva 98/59 não é pertinente quando as cessações de contratos de trabalho previstas estão relacionadas com a reforma do empregador que, como aconteceu no caso em apreço, torna inevitáveis os despedimentos em causa.

28 No entanto, a este respeito, há que recordar, por um lado, que o conceito de «despedimentos», na aceção do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 98/59, não exige, nomeadamente, que as causas subjacentes à cessação do contrato de trabalho correspondam à vontade do empregador e, por outro, que a cessação do contrato de trabalho não fique isenta da aplicação desta



diretiva pelo simples facto de resultar de circunstâncias independentes da vontade do empregador (Acórdão de 12 de outubro de 2004, Comissão/Portugal, C-55/02, EU:C:2004:605, n.ºs 50 e 60).

29 Por outro lado, o Tribunal de Justiça também especificou que, mesmo nos casos em que a cessação definitiva da atividade da empresa não depende da vontade do empregador e em que se verifique que a aplicação integral da Diretiva 98/59 não é possível, a verdade é que a aplicação desta diretiva não pode ser excluída na sua totalidade (v., neste sentido, Acórdão de 12 de outubro de 2004, Comissão/Portugal, C-55/02, EU:C:2004:605, n.º 57).

30 Deve ainda salientar-se, em especial, que, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 98/59, as consultas aos representantes dos trabalhadores não têm apenas como objetivo reduzir ou evitar os despedimentos coletivos, mas incidem, entre outros, sobre os meios de atenuar as consequências desses despedimentos, recorrendo a medidas sociais de acompanhamento destinadas, nomeadamente, a auxiliar a reintegração ou reconversão dos trabalhadores despedidos (Acórdão de 12 de outubro de 2004, Comissão/Portugal, C-55/02, EU:C:2004:605, n.º 58). Por conseguinte, estas consultas continuam a ser pertinentes quando as cessações de contratos de trabalho previstas estão relacionadas com a reforma do empregador.

31 É certo que o Tribunal de Justiça, no seu Acórdão de 10 de dezembro de 2009, Rodríguez Mayor e o. (C-323/08, EU:C:2009:770), que também dizia respeito a disposições do Estatuto dos Trabalhadores, declarou que o artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 98/59 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que prevê que a cessação de contratos de trabalho de vários trabalhadores devido à morte do seu empregador não deve ser qualificada de «despedimento coletivo» nem sujeita às disposições nacionais que transpõem esta diretiva.

32 No entanto, há que sublinhar que o Tribunal de Justiça só chegou a esta interpretação depois de salientar, nomeadamente, nos n.ºs 34 a 41 do referido acórdão, que resulta da conjugação do disposto no artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 98/59 com o disposto no artigo 1.º, n.º 1, segundo parágrafo, no artigo 2.º, n.ºs 1 e 3, e no artigo 3.º desta diretiva, que o conceito de «despedimentos coletivos», na aceção do artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da referida diretiva, pressupõe a existência de um empregador que projete tais despedimentos e que esteja em condições, por um lado, de praticar, com esse intuito, os atos referidos nos artigos 2.º e 3.º da mesma diretiva e, por outro, de efetuar, se for caso disso, tais despedimentos. Ora, no n.º 42 do mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça salientou que esses requisitos deixavam de estar preenchidos em caso de morte de um empregador que explora uma empresa enquanto pessoa singular.

33 A este respeito, o Tribunal de Justiça também sublinhou, no n.º 44 deste Acórdão de 10 de dezembro de 2009, Rodríguez Mayor e o. (C-323/08, EU:C:2009:770), que o objetivo principal da Diretiva 98/59, a saber, de que os despedimentos coletivos sejam precedidos de uma consulta dos representantes dos trabalhadores e da informação da autoridade pública competente, não pode ser alcançado caso a cessação de contratos de trabalho de todos os trabalhadores de uma empresa explorada por uma pessoa singular em consequência da cessação da atividade dessa empresa resultante da morte do empregador seja qualificada de «despedimento coletivo», uma vez que essa consulta não poderia ocorrer e, por conseguinte, não seria possível evitar ou reduzir as cessações de contratos de trabalho nem atenuar as suas consequências.

34 Por último, o Tribunal de Justiça recordou, no n.º 48 do referido acórdão, que as obrigações de consulta e de notificação que impendem sobre o empregador se constituem em momento anterior à decisão de resolver os contratos de trabalho e salientou, a este respeito, no n.º 50 do mesmo acórdão, que, em caso de morte do empregador enquanto pessoa singular, não existe nem a decisão de resolver contratos de trabalho nem a intenção prévia de o fazer.



35 Ora, há que salientar que as especificidades da situação em que o empregador enquanto pessoa singular morre, referidas nos n.ºs 32 a 34 do presente acórdão, não se verificam no caso de a cessação de contratos de trabalho ser consequência da reforma do referido empregador.

36 Com efeito, nesta última situação, o empregador que prevê estas cessações de contratos de trabalho na perspetiva da sua reforma está, em princípio, em condições de cumprir os atos previstos nos artigos 2.º e 3.º da Diretiva 98/59 e, neste contexto, de proceder a consultas destinadas, nomeadamente, a evitar essas cessações ou a reduzir o seu número ou, em todo o caso, a atenuar as respetivas consequências.

37 Por outro lado, é irrelevante que situações como as que estão em causa no processo principal sejam qualificadas, no direito espanhol, não de despedimentos, mas de cessações de pleno direito de contratos de trabalho. Com efeito, trata-se de uma cessação de contratos de trabalho não pretendida pelo trabalhador e, consequentemente, de despedimentos na aceção da Diretiva 98/59 (v., por analogia, Acórdão de 12 de outubro de 2004, Comissão/Portugal, C-55/02, EU:C:2004:605, n.º 62).

38 Assim, uma regulamentação nacional ou interpretação da mesma que consistisse em considerar que a cessação de contratos de trabalho causada pela reforma de um empregador enquanto pessoa singular não constitui um «despedimento», na aceção da Diretiva 98/59, alteraria o âmbito de aplicação desta diretiva, privando-a, deste modo, do seu efeito útil (v., neste sentido, Acórdão de 11 de novembro de 2015, Pujante Rivera, C-422/14, EU:C:2015:743, n.º 54 e jurisprudência referida).

39 Tendo em conta todas as considerações que precedem, há que responder à primeira questão que o artigo 1.º, n.º 1, e o artigo 2.º da Diretiva 98/59, lidos em conjunto, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional por força da qual a cessação de contratos de trabalho de um número de trabalhadores superior ao previsto neste artigo 1.º, n.º 1, devido à reforma do empregador, não é qualificada de «despedimento coletivo» e não dá assim lugar a que se proceda à informação e à consulta dos representantes dos trabalhadores previstas neste artigo 2.º

Quanto à segunda questão

40 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o direito da União deve ser interpretado no sentido de que obriga um órgão jurisdicional nacional chamado a conhecer de um litígio entre particulares a não aplicar uma regulamentação nacional, como a referida no n.º 39 do presente acórdão, em caso de contradição da mesma com as disposições do artigo 1.º, n.º 1, e do artigo 2.º da Diretiva 98/59.

41 Antes de mais, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, ao aplicar o direito interno, o órgão jurisdicional nacional deve interpretar o direito nacional, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da diretiva em causa, para atingir o resultado por ela prosseguido e cumprir assim o artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE (Acórdão de 6 de novembro de 2018, Bauer e Willmeroth, C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, n.º 66 e jurisprudência referida).

42 Há ainda que sublinhar, a este respeito, o facto de o princípio da interpretação conforme do direito nacional exigir que os órgãos jurisdicionais nacionais façam tudo o que for da sua competência, tomando em consideração todo o direito interno e aplicando os métodos de interpretação por este reconhecidos, para garantir a plena eficácia da diretiva em causa e alcançar uma solução conforme ao objetivo por ela prosseguido (Acórdão de 6 de novembro de 2018, Bauer e Willmeroth, C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, n.º 67 e jurisprudência referida).



43 No entanto, como o Tribunal de Justiça afirmou reiteradamente, o princípio da interpretação conforme conhece alguns limites. Assim, a obrigação de o juiz nacional se basear no direito da União quando procede à interpretação e à aplicação das normas pertinentes do direito interno está limitada pelos princípios gerais do direito e não pode servir de fundamento a uma interpretação contra legem do direito nacional (Acórdão de 19 de abril de 2016, DI, C-441/14, EU:C:2016:278, n.o 32 e jurisprudência referida).

44 No caso em apreço, DB e o Governo Espanhol têm opiniões divergentes quanto à questão de saber se a regulamentação em causa no processo principal pode ou não ser interpretada de modo que seja assegurada a sua conformidade com as disposições conjugadas do artigo 1.º, n.º 1, e do artigo 2.º da Diretiva 98/59, sendo DB da opinião de que os termos claros e precisos em que está redigido o artigo 49.º, n.º 1, alínea g), do Estatuto dos Trabalhadores se opõem a essa interpretação conforme e, de modo contrário, o Governo Espanhol considera que essa interpretação é possível e não tem caráter contra legem.

45 No entanto, não compete ao Tribunal de Justiça, mas apenas aos órgãos jurisdicionais nacionais se pronunciarem sobre a interpretação do direito nacional, pelo que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, se for caso disso, decidir a questão de saber se a regulamentação nacional em causa no processo principal pode ou não ser interpretada de modo que seja assegurada a sua conformidade com a Diretiva 98/59.

46 Em seguida, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, uma diretiva não pode, por si mesma, criar obrigações na esfera jurídica de um particular e não pode, portanto, ser invocada enquanto tal contra ele. Com efeito, alargar a invocabilidade de uma disposição de uma diretiva não transposta, ou transposta incorretamente, ao domínio das relações entre particulares equivaleria a reconhecer à União Europeia o poder de criar, com efeito imediato, deveres na esfera jurídica dos particulares, quando esta só tem essa competência nas áreas em que lhe é atribuído o poder de adotar regulamentos (Acórdão de 6 de novembro de 2018, Bauer e Willmeroth, C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, n.º 76 e jurisprudência referida).

47 Daqui resulta que as disposições conjugadas do artigo 1.º, n.º 1, e do artigo 2.º da Diretiva 98/59 não podem ser invocadas, enquanto tais, num litígio entre particulares como o que está em causa no processo principal, para garantir o pleno efeito das referidas disposições através da não aplicação de uma regulamentação nacional considerada contrária às mesmas (v., por analogia, Acórdão de 6 de novembro de 2018, Bauer e Willmeroth, C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, n.o 78).

48 Por último, há que examinar os respetivos alcances do artigo 27.º e do artigo 30.º da Carta, para determinar, como solicita o órgão jurisdicional de reenvio no seu pedido de decisão prejudicial, se uma e/ou outra destas disposições devem ser interpretadas no sentido de que podem ser invocadas, isoladamente ou em conjugação com o artigo 1.º, n.º 1, e com o artigo 2.º da Diretiva 98/59, num litígio entre particulares como o que está em causa no processo principal, para que o juiz nacional afaste uma regulamentação nacional que seja considerada contrária às referidas disposições desta diretiva.

49 No que respeita, por um lado, ao artigo 27.o da Carta, com a epígrafe «Direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa», que prevê que deve ser garantida aos trabalhadores, em diferentes níveis, a informação e consulta nos casos e nas condições previstos pelo direito da União e pelas legislações e práticas nacionais, basta, no caso em apreço, recordar que o Tribunal de Justiça declarou que resulta claramente da redação desta disposição que, para que esta produza plenamente os seus efeitos, deve ser prevista por disposições do direito da União ou do direito nacional (Acórdãos de 15 de janeiro de 2014, Association de médiation sociale, C-176/12,



EU:C:2014:2, n.ºs 44 e 45, e de 6 de novembro de 2018, Bauer e Willmeroth, C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, n.º 84).

50 A este respeito, regras como as constantes das disposições do artigo 1.º, n.º 1, e do artigo 2.º da Diretiva 98/59, dirigidas aos Estados-Membros e que determinam as circunstâncias em que deve ser realizado um procedimento de informação e de consulta dos representantes dos trabalhadores em caso de despedimento coletivo, bem como os requisitos substantivos e processuais a que essa informação e consulta devem preencher, não podem ser inferidas, enquanto regras jurídicas diretamente aplicáveis, da redação do artigo 27.º da Carta (v., por analogia, Acórdão de 15 de janeiro de 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, n.º 46).

51 Por conseguinte, o artigo 27.º da Carta não pode, enquanto tal, ser invocado num litígio entre particulares como o que está em causa no processo principal, para concluir que as disposições nacionais não conformes com o artigo 1.º, n.º 1, e com o artigo 2.º da Diretiva 98/59 devem ser afastadas (v., por analogia, Acórdão de 15 de janeiro de 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, n.º 48).

52 Esta conclusão não pode ser infirmada pela conjugação do artigo 27.º da Carta com o artigo 1.º, n.º 1, e com o artigo 2.º da Diretiva 98/59, uma vez que, não sendo este artigo 27.º suficiente, por si só, para conferir aos particulares um direito invocável enquanto tal, o mesmo não pode acontecer no caso de tal conjugação (v., neste sentido, Acórdão de 15 de janeiro de 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, n.º 49).

53 No que respeita, por outro lado, ao artigo 30.º da Carta, que dispõe que todos os trabalhadores têm direito a proteção contra os despedimentos sem justa causa, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais, há que considerar que os fundamentos expostos nos n.ºs 49 a 52 do presente acórdão devem, mutatis mutandis, conduzir a uma conclusão análoga à que resulta destes números relativamente ao artigo 27.º da Carta.

54 Com efeito, à semelhança do que foi recordado no n.º 49 do presente acórdão no que respeita a este artigo 27.º, resulta claramente da redação do artigo 30.º da Carta que, para que esta última disposição produza plenamente os seus efeitos, deve ser prevista por disposições do direito da União ou do direito nacional.

55 Assim, mesmo independentemente da questão de saber se a inobservância das regras relativas à informação e à consulta dos representantes dos trabalhadores em caso de despedimento coletivo, como as previstas no artigo 1.º, n.º 1, e no artigo 2.º da Diretiva 98/59, é ou não suscetível de estar abrangida pelo âmbito de aplicação material do artigo 30.º da Carta e pelo conceito de «despedimentos sem justa causa», na aceção desta disposição, basta constatar que estas regras dirigidas aos Estados-Membros, que determinam as circunstâncias em que deve ser realizado um procedimento de informação e de consulta dos representantes dos trabalhadores em caso de despedimento coletivo, bem como os requisitos substantivos e processuais a que essa informação e consulta devem preencher, não podem ser inferidos, enquanto regras jurídicas diretamente aplicáveis, da redação deste artigo 30.º

56 Por conseguinte, e de modo análogo ao exposto nos n.ºs 51 e 52 do presente acórdão a propósito do artigo 27.º da Carta, o artigo 30.º da mesma não pode ser invocado, enquanto tal ou em conjugação com o artigo 1.º, n.º 1, e o artigo 2.º da Diretiva 98/59, num litígio entre particulares como o que está em causa no processo principal, para concluir que as disposições nacionais não conformes com as referidas disposições da Diretiva 98/59 devem ser afastadas.

57 Tendo em conta o que precede, há que responder à segunda questão que o direito da União deve ser interpretado no sentido de que não obriga um órgão jurisdicional nacional chamado a



conhecer de um litígio entre particulares a não aplicar uma regulamentação nacional, como a referida no n.º 39 do presente acórdão, em caso de contradição da mesma com as disposições do artigo 1.º, n.º 1, e do artigo 2.º da Diretiva 98/59.

Quanto às despesas

58 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 (Segunda Secção) declara:

1) O artigo 1.º, n.º 1, e o artigo 2.º da Diretiva 98/59/CE do Conselho, de 20 de julho de 1998, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos, lidos em conjunto, devem ser interpretados no sentido de que:

se opõem a uma regulamentação nacional por força da qual a cessação de contratos de trabalho de um número de trabalhadores superior ao previsto neste artigo 1.º, n.º 1, devido à reforma do empregador, não é qualificada de «despedimento coletivo» e não dá assim lugar a que se proceda à informação e à consulta dos representantes dos trabalhadores previstas neste artigo 2.º

2) O direito da União deve ser interpretado no sentido de que não obriga um órgão jurisdicional nacional chamado a conhecer de um litígio entre particulares a não aplicar uma regulamentação nacional, como a referida no n.º 1 do presente dispositivo, em caso de contradição da mesma com as disposições do artigo 1.º, n.º 1, e do artigo 2.º da Diretiva 98/59.

Assinaturas

Ano de 2020:

• Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção alargada) de 29 de janeiro de 2020, processo T-402/18, EU:T:2020:13 (Roberto Aquino e o. contra Parlamento Europeu) - Função pública — Greve dos intérpretes — Medidas de requisição de intérpretes adotadas pelo Parlamento Europeu — Inexistência de base legal — Responsabilidade — Prejuízo moral:

«Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Os recorrentes, Roberto Aquino e os outros recorrentes cujos nomes figuram em anexo, são intérpretes e intérpretes de conferência no Parlamento Europeu.

2 Em 14 de julho de 2017, o secretário-geral do Parlamento aprovou uma decisão que alterou as condições de trabalho dos intérpretes e dos intérpretes de conferência.

3 Essa decisão foi implementada nos programas de trabalho dos intérpretes e levou à apresentação, em outubro de 2017, de um aviso prévio de greve, a título cautelar, pelo Comité Intersindical (a seguir «COMI»), ao qual pertence, designadamente, o Sindicato dos Funcionários Internacionais e Europeus — Secção do Parlamento Europeu (SFIE-PE). Não obstante, na sequência do reatamento das discussões com o secretário-geral do Parlamento, foi retirado o aviso prévio de greve.



4 Em 28 de maio de 2018, o COMI apresentou um novo aviso prévio de greve, a título cautelar, para o período de 5 de junho a 20 de julho de 2018.

5 Em 5 e 7 de junho de 2018, o COMI comunicou a todo o pessoal do Parlamento, por um lado, e ao presidente do Parlamento, por outro, as modalidades de ação previstas até ao dia 14 de junho de 2018.

6 Em 8 de junho de 2018, o diretor-geral do Pessoal do Parlamento, por um lado, enviou ao COMI um quadro com o número de intérpretes a requisitar para o período de 12 a 14 de junho de 2018 e, por outro, pediu-lhe que lhe comunicasse, antes de 11 de junho de 2018, às 14 horas, os eventuais comentários das organizações sindicais ou profissionais (a seguir «OSP») do pessoal da instituição sobre essa lista.

7 Em 9 e 11 de junho de 2018, o COMI transmitiu as suas observações ao diretor-geral do Pessoal do Parlamento.

8 Por decisão de 11 de junho de 2018, o diretor-geral do Pessoal do Parlamento procedeu à requisição dos intérpretes e dos intérpretes de conferência para o período de 12 a 14 de junho de 2018.

9 Foram aplicados procedimentos semelhantes para os períodos de 18 a 22 de junho de 2018 e de 25 a 27 de junho de 2018, que deram origem a decisões de requisição de intérpretes e de intérpretes de conferência para os referidos períodos.

10 Em 25 de junho de 2018, o COMI informou o presidente do Parlamento da prorrogação do aviso prévio de greve até 14 de setembro de 2018.

11 Em 27 de junho de 2018, o diretor-geral do Pessoal do Parlamento pediu ao COMI que lhe comunicasse, até 29 de junho de 2018, ao meio-dia, as suas observações sobre o plano de requisições previstas para o período de 3 a 5 de julho de 2018.

12 Em 29 de junho de 2018, o COMI comunicou os seus comentários ao presidente do Parlamento e ao diretor-geral do Pessoal do Parlamento.

13 Em 2 de julho de 2018, o diretor-geral do Pessoal do Parlamento informou o COMI de que se iria proceder às requisições necessárias ao bom andamento dos trabalhos parlamentares e que lhe seria comunicada uma cópia das decisões de requisição de intérpretes e de intérpretes de conferência para o período de 3 a 5 de julho de 2018.

14 Por decisão de 2 de julho de 2018, o diretor-geral do Pessoal do Parlamento requisitou intérpretes e intérpretes de conferência, entre os quais figuravam alguns dos recorrentes, para o dia 3 de julho de 2018 (a seguir «Decisão de 2 de julho de 2018»).

Tramitação processual

15 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 3 de julho de 2018, os recorrentes interpuseram o presente recurso.

16 Por requerimento separado entregue na Secretaria do Tribunal Geral no mesmo dia, os recorrentes apresentaram um pedido de medidas provisórias. Por Despacho de 4 de julho de 2018, Aquino e o./Parlamento (T-402/18 R, não publicado, EU:T:2018:404), o pedido foi indeferido e reservou-se para final a decisão quanto às despesas.



17 Por requerimento separado entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 17 de julho de 2018, os recorrentes apresentaram, ao abrigo do artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, um articulado de adaptação da petição, para que fosse considerada a adoção de três decisões, a 3, 4 e 7 de julho de 2018, pelas quais o diretor-geral do Pessoal do Parlamento requisitou intérpretes e intérpretes de conferência para 4, 5, 10 e 11 de julho de 2018 (a seguir «decisões posteriores à interposição do recurso»).

18 Por carta do secretário de 30 de julho de 2018, os recorrentes foram informados de que, nos termos do artigo 91.º, n.º 4, do Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto»), o processo principal ficava suspenso até à adoção de uma decisão expressa ou tácita de indeferimento da reclamação apresentada a 3 de julho de 2018.

19 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 18 de outubro de 2018, o Conselho da União Europeia apresentou um pedido de intervenção no presente processo em apoio dos pedidos do Parlamento.

20 Por carta de 7 de novembro de 2018, os recorrentes informaram o Tribunal Geral de que, por decisão de 5 de novembro de 2018, o Parlamento tinha indeferido a reclamação por eles apresentada.

21 Por carta do secretário de 15 de novembro de 2018, os recorrentes foram informados do reatamento da instância.

22 O Parlamento apresentou contestação em 22 de janeiro de 2019.

23 Por Decisão de 24 de janeiro de 2019, o presidente da Sexta Secção do Tribunal Geral admitiu a intervenção do Conselho.

24 O Conselho apresentou o seu articulado de intervenção em 18 de março de 2019, e as partes principais apresentaram observações sobre esse articulado nos prazos fixados.

25 Em 25 de março de 2019, sob proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Sexta Secção), no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, convidou os recorrentes a apresentarem a lista de intérpretes e de intérpretes de conferência requisitados para o dia 3 de julho de 2018. Os recorrentes deram cumprimento a esta medida no prazo fixado.

26 Os recorrentes apresentaram a réplica em 1 de abril de 2019.

27 Por carta entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 3 de abril de 2019, Cécile Dupont, Françoise Joostens, Agnieszka Matuszek, Joanna Trzcielinska Inan e Frank van den Boogaard desistiram da petição (a seguir «desistência parcial»). Por articulados entregues na Secretaria do Tribunal Geral em 5 de abril de 2019, o Parlamento e o Conselho apresentaram observações sobre a desistência parcial. Por Despacho de 30 de abril de 2019, o presidente da Sexta Secção do Tribunal Geral cancelou os nomes destas pessoas na lista dos recorrentes e decidiu sobre as despesas relativas à desistência parcial.

28 O Parlamento apresentou a tréplica em 10 de maio de 2019, data em que foi encerrada a fase escrita do processo.

29 Por impedimento de um membro da Sexta Secção de participar na formação, o presidente dessa secção designou outro juiz para completar a secção.



30 Sob proposta da Sexta Secção, o Tribunal Geral decidiu, em aplicação do artigo 28.º do Regulamento de Processo, remeter o processo a uma formação de julgamento alargada.

31 Sob proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Sexta Secção alargada) decidiu abrir a fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, colocou questões às partes e convidou, por um lado, o Parlamento a facultar-lhe a decisão em que este tinha determinado as autoridades que nele exerciam os poderes conferidos pelo Estatuto à Autoridade Investida do Poder de Nomeação e, por outro, os recorrentes a apresentarem o «acordo ad hoc de janeiro de 2014», a que se referiam na petição. Foi dado cumprimento a estes pedidos no prazo fixado.

32 Na audiência de 9 de outubro de 2019, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal Geral.

Pedidos das partes

33 Os recorrentes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

- anular a Decisão de 2 de julho de 2018 e as decisões posteriores à interposição do recurso;
- condenar o Parlamento na reparação do prejuízo moral avaliado ex æquo et bono em 1 000 euros por pessoa;
- condenar o Parlamento na totalidade das despesas.

34 O Parlamento conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

- julgar o recurso parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente;
- condenar os recorrentes nas despesas.

35 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

- julgar o recurso parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente;
- decidir nos termos legais quanto às despesas.

Questão de direito

Quanto aos pedidos para efeitos de anulação

Quanto à admissibilidade

– Quanto à admissibilidade do recurso na parte em que visa as decisões posteriores à interposição do recurso

36 O Parlamento alega que os recorrentes não podem invocar o artigo 86.º do Regulamento de Processo para pedir a anulação das decisões posteriores à interposição do recurso, na medida em que estas não se destinam a substituir ou a alterar a Decisão de 2 de julho de 2018. Sustenta que as decisões posteriores à interposição do recurso, não obstante a elevada probabilidade da sua adoção, não podem ser objeto do presente recurso, pois não produzem efeitos jurídicos no momento da interposição do recurso. Acrescenta, a título exaustivo, que os recorrentes deveriam ter respeitado o procedimento pré-contencioso previsto no artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, antes de pedirem a anulação das decisões posteriores à interposição do recurso.



37 Os recorrentes invocam circunstâncias excecionais e sustentam, em substância, que, tendo em conta a adoção extremamente tardia das medidas de requisição, podem pedir a anulação das decisões posteriores à interposição do recurso. Acrescentam que, embora seja verdade que essas decisões não tinham sido adotadas na data em que o recurso foi interposto, a sua adoção era, não obstante, certa. No entender dos recorrentes, exigir-lhes que apresentem ao juiz tantos recursos quantas as decisões adotadas seria manifestamente desproporcionado, desrazoável, contrário à boa administração da justiça e violaria o direito à ação prevista no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). Afirmam ter cumprido o procedimento pré-contencioso previsto no artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto.

38 A este respeito, importa recordar que, de acordo com a jurisprudência, só pode ser validamente interposto no Tribunal Geral recurso de anulação de um ato existente e lesivo (Acórdão de 16 de setembro de 2013, *Bank Kargoshaei e o./Conselho*, T-8/11, não publicado, EU:T:2013:470, n.º 47).

39 No presente processo, é de notar que os recorrentes declararam na petição que pediam a anulação das «futuras decisões de requisição de pessoal para os dias 4, 5, 10 e 11 de julho de 2018». Ora, de acordo com a jurisprudência referida no n.º 38, supra, tais pedidos, que exigem que o Tribunal Geral se pronuncie sobre a legalidade de atos hipotéticos ainda não adotados, são inadmissíveis e devem ser julgados improcedentes (Despacho de 27 de fevereiro de 2019, *SFIE-PE/Parlamento*, T-401/18, não publicado, EU:T:2019:132, n.º 30). Embora os recorrentes afirmem que, em 27 de junho de 2018, essas decisões eram certas tanto quanto à sua existência como quanto ao seu conteúdo, reconhecem que não se pode excluir que alguns intérpretes, que deviam ser inicialmente requisitados, tivessem de ser substituídos à última hora, nomeadamente por motivos de doença.

40 Os restantes argumentos apresentados pelos recorrentes, recordados no n.º 37, supra, não permitem pôr em causa tal conclusão.

41 Quanto, em primeiro lugar, à alegada violação do artigo 47.º da Carta, importa recordar que este artigo não tem por objeto alterar o sistema de fiscalização jurisdicional previsto nos Tratados, nomeadamente as regras relativas à admissibilidade dos recursos interpostos diretamente no órgão jurisdicional da União Europeia, como também decorre das anotações relativas a este artigo 47.º, que, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TUE e com o artigo 52.º, n.º 7, da Carta, devem ser tomadas em consideração na sua interpretação (v. Acórdão de 4 de junho de 2015, *Andechser Molkerei Scheitz/Comissão*, C-682/13 P, não publicado, EU:C:2015:356, n.º 29 e jurisprudência referida).

42 Além disso, importa observar que a adoção alegadamente intempestiva das decisões posteriores à interposição do recurso não privou os recorrentes da possibilidade de interpor, nas condições previstas no artigo 270.º TFUE, um recurso de anulação dessas decisões, após a sua adoção. O direito dos recorrentes a uma ação não foi, portanto, em caso algum, prejudicado.

43 Em segundo lugar, quanto ao articulado de adaptação apresentado pelos recorrentes em 17 de julho de 2018, consta do mesmo que as decisões que ainda eram futuras no momento da interposição do presente recurso foram, de facto, adotadas. Os recorrentes consideram que esse articulado de adaptação deixa sem objeto o presente fundamento de inadmissibilidade.

44 A este respeito, importa recordar que, nos termos do artigo 86.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, «[q]uando um ato cuja anulação é pedida é substituído ou alterado por outro com o mesmo objeto, o recorrente pode, antes do encerramento da fase oral do processo ou antes da decisão do Tribunal de decidir sem fase oral, adaptar a petição para ter em conta este elemento novo».



45 Ora, forçoso é concluir que não se pode considerar que as decisões posteriores à interposição do recurso substituem ou alteram a Decisão de 2 de julho de 2018 ou as decisões futuras cuja anulação foi pedida na petição. Por um lado, é pacífico que as decisões posteriores à interposição do recurso não se destinam a substituir ou a alterar a Decisão de 2 de julho de 2018, que não diz respeito aos mesmos dias e é dirigida a outros destinatários. Por outro lado, quanto às decisões futuras cuja anulação foi pedida na petição, e contrariamente ao que os recorrentes alegam, o artigo 86.º, n.º 1, do Regulamento de Processo não se destina a tornar admissível um recurso interposto contra decisões que ainda não tinham sido adotadas à data da sua interposição. Resulta do exposto que o articulado de adaptação da petição apresentado pelos recorrentes não integra o âmbito de aplicação do artigo 86.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.

46 Nestas circunstâncias, o presente recurso é inadmissível na parte em que visa as decisões posteriores à interposição do recurso.

– Quanto à legitimidade processual de alguns recorrentes

47 Em resposta a uma medida de organização do processo decretada pelo Tribunal Geral, o Parlamento alega que apenas oito dos 31 recorrentes que interpuseram o presente recurso eram destinatários da Decisão de 2 de julho de 2018. Conclui daí que os outros recorrentes, requisitados nas decisões posteriores à interposição do recurso, não têm legitimidade para pedir a anulação da Decisão de 2 de julho de 2018, da qual não são destinatários.

48 Na audiência, os recorrentes alegaram que aqueles que não tivessem sido destinatários da Decisão de 2 de julho de 2018 eram, não obstante, individualmente afetados pelo presente recurso, uma vez que constituíam uma categoria suficientemente identificada na população do Parlamento, na aceção do Acórdão de 15 de julho de 1963, Plaumann/Comissão (25/62, EU:C:1963:17, p. 223), que eram visados no aviso prévio de greve apresentado no final de maio de 2018, bem como em todas as comunicações intersindicais, e que, através dos seus representantes do pessoal no COMI, tinham participado no procedimento conducente à preparação da Decisão de 2 de julho de 2018.

49 A este respeito, há que recordar que os sujeitos que não sejam destinatários de uma decisão só podem alegar que esta lhes diz individualmente respeito se os afetar devido a determinadas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e, com isso, os individualiza de maneira análoga à do destinatário (Acórdão de 15 de julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223; v. Acórdão de 29 de abril de 2004, Itália/Comissão, C-298/00 P, EU:C:2004:240, n.º 36 e jurisprudência referida).

50 No caso vertente, basta notar que a Decisão de 2 de julho de 2018, que é uma decisão individual cujos destinatários, na aceção do artigo 263.º TFUE, são os intérpretes visados na requisição (Despacho de 27 de fevereiro de 2019, SFIE-PE/Parlamento, T-401/18, não publicado, EU:T:2019:132, n.º 42), não afetou os recorrentes que não requisitou, dado que não tomou nenhuma medida a seu respeito e que a situação pessoal dos mesmos não foi afetada. Consequentemente, os recorrentes que não foram destinatários da Decisão de 2 de julho de 2018 não são individualizados de maneira análoga à dos destinatários na aceção da jurisprudência referida no n.º 49, supra, pelo que não têm legitimidade para pedir a anulação da referida decisão.

Quanto ao mérito

51 Os recorrentes invocam três fundamentos de recurso. O primeiro fundamento é relativo à violação do direito de recorrer a ações coletivas e do direito à informação e à consulta, consagrados nos artigos 27.º e 28.º da Carta e na Diretiva 2002/14/CE do Parlamento Europeu e do Con-



selho, de 11 de março de 2002, que estabelece um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores na Comunidade Europeia — Declaração Conjunta do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre representação dos trabalhadores (JO 2002, L 80, p. 29), e implementados pelo acordo-quadro entre o Parlamento Europeu e as OSP, assinado em 12 de julho de 1990 (a seguir «acordo-quadro»), bem como à violação do direito a uma boa administração, consagrado no artigo 41.º da Carta. O segundo é relativo à incompetência do autor do ato e à violação do princípio da segurança jurídica, e o terceiro, à violação do direito a uma ação, prevista no artigo 47.º da Carta.

52 O primeiro fundamento divide-se em duas partes. A primeira baseia-se na violação do direito dos intérpretes e dos intérpretes de conferência de recorrerem a ações coletivas, e a segunda, na violação do procedimento de concertação e de consulta.

53 Quanto à primeira parte, os recorrentes alegam que o direito à greve é um direito fundamental consagrado, nomeadamente, na Carta e na Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de outubro de 1961, conforme revista. Reconhecem, porém, que tal direito não é absoluto, que deve respeitar o princípio da proporcionalidade e que o seu exercício pode estar sujeito a restrições. Consideram que nem o artigo 55.º do Estatuto, que não visa os serviços mínimos em caso de greve, nem o acordo-quadro, nem a Decisão de 2 de julho de 2018 servem de lei, na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, para efeitos de autorização de restrições ao direito de greve. Afirmam que é comumente aceite que o direito à greve no serviço público deve ser ponderado com a necessidade de garantir os serviços essenciais. Referem-se ao Comité da Liberdade Sindical da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que distingue entre serviços essenciais e outros. Sublinham que o Parlamento nunca definiu regras claras e inequívocas para determinar quais os serviços que poderão ser essenciais para assegurar a continuidade do serviço. Segundo os recorrentes, essa definição prévia teria permitido demonstrar, num primeiro momento, a legitimidade do objetivo prosseguido e, num segundo momento, a necessidade da restrição. Ora, no caso vertente, segundo os recorrentes, a Decisão de 2 de julho de 2018 não prossegue um objetivo legítimo e é desproporcionada.

54 O Parlamento responde que não contesta o facto de o direito à greve ser um direito fundamental consagrado no artigo 28.º da Carta. Recorda que o Estatuto não trata o direito à greve e que, em princípio, a União não está vinculada por nenhum dos textos jurídicos da OIT, uma vez que a União não faz parte da mesma. Acrescenta que, contrariamente ao que alegam os recorrentes, o artigo 55.º, n.º 1, do Estatuto deve ser considerado uma restrição ao direito à greve previsto na lei, na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, pelo que constitui a disposição do Estatuto que pode servir de base às requisições. Sustenta que tais requisições se justificam quando os movimentos de greve têm por efeito, e mesmo por objeto, perturbar os trabalhos do Parlamento enquanto legislador, autoridade orçamental e de supervisão. Estas medidas são, portanto, necessárias na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta. Quanto à proporcionalidade das requisições constantes da Decisão de 2 de julho de 2018, o Parlamento sublinha que, no decurso do movimento de greve, aperfeiçoou progressivamente os serviços mínimos de interpretação. Conclui que a Decisão de 2 de julho de 2018 não é seriamente contestável do ponto de vista da proporcionalidade.

55 O Conselho considera que o Estatuto contém várias disposições que podem servir de base às requisições constantes da Decisão de 2 de julho de 2018. É o caso do dever de lealdade do funcionário, previsto no artigo 11.º, primeiro parágrafo, do Estatuto, segundo o qual o funcionário deve desempenhar as funções que lhe são confiadas de forma objetiva e imparcial, observando o seu dever de lealdade para com a União. Do mesmo modo, o artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto, nos termos do qual o funcionário, seja qual for a sua posição na hierarquia, é obrigado a assistir e aconselhar os seus superiores, sendo responsável pelo desempenho das tarefas que lhe estão confiadas, poderia ter servido de base à Decisão de 2 de julho de 2018. O Conselho



cita igualmente o artigo 55.º, n.º 1, do Estatuto, que prevê que os funcionários em situação de atividade estão permanentemente à disposição da instituição a que pertencem. Por último, o Conselho invoca o dever de assistência, conforme desenvolvido pela jurisprudência.

56 A este respeito, decorre do artigo 28.º da Carta que os trabalhadores e as entidades patronais, ou as respetivas organizações, têm, de acordo com o direito da União e as legislações e práticas nacionais, o direito de negociar e de celebrar convenções coletivas aos níveis apropriados, bem como de recorrer, em caso de conflito de interesses, a ações coletivas para a defesa dos seus interesses, incluindo a greve.

57 Estas disposições são aplicáveis nas relações entre as instituições da União e o seu pessoal (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º77; v. Acórdão de 13 de dezembro de 2018, Haeberlen/ENISA, T-632/16, não publicado, EU:T:2018:957, n.º189 e jurisprudência referida).

58 Além disso, o artigo 52.º, n.º 1, da Carta prevê que qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

59 Resulta deste artigo que, para ser conforme com o direito da União, qualquer restrição a um direito protegido pela Carta deve, em todo o caso, cumprir três requisitos (v., neste sentido, Acórdão de 28 de maio de 2013, Trabelsi e o./Conselho, T-187/11, EU:T:2013:273, n.º78).

60 Primeiro, a restrição tem de estar «prevista por lei». Por outras palavras, a medida em causa deve ter base legal (v. Acórdão de 28 de maio de 2013, Trabelsi e o./Conselho, T-187/11, EU:T:2013:273, n.º79 e jurisprudência referida).

61 Segundo, a restrição deve visar um objetivo de interesse geral, reconhecido como tal pela União (Acórdão de 28 de maio de 2013, Trabelsi e o./Conselho, T-187/11, EU:T:2013:273, n.º 80).

62 Terceiro, a restrição não deve ser excessiva. Por um lado, deve ser necessária e proporcional à finalidade pretendida. Por outro lado, o «conteúdo essencial», ou seja, a substância, do direito ou da liberdade em causa não deve ser prejudicado (v. Acórdão de 28 de maio de 2013, Trabelsi e o./Conselho, T-187/11, EU:T:2013:273, n.º 81 e jurisprudência referida).

63 É à luz destas considerações que se deve examinar se a Decisão de 2 de julho de 2018 constitui uma restrição ao direito à greve protegido pelo artigo 28.º da Carta e, em caso afirmativo, se os três requisitos para considerar essa restrição conforme com o direito da União estão preenchidos no caso em apreço.

64 O Tribunal Geral considera que, na medida em que restringe a possibilidade de os intérpretes afetados pela medida de requisição participarem na cessação coletiva e concertada do trabalho, em defesa dos seus interesses, a Decisão de 2 de julho de 2018 constitui uma restrição ao exercício do direito à greve garantido pelo artigo 28.º da Carta. De resto, o Parlamento não contesta tal conclusão, mas sustenta que a referida restrição é conforme com o direito da União.

65 Consequentemente, há que examinar se a restrição representada pela Decisão de 2 de julho de 2018 preenche os requisitos recordados nos n.ºs 60 a 62, *supra*.



66 Quanto ao requisito de a restrição estar «prevista por lei», cabe recordar que a exigência de que toda a restrição ao exercício do direito garantido pela Carta deve estar prevista na lei implica que a base legal deva ser suficientemente clara e precisa e que, ao definir ela mesma o alcance da restrição ao exercício desse direito, ofereça uma certa proteção contra eventuais violações arbitrárias desta Administração (v., neste sentido, Acórdão de 17 de dezembro de 2015, *WebMindLicenses*, C-419/14, EU:C:2015:832, n.º81).

67 Além disso, segundo jurisprudência constante, o princípio da segurança jurídica, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige, nomeadamente, que as regras jurídicas sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, em particular quando possam ter consequências desfavoráveis para os indivíduos e as empresas (v. Acórdão de 18 de novembro de 2008, *Förster*, C-158/07, EU:C:2008:630, n.º 67 e jurisprudência referida).

68 A título preliminar, primeiro, cabe especificar que a Decisão de 2 de julho de 2018 visa o artigo 55.º do Estatuto, os artigos 16.º e 90.º do Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia (a seguir «ROA») e o acordo-quadro.

69 O artigo 16.º do ROA prevê a aplicação, por analogia, do artigo 55.º do Estatuto aos outros agentes da União. Não será, portanto, examinado separadamente do artigo 55.º O artigo 90.º do ROA dispõe, por sua vez, que, em derrogação do disposto no título sobre os agentes contratuais, os intérpretes de conferência contratados pelo Parlamento ou pela Comissão Europeia em nome das instituições ou organismos da União ficarão sujeitos às condições constantes do Acordo de 28 de julho de 1999 entre o Parlamento, a Comissão e o Tribunal de Justiça da União Europeia, em nome das instituições, por um lado, e as associações representativas da profissão, por outro. Este artigo não contém nenhuma disposição que possa servir de base legal às medidas de requisição em questão. Aliás, não é invocado por nenhuma das partes processuais.

70 Segundo, cumpre notar que, embora a Decisão de 2 de julho de 2018 vise o artigo 55.º do Estatuto no seu todo, o Parlamento especifica que nunca pretendeu baseá-la nos n.ºs 2, 3 ou 4 do referido artigo 55.º, mas unicamente no n.º 1 deste artigo, que tem um alcance autónomo, independente dos âmbitos de aplicação respetivos dos outros números do artigo. Em todo o caso, os n.ºs 2, 3 ou 4 do artigo 55.º do Estatuto não preveem o recurso a requisições, pelo que não podem servir de lei na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

71 Há, assim, que examinar se o artigo 55.º, n.º 1, do Estatuto, por um lado, ou o acordo-quadro, por outro, podiam constituir a base legal da Decisão de 2 de julho de 2018, na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

72 Em primeiro lugar, no que respeita ao artigo 55.º, n.º 1, do Estatuto, deve notar-se desde logo que, como já foi assinalado na jurisprudência, o Estatuto é omissivo quanto à questão do direito à greve (Acórdão de 18 de março de 1975, *Acton e o./Comissão*, 44/74, 46/74 e 49/74, EU:C:1975:42, n.º 15). Os seus sucessivos desenvolvimentos não alteraram esta situação, como, de resto, reconhece o Parlamento.

73 Além disso, cabe recordar que, nos termos do artigo 55.º, n.º 1, do Estatuto, «[o]s funcionários em situação de atividade estão permanentemente à disposição da instituição a que pertencem». Observe-se que tal disposição, incluída no capítulo 1, relativo à duração do trabalho, do título 4, sobre as condições de trabalho do funcionário, não prevê nenhuma restrição precisa e clara ao exercício do direito à greve, nem, a fortiori, contempla o recurso a requisições. Assim, nada esclarece quanto ao alcance da restrição do direito à greve na aceção da jurisprudência referida nos n.ºs 66 e 67, supra, pelo que não pode servir de base legal às medidas de requisição em questão.



74 O argumento do Parlamento de que o artigo 55.º, n.º 1, do Estatuto permite à instituição recorrer aos funcionários fora das horas de serviço e fazer prevalecer o interesse do serviço sobre qualquer consideração de horário normal de referência ou de licença não põe em causa esta conclusão. Com efeito, tal argumento não pode prevalecer sobre a necessidade, imposta pela Carta, de só restringir o exercício de um direito nela garantido recorrendo a uma lei suficientemente clara e precisa que defina ela própria o alcance da restrição ao exercício do direito em questão.

75 Resulta do exposto que os artigos do Estatuto visados na Decisão de 2 de julho de 2018, mais concretamente o artigo 55.º, n.º 1, do Estatuto, não podiam servir de base legal às requisições constantes da Decisão de 2 de julho de 2018.

76 Em segundo lugar, no que respeita ao acordo-quadro, cabe especificar que, nos termos do artigo 8.º deste acordo, as partes se comprometem a definir, num protocolo a anexar ao referido acordo, um procedimento de conciliação a aplicar aquando de uma interrupção de trabalho.

77 No entanto, é pacífico que o protocolo referido no n.º 76, supra, nunca foi adotado. Ora, mais nenhum artigo do acordo-quadro poderá servir de base legal às medidas de requisição em questão.

78 Consequentemente, admitindo que os funcionários possam retirar direitos da violação das disposições que regulam as relações entre as instituições e as OSP, o artigo 8.º do acordo-quadro não podia, na falta de adoção do protocolo para o qual remete e em todo o caso, servir de lei na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

79 Em terceiro lugar, no que respeita às restantes disposições referidas pelo Conselho, a saber, o artigo 11.º, primeiro parágrafo, e o artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto, há que constatar que não são visadas na Decisão de 2 de julho de 2018 e, por conseguinte, não podem servir de base legal. Seja como for, cabe notar que também não têm por objeto definir o alcance da restrição ao exercício do direito à greve, na aceção da jurisprudência referida no n.º 66, supra.

80 O mesmo se diga do dever de assistência, também invocado pelo Conselho, o qual, segundo a jurisprudência, reflete o equilíbrio dos direitos e obrigações recíprocos nas relações entre a autoridade pública e os agentes do serviço público e implica, nomeadamente, que, quando se pronuncia sobre a situação de um funcionário, a autoridade tome em consideração todos os elementos suscetíveis de determinar a sua decisão e que, ao fazê-lo, tenha em conta não só o interesse do serviço mas também, em particular, o do funcionário em causa [v., neste sentido, Acórdão de 13 de dezembro de 2017, Arango Jaramillo e o./BEI, T-482/16 RENV, EU:T:2017:901, n.º 131 (não publicado) e jurisprudência referida]. Sobre este ponto, cabe notar que, embora, em aplicação desse princípio, a autoridade pública tenha de ter em consideração não só o interesse do funcionário, mas também o do serviço, não pode, para tal, adotar decisões fora de um contexto legal. Assim, tal argumento não pode senão ser afastado.

81 Decorre de todo o exposto que as medidas de requisição em questão representam uma restrição ao direito à greve que não estava prevista na lei. A Decisão de 2 de julho de 2018 deve, portanto, ser anulada, na medida em que viola este direito fundamental, sem que seja necessário examinar os outros dois requisitos previstos no artigo 52.º, n.º 1, da Carta, recordados nos n.ºs 61 e 62, supra, e os outros fundamentos invocados pelos recorrentes.

Quanto ao pedido indemnizatório

82 Os recorrentes alegam, em substância, que as ilegalidades invocadas em apoio dos pedidos de anulação constituem faltas suficientes para, quando consideradas individualmente ou no seu



todo, determinar a responsabilidade do Parlamento. Afirmam ter sofrido um prejuízo moral devido a essas faltas.

83 O Parlamento considera que não cometeu nenhuma ilegalidade no procedimento de requisição de intérpretes e de intérpretes de conferência. Acrescenta que, apesar de recair sobre eles o ónus de provar a realidade dos danos sofridos, os recorrentes não especificam os prejuízos morais que sofreram.

84 A título preliminar, cabe recordar que o recurso de anulação e a ação de indemnização são vias de recurso autónomas. Uma vez que os artigos 90.º e 91.º do Estatuto não distinguem entre estas duas vias de recurso, no que respeita ao procedimento tanto administrativo como contencioso, o funcionário pode, por força da autonomia destas vias jurídicas distintas, optar por uma, pela outra ou por ambas conjuntamente, na condição de requerer a intervenção do juiz da União no prazo de três meses após o indeferimento da sua reclamação (v. Acórdão de 18 de setembro de 2018, Barroso Truta e o./Tribunal de Justiça da União Europeia, T-702/16 P, EU:T:2018:557, n.º66 e jurisprudência referida).

85 No entanto, a jurisprudência estabeleceu uma exceção a este princípio, quando a ação de indemnização tem uma estreita ligação com o recurso de anulação, que, além do mais, é ou deverá ser declarado inadmissível. Assim, os pedidos de indemnização são inadmissíveis quando a ação de indemnização tende exclusivamente a reparar as consequências do ato visado no recurso de anulação, que poderia ter sido ou foi declarado inadmissível (v. Acórdão de 18 de setembro de 2018, Barroso Truta e o./Tribunal de Justiça da União Europeia, T-702/16 P, EU:T:2018:557, n.º67 e jurisprudência referida).

86 No presente processo, os recorrentes pedem para serem indemnizados pelo prejuízo sofrido devido às ilegalidades cometidas pelo Parlamento com a adoção da Decisão de 2 de julho de 2018 e das decisões posteriores à interposição do recurso. Ora, resulta dos n.ºs 38 a 46, supra, que o presente recurso é inadmissível na parte em que visa as decisões posteriores à interposição do recurso. Consequentemente, o presente pedido de indemnização, na parte em que visa a condenação do Parlamento a indemnizar os recorrentes devido às decisões posteriores à interposição do recurso, é inadmissível e deve ser julgado improcedente.

87 Quanto ao pedido de indemnização para efeitos de reparação dos danos sofridos devido à Decisão de 2 de julho de 2018, cumpre recordar que, conforme jurisprudência constante, a responsabilidade extracontratual da União, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, está sujeita à verificação de um conjunto de requisitos, concretamente, a ilegalidade do comportamento imputado à instituição da União, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento dessa instituição e o dano invocado (v. Acórdão de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.º64 e jurisprudência referida).

88 Por outro lado, o contencioso em matéria de função pública nos termos do artigo 270.º TFUE e dos artigos 90.º e 91.º do Estatuto, incluindo aquele que visa a reparação de um dano causado a um funcionário ou a um agente, obedece a regras particulares e especiais relativamente às que decorrem dos princípios gerais que regem a responsabilidade extracontratual da União no âmbito do artigo 268.º TFUE e do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE. Com efeito, resulta nomeadamente do Estatuto que, ao contrário de qualquer outro particular, o funcionário ou o agente da União está vinculado à instituição ou ao órgão de que depende por uma relação jurídica de trabalho que comporta um equilíbrio de direitos e de obrigações recíprocas específicas, que é refletido pelo dever de assistência da instituição para com o interessado (v. Acórdão de 16 de dezembro de 2010, Comissão/Petrilli, T-143/09 P, EU:T:2010:531, n.º 46 e jurisprudência referida). Daqui decorre que a mera declaração de existência de uma ilegalidade é suficiente para



considerar preenchido o primeiro dos três requisitos necessários à responsabilização da União por danos causados aos seus funcionários e agentes devido a uma violação do direito da função pública da União (Acórdão de 12 de julho de 2011, Comissão/Q, T-80/09 P, EU:T:2011:347, n.º45).

89 No presente caso, resulta dos n.ºs 72 a 81, supra, que a Decisão de 2 de julho de 2018 é ilegal e deve ser anulada.

90 É certo que, de acordo com jurisprudência constante, quando os pedidos de indemnização têm fundamento na ilegalidade do ato anulado, a anulação declarada pelo Tribunal Geral constitui, em si mesma, uma reparação adequada e, em princípio, suficiente de qualquer prejuízo moral que o recorrente possa ter sofrido (v. Acórdão de 18 de setembro de 2015, Wahlström/Frontex, T-653/13 P, EU:T:2015:652, n.º82 e jurisprudência referida).

91 No entanto, já foi declarado que a anulação de um ato, quando privada de efeito útil, não pode constituir, em si mesma, uma reparação adequada e suficiente de qualquer prejuízo moral causado pelo ato anulado (Acórdão de 18 de setembro de 2015, Wahlström/Frontex, T-653/13 P, EU:T:2015:652, n.º83).

92 Ora, no presente caso, é dado assente que a Decisão de 2 de julho de 2018 esgotou todos os seus efeitos. Nestas circunstâncias, a anulação desta decisão não constituirá uma reparação adequada e suficiente do prejuízo moral sofrido pelos recorrentes.

93 Consequentemente, é necessário determinar se, além da ilegalidade mencionada no n.º 89, supra, que constitui uma falta suscetível de determinar a responsabilidade do Parlamento, os recorrentes demonstraram a existência de um prejuízo relacionado com essa falta.

94 No caso vertente, resulta dos n.ºs 72 a 81, supra, que, devido à Decisão de 2 de julho de 2018, os recorrentes foram requisitados para o dia 3 de julho de 2018, apesar de inexistir base legal que autorizasse o Parlamento a proceder a tais medidas, e, por conseguinte, não puderam exercer o direito à greve durante o período das requisições. Além disso, essas requisições foram feitas tardiamente, tendo os recorrentes delas sido informados apenas na tarde da véspera do dia da sua implementação. Estas circunstâncias, no mínimo lamentáveis, causaram um prejuízo moral diretamente relacionado com a ilegalidade de que padece a Decisão de 2 de julho de 2018.

95 Nestas circunstâncias, far-se-á uma justa apreciação do prejuízo condenando o Parlamento a pagar a cada uma das recorrentes requisitadas na Decisão de 2 de julho de 2018, a saber, Barbara Carli-Ganotis, Claudine de Seze, Maria Corina Diaconu Olszewski, Maria Provata, Irène Sevastikoglou e Benedetta Tissi, o montante de 500 euros.

Quanto às despesas

96 Nos termos do artigo 134.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se houver várias partes vencidas, o Tribunal Geral decide sobre a repartição das despesas.

97 Por um lado, tendo o Parlamento sido vencido, há que condená-lo a suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pelas recorrentes requisitadas na Decisão de 2 de julho de 2018, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias e as relativas à intervenção do Conselho. Por outro lado, há que decidir que os recorrentes requisitados nas decisões posteriores à interposição do recurso, que também foram vencidos, suportarão as suas próprias despesas.



98 Além disso, nos termos do artigo 138.º do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as suas próprias despesas. O Conselho suportará, assim, as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,
O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção alargada)
decide:

1) A Decisão de 2 de julho de 2018 do diretor-geral do Pessoal do Parlamento Europeu, sobre a requisição de intérpretes e de intérpretes de conferência para o dia 3 de julho de 2018, é anulada.

2) O Parlamento é condenado a pagar o montante de 500 euros a Barbara Carli-Ganotis, Claudine de Seze, Maria Corina Diaconu Olszewski, Maria Provata, Irène Sevastikoglou e Benedetta Tissi.

3) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

4) O Parlamento suportará as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pelas recorrentes requisitadas na Decisão de 2 de julho de 2018, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias e as relativas à intervenção do Conselho da União Europeia.

5) Os recorrentes requisitados nas decisões posteriores à interposição do recurso suportarão as suas próprias despesas.

6) O Conselho suportará as suas próprias despesas.
Assinaturas»

Ano de 2016:

• Acórdão do Tribunal Geral (Primeira Secção) de 13 de dezembro de 2016, processo T-713/14, EU:T:2016:727 (Organização dos trabalhadores das instituições europeias e internacionais na República Federal da Alemanha (IPSO) contra Banco Central Europeu) - BCE — Pessoal do BCE — Trabalhadores temporários — Limitação da duração máxima da prestação de um mesmo trabalhador temporário — Recurso de anulação — Ato impugnável — Afetação direta e individual — Interesse em agir — Prazo de recurso — Admissibilidade — Falta de informação e de consulta da organização sindical recorrente — Responsabilidade extracontratual:

«Acórdão

Antecedentes do litígio

1 A recorrente, a Organização dos trabalhadores das instituições europeias e internacionais na República Federal da Alemanha (International and European Public Services Organisation, IPSO), é um sindicato profissional que, em conformidade com os seus estatutos, representa os interesses das pessoas empregadas ou que trabalham em organizações internacionais e europeias com sede na Alemanha.

2 Em 3 de julho de 2008, a recorrente e o Banco Central Europeu (BCE) assinaram um acordo-quadro denominado «Protocolo de acordo entre o [BCE] e a [IPSO] sobre o reconhecimento, a partilha de informações e a consulta», que foi completado através de uma adenda de 23 de março de 2011 (a seguir «acordo-quadro»).



3 O acordo-quadro prevê, no ponto 2, as modalidades de informação, de intervenção precoce e de consulta da IPSO no que respeita às medidas que podem ter repercussões na situação ou nos interesses do pessoal do BCE.

4 Por iniciativa da recorrente, o BCE encetou com esta última discussões sobre a situação dos seus trabalhadores temporários.

5 Na reunião de 29 de janeiro de 2014, foi convencionado entre as partes, por iniciativa de um membro da Comissão Executiva do BCE responsável pelos recursos do pessoal, criar um grupo de trabalho sobre questões relativas aos trabalhadores temporários (a seguir «grupo de trabalho»). As partes comprometeram-se a submeter ao referido membro da Comissão Executiva um relatório sobre as conclusões a que chegariam na sequência destas discussões.

6 Várias outras reuniões a propósito dos trabalhadores temporários decorreram entre a recorrente e o BCE, representado por membros da Direção-Geral (DG) «Recursos humanos, orçamento e organização», no grupo de trabalho entre 18 de fevereiro de 2014 e 5 de dezembro de 2014 e prosseguiram para além desta data.

7 Na sua reunião de 20 de maio de 2014, a Comissão Executiva tomou posição sobre certas questões relativas ao recurso a trabalhadores temporários no BCE, designadamente sobre o limite, a dois anos, do período de duração máxima da prestação ao BCE do mesmo trabalhador temporário afetado a tarefas administrativas e de secretariado (a seguir «ato impugnado»). O ato impugnado, que tomou a forma de ata dessa reunião, prevê o seguinte:

«Tendo em conta as informações comunicadas na documentação e tendo em conta, designadamente, o facto de que a DG [‘Recursos humanos, orçamento e organização’] mantinha discussões com os serviços em questão com o objetivo de reduzir progressivamente a dependência do BCE em relação ao pessoal temporário no que respeita a tarefas recorrentes, a Comissão Executiva: a) decidiu o seguinte: i) doravante, recorrer-se-á a pessoal temporário afetado a tarefas administrativas e de secretariado unicamente para fazer face a necessidades temporárias, não devendo a duração dos respetivos contratos sucessivos ser superior a vinte e quatro meses [...]»

8 Foram previstas certas medidas transitórias no que respeita à aplicação desta medida. A Comissão Executiva registou igualmente o facto de que a DG «Recursos humanos, orçamento e organização» preparava uma nota separada no que respeita ao futuro do pessoal temporário afetado ao suporte informático.

9 Na reunião do grupo de trabalho de 5 de junho de 2014, a recorrente foi informada pelos representantes da DG «Recursos humanos, orçamento e organização» da adoção ato impugnado por parte da Comissão Executiva.

10 Em 16 de julho de 2014, teve lugar uma sessão de informação destinada aos trabalhadores temporários e relativa às medidas adotadas através do ato impugnado à qual se seguiu a difusão da informação relativa a estas medidas no sítio Intranet do BCE nos termos seguintes:

«A Comissão Executiva do BCE decidiu impor o limite de dois anos para os contratos do pessoal temporário encarregado das tarefas administrativas e de secretariado [...] Doravante, o pessoal encarregado de tarefas administrativas e de secretariado (empregado para dar resposta a necessidades temporárias, a substituições e para trabalhar em projetos específicos) apenas poderá prestar serviços ao BCE durante um máximo de dois anos, com base em contratos temporários, únicos ou consecutivos. No entanto, uma medida transitória é aplicável [...]. A decisão da Comissão Executiva não diz respeito aos



subcontratados da DG-Suporte Informático nem aos colegas afetados a funções técnicas como engenheiros ou outros técnicos.»

Tramitação processual e pedidos das partes

11 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 10 de outubro de 2014, a recorrente interpôs o presente recurso.

12 A recorrente pede ao Tribunal Geral que se digne:

- declarar o recurso admissível e fundado;
- anular o ato impugnado;
- condenar o BCE na reparação do dano moral sofrido avaliado ex aequo et bono em 15 000 euros;
- condenar o BCE nas despesas.

13 O BCE pede ao Tribunal Geral que se digne:

- a título principal, rejeitar o recurso por ser inadmissível, e a título subsidiário, lhe negue provimento por ser infundado;
- condenar a recorrente nas despesas.

Questão de direito

1. Quanto à admissibilidade

14 Sem suscitar formalmente uma exceção de inadmissibilidade ao abrigo do artigo 114.º do Regulamento de Processo de Tribunal Geral de 2 de maio de 1991, o BCE contesta a admissibilidade do recurso e suscita, como confirmou na audiência, quatro fundamentos de inadmissibilidade relativos, respetivamente, o primeiro, à inexistência de ato impugnável, o segundo, à falta de legitimidade da recorrente, o terceiro, à falta de interesse em agir desta e, o quarto, ao desrespeito do prazo de recurso.

Quanto à inexistência de ato impugnável

15 O BCE sustenta, a título principal, que o ato impugnado não é um ato impugnável na aceção da jurisprudência, por não produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. A este respeito, alega que o ato impugnado constitui uma diretriz interna ou uma orientação interna dirigida unicamente aos responsáveis pelos serviços do BCE, destinada a harmonizar as decisões que estes deverão tomar no quadro da «gestão descentralizada» da adjudicação dos contratos das propostas apresentadas por empresas de trabalho temporário e que têm por objetivo fazer convergir os critérios internos de seleção no sentido de uma futura alteração da legislação alemã aplicável, a saber, a Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, de 7 de agosto de 1972 (Lei sobre a colocação à disposição de mão de obra temporária, BGBI I p. 1393, a seguir «AÜG»). Segundo o BCE, apenas a AÜG, e não o ato impugnado, seria pertinente para fixar o quadro jurídico aplicável no caso vertente, devendo o BCE conformar-se com qualquer alteração desta lei.

16 A recorrente sustenta que o ato impugnado é um ato impugnável na medida em que, por um lado, fixou um novo quadro jurídico vinculativo no que concerne ao recurso, pelo BCE, aos trabalhadores temporários afetados às tarefas administrativas e de secretariado e, por outro, produz efeitos que vão além da organização interna dos serviços do BCE, na medida em que altera de maneira substancial, por um lado, a situação jurídica das empresas de trabalho temporário e, por outro, a dos trabalhadores temporários, cuja afetação ao BCE é de duração limitada.



17 Segundo jurisprudência constante, apenas as medidas que produzem efeitos jurídicos vinculativos de natureza a afetar os interesses de terceiros, modificando de maneira substancial a sua situação jurídica, constituem atos suscetíveis de ser objeto de um recurso de anulação (acórdãos de 31 de março de 1971, Comissão/Conselho, 22/70, EU:C:1971:32, n.º 42; de 6 de abril de 2000, Espanha/Comissão, C-443/97, EU:C:2000:190, n.º 27; e despacho de 12 de fevereiro de 2010, Comissão/CdT, T-456/07, EU:T:2010:39, n.º 52).

18 Para determinar se um ato cuja anulação é pedida produz esses efeitos, importa atender à substância deste (acórdão de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, EU:C:1981:264, n.º 9), ao contexto em que o mesmo foi elaborado (acórdão de 17 de fevereiro de 2000, Stork Amsterdam/Comissão, T-241/97, EU:T:2000:41, n.º 62), e à intenção do seu autor ao qualificar esse ato (v., neste sentido, acórdãos de 17 de julho de 2008, Athinaiki Techniki/Comissão, C-521/06 P, EU:C:2008:422, n.ºs 42, 46 e 52, e de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão, C-362/08 P, EU:C:2010:40, n.º 52). Em contrapartida, a forma que um ato adote é, em princípio, indiferente para apreciar a admissibilidade de um recurso de anulação (v., neste sentido, acórdãos de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, EU:C:1981:264, n.º 9, e de 7 de julho de 2005, Le Pen/Parlamento, C-208/03 P, EU:C:2005:429, n.º 46). Porém, não se pode excluir que o Tribunal tome em consideração a forma em que são adotados os atos cuja anulação lhe é pedida, na medida em que esta pode contribuir para permitir identificar a sua natureza (v., neste sentido, acórdão de 26 de maio de 1982, Alemanha e Bundesanstalt für Arbeit/Comissão, 44/81, EU:C:1982:197, n.º 12, e despacho de 12 de fevereiro de 2010, Comissão/CdT, T-456/07, EU:T:2010:39, n.º 58).

19 Além disso, resulta da jurisprudência que não constitui um ato impugnável, na aceção do artigo 263.º TFUE, uma medida tomada por uma instituição que traduz somente a intenção desta, ou de um dos seus serviços, de seguir, num domínio determinado, uma certa linha de conduta (v., neste sentido, acórdãos de 27 de setembro de 1988, Reino Unido/Comissão, 114/86, EU:C:1988:449, n.º 13, e de 5 de maio de 1998, Reino Unido/Comissão, C-180/96, EU:C:1998:192, n.º 28). Tais orientações internas, que indicam as linhas gerais com base nas quais a instituição pondera, em aplicação das disposições pertinentes, adotar posteriormente decisões individuais cuja legalidade poderá ser posta em causa segundo o processo previsto no artigo 263.º TFUE, apenas produzem efeitos na esfera interna da Administração e não criam nenhum direito ou obrigação no que respeita a terceiros. Tais atos não constituem, portanto, atos lesivos, suscetíveis, enquanto tais, de ser objeto de recurso de anulação ao abrigo do artigo 263.º TFUE (v., neste sentido, acórdãos de 6 de abril de 2000, Espanha/Comissão, C-443/97, EU:C:2000:190, n.º 28 e jurisprudência referida, e n.ºs 33 e 34, e de 20 de novembro de 2008, Itália/Comissão, T-185/05, EU:T:2008:519, n.º 41).

20 Unicamente o ato através do qual o seu autor determina a sua posição de modo inequívoco e definitivo, numa forma que permita identificar a sua natureza, constitui uma decisão suscetível de ser objeto de um recurso de anulação (v., neste sentido, acórdão de 26 de maio de 1982, Alemanha e Bundesanstalt für Arbeit/Comissão, 44/81, EU:C:1982:197, n.º 12, e despacho de 12 de fevereiro de 2010, Comissão/CdT, T-456/07, EU:T:2010:39, n.º 54).

21 No caso vertente, o ato impugnado distingue-se de uma simples instrução ou orientação destinada aos serviços do BCE tanto pelo seu conteúdo como pelas circunstâncias em que foi adotado, e pela maneira como foi redigido e levado ao conhecimento dos interessados.

22 Com efeito, tendo em conta o seu conteúdo, redigido em termos claros e inequívocos, o ato impugnado constitui uma decisão da Comissão Executiva do BCE de limitar a dois anos, sem prejuízo de medidas transitórias, o período durante o qual o BCE poderá recorrer à prestação de serviços do mesmo trabalhador temporário para as tarefas administrativas e de secretariado a fim de fazer face a necessidades temporárias. Contrariamente ao que o BCE sustenta, ao tomar



essa posição, a Comissão Executiva foi além do que teria implicado o facto de dar orientações internas aos serviços do BCE no que respeita à redação de uma documentação para anúncios com vista à seleção das propostas apresentadas por empresas de trabalho temporário. Com efeito, a Comissão Executiva não se limitou a estabelecer indicações ou linhas de conduta não vinculativas, tendo antes, desde logo, adotado regras de aplicação geral, fixando de modo definitivo pelo menos certos critérios no quadro da contratação dos trabalhadores temporários nesta instituição, ou seja, a duração máxima da contratação de um mesmo trabalhador temporário afetado às tarefas administrativas e de secretariado.

23 Tal ato produz efeitos jurídicos vinculativos, na medida em que o BCE não pode, enquanto esta regra não for alterada ou formalmente revogada, dele não se pode afastar ao apreciar propostas apresentadas pelas empresas de trabalho temporário no quadro do processo de adjudicação de contratos relativos à contratação, pela instituição, dos trabalhadores temporários.

24 Tal carácter decisório do ato impugnado é confirmado pela forma em que esta medida foi adotada. Com efeito, por um lado, utiliza a expressão «a Comissão Executiva decidiu» (v. n.º 7, supra) e, por outro, na informação comunicada através do sítio Intranet do BCE, é feita referência ao ato impugnado nos termos seguintes: «[a] Comissão Executiva [...] decidiu impor» e «decisão da Comissão Executiva» (v. n.º 10, supra). Do mesmo modo, na sua carta de 30 de setembro de 2014, dirigida à recorrente, o presidente do BCE faz referência ao ato impugnado utilizando a expressão «a Comissão Executiva decidiu».

25 Como resulta da jurisprudência constante acima recordada no n.º 18, se é certo que, para determinar se um ato produz efeitos jurídicos, importa atender à sua substância, a forma do ato constitui uma indicação, entre outras, suscetível de ser tomada em consideração pelo juiz da União Europeia para definir a substância do ato em causa, mesmo que esta, só por si, não lhe permita qualificar este último ato de ato lesivo na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Assim, sem atribuir a esta conclusão importância determinante, há que concluir que a utilização, pelo BCE, dos termos «a Comissão Executiva decidiu» e «decisão da Comissão Executiva» no contexto do ato impugnado é de natureza a corroborar a interpretação do conteúdo deste, conforme acima apresentada no n.º 22, permitindo concluir que apresenta carácter decisório.

26 As circunstâncias ligadas à adoção do ato impugnado e à comunicação do seu alcance ao pessoal do BCE corroboram a conclusão de que o mesmo reveste carácter decisório.

27 Em primeiro lugar, importa sublinhar que a posição da Comissão Executiva do BCE adotada no ato impugnado dá seguimento à intenção desta instituição de «diminuir progressivamente o recurso aos trabalhadores temporários para as tarefas recorrentes», como resulta do ato impugnado e do documento intitulado «Nota sobre i) [as] informações atualizadas sobre o recurso ao pessoal temporário no BCE; ii) [a] opção, a curto prazo e a médio prazo com vista a reduzir a dependência do BCE de pessoal temporário», que foi preparado pela DG «Recursos humanos, orçamento e organização», destinado à Comissão Executiva e por esta tido em conta quando da adoção do ato impugnado (a seguir «nota da DG “Recursos humanos, orçamento e organização”»). Daqui resulta que, ao adotar o ato impugnado, a Comissão Executiva tencionava inscrevê-lo no quadro de uma política geral com vista a reduzir o recurso aos trabalhadores temporários no BCE.

28 Porém, o BCE sustenta que o ato impugnado tinha por objetivo antecipar, em aplicação do princípio da boa administração, a alteração da legislação alemã relativa ao trabalho temporário, a saber, a AÜG, aplicável aos contratos que celebra com as empresas de trabalho temporário.

29 A este propósito, importa salientar que é verdade que a proposta do Governo alemão de alterar a AÜG a fim de limitar os contratos temporários a 18 meses é mencionada na nota da DG



«Recursos humanos, orçamento e organização» e na informação relativa ao ato impugnado, difundida na Intranet do BCE, em 16 de julho de 2014. No entanto, o facto de tal proposta ter existido no momento da adoção do ato impugnado não é de molde a corroborar o argumento do BCE segundo o qual este constitui uma medida adotada por antecipação da alteração da legislação alemã pertinente.

30 Com efeito, primeiro, importa notar que a alteração da legislação alemã, à qual o BCE faz referência, ainda não tinha sido adotada quando da adoção do ato impugnado e que o seu teor, nesse momento, não podia ainda ser determinado com segurança. Se a intenção do BCE tivesse efetivamente sido antecipar a alteração da AÜG, teria alinhado a entrada em vigor das medidas adotadas através do ato impugnado pela entrada em vigor da referida alteração. Ora, as medidas previstas pelo ato impugnado eram aplicáveis a partir de 16 de julho de 2014, como resulta da informação difundida no mesmo dia no sítio Intranet da instituição, ao passo que a alteração da AÜG ainda não tinha sido adotada nessa data e que, por outro lado, continuava por adotar no dia da audiência no presente processo, como confirmou o BCE.

31 Segundo, importa salientar que a proposta de alteração da AÜG, conforme mencionada na nota da DG «Recursos humanos, orçamento e organização», previa a limitação dos contratos temporários a 18 meses, ao passo que o ato impugnado fixou em 24 meses o período máximo em que o BCE pode recorrer ao mesmo trabalhador temporário. Portanto, não se pode considerar que, de qualquer modo, o ato impugnado foi adotado por antecipação pura das medidas previstas a nível nacional.

32 Terceiro, a medida adotada através do ato impugnado aplica-se apenas, como a recorrente sublinha, a uma categoria de trabalhadores temporários no BCE, a saber, os trabalhadores afetados às tarefas administrativas e de secretariado, devendo a situação dos trabalhadores temporários afetados a outras tarefas, designadamente as de suporte informático, ser objeto de uma nota separada da parte da DG «Recursos humanos, orçamento e organização», como resulta do ponto b), alínea i), do ato impugnado e como é demonstrado pela informação difundida no sítio Intranet do BCE (v. n.º 10, supra). Deste modo, não se pode considerar que o ato impugnado foi adotado por antecipação da alteração da AÜG, pois não se pode supor que esta última é aplicável unicamente a esta categoria de trabalhadores temporários e não a todo o pessoal temporário.

33 Em consequência, é acertadamente que a recorrente alega, em substância, que, na falta de alterações neste sentido da legislação alemã aplicável, é o ato impugnado que fixa o quadro jurídico ao limitar a dois anos a duração da prestação em proveito do BCE de um mesmo trabalhador temporário afetado às tarefas administrativas e de secretariado não recorrentes.

34 Em segundo lugar, importa notar que a medida adotada através do ato impugnado foi levada ao conhecimento do pessoal do BCE, mais especialmente dos trabalhadores temporários, não só mediante a difusão de uma informação na Intranet da instituição, mas igualmente numa sessão de informação organizada especificamente com esse objetivo, destinada aos trabalhadores temporários no BCE. Conforme sublinhou o diretor do BCE na sua carta de 30 de setembro de 2014 dirigida à recorrente, o objetivo desta sessão de informação era fornecer aos trabalhadores temporários uma «informação clara acerca da sua situação contratual».

35 Deste modo, o BCE não se limitou a difundir a informação unicamente para assegurar a transparência, a igualdade de tratamento ou a eficácia da administração, conforme por ele afirmado, mas considerou, além disso, necessário, com razão, organizar uma sessão de informação acerca do âmbito do ato impugnado e sua implicação na situação dos trabalhadores temporários no BCE.



36 Resulta do exposto que o BCE quis conferir ao ato impugnado efeitos jurídicos vinculativos, ao limitar a dois anos a duração da prestação, no BCE, dos trabalhadores temporários afetadas às tarefas administrativas e de secretariado não recorrentes, o que era de natureza a afetar os interesses destes últimos, privando-os, deste modo, da possibilidade de poderem ser afetados ao BCE por um período que exceda esse limite temporal.

37 Esta conclusão não é posta em causa pelos restantes argumentos do BCE.

38 Primeiro, este recorda que o quadro jurídico do presente litígio é constituído por duas relações contratuais: por um lado, a que existe entre o BCE e as empresas de trabalho temporário e, por outro, a que existe entre estas últimas e os trabalhadores temporários. Uma vez que estas relações contratuais são distintas, e que os trabalhadores temporários e o BCE não estão vinculados contratualmente, o ato impugnado não produz, de qualquer modo, efeitos jurídicos na situação dos trabalhadores temporários, cujos interesses são representados pela recorrente, mas unicamente sobre a situação contratual existente entre o BCE e as empresas de trabalho temporário.

39 A este propósito, importa salientar que o ato impugnado não se inscreve única e simplesmente no quadro de uma relação contratual entre o BCE e as empresas de trabalho temporário, mas constitui um ato de alcance geral que produz efeitos jurídicos para além dessas relações. Com efeito, como foi acima salientado nos n.ºs 22 e 36, fixa um quadro jurídico no que diz respeito às condições do recurso pelo BCE aos trabalhadores temporários, o que tem por consequência limitar a possibilidade de um mesmo trabalhador temporário ser contratado por essa instituição por um período superior a dois anos, afetando assim a sua situação jurídica.

40 Segundo, importa igualmente afastar o argumento do BCE de que o qual a limitação da duração da prestação de um trabalhador temporário no BCE não impede que este seja seguidamente afetado a uma outra posição se o contrato que o vincula à empresa de trabalho temporário assim o previr. Com efeito, tal argumento, embora não seja destituído de fundamento, distingue-se da questão de saber se o ato impugnado produz efeitos jurídicos na medida em que limita a dois anos a duração máxima da prestação de um trabalhador temporário no BCE, e isso independentemente das outras afetações que pudessem vir a ser-lhe atribuídas pela empresa de trabalho temporário.

41 Em consequência, tendo em conta a jurisprudência acima recordada nos n.ºs 17 a 20, o ato impugnado constitui efetivamente um ato lesivo e, portanto, um ato impugnável na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Assim, há que rejeitar o primeiro fundamento de inadmissibilidade suscitado pelo BCE.

Quanto à falta de afetação direta e individual dos interesses da recorrente

42 O BCE sustenta, a título subsidiário, que o ato impugnado não afeta direta e individualmente os interesses da recorrente na medida em que, por um lado, esta não é a destinatária do referido ato e, por outro, não lhe assiste nenhum direito de ser consultada ou informada no quadro da adoção de um ato como o ato impugnado, que diz respeito à situação dos trabalhadores temporários no BCE.

43 A recorrente sustenta que o ato impugnado lhe diz direta e individualmente respeito, na aceção da jurisprudência, na medida em que os seus interesses próprios, enquanto interlocutora do diálogo social, bem como os seus direitos processuais, conforme resultantes do acordo-quadro e das discussões que tinha encetado com o BCE no seio do grupo de trabalho, que qualifica de «acordo ad hoc», não foram respeitados no quadro da adoção do ato impugnado.



44 Nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas nos primeiro e segundo parágrafos deste artigo, recursos contra os atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução.

45 É ponto assente que a recorrente não é destinatária do ato impugnado. Além disso, uma vez esta não afirma que o ato impugnado constitui um ato regulamentar que lhe diz diretamente respeito e que não comporta medidas de execução, mas que este ato lhe diz direta e individualmente respeito, importa examinar antes de mais se estes dois requisitos previstos pelo artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE para interpor recurso de anulação estão preenchidos no caso vertente.

46 A este propósito, em primeiro lugar, importa recordar que, no que diz respeito ao requisito da afetação direta, resulta de jurisprudência constante que a condição do ato lesivo dizer diretamente respeito a uma pessoa singular ou coletiva exige que esse ato produza efeitos diretos na sua situação jurídica e que não deixe nenhum poder de apreciação aos seus destinatários encarregados da sua aplicação, dado que esta é de carácter puramente automático e decorre exclusivamente da regulamentação comunitária, sem aplicação de outras regras intermédias (v. acórdão de 13 de março de 2008, Comissão/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, n.º 47 e jurisprudência referida).

47 Em segundo lugar, no que diz respeito à afetação individual, segundo jurisprudência constante, uma pessoa singular ou coletiva que não seja o destinatário de um ato só pode aspirar a que este lhe diga individualmente respeito, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, se o ato em causa a atingir em razão de certas qualidades que lhe são particulares ou de uma situação de facto que a caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e, por isso, a individualiza de maneira análoga à que individualizaria o destinatário do ato (acórdão de 15 de julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223; v., igualmente, acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Stichting Woonlinie e o./Comissão, C-133/12 P, EU:C:2014:105, n.º 44 e jurisprudência referida).

48 Não se pode considerar que uma organização, como a recorrente, constituída para defesa dos interesses coletivos de uma categoria de litigantes seja direta e individualmente afetada por um ato que afeta os interesses gerais dessa categoria (acórdãos de 14 de dezembro de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits e légumes e o./Conselho, 16/62 e 17/62, não publicado, EU:C:1962:47, p. 919, e de 18 de março de 1975, Union syndical-SERVICE public européen e o./Conselho, 72/74, EU:C:1975:43, n.º 17).

49 No entanto, os recursos interpostos por associações, como a recorrente, encarregadas de defender os interesses coletivos das pessoas, são admissíveis, segundo a jurisprudência, em três situações, a saber, quando representam os interesses de pessoas que tenham legitimidade por si próprias, ou quando sejam individualizadas em razão da afetação dos seus interesses próprios enquanto associações, nomeadamente porque a sua posição negocial foi afetada pelo ato cuja anulação é pedida, ou ainda quando uma disposição legal lhes reconheça expressamente uma série de faculdades de carácter processual (v. acórdão de 18 de março de 2010, Forum 187/Comissão, T-189/08, EU:T:2010:99, n.º 58 e jurisprudência referida).

50 No caso vertente, mesmo que a recorrente sustente que a alteração, pelo ato impugnado, da situação dos terceiros, a saber, agentes do BCE e trabalhadores temporários, é pertinente para demonstrar que a sua situação jurídica foi alterada, tendo em conta o seu papel de sindicato cujo objeto social é defender os interesses coletivos das pessoas empregadas por organizações internacionais e europeias estabelecidas na Alemanha ou que para elas trabalhem, ela não afirma que



estas pessoas tenham, elas próprias, legitimidade. Em contrapartida, sustenta que tem legitimidade na medida em que foram violados pelo BCE, por um lado, os seus interesses próprios enquanto parceiro social e negociador que participou nas discussões relativas à situação dos agentes temporários no BCE e, por outro, os seus direitos processuais.

51 No que diz respeito, no caso vertente, à questão de saber se a posição de negociadora da recorrente, na aceção da jurisprudência acima recordada no n.º 49, resultante da sua participação nas discussões encetadas no seio do grupo de trabalho, foi afetada pelo ato impugnado, o BCE alega que não é esse o caso, na medida em que, por um lado, o ato impugnado é um documento interno dirigido aos serviços do BCE e, por outro, na falta de um documento assinado em boa e devida forma, a recorrente não pode sustentar que a criação do grupo de trabalho possa ser equiparada a um acordo que pudesse servir de base aos direitos que afirma ter.

52 A este propósito, importa de recordar que a circunstância de uma organização sindical representativa do pessoal ter participado nas negociações que conduziram à adoção de um ato não basta, só por si, para alterar a natureza do direito de ação que, no âmbito do artigo 263.º TFUE, possa ter relativamente a esse ato (v., neste sentido, acórdão de 18 de março de 1975, *Union syndical-Service public européen e o./Conselho*, 72/74, EU:C:1975:43, n.º 19).

53 No entanto, o recurso de uma associação pode ser declarado admissível quando esta defenda interesses próprios, distintos dos interesses dos seus membros, designadamente quando a sua posição de negociadora tiver sido afetada pelo ato impugnado (v., neste sentido, acórdãos de 2 de fevereiro de 1988, *Kwekerij van der Kooy e o./Comissão*, 67/85, 68/85 e 70/85, EU:C:1988:38, n.ºs 21 a 24; de 24 de março de 1993, *CIRFS e o./Comissão*, C-313/90, EU:C:1993:111, n.ºs 29 e 30, e despacho de 23 de novembro de 1999, *Unión de Pequeños Agricultores/Conselho*, T-173/98, EU:T:1999:296, n.º 54), e isso em situações particulares nas quais detinha uma posição de negociadora claramente circunscrita e intimamente ligada ao próprio objeto da decisão que a colocava numa situação de facto que a caracterizava em relação a qualquer outra pessoa (v., neste sentido, acórdão de 23 de maio de 2000, *Comité d'entreprise de la Société française de production e o./Comissão*, C-106/98 P, EU:C:2000:277, n.º 45, e despacho de 3 de abril de 2014, *CFE-CGC France Télécom-Orange/Comissão*, T-2/13, não publicado, EU:T:2014:226, n.º 35).

54 No caso vertente, a recorrente afirma que os seus interesses próprios enquanto interlocutora social do BCE e negociadora no quadro das discussões sobre a situação dos trabalhadores temporários nesta instituição foram afetados pelo ato impugnado, tendo em conta, nomeadamente, o facto de que este estava abrangido pelo mandato do grupo de trabalho cujo relatório ainda não tinha sido adotado no momento da adoção do ato impugnado e que a recorrente era o único parceiro social que participava nesse grupo de trabalho e signatário do acordo-quadro.

55 As circunstâncias adiantadas pela recorrente, conforme resumidas acima no n.º 54, são de natureza a individualizá-la, no caso vertente, na aceção da jurisprudência acima recordada no n.º 53, em relação a qualquer outra organização sindical representativa das pessoas empregadas no BCE ou que aí trabalhem, tendo em conta o papel de interlocutora social que desempenhou nas discussões com a administração do BCE acerca da situação dos trabalhadores temporários nesta instituição, o qual estava circunscrito e vinculado ao próprio objeto do ato impugnado.

56 A este propósito, importa salientar que é pacífico entre as partes que a recorrente é a única organização que representa as pessoas empregadas no BCE e que nele trabalham que encetou discussões com a administração do BCE acerca da situação dos trabalhadores temporários nesta instituição, designadamente ao participar no grupo de trabalho constituído com esse objetivo. Prosseguiu ativamente essas discussões, mantendo um contacto estreito com os serviços competentes, designadamente ao participar nas diferentes reuniões e ao trocar correspondência com eles, como os documentos preparatórios das reuniões e as atas das mesmas (v. n.ºs 5, 6 e



9, supra). Como resulta designadamente da lista dos assuntos a discutir no grupo de trabalho e das atas da reunião deste de 18 de fevereiro de 2014, as discussões que aí se prosseguiram diziam respeito designadamente à questão da duração máxima das prestações dos trabalhadores temporários no BCE, precisamente ligada ao próprio objeto do ato impugnado.

57 Sem que seja necessário, nesta fase, conhecer da questão de saber se as discussões e os contactos no grupo de trabalho, acima invocados no n.º 56, devem ser qualificados de «acordo ad hoc», como a recorrente pretende, importa concluir daí que o BCE reconheceu a recorrente como interlocutora por ocasião do exame das questões relativas aos trabalhadores temporários, designadamente, a relativa à duração máxima da sua afetação no BCE (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 24 de março de 1993, CIRFS e o./Comissão, C-313/90, EU:C:1993:111, n.º 29).

58 Deste modo, a posição de interlocutora social do BCE no quadro das discussões relativas aos trabalhadores temporários, referente, designadamente, à questão da duração da sua contratação no BCE, basta, no caso vertente, para demonstrar que o ato impugnado lhe diz individualmente respeito na aceção do artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE. Com efeito, esta qualidade, é-lhe específica na aceção da jurisprudência, na medida em que, de entre as diferentes organizações sindicais eventualmente ativas na defesa dos interesses das pessoas empregadas no BCE ou que aí trabalham, é a que tinha iniciado discussões com o BCE acerca precisamente das questões abrangidas pelo ato impugnado, o que a individualiza em relação a qualquer outra organização sindical (v., neste sentido, acórdão de 9 de julho de 2009, 3F/Comissão, C-319/07 P, EU:C:2009:435, n.ºs 92 e 93, e despacho de 18 de abril de 2002, IPSO e USE/BCE, T-238/00, EU:T:2002:102, n.º 55).

59 De mesmo modo, o ato impugnado diz diretamente respeito à recorrente na aceção da jurisprudência, na medida em que este tem por efeito imediato afetar a posição de interlocutora social que ocupava no quadro das discussões acerca das questões dos trabalhadores temporários, na medida em que a privou da possibilidade de participar na tomada de decisão e de influenciar esta última.

60 Consequentemente, há que afastar o fundamento de inadmissibilidade relativo à falta de legitimidade da recorrente, sendo desnecessário conhecer, nesta fase, da existência das garantias processuais que a recorrente poderia eventualmente invocar no quadro da adoção do ato impugnado.

Quanto à falta de interesse em agir

61 O BCE sustenta, a título subsidiário, que o interesse da recorrente em ver anulado o ato impugnado «é mais político do que jurídico». A recorrente não tem, portanto, interesse em agir na aceção da jurisprudência, dado que, pelas razões expostas no âmbito da contestação do carácter impugnável do ato impugnado (v. n.º 15, supra), o BCE não tinha obrigação de a consultar antes de esse ato ser adotado pela Comissão Executiva.

62 A recorrente sustenta que tem interesse em agir na medida em que o presente recurso visa proteger os seus direitos de ser informada e consultada.

63 Segundo jurisprudência constante, um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou coletiva só é admissível se essa pessoa tiver interesse na anulação do ato impugnado. Esse interesse pressupõe que a anulação desse ato possa, por si só, produzir consequências jurídicas e que, assim, o resultado do recurso possa proporcionar um benefício à parte que o interpôs (v. acórdão de 17 de setembro de 2015, Mory e o./Comissão, C-33/14 P, EU:C:2015:609, n.º 55 e jurisprudência referida, e despacho de 4 de dezembro de 2014, Talanton/Comissão, T-165/13, não publicado, EU:T:2014:1027, n.ºs 34 e 35 e jurisprudência referida).



64 O interesse de um recorrente em agir deve ser efetivo e atual (v. acórdão de 17 de setembro de 2015, *Mory e o./Comissão*, C-33/14 P, EU:C:2015:609, n.º 56 e jurisprudência referida).

65 Como a recorrente alega, através do presente recurso, pretende precisamente salvaguardar os seus direitos processuais de ser consultada e de ser informada. Daqui resulta que a anulação do ato impugnado pode ter por consequência obrigar o BCE a assegurar o respeito desses direitos processuais previamente à adoção de um ato como o ato impugnado. No entanto, a existência desse interesse em agir pressupõe que a recorrente possa pretender exercer, no caso vertente, esses direitos, o que importa apreciar juntamente com os fundamentos do recurso.

Quanto à inobservância do prazo de recurso

66 O BCE sustenta, a título ainda mais subsidiário, que o recurso é inadmissível devido a inobservância do prazo de recurso. Sendo o ato impugnado uma diretriz interna dirigida aos serviços da instituição não deveria, segundo o BCE, ser objeto de publicação e, de qualquer modo, a difusão na Intranet da instituição não é equiparável a uma publicação. Consequentemente, o prazo suplementar de catorze dias para o cálculo do prazo de recurso previsto no artigo 102.º, n.º 1, do Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991 não pode ser aplicado no caso vertente. Deste modo, o prazo de recurso deve ser contado a partir do dia em que a recorrente tomou conhecimento do ato impugnado, isto é, 16 de julho de 2014, ou seja, o dia da difusão do ato impugnado na Intranet do BCE e em que se realizou uma sessão de informação na presença desta. Em consequência, o recurso interposto em 10 de outubro de 2014 é extemporâneo.

67 A recorrente sustenta que o recurso foi interposto dentro dos prazos de recurso.

68 A este propósito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, o prazo para interposição de um recurso ao abrigo do artigo 263.º TFUE é de ordem pública, tendo sido instituído para garantir a clareza e a segurança das situações jurídicas e evitar qualquer discriminação ou tratamento arbitrário na administração da justiça, cabendo ao juiz da União verificar, inclusive oficiosamente, se esse prazo foi observado (acórdãos de 23 de janeiro de 1997, *Coen*, C-246/95, EU:C:1997:33, n.º 21, e de 18 de setembro de 1997, *Mutual Aid Administration Services/Comissão*, T-121/96 e T-151/96, EU:T:1997:132, n.ºs 38 e 39).

69 Segundo o artigo 263.º, sexto parágrafo, TFUE, os recursos de anulação devem ser interpostos no prazo de dois meses. Esse prazo corre, conforme o caso, a contar da publicação do ato, da sua notificação ao recorrente ou, na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do ato.

70 Decorre da própria redação desta disposição que o critério da data em que foi tomado conhecimento do ato enquanto ponto de partida do prazo de recurso apresenta caráter subsidiário em relação aos critérios da publicação ou da notificação do ato (acórdão de 10 de março de 1998, *Alemanha/Conselho*, C-122/95, EU:C:1998:94, n.º 35; v. igualmente acórdão de 27 de novembro de 2003, *Regione Siciliana/Comissão*, T-190/00, EU:T:2003:316, n.º 30 e jurisprudência referida).

71 No caso vertente, é pacífico entre as partes que o ato impugnado não foi notificado à recorrente. Também não foi objeto de publicação, tendo apenas sido difundida informação relativa a esse ato na Intranet do BCE. Nestas circunstâncias, é o dia em que a recorrente tomou conhecimento do ato impugnado que deve ser considerado constitutivo do ponto de partida do prazo de recurso.

72 A este propósito, importa recordar que, em conformidade com a jurisprudência, na falta de publicação ou de notificação, incumbe a quem tenha conhecimento da existência de um ato que lhe diga respeito solicitar o respetivo texto integral num prazo razoável e que o prazo de recurso



apenas começa a correr a partir do momento em que o terceiro interessado tem exato conhecimento do conteúdo e dos fundamentos do ato em causa, de forma a poder exercer o seu direito de recurso (acórdãos de 6 de julho de 1988, Dillinger Hüttenwerke/Comissão, 236/86, EU:C:1988:367, n.º 14, e de 19 de fevereiro de 1998, Comissão/Conselho, C-309/95, EU:C:1998:66, n.º 18).

73 O BCE afirma que 16 de julho de 2014, data em que a informação relativa ao ato impugnado foi difundida na Intranet do BCE e em que se realizou uma sessão de informação em presença da recorrente, é que deve ser considerado ponto de partida do prazo de recurso.

74 No entanto, observe-se que, nessa data, a recorrente não teve conhecimento exato do conteúdo e dos fundamentos do ato impugnado. Com efeito, resulta dos autos, o que, de resto, não é contestado pelo BCE, que o conteúdo exato deste apenas foi comunicado à recorrente em 24 de outubro de 2014, isto é, após a interposição do recurso e que a recorrente obteve uma cópia somente com o articulado de resposta. O facto, alegado pelo BCE, de que a informação difundida na Intranet da instituição refletia «em substância» a informação que a recorrente tinha obtido, da parte da administração do BCE, em 24 de outubro de 2014 não é suficiente para considerar que, em 16 de julho de 2014, a recorrente tinha tomado conhecimento exato do conteúdo e dos fundamentos do ato impugnado, na aceção da jurisprudência acima recordada no n.º 72.

75 Em consequência, a recorrente foi levada a interpor o presente recurso sem poder estar certa de conhecer todos os elementos pertinentes do ato impugnado (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 6 de julho de 1988, Dillinger Hüttenwerke/Comissão, 236/86, EU:C:1988:367, n.º 15).

76 Além disso, importa salientar que a recorrente deu cumprimento à sua obrigação, conforme esta resulta da jurisprudência (v. n.º 72, supra), de pedir num prazo razoável o texto integral do ato impugnado. Com efeito, resulta dos autos que a recorrente dirigiu vários pedidos à administração do BCE com vista a obter uma cópia do ato impugnado, tendo o último pedido anterior à interposição do recurso a data de 8 de outubro de 2014.

77 Nestas circunstâncias, o recurso não pode ser considerado extemporâneo.

78 Em consequência, o quarto fundamento de inadmissibilidade suscitado pelo BCE deve ser rejeitado sem que seja necessário conhecer dos argumentos das partes relativos ao cômputo do prazo de recurso em função da data da difusão na Intranet do BCE da informação relativa ao ato impugnado.

2. Quanto ao mérito

Quanto ao pedido de anulação

79 Em apoio do seu recurso de anulação, a recorrente invoca dois fundamentos relativos, respetivamente, à violação do direito à informação e à consulta, conforme consagrado pelo artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e pela Diretiva 2002/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2002, que estabelece um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores na Comunidade Europeia — Declaração conjunta do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre a representação dos trabalhadores (JO 2002, L 80, p. 29), especificado e aplicado pelo acordo-quadro e pelas discussões no grupo de trabalho, que a recorrente qualifica de «acordo ad hoc», e à violação deste pretenso «acordo ad hoc» e do acordo-quadro, e, o segundo, à violação do artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais.



Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do direito à informação e à consulta, conforme consagrado pelo artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais e pela Diretiva 2002/14 especificado e aplicado pelo acordo-quadro e pelo pretense «acordo ad hoc», e à violação deste «acordo ad hoc» e do acordo-quadro

80 A recorrente sustenta que, ao adotar o ato impugnado sem respeitar o diálogo social com a recorrente, o BCE violou o direito à informação e à consulta dos trabalhadores, referido no artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais e no artigo 4.º da Diretiva 2002/14, conforme aplicados pelos acordos negociados na aceção do artigo 5.º desta última, isto é, pelo acordo-quadro e o pretense «acordo ad hoc».

81 O BCE contesta ter violado os direitos da recorrente de ser consultada e informada, na medida em que as disposições por ela invocadas não lhe conferiam, no caso vertente, tais direitos.

82 Importa examinar, antes de mais, se, no caso vertente, a recorrente pode alegar, por força das disposições que invoca, que dispõe de garantias processuais que lhe deveriam ter permitido ser informada, consultada e envolvida previamente à adoção do ato impugnado e, seguidamente, sendo caso disso, se tais direitos processuais foram infringidos, em violação dessas garantias.

– Quanto ao artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais

83 A recorrente refere-se, em primeiro lugar, ao direito à informação e à consulta dos trabalhadores, visado no artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

84 A este propósito, importa salientar que o artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais consagra o direito à consulta e à informação dos trabalhadores na empresa. Em conformidade com a jurisprudência, estas disposições são suscetíveis de se aplicar nas relações entre as instituições da União e o seu pessoal, como resulta do acórdão de 19 de setembro de 2013, Reapreciação Comissão/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570).

85 No entanto, segundo os próprios termos das disposições do artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais, o exercício dos direitos nelas consagrado está limitado aos casos e condições previstos pelo direito da União e pelas legislações e práticas nacionais (acórdão de 15 de janeiro de 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, n.º 45, e despacho de 11 de novembro de 2014, Bergallou/Parlamento e Conselho, T-22/14, não publicado, EU:T:2014:954, n.º 33).

86 Daqui resulta que o artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais, que não prevê nenhuma regra de direito diretamente aplicável, não basta, só por si, para conferir aos particulares um direito subjetivo à consulta e à informação que se possa invocar enquanto tal (v., neste sentido, acórdão de 15 de janeiro de 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, n.º 47).

87 Em consequência, a recorrente não pode invocar, no caso vertente, os direitos à consulta e à informação unicamente com fundamento no artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

88 Segundo as explicações referentes ao artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais, as quais, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TUE e com o artigo 52.º, n.º 7, da Carta dos Direitos Fundamentais, devem ser tidas em consideração para a interpretação deste, o acervo da União no domínio visado pelo artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais, que especifica as condições em que este é aplicável, é constituído, designadamente, pela Diretiva 2002/14, invocada pela recorrente no caso vertente.



89 Por conseguinte, importa determinar se o artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais, conforme especificado pelas disposições da Diretiva 2002/14, podia, no caso vertente, conferir à recorrente os direitos por ela invocados.

– Quanto à Diretiva 2002/14

90 A recorrente refere-se aos domínios de informação e de consulta definidos pelo artigo 4.º da Diretiva 2002/14 e alega que esta não limita os direitos de consulta unicamente aos trabalhadores titulares de um contrato de emprego que os vincule diretamente à empresa. Deste modo, os trabalhadores temporários teriam igualmente, segundo a recorrente, o direito de beneficiar de direitos coletivos e de representação no BCE.

91 Segundo o BCE, o artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais, conforme especificado pelas disposições da Diretiva 2002/14, não pode constituir para o BCE o fundamento de uma obrigação de informar ou de consultar os representantes dos trabalhadores temporários previamente à adoção do ato impugnado, na medida em que, por um lado, resulta da jurisprudência que a Diretiva 2002/14 não impõe obrigações, enquanto tais, às instituições nas suas relações com o seu pessoal e, por outro, a diretiva impõe essas obrigações ao «empregador»; ora, o BCE não é a entidade empregadora dos trabalhadores temporários. Por último, mesmo admitindo que estas disposições lhe são aplicáveis, o BCE considera que o ato impugnado não está abrangido pelo artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2002/14.

92 A título preliminar, importa examinar se a Diretiva 2002/14 prevê os direitos à consulta e à informação em proveito dos trabalhadores temporários e dos seus representantes, como a recorrente afirma.

93 Em conformidade com o considerando 18 e com artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2002/14, esta tem por objetivo «estabelecer um quadro geral que defina requisitos mínimos quanto ao direito à informação e à consulta dos trabalhadores nas empresas ou nos estabelecimentos situados na [União]». Resulta, além disso, das disposições da mesma que a informação e a consulta dos trabalhadores são organizadas por intermédio dos seus representantes, previstos pela legislação ou pelas práticas nacionais.

94 Nos termos do artigo 2.º, alíneas f) e g), da Diretiva 2002/14, entende-se por «informação» «a transmissão de dados por parte do empregador aos representantes dos trabalhadores, a fim de que estes possam tomar conhecimento do assunto tratado e analisá-lo» e por «consulta» «a troca de opiniões e o estabelecimento de um diálogo entre os representantes dos trabalhadores e o empregador». Por força do artigo 2.º, alíneas c) e d), da mesma diretiva, deve entender-se por «empregador» uma «pessoa singular ou coletiva que seja parte em contratos ou em relações de trabalho com os trabalhadores, de acordo com a legislação e as práticas nacionais», e por «trabalhador» «qualquer pessoa que, no respetivo Estado-Membro, esteja protegida como trabalhador pela legislação laboral nacional e de acordo com as práticas nacionais».

95 A este propósito, em primeiro lugar, importa salientar que o sistema instituído pela Diretiva 2002/14 deve ser aplicado, salvo certas exceções previstas no artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, desta, a todos os trabalhadores a que se refere o artigo 2.º, alínea d), desta diretiva (acórdão de 18 de janeiro de 2007, *Confédération générale du travail e o.*, C-385/05, EU:C:2007:37, n.º 37). Além disso, o BCE não nega que, na Alemanha, os trabalhadores temporários são protegidos enquanto trabalhadores, na aceção do artigo 2.º, alínea d), da Diretiva 2002/14 e como resulta, designadamente, dos considerandos 1 e 23 e do artigo 2.º da Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário (JO 2008, L 327, p. 9), conforme transposta para o direito alemão pela AÜG.



96 Em segundo lugar, é pacífico entre as partes que o BCE e os trabalhadores temporários colocados à sua disposição não estão vinculados por uma relação contratual. No entanto, como alega, em substância, a recorrente, o BCE e os trabalhadores temporários estão vinculados por uma «relação de trabalho» na aceção do artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2002/14, pelo que o BCE deve ser considerado como seu empregador na aceção desta disposição.

97 Com efeito, em primeiro lugar, resulta de jurisprudência constante que a característica essencial de uma «relação de trabalho» consiste na circunstância de uma pessoa realizar, durante um certo tempo, a favor de outra pessoa e sob direção desta, no que diz respeito, nomeadamente, à sua liberdade de escolher o horário, o local e o conteúdo do seu trabalho, prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração. Esta qualificação está geralmente adquirida em direito da União se as condições acima mencionadas estiverem reunidas, independentemente do facto de ter sido não celebrado um contrato de trabalho pelo interessado (v. acórdãos de 13 de fevereiro de 2014, Comissão/Itália, C-596/12, não publicado, EU:C:2014:77, n.º 17 e jurisprudência referida, e de 4 de dezembro de 2014, FNV Kunsten Informatie en Media, C-413/13, EU:C:2014:2411, n.ºs 34 e 36 e jurisprudência referida).

98 No caso vertente, a relação entre o BCE e os trabalhadores temporários preenche todas estas condições, uma vez que os trabalhadores temporários exercem a sua atividade profissional em proveito e sob a direção do BCE, à disposição do qual são colocados periodicamente por uma empresa de trabalho temporário, que lhes paga uma remuneração em contrapartida.

99 Esta conclusão é confirmada pela jurisprudência segundo a qual a colocação à disposição dos trabalhadores temporários constitui uma figura complexa e específica do direito do trabalho, que implica uma dupla relação de trabalho entre, por um lado, a empresa de trabalho temporário e o trabalhador temporário e, por outro, este último e a empresa utilizadora, bem como uma relação de colocação à disposição entre a empresa de trabalho temporário e a empresa utilizadora (acórdão de 11 de abril de 2013, Della Rocca, C-290/12, EU:C:2013:235, n.º 40).

100 Uma relação de trabalho que resulta de um contrato celebrado diretamente entre o trabalhador e o empregador deve, assim, ser distinguida de uma relação de trabalho como a relação entre a empresa utilizadora, concretamente, o BCE, e os trabalhadores temporários colocados à sua disposição por uma empresa de trabalho temporário.

101 Em segundo lugar, o conceito de empregador, conforme figura no artigo 2.º, alínea c), da Diretiva 2002/14, não prevê, como alega a recorrente, que apenas relações de trabalho regidas por um contrato de trabalho celebrado diretamente entre o empregador e o trabalhador estão abrangidas pelo seu âmbito de aplicação, contrariamente ao que prevê, designadamente, a Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE, CEEP, relativo a contratos de trabalho a termo (JO 1999, L 175, p. 43), que, por esta razão, não se aplica aos trabalhadores a termo colocados à disposição de uma empresa utilizadora (v., neste sentido, acórdão de 11 de abril de 2013, Della Rocca, C-290/12, EU:C:2013:235, n.ºs 36 e 39).

102 Em terceiro lugar, importa salientar que o artigo 8.º da Diretiva 2008/104, que constitui precisamente a regulamentação relativa ao trabalho temporário, impõe à empresa utilizadora uma obrigação de informar os representantes dos trabalhadores sobre o recurso aos trabalhadores temporários nessa empresa quando da transmissão às instâncias representativas dos trabalhadores de informações sobre a situação do emprego na empresa. Esta disposição, que impõe uma obrigação de informação claramente à empresa utilizadora, concretamente o BCE, no que respeita ao recurso, por parte deste, aos trabalhadores temporários, especifica igualmente que a Diretiva 2008/104 se aplica «sem prejuízo de disposições nacionais e [da União] mais restritivas e/ou mais específicas em matéria de informação e consulta, nomeadamente a Diretiva 2002/14».



103 Resulta do exposto que, contrariamente ao que o BCE alega, deve considerar-se que a Diretiva 2002/14 é aplicável no que diz respeito às obrigações de uma empresa utilizadora relativas à informação e à consulta dos representantes dos trabalhadores temporários.

104 Seguidamente, importa salientar, como alega o BCE, que, segundo jurisprudência constante, uma vez que as diretivas são dirigidas aos Estados-Membros e não às instituições ou aos órgãos da União, não se pode considerar que as disposições da Diretiva 2002/14 impõem, enquanto tais, obrigações às instituições nas suas relações com o seu pessoal (v., neste sentido e por analogia, acórdãos de 9 de setembro de 2003, Rinke, C-25/02, EU:C:2003:435, n.º 24, e de 21 de maio de 2008, Belfass/Conselho, T-495/04, EU:T:2008:160, n.º 43).

105 No entanto, como já foi declarado, o facto de uma diretiva não vincular, enquanto tal, as instituições não exclui que as regras ou princípios previstos ou derivados dessa diretiva possam ser invocados contra estas instituições quando os mesmos mais não sejam, eles próprios, do que a expressão específica de regras fundamentais do Tratado e de princípios gerais que se impõem diretamente às referidas instituições. Com efeito, numa comunidade de direito, a aplicação uniforme do direito é uma exigência fundamental e qualquer sujeito de direito está submetido ao princípio do respeito da legalidade. Assim, as instituições são obrigadas a respeitar as regras do Tratado FUE e os princípios gerais de direito que lhes são aplicáveis, do mesmo modo que qualquer outro sujeito de direito (v., neste sentido, acórdãos de 9 de setembro de 2003, Rinke, C-25/02, EU:C:2003:435, n.ºs 25 a 28, e de 21 de setembro de 2011, Adjemian e o./Comissão, T-325/09 P, EU:T:2011:506, n.º 56 e jurisprudência referida).

106 Do mesmo modo, uma diretiva poderia vincular uma instituição quando esta, no âmbito, designadamente da sua autonomia organizativa, tenha tencionado dar execução a uma obrigação particular enunciada por uma diretiva ou ainda no caso de um ato de alcance geral de aplicação interna remeter, ele próprio, expressamente para as medidas adotadas pelo legislador da União em aplicação dos Tratados. Por último, as instituições devem ter em conta, em conformidade com o dever de lealdade, que sobre elas pesa, quando atuem enquanto empregador, as disposições legislativas adotadas à escala da União (acórdão de 8 de novembro de 2012, Comissão/Strack, T-268/11 P, EU:T:2012:588, n.ºs 43 e 44).

107 Importa, conseqüentemente, determinar se, e sob que condição, a Diretiva 2002/14 pode ser invocada com o fim de identificar a existência ou de precisar o alcance de uma obrigação que impende eventualmente sobre o BCE de consultar e informar a organização sindical recorrente antes da adoção do ato impugnado.

108 Em primeiro lugar, importa declarar que o estabelecimento pela Diretiva 2002/14 de um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores constitui, é certo, a expressão dos direitos fundamentais consagrados pelo artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais. No entanto, como foi acima observado no n.º 86, estas regras fundamentais resultantes do artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais não se impõem diretamente ao BCE, na aceção da jurisprudência suprarreferida no n.º 105, na medida em que, como resulta desta disposição, devem ser especificadas pelo direito da União ou pelo direito nacional.

109 Em segundo lugar, a recorrente alega que o BCE deve dar cumprimento aos regulamentos e diretivas em matéria de política social da UE por força do artigo 9.º, alínea c), das condições de emprego do pessoal no BCE (a seguir «condições de emprego»).

110 O artigo 9.º, alínea c), das condições de emprego prevê o seguinte:

«As presentes condições de emprego não se regem por nenhum direito nacional particular. O BCE aplicar i) os princípios gerais do direito comum aos Estados-Membros, ii) os



princípios gerais do direito [da União] e iii) as normas contidas nos regulamentos e diretivas [da União] relativas à política social, de que os Estados-Membros são os destinatários. Sempre que seja necessário, estes atos jurídicos serão aplicados pelo BCE. Será tida devida conta, a este respeito, das recomendações da [União] em matéria de política social. Os princípios consagrados pelos regulamentos, as normas e a jurisprudência aplicáveis ao pessoal das instituições da [União] serão devidamente tidos em consideração para a interpretação dos direitos e obrigações previstos nas presentes condições de emprego.»

111 Na medida em que este argumento da recorrente tem em vista a situação na qual um ato de alcance geral de aplicação interna remete, ele próprio, expressamente para as medidas adotadas pelo legislador da União em aplicação dos Tratados, na aceção da jurisprudência suprarreferida no n.º 106, importa salientar que, mesmo que esta disposição das condições de emprego reflita o princípio geral segundo o qual a aplicação uniforme do direito exige que as instituições da União respeitem as normas do direito da União, incluindo das diretivas (v. n.º 105, supra), e que um ato da União deve ser interpretado, na medida do possível, em conformidade com o direito primário, no seu todo (v. acórdão de 19 de setembro de 2013, Reapreciação Comissão/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, n.º 40 e jurisprudência referida), tal disposição não menciona um compromisso do BCE de «dar execução a uma obrigação particular», designadamente a uma obrigação de informar ou de consultar os representantes dos trabalhadores, conforme referida na Diretiva 2002/14.

112 Em terceiro lugar, a recorrente afirma que as disposições do artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais e do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2002/14 foram postas em prática pelo acordo-quadro e pelas discussões no grupo de trabalho, que qualifica de «acordo ad hoc». A recorrente parece, assim, referir-se à situação na qual o BCE, no âmbito designadamente da sua autonomia organizativa, tenha tencionado dar execução a obrigação particular enunciada por esta diretiva na aceção da jurisprudência acima referida ao n.º 106.

113 Importa, assim, apreciar se se pode considerar que o acordo-quadro e a criação do grupo de trabalho em janeiro de 2014 com a participação da recorrente são a concretização dos direitos previstos pela Diretiva 2002/14 em proveito da recorrente no quadro da adoção do ato impugnado.

– Quanto ao acordo-quadro

114 Segundo a recorrente, o ponto 2 do acordo-quadro está estreitamente relacionado com os domínios da informação e da consulta definidos pelo artigo 4.º da Diretiva 2002/14. A recorrente dispõe, por força deste ponto 2 do acordo-quadro, aplicável às questões relativas aos trabalhadores temporários por força do pretenso «acordo ad hoc», do direito de ser informada, consultada e previamente envolvida num procedimento com vista à adoção das medidas, como o ato impugnado, que conduzem a alterações materiais na organização de trabalho e a alterações nas relações contratuais ou nas políticas relativas ao emprego, que se repercutam na situação dos agentes do BCE.

115 O BCE alega que o acordo-quadro não é aplicável no caso vertente no que diz respeito aos direitos da recorrente de ser consultada e informada, na medida em que este não se destina aos trabalhadores temporários, visto estes não serem considerados agentes do BCE na aceção do ponto 1, alínea a), primeiro travessão, do referido acordo, e que o ponto 2, alínea a), deste não pode ter por efeito alargar o alcance desta disposição.

116 Importa salientar que o acordo-quadro celebrado entre o BCE e a recorrente tem por objeto, como resulta do título do mesmo, «o reconhecimento, a partilha de informação e a consulta».



Precisa-se, no seu considerando 3, que «[o] desenvolvimento de um diálogo social maduro entre o BCE e os sindicatos, que permite uma implicação mais efetiva dos membros do pessoal do BCE nas questões que lhes dizem diretamente respeito, exige a partilha de informações e a consulta».

117 Segundo o ponto 1, alínea a), do acordo-quadro, a «informação» deve ser entendida como sendo uma «transmissão de dados pelo BCE [à IPSO] a fim de permitir a [esta última] familiarizar-se com o assunto e examiná-lo, bem como a transmissão dos dados pela [IPSO] ao BCE com o mesmo objetivo», e a consulta deve ser entendida como sendo uma «troca de pontos de vista entre o BCE e a [IPSO]».

118 Por força do seu ponto 2, o acordo-quadro confere à recorrente garantias processuais de informação, de participação precoce e de consulta nos domínios definidos no seu ponto 2, alínea a), segundo as modalidades previstas no seu ponto 2, alíneas d) a f). O objetivo destas garantias, segundo o ponto 2, alínea b), do acordo-quadro, é «permitir e promover o fluxo bidirecional de ideias e de informações entre o BCE e a [IPSO] a fim de garantir que as duas partes tenham uma melhor compreensão da perspectiva da outra sobre as questões que entram no âmbito des[te] [...] acordo». Além disso, segundo esta disposição, «[e]mbora a intervenção precoce e a consulta não devam visar alcançar um comum acordo, constituem ocasião, para o sindicato, de influenciar o processo de tomada de decisão».

119 O ponto 2, alínea a), do acordo-quadro estipula o seguinte:

«A [IPSO] será informada acerca dos desenvolvimentos recentes e previstos pelo BCE, das suas atividades bem como da sua situação financeira, na medida em que em que estas possam produzir um efeito na situação ou nos interesses do pessoal.

A [IPSO] participará no processo de intervenção precoce e será consultado sobre as evoluções estruturais propostas no BCE, bem como sobre as medidas propostas que conduzam a alterações importantes na organização do trabalho e sobre as medidas que conduzam a alterações importantes nas relações contratuais ou nas políticas ligadas ao emprego.»

120 A recorrente afirma que os domínios da informação e da consulta, conforme definidos no ponto 2, alínea a), do acordo-quadro, estão estreitamente relacionados com os domínios definidos no artigo 4.º da Diretiva 2002/14.

121 Por força do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2002/14, a informação e a consulta abrangem:

«a) A informação sobre a evolução recente e a evolução provável das atividades da empresa ou do estabelecimento e a sua situação económica;

b) A informação e a consulta sobre a situação, a estrutura e a evolução provável do emprego na empresa ou no estabelecimento e sobre as eventuais medidas de antecipação previstas, nomeadamente em caso de ameaça para o emprego;

c) A informação e a consulta sobre as decisões suscetíveis de desencadear mudanças substanciais a nível da organização do trabalho ou dos contratos de trabalho, incluindo as abrangidas pelas disposições comunitárias referidas no n.º 1 do artigo 9.º da Diretiva 2002/14.»



122 A comparação do conteúdo e do alcance dos direitos de «informação» e de «consulta» dos representantes dos trabalhadores, previstos pela Diretiva 2002/14 (v. n.º 94, supra), e dos previstos em proveito da recorrente pelo acordo-quadro (v. n.º 117, supra) bem como dos domínios de consulta e de informação previstos por estes dois atos (v. n.ºs 119 e 121, supra) leva a concluir que o acordo-quadro constitui uma aplicação da Diretiva 2002/14 no que respeita aos direitos à consulta e à informação que assistem à recorrente nas suas relações com o BCE. Daqui resulta que, ao celebrar o acordo-quadro com a recorrente, o BCE, no quadro da sua autonomia organizativa, quis dar execução a uma obrigação particular na aceção da jurisprudência acima recordada no n.º 106, concretamente, a da informação e da consulta de um representante dos trabalhadores, enunciada pela Diretiva 2002/14. Daqui resulta que o BCE está, em princípio, vinculado pelas normas e princípios decretados nesta diretiva nas suas relações com a recorrente.

123 No entanto, importa salientar, como sustenta o BCE, que, em conformidade com o n.º 1, alínea a), do acordo-quadro, este exclui expressamente do âmbito da sua aplicação as questões relativas aos trabalhadores temporários.

124 Consequentemente, a Diretiva 2002/14 não pode ser invocada, no caso vertente, pela recorrente através do acordo-quadro, tendo em conta o facto de que o ato impugnado diz precisamente respeito à situação dos trabalhadores temporários.

125 A recorrente alega, no entanto, que, no caso vertente, poderia invocar os direitos processuais garantidos pela Diretiva 2002/14, conforme aplicada pelo acordo-quadro, na medida em que a adoção do ato impugnado afeta a situação e os interesses dos agentes do BCE que não sejam os trabalhadores temporários. Segundo a recorrente, a decisão tomada pela Comissão Executiva, que acarreta uma alteração na gestão e na afetação dos trabalhadores temporários, produz consequência importantes na organização do trabalho, acarretando designadamente um aumento do seu volume de trabalho, uma carga de formação repetida e frequente dos trabalhadores temporários, que só poderão estar ao serviço do BCE por um período limitado, uma redefinição das prioridades no conteúdo das tarefas dos agentes, e constitui «uma alteração da política em matéria de emprego» na aceção do ponto 2, alínea d), do acordo-quadro.

126 O BCE sustenta que as disposições do ponto 2, alínea a), do acordo-quadro abrangem apenas as atividades e projetos do BCE que produzam efeitos na situação ou nos interesses dos seus agentes, ou às medidas que lhes digam respeito «diretamente e especificamente». Ora, em seu entender, as consequências sobre a situação dos agentes referidas pela recorrente são meramente indiretas e hipotéticas. Deste modo, o ato impugnado não comporta nem acarreta alterações materiais na aceção do ponto 2, alínea a), segundo parágrafo, do acordo-quadro.

127 A este propósito, importa salientar que, é verdade que a DG «Recursos humanos, orçamento e organização», na nota tomada em consideração pela Comissão Executiva quando da adoção do ato impugnado, antecipava «um custo adicional [resultante da adoção do ato impugnado] para o BCE, enquanto organização, dado que a transferência de conhecimentos e os esforços desenvolvidos para formar os temporários aumentar[iam] em razão de uma rotação acrescida do pessoal temporário», e previa, assim, que poderiam existir certos efeitos sobre a situação dos agentes do BCE. No entanto, não se pode considerar que estas consequências sejam constitutivas de uma alteração da política em matéria de emprego que lhes diga respeito, uma alteração das relações contratuais entre esses agentes e o BCE ou alterações materiais na organização do seu trabalho, na aceção do ponto 2, alínea a), do acordo-quadro.

128 Daqui resulta que a recorrente não pode invocar as garantias processuais, conforme previstas pela Diretiva 2002/14, aplicada, em relação à recorrente, pelo acordo-quadro, alegando que a adoção do ato impugnado teria por consequência letrar a situação ou os interesses dos agentes do BCE.



129 Resulta do exposto que a recorrente não pode invocar, no quadro da adoção do ato impugnado, as disposições da Diretiva 2002/14, conforme aplicada pelo acordo-quadro, a menos que pudesse ser demonstrado, como a recorrente sustenta, que devesse considerar-se que a sua implicação nas discussões com a administração do BCE sobre os assuntos que dizem respeito aos trabalhadores temporários tinha por objetivo precisar o alcance do acordo-quadro e alargar a sua aplicação aos trabalhadores temporários, o que será examinado abaixo nos n.ºs 130 a 142.

– Quanto ao estatuto do grupo de trabalho

130 A recorrente sustenta que pode invocar os direitos processuais referidos no ponto 2 do acordo-quadro, porque estes são aplicáveis às questões relativas aos trabalhadores temporários em razão das discussões que encetou com o BCE no âmbito do grupo de trabalho, que qualifica de «acordo ad hoc». A recorrente alega igualmente que esse pretendo «acordo ad hoc» aplica as disposições da Diretiva 2002/14.

131 O BCE afirma a inexistência de um qualquer «acordo ad hoc» celebrado com a recorrente sobre as questões relativas aos trabalhadores temporários, uma vez que, em conformidade com o princípio da segurança jurídica, apenas celebra acordos escritos que contenham a assinatura das partes. Ora, na falta de um acordo em boa e devida forma, a recorrente não pode afirmar que tal «acordo ad hoc» existe. O BCE sublinha, além disso, que as trocas de pontos de vista com a recorrente não podem significar que foi submetida a um processo de consulta voluntária.

132 A este propósito, importa salientar que é pacífico entre as partes que, na reunião de 29 de janeiro de 2014, foi acordado entre a recorrente e o BCE, por iniciativa de um membro da Comissão Executiva do BCE responsável pelos assuntos do pessoal, criar um grupo de trabalho sobre questões relativas aos trabalhadores temporários (v. n.º 5, supra). Cada uma das partes elaborou uma lista dos assuntos a discutir entre os quais figurava a questão da duração máxima das prestações dos trabalhadores temporários em proveito do BCE (v. igualmente n.º 56, supra). As partes comprometeram-se a submeter ao membro da Comissão Executiva do BCE responsável pelos assuntos do pessoal um relatório sobre as conclusões a que chegariam na sequência dessas discussões.

133 Esses intercâmbios com a recorrente constituem um compromisso do BCE para com a recorrente de a associar às discussões relativas à política da instituição em relação aos trabalhadores temporários e de a implicar no estabelecimento dos princípios com eles relacionados, que deveriam ser explicitados num relatório comum contendo as conclusões a que as partes tivessem chegado.

134 O BCE não pode invocar utilmente uma falta de formalismo, isto é, a inexistência da forma escrita e das assinaturas, para se subtrair aos compromissos assim assumidos perante a recorrente. Com efeito, como, em substância, a recorrente alega, embora não tenha sido assinado nenhum documento para criar o grupo de trabalho nem tenha sido estabelecido nenhum mandato específico, o objeto e a missão do grupo de trabalho foram redigidos por escrito, pelo que a vontade das partes foi efetivamente discutir as questões relativas à situação dos trabalhadores temporários no BCE, designadamente a relativa à duração da sua contratação pelo BCE, o que resulta claramente dos documentos escritos trocados entre as partes, como as listas dos assuntos a discutir ou as atas das reuniões (v. igualmente n.º 56, supra). Com efeito, resulta, designadamente, das atas da reunião do grupo de trabalho de 18 de fevereiro de 2014 que a recorrente e a administração do BCE acordam em estabelecer conjuntamente os princípios comuns de governança dos trabalhadores temporários no BCE («situação de lege ferenda»).



135 Além disso, o facto de o grupo de trabalho ter sido constituído por iniciativa de um membro da Comissão Executiva responsável pelos assuntos do pessoal e de este querer receber um relatório sobre as conclusões a que chegariam os interlocutores confere ao referido grupo de trabalho uma autoridade particular e permite confiar o compromisso pleno do BCE para com a recorrente de levar a termo as discussões do grupo de trabalho sem que a instituição decida, ao ignorar a existência destas discussões, adotar um ato sobre um dos assuntos que era precisamente objeto das discussões do referido grupo.

136 Por outro lado, importa salientar que é certo que não resulta dos diferentes documentos trocados entre as partes que, ao estabelecer, em janeiro de 2014, o grupo de trabalho, estas quiseram, pelo menos pontualmente, tornar o âmbito de aplicação do acordo-quadro extensivo aos trabalhadores temporários.

137 No entanto, como a recorrente acertadamente sublinha, o aditamento ao acordo-quadro de 23 de março de 2011 prevê, no seu ponto 2, alínea e), uma possibilidade de o BCE e a recorrente criarem, pontualmente, comités e grupos de trabalho sobre questões específicas. Esta disposição do acordo-quadro prevê portanto uma base legal convencional para a criação de grupos de trabalho, como, no caso vertente, o grupo de trabalho criado em janeiro de 2014 sobre questões relativas aos trabalhadores temporários.

138 Além disso, importa salientar que a recorrente foi reconhecida como parceira social pelo BCE, como demonstra o acordo-quadro. O BCE não podia portanto ignorar que, no quadro do grupo de trabalho, a recorrente agia na sua qualidade de sindicato cujo objeto social era precisamente defender os interesses coletivos das pessoas empregadas, designadamente, pelo BCE ou que aí trabalhem. Uma vez que os direitos de informação e de consulta foram reconhecidos pelo BCE à recorrente no âmbito do acordo-quadro, o BCE não lhe pode negar esses direitos no que diz respeito às questões que são objeto das discussões no grupo de trabalho sem esvaziar de substância a participação da recorrente no referido grupo.

139 Importa concluir que, ao abrir o diálogo social sobre as questões abrangidas pelo ato impugnado, as partes quiseram implicitamente tornar os direitos da recorrente de ser informada e consultada, resultantes do acordo-quadro, extensivos às questões relativas aos trabalhadores temporários, pelo menos até finalização dos trabalhos do grupo de trabalho constituído em janeiro de 2014. Uma vez que o ato impugnado se inscreve no quadro de uma política geral do BCE que visa reduzir o recurso, por este, aos trabalhadores temporários, como acima resulta do n.º 27, deve considerar-se que o referido ato está abrangido pelo ponto 2, alínea a), do acordo-quadro, na medida em que comporta medidas que conduzem a alterações nas relações de trabalho entre o BCE e os trabalhadores temporários e na política de contratação destes na instituição, na aceção desta disposição.

140 Nestas condições, não é necessário apreciar se se podia considerar que, com a criação do grupo de trabalho, foram aplicadas diretamente, no caso vertente, as disposições da Diretiva 2002/14 a respeito da recorrente enquanto representante dos trabalhadores temporários.

141 Consequentemente, como acima resulta do n.º 65, a recorrente tem interesse em agir no que respeita à anulação do ato impugnado a fim de salvaguardar os seus direitos processuais. O fundamento de inadmissibilidade relativo à falta de interesse em agir da recorrente deve, portanto, ser julgado improcedente.

142 Importa, assim, examinar se os direitos deste modo reconhecidos da recorrente foram, no caso vertente, violados pelo BCE, como ela afirma.



– Quanto à violação dos direitos da recorrente de ser informada e consultada

143 Segundo a recorrente, o BCE violou os seus direitos conforme resultam do acordo-quadro e das discussões encetadas com o BCE no âmbito do grupo de trabalho, devido ao facto de, em primeiro lugar, a recorrente não ter recebido informações que lhe deviam ter sido comunicadas a respeito da proposta de decisão tal como resulta do ato impugnado, em segundo lugar, a recorrente não ter sido convidada a um procedimento de participação precoce e, em terceiro lugar, o ato impugnado, que era abrangido pelo mandato do grupo de trabalho, ter sido adotado sem que o BCE tivesse aguardado pelo relatório final deste grupo. Deste modo, o BCE infringiu o diálogo social bem como a boa-fé por ele devida à recorrente enquanto parceiro social.

144 O BCE não contesta o facto de que o ato impugnado foi adotado sem que a Comissão Executiva tenha aguardado pelo relatório do grupo de trabalho. Também não contesta o facto de que o objeto deste grupo de trabalho era, designadamente, a questão da duração da contratação dos trabalhadores temporários no BCE, que era precisamente o objeto do ato impugnado, o que foi por ela confirmado em resposta a uma pergunta do Tribunal Geral.

145 Ora, a fim de garantir o efeito útil do direito de informação e de consulta, resultante do artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais, conforme especificado pela Diretiva 2002/14, aplicada através do acordo-quadro que, através da criação do grupo de trabalho, foi tornado extensivo aos trabalhadores temporários, o BCE deveria ter dado acesso à recorrente a quaisquer informações pertinentes relativas ao ato impugnado previamente à sua adoção a fim de lhe permitir preparar uma resposta adequada às alterações da política da instituição a respeito dos trabalhadores temporários que esse ato contém e de organizar uma eventual concertação sobre este assunto ou, no mínimo, dar à recorrente a possibilidade de formular a sua opinião no quadro do relatório do grupo de trabalho e, deste modo, participar na tomada de decisão que possa ter consequências para as pessoas cujos interesses defende.

146 A este propósito, importa ainda sublinhar, como recorda a recorrente e como resulta do objetivo acordo-quadro, tal como definido no seu ponto 2, alínea b) (v. n.º 118, supra), que o direito à consulta e à informação da organização sindical recorrente não visa que os parceiros sociais cheguem a acordo sobre um assunto sujeito a essas garantias processuais, mas unicamente proporcionar uma ocasião de organização sindical influenciar uma tomada de decisão. Como resulta da jurisprudência, trata-se de uma das modestas formas de participação numa tomada de decisão, na medida em que não implica em caso nenhum a obrigação de a Administração dar seguimento às observações formuladas, mas de oferecer a possibilidade aos interessados, por intermédio de um representante dos seus interesses, de serem ouvidos antes da adoção ou da alteração de atos de alcance geral que lhes digam respeito (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 20 de novembro de 2003, Cerafogli e Poloni/BCE, T-63/02, EU:T:2003:308, n.º 23 e jurisprudência referida, e n.º 24), e isso, designadamente, tendo acesso a todas as informações pertinentes ao longo do processo de adoção desses atos, uma vez que o objetivo é permitir a uma organização sindical, como a recorrente, participar no processo de consulta o mais completa e efetivamente possível (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 4 de maio de 2016, Andres e o./BCE, T-129/14 P, EU:T:2016:267, n.º 57).

147 Deste modo, sob pena de comprometer o efeito útil da obrigação de consulta, a Administração deve respeitar esta obrigação sempre que a consulta dos representantes dos trabalhadores seja de molde a influenciar o conteúdo do ato a adotar (v., neste sentido e por analogia, acórdão de 20 de novembro de 2003, Cerafogli e Poloni/BCE, T-63/02, EU:T:2003:308, n.º 23).

148 Daqui resulta que, ao adotar o ato impugnado sem ter previamente implicado a recorrente, quando o objeto deste era igualmente objeto de discussão no grupo de trabalho, e sem aguardar



pelo relatório deste grupo de trabalho, o BCE não respeitou os direitos da recorrente de ser informada e de ser consultada, que fazem parte das suas prerrogativas enquanto organização sindical representativa das pessoas interessadas, em violação do artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais, conforme especificado pela Diretiva 2002/14, aplicada através do acordo-quadro que, pela criação do grupo de trabalho, foi tornado extensivo aos trabalhadores temporários.

149 Esta conclusão não é invalidada pelo argumento do BCE segundo o qual o ato impugnado foi adotado por motivos de boa administração, por antecipação de uma alteração futura da AÜG, com a qual o BCE deveria, de qualquer modo, conformar-se.

150 Com efeito, como foi acima sublinhado nos n.ºs 29 a 32, não se pode considerar que o ato impugnado foi adotado por simples antecipação de uma alteração futura da AÜG.

151 O primeiro fundamento deve, portanto, ser acolhido sem que seja necessário examinar as alegações da recorrente relativas à violação da Diretiva 2008/104 nem conhecer da admissibilidade destas alegações, contestada pelo BCE. Consequentemente, o ato impugnado deve ser anulado sem que seja necessário, por outro lado, apreciar o segundo fundamento.

Quanto ao pedido de indemnização

152 A recorrente sustenta que sofreu um dano moral, que se destaca da ilegalidade em que assenta a anulação do ato impugnado e que não é suscetível de ser integralmente reparado através dessa anulação, e pede o pagamento de 15 000 euros a título de reparação. Alega que foi negada a sua qualidade de parceiro social, porque o ato foi adotado sem respeitar o diálogo social. Sublinha que formulou pedidos de retirada e de suspensão do ato impugnado até finalização dos trabalhos do grupo de trabalho.

153 O BCE sustenta que, uma vez que o recurso é inadmissível e infundado, não existe nenhuma base legal para o pedido de indemnização por danos.

154 A título preliminar, recorde-se que, nos termos do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, a União deve reparar, em conformidade com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, os danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções. No entanto, em conformidade com o terceiro parágrafo deste artigo, em derrogação ao segundo parágrafo, o BCE deve reparar, em conformidade com os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, os danos causados por ele próprio ou pelos seus agentes no exercício das suas funções.

155 Resulta de jurisprudência constante, aplicável mutatis mutandis à responsabilidade extracontratual do BCE prevista no artigo 340.º, terceiro parágrafo, TFUE, que a imputação da responsabilidade extracontratual à União na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE por comportamento ilícito dos seus órgãos está subordinada à verificação de um conjunto de condições cumulativas, a saber, a ilegalidade do comportamento censurado às instituições, a efetividade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento alegado e o prejuízo invocado (v. acórdãos de 27 de novembro de 2007, Pitsiorlas/Conselho e BCE, T-3/00 e T-337/04, EU:T:2007:357, n.º 290 e jurisprudência referida; de 23 de maio de 2014, European Dynamics Luxembourg/BCE, T-553/11, não publicado, EU:T:2014:275, n.º 342 e jurisprudência referida; e de 7 de outubro de 2015, Accorinti e o./BCE, T-79/13, EU:T:2015:756, n.º 65 e jurisprudência referida).

156 No caso vertente, resulta do n.º 148 do presente acórdão que o ato impugnado é ilegal na medida em que foi adotado em violação dos direitos da recorrente de ser informada e consultada, violando assim o artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais, conforme especificado



pela Diretiva 2002/14, à qual foi dada aplicação através do acordo-quadro, que, através da criação do grupo de trabalho, foi alargado aos trabalhadores temporários.

157 Sem que seja necessário conhecer da questão de saber se esse comportamento ilegal do BCE constitui uma violação suficientemente caracterizada na aceção da jurisprudência (acórdão de 4 de julho de 2000, Bergaderm e Goupil/Comissão, C-352/98 P, EU:C:2000:361, n.º 42) ou se estão preenchidos, no caso vertente, os restantes requisitos de imputação da responsabilidade extra-contratual ao BCE, acima recordadas no n.º 155, importa salientar que, mesmo admitindo ser esse o caso, a anulação do ato impugnado é constitutiva, contrariamente ao que a recorrente afirma, de reparação adequada e suficiente do dano moral resultante do facto de não ter sido respeitado o diálogo social e a sua qualidade de parceiro social.

158 Com efeito, na medida em que o dano moral alegado pela recorrente resulta da ilegalidade do ato impugnado, é jurisprudência constante que tal dano fica, em princípio, suficientemente reparado pela declaração, por parte do juiz, da referida ilegalidade, a não ser que a parte recorrente demonstre que sofreu um dano moral separável da ilegalidade na qual a anulação se baseia e que não possa ser reparado integralmente por essa anulação (v., neste sentido, acórdãos de 28 de maio de 2013, Abdulrahim/Conselho e Comissão, C-239/12 P, EU:C:2013:331, n.º 72 e jurisprudência referida, e de 6 de junho de 2006, Girardot/Comissão, T-10/02, EU:T:2006:148, n.º 131 e jurisprudência referida).

159 A recorrente não apresenta elemento algum em apoio da sua alegação segundo a qual o dano moral que sofreu é separável, no caso vertente, da ilegalidade do ato impugnado.

160 Em contrapartida, a anulação do ato impugnado tem por consequência que o BCE é obrigado, em aplicação do artigo 266.º TFUE, a tomar as medidas que a execução do presente de acórdão comporta e a abrir ou prosseguir o diálogo social com a recorrente acerca da questão que tenha sido objeto do ato impugnado, o que terá por consequência reparar integralmente o dano moral alegado pela recorrente devido ao facto de não ter sido respeitado o diálogo social e a sua qualidade de parceiro social.

161 Por conseguinte, o pedido de indemnização deve ser julgado improcedente.

Quanto às despesas

162 Nos termos do artigo 134.º, n.º 3, do seu Regulamento de Processo, o Tribunal Geral pode repartir as despesas ou decidir que cada parte suporte as suas próprias despesas se as partes obtiverem vencimento parcial. No entanto, se tal se afigurar justificado tendo em conta as circunstâncias do caso, o Tribunal pode decidir que, além das suas próprias despesas, uma parte suporte uma fração das despesas da outra parte.

163 No caso em apreço, o BCE ficou vencido quanto ao pedido de anulação do ato impugnado, ao passo que a recorrente ficou vencida quanto ao pedido de indemnização. Tendo em conta as circunstâncias do caso vertente, há que decidir que o BCE suportará, além das suas próprias despesas, três quartos das despesas da recorrente, que suportará um quarto das suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,
O TRIBUNAL GERAL (Primeira Secção)
decide:

1) A decisão da Comissão Executiva do Banco Central Europeu (BCE), de 20 de maio de 2014, que fixa em dois anos o período máximo durante o qual o BCE poderá recorrer



às prestações de um mesmo trabalhador temporário para as tarefas administrativas e de secretariado, é anulada.

2) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

3) O BCE suportará as suas próprias despesas e três quartos das despesas da Organização dos trabalhadores das instituições europeias e internacionais na República Federal da Alemanha (IPSO). A IPSO suportará um quarto das suas próprias despesas.

Assinaturas»

Ano de 2014:

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 15 de janeiro de 2014, processo C-176/12, EU:C:2014:2 (Association de médiation sociale contra Union locale des syndicats CGT e o.) - Política social — Diretiva 2002/14/CE — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 27.º — Sujeição da constituição de instituições representativas do pessoal a determinados limiares referentes ao número de trabalhadores empregados — Cálculo dos limiares — Legislação nacional contrária ao direito da União — Missão do juiz nacional:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), bem como da Diretiva 2002/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2002, que estabelece um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores na Comunidade Europeia (JO L 80, p. 29).

2 Este pedido foi apresentado no quadro de um litígio que opõe a Association de médiation sociale (a seguir «AMS») à Union locale des syndicats CGT, a H. Laboubi, à Union départementale CGT des Bouches-du-Rhône e à Confédération générale du travail (CGT), a respeito da constituição, pela union syndicale localmente competente, de instituições representativas do pessoal no âmbito da AMS.

Quadro jurídico

Regulamentação da União

3 O artigo 27.º da Carta tem a seguinte redação:

«Deve ser garantida aos níveis apropriados, aos trabalhadores ou aos seus representantes, a informação e consulta, em tempo útil, nos casos e nas condições previstos pelo direito da União e pelas legislações e práticas nacionais.»

4 O artigo 1.º da Diretiva 2002/14, intitulado «Objeto e princípios», prevê:

«1. A presente diretiva tem por objetivo estabelecer um quadro geral que defina requisitos mínimos quanto ao direito à informação e à consulta dos trabalhadores nas empresas ou nos estabelecimentos situados na Comunidade.

2. As regras em matéria de informação e de consulta são definidas e implementadas de acordo com a legislação e as práticas nacionais em matéria de relações laborais em cada um dos Estados-Membros, de modo a assegurar o seu efeito útil.

[...]»



5 O artigo 2.º desta diretiva, relativo às definições, tem o seguinte teor:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

d) ‘trabalhador’, qualquer pessoa que, no respetivo Estado-Membro, esteja protegida como trabalhador pela legislação laboral nacional e de acordo com as práticas nacionais; [...]

6 O artigo 3.º da referida diretiva, intitulado «Âmbito de aplicação», dispõe, no seu n.º 1:

«A presente diretiva aplica-se, consoante a opção escolhida pelos Estados-Membros:

a) Às empresas que empreguem, num Estado-Membro, pelo menos 50 trabalhadores, ou

b) Aos estabelecimentos que empreguem, num Estado-Membro, pelo menos 20 trabalhadores.

Os Estados-Membros determinam a forma de cálculo dos limiares de trabalhadores empregados.»

7 O artigo 4.º da Diretiva 2002/14, intitulado «Regras em matéria de informação e de consulta», estabelece, no seu n.º 1:

«Na observância dos princípios enunciados no artigo 1.º e sem prejuízo das disposições e/ou práticas em vigor, mais favoráveis aos trabalhadores, os Estados-Membros determinam as regras de exercício do direito à informação e à consulta a nível adequado, de acordo com o presente artigo.»

8 O artigo 11.º da Diretiva 2002/14 prevê que os Estados-Membros devem aprovar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento às obrigações impostas pela diretiva, até 23 de março de 2005, ou assegurarem-se de que os parceiros sociais introduzam essas disposições, devendo os Estados-Membros tomar todas as disposições necessárias para que possam, a qualquer momento, garantir os resultados impostos pela referida diretiva.

Legislação francesa

9 Em conformidade com o artigo L. 2312-1 do Código do Trabalho, a eleição de representantes do pessoal é obrigatória para todos os estabelecimentos que empreguem, pelo menos, onze assalariados.

10 A partir do momento em que a empresa ou o estabelecimento empregue cinquenta ou mais assalariados, as organizações sindicais devem nomear um representante sindical, em aplicação dos artigos L. 2142-1-1 e L. 2143-3 desse código, e criar, em aplicação do artigo L. 2322-1 do referido código, um comité de empresa.

11 O artigo L. 1111-2 do Código do Trabalho dispõe:

«Para aplicação das disposições do presente código, os efetivos da empresa são calculados de acordo com as seguintes disposições:



1° Os assalariados titulares de um contrato por tempo indeterminado a tempo inteiro e os trabalhadores no domicílio serão contados como trabalhadores efetivos da empresa;

2° Os assalariados titulares de um contrato de trabalho por tempo determinado, os assalariados titulares de um contrato de trabalho intermitente, os assalariados postos à disposição da empresa por uma empresa externa, que estejam presentes nas instalações da empresa utilizadora e aí trabalhem desde há, pelo menos, um ano, bem como os assalariados temporários, são contados como efetivos da empresa na devida proporção do seu tempo de presença no decurso dos doze meses precedentes. Todavia, os assalariados titulares de um contrato por tempo determinado e os assalariados postos à disposição por uma empresa externa, incluindo os assalariados temporários, são excluídos do cálculo dos efetivos quando substituam um assalariado ausente ou cujo contrato de trabalho esteja suspenso, designadamente em razão de uma licença de maternidade, de uma licença de adoção ou de uma licença parental de educação;

3° Os assalariados a tempo parcial, independentemente da natureza dos respetivos contratos de trabalho, são tidos em conta dividindo a soma total das horas estipuladas nos respetivos contratos de trabalho pela duração legal ou pela duração convencional do trabalho.»

12 O artigo L. 1111-3 do Código do Trabalho prevê:

«São excluídos do cálculo dos efetivos da empresa:

1°) Os aprendizes;

2°) Os titulares de um contrato iniciativa-emprego, enquanto vigorar a convenção prevista no artigo L. 5134-66;

3°) (revogado);

4°) Os titulares de um contrato de acompanhamento no emprego, enquanto vigorar a convenção mencionada no artigo L. 5134-19-1;

5°) (revogado);

6°) Os titulares de um contrato de profissionalização, até ao termo previsto pelo contrato, quando este for de duração determinada, ou até ao fim da ação de profissionalização, quando o contrato for de duração indeterminada.

Todavia, estes assalariados são levados em conta para a aplicação das disposições legais relativas à tarificação dos riscos de acidentes de trabalho e de doenças profissionais.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

13 A AMS é uma associação regida pela Lei de 1 de julho de 1901 relativa ao contrato de associação. Esta associação participa na criação de dispositivos de mediação social e de prevenção da delinquência na cidade de Marselha (França). Tem igualmente por missão favorecer a reinserção profissional das pessoas desempregadas ou confrontadas com dificuldades sociais e profissionais no acesso ao emprego. A esse respeito, a AMS propõe-lhes a aquisição de formação profissional no domínio da mediação social no termo de um projeto profissional individual.

14 Em 4 de junho de 2010, a Union départementale CGT des Bouches-du-Rhône nomeou H. La-boubi como representante da secção sindical criada na AMS.



15 A AMS contesta essa nomeação. Considera que os seus efetivos são inferiores a onze pessoas e, a fortiori, a cinquenta assalariados e que, por conseguinte, não está obrigada, segundo a legislação nacional pertinente, a tomar medidas a respeito da representação dos trabalhadores, tais como a eleição de um representante do pessoal.

16 Com efeito, para determinar se esses limiares de onze ou de cinquenta assalariados são atingidos na associação, cabe, segundo a AMS, excluir do cálculo dos seus efetivos, em conformidade com o artigo L. 1111-3 do Código do Trabalho, os aprendizes, os trabalhadores titulares de um contrato iniciativa-emprego ou de um contrato de acompanhamento no emprego, bem como os trabalhadores titulares de contratos de profissionalização (a seguir «trabalhadores titulares de contratos participativos»).

17 O tribunal d’instance de Marseille, conhecendo do pedido da AMS para anulação da nomeação de H. Laboubi como representante da secção sindical da CGT, bem como do pedido reconvenicional desse sindicato para que fosse imposta à AMS a obrigação de organizar eleições para a criação de instituições representativas do pessoal no seu seio, transmitiu uma questão prioritária de constitucionalidade à Cour de cassation, a respeito das disposições do artigo L. 1111-3 do Código do Trabalho.

18 A Cour de cassation submeteu essa questão ao Conseil constitutionnel. Em 29 de abril de 2011, este declarou que o artigo L. 1111-3 do Código do Trabalho é conforme à Constituição.

19 No tribunal d’instance de Marseille, H. Laboubi e a Union locale des syndicats CGT des Quartiers Nord — aos quais se vieram voluntariamente a juntar a Union départementale CGT des Bouches-du-Rhône e a CGT — alegaram que as disposições do artigo L. 1111-3 do Código do Trabalho são, contudo, contrárias tanto ao direito da União como aos compromissos internacionais da República Francesa.

20 Proferindo nova decisão em 7 de julho de 2011, o tribunal d’instance de Marseille julgou procedente essa argumentação e afastou a aplicação das disposições do artigo L. 1111-3 do Código do Trabalho, por não serem conformes ao direito da União. Assim, o referido tribunal considerou válida a nomeação de H. Laboubi como representante de secção sindical, após ter constatado que, não sendo aplicadas as exclusões instituídas pelo artigo L. 1111-3 do Código do Trabalho, os efetivos da associação em causa excediam amplamente o limiar de cinquenta assalariados.

21 A AMS interpôs recurso dessa sentença para a Cour de cassation.

22 Nestas condições, a Cour de cassation decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Pode o direito fundamental relativo à informação e à consulta dos trabalhadores, reconhecido pelo artigo 27.º da [Carta], como especificado pela Diretiva [2002/14], ser invocado num litígio entre particulares com o fim de verificar a conformidade de uma medida nacional de transposição d[essa] diretiva?

2) Em caso afirmativo, devem essas disposições ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma disposição legislativa nacional que exclua do cálculo dos efetivos da empresa, nomeadamente para determinar os limites legais de constituição de instituições representativas do pessoal, os trabalhadores titulares [de] contratos [comparticipativos]?»



Quanto às questões prejudiciais

23 Com as suas questões, que cabe tratar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, no essencial, saber se o artigo 27.º da Carta, isoladamente ou em conjugação com as disposições da Diretiva 2002/14, deve ser interpretado no sentido de que, quando se conclua que uma disposição nacional de transposição dessa diretiva, como o artigo L. 1111-3 do Código do Trabalho, é incompatível com o direito da União, pode ser invocado num litígio entre particulares, a fim de não ser aplicada essa disposição nacional.

24 A este respeito, importa, em primeiro lugar, referir que o Tribunal de Justiça já declarou que, tendo a Diretiva 2002/14 definido, no seu artigo 2.º, alínea d), o grupo de pessoas a tomar em consideração no cálculo dos efetivos da empresa, os Estados-Membros não podem excluir do referido cálculo uma categoria determinada de pessoas que inicialmente fazia parte desse grupo (v. acórdão de 18 de janeiro de 2007, *Confédération générale du travail e o.*, C-385/05, Colet., p. I-611, n.º 34).

25 Com efeito, uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, que exclui do cálculo dos efetivos da empresa uma categoria determinada de trabalhadores, tem por consequência isentar certos empregadores das obrigações previstas na Diretiva 2002/14 e privar os seus trabalhadores dos direitos reconhecidos pela referida diretiva. Por conseguinte, pode esvaziar os referidos direitos do seu conteúdo e privar assim a diretiva do seu efeito útil (v. acórdão *Confédération générale du travail e o.*, já referido, n.º 38).

26 É certo que constitui jurisprudência constante que a promoção do emprego, invocada pelo Governo francês no processo principal, constitui um objetivo legítimo de política social e que os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação na escolha das medidas suscetíveis de realizar os objetivos da sua política social (v. acórdão *Confédération générale du travail e o.*, já referido, n.º 28 e jurisprudência aí referida).

27 No entanto, a margem de apreciação de que os Estados-Membros dispõem em matéria de política social não pode ter por efeito esvaziar de conteúdo a aplicação de um princípio fundamental do direito da União ou de uma disposição deste (v. acórdão *Confédération générale du travail e o.*, já referido, n.º 29).

28 Ora, uma interpretação da Diretiva 2002/14 no sentido de que o seu artigo 3.º, n.º 1, permite aos Estados-Membros excluírem do cálculo dos efetivos da empresa uma categoria determinada de trabalhadores, por motivos como os invocados pelo Governo francês no processo principal, seria incompatível com o artigo 11.º da referida diretiva, o qual prevê que os Estados-Membros devem tomar todas as disposições necessárias para que possam garantir os resultados impostos pela Diretiva 2002/14, na medida em que esta implicaria que fosse permitido aos referidos Estados subtraírem-se a esta obrigação de resultado clara e precisa, imposta pelo direito da União (v. acórdão *Confédération générale du travail e o.*, já referido, n.º 40 e jurisprudência aí referida).

29 Vistas as precedentes considerações, há, pois, que concluir que o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2002/14 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição nacional, como o artigo L. 1111-3 do Código do Trabalho, que exclui os trabalhadores titulares de contratos participados do cálculo dos efetivos da empresa no quadro da determinação dos limiares legais de criação das instituições representativas do pessoal.

30 Importa, em segundo lugar, examinar se a Diretiva 2002/14, designadamente o seu artigo 3.º, n.º 1, preenche os requisitos para produzir efeito direto e, sendo esse o caso, se os recorridos no processo principal podem invocá-lo contra a AMS.



31 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, em todos os casos em que, atento o seu conteúdo, as disposições de uma diretiva sejam incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar contra o Estado nos tribunais nacionais, quer quando este não fez a sua transposição para o direito nacional nos prazos previstos na diretiva quer quando tenha feito uma transposição incorreta (v. acórdão de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o., C-397/01 a C-403/01, Colet., p. I-8835, n.º 103 e jurisprudência aí referida).

32 No caso em apreço, o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2002/14 prevê que compete aos Estados-Membros determinar a forma de cálculo dos limiares de trabalhadores empregados.

33 Embora o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2002/14 deixe aos Estados-Membros uma certa margem de apreciação quando adotam as medidas necessárias à aplicação dessa diretiva, essa circunstância não afeta, porém, o caráter preciso e incondicional da obrigação de tomar em conta todos os trabalhadores, imposta nesse artigo.

34 Com efeito, como se salientou no n.º 24 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça já declarou que, tendo a Diretiva 2002/14 definido o grupo de pessoas a tomar em consideração no cálculo dos efetivos da empresa, os Estados-Membros não podem excluir do referido cálculo uma categoria determinada de pessoas que inicialmente fazia parte desse grupo. Assim, embora a referida diretiva não imponha aos Estados-Membros a forma como devem ter em conta os trabalhadores abrangidos pelo seu âmbito de aplicação no momento do cálculo dos limiares de trabalhadores empregados, impõe-lhes, no entanto, que os tomem em conta (v. acórdão Confédération générale du travail e o., já referido, n.º 34).

35 Atenta esta jurisprudência respeitante ao artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2002/14 (v. acórdão Confédération générale du travail e o., já referido, n.º 40), conclui-se que essa disposição preenche os requisitos impostos para produzir efeito direto.

36 No entanto, cabe lembrar que, segundo jurisprudência constante, mesmo uma disposição clara, precisa e incondicional de uma diretiva que tem por objeto conferir direitos ou impor obrigações aos particulares não pode ter aplicação, enquanto tal, no âmbito de um litígio exclusivamente entre particulares (v. acórdão Pfeiffer e o., já referido, n.º 109, e acórdão de 19 de janeiro de 2010, Küçükdeveci, C-555/07, Colet., p. I-365, n.º 46).

37 A este respeito, já se constatou no n.º 13 do presente acórdão que a AMS é uma associação de direito privado, apesar de ter vocação social. Donde resulta que, devido à natureza jurídica da AMS, os recorridos no processo principal não podem opor a esta associação as disposições da Diretiva 2002/14, enquanto tais (v., neste sentido, acórdão de 24 de janeiro de 2012, Dominguez, C-282/10, n.º 42).

38 Todavia, o Tribunal de Justiça já declarou que, quando ao órgão jurisdicional nacional seja submetido um litígio exclusivamente entre particulares, o mesmo é obrigado, ao aplicar as disposições de direito interno adotadas para transpor as obrigações previstas numa diretiva, a tomar em consideração todo o direito nacional e a interpretá-lo, sempre que possível, à luz do texto e da finalidade dessa diretiva, para alcançar uma solução conforme com o objetivo por ela pretendido (v. acórdão de 4 de julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, Colet., p. I-6057, n.º 111, e acórdãos, já referidos, Pfeiffer e o., n.º 119, e Dominguez, n.º 27).

39 Contudo, o Tribunal de Justiça especificou que esse princípio da interpretação conforme do direito nacional conhece certos limites. Assim, a obrigação de o juiz nacional se basear no conteúdo de uma diretiva quando procede à interpretação e à aplicação das normas pertinentes do direito interno está limitada pelos princípios gerais do direito e não pode servir de fundamento



a uma interpretação contra legem do direito nacional (v. acórdão de 15 de abril de 2008, *Impact*, C-268/06, Colet., p. I-2483, n.º 100, e acórdão *Dominguez*, já referido, n.º 25).

40 Na causa no processo principal, resulta da decisão de reenvio que a Cour de cassation se encontra perante tal limite, de modo que o artigo L. 1111-3 do Código do Trabalho não é suscetível de uma interpretação conforme com a Diretiva 2002/14.

41 Nestas circunstâncias, cumpre verificar, em terceiro lugar, se a situação no processo principal é semelhante à do processo em que foi proferido o acórdão *Kücükdeveci*, já referido, de modo a que o artigo 27.º da Carta, isoladamente ou em conjugação com as disposições da Diretiva 2002/14, possa ser invocado num litígio entre particulares, a fim de, eventualmente, se afastar a aplicação da disposição nacional não conforme com a referida diretiva.

42 No tocante ao artigo 27.º da Carta, enquanto tal, deve recordar-se que resulta de jurisprudência constante que os direitos fundamentais garantidos pela ordem jurídica da União são aplicáveis em todas as situações reguladas pelo direito da União (v. acórdão de 26 de fevereiro de 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, n.º 19).

43 Assim, constituindo a regulamentação nacional em causa no processo principal a aplicação da Diretiva 2002/14, o artigo 27.º da Carta tem vocação para ser aplicado no processo principal.

44 Importa também referir que o artigo 27.º da Carta, intitulado «Direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa», prevê que deve ser garantida a diferentes níveis, aos trabalhadores ou aos seus representantes, a informação e a consulta nos casos e nas condições previstos pelo direito da União e pelas legislações e práticas nacionais.

45 Resulta, pois, claramente da redação do artigo 27.º da Carta que, para que esse artigo produza plenamente os seus efeitos, deve ser precisado por disposições do direito da União ou do direito nacional.

46 Com efeito, a proibição, prevista no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2002/14 e dirigida aos Estados-Membros, de excluir do cálculo dos efetivos da empresa uma categoria determinada de trabalhadores que inicialmente fazia parte do grupo de pessoas a tomar em consideração no referido cálculo, não pode ser inferida, enquanto norma jurídica diretamente aplicável, nem do teor do artigo 27.º da Carta nem das explicações relativas ao referido artigo.

47 Deve observar-se, a este respeito, que as circunstâncias da causa no processo principal são distintas das que estão na origem do acórdão *Kücükdeveci*, já referido, na medida em que o princípio da não discriminação em razão da idade, em causa neste último processo, consagrado no artigo 21.º, n.º 1, da Carta, basta, por si só, para conferir aos particulares um direito subjetivo que pode ser invocado enquanto tal.

48 Por conseguinte, o artigo 27.º da Carta não pode, enquanto tal, ser invocado num litígio, como o da causa principal, a fim de se afastar a aplicação da disposição nacional não conforme com a Diretiva 2002/14.

49 Esta constatação não pode ser infirmada pela conjugação do artigo 27.º da Carta com as disposições da Diretiva 2002/14, visto que, na medida em que este artigo não basta, por si só, para conferir aos particulares um direito que pode ser invocado enquanto tal, não poderia ser de outro modo no caso de semelhante conjugação.

50 Todavia, a parte lesada pela não conformidade do direito nacional com o direito da União poderia invocar a jurisprudência resultante do acórdão de 19 de novembro de 1991, *Francovich*



e o. (C-6/90 e C-9/90, Colet., p. I-5357), para obter, sendo caso disso, a reparação do dano sofrido (v. acórdão Dominguez, já referido, n.º 43).

51 Resulta do conjunto das precedentes considerações que o artigo 27.º da Carta, isoladamente ou em conjugação com as disposições da Diretiva 2002/14, deve ser interpretado no sentido de que, quando se conclua que uma disposição nacional de transposição dessa diretiva, como o artigo L. 1111-3 do Código do Trabalho, é incompatível com o direito da União, esse artigo da Carta não pode ser invocado num litígio entre particulares a fim de não ser aplicada essa disposição nacional.

Quanto às despesas

52 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 (Grande Secção) declara:

O artigo 27.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, isoladamente ou em conjugação com as disposições da Diretiva 2002/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2002, que estabelece um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores na Comunidade Europeia, deve ser interpretado no sentido de que, quando se conclua que uma disposição nacional de transposição dessa diretiva, como o artigo L. 1111-3 do Código do Trabalho francês, é incompatível com o direito da União, esse artigo da Carta não pode ser invocado num litígio entre particulares a fim de não ser aplicada essa disposição nacional.

Assinaturas»



II. Direito de negociação e de ação coletiva - art.º 28.º da CDFUE

Artigo 28.º

Direito de negociação e de ação coletiva

Os trabalhadores e as entidades patronais, ou as respetivas organizações, têm, de acordo com o direito da União e as legislações e práticas nacionais, o direito de negociar e de celebrar convenções coletivas aos níveis apropriados, bem como de recorrer, em caso de conflito de interesses, a ações coletivas para a defesa dos seus interesses, incluindo a greve.

Nas «ANOTAÇÕES RELATIVAS À CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (2007/C 303/02)» consta o seguinte:

«Este artigo baseia-se no artigo 6.º da Carta Social Europeia e nos pontos 12 a 14 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. O direito à ação coletiva foi reconhecido pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem como um dos elementos do direito sindical estabelecido pelo artigo 11.º da CEDH. No que se refere aos níveis apropriados a que a negociação coletiva pode efetuar-se, ver as anotações ao artigo anterior. As modalidades e os limites do exercício de ações coletivas, entre as quais a greve, relevam das legislações e práticas nacionais, inclusivamente no que toca à questão de saber se podem ser conduzidas paralelamente em vários Estados-Membros».

Jurisprudência selecionada:

Ano de 2021:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 6 de outubro de 2021, processo C-561/19, EU:C:2021:799 (Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi SpA contra Rete Ferroviaria Italiana SpA) - Reenvio prejudicial — Artigo 267.º TFUE — Alcance da obrigação de reenvio dos órgãos jurisdicionais nacionais que decidem em última instância — Exceções a esta obrigação — Critérios — Questão relativa à interpretação do direito da União suscitada pelas partes no processo nacional depois de o Tribunal de Justiça ter proferido um acórdão prejudicial nesse processo — Falta de precisões sobre os motivos que justificam a necessidade de uma resposta às questões prejudiciais — Inadmissibilidade parcial do pedido de decisão prejudicial:

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 2.º e 3.º TUE, do artigo 4.º, n.º 2, dos artigos 9.º, 26.º, 34.º, do artigo 101.º, n.º 1, alínea e), e dos artigos 106.º, 151.º a 153.º, 156.º e 267.º TFUE, dos artigos 16.º e 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), da Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de outubro de 1961, e revista em Estrasburgo, em 3 de maio de 1996 (a seguir «Carta Social Europeia»), e da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adotada na reunião do Conselho Europeu que teve lugar em Estrasburgo em 9 de dezembro de 1989 (a seguir «Carta dos Direitos Sociais»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Conorzio Italian Management e a Catania Multiservizi SpA, adjudicatários de um contrato público dos serviços de limpeza das infraestruturas ferroviárias nacionais, à Rete Ferroviaria Italiana SpA (a seguir «RFI») a respeito da recusa desta última em deferir o seu pedido de revisão do preço desse contrato.



Quadro jurídico

3 O decreto legislativo n.º 163 — Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (Decreto Legislativo n.º 163 que Aprova o Código dos Contratos Públicos de Empreitadas e Serviços e de Fornecimentos e que Transpõe as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE), de 12 de abril de 2006 (suplemento ordinário do GURI n.º 100, de 2 de maio de 2006; a seguir Decreto Legislativo n.º 163/2006»), dispõe:

«Na falta de disposições expressas no presente código, a atividade contratual das entidades referidas no artigo 1.º rege-se igualmente em conformidade com as disposições estabelecidas no Código Civil.»

4 O artigo 115.º do Decreto Legislativo n.º 163/2006, com a epígrafe «Adaptação dos preços», prevê, no seu n.º 1:

«Todos os contratos de serviços ou de fornecimentos de execução continuada devem incluir uma cláusula de revisão periódica do preço. A revisão é efetuada com base num inquérito realizado pelos dirigentes responsáveis pela aquisição de bens e serviços com base nos dados previstos no artigo 7.º, n.º 4, alínea c), e n.º 5.»

5 O artigo 206.º deste decreto legislativo dispõe que não são aplicáveis aos contratos abrangidos pela Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (JO 2004, L 134, p. 1), a saber, os setores especiais do gás, da energia térmica, da eletricidade, da água, dos serviços de transporte, dos serviços postais, da exploração e da extração do petróleo, do gás, do carvão e de outros combustíveis sólidos, e portos e aeroportos, que certas disposições desse decreto legislativo, entra as quais não figura o seu artigo 115.º

6 Nos termos do artigo 210.º do Decreto Legislativo n.º 163/2006, com a epígrafe «Serviços de transporte»:

«1. Sem prejuízo das exclusões referidas no artigo 23.º, as disposições da presente parte aplicam-se às atividades destinadas à colocação à disposição ou à exploração de redes destinadas à prestação de serviços ao público no domínio dos transportes por caminho de ferro, sistemas automáticos, elétricos, tróleys, autocarros ou cabo.

2. No que diz respeito aos serviços de transporte, considera-se que existe uma rede quando o serviço é prestado nas condições estabelecidas pelas autoridades públicas competentes de um Estado-Membro, tais como as condições relativas aos itinerários a seguir, à capacidade de transporte disponível ou à frequência do serviço.»

7 O artigo 217.º do mesmo decreto legislativo, com a epígrafe «Contratos celebrados com fins que não correspondam à prossecução de uma atividade visada no capítulo I ou à prossecução em países terceiros de uma dessas atividades», prevê, no seu n.º 1:

«A presente parte não se aplica aos contratos que as entidades adjudicantes celebrem para fins que não correspondam à prossecução das suas atividades referidas nos artigos 208.º a 213.º, ou à prossecução dessas atividades num país terceiro, em condições que não impliquem a exploração física de uma rede ou de uma área geográfica no interior da [União].»

8 O artigo 1664.º do codice civile (Código Civil), com a epígrafe «Caráter oneroso ou dificuldades na execução», dispõe, no seu primeiro parágrafo:

«Quando, por efeito de circunstâncias imprevisíveis, se verifiquem aumentos ou diminuições do custo dos materiais ou da mão de obra que impliquem um aumento ou uma diminuição superior ao décimo do preço global acordado, o adjudicatário ou o dono da obra pode pedir



a revisão desse preço. A revisão só pode ser concedida no que respeita à diferença que excede a décima parte.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

9 A RFI adjudicou ao Consorzio Italian Management e à Catania Multiservizi, recorrentes no processo principal, constituídos sob a forma de um agrupamento temporário de empresas, um contrato para a prestação de serviços de limpeza, manutenção da decoração dos locais e de outros espaços abertos ao público, e de serviços acessórios em estações, instalações, escritórios e oficinas situados em diversos locais na área de jurisdição da Direzione Compartimentale Movimento de Cagliari (Direção Departamental de Circulação de Cagliari, Itália). O contrato continha uma cláusula específica que fixava as modalidades de revisão do preço acordado, em derrogação do artigo 1664.º do Código Civil.

10 Durante a execução do referido contrato, os recorrentes no processo principal pediram à RFI, com base, nomeadamente, no artigo 115.º do Decreto Legislativo n.º 163/2006, a revisão do preço do contrato previamente acordado para que fosse tomado em consideração um incremento dos custos contratuais decorrente do aumento das despesas com o pessoal. Por decisão de 22 de fevereiro de 2012, a RFI indeferiu este pedido.

11 Os recorrentes no processo principal interpuseram um recurso de anulação dessa decisão de indeferimento no Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunal Administrativo Regional da Sardenha, Itália).

12 Por Sentença de 11 de junho de 2014, o Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunal Administrativo Regional da Sardenha) negou provimento ao recurso. Esse órgão jurisdicional considerou que o artigo 115.º do Decreto Legislativo n.º 163/2006 não era aplicável aos contratos relativos aos setores especiais, como o contrato em causa no processo principal. Com efeito, o referido órgão jurisdicional considerou que as prestações de serviços de limpeza das estações, instalações, escritórios e oficinas tinham caráter acessório relativamente ao exercício das atividades principais relativas à colocação à disposição ou à exploração da rede de transporte ferroviário, abrangidas por setores especiais. Este mesmo órgão jurisdicional acrescentou que não havia lugar a revisão do preço nos termos do artigo 1664.º do Código Civil, dado que as partes no processo principal tinham usado da faculdade de que dispunham, ao abrigo deste artigo, de o derrogar, inserindo no contrato que as vincula uma cláusula que limita a revisão do preço.

13 Os recorrentes no processo principal interpuseram recurso desta sentença no órgão jurisdicional de reenvio, sustentando, no âmbito do seu primeiro e segundo fundamentos, que o artigo 115.º do Decreto Legislativo n.º 163/2006 ou, em alternativa, o artigo 1664.º do Código Civil era, contrariamente ao que tinha declarado o Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Tribunal Administrativo Regional da Sardenha), aplicável ao contrato em causa no processo principal. Além disso, os recorrentes no processo principal contestaram a conformidade com o direito da União, nomeadamente, dos artigos 115.º, 206.º, 210.º e 217.º do Decreto Legislativo n.º 163/2006, alegando que estas disposições, na medida em que se destinam a excluir a revisão dos preços no setor dos transportes, mais especificamente, nos contratos de limpeza nesse setor, eram contrárias, nomeadamente, ao artigo 3.º, n.º 3, TUE, aos artigos 26.º, 101.º e seguintes TFUE, bem como à Diretiva 2004/17. A regulamentação nacional prevê exigências injustificadas e excessivas em relação à legislação da União. Seria igualmente suscetível de colocar a empresa adjudicatária de um contrato relativo a um serviço de limpeza com caráter acessório relativamente a um serviço principal do setor dos transportes em posição de subordinação e de fragilidade em relação à empresa que presta o serviço principal, provocando um desequilíbrio contratual injusto e desproporcionado e acabando por alterar as regras de funcionamento do mercado. Por último, na hipótese de a exclusão da revisão do preço dos contratos celebrados nos setores especiais decorrer diretamente da Diretiva 2004/17, esta última é inválida.



14 Os recorrentes no processo principal pediram ao órgão jurisdicional de reenvio que submetesse ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais destinadas a determinar se o direito da União se opõe à regulamentação nacional em causa no processo principal e a verificar a validade da Diretiva 2004/17.

15 Por Decisão de 24 de novembro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 24 de março de 2017, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) É conforme com o direito da União [...] (em especial com os artigos 3.º, n.º 3, TUE, 26.º, 56.º a 58.º e 101.º TFUE e 16.º da [Carta] e com a Diretiva 2004/17 uma interpretação do direito interno que exclui a revisão dos preços nos contratos relativos aos [...] setores especiais, em particular nos contratos com um objeto diferente dos referidos na mesma diretiva, mas que estão ligados a estes últimos por um nexo de acessoriedade?»

2) A Diretiva 2004/17 (caso se considere que a exclusão da revisão dos preços em todos os contratos celebrados e aplicados no âmbito dos [...] setores especiais decorre diretamente da mesma) é conforme com os princípios da União Europeia (em particular com os artigos 3.º, n.º 1, TUE, 26.º, 56.º a 58.º e 101.º TFUE e 16.º da [Carta]), “atendendo ao seu caráter injusto e desproporcionado, e à alteração do equilíbrio contratual e, portanto, das regras de um mercado eficiente”?»

16 Por Acórdão de 19 de abril de 2018, *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi* (C-152/17, EU:C:2018:264), o Tribunal de Justiça respondeu à primeira questão que a Diretiva 2004/17 e os princípios gerais que lhe estão subjacentes devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a regras de direito nacional que não preveem a revisão periódica dos preços após a adjudicação de contratos nos setores abrangidos por esta diretiva.

17 Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça considerou igualmente que a primeira questão era inadmissível na medida em que visava a interpretação do artigo 3.º, n.º 3, TUE, dos artigos 26.º, 57.º, 58.º e 101.º TFUE, bem como dos aspetos do artigo 56.º TFUE diferentes dos princípios da igualdade e da não discriminação, bem como da obrigação de transparência, que este último consagra em matéria de livre prestação de serviços, pelo facto de a decisão de reenvio de 24 de novembro de 2016 não conter explicações quanto à pertinência da interpretação destas disposições para a resolução do litígio no processo principal e, portanto, não respeitar as exigências do artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

18 Além disso, no que respeita à interpretação do artigo 16.º da Carta, o Tribunal de Justiça considerou que não se pode considerar que as disposições do Decreto Legislativo n.º 163/2006 em causa no processo principal, na medida em que não preveem a revisão periódica dos preços dos contratos nos setores abrangidos pela Diretiva 2004/17, aplicam o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.

19 O Tribunal de Justiça considerou que, tendo em conta a resposta dada à primeira questão, a segunda questão era hipotética e, portanto, inadmissível.

20 Na sequência da prolação do Acórdão de 19 de abril de 2018, *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi* (C-152/17, EU:C:2018:264), o órgão jurisdicional de reenvio realizou, em 14 de novembro de 2018, uma audiência pública. No seu articulado de 28 de outubro de 2018, apresentado com vista a essa audiência, os recorrentes no processo principal pediram a esse órgão jurisdicional que submetesse ao Tribunal de Justiça novas questões prejudiciais, com vista a determinar se os artigos 2.º e 3.º TUE, o artigo 4.º, n.º 2, os artigos 9.º, 26.º, 34.º, o artigo 101.º, n.º 1, alínea e), os artigos 106.º, 151.º a 153.º e 156.º TFUE, os artigos 16.º e 28.º da Carta, a Carta Social Europeia e a Carta dos Direitos Sociais se opõem à regulamentação nacional em causa no processo principal.



21 O órgão jurisdicional de reenvio observa que algumas destas questões obtiveram resposta no Acórdão de 19 de abril de 2018, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi* (C-152/17, EU:C:2018:264), ao passo que outras são suscitadas pela primeira vez pelos recorrentes no processo principal. O referido órgão jurisdicional considera que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, nestas condições, está obrigado a submeter de novo um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça, na medida em que não existe recurso jurisdicional contra a sua decisão e este seja chamado a pronunciar-se sobre uma questão relativa à interpretação do direito da União.

22 Todavia, o referido órgão jurisdicional considera necessário interrogar, previamente, o Tribunal de Justiça sobre a obrigatoriedade do reenvio prejudicial no caso de uma parte no processo suscitar no órgão jurisdicional nacional que decide em última instância uma questão de compatibilidade do direito nacional com o direito da União e, em especial, sobre a questão de saber se esse órgão jurisdicional pode considerar-se dispensado da obrigação de reenvio quando essa questão tenha sido suscitada por uma parte não na sua petição inicial mas posteriormente, nomeadamente depois de o processo ter sido submetido pela primeira vez a decisão ou depois do órgão jurisdicional nacional que decide em última instância ter já procedido a um primeiro reenvio prejudicial nesse processo.

23 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a proposta feita por um recorrente, numa fase avançada do processo, no sentido de o órgão jurisdicional em causa submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial relativo à interpretação de disposições do direito da União às quais essa parte não se referiu no momento da interposição do recurso colide com um «sistema de preclusões inerente ao processo», instituído pela regulamentação nacional, na medida em que tal proposta alteraria o objeto do litígio, delimitado pelos fundamentos do recurso e as exceções invocadas pelas partes no processo.

24 Por outro lado, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a apresentação «sucessiva» de questões prejudiciais poderia dar lugar a eventuais abusos de processo e poderia privar de efeito o direito à tutela jurisdicional e o princípio da solução rápida e eficaz do litígio.

25 Foi neste contexto que o Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália) decidiu novamente suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Está o órgão jurisdicional nacional, cujas decisões não são judicialmente recorríveis, obrigado, nos termos do artigo 267.º TFUE, a submeter uma questão de interpretação do direito da União Europeia, mesmo nos casos em que essa questão lhe seja colocada por uma das partes no processo após a sua primeira intervenção no processo ou depois de encerrada a fase de discussão e julgamento em primeira instância, ou mesmo após ter sido submetido um primeiro pedido prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia?»

2) Deve considerar-se [...] que os artigos 115.º, 206.º e 217.º do Decreto Legislativo 163/2006, conforme interpretados pela jurisprudência administrativa, no sentido de que excluem a revisão dos preços nos contratos relativos aos referidos setores especiais [...], em especial os contratos com um objeto diferente dos referidos na Diretiva 2004/17, mas que estão ligados a estes últimos por um nexo de acessoriedade são conformes com o direito da União Europeia [em particular com os artigos 4.º, n.º 2, 9.º, 101.º, n.º 1, alínea e), 106.º, 151.º — e com a Carta Social Europeia [...] e a Carta [...] dos Direitos Sociais [...] de 1989, citadas por este último artigo — 152.º, 153.º, 156.º TFUE; os artigos 2.º e 3.º TUE e o artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia]?»

3) Deve considerar-se [...] que os artigos 115.º, 206.º e 217.º do Decreto Legislativo 163/2006, conforme interpretados pela jurisprudência administrativa, no sentido de que excluem a revisão dos preços nos contratos relativos aos referidos setores especiais [...], em



especial os contratos com um objeto diferente dos referidos na Diretiva 2004/17, mas que estão ligados a estes últimos por um nexo de acessoriedade são conformes com o direito da União Europeia (em particular com o artigo 28.º da Carta [...], o princípio da igualdade de tratamento consagrado nos artigos 26.º e 34.º TFUE e o princípio da liberdade de empresa também reconhecido no artigo 16.º da Carta [...])?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

26 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 267.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não são suscetíveis de recurso jurisdicional de direito interno é dispensado da obrigação, prevista no terceiro parágrafo deste artigo, de submeter ao Tribunal de Justiça uma questão relativa à interpretação do direito da União quando esta questão lhe é submetida por uma parte numa fase avançada da tramitação do processo, depois de encerrada a fase de discussão e julgamento em primeira instância ou quando já tenha sido efetuado um primeiro pedido prejudicial.

27 A este respeito, cabe recordar que o processo de reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE, que constitui a pedra angular do sistema jurisdicional instituído pelos Tratados, institui um diálogo de juiz para juiz entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, tem por objetivo assegurar a unidade de interpretação do direito da União, permitindo assim assegurar a sua coerência, o seu pleno efeito e a sua autonomia, bem como, em última instância, o caráter adequado do direito instituído pelos Tratados [v., neste sentido, Parecer 2/13 (Adesão da União à CEDH), de 18 de dezembro de 2014, EU:C:2014:2454, n.º 176 e jurisprudência referida, e Acórdão de 6 de março de 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, n.º 37].

28 Com efeito, o mecanismo prejudicial estabelecido por esta disposição destina-se a assegurar em todas as circunstâncias ao direito da União o mesmo efeito em todos os Estados-Membros e, assim, evitar divergências na interpretação deste direito cuja aplicação cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais e assegurar essa aplicação, ao facultar ao juiz nacional um meio para eliminar as dificuldades que a exigência de dar ao direito da União o seu pleno efeito no âmbito dos sistemas jurisdicionais dos Estados-Membros poderia suscitar. Além disso, os órgãos jurisdicionais nacionais têm a faculdade ilimitada, ou mesmo a obrigação, de recorrer ao Tribunal de Justiça se considerarem que um processo neles pendente suscita questões relativas à interpretação ou apreciação da validade de disposições do direito da União que, por seu lado, têm que ser decididas [v., neste sentido, Parecer 1/09 (Acordo de criação de um sistema unificado de resolução de litígios em matéria de patentes), de 8 de março de 2011, EU:C:2011:123, n.º 83 e jurisprudência referida].

29 Por conseguinte, o sistema instituído pelo artigo 267.º TFUE estabelece uma cooperação direta entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais no âmbito da qual estes últimos participam estreitamente na boa aplicação e na interpretação uniforme do direito da União, bem como na proteção dos direitos conferidos por esta ordem jurídica aos particulares [v., neste sentido, Parecer 1/09 (Acordo de criação de um sistema unificado de resolução de litígios em matéria de patentes), de 8 de março de 2011, EU:C:2011:123, n.º 84].

30 No âmbito desta cooperação, o Tribunal de Justiça fornece aos órgãos jurisdicionais nacionais, na sua qualidade de juízes incumbidos da aplicação do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o., 283/81, EU:C:1982:335, n.º 7), os elementos de interpretação desse direito que lhe são necessários para a decisão do litígio que lhes é submetido (v., neste sentido, Acórdãos de 9 de setembro de 2015, Ferreira da Silva e Brito e o., C-160/14, EU:C:2015:565, n.º 37, e de 5 de dezembro de 2017, M.A.S. e M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, n.º 23).



31 Decorre do que antecede que as funções atribuídas, respetivamente, aos órgãos jurisdicionais nacionais e ao Tribunal de Justiça são essenciais à preservação da própria natureza do direito instituído pelos Tratados [Parecer 1/09 (Acordo de criação de um sistema unificado de resolução de litígios em matéria de patentes), de 8 de março de 2011, EU:C:2011:123, n.º 85].

32 Por outro lado, importa ainda recordar que, na medida em que não exista recurso jurisdicional de direito nacional da decisão de um órgão jurisdicional nacional, este está, em princípio, obrigado a questionar o Tribunal de Justiça, na aceção do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE, quando lhe seja submetida uma questão relativa à interpretação do direito da União (Acórdão de 15 de março de 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, n.º 42 e jurisprudência referida).

33 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não são suscetíveis de recurso jurisdicional de direito interno só pode ser isento desta obrigação quando tenha constatado que a questão suscitada não é pertinente ou que a disposição do direito da União em causa foi já objeto de interpretação por parte do Tribunal de Justiça ou que a correta interpretação do direito da União se impõe com tal evidência que não dá lugar a nenhuma dúvida razoável [v., neste sentido, Acórdãos de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o., 283/81, EU:C:1982:335, n.º 21; de 15 de setembro de 2005, Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552, n.º 33, e de 4 de outubro de 2018, Comissão/França (Imposto sobre os rendimentos mobiliários), C-416/17, EU:C:2018:811, n.º 110].

34 A este respeito, importa recordar, em primeiro lugar, que decorre da conjugação do segundo e terceiro parágrafos do artigo 267.º TFUE que os órgãos jurisdicionais visados pelo terceiro parágrafo gozam do mesmo poder de apreciação que quaisquer outros órgãos jurisdicionais nacionais no que se refere à questão de saber se uma decisão sobre uma questão de direito da União é necessária para lhes permitir proferir a sua decisão. Por conseguinte, esses órgãos jurisdicionais não são obrigados a reenviar uma questão de interpretação do direito da União que lhes é submetida se a questão não for pertinente, isto é, quando a resposta a essa questão, seja ela qual for, não possa ter influência na solução do litígio (Acórdãos de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o., 283/81, EU:C:1982:335, n.º 10; de 18 de julho de 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, n.º 26; e de 15 de março de 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, n.º 43).

35 Com efeito, no âmbito de um processo nos termos do artigo 267.º TFUE, que se baseia numa nítida separação de funções entre os tribunais nacionais e o Tribunal de Justiça, o juiz nacional tem competência exclusiva para apurar e apreciar os factos do litígio no processo principal assim como para interpretar e aplicar o direito nacional. Do igual modo, 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 como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça (Acórdãos de 26 de maio de 2011, Stichting Natuur en Milieu e o., C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, n.º 47 e jurisprudência referida; de 9 de setembro de 2015, X e van Dijk, C-72/14 e C-197/14, EU:C:2015:564, n.º 57; e de 12 de maio de 2021, Altenrhein Luftfahrt, C-70/20, EU:C:2021:379, n.º 25).

36 Em segundo lugar, há que recordar que a força da interpretação dada pelo Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 267.º TFUE pode privar de causa a obrigação prevista no artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE e esvaziá-la assim de conteúdo, designadamente quando a questão suscitada seja materialmente idêntica a outra questão suscitada em processo análogo e já decidida a título prejudicial, ou, a fortiori, no âmbito do mesmo processo nacional, ou quando uma jurisprudência assente do Tribunal de Justiça resolve a questão de direito em causa, seja qual for a natureza dos processos que deram lugar a essa jurisprudência, mesmo não havendo uma estrita identidade das questões controvertidas (v., neste sentido, Acórdãos de 27 de março de 1963, Da Costa e o., 28/62 a 30/62, EU:C:1963:6, p. 73; de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o., 283/81, EU:C:1982:335,



n.ºs 13 e 14; de 4 de novembro de 1997, *Parfums Christian Dior*, C-337/95, EU:C:1997:517, n.º 29; e de 2 de abril de 2009, *Pedro IV Servicios*, C-260/07, EU:C:2009:215, n.º 36).

37 Todavia, importa recordar que, mesmo perante uma jurisprudência do Tribunal de Justiça que resolve a questão de direito em causa, os órgãos jurisdicionais nacionais conservam a mais ampla faculdade para recorrer ao Tribunal de Justiça se o considerarem oportuno, sem que a circunstância de as disposições cuja interpretação é solicitada já terem sido interpretadas pelo Tribunal de Justiça tenha por efeito obstar a que o Tribunal de Justiça se pronuncie novamente (Acórdãos de 17 de julho de 2014, *Torresi*, C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, n.º 32 e jurisprudência referida, e de 3 de março de 2020, *Tesco-Global Árhruak*, C-323/18, EU:C:2020:140, n.º 46).

38 Do mesmo modo, a força de que se reveste um acórdão proferido em matéria prejudicial não obsta a que o juiz nacional destinatário deste acórdão possa julgar necessário dirigir-se de novo ao Tribunal de Justiça antes de resolver o litígio no processo principal (Acórdão de 6 de março de 2003, *Kaba*, C-466/00, EU:C:2003:127, n.º 39 e jurisprudência referida). Um tal reenvio impõe-se a um órgão jurisdicional nacional que decide em última instância quando se depare com dificuldades de compreensão quanto ao alcance do acórdão do Tribunal de Justiça.

39 Em terceiro lugar, há que recordar que, além das situações evocadas no n.º 36 do presente acórdão, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que um órgão jurisdicional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso jurisdicional de direito interno pode igualmente abster-se de submeter ao Tribunal de Justiça uma questão de interpretação do direito da União e resolvê-la sob a sua própria responsabilidade quando a interpretação correta do direito da União se imponha com tal evidência que não dê lugar a nenhuma dúvida razoável (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de outubro de 1982, *Cilfit e o.*, 283/81, EU:C:1982:335, n.ºs 16 e 21, e de 9 de setembro de 2015, *Ferreira da Silva e Brito e o.*, C-160/14, EU:C:2015:565, n.º 38).

40 Antes de concluir pela existência de uma situação dessa natureza, o órgão jurisdicional nacional que decide em última instância deve estar convencido de que a mesma evidência se imporia igualmente aos outros órgãos jurisdicionais de última instância dos Estados-Membros e ao Tribunal de Justiça (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de outubro de 1982, *Cilfit e o.*, 283/81, EU:C:1982:335, n.º 16; de 15 de setembro de 2005, *Intermodal Transports*, C-495/03, EU:C:2005:552, n.º 39; de 9 de setembro de 2015, *Ferreira da Silva e Brito e o.* C-160/14, EU:C:2015:565, n.º 42; e de 28 de julho de 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603, n.º 48).

41 Além disso, a existência da eventualidade visada no n.º 39 do presente acórdão deve ser avaliada em função das características próprias do direito da União, das dificuldades particulares que a sua interpretação apresenta e do risco de divergências jurisprudenciais na União (Acórdãos de 6 de outubro de 1982, *Cilfit e o.*, 283/81, EU:C:1982:335, n.º 17, e de 9 de setembro de 2015, *Ferreira da Silva e Brito e o.*, C-160/14, EU:C:2015:565, n.º 39 e jurisprudência referida).

42 Antes de mais, há que ter em conta o facto de que as disposições do direito da União são redigidas em várias línguas e de que as diversas versões linguísticas fazem igualmente fé (Acórdão de 6 de outubro de 1982, *Cilfit e o.*, 283/81, EU:C:1982:335, n.º 18).

43 Com efeito, em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a formulação utilizada numa das versões linguísticas de uma disposição do direito da União não pode servir de base única para a interpretação dessa disposição ou ter caráter prioritário em relação às outras versões linguísticas, uma vez que as disposições do direito da União devem ser interpretadas e aplicadas de maneira uniforme, à luz das versões redigidas em todas as línguas da União (v., nomeadamente, Acórdão de 24 de março de 2021, *A*, C-950/19, EU:C:2021:230, n.º 37 e jurisprudência referida).

44 Embora um órgão jurisdicional nacional que decide em última instância não possa certamente ser obrigado a proceder, a este respeito, a um exame de cada uma das versões linguísticas da



disposição da União em causa, não é menos verdade que deve ter em conta as divergências entre as versões linguísticas dessa disposição de que tem conhecimento, nomeadamente quando essas divergências são expostas pelas partes e são comprovadas.

45 Seguidamente, importa salientar que o direito da União utiliza a sua própria terminologia e conceitos autónomos que não têm necessariamente o mesmo conteúdo que os conceitos equivalentes que possam existir nos direitos nacionais (v., neste sentido, Acórdão de 6 de outubro de 1982, *Cilfit e o.*, 283/81, EU:C:1982:335, n.º 19).

46 Por último, cada disposição do direito da União deve ser colocada no seu contexto e interpretada à luz do conjunto das disposições deste direito, das suas finalidades e do seu estado de evolução à data em que a aplicação da disposição em causa é feita (Acórdãos de 6 de outubro de 1982, *Cilfit e o.*, 283/81, EU:C:1982:335, n.º 20, e de 28 de julho de 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603, n.º 49).

47 Assim, só no caso de um órgão jurisdicional nacional que decide em última instância, com ajuda dos critérios interpretativos mencionados nos n.ºs 40 a 46, chegar à conclusão de que não existem elementos suscetíveis suscitar uma dúvida razoável quanto à interpretação correta do direito da União, é que esse órgão jurisdicional nacional poderá abster-se de submeter ao Tribunal de Justiça uma questão de interpretação do direito da União e resolvê-la sob a sua própria responsabilidade.

48 Todavia, a mera possibilidade de fazer uma ou várias leituras de uma disposição do direito da União, na medida em que nenhuma dessas outras leituras pareça suficientemente plausível ao órgão jurisdicional nacional em causa, nomeadamente à luz do contexto e da finalidade da referida disposição, bem como do sistema normativo em que se insere, não pode ser suficiente para considerar que existe uma dúvida razoável quanto à interpretação correta dessa disposição.

49 Contudo, quando a existência de correntes de jurisprudência divergentes — nos órgãos jurisdicionais dum mesmo Estado-Membro ou entre órgãos jurisdicionais de Estados-Membros diferentes — relativas à interpretação de uma disposição do direito da União aplicável ao litígio no processo principal for levada ao conhecimento do órgão jurisdicional nacional que decide em última instância, este deve prestar especial atenção na sua apreciação relativa a uma eventual ausência de dúvida razoável quanto à interpretação correta da disposição da União em causa e ter em conta, nomeadamente, o objetivo prosseguido pelo processo prejudicial que é assegurar a unidade de interpretação do direito da União.

50 Há que salientar, em quarto lugar, que os órgãos jurisdicionais nacionais cujas decisões não são suscetíveis de recurso jurisdicional de direito interno devem apreciar sob a sua própria responsabilidade, de forma independente e com toda a atenção exigida, se se encontram numa das situações que lhes permite absterem-se de submeter ao Tribunal de Justiça uma questão de interpretação do direito da União que tenha sido suscitada no processo (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de setembro de 2005, *Intermodal Transports*, C-495/03, EU:C:2005:552, n.º 37 e jurisprudência referida; de 9 de setembro de 2015, *Ferreira da Silva e Brito e o.*, C-160/14, EU:C:2015:565, n.º 40, bem como de 9 de setembro de 2015, *X e van Dijk*, C-72/14 e C-197/14, EU:C:2015:564, n.ºs 58 e 59).

51 A este respeito, decorre do sistema instituído pelo artigo 267.º TFUE, lido à luz do artigo 47.º, segundo parágrafo, da Carta, que, quando um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não são suscetíveis de recurso jurisdicional de direito interno considere, pelo facto de estar na presença de uma das três situações mencionadas no n.º 33 do presente acórdão, que está dispensado da obrigação de submeter ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial, prevista no artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE, os motivos da sua decisão devem revelar, ou que a questão de direito da União suscitada não é pertinente para a solução do litígio, ou que a interpretação da disposição em causa do direito da União se baseia na jurisprudência do Tribunal de Justiça ou, na falta



dessa jurisprudência, que a interpretação do direito da União impõe-se ao órgão jurisdicional nacional que decide em última instância com tal evidência que não dá lugar a nenhuma dúvida razoável.

52 Por último, deve ainda analisar-se se um órgão jurisdicional nacional que decide em última instância está dispensado da obrigação de submeter ao Tribunal de Justiça uma questão relativa à interpretação do direito da União, prevista no artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE, quando o reenvio prejudicial tenha sido proposto por uma parte no processo numa fase avançada da tramitação deste, nomeadamente após um primeiro reenvio prejudicial efetuado, além do mais, na sequência de um pedido dessa parte.

53 A este respeito, cabe recordar que o sistema de cooperação direta entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, instaurado pelo artigo 267.º TFUE, é alheio a qualquer iniciativa das partes (v., neste sentido, Acórdãos de 18 de julho de 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, n.º 28 e jurisprudência referida, e de 3 de junho de 2021, Bankia, C-910/19, EU:C:2021:433, n.º 22). Estas últimas não podem privar os órgãos jurisdicionais nacionais da sua independência no exercício do poder visado no n.º 50 do presente acórdão, nomeadamente obrigando-os a apresentar um pedido de decisão prejudicial (v., neste sentido, Acórdão de 22 de novembro de 1978, Mattheus, 93/78, EU:C:1978:206, n.º 5).

54 Por conseguinte, o sistema instaurado pelo artigo 267.º TFUE não constitui uma via de recurso para as partes num litígio pendente num órgão jurisdicional nacional. Assim, não basta que uma parte sustente que o litígio coloca uma questão de interpretação do direito da União para que o órgão jurisdicional em causa seja obrigado a considerar que essa questão é suscitada na aceção do artigo 267.º TFUE (Acórdão de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o., 283/81, EU:C:1982:335, n.º 9).

55 Daqui resulta que a determinação e a formulação das questões a submeter ao Tribunal de Justiça são da competência do órgão jurisdicional nacional e as partes no processo principal não podem alterar o seu teor (v., neste sentido, Acórdão de 18 de julho de 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi, C-136/12, EU:C:2013:489, n.º 29 e jurisprudência referida).

56 Além disso, compete exclusivamente ao órgão jurisdicional nacional decidir em que fase do processo é que deve submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça (v., neste sentido, Acórdão de 17 de julho de 2008, Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, n.º 29 e jurisprudência referida), contudo, este último não tem competência para conhecer do reenvio a título prejudicial se, no momento em que este teve lugar, o processo no órgão jurisdicional de reenvio já estiver encerrado (Acórdão de 13 de abril de 2000, Lehtonen e Castors Braine, C-176/96, EU:C:2000:201, n.º 19).

57 Resulta das considerações precedentes que, quando se encontre na presença de uma das situações visadas no n.º 33 do presente acórdão, um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso jurisdicional de interno não é obrigado a submeter uma questão ao Tribunal de Justiça, na aceção do artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE, mesmo quando a questão relativa à interpretação do direito da União seja suscitada por uma parte no processo.

58 Em contrapartida, resulta das considerações expostas nos n.ºs 32 e 33 do presente acórdão que, se esse órgão jurisdicional constatar que não se encontra na presença de uma dessas situações, o artigo 267.º TFUE, terceiro parágrafo, impõe-lhe que submeta ao Tribunal de Justiça qualquer questão relativa à interpretação do direito da União suscitada no processo.

59 O facto de o referido órgão jurisdicional já ter submetido ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial no âmbito do mesmo processo nacional não põe em causa esta obrigação quando uma questão de interpretação do direito da União cuja resposta é necessária para a solução do litígio subsiste após a decisão do Tribunal de Justiça.



60 O órgão jurisdicional de reenvio refere-se, contudo, a disposições processuais nacionais nos termos das quais uma nova questão de interpretação do direito da União suscitada por uma parte no âmbito do litígio no processo principal após a interposição do recurso seria inadmissível, pelo facto de alterar o objeto do litígio, nomeadamente quando é colocada após um primeiro reenvio prejudicial.

61 A este respeito, deve recordar-se que um órgão jurisdicional nacional que decide em última instância pode abster-se de submeter uma questão prejudicial ao tribunal de Justiça por razões de inadmissibilidade que são próprias do processo nesse órgão jurisdicional, sob reserva do respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade (v., neste sentido, Acórdão de 14 de dezembro de 1995, van Schijndel e van Veen, C-430/93 e C-431/93, EU:C:1995:441, n.º 17, e de 15 de março de 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, n.º 56).

62 O princípio da equivalência exige que a totalidade das regras aplicáveis às ações ou recursos se aplique indistintamente às ações ou recursos baseados na violação do direito da União e às ações ou recursos semelhantes, baseados na violação do direito interno (Acórdão de 15 de março de 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, n.º 50 e jurisprudência referida).

63 No que se refere ao princípio da efetividade, as regras processuais nacionais não devem ser suscetíveis de tornar impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União. A este respeito, há que ter em conta o lugar que essas regras ocupam em todo o processo, a tramitação e as suas particularidades, perante as várias instâncias nacionais. Nesta perspetiva, há que ter em conta, se necessário, os princípios subjacentes ao sistema jurisdicional nacional, como a proteção dos direitos de defesa, o princípio da segurança jurídica e a correta tramitação do processo (Acórdão de 15 de março de 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, n.ºs 52 e 53 e jurisprudência referida).

64 Assim, o Tribunal de Justiça declarou que as regras processuais nacionais por força das quais o objeto do litígio é determinado pelos fundamentos do recurso invocados no momento da sua interposição são incompatíveis com o princípio da efetividade quando assegurem a correta tramitação do processo, nomeadamente preservando-o dos atrasos inerentes à apreciação dos fundamentos novos (v., neste sentido, Acórdão de 14 de dezembro de 1995, van Schijndel e van Veen, C-430/93 e C-431/93, EU:C:1995:441, n.º 21).

65 No caso de, por força das regras processuais do Estado-Membro em causa que respeitam os princípios da equivalência e da efetividade, os fundamentos invocados perante um órgão jurisdicional referido no artigo 267.º, terceiro parágrafo, TFUE deverem ser declarados inadmissíveis, um pedido de decisão prejudicial não pode ser considerado necessário e pertinente para que esse órgão jurisdicional possa proferir a sua decisão (Acórdão de 15 de março de 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, n.º 44).

66 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 267.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não são suscetíveis de recurso jurisdicional de direito interno deve cumprir a sua obrigação de submeter ao Tribunal de Justiça uma questão relativa à interpretação do direito da União perante si suscitada, a menos que constate que essa questão não é pertinente ou que a disposição do direito da União em causa já foi objeto de interpretação por parte do Tribunal de Justiça ou que a interpretação correta do direito da União se impõe com tal evidência que não dá lugar a nenhuma dúvida razoável. A existência dessa eventualidade deve ser avaliada em função das características próprias do direito da União, das dificuldades particulares que a sua interpretação apresenta e do risco de divergências jurisprudenciais na União. Esse órgão jurisdicional não pode ser dispensado da referida obrigação pelo simples facto de já ter submetido ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial no âmbito do mesmo processo nacional. No entanto,



pode abster-se de submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça por razões de inadmissibilidade próprias do processo nesse órgão jurisdicional, sob reserva do respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade.

Quanto à segunda e terceira questões

67 Com a segunda e terceira questões, que devem ser examinadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 2.º e 3.º TUE, o artigo 4.º, n.º 2, os artigos 9.º, 26.º, 34.º, o artigo 101.º, n.º 1, alínea e), e os artigos 106.º, 151.º a 153.º e 156.º TFUE, os artigos 16.º e 28.º da Carta, a Carta Social Europeia e a Carta dos Direitos Sociais devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional que não prevê a revisão periódica dos preços depois da adjudicação dos contratos públicos nos setores visados na Diretiva 2004/17.

68 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, a necessidade de se chegar a uma interpretação do direito da União que seja útil ao juiz nacional exige que este respeite escrupulosamente as exigências de conteúdo de um pedido de decisão prejudicial e que figurem expressamente no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, presumindo-se que o órgão jurisdicional de reenvio delas tem conhecimento (Acórdão de 19 de abril de 2018, *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, C-152/17, EU:C:2018:264, n.º 21 e jurisprudência referida). Estes requisitos são, aliás, recordados nas Recomendações do Tribunal de Justiça à atenção dos órgãos jurisdicionais nacionais, relativas à apresentação de processos prejudiciais (JO 2019, C 380, p. 1).

69 Assim, é indispensável, como enuncia o artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo, que a decisão de reenvio contenha a exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como o nexo que esse órgão estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal (v., neste sentido, Acórdão de 19 de abril de 2018, *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi*, C-152/17, EU:C:2018:264, n.º 22 e jurisprudência referida).

70 No caso em apreço, importa constatar que, com o presente pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio não sanou a lacuna salientada pelo Tribunal de Justiça no n.º 23 do seu Acórdão de 19 de abril de 2018, *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi* (C-152/17, EU:C:2018:264), na medida em que, em violação do artigo 94.º, alínea c), do Regulamento de Processo, nem sempre expõe com a precisão e a clareza exigidas as razões pelas quais considera que a interpretação do artigo 3.º TUE, bem como do artigo 26.º e do artigo 101.º, n.º 1, alínea c), TFUE, lhe parece necessária ou útil para a solução do litígio no processo principal, nem a conexão entre o direito da União e a legislação nacional aplicável a esse litígio. O referido órgão jurisdicional também não especifica as razões que o levaram a interrogar-se sobre a interpretação das outras disposições e atos mencionados na segunda e terceira questões submetidas, entre as quais figura, em especial, a Carta Social Europeia, que, de resto, o Tribunal de Justiça não tem competência para interpretar (v., neste sentido, Acórdão de 5 de fevereiro de 2015, *Nisttahuz Poclava*, C-117/14, EU:C:2015:60, n.º 43), mas limita-se, em substância, a expor as questões dos recorrentes no processo principal a esse respeito, como resulta do n.º 20 do presente acórdão, sem apresentar a sua própria apreciação.

71 Daqui resulta que a segunda e terceira questões são inadmissíveis.

Quanto às despesas

72 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 (Grande Secção) declara:

O artigo 267.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional nacional cujas decisões não são suscetíveis de recurso jurisdicional de direito interno deve cumprir a sua obrigação de submeter ao Tribunal de Justiça uma questão relativa à interpretação do direito da União perante si suscitada, a menos que constate que essa questão não é pertinente ou que a disposição do direito da União em causa já foi objeto de interpretação por parte do Tribunal de Justiça ou que a interpretação correta do direito da União se impõe com tal evidência que não dá lugar a nenhuma dúvida razoável.

A existência dessa eventualidade deve ser avaliada em função das características próprias do direito da União, das dificuldades particulares que a sua interpretação apresenta e do risco de divergências jurisprudenciais na União.

Esse órgão jurisdicional não pode ser dispensado da referida obrigação pelo simples facto de já ter submetido ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial no âmbito do mesmo processo nacional. No entanto, pode abster-se de submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça por razões de inadmissibilidade próprias do processo nesse órgão jurisdicional, sob reserva do respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade.

Assinaturas

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Nona Secção) de 6 de outubro de 2021, processo C-613/20, EU:C:2021:820 (CS contra Eurowings GmbH) - Reenvio prejudicial — Transportes aéreos — Regulamento (CE) n.º 261/2004 — Artigo 5.º, n.º 3 — Regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de cancelamento ou atraso considerável dos voos — Isenção da obrigação de indemnização — Conceito de “circunstâncias extraordinárias” — Greve do pessoal da companhia aérea — Greve do pessoal de uma filial por solidariedade com o pessoal da sociedade-mãe:

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91 (JO 2004, L 46, p. 1).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe CS à Eurowings GmbH a propósito da recusa desta última em indemnizar CS pelo cancelamento do voo em que este reservou um lugar.

Quadro jurídico

Regulamento n.º 261/2004

3 Os considerandos 1, 4, 14 e 15 do Regulamento n.º 261/2004 enunciam:



«(1) A ação da [União] no domínio do transporte aéreo deve ter, entre outros, o objetivo de garantir um elevado nível de proteção dos passageiros. Além disso, devem ser tidas plenamente em conta as exigências de proteção dos consumidores em geral.
[...]

(4) Por conseguinte, a [União] deverá elevar os níveis de proteção estabelecidos [no] [R]egulamento [(CEE) n.º 295/91 do Conselho, de 4 de fevereiro de 1991, que estabelece regras comuns relativas a um sistema de compensação por recusa de embarque de passageiros nos transportes aéreos regulares (JO 1991, L 36, p. 5)], quer para reforçar os direitos dos passageiros, quer para garantir que as transportadoras aéreas operem em condições harmonizadas num mercado liberalizado.
[...]

(14) Tal como ao abrigo da Convenção [para a Unificação de Certas Regras Relativas ao Transporte Aéreo Internacional, celebrada em Montreal, em 28 de maio de 1999, e aprovada, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão 2001/539/CE do Conselho, de 5 de abril de 2001 (JO 2001, L 194, p. 38)], as obrigações a que estão sujeitas as transportadoras aéreas operadoras deverão ser limitadas ou eliminadas nos casos em que a ocorrência tenha sido causada por circunstâncias extraordinárias que não poderiam ter sido evitadas mesmo que tivessem sido tomadas todas as medidas razoáveis. Essas circunstâncias podem sobrevir, em especial, em caso de instabilidade política, condições meteorológicas incompatíveis com a realização do voo em causa, riscos de segurança, falhas inesperadas para a segurança do voo e greves que afetem o funcionamento da transportadora aérea.

(15) Considerar-se-á que existem circunstâncias extraordinárias sempre que o impacto de uma decisão de gestão do tráfego aéreo, relativa a uma determinada aeronave num determinado dia provoque um atraso considerável, um atraso de uma noite ou o cancelamento de um ou mais voos dessa aeronave, não obstante a transportadora aérea em questão ter efetuado todos os esforços razoáveis para evitar atrasos ou cancelamentos.»

4 Sob a epígrafe «Definições», o artigo 2.º deste regulamento dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

b) “Transportadora aérea operadora”, uma transportadora aérea que opera ou pretende operar um voo ao abrigo de um contrato com um passageiro, ou em nome de uma pessoa coletiva ou singular que tenha contrato com esse passageiro;

[...]

l) “Cancelamento”, a não realização de um voo que anteriormente estava programado e em que, pelo menos, um lugar foi reservado.»

5 Nos termos do artigo 5.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Cancelamento»:

«1. Em caso de cancelamento de um voo, os passageiros em causa têm direito a:

[...]

c) Receber da transportadora aérea operadora indemnização nos termos do artigo 7.º, salvo se:

i) tiverem sido informados do cancelamento pelo menos duas semanas antes da hora programada de partida, ou



ii) tiverem sido informados do cancelamento entre duas semanas e sete dias antes da hora programada de partida e se lhes tiver sido oferecido reencaminhamento que lhes permitisse partir até duas horas antes da hora programada de partida e chegar ao destino final até quatro horas depois da hora programada de chegada, ou

iii) tiverem sido informados do cancelamento menos de sete dias antes da hora programada de partida e se lhes tiver sido oferecido reencaminhamento que lhes permitisse partir até uma hora antes da hora programada de partida e chegar ao destino final até duas horas depois da hora programada de chegada.
[...]

3. A transportadora aérea operadora não é obrigada a pagar uma indemnização nos termos do artigo 7.º, se puder provar que o cancelamento se ficou a dever a circunstâncias extraordinárias que não poderiam ter sido evitadas mesmo que tivessem sido tomadas todas as medidas razoáveis.
[...]

6 Sob a epígrafe «Direito a indemnização», o artigo 7.º do mesmo regulamento prevê, no seu n.º 1:

«Em caso de remissão para o presente artigo, os passageiros devem receber uma indemnização no valor de:

- a) 250 euros para todos os voos até 1500 quilómetros;*
 - b) 400 euros para todos os voos intracomunitários com mais de 1500 quilómetros e para todos os outros voos entre 1500 e 3500 quilómetros;*
 - c) 600 euros para todos os voos não abrangidos pelas alíneas a) ou b).*
- [...]

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

7 CS tinha reservado um lugar num voo que ligava Salzburgo (Áustria) a Berlim (aeroporto de Berlim-Tegel, Alemanha). A distância de voo entre estas duas cidades não excede 1 500 km. Esse voo, que devia ser operado pela Eurowings em 20 de outubro de 2019, teve, contudo, de ser cancelado devido a uma greve do pessoal de cabine desta transportadora aérea operadora.

8 Essa greve foi organizada por iniciativa do sindicato UFO, que é um sindicato de hospedeiras de bordo e de comissários de bordo. Era consequência de negociações coletivas levadas a cabo com a Lufthansa AG, sociedade-mãe da Eurowings. Em 18 de outubro de 2019, a fim de acelerar o processo das negociações e de aumentar a pressão sobre a sociedade-mãe do grupo, a greve de 14 de outubro de 2019 foi alargada aos trabalhadores de várias filiais, entre as quais a Eurowings. Inicialmente prevista para 20 de outubro de 2019, das 5h00 às 11h00, a referida greve foi prorrogada até à meia-noite, no próprio dia e sem aviso prévio. Devido à prorrogação da duração desta greve, não foi possível respeitar a programação dos voos definida para esse dia. Consequentemente, a Eurowings teve de cancelar 158 voos dos 712 atribuídos para o dia 20 de outubro de 2019, entre os quais o de CS.

9 CS exige o pagamento da indemnização de 250 euros prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 261/2004. Alega que a greve do pessoal de cabine que levou ao cancelamento do seu voo não constitui uma «circunstância extraordinária», na aceção do artigo 5.º, n.º 3, deste regulamento, e é imputável à Eurowings. A greve parece decorrer de medidas de reestruturação internas da própria transportadora aérea operadora e deveria ter sido evitada por esta através de negociações e de acordos correspondentes. Além disso, os conflitos coletivos são inerentes



ao exercício da atividade de transportadora aérea. Por último, o acordo celebrado posteriormente demonstra que a Eurowings estava em condições de resolver o conflito social. Assim, a greve enquadra-se no âmbito do exercício normal da atividade desta transportadora e também não estava fora do seu domínio de influência.

10 A Eurowings alega, por seu lado, que na origem do cancelamento do voo estiveram circunstâncias extraordinárias. A greve de 14 de outubro de 2019 dizia respeito unicamente à Lufthansa e só foi alargada às suas filiais, entre as quais a Eurowings, em 18 de outubro de 2019. Além disso, a greve deveria inicialmente ter decorrido das 5h00 às 11h00. Foi apenas no dia da greve que este período foi prorrogado até à meia-noite, espontaneamente e sem aviso prévio do sindicato. A Eurowings só foi informada às 5h30 da manhã do próprio dia, o que tornou obsoleto o plano de emergência que tinha elaborado para gerir o período de greve inicialmente previsto. Além disso, recorrendo à subcontratação no dia do voo de CS, acabou por só ter sido obrigada a cancelar 158 voos num total de 712 voos em causa. A Eurowings tomou, por isso, todas as medidas ao seu alcance para reduzir as consequências negativas do movimento social na globalidade dos voos normalmente programados para esse dia. Por último, em 18 de outubro de 2019, a Lufthansa cedeu às reivindicações e anunciou um aumento salarial de 2 %. Por conseguinte, a greve na Lufthansa foi desconvocada, enquanto a greve na Eurowings, embora já sem fundamento, foi mantida. Assim, esta greve não se insere no exercício normal da atividade de uma transportadora aérea nem era controlável pela Eurowings, uma vez que a sua extensão e a prorrogação da sua duração representavam uma circunstância extraordinária que não podia evitar.

11 CS intentou uma ação no Bezirksgericht Salzburg (Tribunal de Primeira Instância de Salzburgo, Áustria) destinada a obter a condenação da Eurowings no pagamento da indemnização de 250 euros prevista no artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 261/2004. Este órgão jurisdicional indeferiu o seu pedido com o fundamento de que o movimento grevista em causa devia ser qualificado de «circunstância extraordinária», na aceção do artigo 5.º, n.º 3, deste regulamento. O referido órgão jurisdicional salientou nomeadamente, por um lado, que, embora a Lufthansa, enquanto sociedade-mãe do grupo, tenha respondido favoravelmente às reivindicações do pessoal, a greve foi mantida e mesmo ampliada. Por outro lado, enquanto filial da Lufthansa, a Eurowings não podia obter um acordo que vinculasse a sociedade-mãe. Além disso, dos 712 voos previstos para o dia da greve, a Eurowings tinha conseguido limitar os cancelamentos a 158 voos, sendo estes cancelamentos inevitáveis.

12 CS interpôs recurso dessa sentença no órgão jurisdicional de reenvio, o Landgericht Salzburg (Tribunal Regional de Salzburgo, Áustria).

13 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que o Tribunal de Justiça ainda não foi chamado a pronunciar-se sobre a situação em que a greve do pessoal de uma transportadora aérea operadora ocorre no contexto de um grupo de sociedades. Coloca-se, por conseguinte, a questão de saber se, e durante quanto tempo, se pode considerar que é inerente ao exercício normal da atividade da transportadora aérea em causa que os trabalhadores da filial se solidarizem com o apelo à greve de um sindicato contra a sociedade-mãe para apoiar as reivindicações salariais avançadas pelos sindicatos do pessoal de cabine da sociedade-mãe. Esta questão coloca-se sobretudo quando, na sequência do acordo celebrado entre o sindicato e a sociedade-mãe do grupo, a greve da filial se torna «autónoma», tendo o sindicato mantido e mesmo ampliado a greve sem motivo legítimo e tendo o pessoal de cabine seguido este apelo.

14 O órgão jurisdicional de reenvio considera que incumbe à transportadora aérea operadora provar uma circunstância extraordinária e demonstrar que não poderia ter evitado, em caso algum, essa circunstância através da adoção de medidas adaptadas à situação. A este respeito, coloca-se a questão de saber se basta que essa transportadora alegue que, apesar de as reivindicações sindicais terem sido satisfeitas pela sociedade-mãe, o apelo à greve foi mantido pelo



sindicato e mesmo posteriormente ampliado. O órgão jurisdicional de reenvio considera que não pode ser imposta nenhuma exigência excessiva à transportadora aérea operadora em matéria de ónus da prova. Se o motivo de uma greve for um impasse na negociação coletiva, mas for finalmente celebrado um acordo, a greve e a sua prorrogação são desprovidas de fundamento, desde que o procedimento não revele uma causa imputável à referida transportadora.

15 Esse órgão jurisdicional observa igualmente que, em caso de reorganização exigida por uma greve do pessoal de uma transportadora aérea operadora, seria admissível, por princípio, fixar prioridades, procurando a menor perturbação para todos os passageiros.

16 Foi neste contexto que o Landgericht Salzburg (Tribunal Regional de Salzburgo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Pode uma greve dos trabalhadores de uma transportadora aérea, convocada por um sindicato para fazer valer exigências salariais e/ou prestações sociais, constituir uma “circunstância extraordinária” na aceção do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 261/2004?

2) Poderá ser esse o caso, pelo menos:

a) Quando os trabalhadores da filial se solidarizam com o apelo à greve contra a sociedade mãe do grupo (Lufthansa AG) para apoiar exigências sindicais do pessoal de cabine da sociedade-mãe,

e

b) Especialmente quando a greve na filial se tornou «autónoma», após ter sido obtido um acordo com a sociedade-mãe do grupo, tendo o sindicato, sem motivos aparentes, mantido a greve e decidido mesmo ampliá-la e tendo o pessoal de cabine da filial seguido este apelo?

3) Para demonstrar que se verificou uma circunstância extraordinária, basta que a transportadora aérea operadora afirme que o sindicato manteve o apelo à greve sem nenhum motivo, tendo finalmente decidido prolongá-la apesar de a sociedade-mãe do grupo ter satisfeito as reivindicações? E quem é responsável caso as circunstâncias concretas não tiverem sido de facto esclarecidas?

4) Pode uma greve anunciada em 18 de outubro de 2019 para o período compreendido entre as 05h:00 e as 11h:00 do dia 20 de outubro de 2019 na filial da recorrida, que finalmente, de maneira espontânea, foi prolongada, às 05h:30 de 20 de outubro de 2019, até às 24h00, constituir uma circunstância que já não é efetivamente controlável?

5) Constituem medidas adequadas à situação as medidas de precaução que consistem na preparação de planos de voo alternativos e de substituição dos voos cancelados devido à falta de tripulação de cabine através da subcontratação de outras companhias, tendo em especial atenção os destinos sem acesso terrestre ou com acesso terrestre difícil, e a distinção entre voos internos na Alemanha e voos intraeuropeus, tendo ainda em consideração o facto de apenas terem sido cancelados 158 de um total de 712 voos planeados para a data em causa?

6) Que requisitos probatórios devem ser impostos à alegação da transportadora aérea operadora de que foram tomadas todas as medidas razoavelmente viáveis do ponto de vista técnico e económico?»



Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira a quarta questões

17 Com as suas primeira a quarta questões prejudiciais, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 261/2004 deve ser interpretado no sentido de que um movimento grevista destinado a fazer valer reivindicações salariais e/ou sociais dos trabalhadores, iniciado a pedido de um sindicato do pessoal de uma transportadora aérea operadora por solidariedade com o movimento convocado contra a sociedade-mãe da qual essa transportadora é uma das filiais, que é seguido por uma categoria do pessoal dessa filial, cuja presença é necessária para operar um voo, e que se prolonga para além do termo inicialmente anunciado pelo sindicato que convocou a greve, apesar de entretanto se ter chegado a um acordo com a sociedade-mãe, está abrangido pelo conceito de «circunstâncias extraordinárias» na aceção desta disposição.

18 Antes de mais, há que recordar que, em caso de cancelamento de um voo, o artigo 5.º do Regulamento n.º 261/2004 prevê que os passageiros em causa têm direito a receber da transportadora aérea operadora uma indemnização nos termos do artigo 7.º, n.º 1, salvo se tiverem sido previamente informados desse cancelamento nos prazos previstos no n.º 1, alínea c), i) a iii), do referido artigo 5.º O artigo 5.º, n.º 3, do referido regulamento permite todavia que essa transportadora não seja obrigada a indemnizar se puder provar que o cancelamento se ficou a dever a «circunstâncias extraordinárias» que não poderiam ter sido evitadas mesmo que tivessem sido tomadas todas as medidas razoáveis (v., neste sentido, Acórdão de 23 de março de 2021, Airhelp, C-28/20, EU:C:2021:226, n.ºs 21 e 22 e jurisprudência referida).

19 O conceito de «circunstâncias extraordinárias», na aceção do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 261/2004, que deve ser objeto de interpretação estrita, designa eventos que, devido à sua natureza ou à sua origem, não são inerentes ao exercício normal da atividade da transportadora aérea em causa e escapam ao controlo efetivo desta última, sendo estes dois requisitos cumulativos e devendo a sua observância ser objeto de apreciação caso a caso (v., neste sentido, Acórdão de 23 de março de 2021, Airhelp, C-28/20, EU:C:2021:226, n.ºs 23 e 24 e jurisprudência referida).

20 Em primeiro lugar, como resulta do n.º 28 do Acórdão de 23 de março de 2021, Airhelp (C-28/20, EU:C:2021:226), apesar de consubstanciar um momento de conflito nas relações entre os trabalhadores e o empregador, cuja atividade visa paralisar, a greve não deixa de ser uma das expressões possíveis da negociação social e, portanto, deve ser entendida como um evento inerente ao exercício normal da atividade do empregador em causa, independentemente das especificidades do mercado de trabalho em causa ou da legislação nacional aplicável no que respeita à execução desse direito fundamental garantido no artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

21 Tais considerações devem também prevalecer quando o empregador é, como no caso em apreço, uma transportadora aérea operadora, podendo esta última, no exercício da sua atividade, ser habitualmente confrontada com divergências ou mesmo conflitos com os membros do seu pessoal ou com parte dele (v., neste sentido, Acórdão de 17 de abril de 2018, Krüsemann e o., C-195/17, C-197/17 a C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17, C-274/17, C-275/17, C-278/17 a C-286/17 e C-290/17 a C-292/17, EU:C:2018:258, n.ºs 41 e 42). Ora, medidas relativas às condições de trabalho e de remuneração do pessoal de uma transportadora aérea operadora fazem parte da gestão normal das atividades da referida transportadora (Acórdão de 23 de março de 2021, Airhelp, C-28/20, EU:C:2021:226, n.º 29).



22 Assim, uma greve cujo objetivo se limita a obter de uma empresa de transporte aéreo um aumento do salário do pessoal de cabine constitui um evento inerente ao exercício normal da atividade dessa empresa, em especial quando a referida greve é organizada dentro de um quadro legal (v., neste sentido, Acórdão de 23 de março de 2021, *Airhelp*, C-28/20, EU:C:2021:226, n.º 30).

23 Além disso, na medida em que tanto a política social numa sociedade-mãe como a política do grupo por ela determinada podem ter incidência na política e na estratégia social das sociedades filiais desse mesmo grupo, não se pode considerar que uma greve desencadeada pelo pessoal de uma transportadora aérea operadora por solidariedade com a seguida pelo pessoal da sociedade-mãe da qual essa transportadora é uma filial não é um evento inerente ao exercício normal da atividade desta última. Como a Comissão Europeia salientou nas suas observações escritas, não é raro nem imprevisível que os conflitos sociais se estendam a diferentes partes de um grupo de empresas durante negociações coletivas.

24 Em segundo lugar, uma greve motivada por reivindicações salariais e/ou sociais dos trabalhadores deve ser considerada um evento que não escapa inteiramente ao controlo efetivo da transportadora aérea em causa (v., neste sentido, Acórdão de 23 de março de 2021, *Airhelp*, C-28/20, EU:C:2021:226, n.º 36), mesmo quando a greve é desencadeada por solidariedade com o pessoal grevista da sociedade-mãe da qual essa transportadora é uma das filiais.

25 Com efeito, em primeiro lugar, uma vez que, para os trabalhadores, a greve constitui um direito garantido pelo artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve considerar-se que o facto de estes invocarem esse direito e, consequentemente, desencadearem um movimento nesse sentido é abrangido pelo domínio do previsível para qualquer entidade patronal, quando essa greve é precedida de um aviso prévio (v., neste sentido, Acórdão de 23 de março de 2021, *Airhelp*, C-28/20, EU:C:2021:226, n.º 32).

26 Aliás, o Tribunal de Justiça já declarou, no n.º 18 do Acórdão de 7 de maio de 1991, *Organisation Danske Slagterier* (C-338/89, EU:C:1991:192), que uma greve precedida de aviso prévio previsto pela legislação nacional aplicável e em relação à qual foi anunciado poder abranger setores que afetam as atividades de uma empresa inicialmente não visada pela referida greve não constitui um evento anormal e imprevisível.

27 Por analogia, quando um sindicato apela à greve do pessoal de uma sociedade-mãe, é previsível que o pessoal de outras entidades do grupo dirigido por essa sociedade-mãe se junte ao movimento grevista por solidariedade ou para defender, nessa ocasião, os seus próprios interesses.

28 Em segundo lugar, uma vez que a realização de uma greve constitui um evento previsível para o empregador, este tem, em princípio, os meios para se preparar para ela e, sendo caso disso, para atenuar as suas consequências, pelo que mantém, em certa medida, o controlo dos acontecimentos. Uma vez que, como foi salientado no n.º 19 do presente acórdão, o conceito de «circunstâncias extraordinárias», na aceção do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 261/2004, deve ser objeto de interpretação estrita, há que considerar que a escolha do termo «extraordinárias» demonstra a vontade do legislador da União de apenas incluir nesse conceito as circunstâncias sobre as quais a transportadora aérea operadora não tem nenhum controlo. Ora, à semelhança de qualquer empregador, essa transportadora confrontada com uma greve do seu pessoal, que é motivada por reivindicações relativas às condições salariais e/ou sociais, não pode alegar que não tem nenhum controlo sobre esse movimento (v., neste sentido, Acórdão de 23 de março de 2021, *Airhelp*, C-28/20, EU:C:2021:226, n.ºs 35 e 36). O mesmo acontece quando uma greve é desencadeada pelo pessoal de uma transportadora aérea operadora por solidariedade com o pessoal da sua sociedade-mãe.



29 Por conseguinte, para garantir o efeito útil da obrigação de indemnização consagrada no artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 261/2004, uma greve do pessoal de uma transportadora aérea operadora não pode ser qualificada de «circunstância extraordinária», na aceção do artigo 5.º, n.º 3, do referido regulamento, quando a mesma greve está ligada a reivindicações salariais e/ou sociais do pessoal dessa transportadora, suscetíveis de ser tratadas no âmbito do diálogo social interno do grupo de sociedades ao qual pertence a referida transportadora. Esta conclusão não pode, aliás, ser posta em causa pelo caráter eventualmente irrazoável ou desproporcionado das reivindicações formuladas pelos grevistas, uma vez que, de qualquer modo, a determinação do nível dos salários recai no âmbito das relações de trabalho entre o empregador e os seus trabalhadores (v., neste sentido, Acórdão de 23 de março de 2021, Airhelp, C-28/20, EU:C:2021:226, n.ºs 37 e 38).

30 Em terceiro lugar, como resulta do n.º 42 do Acórdão de 23 de março de 2021, Airhelp (C-28/20, EU:C:2021:226), ao indicar, no considerando 14 do Regulamento n.º 261/2004, que podem sobrevir circunstâncias extraordinárias, em especial, em caso de greves que afetem o funcionamento da transportadora aérea operadora, o legislador da União pretendeu fazer referência às greves externas à atividade da transportadora aérea em causa. Daqui resulta que são designadamente suscetíveis de constituir «circunstâncias extraordinárias», na aceção do artigo 5.º, n.º 3, daquele regulamento, movimentos grevistas desencadeados e seguidos por controladores aéreos ou pelo pessoal de um aeroporto.

31 Em contrapartida, uma greve desencadeada e seguida por membros do próprio pessoal de uma transportadora aérea constitui um evento «interno» dessa empresa, mesmo quando se trata de uma greve convocada pelos sindicatos, uma vez que estes atuam no interesse dos trabalhadores da referida empresa. Se, no entanto, tal greve tiver origem em reivindicações que só os poderes públicos podem satisfazer e que, por conseguinte, escapam ao controlo efetivo da transportadora aérea em causa, a mesma é suscetível de constituir uma «circunstância extraordinária», na aceção do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 261/2004 (Acórdão de 23 de março de 2021, Airhelp, C-28/20, EU:C:2021:226, n.ºs 44 e 45).

32 A este respeito, não se pode considerar determinante o facto de uma greve se prolongar para além do período eventualmente mencionado no aviso prévio de greve, apesar de entretanto se ter chegado a um acordo com a sociedade-mãe. Com efeito, mesmo admitindo que, ao abrigo do direito nacional, a ultrapassagem da duração inicialmente anunciada pelo sindicato que convocou a greve leve a classificar essa greve de ilegal, esta consideração não pode influir na classificação dessa greve nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 261/2004 (v., neste sentido, Acórdão de 17 de abril de 2018, Krüsemann e o., C-195/17, C-197/17 a C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17, C-274/17, C-275/17, C-278/17 a C-286/17 e C-290/17 a C-292/17, EU:C:2018:258, n.º 46).

33 Como o Tribunal de Justiça já salientou, distinguir entre greves legais e ilegais, com base no direito nacional aplicável, para determinar se as mesmas devem ser qualificadas de «circunstâncias extraordinárias», na aceção do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 261/2004, teria como consequência fazer depender o direito a indemnização dos passageiros da legislação social própria de cada Estado-Membro, prejudicando, assim, os objetivos do Regulamento n.º 261/2004, visados nos seus considerandos 1 e 4, de garantir um elevado nível de proteção dos passageiros e condições equivalentes de exercício das atividades de transportadora aérea no território da União Europeia (Acórdão de 17 de abril de 2018, Krüsemann e o., C-195/17, C-197/17 a C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17, C-274/17, C-275/17, C-278/17 a C-286/17 e C-290/17 a C-292/17, EU:C:2018:258, n.º 47).

34 Nestas condições, há que responder à primeira a quarta questões prejudiciais que o artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 261/2004 deve ser interpretado no sentido de que um movimento



grevista destinado a fazer valer reivindicações salariais e/ou sociais dos trabalhadores, iniciado a pedido de um sindicato do pessoal de uma transportadora aérea operadora por solidariedade com o movimento convocado contra a sociedade-mãe da qual essa transportadora é uma das filiais, que é seguido por uma categoria do pessoal dessa filial, cuja presença é necessária para operar um voo, e que se prolonga para além do termo inicialmente anunciado pelo sindicato que convocou a greve, apesar de entretanto se ter chegado a um acordo com a sociedade-mãe, não está abrangido pelo conceito de «circunstâncias extraordinárias» na aceção desta disposição.

Quando à quinta e sexta questões

35 Não há que responder à quinta e sexta questões prejudiciais, uma vez que assentam na premissa de que uma greve como a que está em causa no processo principal deve ser qualificada de «circunstância extraordinária», na aceção do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento n.º 261/2004.

Quanto às despesas

36 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 (Nona Secção) declara:

O artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91, deve ser interpretado no sentido de que um movimento grevista destinado a fazer valer reivindicações salariais e/ou sociais dos trabalhadores, iniciado a pedido de um sindicato do pessoal de uma transportadora aérea operadora por solidariedade com o movimento convocado contra a sociedade-mãe da qual essa transportadora aérea é uma das filiais, que é seguido por uma categoria do pessoal dessa filial, cuja presença é necessária para operar um voo, e que se prolonga para além do termo inicialmente anunciado pelo sindicato que convocou a greve, apesar de entretanto se ter chegado a um acordo com a sociedade-mãe, não está abrangido pelo conceito de «circunstâncias extraordinárias» na aceção desta disposição.

Assinaturas



- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 2 de setembro de 2021, processo C-928/19 P, EU:C:2021:656 (European Federation of Public Service Unions (EPSU) contra Comissão Europeia) - Recurso de decisão do Tribunal Geral — Direito institucional — Política social — Artigos 154.º e 155.º TFUE — Diálogo entre os parceiros sociais ao nível da União Europeia — Informação e consulta dos funcionários e agentes das administrações dos governos centrais dos Estados-Membros — Acordo celebrado entre os parceiros sociais — Pedido conjunto das partes signatárias desse acordo com vista à sua aplicação ao nível da União — Recusa da Comissão Europeia de submeter ao Conselho da União Europeia uma proposta de decisão — Grau de fiscalização jurisdicional — Dever de fundamentação da decisão de recusa:**

Resumo

Disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=245547&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=13628>

«Recurso EPSU: a Comissão não é obrigada a dar seguimento a um pedido de parceiros sociais com vista à aplicação, ao nível da União, do acordo que celebraram

O Tribunal de Justiça confirma o acórdão do Tribunal Geral e recorda a margem de apreciação de que a Comissão dispõe para decidir da oportunidade de apresentar ao Conselho uma proposta com vista a tal aplicação nos termos do artigo 155.º, n.º 2, TFUE

Em abril de 2015, a Comissão lançou uma consulta relativa à eventual extensão do âmbito de aplicação de várias diretivas sobre a informação e consulta dos trabalhadores (1) aos funcionários e aos agentes das administrações centrais dos Estados-Membros. Alguns meses mais tarde, no âmbito dessa consulta, dois parceiros sociais, a Delegação Sindical da Administração Nacional e Europeia (DSANE) e os Empregadores da Administração Pública Europeia (EAPE), celebraram um acordo que instituiu um quadro geral para a informação e consulta dos funcionários e dos agentes dessas administrações nacionais. Em seguida, as partes no acordo pediram à Comissão que apresentasse ao Conselho da União Europeia uma proposta de decisão de aplicação desse acordo ao nível da União, com base no artigo 155.º, n.º 2, TFUE (2). Por Decisão de 5 de março de 2018, a Comissão indeferiu o seu pedido (a seguir «decisão controvertida»).

Em maio de 2018, a European Public Service Unions (EPSU), associação que reúne organizações sindicais europeias representativas dos trabalhadores dos serviços públicos e que contribuiu para a criação da DSANE, impugnou essa decisão no Tribunal Geral da União Europeia, pedindo a sua anulação. O Tribunal Geral negou provimento a esse recurso (3) por entender que o artigo 155.º, n.º 2, TFUE não obriga as instituições da União a dar seguimento a um pedido conjunto apresentado pelas partes signatárias de um acordo e destinado à aplicação desse acordo ao nível da União. Após ter considerado que a decisão controvertida devia ser objeto de uma fiscalização restrita, o Tribunal Geral entendeu que essa decisão cumpria o dever de fundamentação previsto no artigo 296 TFUE e que os motivos da referida decisão contestados eram procedentes.

Chamado a pronunciar-se sobre um recurso interposto pela EPSU do acórdão do Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, confirma esse acórdão do Tribunal Geral, recordando a margem de apreciação reconhecida à Comissão neste domínio e a fiscalização jurisdicional limitada relativa a tais decisões.

Apreciação do Tribunal de Justiça

No que respeita, antes de mais, à interpretação literal do artigo 155.º, n.º 2, TFUE, o Tribunal de Justiça salienta que esta disposição não contém nenhuma indicação quanto a uma eventual obrigação da Comissão de apresentar uma proposta de decisão ao Conselho. As fórmulas imperativas



utilizadas em várias versões linguísticas visam unicamente exprimir o carácter exclusivo dos dois procedimentos alternativos aí previstos, um dos quais é um procedimento específico que conduz à adoção de um ato da União.

Em seguida, no que diz respeito à sua interpretação contextual e teleológica, o Tribunal de Justiça analisa esta disposição no âmbito dos poderes conferidos à Comissão pelos Tratados, designadamente, pelo artigo 17.º TUE, cujo n.º 1 atribui a essa instituição a missão de promover o interesse geral da União, e cujo n.º 2 lhe reconhece o poder de iniciativa geral. O Tribunal de Justiça conclui daqui que o artigo 155.º, n.º 2, TFUE confere à Comissão uma competência específica, que se insere no âmbito do papel que lhe é atribuído no artigo 17.º, n.º 1, TUE, e que consiste em apreciar a oportunidade de fazer uma proposta com base num acordo celebrado entre parceiros sociais com vista à sua aplicação ao nível da União. Outra interpretação teria por resultado fazer prevalecer apenas os interesses dos parceiros sociais signatários de um acordo sobre a função de promoção do interesse geral da União de que a Comissão está investida. A autonomia dos parceiros sociais, consagrada no artigo 152.º, primeiro parágrafo, TFUE e que deve ser tida em conta no âmbito do diálogo social promovido enquanto objetivo da União pelo artigo 151.º, primeiro parágrafo, TFUE, não põe em causa esta conclusão. A existência desta autonomia, que caracteriza a fase de negociação de um eventual acordo entre parceiros sociais, não significa que a Comissão deva apresentar automaticamente ao Conselho uma proposta de decisão de aplicação de tal acordo ao nível da União a pedido daqueles, porquanto tal equivaleria a reconhecer a esses parceiros sociais um poder de iniciativa próprio que não lhes pertence.

Além disso, o Tribunal de Justiça salienta que a questão da natureza legislativa dos atos jurídicos adotados com base no artigo 155.º, n.º 2, TFUE, suscitada pelo EPSU, é distinta da do poder que a Comissão detém para decidir da oportunidade de apresentar ao Conselho uma proposta ao abrigo desta disposição e que o alcance desse poder da Comissão é o mesmo, seja o ato de natureza legislativa ou não.

Por outro lado, relativamente à problemática do grau de fiscalização jurisdicional da decisão controvertida, o Tribunal de Justiça recorda que a Comissão dispõe de uma margem de apreciação para decidir da oportunidade de apresentar ao Conselho uma proposta ao abrigo do artigo 155.º, n.º 2, TFUE. Dadas as apreciações complexas que a Comissão tem de realizar a este respeito, a fiscalização jurisdicional relativa a esse tipo de decisões é limitada. Tal limitação impõe-se, em especial, quando as instituições da União devam, como no caso em apreço, tomar em consideração interesses potencialmente divergentes e tomar decisões que implicam escolhas políticas tendo em conta considerações de ordem política, económica e social.

Por último, a recorrente alega uma pretensa violação da confiança legítima, ao considerar que a Comissão se afastou das suas comunicações anteriores publicadas em matéria de política social. A este respeito, o Tribunal de Justiça salienta que é verdade que uma instituição se autolimita no exercício do seu poder de apreciação, ao adotar regras de conduta e ao anunciar, através da sua publicação, que as aplicará no futuro aos casos por elas abrangidos. No entanto, na falta de um compromisso expresso e unívoco da parte da Comissão, não se pode considerar que, no caso em apreço, esta última se autolimitou no exercício da sua competência prevista por uma disposição de direito primário, ao comprometer-se a examinar exclusivamente certas considerações específicas antes de apresentar a sua proposta, transformando assim esta competência discricionária em competência vinculada, uma vez preenchidos certos requisitos.

Assim, o Tribunal de Justiça confirma que o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito, ao negar integralmente provimento ao recurso da EPSU.»



NOTAS:

1 Diretiva 98/59/CE do Conselho, de 20 de julho de 1998, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos (JO 1998, L 225, p. 16); Diretiva 2001/23/CE do Conselho, de 12 de março de 2001, de 12 de março de 2001, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos (JO 2001, L 82, p. 16); e Diretiva 2002/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2002, que estabelece um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores na Comunidade Europeia — Declaração Conjunta do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre representação dos trabalhadores (JO 2002, L 80, p. 29).

2 No essencial, resulta dessa disposição que a aplicação dos acordos celebrados entre parceiros sociais ao nível da União é feita quer de acordo com os processos e práticas próprios dos parceiros sociais e dos Estados-Membros, quer, nas matérias abrangidas pelo artigo 153.º (a saber domínios em matéria de política social), a pedido conjunto das partes signatárias, com base em decisão adotada pelo Conselho, sob proposta da Comissão.

3 Acórdão de 16 de outubro de 2019, EPSU e Goudriaan/Comissão, T-310/18.

• **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 23 de março de 2021, processo C-28/20, EU:C:2021:226 (Airhelp Ltd contra Scandinavian Airlines System Denmark – Norway – Sweden) - Reenvio prejudicial — Transportes aéreos — Regulamento (CE) n.º 261/2004 — Artigo 5.º, n.º 3 — Regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros em caso de cancelamento ou atraso considerável dos voos — Dispensa da obrigação de indemnização — Conceito de “circunstâncias extraordinárias” — Greve de pilotos organizada dentro de um quadro legal — Circunstâncias “internas” e “externas” à atividade da transportadora aérea operadora — Artigos 16.º, 17.º e 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Inexistência de ofensa à liberdade de empresa, ao direito de propriedade e ao direito de negociação da transportadora aérea:**

Resumo

«Uma greve organizada por um sindicato do pessoal de uma transportadora aérea e destinada, nomeadamente, a obter aumentos salariais não está abrangida pelo conceito de «circunstância extraordinária» suscetível de isentar a transportadora aérea da sua obrigação de pagar indemnizações por cancelamento ou atraso considerável dos voos em causa

Tal é o caso mesmo que a greve seja organizada no respeito das condições estabelecidas pela legislação nacional

Um passageiro tinha reservado um lugar num voo interno de Malmö para Estocolmo (Suécia), que devia ser operado pela Scandinavian Airlines System Denmark — Norway — Sweden (a seguir «SAS») em 29 de abril de 2019. No próprio dia, o voo foi cancelado devido à greve dos pilotos da SAS na Dinamarca, na Suécia e na Noruega (a seguir «greve em causa»).

Na sequência do fracasso das negociações levadas a cabo pelos sindicatos que representam os pilotos da SAS, que tinham por objetivo a celebração de uma nova convenção coletiva com a referida operadora aérea, estes sindicatos convocaram uma greve dos seus membros. Esta greve durou sete dias e levou a SAS a cancelar vários voos, entre os quais o voo reservado pelo passageiro em causa.



A Airhelp, à qual o referido passageiro cedeu os seus eventuais direitos oponíveis à SAS, apresentou no Attunda tingsrätt (Tribunal de Primeira Instância de Attunda, Suécia) um pedido destinado a obter a indemnização prevista no regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos (1), em caso de cancelamento de um voo. No caso em apreço, a SAS recusou-se a pagar essa indemnização, por considerar que a greve dos seus pilotos constituía uma «circunstância extraordinária», na aceção deste regulamento (2), uma vez que não era inerente ao exercício normal da sua atividade de prestação de serviços de transporte aéreo e escapava ao seu controlo efetivo. Por seu turno, a Airhelp considerava que esta greve não constituía uma «circunstância extraordinária», uma vez que os conflitos sociais, como as greves, suscetíveis de surgir por ocasião das negociações e da celebração de convenções coletivas, se inscrevem no curso normal dos negócios de uma companhia aérea.

O Tribunal de Primeira Instância de Attunda manifestou dúvidas quanto ao facto de saber se o conceito de «circunstâncias extraordinárias», na aceção do regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, abrange uma greve anunciada por organizações de trabalhadores na sequência de um pré-aviso, iniciada de forma lícita e destinada, nomeadamente, a obter aumentos salariais. Com efeito, em conformidade com o direito sueco, o aviso prévio de greve deve ser apresentado apenas uma semana antes do início da mesma.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Com o seu acórdão, proferido pela Grande Secção, o Tribunal de Justiça considera que não está abrangido pelo conceito de «circunstância extraordinária», na aceção do regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, um movimento de greve iniciado mediante convocação de um sindicato do pessoal de uma transportadora aérea operadora, no respeito das condições estabelecidas pela legislação nacional, nomeadamente do prazo de aviso prévio imposto por esta, destinado a fazer as reivindicações dos trabalhadores dessa transportadora e seguido por uma categoria de pessoal indispensável à realização de um voo.

O Tribunal de Justiça começa por recordar que o conceito de «circunstância extraordinária», previsto pelo Regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, designa acontecimentos que preenchem dois requisitos cumulativos, cuja observância deve ser objeto de apreciação caso a caso, concretamente, por um lado, não serem, devido à sua natureza ou à sua origem, inerentes ao exercício normal da atividade de uma transportadora aérea e, por outro, escapar ao controlo efetivo desta (3). Especifica igualmente que este conceito deve ser objeto de interpretação estrita, tendo em conta que, por um lado, o referido regulamento visa garantir um elevado nível de proteção dos passageiros dos transportes aéreos e, por outro, a dispensa da obrigação de indemnização prevista pelo mesmo regulamento constitui uma derrogação ao princípio do direito a indemnização dos referidos passageiros.

Em seguida, o Tribunal de Justiça examina a questão de saber se uma greve, iniciada mediante convocação de um sindicato do pessoal de uma transportadora aérea operadora, no respeito do prazo de pré-aviso imposto pela legislação nacional, destinada a fazer valer as reivindicações dos trabalhadores dessa transportadora e seguida por uma ou várias categorias de pessoal cuja presença é necessária para operar um voo, é suscetível de constituir uma «circunstância extraordinária», na aceção desse mesmo regulamento.

No que respeita, em primeiro lugar, à questão de saber se a greve em causa pode ser qualificada de acontecimento não inerente ao exercício normal da atividade de uma transportadora aérea, o Tribunal de Justiça salienta que o direito de desencadear uma ação coletiva, incluindo a greve, constitui um direito fundamental, previsto no artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). A este respeito, o Tribunal de Justiça precisa que a greve,



enquanto expressão possível da negociação social, deve ser considerada como um acontecimento inerente ao exercício normal da atividade do empregador, independentemente das especificidades do mercado de trabalho em causa ou da legislação nacional aplicável no que respeita à execução desse direito fundamental. Esta interpretação deve igualmente prevalecer quando o empregador é uma transportadora aérea operadora, uma vez que as medidas relativas às condições de trabalho e à remuneração do pessoal de uma transportadora aérea estão abrangidas na gestão normal das suas atividades. Assim, uma greve cujo objetivo se limita a obter de uma empresa de transporte aéreo um aumento do salário dos pilotos, uma alteração dos seus horários de trabalho e uma maior previsibilidade em matéria de tempo de trabalho constitui um acontecimento inerente ao exercício normal da atividade dessa empresa, em especial quando a referida greve é organizada dentro de um quadro legal.

No que respeita, em segundo lugar, à questão de saber se a greve em causa pode escapar inteiramente ao controlo efetivo de uma transportadora aérea, o Tribunal de Justiça sublinha, primeiro, que, uma vez que a greve constitui um direito dos trabalhadores garantido pela Carta, o seu desencadeamento está abrangido pela ordem do previsível para qualquer empregador, nomeadamente quando essa greve é precedida de um pré-aviso.

Segundo, dado o carácter previsível de uma greve para o empregador, este mantém o controlo dos acontecimentos na medida em que tem, em princípio, os meios para se preparar para tal e, sendo caso disso, para atenuar as suas consequências. Neste contexto, à semelhança de qualquer empregador, uma transportadora aérea operadora confrontada com uma greve do seu pessoal, motivada por reivindicações ligadas às condições de trabalho e de remuneração, não pode alegar que não tem qualquer controlo sobre esse movimento.

Por conseguinte, segundo o Tribunal de Justiça, não está abrangida pelo conceito de «circunstância extraordinária», na aceção do Regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, uma greve do pessoal de uma transportadora aérea operadora ligada a reivindicações relativas às relações de trabalho entre a referida transportadora e o seu pessoal, suscetíveis de ser tratadas no âmbito do diálogo social interno da empresa, incluindo a negociação salarial.

Terceiro, o Tribunal de Justiça observa que, contrariamente aos acontecimentos cuja origem é «interna» à transportadora aérea operadora, os acontecimentos cuja origem é «externa» não são controlados por esta transportadora, uma vez que têm por origem um facto natural ou de um terceiro, como outra transportadora aérea ou um ator público ou privado que interfere na atividade aérea ou aeroportuária. Assim, sublinha que a referência, no Regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos (4), às circunstâncias extraordinárias que podem sobrevir, em especial, em caso de greves que afetem o funcionamento de uma transportadora aérea operadora, deve ser entendida como fazendo referência às greves externas à atividade da transportadora aérea em causa, como as greves de controladores aéreos ou do pessoal de um aeroporto. Em contrapartida, uma greve desencadeada e seguida por membros do próprio pessoal da empresa de transporte aéreo em causa constitui um acontecimento «interno» dessa empresa, incluindo quando se trata de uma greve convocada pelos sindicatos, uma vez que estes atuam no interesse dos trabalhadores da referida empresa. Todavia, o Tribunal de Justiça precisa que, se tal greve tiver origem em reivindicações que só os poderes públicos podem satisfazer, a mesma é suscetível de constituir uma «circunstância extraordinária», na medida em que escapa ao controlo efetivo da transportadora aérea.

Quarto, o Tribunal de Justiça considera que o facto de excluir a qualificação de «circunstâncias extraordinárias», na aceção do Regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, a propósito da greve em causa, não ofende a liberdade de empresa da transportadora aérea nem os seus direitos de propriedade (5) e de negociação (6). No que respeita a este último



direito, o facto de uma transportadora aérea ser confrontada, devido a uma greve de membros do seu pessoal organizada dentro de um quadro legal, com o risco de ter de pagar a referida indemnização, não a obriga a aceitar, sem discussão, a totalidade das reivindicações dos grevistas. Com efeito, a transportadora aérea continua em condições de fazer valer os interesses da empresa, de forma a alcançar um compromisso satisfatório para todos os parceiros sociais. No que respeita à liberdade de empresa e ao direito de propriedade de uma transportadora aérea, o Tribunal de Justiça recorda que não constituem prerrogativas absolutas e que, por isso, a importância de que se reveste o objetivo de proteção dos consumidores (7), incluindo os passageiros dos transportes aéreos, é suscetível de justificar consequências económicas negativas, mesmo consideráveis, para certos operadores económicos.»

NOTAS:

1 Artigo 5.º, n.º 1, alínea c), conjugado com o artigo 7.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 261/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, que estabelece regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos em caso de recusa de embarque e de cancelamento ou atraso considerável dos voos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 295/91 (JO 2004, L 46, p. 1).

2 Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos, uma transportadora aérea operadora não está obrigada a pagar uma indemnização nos termos do artigo 7.º do mesmo regulamento, se puder provar que o cancelamento se ficou a dever a circunstâncias extraordinárias que não poderiam ter sido evitadas mesmo que tivessem sido tomadas todas as medidas razoáveis.

3 V., neste sentido, Acórdãos de 22 de dezembro de 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, n.º 23); de 17 de setembro de 2015, van der Lans (C-257/14, EU:C:2015:618, n.º 36); de 17 de abril de 2018, Krüsemann e o. (C-195/17, C-197/17 a C-203/17, C-226/17, C-228/17, C-254/17, C-274/17, C-275/17, C-278/17 a C-286/17 e C-290/17 a C-292/17, EU:C:2018:258, n.ºs 32 e 34); e de 11 de junho de 2020, Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, n.º 37).

4 Considerando 14 do Regulamento relativo aos direitos dos passageiros dos transportes aéreos.

5 Garantidos pelos artigos 16.º e 17.º da Carta.

6 Garantido pelo artigo 28.º da Carta.

7 Conforme previsto pelo artigo 169.º TFUE e pelo artigo 38.º da Carta.

Ano de 2020:

- **Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção alargada) de 29 de janeiro de 2020, processo T-402/18, EU:T:2020:13 (Roberto Aquino e o. contra Parlamento Europeu) - Função pública — Greve dos intérpretes — Medidas de requisição de intérpretes adotadas pelo Parlamento Europeu — Inexistência de base legal — Responsabilidade — Prejuízo moral:**

«Acórdão

Antecedentes do litígio

1 Os recorrentes, Roberto Aquino e os outros recorrentes cujos nomes figuram em anexo, são intérpretes e intérpretes de conferência no Parlamento Europeu.



2 Em 14 de julho de 2017, o secretário-geral do Parlamento aprovou uma decisão que alterou as condições de trabalho dos intérpretes e dos intérpretes de conferência.

3 Essa decisão foi implementada nos programas de trabalho dos intérpretes e levou à apresentação, em outubro de 2017, de um aviso prévio de greve, a título cautelar, pelo Comité Intersindical (a seguir «COMI»), ao qual pertence, designadamente, o Sindicato dos Funcionários Internacionais e Europeus — Secção do Parlamento Europeu (SFIE-PE). Não obstante, na sequência do reatamento das discussões com o secretário-geral do Parlamento, foi retirado o aviso prévio de greve.

4 Em 28 de maio de 2018, o COMI apresentou um novo aviso prévio de greve, a título cautelar, para o período de 5 de junho a 20 de julho de 2018.

5 Em 5 e 7 de junho de 2018, o COMI comunicou a todo o pessoal do Parlamento, por um lado, e ao presidente do Parlamento, por outro, as modalidades de ação previstas até ao dia 14 de junho de 2018.

6 Em 8 de junho de 2018, o diretor-geral do Pessoal do Parlamento, por um lado, enviou ao COMI um quadro com o número de intérpretes a requisitar para o período de 12 a 14 de junho de 2018 e, por outro, pediu-lhe que lhe comunicasse, antes de 11 de junho de 2018, às 14 horas, os eventuais comentários das organizações sindicais ou profissionais (a seguir «OSP») do pessoal da instituição sobre essa lista.

7 Em 9 e 11 de junho de 2018, o COMI transmitiu as suas observações ao diretor-geral do Pessoal do Parlamento.

8 Por decisão de 11 de junho de 2018, o diretor-geral do Pessoal do Parlamento procedeu à requisição dos intérpretes e dos intérpretes de conferência para o período de 12 a 14 de junho de 2018.

9 Foram aplicados procedimentos semelhantes para os períodos de 18 a 22 de junho de 2018 e de 25 a 27 de junho de 2018, que deram origem a decisões de requisição de intérpretes e de intérpretes de conferência para os referidos períodos.

10 Em 25 de junho de 2018, o COMI informou o presidente do Parlamento da prorrogação do aviso prévio de greve até 14 de setembro de 2018.

11 Em 27 de junho de 2018, o diretor-geral do Pessoal do Parlamento pediu ao COMI que lhe comunicasse, até 29 de junho de 2018, ao meio-dia, as suas observações sobre o plano de requisições previstas para o período de 3 a 5 de julho de 2018.

12 Em 29 de junho de 2018, o COMI comunicou os seus comentários ao presidente do Parlamento e ao diretor-geral do Pessoal do Parlamento.

13 Em 2 de julho de 2018, o diretor-geral do Pessoal do Parlamento informou o COMI de que se iria proceder às requisições necessárias ao bom andamento dos trabalhos parlamentares e que lhe seria comunicada uma cópia das decisões de requisição de intérpretes e de intérpretes de conferência para o período de 3 a 5 de julho de 2018.

14 Por decisão de 2 de julho de 2018, o diretor-geral do Pessoal do Parlamento requisitou intérpretes e intérpretes de conferência, entre os quais figuravam alguns dos recorrentes, para o dia 3 de julho de 2018 (a seguir «Decisão de 2 de julho de 2018»).



Tramitação processual

15 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 3 de julho de 2018, os recorrentes interpuseram o presente recurso.

16 Por requerimento separado entregue na Secretaria do Tribunal Geral no mesmo dia, os recorrentes apresentaram um pedido de medidas provisórias. Por Despacho de 4 de julho de 2018, Aquino e o./Parlamento (T-402/18 R, não publicado, EU:T:2018:404), o pedido foi indeferido e reservou-se para final a decisão quanto às despesas.

17 Por requerimento separado entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 17 de julho de 2018, os recorrentes apresentaram, ao abrigo do artigo 86.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, um articulado de adaptação da petição, para que fosse considerada a adoção de três decisões, a 3, 4 e 7 de julho de 2018, pelas quais o diretor-geral do Pessoal do Parlamento requisitou intérpretes e intérpretes de conferência para 4, 5, 10 e 11 de julho de 2018 (a seguir «decisões posteriores à interposição do recurso»).

18 Por carta do secretário de 30 de julho de 2018, os recorrentes foram informados de que, nos termos do artigo 91.º, n.º 4, do Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto»), o processo principal ficava suspenso até à adoção de uma decisão expressa ou tácita de indeferimento da reclamação apresentada a 3 de julho de 2018.

19 Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 18 de outubro de 2018, o Conselho da União Europeia apresentou um pedido de intervenção no presente processo em apoio dos pedidos do Parlamento.

20 Por carta de 7 de novembro de 2018, os recorrentes informaram o Tribunal Geral de que, por decisão de 5 de novembro de 2018, o Parlamento tinha indeferido a reclamação por eles apresentada.

21 Por carta do secretário de 15 de novembro de 2018, os recorrentes foram informados do reatamento da instância.

22 O Parlamento apresentou contestação em 22 de janeiro de 2019.

23 Por Decisão de 24 de janeiro de 2019, o presidente da Sexta Secção do Tribunal Geral admitiu a intervenção do Conselho.

24 O Conselho apresentou o seu articulado de intervenção em 18 de março de 2019, e as partes principais apresentaram observações sobre esse articulado nos prazos fixados.

25 Em 25 de março de 2019, sob proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Sexta Secção), no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, convidou os recorrentes a apresentarem a lista de intérpretes e de intérpretes de conferência requisitados para o dia 3 de julho de 2018. Os recorrentes deram cumprimento a esta medida no prazo fixado.

26 Os recorrentes apresentaram a réplica em 1 de abril de 2019.

27 Por carta entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 3 de abril de 2019, Cécile Dupont, Françoise Joostens, Agnieszka Matuszek, Joanna Trzcielinska Inan e Frank van den Boogaard desistiram da petição (a seguir «desistência parcial»). Por articulados entregues na Secretaria do Tribunal Geral em 5 de abril de 2019, o Parlamento e o Conselho apresentaram observações sobre a



desistência parcial. Por Despacho de 30 de abril de 2019, o presidente da Sexta Secção do Tribunal Geral cancelou os nomes destas pessoas na lista dos recorrentes e decidiu sobre as despesas relativas à desistência parcial.

28 O Parlamento apresentou a tréplica em 10 de maio de 2019, data em que foi encerrada a fase escrita do processo.

29 Por impedimento de um membro da Sexta Secção de participar na formação, o presidente dessa secção designou outro juiz para completar a secção.

30 Sob proposta da Sexta Secção, o Tribunal Geral decidiu, em aplicação do artigo 28.º do Regulamento de Processo, remeter o processo a uma formação de julgamento alargada.

31 Sob proposta do juiz-relator, o Tribunal Geral (Sexta Secção alargada) decidiu abrir a fase oral do processo e, no âmbito das medidas de organização do processo previstas no artigo 89.º do Regulamento de Processo, colocou questões às partes e convidou, por um lado, o Parlamento a facultar-lhe a decisão em que este tinha determinado as autoridades que nele exerciam os poderes conferidos pelo Estatuto à Autoridade Investida do Poder de Nomeação e, por outro, os recorrentes a apresentarem o «acordo ad hoc de janeiro de 2014», a que se referiam na petição. Foi dado cumprimento a estes pedidos no prazo fixado.

32 Na audiência de 9 de outubro de 2019, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal Geral.

Pedidos das partes

33 Os recorrentes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

- anular a Decisão de 2 de julho de 2018 e as decisões posteriores à interposição do recurso;
- condenar o Parlamento na reparação do prejuízo moral avaliado ex æquo et bono em 1 000 euros por pessoa;
- condenar o Parlamento na totalidade das despesas.

34 O Parlamento conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

- julgar o recurso parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente;
- condenar os recorrentes nas despesas.

35 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

- julgar o recurso parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente;
- decidir nos termos legais quanto às despesas.



Questão de direito**Quanto aos pedidos para efeitos de anulação****Quanto à admissibilidade****– Quanto à admissibilidade do recurso na parte em que visa as decisões posteriores à interposição do recurso**

36 O Parlamento alega que os recorrentes não podem invocar o artigo 86.º do Regulamento de Processo para pedir a anulação das decisões posteriores à interposição do recurso, na medida em que estas não se destinam a substituir ou a alterar a Decisão de 2 de julho de 2018. Sustenta que as decisões posteriores à interposição do recurso, não obstante a elevada probabilidade da sua adoção, não podem ser objeto do presente recurso, pois não produziam efeitos jurídicos no momento da interposição do recurso. Acrescenta, a título exaustivo, que os recorrentes deveriam ter respeitado o procedimento pré-contencioso previsto no artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, antes de pedirem a anulação das decisões posteriores à interposição do recurso.

37 Os recorrentes invocam circunstâncias excecionais e sustentam, em substância, que, tendo em conta a adoção extremamente tardia das medidas de requisição, podem pedir a anulação das decisões posteriores à interposição do recurso. Acrescentam que, embora seja verdade que essas decisões não tinham sido adotadas na data em que o recurso foi interposto, a sua adoção era, não obstante, certa. No entender dos recorrentes, exigir-lhes que apresentem ao juiz tantos recursos quantas as decisões adotadas seria manifestamente desproporcionado, desrazoável, contrário à boa administração da justiça e violaria o direito à ação prevista no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»). Afirmam ter cumprido o procedimento pré-contencioso previsto no artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto.

38 A este respeito, importa recordar que, de acordo com a jurisprudência, só pode ser validamente interposto no Tribunal Geral recurso de anulação de um ato existente e lesivo (Acórdão de 16 de setembro de 2013, *Bank Kargoshaei e o./Conselho*, T-8/11, não publicado, EU:T:2013:470, n.º 47).

39 No presente processo, é de notar que os recorrentes declararam na petição que pediam a anulação das «futuras decisões de requisição de pessoal para os dias 4, 5, 10 e 11 de julho de 2018». Ora, de acordo com a jurisprudência referida no n.º 38, supra, tais pedidos, que exigem que o Tribunal Geral se pronuncie sobre a legalidade de atos hipotéticos ainda não adotados, são inadmissíveis e devem ser julgados improcedentes (Despacho de 27 de fevereiro de 2019, *SFIE-PE/Parlamento*, T-401/18, não publicado, EU:T:2019:132, n.º 30). Embora os recorrentes afirmem que, em 27 de junho de 2018, essas decisões eram certas tanto quanto à sua existência como quanto ao seu conteúdo, reconhecem que não se pode excluir que alguns intérpretes, que deviam ser inicialmente requisitados, tivessem de ser substituídos à última hora, nomeadamente por motivos de doença.

40 Os restantes argumentos apresentados pelos recorrentes, recordados no n.º 37, supra, não permitem pôr em causa tal conclusão.

41 Quanto, em primeiro lugar, à alegada violação do artigo 47.º da Carta, importa recordar que este artigo não tem por objeto alterar o sistema de fiscalização jurisdicional previsto nos Tratados, nomeadamente as regras relativas à admissibilidade dos recursos interpostos diretamente no órgão jurisdicional da União Europeia, como também decorre das anotações relativas a este artigo 47.º, que, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TUE e com o artigo 52.º, n.º 7, da Carta, devem ser tomadas em consideração na sua interpretação (v. Acórdão de 4



de junho de 2015, *Andechser Molkerei Scheitz/Comissão*, C-682/13 P, não publicado, EU:C:2015:356, n.º 29 e jurisprudência referida).

42 Além disso, importa observar que a adoção alegadamente intempestiva das decisões posteriores à interposição do recurso não privou os recorrentes da possibilidade de interporem, nas condições previstas no artigo 270.º TFUE, um recurso de anulação dessas decisões, após a sua adoção. O direito dos recorrentes a uma ação não foi, portanto, em caso algum, prejudicado.

43 Em segundo lugar, quanto ao articulado de adaptação apresentado pelos recorrentes em 17 de julho de 2018, consta do mesmo que as decisões que ainda eram futuras no momento da interposição do presente recurso foram, de facto, adotadas. Os recorrentes consideram que esse articulado de adaptação deixa sem objeto o presente fundamento de inadmissibilidade.

44 A este respeito, importa recordar que, nos termos do artigo 86.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, «[q]uando um ato cuja anulação é pedida é substituído ou alterado por outro com o mesmo objeto, o recorrente pode, antes do encerramento da fase oral do processo ou antes da decisão do Tribunal de decidir sem fase oral, adaptar a petição para ter em conta este elemento novo».

45 Ora, forçoso é concluir que não se pode considerar que as decisões posteriores à interposição do recurso substituem ou alteram a Decisão de 2 de julho de 2018 ou as decisões futuras cuja anulação foi pedida na petição. Por um lado, é pacífico que as decisões posteriores à interposição do recurso não se destinam a substituir ou a alterar a Decisão de 2 de julho de 2018, que não diz respeito aos mesmos dias e é dirigida a outros destinatários. Por outro lado, quanto às decisões futuras cuja anulação foi pedida na petição, e contrariamente ao que os recorrentes alegam, o artigo 86.º, n.º 1, do Regulamento de Processo não se destina a tornar admissível um recurso interposto contra decisões que ainda não tinham sido adotadas à data da sua interposição. Resulta do exposto que o articulado de adaptação da petição apresentado pelos recorrentes não integra o âmbito de aplicação do artigo 86.º, n.º 1, do Regulamento de Processo.

46 Nestas circunstâncias, o presente recurso é inadmissível na parte em que visa as decisões posteriores à interposição do recurso.

– Quanto à legitimidade processual de alguns recorrentes

47 Em resposta a uma medida de organização do processo decretada pelo Tribunal Geral, o Parlamento alega que apenas oito dos 31 recorrentes que interpuseram o presente recurso eram destinatários da Decisão de 2 de julho de 2018. Conclui daí que os outros recorrentes, requisitados nas decisões posteriores à interposição do recurso, não têm legitimidade para pedir a anulação da Decisão de 2 de julho de 2018, da qual não são destinatários.

48 Na audiência, os recorrentes alegaram que aqueles que não tivessem sido destinatários da Decisão de 2 de julho de 2018 eram, não obstante, individualmente afetados pelo presente recurso, uma vez que constituíam uma categoria suficientemente identificada na população do Parlamento, na aceção do Acórdão de 15 de julho de 1963, *Plaumann/Comissão* (25/62, EU:C:1963:17, p. 223), que eram visados no aviso prévio de greve apresentado no final de maio de 2018, bem como em todas as comunicações intersindicais, e que, através dos seus representantes do pessoal no COMI, tinham participado no procedimento conducente à preparação da Decisão de 2 de julho de 2018.

49 A este respeito, há que recordar que os sujeitos que não sejam destinatários de uma decisão só podem alegar que esta lhes diz individualmente respeito se os afetar devido a determinadas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que os caracteriza em relação a



qualquer outra pessoa e, com isso, os individualiza de maneira análoga à do destinatário (Acórdão de 15 de julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223; v. Acórdão de 29 de abril de 2004, Itália/Comissão, C-298/00 P, EU:C:2004:240, n.º 36 e jurisprudência referida).

50 No caso vertente, basta notar que a Decisão de 2 de julho de 2018, que é uma decisão individual cujos destinatários, na aceção do artigo 263.º TFUE, são os intérpretes visados na requisição (Despacho de 27 de fevereiro de 2019, SFIE-PE/Parlamento, T-401/18, não publicado, EU:T:2019:132, n.º 42), não afetou os recorrentes que não requisitou, dado que não tomou nenhuma medida a seu respeito e que a situação pessoal dos mesmos não foi afetada. Consequentemente, os recorrentes que não foram destinatários da Decisão de 2 de julho de 2018 não são individualizados de maneira análoga à dos destinatários na aceção da jurisprudência referida no n.º 49, supra, pelo que não têm legitimidade para pedir a anulação da referida decisão.

Quanto ao mérito

51 Os recorrentes invocam três fundamentos de recurso. O primeiro fundamento é relativo à violação do direito de recorrer a ações coletivas e do direito à informação e à consulta, consagrados nos artigos 27.º e 28.º da Carta e na Diretiva 2002/14/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2002, que estabelece um quadro geral relativo à informação e à consulta dos trabalhadores na Comunidade Europeia — Declaração Conjunta do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão sobre representação dos trabalhadores (JO 2002, L 80, p. 29), e implementados pelo acordo-quadro entre o Parlamento Europeu e as OSP, assinado em 12 de julho de 1990 (a seguir «acordo-quadro»), bem como à violação do direito a uma boa administração, consagrado no artigo 41.º da Carta. O segundo é relativo à incompetência do autor do ato e à violação do princípio da segurança jurídica, e o terceiro, à violação do direito a uma ação, prevista no artigo 47.º da Carta.

52 O primeiro fundamento divide-se em duas partes. A primeira baseia-se na violação do direito dos intérpretes e dos intérpretes de conferência de recorrerem a ações coletivas, e a segunda, na violação do procedimento de concertação e de consulta.

53 Quanto à primeira parte, os recorrentes alegam que o direito à greve é um direito fundamental consagrado, nomeadamente, na Carta e na Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de outubro de 1961, conforme revista. Reconhecem, porém, que tal direito não é absoluto, que deve respeitar o princípio da proporcionalidade e que o seu exercício pode estar sujeito a restrições. Consideram que nem o artigo 55.º do Estatuto, que não visa os serviços mínimos em caso de greve, nem o acordo-quadro, nem a Decisão de 2 de julho de 2018 servem de lei, na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, para efeitos de autorização de restrições ao direito de greve. Afirmam que é comumente aceite que o direito à greve no serviço público deve ser ponderado com a necessidade de garantir os serviços essenciais. Referem-se ao Comité da Liberdade Sindical da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que distingue entre serviços essenciais e outros. Sublinham que o Parlamento nunca definiu regras claras e inequívocas para determinar quais os serviços que poderão ser essenciais para assegurar a continuidade do serviço. Segundo os recorrentes, essa definição prévia teria permitido demonstrar, num primeiro momento, a legitimidade do objetivo prosseguido e, num segundo momento, a necessidade da restrição. Ora, no caso vertente, segundo os recorrentes, a Decisão de 2 de julho de 2018 não prossegue um objetivo legítimo e é desproporcionada.

54 O Parlamento responde que não contesta o facto de o direito à greve ser um direito fundamental consagrado no artigo 28.º da Carta. Recorda que o Estatuto não trata o direito à greve e que, em princípio, a União não está vinculada por nenhum dos textos jurídicos da OIT, uma vez que a União não faz parte da mesma. Acrescenta que, contrariamente ao que alegam os recorrentes, o artigo 55.º, n.º 1, do Estatuto deve ser considerado uma restrição ao direito à greve



previsto na lei, na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta, pelo que constitui a disposição do Estatuto que pode servir de base às requisições. Sustenta que tais requisições se justificam quando os movimentos de greve têm por efeito, e mesmo por objeto, perturbar os trabalhos do Parlamento enquanto legislador, autoridade orçamental e de supervisão. Estas medidas são, portanto, necessárias na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta. Quanto à proporcionalidade das requisições constantes da Decisão de 2 de julho de 2018, o Parlamento sublinha que, no decurso do movimento de greve, aperfeiçoou progressivamente os serviços mínimos de interpretação. Conclui que a Decisão de 2 de julho de 2018 não é seriamente contestável do ponto de vista da proporcionalidade.

55 O Conselho considera que o Estatuto contém várias disposições que podem servir de base às requisições constantes da Decisão de 2 de julho de 2018. É o caso do dever de lealdade do funcionário, previsto no artigo 11.º, primeiro parágrafo, do Estatuto, segundo o qual o funcionário deve desempenhar as funções que lhe são confiadas de forma objetiva e imparcial, observando o seu dever de lealdade para com a União. Do mesmo modo, o artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto, nos termos do qual o funcionário, seja qual for a sua posição na hierarquia, é obrigado a assistir e aconselhar os seus superiores, sendo responsável pelo desempenho das tarefas que lhe estão confiadas, poderia ter servido de base à Decisão de 2 de julho de 2018. O Conselho cita igualmente o artigo 55.º, n.º 1, do Estatuto, que prevê que os funcionários em situação de atividade estão permanentemente à disposição da instituição a que pertencem. Por último, o Conselho invoca o dever de assistência, conforme desenvolvido pela jurisprudência.

56 A este respeito, decorre do artigo 28.º da Carta que os trabalhadores e as entidades patronais, ou as respetivas organizações, têm, de acordo com o direito da União e as legislações e práticas nacionais, o direito de negociar e de celebrar convenções coletivas aos níveis apropriados, bem como de recorrer, em caso de conflito de interesses, a ações coletivas para a defesa dos seus interesses, incluindo a greve.

57 Estas disposições são aplicáveis nas relações entre as instituições da União e o seu pessoal (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2016, U4U e o./Parlamento e Conselho, T-17/14, não publicado, EU:T:2016:489, n.º 77; v. Acórdão de 13 de dezembro de 2018, Haeberlen/ENISA, T-632/16, não publicado, EU:T:2018:957, n.º 189 e jurisprudência referida).

58 Além disso, o artigo 52.º, n.º 1, da Carta prevê que qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

59 Resulta deste artigo que, para ser conforme com o direito da União, qualquer restrição a um direito protegido pela Carta deve, em todo o caso, cumprir três requisitos (v., neste sentido, Acórdão de 28 de maio de 2013, Trabelsi e o./Conselho, T-187/11, EU:T:2013:273, n.º 78).

60 Primeiro, a restrição tem de estar «prevista por lei». Por outras palavras, a medida em causa deve ter base legal (v. Acórdão de 28 de maio de 2013, Trabelsi e o./Conselho, T-187/11, EU:T:2013:273, n.º 79 e jurisprudência referida).

61 Segundo, a restrição deve visar um objetivo de interesse geral, reconhecido como tal pela União (Acórdão de 28 de maio de 2013, Trabelsi e o./Conselho, T-187/11, EU:T:2013:273, n.º 80).

62 Terceiro, a restrição não deve ser excessiva. Por um lado, deve ser necessária e proporcional à finalidade pretendida. Por outro lado, o «conteúdo essencial», ou seja, a substância, do direito



ou da liberdade em causa não deve ser prejudicado (v. Acórdão de 28 de maio de 2013, Trabelsi e o./Conselho, T-187/11, EU:T:2013:273, n.º 81 e jurisprudência referida).

63 É à luz destas considerações que se deve examinar se a Decisão de 2 de julho de 2018 constitui uma restrição ao direito à greve protegido pelo artigo 28.º da Carta e, em caso afirmativo, se os três requisitos para considerar essa restrição conforme com o direito da União estão preenchidos no caso em apreço.

64 O Tribunal Geral considera que, na medida em que restringe a possibilidade de os intérpretes afetados pela medida de requisição participarem na cessação coletiva e concertada do trabalho, em defesa dos seus interesses, a Decisão de 2 de julho de 2018 constitui uma restrição ao exercício do direito à greve garantido pelo artigo 28.º da Carta. De resto, o Parlamento não contesta tal conclusão, mas sustenta que a referida restrição é conforme com o direito da União.

65 Consequentemente, há que examinar se a restrição representada pela Decisão de 2 de julho de 2018 preenche os requisitos recordados nos n.ºs 60 a 62, supra.

66 Quanto ao requisito de a restrição estar «prevista por lei», cabe recordar que a exigência de que toda a restrição ao exercício do direito garantido pela Carta deve estar prevista na lei implica que a base legal deva ser suficientemente clara e precisa e que, ao definir ela mesma o alcance da restrição ao exercício desse direito, ofereça uma certa proteção contra eventuais violações arbitrárias desta Administração (v., neste sentido, Acórdão de 17 de dezembro de 2015, WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, n.º 81).

67 Além disso, segundo jurisprudência constante, o princípio da segurança jurídica, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige, nomeadamente, que as regras jurídicas sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, em particular quando possam ter consequências desfavoráveis para os indivíduos e as empresas (v. Acórdão de 18 de novembro de 2008, Förster, C-158/07, EU:C:2008:630, n.º 67 e jurisprudência referida).

68 A título preliminar, primeiro, cabe especificar que a Decisão de 2 de julho de 2018 visa o artigo 55.º do Estatuto, os artigos 16.º e 90.º do Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia (a seguir «ROA») e o acordo-quadro.

69 O artigo 16.º do ROA prevê a aplicação, por analogia, do artigo 55.º do Estatuto aos outros agentes da União. Não será, portanto, examinado separadamente do artigo 55.º O artigo 90.º do ROA dispõe, por sua vez, que, em derrogação do disposto no título sobre os agentes contratuais, os intérpretes de conferência contratados pelo Parlamento ou pela Comissão Europeia em nome das instituições ou organismos da União ficarão sujeitos às condições constantes do Acordo de 28 de julho de 1999 entre o Parlamento, a Comissão e o Tribunal de Justiça da União Europeia, em nome das instituições, por um lado, e as associações representativas da profissão, por outro. Este artigo não contém nenhuma disposição que possa servir de base legal às medidas de requisição em questão. Aliás, não é invocado por nenhuma das partes processuais.

70 Segundo, cumpre notar que, embora a Decisão de 2 de julho de 2018 vise o artigo 55.º do Estatuto no seu todo, o Parlamento especifica que nunca pretendeu baseá-la nos n.ºs 2, 3 ou 4 do referido artigo 55.º, mas unicamente no n.º 1 deste artigo, que tem um alcance autónomo, independente dos âmbitos de aplicação respetivos dos outros números do artigo. Em todo o caso, os n.ºs 2, 3 ou 4 do artigo 55.º do Estatuto não preveem o recurso a requisições, pelo que não podem servir de lei na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta.



71 Há, assim, que examinar se o artigo 55.º, n.º 1, do Estatuto, por um lado, ou o acordo-quadro, por outro, podiam constituir a base legal da Decisão de 2 de julho de 2018, na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

72 Em primeiro lugar, no que respeita ao artigo 55.º, n.º 1, do Estatuto, deve notar-se desde logo que, como já foi assinalado na jurisprudência, o Estatuto é omissivo quanto à questão do direito à greve (Acórdão de 18 de março de 1975, *Acton e o./Comissão*, 44/74, 46/74 e 49/74, EU:C:1975:42, n.º 15). Os seus sucessivos desenvolvimentos não alteraram esta situação, como, de resto, reconhece o Parlamento.

73 Além disso, cabe recordar que, nos termos do artigo 55.º, n.º 1, do Estatuto, «[o]s funcionários em situação de atividade estão permanentemente à disposição da instituição a que pertencem». Observe-se que tal disposição, incluída no capítulo 1, relativo à duração do trabalho, do título 4, sobre as condições de trabalho do funcionário, não prevê nenhuma restrição precisa e clara ao exercício do direito à greve, nem, a fortiori, contempla o recurso a requisições. Assim, nada esclarece quanto ao alcance da restrição do direito à greve na aceção da jurisprudência referida nos n.ºs 66 e 67, *supra*, pelo que não pode servir de base legal às medidas de requisição em questão.

74 O argumento do Parlamento de que o artigo 55.º, n.º 1, do Estatuto permite à instituição recorrer aos funcionários fora das horas de serviço e fazer prevalecer o interesse do serviço sobre qualquer consideração de horário normal de referência ou de licença não põe em causa esta conclusão. Com efeito, tal argumento não pode prevalecer sobre a necessidade, imposta pela Carta, de só restringir o exercício de um direito nela garantido recorrendo a uma lei suficientemente clara e precisa que defina ela própria o alcance da restrição ao exercício do direito em questão.

75 Resulta do exposto que os artigos do Estatuto visados na Decisão de 2 de julho de 2018, mais concretamente o artigo 55.º, n.º 1, do Estatuto, não podiam servir de base legal às requisições constantes da Decisão de 2 de julho de 2018.

76 Em segundo lugar, no que respeita ao acordo-quadro, cabe especificar que, nos termos do artigo 8.º deste acordo, as partes se comprometem a definir, num protocolo a anexar ao referido acordo, um procedimento de conciliação a aplicar aquando de uma interrupção de trabalho.

77 No entanto, é pacífico que o protocolo referido no n.º 76, *supra*, nunca foi adotado. Ora, mais nenhum artigo do acordo-quadro poderá servir de base legal às medidas de requisição em questão.

78 Consequentemente, admitindo que os funcionários possam retirar direitos da violação das disposições que regulam as relações entre as instituições e as OSP, o artigo 8.º do acordo-quadro não podia, na falta de adoção do protocolo para o qual remete e em todo o caso, servir de lei na aceção do artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

79 Em terceiro lugar, no que respeita às restantes disposições referidas pelo Conselho, a saber, o artigo 11.º, primeiro parágrafo, e o artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto, há que constatar que não são visadas na Decisão de 2 de julho de 2018 e, por conseguinte, não podem servir de base legal. Seja como for, cabe notar que também não têm por objeto definir o alcance da restrição ao exercício do direito à greve, na aceção da jurisprudência referida no n.º 66, *supra*.

80 O mesmo se diga do dever de assistência, também invocado pelo Conselho, o qual, segundo a jurisprudência, reflete o equilíbrio dos direitos e obrigações recíprocos nas relações entre a autoridade pública e os agentes do serviço público e implica, nomeadamente, que, quando se



pronuncia sobre a situação de um funcionário, a autoridade tome em consideração todos os elementos suscetíveis de determinar a sua decisão e que, ao fazê-lo, tenha em conta não só o interesse do serviço mas também, em particular, o do funcionário em causa [v., neste sentido, Acórdão de 13 de dezembro de 2017, Arango Jaramillo e o./BEI, T-482/16 RENV, EU:T:2017:901, n.º 131 (não publicado) e jurisprudência referida]. Sobre este ponto, cabe notar que, embora, em aplicação desse princípio, a autoridade pública tenha de ter em consideração não só o interesse do funcionário mas também o do serviço, não pode, para tal, adotar decisões fora de um contexto legal. Assim, tal argumento não pode senão ser afastado.

81 Decorre de todo o exposto que as medidas de requisição em questão representam uma restrição ao direito à greve que não estava prevista na lei. A Decisão de 2 de julho de 2018 deve, portanto, ser anulada, na medida em que viola este direito fundamental, sem que seja necessário examinar os outros dois requisitos previstos no artigo 52.º, n.º 1, da Carta, recordados nos n.ºs 61 e 62, supra, e os outros fundamentos invocados pelos recorrentes.

Quanto ao pedido indemnizatório

82 Os recorrentes alegam, em substância, que as ilegalidades invocadas em apoio dos pedidos de anulação constituem faltas suficientes para, quando consideradas individualmente ou no seu todo, determinar a responsabilidade do Parlamento. Afirmam ter sofrido um prejuízo moral devido a essas faltas.

83 O Parlamento considera que não cometeu nenhuma ilegalidade no procedimento de requisição de intérpretes e de intérpretes de conferência. Acrescenta que, apesar de recair sobre eles o ónus de provar a realidade dos danos sofridos, os recorrentes não especificam os prejuízos morais que sofreram.

84 A título preliminar, cabe recordar que o recurso de anulação e a ação de indemnização são vias de recurso autónomas. Uma vez que os artigos 90.º e 91.º do Estatuto não distinguem entre estas duas vias de recurso, no que respeita ao procedimento tanto administrativo como contencioso, o funcionário pode, por força da autonomia destas vias jurídicas distintas, optar por uma, pela outra ou por ambas conjuntamente, na condição de requerer a intervenção do juiz da União no prazo de três meses após o indeferimento da sua reclamação (v. Acórdão de 18 de setembro de 2018, Barroso Truta e o./Tribunal de Justiça da União Europeia, T-702/16 P, EU:T:2018:557, n.º 66 e jurisprudência referida).

85 No entanto, a jurisprudência estabeleceu uma exceção a este princípio, quando a ação de indemnização tem uma estreita ligação com o recurso de anulação, que, além do mais, é ou deverá ser declarado inadmissível. Assim, os pedidos de indemnização são inadmissíveis quando a ação de indemnização tende exclusivamente a reparar as consequências do ato visado no recurso de anulação, que poderia ter sido ou foi declarado inadmissível (v. Acórdão de 18 de setembro de 2018, Barroso Truta e o./Tribunal de Justiça da União Europeia, T-702/16 P, EU:T:2018:557, n.º 67 e jurisprudência referida).

86 No presente processo, os recorrentes pedem para serem indemnizados pelo prejuízo sofrido devido às ilegalidades cometidas pelo Parlamento com a adoção da Decisão de 2 de julho de 2018 e das decisões posteriores à interposição do recurso. Ora, resulta dos n.ºs 38 a 46, supra, que o presente recurso é inadmissível na parte em que visa as decisões posteriores à interposição do recurso. Consequentemente, o presente pedido de indemnização, na parte em que visa a condenação do Parlamento a indemnizar os recorrentes devido às decisões posteriores à interposição do recurso, é inadmissível e deve ser julgado improcedente.



87 Quanto ao pedido de indemnização para efeitos de reparação dos danos sofridos devido à Decisão de 2 de julho de 2018, cumpre recordar que, conforme jurisprudência constante, a responsabilidade extracontratual da União, na aceção do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE, está sujeita à verificação de um conjunto de requisitos, concretamente, a ilegalidade do comportamento imputado à instituição da União, a realidade do dano e a existência de um nexo de causalidade entre o comportamento dessa instituição e o dano invocado (v. Acórdão de 20 de setembro de 2016, Ledra Advertising e o./Comissão e BCE, C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, n.º 64 e jurisprudência referida).

88 Por outro lado, o contencioso em matéria de função pública nos termos do artigo 270.º TFUE e dos artigos 90.º e 91.º do Estatuto, incluindo aquele que visa a reparação de um dano causado a um funcionário ou a um agente, obedece a regras particulares e especiais relativamente às que decorrem dos princípios gerais que regem a responsabilidade extracontratual da União no âmbito do artigo 268.º TFUE e do artigo 340.º, segundo parágrafo, TFUE. Com efeito, resulta nomeadamente do Estatuto que, ao contrário de qualquer outro particular, o funcionário ou o agente da União está vinculado à instituição ou ao órgão de que depende por uma relação jurídica de trabalho que comporta um equilíbrio de direitos e de obrigações recíprocas específicas, que é refletido pelo dever de assistência da instituição para com o interessado (v. Acórdão de 16 de dezembro de 2010, Comissão/Petrilli, T-143/09 P, EU:T:2010:531, n.º 46 e jurisprudência referida). Daqui decorre que a mera declaração de existência de uma ilegalidade é suficiente para considerar preenchido o primeiro dos três requisitos necessários à responsabilização da União por danos causados aos seus funcionários e agentes devido a uma violação do direito da função pública da União (Acórdão de 12 de julho de 2011, Comissão/Q, T-80/09 P, EU:T:2011:347, n.º 45).

89 No presente caso, resulta dos n.ºs 72 a 81, supra, que a Decisão de 2 de julho de 2018 é ilegal e deve ser anulada.

90 É certo que, de acordo com jurisprudência constante, quando os pedidos de indemnização têm fundamento na ilegalidade do ato anulado, a anulação declarada pelo Tribunal Geral constitui, em si mesma, uma reparação adequada e, em princípio, suficiente de qualquer prejuízo moral que o recorrente possa ter sofrido (v. Acórdão de 18 de setembro de 2015, Wahlström/Frontex, T-653/13 P, EU:T:2015:652, n.º 82 e jurisprudência referida).

91 No entanto, já foi declarado que a anulação de um ato, quando privada de efeito útil, não pode constituir, em si mesma, uma reparação adequada e suficiente de qualquer prejuízo moral causado pelo ato anulado (Acórdão de 18 de setembro de 2015, Wahlström/Frontex, T-653/13 P, EU:T:2015:652, n.º 83).

92 Ora, no presente caso, é dado assente que a Decisão de 2 de julho de 2018 esgotou todos os seus efeitos. Nestas circunstâncias, a anulação desta decisão não constituirá uma reparação adequada e suficiente do prejuízo moral sofrido pelos recorrentes.

93 Consequentemente, é necessário determinar se, além da ilegalidade mencionada no n.º 89, supra, que constitui uma falta suscetível de determinar a responsabilidade do Parlamento, os recorrentes demonstraram a existência de um prejuízo relacionado com essa falta.

94 No caso vertente, resulta dos n.ºs 72 a 81, supra, que, devido à Decisão de 2 de julho de 2018, os recorrentes foram requisitados para o dia 3 de julho de 2018, apesar de inexistir base legal que autorizasse o Parlamento a proceder a tais medidas, e, por conseguinte, não puderam exercer o direito à greve durante o período das requisições. Além disso, essas requisições foram feitas tardiamente, tendo os recorrentes delas sido informados apenas na tarde da véspera do dia da



sua implementação. Estas circunstâncias, no mínimo lamentáveis, causaram um prejuízo moral diretamente relacionado com a ilegalidade de que padece a Decisão de 2 de julho de 2018.

95 Nestas circunstâncias, far-se-á uma justa apreciação do prejuízo condenando o Parlamento a pagar a cada uma das recorrentes requisitadas na Decisão de 2 de julho de 2018, a saber, Barbara Carli-Ganotis, Claudine de Seze, Maria Corina Diaconu Olszewski, Maria Provata, Irène Sevastikoglou e Benedetta Tissi, o montante de 500 euros.

Quanto às despesas

96 Nos termos do artigo 134.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, se houver várias partes vencidas, o Tribunal Geral decide sobre a repartição das despesas.

97 Por um lado, tendo o Parlamento sido vencido, há que condená-lo a suportar as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pelas recorrentes requisitadas na Decisão de 2 de julho de 2018, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias e as relativas à intervenção do Conselho. Por outro lado, há que decidir que os recorrentes requisitados nas decisões posteriores à interposição do recurso, que também foram vencidos, suportarão as suas próprias despesas.

98 Além disso, nos termos do artigo 138.º do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as suas próprias despesas. O Conselho suportará, assim, as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,
O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção alargada)
decide:

1) A Decisão de 2 de julho de 2018 do diretor-geral do Pessoal do Parlamento Europeu, sobre a requisição de intérpretes e de intérpretes de conferência para o dia 3 de julho de 2018, é anulada.

2) O Parlamento é condenado a pagar o montante de 500 euros a Barbara Carli-Ganotis, Claudine de Seze, Maria Corina Diaconu Olszewski, Maria Provata, Irène Sevastikoglou e Benedetta Tissi.

3) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

4) O Parlamento suportará as suas próprias despesas e as despesas efetuadas pelas recorrentes requisitadas na Decisão de 2 de julho de 2018, incluindo as relativas ao processo de medidas provisórias e as relativas à intervenção do Conselho da União Europeia.

5) Os recorrentes requisitados nas decisões posteriores à interposição do recurso suportarão as suas próprias despesas.

6) O Conselho suportará as suas próprias despesas.
(...)

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de janeiro de 2020.
Assinaturas»



Ano de 2018:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 19 de setembro de 2018, processo C-312/17, EU:C:2018:734 (Surjit Singh Bedi contra Bundesrepublik Deutschland e Bundesrepublik Deutschland in Prozesstandschaft für das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland) - Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 2000/78/CE — Igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional — Artigo 2.º, n.º 2 — Proibição de qualquer discriminação em razão de uma deficiência — Convenção coletiva relativa à segurança social — Subsídio complementar transitório pago aos antigos trabalhadores civis das forças aliadas na Alemanha — Cessação do pagamento desse subsídio quando o interessado reúne as condições para receber uma pensão de reforma antecipada concedida às pessoas com deficiência, nos termos do regime legal de seguro de pensões:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, n.º 2, 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 2000, L 303, p. 16).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Surjit Singh Bedi à Bundesrepublik Deutschland (República Federal da Alemanha) e à Bundesrepublik Deutschland in Prozesstandschaft für das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland (República Federal da Alemanha, atuando em defesa do interesse do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte) a propósito da cessação do pagamento de um subsídio complementar transitório, previsto por uma convenção coletiva, quando o interessado reúne as condições para receber uma pensão de reforma antecipada concedida às pessoas com deficiência, nos termos do regime legal de seguro de pensões.

Quadro jurídico**Direito da União**

3 Nos termos dos considerandos 8, 11 a 13 e 15 da Diretiva 2000/78:

«8) As Orientações para as Políticas de Emprego em 2000, aprovadas pelo Conselho Europeu de Helsínquia, em 10 e 11 de dezembro de 1999, sublinham a necessidade de promover um mercado de trabalho favorável à inserção social, através da definição de um conjunto coerente de políticas destinadas a combater a discriminação de determinados grupos, como as pessoas deficientes, e realçam igualmente a necessidade de prestar especial atenção ao apoio aos trabalhadores mais velhos, para aumentar a sua participação na vida ativa.
[...]

(11) A discriminação baseada na religião ou nas convicções, numa deficiência, na idade ou na orientação sexual pode comprometer a realização dos objetivos do Tratado CE, nomeadamente a promoção de um elevado nível de emprego e de proteção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social, a solidariedade e a livre circulação das pessoas.

(12) Para o efeito, devem ser proibidas em toda a Comunidade quaisquer formas de discriminação direta ou indireta baseadas na religião ou nas convicções, numa deficiência, na idade ou na orientação sexual, nos domínios abrangidos pela presente diretiva. Esta proibição de discriminação deve-se aplicar igualmente aos nacionais de países terceiros, mas não abrange as diferenças de tratamento em razão da nacionalidade nem



prejudica as disposições que regem a entrada e a estadia de nacionais de países terceiros e o seu acesso ao emprego e à atividade profissional.

13) A presente diretiva não é aplicável aos regimes de segurança social e de proteção social cujas regalias não sejam equiparadas a remuneração, na aceção dada a este termo para efeitos de aplicação do artigo 141.º do Tratado CE, nem aos pagamentos de qualquer espécie, efetuados pelo Estado, que tenham por objetivo o acesso ao emprego ou a manutenção no emprego.

[...]

15) A apreciação dos fatos dos quais se pode presumir que houve discriminação direta ou indireta é da competência dos órgãos judiciais ou de outros órgãos competentes, a nível nacional, de acordo com as normas ou as práticas nacionais, que podem prever, em especial, que a discriminação indireta possa ser estabelecida por quaisquer meios e, inclusive, com base em dados estatísticos.»

4 O artigo 1.º desta diretiva estabelece:

«A presente diretiva tem por objeto estabelecer um quadro geral para lutar contra a discriminação em razão da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual, no que se refere ao emprego e à atividade profissional, com vista a pôr em prática nos Estados-Membros o princípio da igualdade de tratamento.»

5 O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da referida diretiva prevê:

«1. Para efeitos da presente diretiva, entende-se por “princípio da igualdade de tratamento” a ausência de qualquer discriminação, direta ou indireta, por qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º

2. Para efeitos do n.º 1:

a) Considera-se que existe discriminação direta sempre que, por qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º, uma pessoa seja objeto de um tratamento menos favorável do que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável.

b) Considera-se que existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra seja suscetível de colocar numa situação de desvantagem pessoas com uma determinada religião ou convicções, com uma determinada deficiência, pessoas de uma determinada classe etária ou pessoas com uma determinada orientação sexual, comparativamente com outras pessoas, a não ser que:

i) essa disposição, critério ou prática sejam objetivamente justificados por um objetivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários, ou que,

ii) relativamente às pessoas com uma determinada deficiência, a entidade patronal, ou qualquer pessoa ou organização a que se aplique a presente diretiva, seja obrigada, por força da legislação nacional, a tomar medidas adequadas, de acordo com os princípios previstos no artigo 5.º, a fim de eliminar as desvantagens decorrentes dessa disposição, critério ou prática.»



6 O artigo 3.º, n.ºs 1 e 3, da mesma diretiva dispõe:

«1. Dentro dos limites das competências atribuídas à Comunidade, a presente diretiva é aplicável a todas as pessoas, tanto no setor público como no privado, incluindo os organismos públicos, no que diz respeito:

[...]

c) Às condições de emprego e de trabalho, incluindo o despedimento e a remuneração;

[...]

3. A presente diretiva não é aplicável aos pagamentos de qualquer espécie efetuados pelos regimes públicos ou equiparados, incluindo os regimes públicos de segurança social ou proteção social.»

7 O artigo 16.º da Diretiva 2000/78 tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que:

a) Sejam suprimidas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas contrárias ao princípio da igualdade de tratamento;

b) Sejam ou possam ser declaradas nulas e sem efeito, ou revistas, as disposições contrárias ao princípio da igualdade de tratamento que figurem nos contratos ou convenções coletivas, nos regulamentos internos das empresas, bem como nos estatutos das profissões independentes e liberais e das organizações patronais e de trabalhadores.»

Direito alemão

8 A Tarifvertrag zur sozialen Sicherung der Arbeitnehmer bei den Stationierungstreitkräften im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (Convenção coletiva relativa à segurança social dos trabalhadores das forças armadas estacionadas em território da República Federal da Alemanha), de 31 de agosto de 1971 (a seguir «TV SozSich»), foi celebrada entre a República Federal da Alemanha e vários sindicatos com o objetivo de regular as condições de trabalho dos trabalhadores contratados pelas forças armadas de outros Estados estacionadas no seu território, entre os quais figura o Reino Unido.

9 O § 2 da TV SozSich, que tem por epígrafe «Condições de elegibilidade», enuncia:

«Têm direito às prestações previstas na presente convenção coletiva os trabalhadores que

1. Sejam despedidos na sequência de uma redução dos efetivos

a) resultante de uma redução dos efetivos militares,

b) resultante de uma supressão de instalações ou de unidades ou da sua transferência para fora do perímetro do atual local de trabalho permanente, em consequência de uma decisão tomada por motivos militares pela autoridade hierárquica mais elevada,

2. Quando, no momento do despedimento,

a) trabalhem a tempo inteiro há menos de um ano,



b) possam fazer prova de pelo menos cinco anos de trabalho, na aceção do § 8 da [Tarifvertrag für die Arbeitnehmer bei den Stationierungstreitkräften im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (Convenção coletiva relativa à segurança social dos trabalhadores das forças armadas estacionadas em território da República Federal da Alemanha), de 16 de dezembro de 1966 (a seguir «TV AL II»)], ou da [Tarifvertrag für die bei den Dienststellen, Unternehmen und sonstigen Einrichtungen der alliierten Behörden und der alliierten Streitkräfte im Gebiet von Berlin beschäftigten Arbeitnehmer (Convenção coletiva relativa aos trabalhadores dos serviços, empresas e outros órgãos das administrações aliadas no setor de Berlim), de 30 de janeiro de 1968 (a seguir «TV B II»)], e tenham atingido 40 anos de idade,

c) tenham domicílio permanente durante os últimos cinco anos no âmbito de aplicação territorial da TV AL II ou da TV B II,

d) não reúnam as condições para receber uma pensão de reforma ou uma pensão de reforma antecipada no quadro do regime legal de seguro de pensões, e

3. Quando não lhes tenha sido proposto nenhum outro posto de trabalho aceitável no âmbito de aplicação da TV AL II [...]»

10 O § 4 da TV SozSich, com a epígrafe «Subsídio complementar transitório», prevê:

«1. É pago um subsídio complementar transitório:

a) em complemento da remuneração recebida por outro emprego fora das forças armadas estacionadas no território alemão,

b) em complemento das prestações do Bundesanstalt für Arbeit [Instituto federal do emprego, Alemanha] atribuídas por motivo de desemprego ou de medidas de formação profissional (subsídio de desemprego, prestações sociais aos desempregados, subsídio de subsistência),

c) em complemento dos subsídios de doença pagos pelo regime legal de seguro de doença na sequência de uma doença ou dos subsídios de invalidez pagos pelo regime geral de seguro de acidente em caso de incapacidade para o trabalho resultante de um acidente de trabalho.

[...]

3. a) (1) A base de cálculo do subsídio transitório pago em complemento da remuneração auferida por outro emprego [n.º 1, alínea a)] é a remuneração de base prevista pela convenção coletiva no § 16, n.º 1, alínea a), do TV AL II, que é atribuída ao trabalhador na data do despedimento por um mês civil completo, com base no horário normal de trabalho previsto no seu contrato (fórmula de cálculo: tempo de trabalho semanal normal x 13: 3) [...]

5. a) Os trabalhadores que, à data do despedimento, completaram

20 anos de serviço (§ 8 da TV AL II ou da TV B II) e 55 anos de idade ou

25 anos de serviço (§ 8 da TV AL II ou da TV B II) e 50 anos de idade

beneficiam de um subsídio complementar transitório em conformidade com os n.ºs 1 a 4 sem limitação temporal.



[...]»

11 O § 8 da TV SozSich, com a epígrafe «Exclusão do pagamento e restituição dos subsídios complementares transitórios e contribuições para as quotizações indevidas», dispõe, no seu n.º 1, alínea c):

«O subsídio transitório e a contribuição para as quotizações não são pagos relativamente aos períodos:

[...]

c) posteriores ao mês em que o trabalhador reuniu as condições para beneficiar de uma pensão de reforma antecipada ou de uma pensão de invalidez nos termos do regime legal de seguro de pensões.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

12 S. Bedi, nascido em 1954, foi reconhecido como pessoa com deficiência grave, com uma taxa de incapacidade de 50%.

13 Começou a trabalhar nas forças armadas do Reino Unido estacionadas na Alemanha em 1978 na qualidade de trabalhador civil e, mais recentemente, trabalhava como guarda no quartel de Münster (Alemanha). Nos termos das cláusulas do seu contrato de trabalho, as convenções coletivas dos trabalhadores das forças armadas estacionadas no território alemão, entre as quais figura a TV SozSich, eram aplicáveis à sua relação de trabalho.

14 S. Bedi foi despedido com efeitos a 31 de dezembro de 2013, em razão do encerramento das instalações de Münster. A partir de 1 de janeiro de 2014, passou a receber o subsídio complementar transitório previsto no § 4 da TV SozSich (a seguir «subsídio complementar transitório»). Este subsídio ascendia ultimamente a 1604,20 euros por mês.

15 Em 1 de março de 2014, S. Bedi começou a trabalhar como vigilante numa sociedade privada e, desde 1 de janeiro de 2016, é trabalhador a tempo inteiro nessa sociedade.

16 Por carta de 23 de março de 2015, a República Federal da Alemanha informou S. Bedi de que este reunia as condições para poder beneficiar de uma pensão de reforma antecipada para pessoas com deficiência grave, nos termos do regime legal de seguro de pensões, a partir de 1 de maio de 2015, e que, em consequência, o seu direito a receber o subsídio complementar transitório terminava em 30 de abril de 2015, em aplicação do § 8, n.º 1, alínea c), da TV SozSich. O pagamento do referido subsídio terminou nesta última data.

17 Na situação de S. Bedi, a pensão de reforma antecipada para pessoas com deficiência grave ascendia a 909,50 euros por mês, tendo em conta uma redução de 10,80% para os 36 meses durante os quais beneficiava dessa pensão de forma antecipada. A remuneração máxima adicional que podia receber cumulativamente com a referida pensão de reforma, sem que o montante desta última fosse reduzido, ascendia a 450 euros por mês para uma pensão de reforma por inteiro. As remunerações máximas em acumulação com uma pensão de reforma parcial, igualmente possível no caso de S. Bedi, ascendiam a 2 310 euros, 1 750 euros e 1 200 euros para pensões de reforma parciais que representam, respetivamente, um terço, 50% e dois terços de uma pensão paga por inteiro. No caso em apreço, S. Bedi podia beneficiar de uma reforma parcial correspondente a dois terços dessa pensão.

18 S. Bedi intentou uma ação no Arbeitsgericht Münster (Tribunal do Trabalho de Münster, Alemanha) contra a República Federal da Alemanha, por um lado, enquanto parte contratante na TV SozSich, e, por outro, com fundamento no artigo 56.º, n.º 8, da Adenda à Convenção de 19 de



junho de 1951 entre os Estados parte no Tratado do Atlântico Norte relativa ao Estatuto das suas Forças no que respeita às forças estrangeiras estacionadas na República Federal da Alemanha, assinada em 3 de agosto de 1959 e alterada em 21 de outubro de 1971, em 18 de maio de 1981 e em 18 de março de 1993, para exercer o direito do Reino Unido. Pediu que aquele tribunal declarasse a obrigação de dar continuidade ao pagamento do seu subsídio complementar transitório após 1 de maio de 2015. Por decisão notificada em 11 de fevereiro de 2016, o Arbeitsgericht Münster (Tribunal do Trabalho de Münster) julgou a ação de S. Bedi improcedente.

19 S. Bedi interpôs recurso dessa decisão no Landesarbeitsgericht Hamm (Tribunal Superior do Trabalho de Hamm, Alemanha). Pediu a esse órgão jurisdicional que declarasse a obrigação de dar continuidade ao pagamento do subsídio complementar transitório e que ordenasse o pagamento desse subsídio entre abril de 2016 e dezembro de 2016.

20 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se o § 8, n.º 1, alínea c), da TV SozSich viola a proibição da discriminação em razão da deficiência, prevista nos artigos 1.º e 16.º da Diretiva 2000/78, no caso de um trabalhador reunir as condições para adquirir o direito a uma pensão de reforma antecipada para pessoas com deficiência grave nos termos do regime legal de seguro de pensões.

21 Em virtude da jurisprudência do Bundesarbeitsgericht (Tribunal Federal do Trabalho, Alemanha), o § 8, n.º 1, alínea c), da TV SozSich não cria qualquer discriminação, direta ou indireta, dos trabalhadores em causa. Com efeito, tendo em conta as condições previstas para beneficiar de uma pensão de reforma antecipada, esta disposição não se baseia na deficiência e, em todo o caso, é objetivamente justificada por uma finalidade legítima, sendo os fundamentos para a alcançar adequados e necessários.

22 No entanto, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, à luz da jurisprudência recente do Tribunal de Justiça, em especial do Acórdão de 6 de dezembro de 2012, Odar (C-152/11, EU:C:2012:772), não é de excluir uma discriminação.

23 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha, designadamente, que o critério previsto no § 8.º, n.º 1, alínea c), da TV SozSich prende-se com a aquisição do direito a uma pensão de reforma antecipada. Na medida em que não é o benefício efetivo da pensão de reforma que importa, mas unicamente o direito de o trabalhador beneficiar de tal pensão, a TV SozSich leva sempre a um período de gozo do subsídio complementar transitório inferior para os trabalhadores com deficiência relativamente aos trabalhadores sem deficiência. Ora, a situação de partida é a mesma para ambas as categorias de trabalhadores, na medida em que foram despedidos pelo empregador e devem, em razão da sua idade avançada e da longa duração da sua relação de trabalho, beneficiar de um auxílio para a manutenção do nível de vida adequado que o seu emprego e os rendimentos provenientes do mesmo lhes ofereciam, até que obtenham uma pensão de reforma nos termos do regime legal de seguro de pensões.

24 O facto de tomar por critério o direito a uma pensão de reforma antecipada para pessoas com deficiência grave, no contexto do subsídio complementar transitório, equivale a comprometer a vantagem concedida pela atribuição dessa pensão, que visa ter em conta dificuldades e riscos especiais que os trabalhadores com deficiência grave enfrentam. Uma vez que compensa as desvantagens resultantes exclusivamente dessa deficiência, essa vantagem não deve ser tida em conta no quadro da comparação entre os trabalhadores com deficiência grave e os trabalhadores sem deficiência, e da sua situação à luz do benefício do subsídio complementar transitório. Caso contrário, a compensação prevista pelo legislador para as dificuldades especiais que as pessoas com deficiência grave enfrentam produziria efeitos desvantajosos para os mesmos.



25 Nestas condições, o Landesarbeitsgericht Hamm (Tribunal Superior do Trabalho de Hamm) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva [2000/78] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma cláusula de uma convenção coletiva que prevê que o direito ao subsídio complementar transitório — concedido com o objetivo de garantir a subsistência adequada de trabalhadores que tenham perdido o seu posto de trabalho e que é calculado com base na remuneração de base prevista na convenção até à obtenção de uma cobertura económica mediante o direito a uma pensão de reforma ao abrigo do regime legal de seguro de pensões — se extingue com o direito de receber uma pensão de reforma antecipada e em cuja aplicação é determinante a possibilidade de obter uma pensão de reforma antecipada por invalidez?»

Quanto à questão prejudicial

26 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que se opõe às disposições de uma convenção coletiva que preveem a cessação do pagamento de um subsídio complementar transitório, concedido para garantir um rendimento adequado a um trabalhador que tenha perdido o seu posto de trabalho e até que este disponha do direito a uma pensão de reforma nos termos do regime legal de seguro de pensões, quando esse trabalhador reúna as condições para beneficiar de uma pensão de reforma antecipada prevista para as pessoas com deficiência grave, ao abrigo desse regime.

27 No caso em apreço, a TV SozSich é uma convenção coletiva celebrada entre a República Federal da Alemanha e diferentes sindicatos no que respeita à segurança social dos funcionários das forças estacionadas no território alemão.

28 A título preliminar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, resulta tanto do título e do preâmbulo como do conteúdo e da finalidade da Diretiva 2000/78 que esta visa estabelecer um quadro geral para assegurar a todas as pessoas a igualdade de tratamento «no emprego e na atividade profissional», proporcionando-lhes uma proteção eficaz contra as discriminações baseadas num dos motivos enumerados no seu artigo 1.º, entre os quais figura a deficiência (v., neste sentido, Acórdãos de 18 de junho de 2009, Hütter, C-88/08, EU:C:2009:381, n.º 33, e de 14 de março de 2018, Stollwitzer, C-482/16, EU:C:2018:180, n.º 20).

29 Para responder à questão submetida pelo órgão jurisdicional nacional, há que examinar, num primeiro momento, a questão de saber se disposições como as da TV SozSich relativas ao subsídio complementar transitório, cujo carácter discriminatório é alegado, estão abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/78.

30 A este respeito, o âmbito de aplicação desta diretiva deve ser entendido, à luz do seu artigo 3.º, n.º 1, alínea c), e n.º 3, lido em conjugação com o seu considerando 13, no sentido de que não abrange os regimes de segurança social e de proteção social cujos benefícios não sejam equiparados a uma remuneração, na aceção dada a este termo para efeitos da aplicação do artigo 157.º, n.º 2, TFUE (Acórdãos de 6 de dezembro de 2012, Dittrich e o., C-124/11, C-125/11 e C-143/11, EU:C:2012:771, n.º 31, e de 2 de junho de 2016, C, C-122/15, EU:C:2016:391, n.º 20).

31 Por conseguinte, importa determinar se um subsídio complementar transitório como o previsto pela TV SozSich pode ser equiparado a uma remuneração, na aceção do artigo 157.º TFUE.

32 Em conformidade com o artigo 157.º, n.º 2, TFUE, deve entender-se por «remuneração» o salário ou vencimento ordinário, de base ou mínimo, e quaisquer outras regalias pagas, direta ou



indiretamente, em dinheiro ou em espécie, pela entidade patronal ao trabalhador em razão do emprego deste último.

33 Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o conceito de «remuneração», na aceção do artigo 157.º, n.º 2, TFUE, deve ser interpretado em sentido amplo. Compreende, nomeadamente, todas as regalias em dinheiro ou em espécie, atuais ou futuras, desde que sejam atribuídas, ainda que indiretamente, pelo empregador ao trabalhador, em razão do trabalho deste último, seja nos termos de um contrato de trabalho, de disposições legislativas ou a título voluntário. Além disso, a circunstância de determinadas prestações serem pagas após a cessação da relação de trabalho não exclui a possibilidade de terem a natureza de remuneração, na aceção das disposições supramencionadas (Acórdãos de 6 de dezembro de 2012, *Dittrich e o.*, C-124/11, C-125/11 e C-143/11, EU:C:2012:771, n.º 35, e de 2 de junho de 2016, *C*, C-122/15, EU:C:2016:391, n.º 21).

34 O Tribunal de Justiça também precisou que entre as regalias qualificadas como remuneração constam precisamente as que são pagas pela entidade patronal em razão da existência de relações de trabalho assalariado que têm como objeto garantir uma fonte de rendimentos aos trabalhadores, mesmo que não exerçam, em casos específicos, qualquer atividade prevista pelo contrato de trabalho. Além disso, a natureza de remuneração dessas prestações não pode ser posta em dúvida pelo simples facto de também obedecerem a considerações de política social (Acórdãos de 9 de dezembro de 2004, *Hlozek*, C-19/02, EU:C:2004:779, n.º 39, e de 2 de junho de 2016, *C*, C-122/15, EU:C:2016:391, n.º 22).

35 Por outro lado, no que diz respeito às indemnizações atribuídas por uma entidade patronal a um trabalhador por ocasião do seu despedimento, o Tribunal já declarou que estas constituem uma forma de remuneração diferida, a que o trabalhador tem direito em razão do seu emprego, mas que lhe é paga no momento da cessação da relação de trabalho com o objetivo de facilitar a sua adaptação às novas circunstâncias daí resultantes (Acórdãos de 17 de maio de 1990, *Barber*, C-262/88, EU:C:1990:209, n.º 13, e de 9 de dezembro de 2004, *Hlozek*, C-19/02, EU:C:2004:779, n.º 37).

36 Acresce que, segundo jurisprudência constante, para apreciar se uma prestação está abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 157.º TFUE, só o critério baseado na verificação de que a prestação foi paga ao trabalhador em razão da relação de trabalho que o vincula ao seu antigo empregador, ou seja, o critério do emprego, baseado no próprio teor do referido artigo, pode revestir carácter determinante (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de dezembro de 2012, *Dittrich e o.*, C-124/11, C-125/11 e C-143/11, EU:C:2012:771, n.º 37, e de 24 de novembro de 2016, *Parris*, C-443/15, EU:C:2016:897, n.º 34).

37 No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que o subsídio complementar transitório visa permitir aos trabalhadores mais velhos, empregados por um longo período, que tenham sido despedidos por um motivo económico e de forma válida, beneficiarem de uma prestação de apoio após o termo da relação laboral. O objetivo deste subsídio é garantir meios de subsistência, compensar as desvantagens resultantes da diminuição da sua remuneração no novo emprego ou de uma situação de desemprego. O referido subsídio tem igualmente por objetivo criar um incentivo a que o trabalhador continue na vida ativa ao entrar numa nova relação laboral fora do setor das forças armadas estacionadas na Alemanha. É esse o caso, nomeadamente, quando, nas suas novas funções, o trabalhador obtenha uma remuneração inferior àquela que auferia nas suas funções nas referidas forças armadas, ou até inferior ao subsídio de desemprego.

38 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que o subsídio complementar transitório é uma prestação social especial financiada por receitas fiscais, paga pela República Federal da Alemanha com fundamento nas obrigações que para ela decorrem da TV SozSich, fora da relação laboral



que existia entre o trabalhador e o Estado de emprego do mesmo. No entanto, esse órgão jurisdicional precisa que a República Federal da Alemanha paga esse subsídio por conta dos Estados de origem das forças armadas estacionadas no território alemão.

39 Nestas condições, no caso em apreço, deve considerar-se que o referido subsídio é concedido a S. Bedi pelo Reino Unido na sua qualidade de empregador, como indica a República Federal da Alemanha, atuando em defesa do interesse do Reino Unido, nas suas observações escritas.

40 Por outro lado, uma vez que o subsídio complementar transitório está previsto numa convenção coletiva como a TV SozSich, que só diz respeito a uma categoria especial de trabalhadores, a saber, os trabalhadores empregados pelas forças armadas estacionadas no território alemão, este subsídio é determinado pelos termos da relação de trabalho acordados entre o trabalhador que beneficia do referido subsídio e o empregador.

41 A este respeito, o montante do referido subsídio é calculado com base no último salário pago. Com efeito, como indica o órgão jurisdicional de reenvio, o subsídio complementar transitório é concedido com fundamento na remuneração de base que o trabalhador recebia à data do seu despedimento, em conformidade com o § 4, n.º 3, alínea a), 1), da TV SozSich.

42 Daqui decorre que o subsídio complementar transitório representa uma vantagem efetiva em numerário, paga pelo empregador ao trabalhador em razão do emprego deste último. Constitui, por conseguinte, uma «remuneração», na aceção do artigo 157.º, n.º 2, TFUE. Assim, esse subsídio é abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/78.

43 Importa, num segundo momento, examinar se o § 8, n.º 1, alínea c), da TV SozSich cria uma discriminação com base na deficiência, proibida pela Diretiva 2000/78.

44 A este respeito, recorde-se que, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, dessa diretiva, entende-se por «princípio da igualdade de tratamento» a ausência de qualquer discriminação, direta ou indireta, por qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º, da mesma diretiva, entre os quais figura, nomeadamente, a deficiência.

45 Quanto à existência de uma discriminação direta, segundo o artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/78, considera-se que existe discriminação direta sempre que, por qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º, uma pessoa seja objeto de um tratamento menos favorável do que aquele que é dado a outra pessoa em situação comparável.

46 No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que quer os trabalhadores com deficiência grave quer outras categorias de pessoas beneficiam do direito a uma pensão de reforma antecipada nos termos do regime legal de seguro de pensões alemão.

47 Por conseguinte, a cessação do pagamento do subsídio complementar transitório numa situação em que a pessoa em causa reúne as condições para beneficiar de uma pensão de reforma antecipada ou de uma pensão de invalidez nos termos do regime legal de seguro de pensões, em aplicação do § 8, n.º 1, alínea c), da TV SozSich, não diz unicamente respeito aos trabalhadores com deficiência grave.

48 Nestas condições, não se pode considerar que essa disposição cria uma diferença de tratamento diretamente baseada na deficiência, na aceção das disposições conjugadas do artigo 1.º e do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/78, dado que assenta num critério que não está indissociavelmente ligado à deficiência (v., neste sentido, Acórdãos de 11 de abril de 2013, HK Danmark, C-335/11 e C-337/11, EU:C:2013:222, n.ºs 72 e 74, e de 18 de janeiro de 2018, Ruiz Conejero, C-270/16, EU:C:2018:17, n.º 37).



49 No que diz respeito à existência de uma discriminação indireta, há que salientar, desde logo, que o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), ii), da Diretiva 2000/78 é desprovido de pertinência à luz das circunstâncias do processo principal, uma vez que não foi alegado que a legislação alemã obriga o empregador de S. Bedi, uma pessoa ou uma organização à qual se aplica essa diretiva, a tomar medidas adequadas, na aceção dessa disposição, para eliminar as desvantagens que podia implicar a aplicação das disposições da Tv SozSich em causa no processo principal.

50 Quanto ao artigo 2.º, n.º 2, alínea b), i), da Diretiva 2000/78, esta disposição prevê que existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra seja suscetível de colocar numa situação de desvantagem pessoas com uma determinada deficiência comparativamente com outras pessoas, a não ser que essa disposição, critério ou prática sejam objetivamente justificados por um objetivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários.

51 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que os trabalhadores com deficiência grave recebem uma pensão de reforma antecipada ao abrigo do regime legal de seguro de pensões, em função do seu ano de nascimento, e que, em consequência, beneficiam geralmente de um subsídio complementar transitório por uma duração entre um a três anos inferior à do subsídio concedido aos trabalhadores sem deficiência com a mesma idade, antes de estes adquirirem o direito a uma pensão de reforma antecipada para beneficiários que tenham tido uma longa carreira contributiva. No caso em apreço, o subsídio complementar transitório só foi concedido a S. Bedi até aos 60 anos e 8 meses de idade, em vez de ser concedido até aos 63 anos de idade, se este não fosse portador de deficiência grave.

52 Ora, resulta da decisão de reenvio que, à luz da redução do montante de uma pensão de reforma recebida de forma antecipada e das remunerações máximas adicionais que um trabalhador pode receber em acumulação com tal pensão, os rendimentos acumulados de uma pessoa com deficiência na situação de S. Bedi são inferiores aos rendimentos acumulados, compostos pelo montante do subsídio complementar transitório ao qual acresceria a remuneração paga no âmbito de uma nova relação de trabalho, que seriam recebidos por uma pessoa sem deficiência colocada na mesma situação.

53 Nestas condições, há que concluir que, num litígio como o do processo principal, o § 8, n.º 1, alínea c), da Tv SozSich implica que os rendimentos de um trabalhador com deficiência grave, para o período durante o qual lhe é concedida uma pensão de reforma antecipada, são inferiores aos auferidos por um trabalhador sem deficiência. Por conseguinte, afigura-se que a regra prevista nessa disposição é suscetível de colocar em desvantagem os trabalhadores deficientes e, desta forma, originar uma diferença de tratamento indiretamente baseada na deficiência na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/78.

54 A este respeito, o Governo alemão e a República Federal da Alemanha, atuando em defesa do interesse do Reino Unido, alegam contudo que, à luz da data de aquisição do direito à pensão de reforma antecipada ao abrigo do regime legal de seguro de pensões, os trabalhadores com deficiência grave e os trabalhadores sem deficiência se encontram em situações de partida objetivamente diferentes no que respeita à sua necessidade de um subsídio complementar transitório. Com efeito, os primeiros já não teriam necessidade de tal subsídio, ao contrário dos segundos.

55 No entanto, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os trabalhadores com idades próximas da reforma se encontram numa situação comparável à dos outros trabalhadores abrangidos por um despedimento, uma vez que a sua relação de trabalho com o seu empregador cessa pelo mesmo motivo e nas mesmas condições (v., neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2012, Odar, C-152/11, EU:C:2012:772, n.º 61).



56 Com efeito, a vantagem concedida aos trabalhadores com deficiência grave, que consiste em poderem beneficiar de uma pensão de reforma a partir de uma idade inferior à fixada para os trabalhadores sem deficiência, não os coloca numa situação especial relativamente a esses trabalhadores (v., neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2012, Odar, C-152/11, EU:C:2012:772, n.º 62).

57 Ora, no caso em apreço, a aplicação do § 8, n.º 1, alínea c), da TV SozSich diz respeito aos trabalhadores próximos da idade da reforma, que tenham sido despedidos. Por conseguinte, os trabalhadores com deficiência grave encontram-se numa situação comparável à dos trabalhadores sem deficiência que pertençam à mesma faixa etária, à luz do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/78.

58 Como tal, em conformidade com esta disposição, importa examinar se a diferença de tratamento existente entre essas duas categorias de trabalhadores é objetiva e razoavelmente justificada por um objetivo legítimo, se os meios implementados para o realizar são adequados e se não excedem o necessário para alcançar o objetivo prosseguido.

59 A este respeito, importa recordar que, no estado atual do direito da União, os Estados-Membros e, sendo caso disso, os parceiros sociais a nível nacional dispõem de um amplo poder de apreciação na escolha não só da prossecução de um determinado objetivo, entre outros, em matéria de política social e de emprego, mas também na definição das medidas suscetíveis de o realizar (Acórdãos de 16 de outubro de 2007, Palacios de la Villa, C-411/05, EU:C:2011:604, n.º 68, e de 26 de setembro de 2013, Dansk Jurist- og Økonomforbund, C-546/11, EU:C:2013:603, n.º 50).

60 No caso em apreço, como resulta do n.º 37 do presente acórdão, as disposições que regulam o subsídio complementar transitório, previstas pela TV SozSich, visam compensar, pelo menos em parte, a perda de rendimentos causada pelo despedimento e facilitar a reintegração no mercado de trabalho das pessoas em causa. Nesse contexto, a existência do direito a uma pensão de reforma antecipada, nos termos do regime legal de seguro de pensões, assegura um rendimento à pessoa em causa, à luz do qual a manutenção do pagamento de um subsídio complementar transitório pode não se afigurar indispensável à proteção dessa pessoa.

61 Por conseguinte, importa considerar que, num litígio como o do processo principal, a atribuição de uma compensação para o futuro dos trabalhadores despedidos e o auxílio à sua reinserção profissional, tendo em conta a necessidade de uma justa repartição de recursos financeiros limitados, podem ser reconhecidos como sendo objetivos legítimos, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), i), da Diretiva 2000/78 (v., neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2012, Odar, C-152/11, EU:C:2012:772, n.ºs 42 e 43).

62 Nestas condições, há que admitir que esses objetivos devem, em princípio, ser considerados suscetíveis de justificar «objetiva e razoavelmente» uma diferença de tratamento baseada na deficiência.

63 É preciso ainda verificar se os meios empregados para realizar esses objetivos são adequados e necessários e se não excedem o que é exigido para alcançar o objetivo prosseguido.

64 Quanto ao caráter adequado das disposições em causa da TV SozSich, importa salientar que a cessação do pagamento do subsídio complementar transitório aos trabalhadores que beneficiam de uma pensão de reforma antecipada não se afigura irrazoável à luz da finalidade desse subsídio, que consiste em conceder um apoio complementar e transitório após o termo da relação de trabalho, oferecido voluntariamente pelo empregador em razão da anterior relação de



trabalho, até à obtenção pelo trabalhador de uma proteção económica resultante do direito a uma pensão de reforma nos termos do regime legal de seguro de pensões.

65 Por conseguinte, há que considerar que uma disposição como o § 8, n.º 1, alínea c), da TV SozSich não é manifestamente inadequada para atingir o objetivo legítimo de uma política de emprego como a prosseguida pelos parceiros sociais alemães.

66 Para examinar se essa disposição excede o necessário para alcançar os objetivos prosseguidos, há que situar a referida disposição no contexto em que se insere e tomar em consideração o prejuízo que é suscetível de causar às pessoas visadas (v., neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2012, Odar, C-152/11, EU:C:2012:772, n.º 65).

67 Quanto ao contexto em que se insere o § 8, n.º 1, alínea c), da TV SozSich, o Governo alemão alega que os parceiros sociais, no que diz respeito às convenções coletivas, não estão obrigados a escolher a solução mais equitativa, mais razoável ou mais adequada. Beneficiam de privilégios relativos à liberdade de negociação coletiva, em conformidade com o artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir a «Carta»).

68 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a natureza das medidas adotadas pela via de convenção coletiva é diferente da natureza das adotadas unilateralmente por via legislativa ou regulamentar pelos Estados-Membros, na medida em que os parceiros sociais, ao exercerem o seu direito fundamental à negociação coletiva reconhecido no artigo 28.º da Carta, tiveram o cuidado de definir um equilíbrio entre os seus interesses respetivos (Acórdão de 8 de setembro de 2011, Hennigs e Mai, C-297/10 e C-298/10, EU:C:2011:560, n.º 66 e jurisprudência referida).

69 Quando o direito à negociação coletiva proclamado no artigo 28.º da Carta releva das disposições do direito da União deve, no âmbito de aplicação do referido direito, ser exercido em conformidade com este (Acórdão de 8 de setembro de 2011, Hennigs e Mai, C-297/10 e C-298/10, EU:C:2011:560, n.º 67 e jurisprudência referida).

70 Por conseguinte, quando adotam medidas no âmbito de aplicação dessa diretiva, os parceiros sociais devem agir no respeito da mesma (v., neste sentido, Acórdãos de 8 de setembro de 2011, Hennigs e Mai, C-297/10 e C-298/10, EU:C:2011:560, n.º 68 e de 12 de dezembro de 2013, Hay, C-267/12, EU:C:2013:823, n.º 27).

71 Além disso, importa recordar que, nos termos do artigo 16.º da Diretiva 2000/78, os Estados-Membros adotam as medidas necessárias para que sejam ou possam ser declaradas nulas e sem efeito, ou revistas, as disposições contrárias ao princípio da igualdade de tratamento que figurem nos contratos ou nas convenções coletivas.

72 No que diz respeito à desvantagem que o § 8, n.º 1, alínea c), da TV SozSich pode criar às pessoas em causa, há que salientar que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o critério seguido por essa disposição quanto à cessação do direito ao pagamento do subsídio complementar transitório é relativo à aquisição do direito a uma pensão de reforma antecipada, sendo irrelevante que o interessado goze efetivamente de uma pensão de reforma ou tenha pedido para beneficiar da mesma. Por conseguinte, como a advogada-geral salientou no n.º 52 das conclusões, a cessação do pagamento do subsídio complementar transitório é automática.

73 É certo que um trabalhador com deficiência grave pode estar na situação em que, por razões pessoais, considera preferível beneficiar de uma pensão de reforma antecipada, ainda que, como resulta do n.º 52 do presente acórdão, a aplicação do § 8, n.º 1, alínea c), da TV SozSich leve, em princípio, a que os rendimentos desse trabalhador, quando reúne as condições para beneficiar



dessa pensão de reforma, não sejam equivalentes aos de um trabalhador sem deficiência que recebe o subsídio complementar transitório.

74 No entanto, como salientou a advogada-geral no n.º 54 das conclusões, ao contrário de um trabalhador sem deficiência, um trabalhador com deficiência grave, ainda que o pretenda, não dispõe da possibilidade de continuar a trabalhar e a receber o subsídio complementar transitório, até à obtenção de uma pensão de reforma não antecipada.

75 Acresce que as pessoas que sofrem de deficiência grave têm necessidades específicas no que respeita tanto aos cuidados que o seu estado exige como à necessidade de se prever um possível agravamento desse estado. Assim, importa ter em conta o risco de as pessoas que sofrem de deficiência grave estarem expostas a necessidades financeiras imperiosas relacionadas com a sua deficiência e/ou de essas necessidades financeiras aumentarem com a velhice (v., neste sentido, Acórdão de 6 de dezembro de 2012, Odar, C-152/11, EU:C:2012:772, n.º 69).

76 Consequentemente, os parceiros sociais, ao prosseguirem os objetivos legítimos que constituem a concessão de uma compensação para o futuro dos trabalhadores despedidos e o apoio à sua reinserção profissional, tendo simultaneamente em conta a necessidade de uma justa repartição de recursos financeiros limitados, não tiveram em conta elementos pertinentes que respeitam, em especial, aos trabalhadores com deficiência grave.

77 Assim, o § 8, n.º 1, alínea c), da TV SozSich causa um prejuízo excessivo aos interesses legítimos dos trabalhadores com deficiência grave e excede, por isso, o necessário para alcançar os objetivos de política social prosseguidos pelos parceiros sociais alemães.

78 Por conseguinte, a diferença de tratamento que resulta dessa disposição da TV SozSich não pode ser justificada ao abrigo do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), i), da Diretiva 2000/78.

79 Face às considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que, num litígio como o do processo principal, se opõe às disposições de uma convenção coletiva que preveem a cessação do pagamento de um subsídio complementar transitório, concedido para garantir um rendimento adequado a um trabalhador que tenha perdido o seu posto de trabalho e até que este disponha do direito a uma pensão de reforma nos termos do regime legal de seguro de pensões, quando esse trabalhador reúna as condições para beneficiar de uma pensão de reforma antecipada prevista para as pessoas com deficiência grave, ao abrigo desse regime.

Quanto às despesas

80 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 (Terceira Secção) declara:

O artigo 2.º, n.º 2, 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, deve ser interpretado no sentido de que, num litígio como o do processo principal, se opõe às disposições de uma convenção coletiva que preveem a cessação do pagamento de um subsídio complementar transitório, concedido para garantir um rendimento adequado a um trabalhador que tenha perdido o seu posto de trabalho e até que este disponha do direito a uma pensão de reforma nos termos do



regime legal de seguro de pensões, quando esse trabalhador reúna as condições para beneficiar de uma pensão de reforma antecipada prevista para as pessoas com deficiência grave, ao abrigo desse regime.

Assinaturas»

Ano de 2011:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 13 de setembro de 2011, processo C-447/09, EU:C:2011:573 (Reinhard Prigge e outros contra Deutsche Lufthansa AG) - Diretiva 2000/78/CE - Artigos 2.º, n.º 5, 4.º, n.º 1, e 6.º, n.º 1 - Proibição das discriminações relacionadas com a idade - Pilotos de linha - Convenção coletiva - Cláusula de cessação automática dos contratos de trabalho aos 60 anos:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 2.º, n.º 5, 4.º, n.º 1, e 6.º, n.º 1, 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).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe, por um lado, R. Prigge, M. Fromm e V. Lambach e, por outro, o seu empregador, Deutsche Lufthansa AG (a seguir «Deutsche Lufthansa»), a respeito da cessação dos seus contratos de trabalho aos 60 anos, em aplicação de uma cláusula de uma convenção coletiva.

Quadro jurídico

Regulamentação da União

3 Nos termos do seu artigo 1.º, a Diretiva 2000/78 tem por objeto estabelecer um quadro geral para lutar contra a discriminação em razão da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual, no que se refere ao emprego e à atividade profissional, com vista a pôr em prática nos Estados-Membros o princípio da igualdade de tratamento.

4 O vigésimo terceiro, vigésimo quinto e trigésimo sexto considerandos desta Diretiva enunciam:

«(23) Em circunstâncias muito limitadas, podem justificar-se diferenças de tratamento sempre que uma característica relacionada com a religião ou as convicções, com uma deficiência, com a idade ou com a orientação sexual constitua um requisito genuíno e determinante para o exercício da atividade profissional, desde que o objetivo seja legítimo e o requisito proporcional. [...]
[...]

(25) A proibição de discriminações relacionadas com a idade constitui um elemento essencial para atingir os objetivos estabelecidos pelas orientações para o emprego [em 2000, aprovadas pelo Conselho Europeu, em Helsínquia, em 10 e 11 de dezembro de 1999] e encorajar a diversidade no emprego. Todavia, em determinadas circunstâncias, podem-se justificar diferenças de tratamento com base na idade, que implicam a existência de disposições específicas que podem variar consoante a situação dos Estados-Membros. Urge, pois, distinguir diferenças de tratamento justificadas, nomeadamente por objetivos legítimos de política de emprego, do mercado de trabalho e da formação profissional, de discriminações que devem ser proibidas.
[...]



(36) Os Estados-Membros podem confiar aos parceiros sociais, a pedido conjunto destes, a aplicação da presente Diretiva no que se refere às disposições que são do âmbito de convenções coletivas, desde que sejam tomadas todas as disposições necessárias para que possam garantir, a todo o tempo, os resultados impostos pela presente Diretiva.»

5 O artigo 2.º da referida Diretiva, intitulado «Conceito de discriminação», precisa:

«1. Para efeitos da presente Diretiva, entende-se por ‘princípio da igualdade de tratamento’ a ausência de qualquer discriminação, direta ou indireta, por qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º

2. Para efeitos do n.º 1:

a) Considera-se que existe discriminação direta sempre que, por qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º, uma pessoa seja objeto de um tratamento menos favorável do que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável;
[...]

5 A presente Diretiva não afeta as medidas previstas na legislação nacional que, numa sociedade democrática, sejam necessárias para efeitos de segurança pública, defesa da ordem e prevenção das infrações² senais, proteção da saúde e proteção dos direitos e liberdades de terceiros.»

6 O artigo 3.º, n.º 1, alínea c), da mesma Diretiva, intitulado «Âmbito de aplicação», precisa que esta é aplicável a todas as pessoas, tanto no sector público como no privado, incluindo os organismos públicos, no que diz respeito, nomeadamente, às condições de emprego e de trabalho, incluindo as condições de despedimento.

7 O artigo 4.º da Diretiva 2000/78, intitulado «Requisitos para o exercício de uma atividade profissional», prevê no seu n.º 1:

«Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º, os Estados-Membros podem prever que uma diferença de tratamento baseada numa característica relacionada com qualquer dos motivos de discriminação referidos no artigo 1.º não constituirá discriminação sempre que, em virtude da natureza da atividade profissional em causa ou do contexto da sua execução, essa característica constitua um requisito essencial e determinante para o exercício dessa atividade, na condição de o objetivo ser legítimo e o requisito proporcional.»

8 O artigo 6.º desta Diretiva, intitulado «Justificação das diferenças de tratamento com base na idade», prevê no seu n.º 1:

«Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 2.º, os Estados-Membros podem prever que as diferenças de tratamento com base na idade não constituam discriminação se forem objetiva e razoavelmente justificadas, no quadro do direito nacional, por um objetivo legítimo, incluindo objetivos legítimos de política de emprego, do mercado de trabalho e de formação profissional, e desde que os meios para realizar esse objetivo sejam apropriados e necessários.

Essas diferenças de tratamento podem incluir, designadamente:



- a) O estabelecimento de condições especiais de acesso ao emprego e à formação profissional, de emprego e de trabalho, nomeadamente condições de despedimento e remuneração, para os jovens, os trabalhadores mais velhos e os que têm pessoas a cargo, a fim de favorecer a sua inserção profissional ou garantir a sua proteção;
- b) A fixação de condições mínimas de idade, experiência profissional ou antiguidade no emprego para o acesso ao emprego ou a determinadas regalias associadas ao emprego;
- c) A fixação de uma idade máxima de contratação, com base na formação exigida para o posto de trabalho em questão ou na necessidade de um período razoável de emprego antes da reforma.»

9 O artigo 16.º da referida Diretiva enuncia:

«Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que:

[...]

- b) Sejam ou possam ser declaradas nulas e sem efeito, ou revistas, as disposições contrárias ao princípio da igualdade de tratamento que figurem nos contratos ou convenções coletivas [...]

10 O artigo 18.º da Diretiva 2000/78 precisa:

«Os Estados-Membros [...] poderão confiar aos parceiros sociais, a pedido conjunto destes, a execução da presente Diretiva, no que se refere às disposições que são do âmbito de convenções coletivas. Nesse caso, devem assegurar que, o mais tardar em 2 de dezembro de 2003, os parceiros sociais tenham introduzido, por acordo, as disposições necessárias, devendo os Estados-Membros em causa tomar as medidas necessárias para poderem garantir, a todo o tempo, os resultados impostos pela presente Diretiva. [...]

Para atender a condições particulares, os Estados-Membros podem dispor, se necessário, de um prazo suplementar de três anos a contar de 2 de dezembro de 2003, ou seja, de um total de 6 anos, para executar as disposições da presente Diretiva relativas à discriminação baseada na idade e na deficiência, devendo, nesse caso, informar imediatamente a Comissão. Qualquer Estado-Membro que tenha optado por recorrer a esse prazo suplementar[...] deve apresentar anualmente à Comissão um relatório sobre as medidas adotadas para fazer face à discriminação baseada na idade ou na deficiência e sobre os projetos realizados tendo em vista a execução da Diretiva. A Comissão apresenta um relatório anual ao Conselho.
[...]

11 A República Federal da Alemanha fez uso dessa faculdade, de modo que a transposição das disposições da Diretiva relativas à discriminação baseada na idade e na deficiência devia ser levada a cabo nesse Estado-Membro, o mais tardar, em 2 de dezembro de 2006.

Regulamentação da profissão de piloto

Regulamentação internacional

12 A regulamentação internacional em matéria de pilotos privados, profissionais ou de linha é elaborada por uma instituição internacional, as Joint Aviation Authorities, na qual a República



Federal da Alemanha participa. Uma destas regulamentações, o Joint Aviation Requirements – Flight Crew Licensing 1 (a seguir «JAR-FCL 1»), foi adotada em 15 de abril de 2003.

13 O JAR-FCL 1 foi publicado pelo Ministério Federal dos Transportes, da Construção e da Habitação, no Bundesanzeiger n.º 80a, de 29 de abril de 2003.

14 O ponto 1.060 do JAR-FCL 1 precisa:

«Restrições respeitantes aos titulares de licenças com idade superior a 60 anos:

a) de 60 a 64 anos:

o titular de uma licença de piloto com idade superior a 60 anos deixa de poder exercer a atividade de piloto de aeronaves de transporte comercial exceto:

1) se for membro de uma tripulação formada por vários pilotos

2) e os outros pilotos ainda não tiverem completado 60 anos.

b) 65 anos:

o titular de uma licença de piloto com idade superior a 65 anos deixa de poder exercer a atividade de piloto de aeronaves de transporte comercial.»

Legislação nacional

15 O § 20, n.º 2, do Decreto relativo aos requisitos de autorização do tráfego aéreo (Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung), conforme alterado pelo regulamento que altera as disposições de direito aéreo aplicáveis às tripulações (Verordnung zur Änderung luftrechtlicher Vorschriften über Anforderungen an Flugbesatzungen), de 10 de fevereiro de 2003 (BGBl. 2003 I, p. 182), prevê:

«Os requisitos de qualificação profissional e as provas para obtenção de uma licença, o alcance, incluindo as qualificações, a duração da validade, a prorrogação e a renovação, bem como os demais requisitos de desenvolvimento dos direitos associados a uma licença ou a uma qualificação, são regulados pelo regulamento relativo ao pessoal das companhias aéreas [Verordnung über Luftfahrtpersonal]. [...]»

16 O § 4 do primeiro regulamento de execução do regulamento relativo ao pessoal das companhias aéreas (Erste Durchführungsverordnung zur Verordnung über Luftfahrtpersonal), de 15 de abril de 2003 (Bundesanzeiger n.º 82b, de 3 de Maio de 2003), enuncia:

«Após completar 60 anos e até atingir 65 anos, o titular de uma licença de piloto comercial ou de transporte aéreo emitida na República Federal da Alemanha, ou de uma licença obtida em conformidade com o § 46, n.º 5, do regulamento relativo ao pessoal das companhias aéreas, pode igualmente exercer os direitos conferidos pela licença em aeronaves cuja tripulação seja composta por, pelo menos, um piloto para o transporte aéreo comercial de passageiros, correio e/ou carga, limitado ao território da República Federal da Alemanha.

Depois dos 65 anos, o titular de uma licença de piloto deixa de poder pilotar um avião de transporte comercial de passageiros, correio e/ou carga.»



Convenção coletiva n.º 5a

17 As relações de trabalho entre as partes no processo principal são reguladas pela convenção coletiva geral n.º 5a relativa ao pessoal de bordo da Deutsche Lufthansa, na sua versão em vigor a partir de 14 de Janeiro de 2005 (a seguir «convenção coletiva n.º 5a»).

18 O § 19, n.º 1, da convenção coletiva n.º 5a tem a seguinte redação:

«A relação de trabalho cessa, sem necessidade de rescisão do contrato, no final do mês em que se completa 60 anos. [...]»

Legislação nacional em matéria de trabalho e de igualdade de tratamento

19 O § 14 da Lei do trabalho a tempo parcial e dos contratos a termo, que altera e revoga disposições de direito do trabalho (Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen), de 21 de dezembro de 2000 (BGBl. 2000 I, p. 1966, a seguir «TzBfG»), enuncia:

«(1) Só é permitida a celebração de um contrato de trabalho a termo quando for justificada por uma razão objetiva [...]»

20 A Lei geral da igualdade de tratamento (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz), de 14 de agosto de 2006 (BGBl. 2006 I, p. 1897, a seguir «AGG»), transpôs a Diretiva 2000/78.

21 Os §§ 1 a 3 e os §§ 7, 8 e 10 da AGG enunciam:

«§ 1 – Objetivo da lei

A presente lei tem por objetivo impedir ou eliminar qualquer desvantagem baseada na raça ou na origem étnica, no sexo, na religião ou em crenças, numa deficiência, na idade ou na identidade sexual.

§ 2 – Âmbito de aplicação

(1) Por força da presente lei, as discriminações baseadas num dos motivos indicados no § 1 são ilícitas no que respeita:
[...]

2. Às condições de emprego e de trabalho, incluindo a remuneração e as condições de despedimento, nomeadamente as constantes de acordos individuais e de convenções coletivas, e as medidas adotadas quando da execução e da cessação de uma relação de trabalho e em caso de progressão na carreira.
[...]

§ 3 – Definições

«(1) Considera-se que existe discriminação direta sempre que uma pessoa seja objeto de tratamento menos favorável do que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável, com base num dos motivos visados no § 1 [...]»
[...]

§ 7 – Proibição da discriminação

(1) Os trabalhadores não podem ser alvo de discriminação com base num dos motivos enumerados no § 1 [...]

(2) As disposições que, em acordos, violem a proibição de discriminação na aceção do n.º 1 são nulas.
[...]

§ 8 – Autorização de tratamento diferente em razão de exigências profissionais

(1) É autorizada uma diferença de tratamento por um dos motivos visados no § 1 quando, em razão da natureza da atividade profissional ou das condições do seu exercício, a característica em causa constitua uma exigência profissional essencial e determinante, desde que o objetivo seja legítimo e a exigência proporcionada.
[...]

§ 10 – Autorização de diferença de tratamento baseada na idade

(1) Sem prejuízo do § 8, uma diferença de tratamento baseada na idade é igualmente autorizada quando for objetiva e razoavelmente justificada por um objetivo legítimo. Os meios adotados para realizar esse objetivo devem ser adequados e necessários. Essas diferenças de tratamento podem designadamente incluir:
[...]

Litígio no processo principal e questão prejudicial

22 R. Prigge, M. Fromm e V. Lambach foram empregados da Deutsche Lufthansa durante vários anos como pilotos e, posteriormente, como comandantes de bordo.

23 Os seus contratos de trabalho terminaram, respetivamente, em 2006 e 2007, quando atingiram a idade de 60 anos, em aplicação do § 19, n.º 1, da convenção coletiva n.º 5a.

24 Considerando que tinham sido vítimas de uma discriminação em razão da idade contrária à Diretiva 2000/78 e à AGG, os recorrentes no processo principal intentaram uma acção no Arbeitsgericht Frankfurt am Main requerendo que esse órgão jurisdicional declarasse que as suas relações de trabalho com a Deutsche Lufthansa não tinham cessado no final do mês em que completaram 60 anos e que ordenasse a prossecução dos seus contratos de trabalho.

25 O Arbeitsgericht Frankfurt am Main julgou a acção improcedente e o Landesarbeitsgericht Hessen negou provimento ao recurso que interpuseram. Os ditos recorrentes interpuseram então um recurso de «Revision» no Bundesarbeitsgericht.

26 Esse órgão jurisdicional refere que, até à entrada em vigor da AGG, considerava válidas disposições como o § 19, n.º 1, da convenção coletiva n.º 5a. Com efeito, na medida em que o § 14, n.º 1, da TzBfG permite limitar a duração do contrato de trabalho quando exista uma razão objetiva para o fazer, esse órgão jurisdicional considerava que um limite de idade previsto por uma convenção coletiva também podia ser justificado por uma razão objetiva, na aceção do referido § 14, n.º 1.

27 O Bundesarbeitsgericht considera que, em aplicação do princípio da autonomia dos parceiros sociais e da liberdade de que dispõem no exercício do seu poder normativo, estes podem adotar disposições que limitem a duração dos contratos de trabalho mediante a fixação de um limite de idade. Contudo, uma vez que este poder normativo é partilhado com o Estado, este último impõe



que a limitação da duração dos contratos de trabalho fosse justificada por uma razão objetiva. Os parceiros sociais dispõem, contudo, de uma margem de apreciação na definição desta razão objetiva. Destes princípios resulta que a fixação de um limite de idade aos 60 anos para os pilotos da Deutsche Lufthansa era da competência dos parceiros sociais.

28 Com exceção da hipótese de o limite de idade ter por fundamento a possibilidade de o trabalhador obter uma pensão de reforma, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a limitação da duração do contrato de trabalho em função da idade do trabalhador só se justifica quando, em razão da atividade exercida por este, o facto de se ultrapassar uma certa idade apresenta um risco. Este requisito está preenchido no que respeita aos pilotos. O limite de idade para os pilotos garante não apenas o correto exercício da atividade mas também a proteção da vida e da saúde do pessoal de bordo, dos passageiros e das pessoas que vivem nas regiões sobrevoadas. A idade está objetivamente ligada à diminuição das capacidades físicas.

29 O facto de as regulamentações internacional e nacional, bem como outras convenções coletivas, não proibirem totalmente, mas apenas limitarem, o exercício desta profissão depois dos 60 anos reforça a ideia de que o exercício desta profissão depois desta idade apresenta um risco. Ao fixarem o limite de idade em 60 anos, os parceiros sociais mantiveram-se dentro dos limites do seu poder normativo.

30 O Bundesarbeitsgericht considera que o facto de outras convenções coletivas aplicáveis aos pilotos de outras sociedades do grupo a que pertence a Deutsche Lufthansa não preverem o limite de idade aos 60 anos não afeta o princípio da igualdade. Com efeito, essas outras convenções foram negociadas por parceiros sociais diferentes e por empresas diferentes.

31 O Bundesarbeitsgericht pergunta-se sobre se, depois da entrada em vigor da Diretiva 2000/78 e da AGG, uma interpretação conforme com o direito da União do § 14, n.º 1, da TzBfG não teria por efeito a invalidade do limite de idade de 60 anos para os pilotos da Deutsche Lufthansa.

32 Segundo esse órgão jurisdicional, o § 19, n.º 1, da convenção coletiva n.º 5a contém uma diferença de tratamento diretamente baseada na idade. Considera que o objetivo visado pela limitação da idade dos pilotos a 60 anos é garantir a segurança do tráfego aéreo. Pergunta-se, por conseguinte, sobre se esta diferença de tratamento é ou não contrária a esta Diretiva e/ou aos princípios gerais do direito da União.

33 Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta-se sobre se o limite de idade previsto no § 19, n.º 1, da convenção coletiva n.º 5a é abrangido pelo âmbito de aplicação da referida Diretiva. Com efeito, tendo por fundamento um objetivo de segurança do tráfego aéreo, esta medida é necessária para a segurança pública na aceção do artigo 2.º, n.º 5, da mesma Diretiva. Contudo, o Bundesarbeitsgericht interroga-se sobre a questão de saber se as convenções coletivas podem constituir «medidas previstas na legislação nacional», na aceção desta disposição.

34 Em segundo lugar, e na hipótese de a medida de limite de idade ser abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/78, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre a questão de saber se o objetivo de segurança do tráfego aéreo poderia figurar entre os objetivos visados no artigo 6.º, n.º 1, desta Diretiva. Observa que, para interpretar esta disposição, o Tribunal de Justiça apenas se pronunciou, até hoje, a respeito de medidas que prosseguem objetivos de política social, sem se pronunciar expressamente a respeito de medidas que prosseguem outros objetivos. Caso o objetivo de garantir a segurança do tráfego aéreo figurasse por entre os visados no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva, haveria que verificar se a limitação da idade dos pilotos a 60 anos é apropriada e necessária para a concretização deste objetivo.



35 Por fim, em terceiro lugar, o Bundesarbeitsgericht interroga-se sobre se a limitação da idade dos pilotos a 60 anos não poderia ser autorizada em aplicação do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78. Com efeito, garantir a segurança aérea poderia constituir um objetivo legítimo suscetível de justificar a imposição de uma exigência profissional relacionada com a idade. Nesse caso, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre a questão de saber se o limite de idade pode ser fixado pelos parceiros sociais no âmbito de uma convenção coletiva ou se decorre do poder normativo do Estado. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio observa que a legislação nacional apenas limita, sem o proibir, o exercício da profissão de piloto entre os 60 e os 65 anos.

36 Atendendo a estas considerações, o Bundesarbeitsgericht decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Os artigos 2.º, n.º 5, 4.º, n.º 1, e/ou 6.º, n.º 1, [...] da Diretiva 2000/78[...] e/ou o princípio geral de direito comunitário relativo à proibição de discriminações] em razão da idade[...] devem ser interpretados no sentido de que se opõem a regulamentações nacionais que admitem uma norma prevista por convenção coletiva que estabelece um limite de idade de 60 anos para os pilotos a fim de garantir a segurança [aérea]?»

Quanto à questão prejudicial

Observações preliminares

37 Para responder à questão submetida, importa desde já determinar, por um lado, se a cláusula da convenção coletiva em causa no processo principal é abrangida pelo âmbito de aplicação desta Diretiva e se comporta uma diferença de tratamento baseada na idade e, por outro, se a referida Diretiva deve ser interpretada no sentido de que se opõe a que cláusulas de uma convenção coletiva, como a que está em causa no processo principal, prevejam diferenças de tratamento em função da idade.

38 No que respeita à aplicação da Diretiva 2000/78, importa recordar que o Tribunal de Justiça reconheceu a existência de um princípio de não discriminação em razão da idade, que deve ser considerado um princípio geral do direito da União e que foi concretizado pela Diretiva 2000/78 no domínio do emprego e do trabalho (v., neste sentido, acórdão de 19 de Janeiro de 2010, Küçükdeveci, C-555/07, Colect., p. I-365, n.º 21). A proibição de qualquer discriminação com fundamento, nomeadamente, na idade está prevista no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que, desde 1 de Dezembro de 2009, tem o mesmo valor jurídico que os Tratados.

39 Por outro lado, resulta tanto do seu título e do seu preâmbulo como do seu conteúdo e objetivos que esta Diretiva se destina a estabelecer um quadro geral para garantir a todas as pessoas a igualdade de tratamento «no emprego e na atividade profissional», oferecendo-lhes uma proteção eficaz contra as discriminações que tenham por base um dos motivos referidos no seu artigo 1.º, entre os quais figura a idade (v. acórdão de 12 de Outubro de 2010, Ingeniørforeningen i Danmark, C-499/08, Colect., p. I-0000, n.º 19).

40 Decorre do artigo 3.º, n.º 1, alínea c), da referida Diretiva que a mesma é aplicável a todas as pessoas, tanto no sector público como no sector privado, incluindo os organismos públicos, no que diz respeito, nomeadamente, às condições de emprego e de trabalho, incluindo as condições de despedimento.

41 Ao prever que a relação de trabalho dos pilotos cessa, sem necessidade de rescisão do contrato de trabalho, no fim do mês do seu sexagésimo aniversário, o § 19, n.º 1, da convenção coletiva n.º 5a diz respeito às condições de emprego destes trabalhadores, na aceção do artigo



3.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2000/78. Esta última é, por conseguinte, aplicável a situações como as que deram origem ao litígio submetido ao órgão jurisdicional de reenvio.

42 No que respeita à questão de saber se a medida em causa no processo principal cria uma discriminação em razão da idade na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78, há que recordar que, nos termos desta disposição, «entende-se por ‘princípio da igualdade de tratamento’ a ausência de qualquer discriminação, direta ou indireta, por qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º» desta Diretiva. O artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da referida Diretiva precisa que, para efeitos da aplicação do seu n.º 1, existe discriminação direta sempre que uma pessoa seja objeto de um tratamento menos favorável do que aquele que é dado a outra pessoa que se encontre numa situação comparável, com base em qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º da mesma Diretiva.

43 No caso em apreço, o § 19, n.º 1, da convenção coletiva n.º 5a prevê que a relação de trabalho de um piloto da Deutsche Lufthansa abrangida pela referida convenção coletiva cessa quando aquele completa 60 anos.

44 Ora, esse piloto está numa situação comparável à de um piloto mais novo que exerce a mesma atividade para a mesma companhia aérea e/ou é abrangido pela mesma convenção coletiva. O primeiro piloto, cujo contrato de trabalho cessa automaticamente quando completa 60 anos, é tratado de forma menos favorável que o segundo, em razão da sua idade.

45 Afigura-se, por conseguinte, que a medida em causa no processo principal cria uma diferença de tratamento diretamente baseada na idade, na aceção das disposições conjugadas dos artigos 1.º e 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/78.

46 Deve recordar-se que a circunstância de a legislação nacional, no caso concreto, segundo as indicações do órgão jurisdicional de reenvio, o § 14, n.º 1, da TzBfG, autorizar que, por uma razão objetiva, uma convenção coletiva preveja a cessação automática dos contratos de trabalho numa determinada idade não dispensa a convenção coletiva em causa da obrigação de respeitar o direito da União, em particular a Diretiva 2000/78 (v., neste sentido, acórdão de 12 de Outubro de 2010, Rosenbladt, C-45/09, Colect., p. I-0000, n.º 53).

47 Com efeito, o direito à negociação coletiva proclamado no artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve, no âmbito de aplicação do direito da União, ser exercido em conformidade com este último (v., neste sentido, acórdão de 11 de Dezembro de 2007, International Transport Workers’ Federation e Finnish Seamen’s Union, dito «Viking Line», C-438/05, Colect., p. I-10779, n.º 44, e de 18 de Dezembro de 2007, Laval un Partneri, C-341/05, Colect., p. I-11767, n.º 91).

48 Assim sendo, quando adotam medidas que entram no âmbito de aplicação da Diretiva 2000/78, a qual, no domínio do emprego e do trabalho, concretiza o princípio da não discriminação em função da idade, os parceiros sociais devem agir no respeito desta Diretiva (v., neste sentido, acórdão de 27 de Outubro de 1993, Enderby, C-127/92, Colect., p. I-5535, n.º 22).

49 Assim, decorre claramente do artigo 16.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2000/78 que as convenções coletivas, à semelhança das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, devem respeitar o princípio instituído por esta Diretiva.

50 Tendo o órgão jurisdicional de reenvio pedido ao Tribunal de Justiça que interpretasse os artigos 2.º, n.º 5, 4.º, n.º 1, e 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78, importa analisar a cláusula da convenção coletiva em causa no processo principal à luz, sucessivamente, de cada uma destas disposições e do objetivo ou dos objetivos prosseguidos por esta medida.



51 Resulta das explicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio que os parceiros sociais previram a cessação automática dos contratos de trabalho dos pilotos aos 60 anos com o objetivo de garantir a segurança do tráfego aéreo. Nas suas observações, o Governo alemão considera que o limite de idade acordado pelos parceiros sociais é necessário à proteção da saúde. Com efeito, o facto de os pilotos com mais de 60 anos serem excluídos do tráfego aéreo permitiria evitar o risco de acidente, bem como proteger a saúde dos pilotos, dos passageiros e dos habitantes das zonas sobrevoadas. É à luz destas considerações que há que interpretar a Diretiva 2000/78.

Quanto à interpretação do artigo 2.º, n.º 5, da Diretiva 2000/78

52 O artigo 2.º da Diretiva 2000/78, intitulado «Conceito de discriminação», tem por objeto definir o princípio da igualdade de tratamento para efeitos desta Diretiva. Nos termos do n.º 1 do referido artigo 2.º, este princípio define-se pela ausência de qualquer discriminação, direta ou indireta, por qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º da referida Diretiva.

53 O artigo 2.º, n.ºs 2 a 4, da Diretiva 2000/78 define os comportamentos considerados como discriminações na aceção do artigo 2.º, n.º 1, desta Diretiva.

54 Nos termos do artigo 2.º, n.º 5, da dita Diretiva, esta última «não afeta as medidas previstas na legislação nacional que, numa sociedade democrática, sejam necessárias para efeitos de segurança pública, defesa da ordem e prevenção das infrações penais, proteção da saúde e proteção dos direitos e liberdades de terceiros».

55 Ao adotar esta disposição, o legislador da União, em matéria de emprego e de trabalho, pretendeu evitar e arbitrar um conflito entre, por um lado, o princípio da igualdade de tratamento e, por outro, a necessidade de garantir a ordem, a segurança e a saúde públicas, a prevenção das infrações e a proteção dos direitos e liberdades individuais, indispensáveis ao funcionamento de uma sociedade democrática. Este mesmo legislador decidiu que, em certos casos enumerados no artigo 2.º, n.º 5, da Diretiva 2000/78, os princípios previstos por esta não se aplicam a medidas que contenham diferenças de tratamento com fundamento num dos motivos referidos no artigo 1.º da Diretiva, desde que, contudo, tais medidas sejam «necessárias» à realização dos objetivos acima referidos.

56 Por outro lado, na medida em que o referido artigo 2.º, n.º 5, prevê uma derrogação ao princípio da proibição das discriminações, deve ser objeto de interpretação estrita. Os termos utilizados nesta disposição conduzem igualmente a essa abordagem (v., neste sentido, acórdão de 12 de Janeiro de 2010, Petersen, C-341/08, Colect., p. I-47, n.º 60).

57 Por conseguinte, importa determinar, por um lado, se a segurança aérea figura entre os objetivos enumerados no artigo 2.º, n.º 5, da Diretiva 2000/78 e, por outro, se o § 19, n.º 1, da convenção coletiva n.º 5a é uma medida prevista na legislação nacional na aceção da mesma disposição.

58 Quanto à segurança aérea, verifica-se que as medidas destinadas a evitar acidentes aéreos através do controlo da aptidão e das capacidades físicas dos pilotos, de modo a que as falhas humanas não estejam na origem dos referidos acidentes, são, inegavelmente, medidas suscetíveis de garantir a segurança pública, na aceção do artigo 2.º, n.º 5, da Diretiva 2000/78.

59 Quanto à questão de saber se uma medida adotada por via de acordo coletivo pode constituir uma medida prevista pela legislação nacional, importa realçar, como fez o advogado-geral no n.º



51 das suas conclusões, que o legislador da União, no artigo 2.º, n.º 5, da Diretiva 2000/78, mencionou as medidas decorrentes da «legislação nacional», ao passo que, nem o artigo 4.º, n.º 1, nem o artigo 6.º, n.º 1, desta Diretiva se referem a um instrumento jurídico preciso.

60 O Tribunal de Justiça já decidiu que os parceiros sociais não constituem entidades de direito público [v. no contexto do artigo 3.º, n.º 10, da Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO 1997, L 18, p. 1), acórdão Laval un Partneri, já referido, n.º 84].

61 Contudo, esta consideração não impede que os Estados-Membros, mediante regras de habilitação, autorizem os parceiros sociais a adotar medidas, na aceção do artigo 2.º, n.º 5, da Diretiva 2000/78, nos domínios referidos nesta disposição e que possam ser objeto de acordos coletivos. Essas regras de habilitação devem ser suficientemente precisas para garantir que as medidas em questão respeitam as exigências previstas no referido artigo 2.º, n.º 5.

62 No que respeita à medida em causa no processo principal, os parceiros sociais consideraram que havia que limitar à idade de 60 anos a possibilidade de os pilotos exercerem as suas atividades por razões relacionadas com a segurança dos passageiros, com os habitantes das regiões sobrevoadas mas também com a saúde e a segurança dos próprios pilotos. Esta medida prossegue objetivos relacionados com a segurança pública e com a proteção da saúde e é objeto de acordos coletivos.

63 Contudo, como exposto nos n.ºs 14 e 16 do presente acórdão, considerou-se nas regulamentações nacional e internacional que não era necessário proibir que os pilotos exercessem as suas atividades depois dos 60 anos, mas apenas restringir esse exercício. Por conseguinte, a proibição de pilotar depois dessa idade, contida na medida em causa no processo principal, não era necessária à concretização do objetivo prosseguido.

64 Decorre destas considerações que o artigo 2.º, n.º 5, da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros, mediante regras de habilitação, podem autorizar os parceiros sociais a adotar medidas, na aceção do mencionado artigo 2.º, n.º 5, nos domínios referidos nesta disposição que possam ser objeto de acordos coletivos, desde que essas regras de habilitação sejam suficientemente precisas para garantir que as medidas em questão respeitam as exigências previstas no artigo 2.º, n.º 5. Uma medida como a que está em causa no processo principal, que fixa em 60 anos o limite de idade a partir do qual os pilotos deixam de poder exercer as suas atividades profissionais, apesar de as regulamentações nacional e internacional fixarem essa idade em 65 anos, não é uma medida necessária à segurança pública e à proteção da saúde, na aceção do mesmo artigo 2.º, n.º 5.

Quanto à interpretação do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78

65 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78, «os Estados-Membros podem prever que uma diferença de tratamento baseada numa característica relacionada com qualquer dos motivos de discriminação referidos no artigo 1.º [desta Diretiva] não constituirá discriminação sempre que, em virtude da natureza da atividade profissional em causa ou do contexto da sua execução, essa característica constitua um requisito essencial e determinante para o exercício dessa atividade, na condição de o objetivo ser legítimo e o requisito proporcional».

66 Decorre da letra desta disposição que, para não constituir uma discriminação, a diferença de tratamento deve ser fundada numa característica relacionada com um dos motivos referidos no artigo 1.º da Diretiva 2000/78, devendo esta característica constituir um requisito profissional «essencial e determinante». O Tribunal de Justiça decidiu que não é o motivo em que se baseia



a diferença de tratamento, mas uma característica relacionada com esse motivo, que deve constituir uma exigência essencial e determinante (v. acórdão de 12 de Janeiro de 2010, Wolf, C-229/08, Colect., p. I-1, n.º 35).

67 No que respeita aos pilotos de linha, é essencial que possuam, nomeadamente, capacidades físicas particulares, na medida em que nesta profissão as falhas físicas são suscetíveis de ter consequências importantes. É igualmente inegável que essas capacidades diminuam com a idade (v., neste sentido, relativamente à profissão de bombeiro, acórdão Wolf, já referido, n.º 41). Daqui resulta que o facto de possuir capacidades físicas particulares pode ser considerado um «requisito profissional essencial e determinante», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78, para o exercício da profissão de piloto de linha e que a posse de tais capacidades está ligada à idade.

68 Quanto ao objetivo prosseguido pela medida, como precisado no n.º 51 do presente acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio indicou que os parceiros sociais previram a cessação automática dos contratos de trabalho dos pilotos aos 60 anos com o objetivo de garantir a segurança do tráfego aéreo.

69 Esse objetivo constitui um objetivo legítimo na aceção do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78.

70 Importa igualmente determinar se, ao decidirem que é a partir dos 60 anos que os pilotos de linha deixam de ter as capacidades físicas para exercer a sua atividade profissional, os parceiros sociais impuseram uma exigência proporcionada.

71 A este respeito, deve realçar-se que o vigésimo terceiro considerando da Diretiva 2000/78 precisa que uma diferença de tratamento pode ser justificada «em circunstâncias muito limitadas» sempre que uma característica relacionada, nomeadamente, com a idade constitua um requisito essencial e determinante.

72 Por outro lado, na medida em que permite derrogar o princípio da não discriminação, o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 deve ser objeto de interpretação estrita (v., por analogia, no que respeita à discriminação baseada no sexo, acórdãos de 15 de Maio de 1986, Johnston, 222/84, Colect., p. 1651, n.º 36, e de 26 de Outubro de 1999, Sirdar, C-273/97, Colect., p. I-7403, n.º 23, e, no que respeita ao artigo 2.º, n.º 5, da Diretiva 2000/78, neste sentido, acórdão Petersen, já referido, n.º 60).

73 Ora, como ficou exposto nos n.ºs 14 e 16 do presente acórdão, as regulamentações nacional e internacional preveem a possibilidade de os pilotos continuarem a exercer as suas atividades, com certas restrições, entre os 60 e os 65 anos. Assim, as autoridades nacionais e internacionais consideram que até aos 65 anos os pilotos têm as capacidades físicas para pilotar, ainda que, entre os 60 e os 65 anos, só o possam fazer enquanto membros de uma tripulação na qual os outros pilotos tenham menos de 60 anos.

74 Por seu turno, os parceiros sociais consideraram que, depois dos 60 anos, os pilotos abrangidos pela convenção coletiva n.º 5a deixam de poder exercer as suas atividades, mesmo com certas restrições. Por outro lado, as razões pelas quais consideram que os pilotos deixam de ter as capacidades físicas para pilotar a partir dos 60 anos não decorrem dos elementos dos autos nem das observações apresentadas ao Tribunal de Justiça.

75 Ao fixar em 60 anos o limite de idade a partir do qual se considera que os pilotos de linha abrangidos pela convenção coletiva n.º 5a deixam de ter as capacidades físicas para exercer a sua atividade profissional, apesar de as regulamentações nacional e internacional autorizarem o exercício dessa atividade, sob certas condições, até aos 65 anos, os parceiros sociais impuseram



aos referidos pilotos uma exigência desproporcionada, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78.

76 Resulta destas considerações que o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma cláusula de uma convenção coletiva, como a que está em causa no processo principal, que fixa em 60 anos o limite de idade a partir do qual se considera que os pilotos deixam de ter as capacidades físicas para exercerem a sua atividade profissional, apesar de as regulamentações nacional e internacional fixarem essa idade em 65 anos.

Quanto à interpretação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78

77 O artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2000/78 prevê que uma diferença de tratamento com base na idade não constitui discriminação se for objetiva e razoavelmente justificada, no quadro do direito nacional, por um objetivo legítimo, nomeadamente objetivos legítimos de política de emprego, do mercado de trabalho e de formação profissional, e desde que os meios para realizar esse objetivo sejam apropriados e necessários.

78 Como precisado nos n.ºs 51 e 68 do presente acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio indicou que os parceiros sociais previram a cessação automática dos contratos de trabalho dos pilotos aos 60 anos com o objetivo de garantir a segurança do tráfego aéreo.

79 Importa determinar se esse objetivo é legítimo na aceção do artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2000/78.

80 A este respeito, deve observar-se que, ainda que a lista não seja exaustiva, os objetivos legítimos enumerados nesta disposição estão relacionados com a política de emprego, do mercado de trabalho e da formação profissional.

81 Assim, o Tribunal de Justiça decidiu que os objetivos que podem ser considerados «legítimos» na aceção do referido artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, e, consequentemente, suscetíveis de justificar uma exceção ao princípio da proibição da discriminação com base na idade, são objetivos de política social, como relacionados com a política de emprego, do mercado de trabalho ou da formação profissional (v. acórdãos de 5 de Março de 2009, *Age Concern England*, C-388/07, Colect., p. I-1569, n.º 46, e de 18 de Junho de 2009, *Hütter*, C-88/08, Colect., p. I-5325, n.º 41).

82 Resulta do conjunto destes elementos que um objetivo como a segurança aérea não faz parte dos objetivos referidos no artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2000/78.

83 Atendendo a todas estas considerações, há que responder à questão submetida que:

– o artigo 2.º, n.º 5, da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros, mediante regras de habilitação, podem autorizar os parceiros sociais a adotar medidas, na aceção do mencionado artigo 2.º, n.º 5, nos domínios referidos nesta disposição que possam ser objeto de acordos coletivos, desde que essas regras de habilitação sejam suficientemente precisas para garantir que as medidas em questão respeitam as exigências previstas no dito artigo 2.º, n.º 5. Uma medida como a que está em causa no processo principal, que fixa em 60 anos o limite de idade a partir do qual os pilotos deixam de poder exercer as suas atividades profissionais, apesar de as regulamentações nacional e internacional fixarem essa idade em 65 anos, não é uma medida necessária à segurança pública e à proteção da saúde, na aceção do mesmo artigo 2.º, n.º 5;



– o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma cláusula de uma convenção coletiva, como a que está em causa no processo principal, que fixa em 60 anos o limite de idade a partir do qual se considera que os pilotos deixam de ter as capacidades físicas para exercerem a sua atividade profissional, apesar de as regulamentações nacional e internacional fixarem essa idade em 65 anos;

– o artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que a segurança aérea não constitui um objetivo legítimo na aceção desta disposição.

Quanto às despesas

84 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 (Grande Secção) declara:

O artigo 2.º, n.º 5, 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, deve ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros, mediante regras de habilitação, podem autorizar os parceiros sociais a adoptar medidas, na aceção do mencionado artigo 2.º, n.º 5, nos domínios referidos nesta disposição que possam ser objeto de acordos coletivos, desde que essas regras de habilitação sejam suficientemente precisas para garantir que as medidas em questão respeitem as exigências previstas no dito artigo 2.º, n.º 5. Uma medida como a que está em causa no processo principal, que fixa em 60 anos o limite de idade a partir do qual os pilotos deixam de poder exercer as suas atividades profissionais, apesar de as regulamentações nacional e internacional fixarem essa idade em 65 anos, não é uma medida necessária à segurança pública e à proteção da saúde, na aceção do mesmo artigo 2.º, n.º 5.

O artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma cláusula de uma convenção coletiva, como a que está em causa no processo principal, que fixa em 60 anos o limite de idade a partir do qual se considera que os pilotos deixam de ter as capacidades físicas para exercerem a sua atividade profissional, apesar de as regulamentações nacional e internacional fixarem essa idade em 65 anos.

O artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que a segurança aérea não constitui um objetivo legítimo na aceção desta disposição.

Assinaturas»



- Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 8 de setembro de 2011, processos apensos C-297/10 e C-298/10, EU:C:2011:560 (Sabine Hennigs (C-297/10) contra Eisenbahn-Bundesamt e Land Berlin (C-298/10) contra Alexander Mai) - Diretiva 2000/78/CE - Artigos 2.º, n.º 2, e 6.º, n.º 1 - Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia - Artigos 21.º e 28.º - Convenção coletiva relativa à remuneração dos agentes contratuais do setor público de um Estado-Membro - Remuneração fixada com base na idade - Convenção coletiva que suprime a fixação da remuneração em função da idade - Manutenção dos direitos adquiridos:

Sumário do acórdão, disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130790&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4679964>

1. O princípio da não discriminação em razão da idade consagrado no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e concretizado pela Diretiva 2000/78, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, e, mais particularmente, os artigos 2.º e 6.º, n.º 1, desta Diretiva devem ser interpretados no sentido de que **se opõem a uma medida prevista por uma convenção coletiva, que prevê que, dentro de cada grau, o escalão de remuneração de base de um agente contratual do setor público seja determinado, quando do recrutamento desse agente, em função da sua idade**. A este propósito, o facto de o direito da União se opor à referida medida e de esta figurar numa convenção coletiva não prejudica o direito de negociar e de celebrar convenções coletivas reconhecido no artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Embora o recurso ao **critério da antiguidade** seja, regra geral, apropriado para atingir o objetivo legítimo que consiste em tomar em conta a experiência profissional adquirida pelo agente antes do seu recrutamento, **a determinação, em função da idade, do escalão de remuneração de base de um agente contratual do setor público quando do recrutamento vai para além do que é necessário e apropriado para atingir esse objetivo**. Um critério igualmente baseado na antiguidade ou na experiência profissional adquirida, sem recorrer à idade, seria, à luz da Diretiva 2000/78, mais bem-adaptado à realização do objetivo legítimo supramencionado. **O facto de, para um grande número de agentes contratados jovens, o escalão de classificação corresponder à experiência profissional adquirida e o critério da idade se confundir a maior parte das vezes com a sua antiguidade não altera esta apreciação**.

(cf. n.ºs 74, 77, 78, disp. 1)

2. Os artigos 2.º e 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, bem como o artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devem ser interpretados no sentido de que **não se opõem a uma medida prevista por uma convenção coletiva, que substitui um regime de remuneração dos agentes contratuais do setor público que cria uma discriminação em razão da idade por um regime de remuneração baseado em critérios objetivos, mantendo, no entanto, por um período transitório e limitado no tempo, alguns dos efeitos discriminatórios do primeiro desses regimes a fim de assegurar aos agentes em funções a transição para o novo regime sem terem de sofrer uma perda de rendimentos**.

Com efeito, um **regime transitório que visa a proteção dos benefícios adquiridos** deve considerar-se que prossegue um objetivo legítimo, no sentido do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78. Por outro lado, tendo em conta a ampla margem de apreciação reconhecida aos parceiros sociais no domínio da fixação das remunerações, não é desrazoável que os parceiros sociais adotem medidas transitórias apropriadas necessárias para evitar uma perda de rendimentos aos agentes contratuais em causa.

(cf. n.ºs 91, 92, 98, 99, disp. 2)».



Ano de 2010:

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 12 de outubro de 2010, processo C-45/09, EU:C:2010:601 (Gisela Rosenbladt contra Oellerking Gebäudereinigungsges. mbH) - Diretiva 2000/78/CE - Discriminações em razão da idade - Cessação do contrato de trabalho por ter sido atingida a idade de passagem à reforma:**

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação 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).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe G. Rosenbladt à Oellerking Gebäudereinigungsges. mbH (a seguir «Oellerking»), a respeito das condições de cessação do seu contrato de trabalho.

Quadro jurídico**Regulamentação da União**

3 O vigésimo quinto considerando da Diretiva 2000/78 enuncia:

«A proibição de discriminações relacionadas com a idade constitui um elemento essencial para atingir os objetivos estabelecidos pelas orientações para o emprego e encorajar a diversidade no emprego. Todavia, em determinadas circunstâncias, podem-se justificar diferenças de tratamento com base na idade, que implicam a existência de disposições específicas que podem variar consoante a situação dos Estados-Membros. Urge, pois, distinguir diferenças de tratamento justificadas, nomeadamente por objetivos legítimos de política de emprego, do mercado de trabalho e da formação profissional, de discriminações que devem ser proibidas.»

4 De acordo com o disposto no seu artigo 1.º, a Diretiva 2000/78 «tem por objeto estabelecer um quadro geral para lutar contra a discriminação em razão da religião ou das convicções, de uma deficiência, da idade ou da orientação sexual, no que se refere ao emprego e à atividade profissional, com vista a pôr em prática nos Estados-Membros o princípio da igualdade de tratamento».

5 O artigo 2.º da Diretiva 2000/78, intitulado «Conceito de discriminação», dispõe:

«1. Para efeitos da presente Diretiva, entende-se por ‘princípio da igualdade de tratamento’ a ausência de qualquer discriminação, direta ou indireta, por qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º

2. Para efeitos do n.º 1:

a) Considera-se que existe discriminação direta sempre que, por qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º, uma pessoa seja objeto de um tratamento menos favorável do que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável;



b) Considera-se que existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra seja susceptível de colocar numa situação de desvantagem pessoas com uma determinada religião ou convicções, com uma determinada deficiência, pessoas de uma determinada classe etária ou pessoas com uma determinada orientação sexual, comparativamente com outras pessoas, a não ser que:

i) essa disposição, critério ou prática sejam objetivamente justificados por um objetivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários, ou que,

ii) relativamente às pessoas com uma determinada deficiência, a entidade patronal, ou qualquer pessoa ou organização a que se aplique a presente Diretiva, seja obrigada, por força da legislação nacional, a tomar medidas adequadas, de acordo com os princípios previstos no artigo 5.º, a fim de eliminar as desvantagens decorrentes dessa disposição, critério ou prática.

[...]»

6 Nos termos do disposto no artigo 6.º da Diretiva 2000/78, intitulado «Justificação das diferenças de tratamento com base na idade»:

«1. Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 2.º, os Estados-Membros podem prever que as diferenças de tratamento com base na idade não constituam discriminação se forem objetiva e razoavelmente justificadas, no quadro do direito nacional, por um objetivo legítimo, incluindo objetivos legítimos de política de emprego, do mercado de trabalho e de formação profissional, e desde que os meios para realizar esse objetivo sejam apropriados e necessários.

Essas diferenças de tratamento podem incluir, designadamente:

a) O estabelecimento de condições especiais de acesso ao emprego e à formação profissional, de emprego e de trabalho, nomeadamente condições de despedimento e remuneração, para os jovens, os trabalhadores mais velhos e os que têm pessoas a cargo, a fim de favorecer a sua inserção profissional ou garantir a sua proteção;

b) A fixação de condições mínimas de idade, experiência profissional ou antiguidade no emprego para o acesso ao emprego ou a determinadas regalias associadas ao emprego;

c) A fixação de uma idade máxima de contratação, com base na formação exigida para o posto de trabalho em questão ou na necessidade de um período razoável de emprego antes da reforma.

2. Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 2.º, os Estados-Membros podem prever que não constitua discriminação baseada na idade, a fixação, para os regimes profissionais de segurança social, de idades de adesão ou direito às prestações de reforma ou de invalidez, incluindo a fixação, para esses regimes, de idades diferentes para trabalhadores ou grupos ou categorias de trabalhadores, e a utilização, no mesmo âmbito, de critérios de idade nos cálculos actuariais, desde que tal não se traduza em discriminações baseadas no sexo.»

7 O artigo 16.º da Diretiva 2000/78, intitulado «Cumprimento», estabelece:



«Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que:

- a) Sejam suprimidas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas contrárias ao princípio da igualdade de tratamento;
- b) Sejam ou possam ser declaradas nulas e sem efeito, ou revistas, as disposições contrárias ao princípio da igualdade de tratamento que figurem nos contratos ou convenções coletivas, nos regulamentos internos das empresas, bem como nos estatutos das profissões independentes e liberais e das organizações patronais e de trabalhadores.»

Regulamentação nacional

Lei geral relativa à igualdade de tratamento

8 A Diretiva 2000/78 foi transposta para o ordenamento jurídico alemão através da Lei geral relativa à igualdade de tratamento (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz), de 14 de agosto de 2006 (BGBl. I, p. 1897, a seguir «AGG»). Esta lei prevê, no seu § 1, intitulado «Objetivo da lei»:

«A presente lei tem por objetivo impedir ou eliminar qualquer tratamento desfavorável com base na raça ou na origem étnica, no sexo, na religião ou nas convicções, numa deficiência, na idade ou na orientação sexual.»

9 O § 2 da AGG, intitulado «Âmbito de aplicação», dispõe:

«(1) As discriminações em razão de um dos motivos referidos no § 1 são proibidas por força do disposto na presente lei, no que respeita:

[...]

2. Às condições de emprego e de trabalho, incluindo à remuneração e às condições de despedimento, nomeadamente as constantes das convenções coletivas e dos contratos de trabalho individuais, e às medidas adotadas quando da execução e da cessação de uma relação de trabalho e em caso de progressão na carreira.

[...]

(4) O despedimento rege-se exclusivamente pelas disposições relativas à proteção geral e específica contra o despedimento.

[...]»

10 Nos termos do § 7 da AGG, intitulado «Proibição da discriminação»:

«(1) Os trabalhadores não podem ser alvo de discriminação em razão de um dos motivos referidos no § 1; o mesmo se aplica às situações em que a pessoa que pratica a discriminação só tenha suspeitas sobre a existência de um dos motivos referidos no § 1.

[...]»

11 O § 10 da AGG, intitulado «Licitude de determinadas diferenças de tratamento baseadas na idade», enuncia:

«1. Sem prejuízo do disposto no § 8, são igualmente autorizadas as diferenças de tratamento com base na idade, quando se justificarem objetiva e razoavelmente e se baseiem num objetivo legítimo. Os meios implementados para atingir esse objetivo devem ser adequados e necessários. Essas diferenças de tratamento podem incluir, designadamente:



[...]

5. Um acordo que preveja a cessação da relação de trabalho, sem despedimento nem demissão, numa data em que o trabalhador possa requerer uma pensão de reforma por motivos de idade, sem prejuízo da aplicação do disposto no § 41 do sexto livro do Código da Segurança Social [...]

12 No período entre 18 de agosto e 11 de dezembro de 2006, o § 10 da AGG incluía, entre as diferenças de tratamento com base na idade suscetíveis de ser autorizadas, a constante do seguinte ponto:

«7. O facto de acordar, através de contrato individual ou de convenção coletiva, uma proibição de despedir os trabalhadores de uma determinada idade, que tenham uma determinada antiguidade na empresa, desde que tal não diminua de forma manifesta e grave a proteção devida a outros trabalhadores no âmbito da escolha baseada em critérios sociais prevista no § 1, n.º 3, da Lei relativa à proteção contra o despedimento (Kündigungsschutzgesetz).»

Código da Segurança Social

13 Na versão que esteve em vigor entre 1 de janeiro de 1992 e 31 de julho de 1994, o § 41, n.º 4, do sexto livro do Código da Segurança Social, relativo ao regime legal de segurança social (Sozialgesetzbuch sechstes Buch, a seguir «SGB VI»), tinha a seguinte redação:

«O direito do segurado a uma pensão de reforma em razão da sua idade não pode ser considerado um motivo suscetível de condicionar a rescisão de uma relação de trabalho por parte da entidade patronal nos termos da lei relativa à proteção contra o despedimento. Em caso de despedimento devido a necessidades imperiosas da empresa, o direito de um trabalhador a uma pensão de reforma em razão da sua idade não pode ser tomado em consideração, no âmbito da escolha baseada em critérios sociais, antes de o trabalhador ter completado 65 anos de idade. Um acordo nos termos do qual uma relação de trabalho cessa na data em que o trabalhador tem o direito de beneficiar de uma pensão de reforma em razão da sua idade só é válido se o acordo tiver sido celebrado ou confirmado pelo trabalhador no decurso dos três anos que antecederam essa data.»

14 Baseando-se nesta última disposição, a jurisprudência nacional considerou nulas e sem efeito as cláusulas das convenções coletivas que previam a cessação automática do contrato de trabalho do trabalhador que tivesse completado 65 anos de idade [acórdão do Bundesarbeitsgericht de 1 de dezembro de 1993 (7 AZR 428/93, BAGE 75, 166)].

15 Posteriormente, o legislador interveio para evitar que os limites de idade previstos nas convenções coletivas fossem considerados inválidos por força desta jurisprudência. Assim, entre 1 de agosto de 1994 e 31 de julho de 2007, o § 41, n.º 4, terceiro período, do SGB VI teve a seguinte redação:

«Considera-se que um acordo que prevê a cessação da relação de trabalho, sem despedimento nem demissão, numa data em que o trabalhador pode beneficiar de uma pensão de reforma devido à sua idade, mas antes de ter completado 65 anos, foi celebrado, no que respeita ao trabalhador, no momento em que este último atingiu essa idade, a menos que o acordo tenha sido celebrado ou confirmado pelo trabalhador no decurso dos três anos que antecederam essa data.»



16 Desde 1 de janeiro de 2008, o § 41 do SGB VI tem a seguinte redação:

«Pensão de reforma e proteção contra o despedimento

O direito do segurado a uma pensão de reforma em razão da sua idade não pode ser considerado um motivo suscetível de condicionar a rescisão de uma relação de trabalho por parte da entidade patronal nos termos da lei relativa à proteção contra o despedimento. Considera-se que um acordo que prevê a cessação da relação de trabalho de um trabalhador, sem despedimento nem demissão, numa data em que o trabalhador pode beneficiar de uma pensão devido à sua idade, mas antes de ter atingido a idade normal de reforma, foi celebrado, no que respeita ao trabalhador, no momento que este último atingiu essa idade, a menos que o acordo tenha sido celebrado ou confirmado pelo trabalhador no decurso dos três anos que antecederam essa data.»

Lei relativa às convenções coletivas

17 Entre 28 de novembro de 2003 e 7 de novembro de 2006, o § 5 da Lei relativa às convenções coletivas (Tarifvertragsgesetz, BGBl. 1969 I, p. 1323), intitulado «Força obrigatória geral», tinha a seguinte redação:

«(1) O Ministro da Economia e do Trabalho pode, no seguimento de um pedido formulado por uma parte numa convenção coletiva e com o acordo de um comité composto por três representantes das organizações patronais nacionais e de três representantes das centrais sindicais, declarar que uma convenção coletiva passa a ser de aplicação geral, se

1. as entidades patronais vinculadas pela referida convenção empregarem pelo menos 50% dos trabalhadores abrangidos pelo âmbito de aplicação da convenção coletiva e se

2. a declaração de aplicação geral for ditada pelo interesse geral.

Pode prescindir-se das condições constantes dos n.ºs 1 e 2, se a declaração de aplicação geral for necessária para sanar uma situação de necessidade social.
[...]

Convenção coletiva de aplicação geral aos trabalhadores assalariados no setor da indústria da limpeza de edifícios

18 O § 19, ponto 8, da Convenção coletiva de aplicação geral aos trabalhadores assalariados no setor da indústria da limpeza de edifícios (Allgemeingültiger Rahmentarifvertrag für die gewerblichen Beschäftigten in der Gebäudereinigung, a seguir «RTV») dispõe, desde 1987:

«Salvo estipulação em contrário prevista no contrato de trabalho, a relação laboral cessa no final do mês civil a partir do qual o trabalhador tem o direito de receber uma pensão de reforma, [...] o mais tardar no final do mês em que o trabalhador completa 65 anos de idade.»

19 Através de uma comunicação publicada em 3 de abril de 2004, o Ministro da Economia e do Trabalho declarou que esta convenção passava a ser de aplicação geral a partir de 1 de janeiro de 2004.



Litígio no processo principal e questões prejudiciais

20 Durante 39 anos, a atividade profissional de G. Rosenblatt consistiu em efetuar limpezas num quartel em Hamburgo-Blankenese (Alemanha).

21 A partir de 1 de novembro de 1994, G. Rosenblatt tornou-se empregada da Oellerking, uma empresa de limpezas, nos termos de um contrato de trabalho a tempo parcial (duas horas por dia; dez horas por semana), segundo o qual é devida uma retribuição mensal bruta de 307,48 euros.

22 Este contrato estipula que, em conformidade com o disposto no § 19, ponto 8, da RTV, a sua relação de trabalho cessa no final do mês civil a partir do qual a trabalhadora tem o direito de receber uma pensão de reforma, ou seja, o mais tardar, no final do mês em que completa 65 anos de idade.

23 Em 14 de maio de 2008, nos termos do disposto nesta cláusula, a Oellerking notificou a G. Rosenblatt a cessação do seu contrato de trabalho, com efeitos em 31 de Maio de 2008, pelo facto de esta ter atingido a idade de passagem à reforma.

24 Por carta de 18 de maio de 2008, G. Rosenblatt informou a sua entidade patronal de que pretendia continuar a trabalhar. Não obstante esta oposição, o contrato de trabalho da interessada deixou de produzir efeitos em 31 de maio de 2008. No entanto, a Oellerking propôs a G. Rosenblatt uma nova relação de trabalho, a partir de 1 de junho de 2008, limitada à duração do processo principal.

25 Em 28 de maio de 2008, G. Rosenblatt intentou uma ação no Arbeitsgericht Hamburg contra a sua entidade patronal. Alegou que a cessação do seu contrato de trabalho é ilícita porque constitui uma discriminação em razão da idade. Sustenta que um limite de idade como o previsto no § 19, ponto 8, da RTV é injustificável à luz tanto do artigo 4.º da Diretiva 2000/78 como do seu artigo 6.º

26 G. Rosenblatt recebe mensalmente, desde 1 de junho de 2008, uma pensão do regime legal de reforma, no montante de 253,19 euros, ou seja, 228,26 euros líquidos.

27 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas sobre a conformidade da cláusula de cessação automática dos contratos de trabalho, prevista no § 19, ponto 8, da RTV, com o princípio da igualdade de tratamento em matéria de emprego e de trabalho, consagrado pelo direito primário da União e pela Diretiva 2000/78.

28 Foi nestas condições que o Arbeitsgericht Hamburg decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) As disposições de convenções coletivas que [estabelecem diferenças com base na idade] são compatíveis com a proibição de discriminação em razão da idade prevista nos artigos 1.º e 2.º, n.º 1, da [Diretiva 2000/78], após a entrada em vigor da [AGG], apesar de esta lei não o permitir expressamente (como acontecia antes no § 10 [ponto 7], da AGG)?

2) Uma disposição nacional que permite que o Estado, as partes de uma convenção coletiva e as partes de um contrato de trabalho individual estabeleçam a cessação automática das relações de trabalho numa idade determinada (no caso presente: 65 anos completos) viola a proibição de discriminação em razão da idade prevista nos artigos 1.º



e 2.º, n.º 1, da [Diretiva 2000/78], quando essas cláusulas já são aplicadas de forma constante desde há décadas às relações de trabalho de quase todos os trabalhadores nesse Estado-Membro, independentemente da respetiva situação económica, social ou demográfica em concreto e das circunstâncias específicas do mercado de trabalho?

3) Uma convenção coletiva que permite ao empregador pôr termo a uma relação de trabalho [quando o trabalhador atinge uma] determinada idade (no caso presente: 65 anos completos) viola a proibição de discriminação em razão da idade prevista [nos artigos 1.º e 2.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78], quando [cláusulas semelhantes] já são aplicadas de forma constante desde há décadas às relações de trabalho de quase todos os trabalhadores nesse Estado-Membro, independentemente da respetiva situação económica, social ou demográfica em concreto e das circunstâncias específicas do mercado de trabalho?

4) O Estado, que declara uma convenção coletiva que permite ao empregador pôr termo a uma relação de trabalho numa determinada idade (no caso presente: 65 anos completos) oponível erga omnes e que mantém esta oponibilidade, viola a proibição de discriminação em razão da idade prevista [nos artigos 1.º e 2.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78], quando o faz independentemente da respetiva situação económica, social ou demográfica em concreto e da situação específica do mercado de trabalho?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

29 A Irlanda alega que as questões colocadas são materialmente idênticas àquelas a que o Tribunal de Justiça respondeu no acórdão de 5 de março de 2009, *Age Concern England* (C-388/07, *Colect.*, p. I-1569). Além disso, a segunda, terceira e quarta questões dizem menos respeito à interpretação do direito da União do que à sua aplicação. O Tribunal de Justiça deve, assim, declarar-se incompetente.

30 Tanto as partes no processo principal como o Governo alemão contestam a admissibilidade da primeira questão. Sustentam, em substância, que o órgão jurisdicional de reenvio se referiu a uma disposição da AGG que não é aplicável ao litígio do processo principal, retirando assim pertinência a esta questão.

31 Estes argumentos não procedem. Independentemente de as questões que deram origem às respostas do Tribunal de Justiça no acórdão *Age Concern England*, já referido, não serem idênticas às que foram submetidas no presente processo, há que recordar que o artigo 267.º TFUE permite que um órgão jurisdicional nacional, sempre que considere oportuno, apresente de novo questões de interpretação ao Tribunal de Justiça (acórdão de 27 de março de 1963, *Da Costa e o.*, 28/62 a 30/62, *Colect.* 1962-1964, pp. 233, 237). Além disso, resulta claramente dos termos do pedido de decisão prejudicial que o órgão jurisdicional de reenvio solicita a interpretação do direito da União e, em especial, da Diretiva 2000/78, para poder decidir o litígio do processo principal.

32 Por outro lado, há que recordar que, no âmbito do processo instituído pelo artigo 267.º TFUE, é da competência exclusiva do juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões colocadas sejam relativas à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (v., nomeadamente, acórdãos de 18 de julho



de 2007, Lucchini, C-119/05, Colect., p. I-6199, n.º 43, e de 22 de dezembro de 2008, Magoora, C-414/07, Colect., p. I-10921, n.º 22).

33 Segundo jurisprudência assente, as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que o mesmo define sob sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar responder a um pedido de decisão prejudicial formulado por um órgão jurisdicional nacional, quando for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio do 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 foram submetidas (v., neste sentido, acórdão de 7 de junho de 2007, van der Weerd e o., C-222/05 a C-225/05, Colect., p. I-4233, n.º 22 e jurisprudência citada).

34 No presente caso, o litígio do processo principal tem por objeto o carácter eventualmente discriminatório da cláusula de cessação automática dos contratos de trabalho dos trabalhadores que tenham completado 65 anos de idade, pelo facto de passarem à reforma, prevista no § 19, ponto 8, da RTV. O órgão jurisdicional de reenvio questiona, nomeadamente, a compatibilidade de tal regra com a Diretiva 2000/78. As questões submetidas são suficientemente precisas para que o Tribunal de Justiça responda de forma útil.

35 Por conseguinte, há que julgar admissível o pedido de decisão prejudicial.

Quanto ao mérito

Quanto à segunda questão

36 Através da segunda questão, que há que examinar em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição nacional como a do § 10, ponto 5, da AGG, na parte em que esta prevê que as cláusulas de cessação automática dos contratos de trabalho, pelo facto de o trabalhador ter atingido a idade de passagem à reforma, podem escapar à proibição das discriminações em razão da idade.

37 A título preliminar, há que constatar que o § 10, ponto 5, da AGG cria uma diferença de tratamento diretamente baseada na idade, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/78 (v., neste sentido, acórdão de 16 de outubro de 2007, Palacios de la Villa, C-411/05, Colect., p. I-8531, n.º 51).

38 O artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2000/78 enuncia que uma diferença de tratamento com base na idade não constitui uma discriminação quando seja objetiva e razoavelmente justificada, no quadro do direito nacional, por um objetivo legítimo, incluindo objetivos legítimos de política de emprego, do mercado de trabalho e de formação profissional, e desde que os meios para realizar esse objetivo sejam apropriados e necessários. O segundo parágrafo do mesmo número enuncia vários exemplos de diferenças de tratamento que revestem características semelhantes às que são referidas no referido primeiro parágrafo.

39 O § 10 da AGG retoma, em substância, estes princípios. O ponto 5 desta disposição inclui, entre os exemplos de diferenças de tratamento com base na idade suscetíveis de serem justificadas, os acordos que prevejam a cessação da relação de trabalho, sem despedimento nem demissão, numa data em que o trabalhador pode requerer que lhe seja atribuída uma pensão de reforma em razão da sua idade. Esta medida não instaura, portanto, um regime imperativo de



passagem obrigatória à reforma, mas autoriza as entidades patronais e os trabalhadores a acordarem, através de acordos individuais ou coletivos, um modo de extinção das relações de trabalho baseado na idade a partir da qual um trabalhador pode beneficiar de uma pensão de reforma, independentemente das hipóteses de demissão ou de despedimento.

40 O artigo 6.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2000/78 não inclui as cláusulas de cessação automática dos contratos de trabalho entre aquelas que constam da lista das diferenças de tratamento com base na idade suscetíveis de serem justificadas e, a este título, de não serem consideradas discriminatórias. No entanto, esta circunstância não é, em si mesma, determinante. Com efeito, esta lista tem apenas valor indicativo. Deste modo, os Estados-Membros, quando implementam esta Diretiva, não são obrigados a elaborar uma lista específica das diferenças de tratamento que podem ser justificadas por um objetivo legítimo (acórdão *Age Concern England*, já referido, n.º 43). Caso decidam fazê-lo, no âmbito da sua margem de apreciação, podem incluir nessa lista outros exemplos de diferenças de tratamento e de objetivos, para além daqueles que são expressamente indicados na referida Diretiva, desde que esses objetivos sejam legítimos, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, desta última e que essas diferenças de tratamento sejam adequadas e necessárias para atingir esses objetivos.

41 A este respeito, há que recordar que os Estados-Membros e, sendo caso disso, os parceiros sociais a nível nacional dispõem de uma ampla margem de apreciação na escolha não só da prossecução de um determinado objetivo, entre outros, em matéria de política social e de emprego mas também na definição das medidas suscetíveis de o realizar (v. acórdão de 22 de Novembro de 2005, *Mangold*, C-144/04, Colect., p. I-9981, n.º 63, e acórdão *Palacios de la Villa*, já referido, n.º 68).

42 Decorre dos esclarecimentos dados pelo órgão jurisdicional de reenvio que o legislador, quando adotou o § 10, ponto 5, da AGG, não pretendeu pôr em causa, em nome da luta contra as discriminações em razão da idade, a situação existente, caracterizada por um recurso generalizado às cláusulas de cessação automática dos contratos de trabalho quando o trabalhador tenha atingido a idade de passagem à reforma. Sublinha, assim, que há décadas que essas cláusulas são aplicadas com frequência, independentemente das condições sociais e demográficas e da situação do mercado de trabalho.

43 No âmbito do processo que corre no Tribunal de Justiça, o Governo alemão sublinhou, nomeadamente, que a licitude das cláusulas de cessação automática dos contratos de trabalho dos trabalhadores que tenham atingido a idade de passagem à reforma, igualmente reconhecida em diversos Estados-Membros, é o reflexo de um consenso político e social vigente há anos na Alemanha. Este consenso repousa, antes de mais, na ideia de uma partilha do trabalho entre gerações. A cessação dos contratos de trabalho dos referidos trabalhadores beneficia diretamente os jovens trabalhadores, porquanto favorece a sua inserção profissional, tornada difícil num contexto de desemprego persistente. Para mais, os direitos dos trabalhadores mais velhos são protegidos de forma adequada. Com efeito, a maioria destes pretende deixar de trabalhar a partir do momento em que se possa reformar, constituindo a pensão que recebem um rendimento de substituição depois da perda do salário. A cessação automática do contrato de trabalho também tem o mérito de não obrigar as entidades patronais a despedirem os trabalhadores por estes já não estarem aptos para o trabalho, situação que poderia ser humilhante para aqueles que já tenham atingido uma idade avançada.

44 Há que sublinhar que há muito que a cessação automática dos contratos de trabalho dos trabalhadores que preenchem os requisitos de idade e de contribuição para beneficiar do pagamento dos seus direitos à reforma faz parte do direito do trabalho de diversos Estados-Membros e é largamente utilizada nas relações de trabalho. Este mecanismo repousa num equilíbrio entre considerações de ordem política, económica, social, demográfica e/ou orçamental e depende da



opção de prolongar a duração da vida ativa dos trabalhadores ou, pelo contrário, de prever a passagem à reforma antecipada destes últimos (v., neste sentido, acórdão *Palacios de la Villa*, já referido, n.º 69).

45 Por conseguinte, deve considerar-se que, em princípio, objetivos da natureza daqueles que foram indicados pelo Governo alemão justificam «objetiva e razoavelmente», «no quadro do direito nacional», como previsto no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78, uma diferença de tratamento com base na idade, como prevista no § 10, ponto 5, da AGG.

46 No entanto, há ainda que verificar se essa medida é adequada e necessária, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78.

47 Não se pode, em princípio, considerar que a autorização das cláusulas de cessação automática dos contratos de trabalho por o trabalhador ter atingido a idade de passagem à reforma afeta de forma excessiva os interesses legítimos dos trabalhadores em causa.

48 Com efeito, uma regulamentação como a que está em causa no processo principal não se baseia apenas numa idade determinada, tomando também em consideração a circunstância de os interessados beneficiarem, no fim da sua carreira profissional, de uma compensação financeira através de um rendimento de substituição que reveste a forma de uma pensão de reforma (v., neste sentido, acórdão *Palacios de la Villa*, já referido, n.º 73).

49 Além disso, o mecanismo de cessação automática dos contratos de trabalho previsto por uma medida como a que consta do § 10, ponto 5, da AGG não autoriza as entidades patronais a pôr unilateralmente fim à relação de trabalho, quando os trabalhadores tenham atingido a idade que lhes permite receber a respetiva pensão de reforma. Este mecanismo, distinto do despedimento e da demissão, repousa num fundamento previsto numa convenção. Dá não apenas aos trabalhadores e às entidades patronais, através de acordos individuais, mas também aos parceiros sociais, a possibilidade de, por meio de convenções coletivas – e, por conseguinte, com uma flexibilidade não negligenciável –, aplicarem este mecanismo, de modo a poder ter-se devidamente em conta não só a situação global do mercado de trabalho em causa mas também as características próprias dos empregos em questão (acórdão *Palacios de la Villa*, já referido, n.º 74).

50 A regulamentação em causa no processo principal contém, além disso, uma limitação adicional destinada a garantir que os trabalhadores dão o seu consentimento quando as cláusulas de cessação automática dos contratos de trabalho possam ser aplicadas antes da idade normal de passagem à reforma. Com efeito, o § 10, ponto 5, da AGG autoriza as cláusulas de cessação automática dos contratos de trabalho dos trabalhadores que tenham atingido a idade para beneficiar de uma pensão de reforma, «sem prejuízo da aplicação do disposto no § 41 do sexto livro do Código da Segurança Social». Ora, esta última disposição impõe, em substância, que as entidades patronais obtenham ou confirmem o consentimento dos trabalhadores em todas as cláusulas que prevejam a cessação automática de um contrato de trabalho pelo facto de o trabalhador ter atingido a idade para beneficiar de uma pensão, nas situações em que esta idade seja inferior à idade normal de passagem à reforma.

51 Atendendo a todos estes elementos, não é desrazoável que as autoridades de um Estado-Membro considerem que uma medida como a autorização das cláusulas de cessação automática dos contratos de trabalho pelo facto de o trabalhador ter atingido a idade para poder beneficiar de uma pensão de reforma, prevista no § 10, ponto 5, da AGG, possa ser apropriada e necessária para atingir objetivos legítimos da política nacional do trabalho e do emprego, como os que foram invocados pelo Governo alemão (v., neste sentido, acórdão *Palacios de la Villa*, já referido, n.º 72).



52 Semelhante conclusão não significa, no entanto, que tais cláusulas, constantes de uma convenção coletiva, fiquem isentas de fiscalização jurisdicional efetiva à luz das disposições da Diretiva 2000/78 e do princípio da igualdade de tratamento. Tal fiscalização exerce-se em função das especificidades que caracterizam a cláusula que é objeto do exame. Com efeito, há que garantir, para cada convenção que prevê o mecanismo de cessação automática da relação de trabalho, a observância, nomeadamente, dos requisitos enunciados no artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, desta Diretiva. Além disso, o artigo 16.º, alínea b), da referida Diretiva impõe expressamente aos Estados-Membros a adoção das medidas necessárias para que «[s]ejam ou possam ser declaradas nulas e sem efeito, ou revistas, as disposições contrárias ao princípio da igualdade de tratamento que figurem nos contratos ou [nas] convenções coletivas».

53 Assim, há que responder à segunda questão que o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma disposição nacional como a do § 10, ponto 5, da AGG, nos termos da qual são consideradas válidas as cláusulas de cessação automática dos contratos de trabalho por o trabalhador ter atingido a idade de passagem à reforma, na medida em que, por um lado, a referida disposição se justifique objetiva e razoavelmente por um objetivo legítimo relativo à política de emprego e do mercado de trabalho e, por outro, os meios para realizar este objetivo sejam apropriados e necessários. A implementação desta autorização através de uma convenção coletiva não está, em si mesma, isenta de fiscalização jurisdicional, mas, em conformidade com o exigido pelo artigo 6.º, n.º 1, da referida Diretiva, deve, também ela, prosseguir semelhante objetivo legítimo, de forma apropriada e necessária.

Quanto à primeira e terceira questões

54 Através da sua primeira e terceira questões, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 se opõe à cláusula de cessação automática dos contratos de trabalho prevista no § 19, ponto 8, da RTV, quando o trabalhador tenha atingido a idade de passagem à reforma, fixada nos 65 anos.

55 A resposta a esta questão depende da questão de saber se, por um lado, esta medida corresponde a um objetivo legítimo e, por outro, se é apropriada e necessária na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78.

56 O órgão jurisdicional de reenvio expõe que o Bundesarbeitsgericht, num acórdão de 18 de junho de 2008 (7 AZR 116/07), declarou que esta disposição da RTV é compatível com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78. No entanto, tem dúvidas de que esta solução seja transponível para a situação em causa no processo principal, na medida em que esta é posterior à entrada em vigor da AGG.

57 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que os objetivos prosseguidos não estão identificados na convenção coletiva em causa no processo principal.

58 Há que recordar que, na falta de precisão da referida regulamentação nacional no que se refere ao objetivo prosseguido, importa que outros elementos, tirados do contexto geral da medida em causa, permitam a identificação do objetivo que lhe está subjacente para efeitos do exercício da fiscalização jurisdicional quanto à sua legitimidade e ao carácter apropriado e necessário dos meios utilizados para concretizar esse objetivo (v. acórdãos, já referidos, *Palacios de la Villa*, n.º 57, e *Age Concern England*, n.º 45).

59 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio precisa que, segundo o organismo que representou os interesses das entidades patronais durante a negociação da RTV, o § 19, ponto 8, desta convenção coletiva destinava-se a fazer prevalecer a planificação adequada e previsível da gestão



do pessoal e dos recrutamentos sobre o interesse dos trabalhadores na manutenção da sua situação económica.

60 Este órgão jurisdicional mencionou igualmente o acórdão do Bundesarbeitsgericht de 18 de junho de 2008, já referido, no qual se precisou que o § 19, ponto 8, da RTV tem por objetivos facilitar a contratação dos jovens, planificar os recrutamentos e permitir uma boa gestão do pessoal das empresas, equilibrada em função das idades.

61 Há, assim, que examinar se objetivos desta natureza podem ser considerados legítimos na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78.

62 O Tribunal de Justiça já declarou que cláusulas de cessação automática dos contratos de trabalho dos trabalhadores que podem beneficiar de uma pensão de reforma se podem justificar no quadro de uma política nacional destinada a promover o acesso ao emprego através de uma melhor distribuição deste entre as gerações, devendo, em princípio, considerar-se que os objetivos assim prosseguidos justificam objetiva e razoavelmente, no quadro do direito nacional, como previsto no artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2000/78, uma diferença de tratamento com base na idade, estabelecida pelos Estados-Membros (v., neste sentido, acórdão Palacios de la Villa, já referido, n.ºs 53, 65 e 66). Daqui resulta que objetivos como os mencionados pelo órgão jurisdicional de reenvio são «legítimos» na aceção desta disposição.

63 Há, assim, que analisar se os meios implementados para realizar estes objetivos são «apropriados e necessários».

64 No que respeita, em primeiro lugar, ao carácter apropriado da cláusula de cessação automática dos contratos de trabalho prevista na RTV, o órgão jurisdicional de reenvio considera que as cláusulas deste tipo, devido à sua ineficácia, não permitem atingir os objetivos prosseguidos.

65 No que respeita ao objetivo de promoção do emprego, este órgão jurisdicional indica que as cláusulas de cessação automática do contrato de trabalho do trabalhador que tenha cumprido 65 anos são desde há muito utilizadas com frequência, sem, no entanto, terem a menor incidência no nível do emprego na Alemanha. Além disso, observa que o § 19, ponto 8, da RTV não proíbe que a entidade patronal contrate pessoas com mais de 65 anos, da mesma forma que também não exige que a entidade patronal substitua um trabalhador que tenha cumprido 65 anos de idade por um trabalhador mais novo.

66 Quanto ao objetivo que visa garantir uma estrutura harmoniosa da pirâmide das idades no setor dos serviços de limpeza, o órgão jurisdicional de reenvio duvida da sua pertinência devido à inexistência de risco especial de envelhecimento da mão-de-obra empregada neste setor.

67 À luz das apreciações feitas pelo órgão jurisdicional de reenvio, há que referir que a cláusula de cessação automática dos contratos de trabalho em causa no processo principal é fruto de um acordo negociado entre os representantes dos trabalhadores e os das entidades patronais, que, deste modo, exerceram o seu direito de negociação coletiva reconhecido como direito fundamental (v., neste sentido, acórdão de 15 de julho de 2010, Comissão/Alemanha, C-271/08, ainda não publicado na Colectânea, n.º 37). O facto de deixar, assim, ao cuidado dos parceiros sociais a definição de um equilíbrio entre os seus interesses respetivos proporciona uma flexibilidade não negligenciável, podendo cada uma das partes, se for caso disso, denunciar o acordo (v., neste sentido, acórdão Palacios de la Villa, já referido, n.º 74).

68 Ao garantir aos trabalhadores uma determinada estabilidade de emprego e, a longo prazo, a promessa de uma passagem à reforma num momento previsível, ao mesmo tempo que proporciona às entidades patronais uma determinada flexibilidade na gestão do seu pessoal, a cláusula



de cessação automática dos contratos de trabalho é assim o reflexo de um equilíbrio entre interesses divergentes mas legítimos, que se inscreve num contexto complexo de relações de trabalho, estreitamente ligado a opções políticas em matéria de reforma e de emprego.

69 Deste modo, atendendo à ampla margem de apreciação reconhecida aos parceiros sociais, a nível nacional, na escolha não apenas da prossecução de um objetivo determinado em matéria de política social e de emprego mas também na definição das medidas susceptíveis de o realizar, não parece desrazoável que os parceiros sociais considerem que uma medida como a constante do § 19, ponto 8, da RTV possa ser adequada para atingir os objetivos anteriormente referidos.

70 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre o carácter necessário de uma cláusula de cessação automática dos contratos de trabalho, como a prevista no § 19, ponto 8, da RTV.

71 Por um lado, a cessação automática dos contratos de trabalho causa um prejuízo financeiro importante aos trabalhadores do setor da indústria da limpeza de edifícios, em geral, e a G. Rosenbladt, em especial. Na medida em que este setor se caracteriza por empregos com remunerações baixas e a tempo parcial, as pensões do regime legal de reforma não permitem que os trabalhadores satisfaçam as suas necessidades vitais.

72 Por outro, há medidas menos restritivas do que a cessação automática dos contratos de trabalho. Assim, no que respeita ao interesse das entidades patronais em planificar a sua política de gestão do pessoal, o órgão jurisdicional de reenvio refere que basta que aquelas perguntem aos seus trabalhadores se pretendem trabalhar depois de atingirem a idade de passagem à reforma.

73 Para examinar se a medida em causa no processo principal excede o que é necessário para atingir os objetivos prosseguidos e afeta de forma excessiva os interesses dos trabalhadores que completaram 65 anos, idade a partir da qual podem receber uma pensão, há que repor esta medida no contexto regulamentar em que se insere e tomar em consideração tanto o prejuízo que pode causar às pessoas por ela visadas como os benefícios que dela podem retirar a sociedade, em geral, e os indivíduos que a compõem, em particular.

74 Decorre dos esclarecimentos dados pelo órgão jurisdicional de reenvio e das observações apresentadas ao Tribunal de Justiça que o direito do trabalho alemão não proíbe que uma pessoa que tenha atingido uma idade que lhe permite receber uma pensão de reforma prossiga uma atividade profissional. Além disso, resulta destes esclarecimentos que um trabalhador que se encontre em semelhante situação continua a beneficiar da proteção contra as discriminações em razão da idade, nos termos da AGG. O órgão jurisdicional de reenvio precisou, a este respeito, que a AGG proíbe que a uma pessoa que se encontre na situação de G. Rosenbladt, após a cessação do seu contrato de trabalho pelo facto de ter atingido a idade de passagem à reforma, seja recusado um emprego pela sua antiga entidade patronal ou por um terceiro, por um motivo relacionado com a sua idade.

75 Reposta neste contexto, a cessação de pleno direito do contrato de trabalho resultante de uma medida como a prevista no § 19, ponto 8, da RTV não obriga automaticamente as pessoas por ela abrangidas a retirarem-se definitivamente do mercado de trabalho. Por conseguinte, a referida disposição não institui um regime imperativo de passagem automática à reforma (v., neste sentido, acórdão *Age Concern England*, já referido, n.º 27). A medida não se opõe a que um trabalhador que o pretenda, por exemplo, por motivos económicos, prossiga a sua atividade profissional depois de ter atingido a idade de passagem à reforma. Não priva da proteção contra as discriminações em razão da idade os trabalhadores que tenham atingido a idade de reforma, quando estes pretendam continuar ativos e andem à procura de um novo emprego.



76 Atendendo a todos estes elementos, há que considerar que uma medida como a prevista no § 19, ponto 8, da RTV não excede o que é necessário para atingir os objetivos prosseguidos, atendendo à ampla margem de apreciação reconhecida aos Estados-Membros e aos parceiros sociais em matéria de política social e de emprego.

77 Por conseguinte, há que responder à primeira e terceira questões que o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma medida como a cláusula de cessação automática dos contratos de trabalho dos trabalhadores que tenham atingido a idade de passagem à reforma fixada nos 65 anos, prevista no § 19, ponto 8, da RTV.

Quanto à quarta questão

78 Através da sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o princípio da proibição das discriminações em razão da idade, como enunciado nos artigos 1.º e 2.º da Diretiva 2000/78, se opõe a que um Estado-Membro declare que passa a ser de aplicação geral uma convenção coletiva que contém uma cláusula de cessação automática dos contratos de trabalho, como a constante do § 19, ponto 8, da RTV, sem tomar em consideração a situação económica, social e demográfica, nem a situação do mercado de emprego.

79 A Diretiva 2000/78 não regula, enquanto tal, as condições em que os Estados-Membros podem declarar que uma convenção coletiva passa a ser de aplicação geral. No entanto, os Estados-Membros estão obrigados a garantir, através de medidas legislativas, regulamentares ou administrativas adequadas, que todos os trabalhadores possam beneficiar, em toda a sua extensão, da proteção que lhes é conferida pela Diretiva 2000/78 contra as discriminações em razão da idade. O artigo 16.º, alínea b), desta Diretiva impõe aos Estados-Membros que tomem as medidas necessárias para que «[s]ejam ou possam ser declaradas nulas e sem efeito, ou revistas, as disposições contrárias ao princípio da igualdade de tratamento que figurem nos contratos ou convenções coletivas». Desde que uma convenção coletiva não seja contrária aos artigos 1.º e 2.º da Diretiva 2000/78, o Estado-Membro em causa é livre de a tornar obrigatória para as pessoas que não estão vinculadas por ela (v., por analogia, acórdão de 21 de setembro de 1999, Albany, C-67/96, Colect., p. I-5751, n.º 66).

80 Atendendo a estas considerações, há que responder à quarta questão que os artigos 1.º e 2.º da Diretiva 2000/78 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um Estado-Membro declare que uma convenção coletiva como a que está em causa no processo principal passa a ser de aplicação geral, desde que esta não prive os trabalhadores abrangidos pelo âmbito de aplicação desta convenção coletiva da proteção que lhes é conferida por estas disposições contra as discriminações em razão da idade.

Quanto às despesas

81 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 (Grande Secção) declara:

1) O artigo 6.º, n.º 1, 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, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma disposição nacional como a do § 10, ponto 5, da Lei Geral relativa à Igualdade de Tratamento (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz), nos termos da qual são consideradas válidas



as cláusulas de cessação automática dos contratos de trabalho por o trabalhador ter atingido a idade de passagem à reforma, na medida em que, por um lado, a referida disposição se justifique objetiva e razoavelmente por um objetivo legítimo relativo à política de emprego e do mercado de trabalho e, por outro, os meios para realizar este objetivo sejam apropriados e necessários. A implementação desta autorização através de uma convenção coletiva não está, em si mesma, isenta de fiscalização jurisdicional, mas, em conformidade com o exigido pelo artigo 6.º, n.º 1, da referida Diretiva, deve, também ela, prosseguir semelhante objetivo legítimo, de forma apropriada e necessária.

2) O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma medida como a da cláusula de cessação automática dos contratos de trabalho dos trabalhadores que tenham atingido a idade de passagem à reforma fixada nos 65 anos, prevista no § 19, ponto 8, da Convenção coletiva de aplicação geral aos trabalhadores assalariados no setor da indústria da limpeza de edifícios (*Allgemeingültiger Rahmentarifvertrag für die gewerblichen Beschäftigten in der Gebäudereinigung*).

3) Os artigos 1.º e 2.º da Diretiva 2000/78 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a que um Estado-Membro declare que uma convenção coletiva como a que está em causa no processo principal passa a ser de aplicação geral, desde que esta não prive os trabalhadores abrangidos pelo âmbito de aplicação desta convenção coletiva da proteção que lhes é conferida por estas disposições contra as discriminações em razão da idade.

Assinaturas»

Ano de 2007:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 18 de dezembro de 2007, processo C-341/05, EU:C:2007:809 (*Laval un Partneri Ltd contra Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet*) - Livre prestação de serviços - Diretiva 96/71/CE - Destacamento de trabalhadores no domínio da construção - Legislação nacional que fixa as condições de trabalho e de emprego relativamente às matérias referidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), com exceção das remunerações salariais mínimas - Convenção coletiva da construção cujas cláusulas fixam condições mais favoráveis ou dizem respeito a outras matérias - Possibilidade de as organizações sindicais tentarem obrigar, através de ações coletivas, as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros a negociar caso a caso, a fim de determinar as remunerações salariais a pagar aos trabalhadores, e a aderir à convenção coletiva da construção:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 12.º CE e 49.º CE, bem como da Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO 1997, L 18, p. 1).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Laval un Partneri Ltd (a seguir «Laval»), sociedade de direito letão com sede em Riga (Letónia), ao Svenska Byggnadsarbetareförbundet (sindicato sueco dos trabalhadores do setor da construção e das obras públicas, a seguir «Byggnads»), à Svenska Byggnadsarbetareförbundet avdelning 1, Byggettan (secção sindical n.º 1 do referido sindicato, a seguir «Byggettan») e ao Svenska Elektrikerförbundet (sindicato sueco dos electricistas, a seguir «Elektrikerna»), relativo à ação instaurada por esta sociedade, a fim de que, em primeiro lugar, fossem declaradas ilegais quer a ação coletiva do Byggnads e da



Byggettan, que afetava todas as obras em que essa sociedade participava, quer a ação de solidariedade do Elektrikerna, que consistia num bloqueio de todos os trabalhos de eletricidade em curso, em segundo lugar, fosse ordenada a cessação dessas ações e, em terceiro lugar, as referidas organizações sindicais fossem condenadas a indemnizá-la do prejuízo que sofreu.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

3 Os considerandos 6, 13, 17 e 22 da Diretiva 96/71 são do seguinte teor:

«Considerando que a transnacionalização da relação de trabalho levanta problemas quanto à legislação que lhe é aplicável e que convém, no interesse das partes, prever as condições de trabalho aplicáveis à relação de trabalho em causa;

Considerando que as legislações dos Estados-Membros devem ser coordenadas de modo a prever um núcleo de regras imperativas relativas à proteção mínima a observar no país de acolhimento pelas entidades patronais que destaquem trabalhadores para trabalharem temporariamente no território do Estado-Membro onde os serviços são prestados; que essa coordenação só pode ser assegurada pelo direito comunitário;

Considerando que as regras imperativas de proteção mínima em vigor no país de acolhimento não devem impedir a aplicação de condições de trabalho e emprego mais favoráveis aos trabalhadores;

Considerando que a presente Diretiva não prejudica os Estados-Membros em matéria de defesa coletiva dos interesses profissionais».

4 Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 96/71:

«1. A presente Diretiva é aplicável às empresas estabelecidas num Estado-Membro que, no âmbito de uma prestação transnacional de serviços e nos termos do n.º 3, destaquem trabalhadores para o território de um Estado-Membro.
[...]

3. A presente Diretiva é aplicável sempre que as empresas mencionadas no n.º 1 tomem uma das seguintes medidas transnacionais:

a) [...]

ou

b) Destacar um trabalhador para um estabelecimento ou uma empresa do grupo situados num Estado-Membro, desde que durante o período de destacamento exista uma relação de trabalho entre a empresa destacadora e o trabalhador;
[...]

5 O artigo 3.º desta Diretiva dispõe:

«Condições de trabalho e emprego



1. Os Estados-Membros providenciarão no sentido de que, independentemente da lei aplicável à relação de trabalho, as empresas referidas no n.º 1 do artigo 1.º garantam aos trabalhadores destacados no seu território as condições de trabalho e de emprego relativas às matérias adiante referidas que, no território do Estado-Membro onde o trabalho for executado, sejam fixadas:

– por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas

e/ou

– por convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral na aceção do n.º 8, na medida em que digam respeito às atividades referidas no anexo:

a) Períodos máximos de trabalho e períodos mínimos de descanso;

b) Duração mínima das férias anuais remuneradas;

c) Remunerações salariais mínimas, incluindo as bonificações relativas a horas extraordinárias; a presente alínea não se aplica aos regimes complementares voluntários de reforma;

d) Condições de disponibilização dos trabalhadores, nomeadamente por empresas de trabalho temporário;

e) Segurança, saúde e higiene no trabalho;

f) Medidas de proteção aplicáveis às condições de trabalho e emprego das mulheres grávidas e das puérperas, das crianças e dos jovens;

g) Igualdade de tratamento entre homens e mulheres, bem como outras disposições em matéria de não discriminação.

Para efeitos da presente Diretiva, a noção de ‘remunerações salariais mínimas’ referida na alínea c) do n.º 1 é definida pela legislação e/ou pela prática nacional do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado.
[...]

7. O disposto nos n.ºs 1 a 6 não obsta à aplicação de condições de emprego e trabalho mais favoráveis aos trabalhadores.

Considera-se que fazem parte do salário mínimo os subsídios e abonos inerentes ao destacamento que não tenham sido pagos a título de reembolso das despesas efectivamente efectuadas por força do destacamento, como as despesas de viagem, de alojamento ou de alimentação.

8. Entende-se por ‘convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral’, aquelas que devem ser cumpridas por todas as empresas pertencentes ao setor ou à profissão em causa e abrangidas pelo seu âmbito de aplicação territorial.



Na ausência de um sistema de declaração de aplicação geral de convenções coletivas ou de decisões arbitrais na aceção do primeiro parágrafo, os Estados-Membros podem, se assim o entenderem, tomar por base:

- as convenções coletivas ou decisões arbitrais que produzam um efeito geral sobre todas as empresas semelhantes pertencentes ao setor ou à profissão em causa e que sejam abrangidas pelo seu âmbito de aplicação territorial

e/ou

- as convenções coletivas celebradas pelas organizações de parceiros sociais mais representativas no plano nacional e aplicadas em todo o território nacional,

desde que a sua aplicação às empresas referidas no n.º 1 do artigo 1.º garanta, quanto às matérias enumeradas no n.º 1 do presente artigo, a igualdade de tratamento entre essas empresas e as outras empresas referidas no presente parágrafo que se encontrem em situação idêntica.

Verifica-se a existência de igualdade de tratamento na aceção do presente artigo, quando as empresas nacionais que estejam em situação idêntica:

- se encontrem sujeitas, no local de atividade ou no setor em causa, às mesmas obrigações que as empresas abrangidas pelos destacamentos, respeitantes às matérias enumeradas no n.º 1 [...]

e que

- essas mesmas obrigações nelas produzam os mesmos efeitos.
[...]

10. A presente Diretiva não obsta a que, no respeito pelo Tratado, os Estados-Membros imponham às empresas nacionais e de outros Estados, de forma igual:

- condições de trabalho e emprego relativas a matérias que não as referidas no n.º 1, na medida em que se trate de disposições de ordem pública,
- condições de trabalho e emprego fixadas nas convenções coletivas ou decisões arbitrais na aceção [d]o n.º 8, relativas a atividades não previstas no anexo.»

6 O artigo 4.º da Diretiva 96/71 é do seguinte teor:

«Cooperação em matéria de informação

1. Para efeitos da aplicação da presente Diretiva, os Estados-Membros designarão, segundo as respectivas legislações e/ou práticas nacionais, um ou mais serviços de ligação ou uma ou mais instâncias nacionais competentes.



2. Os Estados-Membros preverão uma cooperação entre as administrações públicas que, segundo a legislação nacional, sejam competentes para a inspeção das condições de trabalho e emprego referidas no artigo 3.º Essa cooperação consistirá especialmente na resposta a pedidos fundamentados de informações dessas administrações públicas, relativos à disponibilização transnacional de trabalhadores, incluindo abusos manifestos ou casos de atividades transnacionais presumivelmente ilegais.

A Comissão e as administrações públicas referidas no primeiro parágrafo cooperarão estreitamente para analisar as dificuldades que poderão surgir na aplicação do n.º 10 do artigo 3.º

A assistência administrativa recíproca será prestada gratuitamente.

3. Cada Estado-Membro tomará as medidas adequadas para que as informações relativas às condições de trabalho e emprego a que se refere o artigo 3.º sejam geralmente acessíveis.

4. Cada Estado-Membro indicará aos restantes Estados-Membros e à Comissão os serviços de ligação e/ou as instâncias competentes referidos no n.º 1.º

Legislação nacional

Transposição da Diretiva 96/71

7 Resulta dos autos que no Reino da Suécia não existe um sistema de declaração de aplicação geral das convenções coletivas e que, para não criar situações discriminatórias, a lei não impõe às empresas estrangeiras a aplicação das convenções coletivas suecas, dado que nem todos os empregadores suecos estão vinculados por uma convenção coletiva.

8 A Diretiva 96/71 foi transposta para o direito sueco pela Lei (1999:678) sobre o destacamento dos trabalhadores [lag (1999:678) om utstationering av arbetstagare], de 9 de Dezembro de 1999 (a seguir «lei sobre o destacamento dos trabalhadores»). Decorre das peças processuais que as condições de trabalho e de emprego aplicáveis aos trabalhadores destacados, relativamente às matérias referidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a), b) e d) a g), da Diretiva 96/71, são fixadas pelas disposições legislativas na aceção do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, primeiro travessão, desta última. A legislação sueca não prevê, pelo contrário, remunerações salariais mínimas, matéria regulada no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), da referida Diretiva.

9 Decorre das peças dos autos que o serviço de ligação criado em aplicação do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 96/71 (Arbetsmiljöverket) está encarregado, nomeadamente, de assinalar aos interessados a existência de convenções coletivas que possam ser aplicáveis em caso de destacamento de trabalhadores para a Suécia e de remeter esses interessados, para mais amplas informações, para as partes na convenção coletiva em causa.

O direito de desencadear ações coletivas

10 O capítulo 2 da Constituição sueca (Regeringsformen) enumera as liberdades e os direitos fundamentais dos cidadãos. Nos termos do seu artigo 17.º, as associações de trabalhadores assim como os empregadores e as associações de empregadores têm o direito de desencadear ações coletivas, salvo se uma lei ou uma convenção dispuserem em sentido contrário.

11 A Lei (1976:580) sobre a participação dos trabalhadores nas decisões negociadas [lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet], de 10 de Junho de 1976 (a seguir «MBL»), prevê



as regras aplicáveis em matéria de direito de associação e de negociação, de convenções coletivas, de mediação dos conflitos coletivos de trabalho, bem como da obrigação de paz social, e contém disposições que limitam o direito de as organizações sindicais desencadear ações coletivas.

12 Decorre do § 41 da MBL que a paz social obrigatória deve ser respeitada pelos parceiros vinculados por uma convenção coletiva e que é, nomeadamente, proibido desencadear ações coletivas para obter modificações da convenção. Contudo, são autorizadas ações coletivas quando os parceiros não celebraram nenhuma convenção coletiva entre si.

13 O § 42 da MBL prevê:

«Uma associação de empregadores ou de trabalhadores não pode organizar nem provocar, seja de que forma for, uma ação coletiva ilegal e não pode participar numa ação coletiva ilegal, quer apoiando-a quer de qualquer outra forma. Uma associação vinculada diretamente por uma convenção coletiva está também obrigada, em caso de ação coletiva ilegal iminente ou em curso, organizada pelos seus membros, a tentar impedir a ação ou a contribuir para a sua cessação.

Se alguém desencadear uma ação coletiva ilegal, é proibida a participação de terceiros nessa ação.

O disposto nos dois primeiros períodos do primeiro parágrafo só é aplicável se uma associação desencadear ações com base em condições de trabalho diretamente abrangidas pelo âmbito de aplicação da presente lei.»

14 Segundo a interpretação jurisprudencial do § 42, primeiro parágrafo, da MBL, é proibido desencadear uma ação coletiva a fim de obter a revogação ou a modificação de uma convenção coletiva celebrada entre terceiros. Num acórdão dito «Britannia» (1989, n.º 120), o Arbetsdomstolen decidiu que esta proibição era extensiva às ações coletivas desencadeadas na Suécia com o objetivo de obter a revogação ou a modificação de uma convenção coletiva celebrada entre contratantes estrangeiros, num local de trabalho no estrangeiro, se essa ação coletiva for proibida pela lei estrangeira aplicável aos signatários da referida convenção coletiva.

15 Com a lei denominada «lex Britannia», que entrou em vigor em 1 de Julho de 1991, o legislador pretendeu reduzir o alcance do princípio desenvolvido no acórdão Britannia. A lex Britannia compreende três disposições aditadas à MBL, a saber, os § 25a, 31a, e § 42, terceiro parágrafo, desta última.

16 Resulta das explicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio que, após a introdução desse terceiro parágrafo no § 42 da MBL, as ações coletivas desencadeadas contra um empregador estrangeiro que exerce temporariamente uma atividade na Suécia já não são proibidas quando uma apreciação global da situação permita concluir que o elo com esse Estado-Membro é demasiado ténue para que a MBL possa ser considerada diretamente aplicável às condições de trabalho em causa.

Convenção coletiva no setor da construção civil

17 O Byggnads é uma organização sindical que, na Suécia, reúne os trabalhadores do setor da construção civil. Decorre das observações por ele apresentadas que, em 2006, era composto por 31 secções locais, entre as quais a Byggettan, que contava 128 000 membros, dos quais 95 000 em idade ativa, e que reunia, nomeadamente, trabalhadores dos setores da madeira e do betão, pedreiros, assentadores de soalho, trabalhadores dos setores da construção civil e das estradas,



bem como canalizadores. Cerca de 87% dos trabalhadores do setor da construção civil estavam filiados na referida organização.

18 Foi celebrada uma convenção coletiva entre, por um lado, o Byggnads, na sua qualidade de organização central representativa dos trabalhadores da construção civil, e, por outro, a Sveriges Byggindestriker (organização central dos empregadores do setor da construção civil) (a seguir «convenção coletiva da construção civil»).

19 A convenção coletiva da construção civil contém regras específicas relativas ao tempo de trabalho e às férias anuais, matérias em que as convenções coletivas podem divergir das disposições legislativas. Por outro lado, a referida convenção inclui disposições relativas ao desemprego temporário e ao tempo de espera, ao reembolso das despesas de deslocação e das despesas profissionais, à proteção contra despedimentos, à licença para formação e à formação profissional.

20 A adesão à convenção coletiva da construção civil implica também, para as empresas em causa, a aceitação de várias obrigações de carácter pecuniário. Assim, essas empresas devem pagar à Byggettan um montante equivalente a 1,5% da massa salarial, a título do controlo exercido por esta secção sindical sobre as remunerações, e à companhia de seguros FORA, montantes equivalentes, por um lado, a 0,8% da massa salarial, a título de uma contribuição denominada «cêntimos adicionais» ou «suplemento especial da construção» e, por outro, a 5,9% dessa massa, para vários prémios de seguro.

21 A contribuição denominada «cêntimos adicionais» ou «suplemento especial da construção» destina-se a financiar os contratos de grupo de seguro de vida, de previdência e seguro que cobre os acidentes ocorridos fora do horário de trabalho, o fundo de investigação das empresas suecas de construção civil (Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond), a organização Galaxen, gerida pelo patronato e que tem por missão a adaptação dos postos de trabalho às pessoas com mobilidade reduzida e a reeducação destas, a promoção do desenvolvimento da formação no setor da construção civil e as despesas de administração e de gestão.

22 Os diferentes contratos de seguros propostos pela FORA garantem aos trabalhadores um seguro complementar de reforma, bem como o pagamento de prestações, em caso de doença, de prestações de desemprego, de uma indemnização, em caso de acidente de trabalho, e de um auxílio financeiro aos sobreviventes, em caso de falecimento do trabalhador.

23 Em caso de adesão à convenção coletiva da construção civil, os empregadores, incluindo os que destacam trabalhadores para a Suécia, estão, em princípio, vinculados por todas as cláusulas desta última, embora certas regras sejam aplicáveis caso a caso, em função, essencialmente, do tipo de obra e da maneira como os trabalhos são realizados.

Determinação dos salários

24 Resulta das observações do Governo sueco que, na Suécia, a determinação das remunerações dos trabalhadores cabe aos parceiros sociais, através de negociação coletiva. Em geral, as convenções coletivas não incluem disposições que fixem um salário mínimo enquanto tal. O salário mais baixo referido em muitas convenções coletivas é o dos trabalhadores sem qualificações e sem experiência profissional, o que implica que, em geral, só diga respeito a um número muito reduzido de pessoas. No que toca aos outros trabalhadores, a sua remuneração é determinada no quadro de negociações conduzidas no local de trabalho, com base nas qualificações do trabalhador e nas funções por ele exercidas.



25 Segundo as observações apresentadas no presente processo pelas três organizações sindicais demandadas no processo principal, na convenção coletiva da construção civil, o salário em função da produtividade corresponde à forma de remuneração normal no setor da construção. O regime dos salários em função da produtividade implica a celebração de novos acordos salariais para cada projecto de construção. Os empregadores e a secção local do sindicato podem, porém, acordar na aplicação de uma remuneração horária para uma determinada obra. Nenhum sistema de remuneração mensal é aplicável ao tipo de trabalhadores em causa no processo principal.

26 De acordo com as mesmas organizações sindicais, as negociações salariais desenrolam-se num clima de paz social que, obrigatoriamente, se segue à celebração de uma convenção coletiva. O acordo sobre os salários é celebrado, em princípio, a nível local, entre o sindicato e o empregador. Se os parceiros sociais não chegarem a um acordo a este nível, as negociações salariais são objeto de negociações centralizadas, nas quais o Byggnads tem a qualidade de parte principal do lado dos trabalhadores. Se os parceiros sociais também não chegarem a um acordo no quadro destas últimas negociações, o salário de base é determinado nos termos da «cláusula de reserva». Segundo as referidas organizações sindicais, o salário «de reserva» que, de facto, constitui apenas um mecanismo de negociação de último recurso, e não um salário mínimo, ascendia, na segunda metade de 2004, a 109 SEK (cerca de 12 euros) por hora.

Litígio no processo principal

27 Decorre da decisão de reenvio que a Laval é uma sociedade de direito letão, com sede em Riga. Entre Maio e Dezembro de 2004, destacou para a Suécia cerca de 35 trabalhadores, para a realização de obras da L&P Baltic Bygg AB (a seguir «Baltic»), sociedade de direito sueco cujo capital era detido a 100% pela Laval até ao fim de 2003, designadamente, para a construção de um estabelecimento escolar em Vaxholm.

28 A Laval, que tinha assinado, na Letónia, em 14 de setembro e 20 de outubro de 2004, convenções coletivas com o sindicato letão dos trabalhadores de construção, não estava vinculada por nenhuma convenção coletiva celebrada com o Byggnads, a Byggettan ou o Elektrikerna, os quais não tinham nenhum membro que fizesse parte do pessoal da Laval. Cerca de 65% dos trabalhadores letões em causa eram membros do sindicato dos trabalhadores de construção no seu Estado de origem.

29 Decorre das peças dos autos que, durante o mês de junho de 2004, foram estabelecidos contactos entre a Byggettan, por um lado, e a Baltic e a Laval, por outro, e foram entabuladas negociações com vista à adesão da Laval à convenção coletiva da construção civil. A Laval pediu que os salários e as outras condições de trabalho fossem definidos paralelamente a essas negociações, a fim de que o nível das remunerações e as condições de trabalho estivessem já fixados por ocasião da adesão a esta convenção. A Byggettan acedeu a este pedido, ainda que, em geral, deva estar concluída a negociação de uma convenção coletiva, para que, a seguir, se possa iniciar uma discussão sobre os salários e as demais condições de trabalho, no âmbito da paz social obrigatória. A Byggettan recusou a introdução de um sistema de remuneração mensal, mas aceitou a proposta da Laval sobre o princípio de uma remuneração horária.

30 Decorre da decisão de reenvio que, aquando da reunião de negociação de 15 de Setembro de 2004, a Byggettan tinha exigido que a Laval, por um lado, aderisse à convenção coletiva da construção civil para a obra de Vaxholm e, por outro, garantisse que os trabalhadores destacados receberiam uma remuneração horária de 145 SEK (cerca de 16 euros). Essa remuneração horária baseava-se nas estatísticas salariais da região de Estocolmo (Suécia), para o primeiro trimestre de 2004, relativas aos trabalhadores dos setores do betão e da madeira titulares de um certificado de formação profissional. A Byggettan declarou-se pronta a desencadear imediatamente uma ação coletiva caso não se chegasse a acordo neste sentido.



31 Segundo os documentos constantes dos autos, a Laval declarou, no decurso do procedimento no Arbetsdomstolen, que pagava aos seus trabalhadores um salário mensal de 13 600 SEK (cerca de 1 500 euros), a que acresciam diversos benefícios em espécie para refeições, alojamento e viagens, no valor de 6 000 SEK (cerca de 660 euros) por mês.

32 Em caso de adesão à convenção coletiva da construção civil, a Laval teria ficado vinculada, em princípio, por todas as cláusulas desta, incluindo as relativas às obrigações pecuniárias para com a Byggettan e a FORA, enumeradas no n.º 20 do presente acórdão. A assinatura dos contratos de seguro com a FORA foi proposta à Laval através de um formulário de declaração que lhe foi enviado em Dezembro de 2004.

33 Malograda esta negociação, a Byggettan pediu ao Byggnads que adoptasse medidas destinadas a desencadear contra a Laval a ação coletiva anunciada na reunião de negociação de 15 de Setembro de 2004. Foi depositado um pré-aviso em outubro de 2004.

34 O bloqueio da obra de Vaxholm teve início em 2 de novembro seguinte. Esse bloqueio consistiu, designadamente, em impedir a entrega de mercadorias na obra, na organização de piquetes de greve e em impedir os trabalhadores letões e os veículos de entrarem na obra. A Laval pediu a assistência das forças policiais, as quais a informaram de que, sendo a ação coletiva lícita segundo o direito nacional, não podiam intervir nem remover os obstáculos físicos que impediam o acesso à obra.

35 No fim do mês de Novembro de 2004, a Laval dirigiu-se ao serviço de ligação referido no n.º 9 do presente acórdão, para obter indicações sobre as condições de trabalho e de emprego que devia aplicar na Suécia, a existência ou não de um salário mínimo e a natureza das quotizações que devia pagar. Por carta de 2 de dezembro de 2004, o diretor dos assuntos jurídicos deste organismo comunicou-lhe que estava obrigada a aplicar as disposições para as quais remete a lei sobre o destacamento dos trabalhadores, que cabia aos parceiros sociais chegar a acordo sobre as questões salariais, que as condições mínimas previstas nas convenções coletivas eram igualmente aplicáveis aos trabalhadores estrangeiros destacados e que, se um empregador estrangeiro tivesse de pagar quotizações em duplicado, a questão podia ser submetida aos tribunais. Para conhecer as disposições convencionais aplicáveis, a Laval deveria dirigir-se aos parceiros sociais do setor da atividade em causa.

36 Aquando do encontro de mediação organizado em 1 de dezembro de 2004 e da audiência de conciliação perante o Arbetsdomstolen em 20 do mesmo mês, a Laval foi convidada pela Byggettan a aderir à convenção coletiva da construção civil, antes de ser discutida a questão salarial. Se a Laval tivesse aceite esta proposta, a ação coletiva teria cessado imediatamente e teria entrado em vigor a paz social, que teria permitido encetar negociações sobre os salários. Contudo, a Laval recusou-se a aderir à referida convenção, pois não lhe era possível conhecer antecipadamente as obrigações a que ficaria sujeita em matéria salarial.

37 Em Dezembro de 2004, intensificaram-se as ações coletivas contra a Laval. Em 3 de Dezembro de 2004, o Elektrikerna iniciou uma ação de solidariedade. Esta medida teve por efeito impedir as empresas suecas pertencentes à organização patronal dos eletricitistas de prestarem serviços à Laval. No Natal, os trabalhadores destacados pela Laval regressaram à Letónia e não voltaram à obra em causa.

38 Em Janeiro de 2005, outras organizações sindicais anunciaram ações de solidariedade que consistiam num boicote de todas as obras da Laval na Suécia, embora esta empresa já não estivesse em condições de exercer as suas atividades no território deste Estado-Membro. Em fevereiro de 2005, a cidade de Vaxholm pediu a rescisão do contrato que a vinculava à Baltic e, em 24 de Março de 2005, esta última foi declarada em situação de falência.



Questões prejudiciais

39 Em 7 de dezembro de 2004, a Laval intentou no Arbetsdomstolen uma ação contra o Byggnads, a Byggettan e o Elektrikerna, em que pedia que fosse declarada a ilegalidade tanto do bloqueio como da ação de solidariedade que afetava todas as suas obras e que fosse ordenada a sua cessação. Pediu igualmente que essas organizações sindicais fossem condenadas a indemnizá-la do prejuízo sofrido. Por decisão de 22 de dezembro de 2004, o órgão jurisdicional de reenvio indeferiu o pedido de medidas provisórias da Laval, no qual se solicitava que fosse ordenada a cessação das ações coletivas.

40 Interrogando-se sobre a questão de saber se os artigos 12.º CE e 49.º CE e a Diretiva 96/71 se opõem a que as organizações sindicais tentem obrigar, através de uma ação coletiva, uma empresa estrangeira que destaca trabalhadores para a Suécia a aplicar uma convenção coletiva sueca, o Arbetsdomstolen decidiu, em 29 de Abril de 2005, suspender a instância e submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça. Na decisão de reenvio, adotada em 15 de setembro de 2005, esse órgão jurisdicional coloca as questões prejudiciais seguintes:

«1) É compatível com as normas do Tratado CE sobre a livre circulação de serviços e a proibição de discriminação em razão da nacionalidade, assim como com a Diretiva [96/71] [...], que organizações sindicais de trabalhadores, através de uma ação coletiva sob a forma de um [bloqueio], procurem levar uma empresa prestadora de serviços estrangeira a subscrever no país de acolhimento uma convenção coletiva respeitante às condições de trabalho e de emprego, como a [convenção coletiva da construção civil], se a legislação no país de acolhimento que transpõe a [referida Diretiva] não contiver nenhuma disposição expressa sobre a aplicação das condições de trabalho e de emprego das convenções coletivas?

2) A [MBL] proíbe ações coletivas sindicais com o objetivo de afastar a aplicação de uma convenção coletiva celebrada entre outros parceiros sociais. Contudo, esta proibição só se aplica, nos termos de uma disposição especial que faz parte da denominada ‘lex Britannia’, quando uma organização desencadeia uma ação coletiva a propósito das condições de trabalho às quais seja diretamente aplicável a [MBL], o que, na prática, implica que a proibição não se aplica às ações coletivas contra as empresas estrangeiras que operam temporariamente no país com a sua própria mão-de-obra. As normas do Tratado CE sobre a livre circulação de serviços e a proibição de discriminação em razão da nacionalidade, assim como a Diretiva relativa ao destacamento, obstam à aplicação desta disposição especial – que, conjuntamente com outras partes da lex Britannia, implica, na prática, que as convenções coletivas suecas são aplicáveis e prevalecem sobre convenções coletivas estrangeiras já em vigor – a uma ação coletiva sob a forma de um [bloqueio] exercido pelas organizações sindicais de trabalhadores suecas contra uma empresa prestadora de serviços estrangeira?»

41 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 15 de Novembro de 2005, foi indeferido o pedido do órgão jurisdicional de reenvio, de 15 de Setembro de 2005, para que o presente processo fosse submetido à tramitação acelerada prevista no artigo 104.º-A, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo.

Quanto à admissibilidade

42 O Byggnads, a Byggettan e o Elektrikerna contestam a admissibilidade do pedido de decisão prejudicial.



43 Em primeiro lugar, invocam a falta de nexo entre as questões colocadas e a matéria de facto do processo principal. Com efeito, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que interprete as disposições relativas à livre prestação de serviços e a Diretiva 96/71, ao passo que a Laval se estabeleceu na Suécia, em conformidade com o artigo 43.º CE, por intermédio da Baltic, sua filial, cujo capital detinha a 100%, até ao fim de 2003. Dado que o capital social da Laval e da Baltic era detido pelas mesmas pessoas, que estas sociedades tinham os mesmos representantes e utilizavam a mesma marca, devem ser consideradas uma só e mesma entidade económica do ponto de vista do direito comunitário, embora constituindo duas pessoas coletivas distintas. A Laval tem, portanto, a obrigação de exercer a sua atividade na Suécia, nas condições definidas pela legislação deste Estado-Membro para os seus próprios nacionais, na aceção do artigo 43.º, segundo parágrafo, CE.

44 Em segundo lugar, sustentam que o litígio no processo principal visa permitir à Laval subtrair-se à legislação sueca e que, por esta razão, apresenta, pelo menos em parte, carácter artificial. A Laval, cuja atividade consiste em destacar temporariamente pessoal originário da Letónia para sociedades que exercem a sua atividade no mercado sueco, tenta eximir-se de todas as obrigações resultantes da legislação e da regulamentação sueca em matéria de convenções coletivas e tenta, invocando as disposições do Tratado relativas aos serviços, bem como a Diretiva 96/71, prevalecer-se, indevidamente, das vantagens oferecidas pelo direito comunitário.

45 A este respeito, há que recordar que, no âmbito de um processo nos termos do artigo 234.º CE, que assenta numa nítida separação das funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, qualquer apreciação dos fatos da causa é da competência do juiz nacional. Do mesmo modo, compete apenas ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, 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 coloca ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões colocadas sejam relativas à interpretação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (v., nomeadamente, acórdãos de 25 de Fevereiro de 2003, IKA, C-326/00, Colect., p. I-1703, n.º 27; de 12 de Abril de 2005, Keller, C-145/03, Colect., p. I-2529, n.º 33; e de 22 de Junho de 2006, Conseil général de la Vienne, C-419/04, Colect., p. I-5645, n.º 19).

46 Todavia, o Tribunal de Justiça declarou igualmente que, em circunstâncias excecionais, lhe cabe examinar as condições em que é chamado a pronunciar-se, pelo juiz nacional, a fim de este verificar a sua própria competência (v., neste sentido, acórdão de 16 de Dezembro de 1981, Foglia, 244/80, Recueil, p. 3045, n.º 21). O Tribunal de Justiça só pode recusar-se a responder a uma questão prejudicial submetida à sua apreciação por um órgão jurisdicional nacional, quando for manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não disponha dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe foram submetidas (v., designadamente, acórdãos de 13 de Março de 2001, PreussenElektra, C-379/98, Colect., p. I-2099, n.º 39; de 22 de Janeiro de 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Colect., p. I-607, n.º 19; e Conseil général de la Vienne, já referido, n.º 20).

47 Além disso, importa recordar que incumbe ao Tribunal de Justiça ter em conta, no quadro da repartição das competências entre os órgãos jurisdicionais comunitários e nacionais, o contexto factual e regulamentar no qual se inserem as questões prejudiciais, tal como definido pela decisão de reenvio (v., nomeadamente, acórdãos de 25 de Outubro de 2001, Ambulanz Glöckner, C-475/99, Colect., p. I-8089, n.º 10; de 2 de Junho de 2005, Dörr e Ünal, C-136/03, Colect., p. I-4759, n.º 46; e Conseil général de la Vienne, já referido, n.º 24).



48 No caso vertente, como observou o advogado-geral no n.º 97 das suas conclusões, o órgão jurisdicional de reenvio solicita, com as suas questões, a interpretação dos artigos 12.º CE e 49.º CE, bem como das disposições da Diretiva 96/71 sobre o destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços. Resulta da decisão de reenvio que essas questões são submetidas no âmbito de um litígio que opõe a Laval ao Byggnads, à Byggettan e ao Elektrikerna, a propósito das ações coletivas por estes desencadeadas na sequência da recusa da Laval em aderir à convenção coletiva da construção civil, que este litígio tem por objeto as condições de trabalho e de emprego aplicáveis aos trabalhadores letões destacados pela Laval para uma obra situada na Suécia e executada por uma empresa pertencente ao grupo Laval e que, na sequência destas ações coletivas e da interrupção da execução das obras, os trabalhadores destacados regressaram à Letónia.

49 Por conseguinte, verifica-se que as questões colocadas estão em relação com o objeto do litígio no processo principal, tal como definido pelo órgão jurisdicional de reenvio, e que o contexto factual no qual se inserem essas questões não permite concluir que este litígio apresente carácter artificial.

50 Daqui resulta que o pedido de decisão prejudicial é admissível.

Quanto à primeira questão

51 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se é compatível com as regras do Tratado sobre a livre prestação de serviços e sobre a proibição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, bem como com a Diretiva 96/71, o facto de as organizações sindicais tentarem obrigar, através de uma ação coletiva sob a forma de bloqueio, um prestador de serviços estrangeiro a aderir, no Estado-Membro de acolhimento, a uma convenção coletiva relativa às condições de trabalho e de emprego, como a convenção coletiva da construção civil, quando a situação no referido Estado-Membro se caracteriza pelo facto de a legislação que transpõe essa Diretiva não conter nenhuma disposição expressa relativa à aplicação das condições de trabalho e de emprego previstas nas convenções coletivas.

52 Decorre da decisão de reenvio que a ação coletiva foi desencadeada pelo Byggnads e pela Byggettan devido ao facto de a Laval se ter recusado a garantir aos seus trabalhadores destacados na Suécia a remuneração horária pedida por estas organizações sindicais, quando o Estado-Membro em causa não prevê remunerações salariais mínimas, e de esta empresa se ter recusado a aderir à convenção coletiva da construção civil, cujas cláusulas estabelecem, para certas matérias referidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), da Diretiva 96/71, condições mais favoráveis do que as previstas nas disposições legislativas pertinentes, ao passo que outras cláusulas dizem respeito a matérias não referidas nesse artigo.

53 Deve, portanto, entender-se que, com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 12.º CE e 49.º CE, bem como a Diretiva 96/71, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que, num Estado-Membro onde as condições de trabalho e de emprego relativas às matérias referidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), desta Diretiva estão previstas por disposições legislativas, com exceção das remunerações salariais mínimas, uma organização sindical possa tentar obrigar, através de uma ação coletiva sob a forma de bloqueio de obras, como a que está em causa no processo principal, um prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro a encetar negociações com ela sobre as remunerações salariais que devem ser pagas aos trabalhadores destacados, bem como a aderir a uma convenção coletiva cujas cláusulas estipulam, para algumas das referidas matérias, condições mais favoráveis do que as resultantes das disposições legislativas pertinentes, enquanto outras cláusulas têm por objeto matérias não mencionadas no artigo 3.º da referida Diretiva.



Disposições comunitárias aplicáveis

54 Para determinar as disposições comunitárias aplicáveis a um processo como o processo principal, importa recordar que, de acordo com a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, o artigo 12.º CE, que consagra o princípio geral da não discriminação em razão da nacionalidade, apenas se aplica de modo autónomo às situações regidas pelo direito comunitário para as quais o Tratado não preveja normas específicas de não discriminação (v. acórdãos de 26 de Novembro de 2002, Oteiza Olazabal, C-100/01, Colect., p. I-10981, n.º 25, e de 29 de Abril de 2004, Weigel, C-387/01, Colect., p. I-4981, n.º 57).

55 Ora, no que respeita à livre prestação de serviços, esse princípio foi consagrado e concretizado pelo artigo 49.º CE (acórdãos de 16 de Setembro de 1999, Becu e o., C-22/98, Colect., p. I-5665, n.º 32, e de 28 de Outubro de 1999, Vestergaard, C-55/98, Colect., p. I-7641, n.º 17). Assim, não é necessário que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre o artigo 12.º CE.

56 Quanto ao destacamento temporário de trabalhadores para outro Estado-Membro para aí trabalharem na construção civil ou em obras públicas no âmbito de uma prestação de serviços fornecida pelo seu empregador, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os artigos 49.º CE e 50.º CE se opõem a que um Estado-Membro proíba um prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro de se deslocar livremente para o seu território com o seu pessoal, ou a que esse Estado-Membro sujeite a deslocação do pessoal em questão a condições mais restritivas. Com efeito, o facto de impor tais condições ao prestador de serviços de outro Estado-Membro sujeita-o a uma discriminação em relação aos seus concorrentes estabelecidos no Estado de acolhimento, que podem dispor livremente do seu próprio pessoal, e afeta, além disso, a sua capacidade de fornecer a prestação (acórdão de 27 de março de 1990, Rush Portuguesa, C-113/89, Colect., p. I-1417, n.º 12).

57 Pelo contrário, o direito comunitário não se opõe a que os Estados-Membros tornem a sua legislação ou as convenções coletivas de trabalho celebradas pelos parceiros sociais, relativas aos salários mínimos, extensivas a qualquer pessoa que efetue um trabalho assalariado, ainda que de carácter temporário, no seu território, seja qual for o Estado de estabelecimento do empregador (v., nomeadamente, acórdãos de 3 de Fevereiro de 1982, Seco e Desquenue & Giral, 62/81 e 63/81, Recueil, p. 223, n.º 14, e de 24 de Janeiro de 2002, Portugaia Construções, C-164/99, Colect., p. I-787, n.º 21). A aplicação destas regras deve, todavia, ser adequada para garantir a realização do objetivo que prosseguem, ou seja, a proteção dos trabalhadores destacados, e não ultrapassar o necessário para atingir esse objetivo (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 23 de Novembro de 1999, Arblade e o., C-369/96 e C-376/96, Colect., p. I-8453, n.º 35, e de 14 de Abril de 2005, Comissão/Alemanha, C-341/02, Colect., p. I-2733, n.º 24).

58 Neste contexto, o legislador comunitário adotou a Diretiva 96/71, com o intuito, como resulta do seu considerando 6, de prever, no interesse dos empregadores e do seu pessoal, as condições de trabalho e de emprego aplicáveis à relação de trabalho quando uma empresa estabelecida num dado Estado-Membro destaca temporariamente trabalhadores para o território de outro Estado-Membro, no âmbito de uma prestação de serviços.

59 Decorre do considerando 13 da Diretiva 96/71 que as legislações dos Estados-Membros devem ser coordenadas de modo a prever um núcleo de regras imperativas de proteção mínima que as entidades patronais que destaquem trabalhadores devem observar no Estado de acolhimento.

60 Todavia, a Diretiva 96/71 não harmonizou o conteúdo material dessas regras imperativas de proteção mínima. Esse conteúdo pode, pois, ser livremente definido pelos Estados-Membros, no



respeito do Tratado e dos princípios gerais do direito comunitário (acórdão de 18 de julho de 2007, Comissão/Alemanha, C-490/04, Colect., p. I-0000, n.º 19).

61 Por conseguinte, dado que os fatos do processo principal, tal como descritos na decisão de reenvio, ocorreram ao longo do ano de 2004, ou seja, numa data posterior ao termo do prazo fixado aos Estados-Membros para a transposição da Diretiva 96/71, data essa que foi fixada em 16 de Dezembro de 1999, e que esses fatos são abrangidos pelo âmbito de aplicação desta Diretiva, deve examinar-se a primeira questão com base nas disposições da referida Diretiva, interpretadas à luz do artigo 49.º CE (acórdão de 12 de Outubro de 2004, Wolff & Müller, C-60/03, Colect., p. I-9553, n.ºs 25 a 27 e 45), e, se for caso disso, com base nesta última disposição.

Possibilidades ao dispor dos Estados-Membros para determinar as condições de trabalho e de emprego aplicáveis aos trabalhadores destacados, incluindo as remunerações salariais mínimas

62 No âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, instituído pelo artigo 234.º CE, e para dar ao juiz nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido (v. acórdãos de 17 de Julho de 1997, Krüger, C-334/95, Colect., p. I-4517, n.º 22; de 28 de Novembro de 2000, Roquette Frères, C-88/99, Colect., p. I-10465, n.º 18; e de 15 de Junho de 2006, Air Liquide Industries Belgium, C-393/04 e C-41/05, Colect., p. I-5293, n.º 23), importa examinar as possibilidades ao dispor dos Estados-Membros para determinarem as condições de trabalho e de emprego relativas às matérias referidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), da Diretiva 96/71, incluindo as remunerações salariais mínimas, que as empresas devem garantir aos trabalhadores que destacam no âmbito de uma prestação de serviços transnacional.

63 Com efeito, resulta quer da decisão de reenvio quer das observações apresentadas no âmbito do presente processo que, por um lado, quanto à determinação das condições de emprego dos trabalhadores destacados, relativas a tais matérias, as remunerações salariais mínimas constituem a única condição de emprego cuja fixação, na Suécia, não segue uma das vias previstas pela Diretiva 96/71 e que, por outro, a obrigação, imposta à Laval, de negociar com as organizações sindicais a fim de tomar conhecimento das remunerações que devem ser pagas aos seus trabalhadores assim como a de aderir à convenção coletiva da construção civil estão na base do litígio no processo principal.

64 Por força do artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, primeiro e segundo travessões, da Diretiva 96/71, as condições de trabalho e de emprego relativas às matérias referidas nas alíneas a) a g) desta disposição são fixadas, para prestações de serviços transnacionais no domínio da construção, quer por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas quer por convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral. As convenções coletivas e as decisões arbitrais, na aceção desta norma, são aquelas que devem ser respeitadas por todas as empresas pertencentes ao setor ou à profissão em causa e abrangidas pelo seu âmbito de aplicação territorial.

65 O artigo 3.º, n.º 8, segundo parágrafo, da Diretiva 96/71 permite, além disso, que os Estados-Membros, na falta de um sistema de declaração de aplicação geral de convenções coletivas ou de decisões arbitrais, tomem por base as que produzem efeitos gerais sobre todas as empresas semelhantes pertencentes ao setor em causa, ou as celebradas pelas organizações de parceiros sociais mais representativas no plano nacional e que são aplicadas em todo o território nacional.

66 Resulta da letra desta disposição que o recurso a esta última possibilidade exige, por um lado, que o Estado-Membro decida deste modo e, por outro, que a aplicação das convenções coletivas



às empresas que destacam trabalhadores garanta a estes últimos, quanto às matérias enumeradas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), da Diretiva 96/71, uma igualdade de tratamento em relação às empresas nacionais pertencentes ao setor ou à profissão em causa, que estejam em situação idêntica. Há igualdade de tratamento, na aceção do artigo 3.º, n.º 8, da referida Diretiva, quando estas últimas empresas estão, no que respeita às referidas matérias, sujeitas às mesmas obrigações que as empresas que efetuam destacamentos e estas obrigações produzem os mesmos efeitos relativamente a ambas as categorias de empresas.

67 É pacífico que, na Suécia, as condições de trabalho e de emprego relativas às matérias referidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), da Diretiva 96/71, com exceção das remunerações salariais mínimas, foram fixadas por disposições legislativas. É igualmente pacífico que as convenções coletivas não são declaradas de aplicação geral e que este Estado-Membro não utilizou a possibilidade prevista no artigo 3.º, n.º 8, segundo parágrafo, desta Diretiva.

68 Deve observar-se, a este respeito, que a Diretiva 96/71 não se destina a harmonizar sistemas de determinação das condições de trabalho e de emprego nos Estados-Membros, os quais continuam livres de escolher, a nível nacional, um sistema que não figure expressamente entre os previstos na referida Diretiva, desde que não coloque obstáculos à prestação de serviços entre os Estados-Membros.

69 Decorre das peças dos autos que, na Suécia, as autoridades nacionais confiaram aos parceiros sociais a fixação, através de negociações coletivas, das remunerações salariais que as empresas nacionais devem pagar aos seus trabalhadores e que, tratando-se de empresas de construção, tal sistema implica uma negociação caso a caso, no local de trabalho, tendo em conta a qualificação e as funções dos trabalhadores em causa.

70 Quanto às obrigações salariais que podem ser impostas aos prestadores de serviços estabelecidos noutros Estados-Membros, deve recordar-se que o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), da Diretiva 96/71 só se refere às remunerações salariais mínimas. Por conseguinte, esta disposição não pode ser invocada para justificar uma obrigação imposta a esses prestadores de serviços, de respeitarem remunerações salariais como as que as organizações sindicais demandadas no processo principal pretendem impor no âmbito do sistema sueco, as quais não constituem salários mínimos e não são, de resto, fixadas segundo as modalidades previstas, a este respeito, no artigo 3.º, n.ºs 1 e 8, da referida Diretiva.

71 Deve, portanto, concluir-se nesta fase que um Estado-Membro onde as remunerações salariais mínimas não são determinadas por uma das vias previstas no artigo 3.º, n.ºs 1 e 8, da Diretiva 96/71 não pode, com base nesta Diretiva, impor às empresas estabelecidas noutros Estados-Membros, no âmbito de uma prestação de serviços transnacional, uma negociação caso a caso, no local de trabalho, tendo em conta a qualificação e as funções dos trabalhadores, para que estas empresas tomem conhecimento do salário que deverão pagar aos seus trabalhadores destacados.

72 No seguimento do presente acórdão, será ainda necessário apreciar, à luz do artigo 49.º CE, as obrigações decorrentes de tal sistema de fixação dos salários para as empresas estabelecidas noutro Estado-Membro.

Matérias que podem ser abrangidas pelas condições de trabalho e de emprego aplicáveis aos trabalhadores destacados

73 A fim de garantir o respeito de um núcleo de regras imperativas de proteção mínima, o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 96/71 prevê que os Estados-Membros providenciarão no sentido de que, independentemente da lei aplicável à relação de trabalho, no âmbito de uma



prestação de serviços transnacional, as empresas garantam aos trabalhadores destacados no seu território as condições de trabalho e de emprego relativas às matérias indicadas nesta disposição, a saber, os períodos máximos de trabalho e os períodos mínimos de descanso; a duração mínima das férias anuais remuneradas; as remunerações salariais mínimas, incluindo as bonificações relativas a horas extraordinárias; as condições de disponibilização dos trabalhadores, nomeadamente por empresas de trabalho temporário; a segurança, a saúde e a higiene no trabalho; as medidas de proteção aplicáveis às condições de trabalho e de emprego das mulheres grávidas e das puérperas, das crianças e dos jovens; e a igualdade de tratamento entre homens e mulheres assim como outras disposições em matéria de não discriminação.

74 Esta disposição visa, por um lado, garantir uma concorrência leal entre as empresas nacionais e as empresas que realizam uma prestação de serviços transnacional, na medida em que impõe a estas últimas que reconheçam aos seus trabalhadores, no que diz respeito a uma lista limitada de matérias, as condições de trabalho e de emprego fixadas, no Estado-Membro de acolhimento, por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas ou por convenções coletivas ou por decisões arbitrais, na aceção do artigo 3.º, n.º 8, da Diretiva 96/71, que constituem regras imperativas de proteção mínima.

75 Assim, esta disposição impede que, ao aplicar aos seus trabalhadores, em tais matérias, as condições de trabalho e de emprego em vigor no Estado-Membro de origem, as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros possam praticar uma concorrência desleal relativamente às empresas do Estado-Membro de acolhimento, no âmbito de uma prestação de serviços transnacional, se o nível de proteção social for mais elevado neste último.

76 Por outro lado, esta mesma disposição visa garantir aos trabalhadores destacados a aplicação das regras de proteção mínima do Estado-Membro de acolhimento quanto às condições de trabalho e de emprego relativas a essas matérias, enquanto exercem uma atividade laboral, a título temporário, no território do referido Estado-Membro.

77 O reconhecimento desta proteção mínima tem por consequência, quando o nível de proteção que decorre das condições de trabalho e de emprego reconhecido aos trabalhadores destacados no Estado-Membro de origem, no que diz respeito às matérias referidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), da Diretiva 96/71, é inferior ao nível da proteção mínima reconhecida no Estado-Membro de acolhimento, proporcionar a estes trabalhadores melhores condições de trabalho e de emprego neste último Estado.

78 Todavia, decorre do n.º 19 do presente acórdão que, no processo principal, certas cláusulas da convenção coletiva da construção civil divergem, no que diz respeito a certas matérias referidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), da Diretiva 96/71, nomeadamente, quanto ao tempo de trabalho e às férias anuais, das disposições legislativas suecas que fixam as condições de trabalho e de emprego aplicáveis aos trabalhadores destacados, ao estabelecer condições mais favoráveis.

79 É verdade que o artigo 3.º, n.º 7, da Diretiva 96/71 prevê que os n.ºs 1 a 6 deste artigo não obstem à aplicação de condições de trabalho e de emprego mais favoráveis para os trabalhadores. Decorre, além disso, do considerando 17 da referida Diretiva que as regras imperativas de proteção mínima em vigor no Estado de acolhimento não devem impedir a aplicação de tais condições.

80 Porém, o artigo 3.º, n.º 7, da Diretiva 96/71 não pode ser interpretado no sentido de que permite ao Estado-Membro de acolhimento subordinar a realização de uma prestação de serviços no seu território ao respeito de condições de trabalho e de emprego que vão além das regras imperativas de proteção mínima. Com efeito, quanto às matérias referidas no seu artigo 3.º, n.º



1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), a Diretiva 96/71 prevê expressamente o grau de proteção cujo respeito o Estado-Membro de acolhimento tem o direito de exigir às empresas estabelecidas noutros Estados-Membros a favor dos seus trabalhadores destacados no seu território. Além disso, tal interpretação equivaleria a privar de efeito útil a referida Diretiva.

81 Por conseguinte, e sem prejuízo da faculdade de as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros aderirem voluntariamente, no Estado-Membro de acolhimento, designadamente no âmbito de um compromisso assumido para com o seu próprio pessoal destacado, a uma convenção coletiva de trabalho eventualmente mais favorável, o nível de proteção que deve ser garantido aos trabalhadores destacados no território do Estado-Membro de acolhimento é limitado, em princípio, ao previsto no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), da Diretiva 96/71, a não ser que estes trabalhadores já beneficiem, por aplicação da lei ou de convenções coletivas no Estado-Membro de origem, de condições de trabalho e de emprego mais favoráveis quanto às matérias referidas nessa disposição.

82 Deve precisar-se ainda que, nos termos do artigo 3.º, n.º 10, primeiro travessão, da Diretiva 96/71, os Estados-Membros podem impor condições de trabalho e de emprego relativas a matérias diferentes das referidas especificamente no n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), do referido artigo 3.º da Diretiva, respeitando o Tratado e na medida em que se trate de disposições de ordem pública aplicáveis, da mesma maneira, às empresas nacionais e às de outros Estados-Membros.

83 No processo principal, certas cláusulas da convenção coletiva da construção civil dizem respeito a matérias não especificamente referidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), da Diretiva 96/71. A este respeito, decorre do n.º 20 do presente acórdão, que a adesão a esta convenção coletiva implica, para as empresas, a aceitação de obrigações de carácter pecuniário como, por exemplo, pagar à Byggettan um montante equivalente a 1,5% da massa salarial, a título do controlo das remunerações exercido por esta organização sindical, e, à companhia de seguros FORA, por um lado, 0,8% da massa salarial, a título do «suplemento especial da construção», e, por outro, 5,9% desta massa, a título de diversos prémios de seguro.

84 Todavia, é pacífico que estas obrigações foram impostas sem que as autoridades nacionais tenham recorrido ao artigo 3.º, n.º 10, da Diretiva 96/71. As cláusulas controvertidas da convenção coletiva da construção civil foram, com efeito, estabelecidas através da negociação entre os parceiros sociais, que não constituem entidades de direito público e que não se podem basear nesta disposição para invocar razões de ordem pública, com vista a demonstrar a conformidade, com o direito comunitário, de uma ação coletiva como a que está em causa no processo principal.

85 É ainda necessário apreciar, à luz do artigo 49.º CE, a ação coletiva desencadeada pelas organizações sindicais demandadas no processo principal, quer na medida em que tenta obrigar um prestador estabelecido noutro Estado-Membro a encetar negociações sobre os salários que devem ser pagos aos trabalhadores destacados quer na medida em que tenta obrigar este prestador a aderir a uma convenção coletiva cujas cláusulas estabelecem, para certas matérias referidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), da Diretiva 96/71, condições mais favoráveis do que as resultantes das disposições legislativas pertinentes, ao passo que outras cláusulas dizem respeito a matérias não referidas nesta disposição.

Quanto à apreciação da ação coletiva em causa no processo principal à luz do artigo 49.º CE

86 A propósito da aplicação dos meios de pressão de que as organizações sindicais dispõem a fim de impor a adesão a uma convenção coletiva e uma negociação salarial, as demandadas no processo principal e os Governos dinamarquês e sueco sustentam que o direito de desencadear ações coletivas no quadro da negociação com um empregador não é abrangido pelo âmbito de



aplicação do artigo 49.º CE, uma vez que, em conformidade com o artigo 137.º, n.º 5, CE, como alterado pelo Tratado de Nice, a Comunidade não é competente para regular este direito.

87 A este respeito, basta recordar que, embora nos domínios não abrangidos pela competência da Comunidade, os Estados-Membros continuem, em princípio, livres de fixar as condições da existência dos direitos em causa e as modalidades do exercício destes direitos, não é menos verdade que, no exercício dessa competência, esses Estados são obrigados a respeitar o direito comunitário (v., por analogia, quanto à segurança social, acórdãos de 28 de Abril de 1998, Decker, C-120/95, Colect., p. I-1831, n.ºs 22 e 23, e Kohll, C-158/96, Colect., p. I-1931, n.ºs 18 e 19; e, quanto à fiscalidade direta, acórdãos de 4 de Março de 2004, Comissão/França, C-334/02, Colect., p. I-2229, n.º 21, e de 13 de Dezembro de 2005, Marks & Spencer, C-446/03, Colect., p. I-10837, n.º 29).

88 Logo, o facto de o artigo 137.º CE não se aplicar ao direito de greve nem ao direito de lock-out não permite excluir uma ação coletiva, como a que está em causa no processo principal, do domínio da livre prestação de serviços.

89 Segundo as observações dos Governos dinamarquês e sueco, o direito de desencadear uma ação coletiva constitui um direito fundamental excluído, enquanto tal, do âmbito de aplicação do artigo 49.º CE e da Diretiva 96/71.

90 A este respeito, deve notar-se que o direito de desencadear uma ação coletiva é reconhecido quer por vários instrumentos internacionais em que os Estados-Membros colaboraram ou a que aderiram, como a Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de Outubro de 1961, aliás, expressamente mencionada no artigo 136.º CE, e a Convenção n.º 87 da Organização Internacional do Trabalho, de 9 de Julho de 1948, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, quer por instrumentos elaborados pelos referidos Estados-Membros a nível comunitário ou no âmbito da União Europeia, como a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adotada na reunião do Conselho Europeu realizada em Estrasburgo, em 9 de Dezembro de 1989, igualmente mencionada no artigo 136.º CE, e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 7 de Dezembro de 2000, em Nice (JO C 364, p. 1).

91 Embora o direito de desencadear uma ação coletiva deva ser reconhecido como direito fundamental que faz parte integrante dos princípios gerais de direito comunitário, cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça, o seu exercício pode ser sujeito a determinadas restrições. Com efeito, como reafirma o artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, está protegido de acordo com o direito comunitário e com as legislações e práticas nacionais.

92 Embora seja verdade que, como recorda o Governo sueco, o direito de desencadear ações coletivas goza, na Suécia, assim como noutros Estados-Membros, de proteção constitucional, decorre do n.º 10 do presente acórdão que, segundo a Constituição sueca, este direito, que inclui, nesse Estado-Membro, o bloqueio de obras, pode ser exercido salvo se uma lei ou um acordo dispuserem em sentido contrário.

93 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que a proteção dos direitos fundamentais constitui um interesse legítimo suscetível de justificar, em princípio, uma restrição às obrigações impostas pelo direito comunitário, mesmo por força de uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado, como a livre circulação de mercadorias (v. acórdão de 12 de Junho de 2003, Schmidberger, C-112/00, Colect., p. I-5659, n.º 74) ou a livre prestação de serviços (v. acórdão de 14 de Outubro de 2004, Omega, C-36/02, Colect., p. I-9609, n.º 35).

94 Como o Tribunal de Justiça declarou nos referidos acórdãos Schmidberger e Omega, o exercício dos direitos fundamentais em causa, ou seja, respetivamente, das liberdades de expressão e



de reunião, bem como o respeito da dignidade humana, não escapa ao âmbito de aplicação das disposições do Tratado. Este exercício deve ser conciliado com as exigências relativas aos direitos protegidos pelo Tratado e ser conforme com o princípio da proporcionalidade (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Schmidberger, n.º 77, e Omega, n.º 36).

95 Decorre do que precede que o carácter fundamental inerente ao direito de desencadear uma ação coletiva não é suscetível de excluir do âmbito de aplicação do direito comunitário tal ação, desencadeada contra uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, que destaca trabalhadores no quadro de uma prestação transnacional de serviços.

96 Importa, por conseguinte, examinar se o facto de as organizações sindicais de um Estado-Membro poderem desencadear uma ação coletiva nas condições supramencionadas constitui uma restrição à livre prestação de serviços e, em caso afirmativo, se esta pode ser justificada.

97 A este respeito, deve recordar-se que, na medida em que visa eliminar restrições à livre prestação de serviços, resultantes da circunstância de o prestador estar estabelecido num Estado-Membro diferente daquele onde a prestação deve ser fornecida, o artigo 49.º CE é diretamente aplicável nas ordens jurídicas dos Estados-Membros, no termo do período de transição, e confere aos particulares direitos que estes podem invocar nos tribunais e que os órgãos jurisdicionais nacionais devem salvaguardar (v., nomeadamente, acórdãos de 3 de Dezembro de 1974, van Binsbergen, 33/74, Colect., p. 543, n.º 26; de 14 de Julho de 1976, Donà, 13/76, Colect., p. 545, n.º 20; de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/Irlanda, 206/84, Colect., p. 3817, n.º 16; e de 11 de Janeiro de 2007, ITC, C-208/05, Colect., p. I-181, n.º 67).

98 Há que recordar ainda que o respeito do artigo 49.º CE se impõe também às regulamentações de natureza não pública destinadas a regular, de forma coletiva, as prestações de serviços. Com efeito, a abolição dos obstáculos à livre prestação de serviços entre os Estados-Membros ficaria comprometida se a supressão das barreiras de origem estatal pudesse ser neutralizada por obstáculos resultantes do exercício da sua autonomia jurídica, por associações ou por organismos que não são de direito público (v. acórdãos de 12 de Dezembro de 1974, Walrave e Koch, 36/74, Colect., p. 595, n.ºs 17 e 18; de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.ºs 83 e 84; e de 19 de Fevereiro de 2002, Wouters e o., C-309/99, Colect., p. I-1577, n.º 120).

99 No processo principal, deve observar-se que o direito de as organizações sindicais de um Estado-Membro desencadearem ações coletivas, através das quais as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros possam ser obrigadas a aderir à convenção coletiva da construção civil da qual constam cláusulas que divergem das disposições legislativas por estabelecerem condições de trabalho e de emprego mais favoráveis quanto às matérias referidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), da Diretiva 96/71, e outras que têm por objeto matérias não previstas na referida disposição, é suscetível de tornar menos atrativa ou mais difícil, para essas empresas, a execução de trabalhos de construção no território sueco e constitui, por isso, uma restrição à livre prestação de serviços na aceção do artigo 49.º CE.

100 O mesmo cabe afirmar, *a fortiori*, quanto à circunstância de que, a fim de tomar conhecimento das remunerações salariais mínimas que devem ser pagas aos seus trabalhadores destacados, as referidas empresas podem ser obrigadas, através de ações coletivas, a uma negociação de duração indeterminada com as organizações sindicais, no local de execução da prestação de serviços.

101 Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, constituindo a livre prestação de serviços um princípio fundamental da Comunidade (v., nomeadamente, acórdãos de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/França, 220/83, Colect., p. 3663, n.º 17, e Comissão/Dinamarca, 252/83, Colect., p. 3713, n.º 17), só é admissível uma restrição a esta liberdade se prosseguir um objetivo legítimo, compatível com o Tratado, e se se justificar por razões imperiosas de interesse geral,



na medida em que, nesse caso, seja adequada a garantir a realização do objetivo prosseguido e não ultrapasse o que é necessário para o alcançar (v., nomeadamente, acórdãos de 5 de Junho de 1997, SETTG, C-398/95, Colect., p. I-3091, n.º 21; de 30 de Março de 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Colect., p. I-2941, n.º 37; e de 5 de Dezembro de 2006, Cipolla e o., C-94/04 e C-202/04, Colect., p. I-11421, n.º 61).

102 As organizações sindicais demandadas no processo principal e o Governo sueco alegam que as restrições em causa são justificadas, atendendo a que são necessárias para garantir a proteção de um direito fundamental reconhecido pelo direito comunitário e que têm por objetivo a proteção dos trabalhadores, a qual constitui uma razão imperiosa de interesse geral.

103 Observe-se, a este respeito, que o direito de desencadear uma ação coletiva com o objetivo de proteger os trabalhadores do Estado de acolhimento contra uma eventual prática de dumping social pode constituir uma razão imperiosa de interesse geral, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, suscetível de justificar, em princípio, uma restrição a uma das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado (v., neste sentido, acórdão Arblade e o., já referido, n.º 36; e acórdãos de 15 de Março de 2001, Mazzoleni e ISA, C-165/98, Colect., p. I-2189, n.º 27; de 25 de Outubro de 2001, Finalarte e o., C-49/98, C-50/98, C-52/98 a C-54/98 e C-68/98 a C-71/98, Colect., p. I-7831, n.º 33; e de 11 de Dezembro de 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union, C-438/05, Colect., p. I-0000, n.º 77).

104 Importa acrescentar que, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alíneas c) e j), CE, a ação da Comunidade implica não apenas um «mercado interno caracterizado pela abolição, entre os Estados-Membros, dos obstáculos à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais» mas igualmente «[u]ma política social». Com efeito, o artigo 2.º CE enuncia que a Comunidade tem como missão, nomeadamente, promover «o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades económicas» e «um elevado nível de emprego e de proteção social».

105 Por conseguinte, dado que a Comunidade tem não apenas uma finalidade económica mas também uma finalidade social, os direitos que decorrem das disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais devem ser ponderados com os objetivos prosseguidos pela política social, entre os quais figuram, como decorre do artigo 136.º CE, nomeadamente, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria, uma proteção social adequada e o diálogo entre parceiros sociais.

106 No processo principal, o Byggnads e a Byggettan alegam que o bloqueio organizado contra a Laval tinha por objetivo a proteção dos trabalhadores.

107 A este respeito, deve observar-se que, em princípio, um bloqueio desencadeado por uma organização sindical do Estado-Membro de acolhimento, tendo em vista garantir condições de trabalho e de emprego de um determinado nível aos trabalhadores destacados no âmbito de uma prestação de serviços transnacional, constitui um objetivo de proteção dos trabalhadores.

108 Todavia, deve entender-se que, quanto às obrigações específicas ligadas à adesão à convenção coletiva da construção civil, que as organizações sindicais procuram impor às empresas estabelecidas noutros Estados-Membros através de uma ação coletiva como a que está em causa no processo principal, o entrave que esta última implica não pode ser justificado à luz de tal objetivo. Com efeito, além do que resulta dos n.ºs 81 e 83 do presente acórdão, tratando-se de trabalhadores destacados no âmbito de uma prestação de serviços transnacional, o empregador destes últimos é obrigado, devido à coordenação realizada pela Diretiva 96/71, a respeitar um núcleo de regras imperativas de proteção mínima no Estado-Membro de acolhimento.



109 Por último, quanto à negociação salarial que as organizações sindicais pretendem impor, através de uma ação coletiva como a que está em causa no processo principal, às empresas estabelecidas noutro Estado-Membro e que destacam temporariamente trabalhadores para o território do Estado-Membro de acolhimento, deve sublinhar-se que é verdade que o direito comunitário não impede os Estados-Membros de imporem a essas empresas, através dos meios adequados, a observância das suas regras em matéria de salário mínimo (v. acórdãos, já referidos, *Seco e Desquenne & Giral*, n.º 14; *Rush Portuguesa*, n.º 18; e *Arblade e o.*, n.º 41).

110 Todavia, ações coletivas como as que estão em causa no processo principal não podem ser justificadas à luz do objetivo de interesse geral mencionado no n.º 102 do presente acórdão, quando a negociação salarial que visam impor a uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro se insere num contexto nacional caracterizado pela falta de disposições, seja de que natureza for, suficientemente precisas e acessíveis para não tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil a determinação, por parte de tal empresa, das obrigações que deve respeitar em termos de salário mínimo (v., neste sentido, acórdão *Arblade e o.*, já referido, n.º 43).

111 Tendo em conta o que precede, deve responder-se à primeira questão que os artigos 49.º CE e 3.º da Diretiva 96/71 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que, num Estado-Membro onde as condições de trabalho e de emprego relativas às matérias referidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), desta Diretiva estão previstas por disposições legislativas, com exceção das remunerações salariais mínimas, uma organização sindical possa tentar obrigar, através de uma ação coletiva sob a forma de um bloqueio de obras, como a que está em causa no processo principal, um prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro a encetar negociações com ela sobre as remunerações salariais que devem ser pagas aos trabalhadores destacados, bem como a aderir a uma convenção coletiva cujas cláusulas estipulam, para algumas das referidas matérias, condições mais favoráveis do que as resultantes das disposições legislativas pertinentes, ao passo que outras cláusulas têm por objeto matérias não mencionadas no artigo 3.º da referida Diretiva.

Quanto à segunda questão

112 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os artigos 49.º CE e 50.º CE se opõem a que, num Estado-Membro, a proibição imposta às organizações sindicais, de desencadear uma ação coletiva com o objetivo de revogar ou de modificar uma convenção coletiva celebrada por terceiros, seja subordinada à condição de que a ação diga respeito a condições de trabalho e de emprego às quais a lei nacional se aplica diretamente, o que implica, para uma empresa que destaca trabalhadores para esse Estado-Membro no âmbito de uma prestação de serviços e que está vinculada por uma convenção coletiva regulada pelo direito de outro Estado-Membro, a impossibilidade de invocar tal proibição face a essas organizações.

113 Esta questão diz respeito à aplicação das disposições da MBL que introduziram um sistema de luta contra o dumping social, nos termos do qual o prestador de serviços não pode esperar que, no Estado-Membro onde realiza a sua prestação, sejam de algum modo tomadas em conta as obrigações decorrentes das convenções coletivas às quais está já sujeito no Estado-Membro onde se encontra estabelecido. Decorre deste sistema que são autorizadas as ações coletivas contra empresas vinculadas por uma convenção coletiva sujeita à lei de outro Estado-Membro da mesma maneira que o são contra as que não estão vinculadas por nenhuma convenção coletiva.

114 Segundo jurisprudência assente, a livre prestação de serviços implica, nomeadamente, a eliminação de toda e qualquer discriminação exercida contra o prestador em razão da sua nacionalidade ou do facto de se encontrar estabelecido num Estado-Membro diferente daquele onde a prestação deve ser efetuada (v., nomeadamente, acórdãos de 26 de Fevereiro de 1991, *Comissão/França*, C-154/89, *Colect.*, p. I-659, n.º 12; *Comissão/Itália*, C-180/89, *Colect.*, p. I-709, n.º 15;



Comissão/Grécia, C-198/89, Colect., p. I-727, n.º 16; e de 18 de Julho de 2007, Comissão/Alemanha, já referido, n.º 83).

115 De acordo com jurisprudência igualmente assente, uma discriminação só pode consistir na aplicação de regras diferentes a situações comparáveis ou na aplicação da mesma regra a situações diferentes (v., nomeadamente, acórdãos de 14 de fevereiro de 1995, Schumacker, C-279/93, Colect., p. I-225, n.º 30; de 22 de Março de 2007, Talotta, C-383/05, Colect., p. I-2555, n.º 18; bem como de 18 de Julho de 2007, Lakebrink e Peters-Lakebrink, C-182/06, Colect., p. I-0000, n.º 27).

116 A este respeito, importa referir que uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, que não tem em conta, independentemente do seu conteúdo, as convenções coletivas a que as empresas que destacam trabalhadores para a Suécia já estão vinculadas no Estado-Membro onde estão estabelecidas, cria uma discriminação contra estas empresas, na medida em que lhes aplica o mesmo tratamento que é reservado às empresas nacionais que não concluíram uma convenção coletiva.

117 Ora, resulta do artigo 46.º CE, que é de interpretação estrita, que as regras discriminatórias só podem ser justificadas por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública (v. acórdão de 18 de Julho de 2007, Comissão/Alemanha, já referido, n.º 86).

118 A este respeito, decorre da decisão de reenvio que a aplicação deste regime às empresas estabelecidas noutros Estados-Membros, que estão vinculadas por convenções coletivas a que a lei sueca não é diretamente aplicável, visa, por um lado, permitir às organizações sindicais agir para que todos os empregadores presentes no mercado de trabalho sueco apliquem remunerações e outras condições de emprego correspondentes às que são normalmente praticadas na Suécia e, por outro, criar as condições de uma concorrência leal, em igualdade de condições, entre empregadores suecos e empresários provenientes de outros Estados-Membros.

119 Dado que nenhuma das considerações indicadas no número anterior remete para razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública, na aceção do artigo 46.º CE, aplicado em conjugação com o artigo 55.º CE, deve concluir-se que uma discriminação como a que está em causa no processo principal não pode ser justificada.

120 Face às considerações que precedem, há que responder à segunda questão que os artigos 49.º CE e 50.º CE se opõem a que, num Estado-Membro, a proibição imposta às organizações sindicais, de desencadear uma ação coletiva com o objetivo de revogar ou de modificar uma convenção coletiva celebrada por terceiros, seja subordinada à condição de que a ação diga respeito a condições de trabalho e de emprego às quais a lei nacional se aplica diretamente.

Quanto às despesas

121 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 (Grande Secção) declara:

1) Os artigos 49.º CE e 3.º da Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que, num Estado-Membro onde as condições de trabalho e de emprego relativas às



matérias referidas no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), desta Diretiva estão previstas por disposições legislativas, com exceção das remunerações salariais mínimas, uma organização sindical possa tentar obrigar, através de uma ação coletiva sob a forma de um bloqueio de obras, como a que está em causa no processo principal, um prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro a encetar negociações com ela sobre as remunerações salariais que devem ser pagas aos trabalhadores destacados, bem como a aderir a uma convenção coletiva cujas cláusulas estipulam, para algumas das referidas matérias, condições mais favoráveis do que as resultantes das disposições legislativas pertinentes, ao passo que outras cláusulas têm por objeto matérias não mencionadas no artigo 3.º da referida Diretiva.

2) Os artigos 49.º CE e 50.º CE opõem-se a que, num Estado-Membro, a proibição imposta às organizações sindicais, de desencadear uma ação coletiva com o objetivo de revogar ou de modificar uma convenção coletiva celebrada por terceiros, seja subordinada à condição de que a ação diga respeito a condições de trabalho e de emprego às quais a lei nacional se aplica diretamente.

Assinaturas»

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 11 de dezembro de 2007, processo C-438/05, EU:C:2007:772 (International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union contra Viking Line ABP e OÜ Viking Line Eesti) - Transportes marítimos - Direito de estabelecimento - Direitos fundamentais - Objetivos da política social comunitária - Ação coletiva de uma organização sindical contra uma empresa privada - Convenção coletiva suscetível de dissuadir uma empresa de registar um navio sob o pavilhão de outro Estado-Membro:

Sumário do acórdão, disponível em

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=72031&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4169122>

1. O artigo 43.º CE deve ser interpretado no sentido de que, em princípio, não está subtraída ao âmbito de aplicação deste artigo uma ação coletiva desencadeada por um sindicato ou por um agrupamento de sindicatos contra uma empresa privada a fim de induzir esta última a celebrar uma convenção coletiva cujo conteúdo pode dissuadi-la do exercício da liberdade de estabelecimento.

Com efeito, o artigo 43.º CE não rege apenas a ação das autoridades públicas mas é igualmente extensivo às regulamentações de outra natureza destinadas a disciplinar, de modo coletivo, o trabalho assalariado, o trabalho independente e as prestações de serviços. Dado que as condições de trabalho nos diferentes Estados-Membros são regidas tanto por via de disposições de carácter legislativo ou regulamentar como por convenções coletivas ou outros atos celebrados ou adoptados por entidades privadas, limitar as proibições previstas no referido artigo aos atos das autoridades públicas acarretaria o risco de criar desigualdades quanto à sua aplicação.

Uma vez que a organização de ações coletivas pelos sindicatos de trabalhadores faz parte da autonomia jurídica de que estes organismos, que não constituem entidades de direito público, dispõem com base na liberdade sindical que lhes é reconhecida, designadamente, pelo direito nacional, e que estas ações coletivas estão inextricavelmente ligadas à convenção coletiva cuja celebração os sindicatos perseguem, tais ações coletivas são, em princípio, abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 43.º CE.

(cf. n.ºs 33-37, 55, disp. 1)



2. O direito de desencadear uma ação coletiva, incluindo o direito de greve, é reconhecido quer por diferentes instrumentos internacionais para os quais os Estados-Membros cooperaram ou aos quais aderiram, como a Carta Social Europeia, de resto expressamente mencionada no artigo 136.º CE, e a Convenção n.º 87, adotada em 1948 pela Organização Internacional de Trabalho relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, quer por instrumentos elaborados pelos referidos Estados-Membros a nível comunitário ou no âmbito da União Europeia, como a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores adotada em 1989, igualmente mencionada no artigo 136.º CE, e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Embora referido o direito, incluindo o direito de greve, deva, assim, ser reconhecido enquanto direito fundamental que constitui parte integrante dos princípios gerais do direito comunitário cuja observância é assegurada pelo Tribunal de Justiça, é também verdade que o seu exercício pode ser sujeito a determinadas restrições. Com efeito, como reafirma o artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, tal direito goza de proteção em conformidade com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais.

A este respeito, embora a proteção dos direitos fundamentais constitua um interesse legítimo suscetível de justificar, em princípio, uma restrição às obrigações impostas pelo direito comunitário, mesmo por força de uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado, o exercício desses direitos não escapa ao âmbito de aplicação das disposições do Tratado e deve ser conciliado com as exigências relativas aos direitos protegidos pelo referido Tratado e em conformidade com o princípio da proporcionalidade.

Daqui resulta que o carácter fundamental inerente ao direito de desencadear uma ação coletiva não é suscetível ao subtrair no âmbito de aplicação do artigo 43.º CE uma ação desse tipo desencadeada contra uma empresa a fim de induzir esta última a celebrar uma convenção coletiva cujo conteúdo pode dissuadi-la de exercer a liberdade de estabelecimento.

(cf. n.ºs 43-47)

3. O artigo 43.º CE é suscetível de conferir a uma empresa privada direitos que podem ser opo-níveis a um sindicato ou a uma associação de sindicatos.

Com efeito, a abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas e à livre prestação de serviços entre os Estados-Membros ficaria comprometida se a supressão das barreiras de origem estatal pudesse ser neutralizada por obstáculos resultantes do exercício da sua autonomia jurídica por associações ou organismos que não são abrangidos pelo direito público. Além disso, o facto de determinadas disposições do Tratado se dirigirem formalmente aos Estados-Membros não exclui que possam ao mesmo tempo ser conferidos direitos a qualquer particular interessado no cumprimento das obrigações assim definidas. Por outro lado, a proibição de atentar contra uma liberdade fundamental prevista numa disposição do Tratado de natureza imperativa impõe-se, designadamente, a todas as convenções destinadas a regulamentar de modo coletivo o trabalho assalariado.

(cf. n.ºs 57, 58, 66, disp. 2)

4. O artigo 43.º CE deve ser interpretado no sentido de que ações coletivas que visam induzir uma empresa privada cuja sede está situada num Estado-Membro determinado a celebrar uma convenção coletiva de trabalho com um sindicato estabelecido nesse Estado e a aplicar as cláusulas previstas nessa convenção aos trabalhadores de uma filial da referida empresa estabelecida nou-tro Estado-Membro, constituem restrições na aceção do referido artigo.

Com efeito, uma ação coletiva desse tipo tem por efeito tornar menos atrativo, ou mesmo inútil, o exercício, por uma empresa, do seu direito de livre estabelecimento, na medida em que essa ação impede esta última de receber, no Estado-Membro de acolhimento, o mesmo tratamento



que os restantes operadores económicos estabelecidos nesse Estado. Do mesmo modo, essa ação coletiva, que visa impedir os armadores de matricularem os seus navios num Estado diferente daquele de que são nacionais os proprietários efetivos desses navios, deve considerar-se, no mínimo, suscetível de restringir o exercício por uma empresa do seu direito de livre estabelecimento.

Estas restrições podem, em princípio, ser justificadas pela proteção de uma razão imperiosa de interesse geral, como a proteção dos trabalhadores, na condição de se provar que são aptas a garantir a realização do objetivo legítimo prosseguido e não ultrapassam o necessário para o alcançar.

(cf. n.ºs 72-74, 90, disp. 3)»



III. Direito de acesso aos serviços de emprego - art.º 29.º da CDFUE

Artigo 29.º

Direito de acesso aos serviços de emprego

Todas as pessoas têm direito de acesso gratuito a um serviço de emprego.

Nas «ANOTAÇÕES RELATIVAS À CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (2007/C 303/02)» consta o seguinte:

«Este artigo baseia-se no ponto 3 do artigo 1.º da Carta Social Europeia e no ponto 13 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores».



IV. Proteção em caso de despedimento sem justa causa - art.º 30.º da CDFUE

Artigo 30.º

Proteção em caso de despedimento sem justa causa

Todos os trabalhadores têm direito a proteção contra os despedimentos sem justa causa, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais.

Nas «ANOTAÇÕES RELATIVAS À CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (2007/C 303/02)» consta o seguinte:

«Este artigo inspira-se no artigo 24.º da Carta Social revista. Ver também a Diretiva 2001/23/CE, respeitante à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas, e a Diretiva 80/987/CEE, respeitante à proteção dos trabalhadores em caso de insolvência do empregador, com a redação que lhe foi dada pela Directiva 2002/74/CE».

Jurisprudência selecionada:

Ano de 2024:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 11 de julho de 2024, EU:C:2024:596, Processo C-196/23 (Plamaro) - Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 98/59/CE — Despedimentos coletivos — Artigo 1.º, n.º 1, alínea a), e artigo 2.º — Informação e consulta dos representantes dos trabalhadores — Âmbito de aplicação — Cessações de contratos de trabalho devido à reforma do empregador — Artigos 27.º e 30.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: inserido em anotação ao artigo 27.º
- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de fevereiro de 2024, Processo C-715/20 (K.L. contra X sp. z o.o.) - «Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 1999/70/CE — Acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo — Artigo 4.º — Princípio da não discriminação — Diferença de tratamento em caso de despedimento — Rescisão de um contrato de trabalho a termo — Inexistência de obrigação de indicar as causas da rescisão — Fiscalização jurisdicional — Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia»:

Resumo, disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=282943&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1161736>

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, precisa o alcance do princípio da não discriminação dos trabalhadores contratados a termo, tendo em conta a obrigação de fundamentar a rescisão de um contrato de trabalho, bem como as obrigações dos órgãos jurisdicionais nacionais em caso de violação do referido princípio num litígio entre particulares.

K.L., trabalhador, e a X sp. z o.o., sociedade de direito polaco, celebraram um contrato de trabalho a termo e a tempo parcial, para o período compreendido entre 1 de novembro de 2019 e 31 de julho de 2022. Em 15 de julho de 2020, a X notificou K.L. de uma declaração de rescisão desse contrato de trabalho com pré-aviso, sem ter indicado nessa declaração as causas da referida rescisão. Com efeito, por força do artigo 30.º, n.º 4, do Código do Trabalho polaco (1), a entidade patronal só está obrigada a indicar a causa da rescisão em caso de rescisão com pré-aviso dos contratos de trabalho por tempo indeterminado (2).

K.L. intentou uma ação no Sąd Rejonowy dla Krakowa — Nowej Huty w Krakowie (Tribunal de Primeira Instância de Cracóvia — Nowa Huta, Cracóvia, Polónia), órgão jurisdicional de reenvio, na



qual reclamava o pagamento de uma indemnização, com fundamento na ilegalidade do seu despedimento. Invocava, em especial, a violação do princípio da não discriminação dos trabalhadores contratados a termo, previsto no artigo 4.º do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo (3).

Segundo a decisão de reenvio, embora o Trybunał Konstytucyjny (Tribunal Constitucional, Polónia) já tivesse declarado que o artigo 30.º, n.º 4, do Código do Trabalho era compatível com os princípios constitucionais do Estado de direito democrático e da igualdade perante a lei, o Sąd Najwyższy (Supremo Tribunal, Polónia) tinha manifestado dúvidas quanto à compatibilidade desta disposição do direito nacional com o direito da União. Todavia, este último órgão jurisdicional não pode excluir a aplicação da disposição em causa, pelo facto de o princípio da não discriminação dos trabalhadores contratados a termo não ter efeito direto num litígio entre particulares.

Foi neste contexto que o órgão jurisdicional de reenvio perguntou ao Tribunal de Justiça, em substância, se o artigo 4.º do acordo-quadro se opõe a uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal e se o referido artigo pode ser invocado no âmbito de um litígio entre particulares.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Após ter precisado que o regime de rescisão de um contrato de trabalho em causa está abrangido pelo conceito de «condições de emprego», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro, relativo ao princípio da não discriminação, o Tribunal de Justiça examina a questão de saber se esse regime conduz a uma diferença de tratamento constitutiva de um tratamento menos favorável dos trabalhadores contratados a termo em relação aos trabalhadores contratados por tempo indeterminado numa situação comparável, antes de determinar, sendo caso disso, se tal diferença de tratamento pode ser justificada por «razões objetivas».

Em primeiro lugar, no que respeita à comparabilidade das situações em causa, o Tribunal de Justiça recorda que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se as pessoas interessadas exercem um trabalho idêntico ou similar, na aceção do acordo-quadro (4), atendendo a um conjunto de fatores, como a natureza do trabalho, as condições de formação e as condições de emprego.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça constata que, sem prejuízo das verificações efetuadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, a existência de um tratamento menos favorável dos trabalhadores contratados a termo em relação aos trabalhadores contratados por tempo indeterminado decorre da circunstância de não ser aplicada a estes últimos a limitação em causa no que respeita à informação relativa às causas do despedimento. Mesmo que, na sequência de uma ação judicial intentada por um trabalhador contratado a termo contra a rescisão do seu contrato de trabalho, a fiscalização jurisdicional da procedência das causas de rescisão do referido contrato esteja garantida e seja assegurada uma proteção jurisdicional efetiva do interessado, esse trabalhador não dispõe, a montante, de informação que possa ser determinante para efeitos da opção de intentar ou não essa ação.

Em terceiro lugar, no que respeita à existência de «razões objetivas», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro, o Governo polaco invoca, baseando-se no acórdão supramencionado do Tribunal Constitucional, a prossecução de uma política de pleno emprego, que exige uma grande flexibilidade do mercado de trabalho para a qual o contrato de trabalho a termo contribui.

Ora, segundo o Tribunal de Justiça, estes elementos assemelham-se mais a um critério que, de modo geral e abstrato, se refere exclusivamente à própria duração do emprego e não permitem, pois, garantir que a diferença de tratamento em causa responde a uma verdadeira necessidade. Esta também não se afigura necessária à luz do objetivo invocado pelo Governo Polaco. Com efeito, a condição de emprego em causa não diz respeito à própria faculdade de o empregador rescindir um contrato de trabalho a termo com pré-aviso, mas à comunicação ao trabalhador, por escrito,



da causa ou causas que justificam o seu despedimento. Assim, mesmo que os empregadores fossem obrigados a indicar as causas da rescisão antecipada de um contrato a termo, não ficariam, por esse facto, privados da flexibilidade inerente a essa forma de contrato de trabalho.

Nestas condições, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se o artigo 30.º, n.º 4, do Código do Trabalho se presta a uma interpretação conforme com o artigo 4.º do acordo-quadro. Se assim não for, este órgão jurisdicional não está obrigado, ao abrigo apenas do direito da União, a não aplicar uma disposição do seu direito nacional contrária ao artigo 4.º do acordo-quadro, que é desprovido de efeito direto entre particulares.

Todavia, quando adota uma legislação que especifica e concretiza as condições de emprego que são nomeadamente reguladas pelo artigo 4.º do acordo-quadro, um Estado-Membro aplica o direito da União (5) e deve, assim, garantir o respeito, designadamente, do direito a um recurso efetivo, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Ora, esta última disposição tem efeito direto. O Tribunal de Justiça declara que a diferença de tratamento instituída pela disposição nacional em causa viola o referido direito, uma vez que o trabalhador contratado a termo fica privado da possibilidade, de que beneficia o trabalhador contratado por tempo indeterminado, de avaliar previamente se deve agir judicialmente contra a decisão de rescisão do seu contrato de trabalho e, sendo caso disso, de intentar uma ação que impugne com exatidão as causas dessa rescisão.

Por conseguinte, num litígio entre particulares, o órgão jurisdicional nacional está obrigado, quando não possa interpretar o direito nacional aplicável em conformidade com o artigo 4.º do acordo-quadro, a garantir a plena eficácia do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, não aplicando, se necessário, qualquer disposição nacional contrária.

Notas:

1 Ustawa — Kodeks pracy (Lei que aprova o Código do Trabalho), de 26 de junho de 1974 (Dz. U. n.º 24, posição 141), na versão aplicável ao litígio no processo principal (Dz. U. de 2020, posição 1320, conforme alterada) (a seguir «Código do Trabalho»).

2 Ou, em caso de rescisão de um contrato de trabalho sem pré-aviso, quer ele seja a termo ou por tempo indeterminado.

3 Acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, celebrado em 18 de março de 1999, que figura em anexo à Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo (JO 1999, L 175, p. 43, a seguir «acordo quadro»).

4 V. artigo 3.º, n.º 2, e artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro.

5 Na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais.



Ano de 2021:

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 17 de março de 2021, processo C-652/19, EU:C:2021:208 (KO contra Consulmarketing SpA) - Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 1999/70/CE — Acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo — Artigo 4.º — Princípio da não discriminação — Razões objetivas que justificam um tratamento diferente dos trabalhadores contratados a termo — Diretiva 98/59/CE — Despedimento coletivo — Regulamentação nacional relativa à proteção a conceder a um trabalhador vítima de um despedimento coletivo ilícito — Aplicação de um regime de proteção menos vantajoso aos contratos a termo celebrados antes da data da sua entrada em vigor, convertidos em contratos por tempo indeterminado após essa data:

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação da Diretiva 98/59/CE do Conselho, de 20 de julho de 1998, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos (JO 1998, L 225, p. 16), do artigo 4.º do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, celebrado em 18 de março de 1999 (a seguir «acordo-quadro») e anexo à Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo (JO 1999, L 175, p. 43), bem como dos artigos 20.º e 30.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe KO à Consulmarketing SpA, insolvente, a respeito da proteção jurídica a conceder a KO na sequência do seu despedimento pela Consulmarketing no âmbito de um despedimento coletivo ilícito.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 98/59

3 Os considerandos 2 e 6 da Diretiva 98/59 têm a seguinte redação:

*«(2) Considerando que se deve reforçar a proteção dos trabalhadores em caso de despedimento coletivo, tendo em conta a necessidade de um desenvolvimento económico e social equilibrado na Comunidade;
[...]*

(6) Considerando que a Carta comunitária dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores, adotada na reunião do Conselho Europeu realizada em Estrasburgo, em 9 de dezembro de 1989, pelos chefes de Estado ou de Governo de onze Estados-Membros declara, nomeadamente, no primeiro parágrafo, primeira frase, e no segundo parágrafo do seu ponto 7 [...] [que] “[a] concretização do mercado interno deve conduzir a uma melhoria das condições da vida e de trabalho dos trabalhadores na Comunidade Europeia [...]”».

4 O artigo 1.º, n.º 2, alínea a), desta diretiva prevê que esta não se aplica, nomeadamente, «aos despedimentos coletivos efetuados no âmbito de contratos de trabalho a prazo ou à tarefa, salvo se esses despedimentos forem efetuados antes do termo ou do cumprimento destes contratos».

Diretiva 1999/70 e acordo-quadro

5 Nos termos do considerando 14 da Diretiva 1999/70, «[a]s partes signatárias pretenderam celebrar um acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo enunciando os princípios gerais e



as prescrições mínimas em matéria de contratos e relações de trabalho a termo. Manifestaram a sua vontade de melhorar a qualidade do trabalho com contrato a termo, garantindo a aplicação do princípio da não discriminação, e de estabelecer um quadro para impedir os abusos decorrentes da utilização de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo».

6 O segundo parágrafo do preâmbulo do acordo-quadro enuncia que as partes signatárias do mesmo «reconhecem que os contratos de trabalho sem termo são e continuarão a ser a forma mais comum no que diz respeito à relação laboral entre empregadores e trabalhadores [e que] os contratos de trabalho a termo respondem, em certas circunstâncias, às necessidades tanto dos empregadores como dos trabalhadores».

7 O artigo 1.º do acordo-quadro, sob a epígrafe «Objetivo», dispõe:

«O objetivo do presente acordo-quadro consiste em:

*a) Melhorar a qualidade do trabalho sujeito a contrato a termo garantindo a aplicação do princípio da não discriminação;
[...]*»

8 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do acordo-quadro:

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

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

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

2. Para efeitos do presente acordo, entende-se por “trabalhador permanente em situação comparável” um trabalhador titular de um contrato de trabalho ou relação laboral sem termo que, na mesma empresa realize um trabalho ou uma atividade idêntico ou similar, tendo em conta as qualificações ou competências. No caso de não existir nenhum trabalhador permanente em situação comparável na mesma empresa, a comparação deverá efetuar-se com referência à convenção coletiva aplicável ou, na sua falta, em conformidade com a legislação, convenções coletivas ou práticas nacionais.»

10 O artigo 4.º do acordo-quadro, sob a epígrafe «Princípio da não discriminação», dispõe:

*«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.
[...]*

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



Direito italiano

11 A legge n.º 223 — Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro (Lei n.º 223, que Estabelece Normas em Matéria de Lay-off, Mobilidade, Subsídio de Desemprego, Execução de Diretivas Comunitárias, Colocação de Trabalhadores e Outras Disposições em Matéria de Mercado de Trabalho), de 23 de julho de 1991 (suplemento ordinário do GURI n.º 175, de 27 de julho de 1991), conforme alterada pela legge n.º 92 — Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita (Lei n.º 92, que Estabelece Disposições em Matéria de Reforma do Mercado de Trabalho numa Perspetiva de Crescimento), de 28 de junho de 2012 (suplemento ordinário do GURI n.º 153, de 3 de julho de 2012) (a seguir «Lei n.º 223/1991»), institui o quadro jurídico aplicável aos processos de despedimento coletivo, do qual fazem parte nomeadamente as disposições que transpõem a Diretiva 98/59 para o direito italiano. Resulta do pedido de decisão prejudicial que o artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 223/1991 prevê os critérios nos quais se deve basear o empregador, em caso de despedimento coletivo, para determinar os trabalhadores que dele serão objeto.

12 O artigo 5.º, n.º 3, da Lei n.º 223/1991 dispõe:

«[...] Em caso de violação dos critérios de seleção [dos trabalhadores que serão despedidos] previstos no n.º 1, é aplicável o regime previsto no artigo 18.º, n.º 4, da [legge n.º 300 — Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento (Lei n.º 300, que Estabelece Normas Relativas à Proteção da Liberdade e da Dignidade dos Trabalhadores, da Liberdade Sindical e da Atividade Sindical no Local de Trabalho e Normas Relativas ao Emprego), de 20 de maio de 1970 (GURI n.º 131, de 27 de maio 1970)]. [...]»

13 O artigo 18.º, primeiro e quarto parágrafos, da Lei n.º 300, de 20 de maio de 1970, prevê, na sua versão aplicável aos factos em causa no processo principal:

«Na decisão pela qual declare a nulidade do despedimento considerado discriminatório [...] por poder estar relacionado com outros casos de nulidade previstos na lei ou ser motivado por um fundamento ilícito determinante na aceção do artigo 1345.º do Código Civil, o juiz ordena ao empregador [...] a reintegração do trabalhador no local de trabalho, independentemente do fundamento formal que tenha sido invocado e do número de trabalhadores empregados pelo empregador. [...] Quando a reintegração tiver sido ordenada, a relação de trabalho considera-se extinta se o trabalhador não tiver retomado o seu serviço nos trinta dias subsequentes à convocatória do empregador, salvo se tiver pedido a indemnização prevista no terceiro parágrafo do presente artigo. O regime previsto no presente artigo aplica-se igualmente ao despedimento declarado ineficaz por ter sido efetuado oralmente. [...]

Caso verifique que os requisitos da justificação objetiva ou do fundamento invocados pelo empregador não estão reunidos, [...] o juiz anula o despedimento e condena o empregador a reintegrar o trabalhador no seu posto de trabalho na aceção do primeiro parágrafo e a pagar-lhe uma indemnização correspondente à última remuneração global efetiva calculada desde o dia do despedimento até ao dia da reintegração efetiva, após a dedução dos rendimentos auferidos pelo trabalhador no âmbito de outras atividades profissionais, durante a interrupção, bem como dos montantes que poderia ter recebido caso se tivesse dedicado diligentemente a procurar um novo emprego. [...] O empregador é igualmente condenado a pagar contribuições para a segurança social desde o dia do despedimento até ao dia da reintegração efetiva, acrescidas de juros normais sem penalizações em caso de falta ou de atraso no pagamento das contribuições, de montante igual à diferença entre as contribuições que



teriam sido cobradas no âmbito do contrato de trabalho interrompido pelo despedimento ilícito e as contribuições pagas ao trabalhador no âmbito do exercício de outras atividades profissionais. [...]».

14 O artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do decreto legislativo n.º 23 — Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n.º 183 (Decreto Legislativo n.º 23, que Estabelece Disposições em Matéria de Contratos de Trabalho por Tempo Indeterminado que Oferecem uma Proteção Crescente, e que Executa a Lei n.º 183, de 10 de dezembro de 2014), de 4 de março de 2015 (GURI n.º 54, de 6 de março de 2015, a seguir «Decreto Legislativo n.º 23/2015»), dispõe:

«1. O regime de proteção em caso de despedimento ilícito dos trabalhadores qualificados de operários, empregados ou dirigentes, contratados mediante contrato de trabalho por tempo indeterminado a partir da data de entrada em vigor do presente decreto, rege-se pelas disposições do presente decreto.

2. As disposições do presente decreto aplicam-se igualmente em caso de conversão de um contrato a termo ou de um contrato de estágio em contrato por tempo indeterminado após a entrada em vigor do presente decreto.»

15 O artigo 3.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 23/2015 dispõe que, em caso de despedimento coletivo sem justa causa, o juiz declara a extinção da relação de trabalho e «condena o empregador no pagamento de uma indemnização, não sujeita a contribuições sociais, cujo montante equivale a dois meses da última remuneração de referência para efeitos do cálculo das indemnizações por cessação de funções por cada ano de serviço, não podendo esta indemnização ser, em caso algum, inferior a 4 meses ou superior a 24 meses de remuneração». Nos termos do decreto legge n.º 87 — Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (Decreto-Lei n.º 87, relativo à Adoção de Disposições Urgentes para a Dignidade dos Trabalhadores e das Empresas), de 12 de julho de 2018 (GURI n.º 161, de 13 de julho de 2018), este intervalo situa-se entre 6 e 36 prestações mensais.

16 O artigo 10.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 23/2015 tem a seguinte redação:

«1. [E]m caso de violação [...] dos critérios de seleção previstos no artigo 5.º, n.º 1, da Lei [n.º 223/1991], é aplicável o regime previsto no artigo 3.º, n.º 1.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

17 A demandante no processo principal foi contratada pela Consulmarketing, com início em 14 de janeiro de 2013, mediante um contrato de trabalho a termo.

18 Em 31 de março de 2015, este contrato a termo foi convertido em contrato por tempo indeterminado.

19 Em 19 de janeiro de 2017, a Consulmarketing iniciou um processo de despedimento coletivo que abrangeu 350 trabalhadores, entre os quais a demandante no processo principal, e findo o qual todos estes trabalhadores foram despedidos.

20 Os trabalhadores despedidos intentaram uma ação no órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunale di Milano (Tribunal de Primeira Instância de Milão, Itália), alegando, em particular, que a Consulmarketing tinha violado os critérios nos quais se deve basear o empregador, em caso de despedimento coletivo, para determinar os trabalhadores que dele serão objeto.



21 O órgão jurisdicional de reenvio declarou o despedimento coletivo ilícito e ordenou o pagamento de indemnizações por perdas e danos, bem como a reintegração de todos os trabalhadores visados na empresa, com exceção da demandante no processo principal. Com efeito, o referido órgão jurisdicional considerou que esta não podia beneficiar do mesmo regime de proteção que os outros trabalhadores despedidos porquanto a data de conversão do seu contrato de trabalho a termo em contrato por tempo indeterminado era posterior a 7 de março de 2015, data de entrada em vigor do Decreto Legislativo n.º 23/2015.

22 No âmbito da oposição deduzida contra essa decisão, que constitui o processo principal, a demandante no processo principal alega, em particular, a existência de uma desconformidade da legislação nacional aplicável com o direito da União e uma violação do princípio da igualdade de tratamento. Por outro lado, importa notar que, no decurso desse mesmo processo, por um lado, a Consulmarketing foi declarada insolvente e, por outro, a Filcams CGIL e a Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) intervieram voluntariamente em apoio dos pedidos da demandante no processo principal, na qualidade de sindicatos.

23 Resulta do pedido de decisão prejudicial que, em caso de despedimento ilícito de um trabalhador contratado antes de 7 de março de 2015 através de um contrato de trabalho por tempo indeterminado, o empregador deve, por um lado, reintegrar o trabalhador visado no seu posto de trabalho e, por outro, pagar-lhe uma indemnização correspondente à remuneração global efetiva relativa ao período compreendido entre o dia do despedimento e o da reintegração efetiva, além de pagar as contribuições para a segurança social correspondentes a este mesmo período, sem que essa indemnização possa exceder doze meses de remuneração. Os trabalhadores contratados por tempo indeterminado a partir de 7 de março de 2015 não podem reclamar essa reintegração, podendo exigir apenas uma indemnização, que não dá lugar ao pagamento de contribuições para a segurança social. O montante desta indemnização depende, nomeadamente, da antiguidade do trabalhador e corresponde, consoante o caso, a um mínimo de quatro e a um máximo de vinte e quatro meses de remuneração. Desde 2018, este intervalo foi alargado, respetivamente, para seis e trinta e seis meses de remuneração.

24 No caso em apreço, embora a demandante no processo principal tenha entrado em funções antes de 7 de março de 2015, o seu contrato a termo foi convertido em contrato por tempo indeterminado após esta data. Ora, a conversão de um contrato a termo em contrato por tempo indeterminado é, para efeitos da determinação do regime de proteção em caso de despedimento coletivo ilícito, equiparada a uma nova contratação. É nesta medida que a demandante no processo principal não pode exigir, ao abrigo da legislação nacional, a reintegração nas suas funções nem o pagamento de uma indemnização por perdas e danos, podendo apenas reclamar uma indemnização simples.

25 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se quanto à compatibilidade desta situação com a Diretiva 98/59 e o artigo 4.º do acordo-quadro, lidos à luz dos artigos 20.º e 30.º da Carta.

26 Em primeiro lugar, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a indemnização suscetível de ser reclamada pela demandante no processo principal não constitui uma reparação adequada de um despedimento coletivo ilícito, na aceção do artigo 30.º da Carta. Com efeito, resulta das Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais (JO 2007, C 303, p. 17) que esta última disposição deve ser interpretada à luz do artigo 24.º da Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de outubro de 1961, que, por sua vez, foi interpretada pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais no sentido de que uma sanção decorrente de um despedimento coletivo ilícito é considerada adequada quando prevê, primeiro, o reembolso das perdas financeiras sofridas pelo trabalhador visado entre a data do seu despedimento e a decisão de condenação do empregador no referido reembolso; segundo,



uma possibilidade de reintegração desse trabalhador na empresa; e, terceiro, o pagamento de indemnizações num montante suficientemente elevado para dissuadir o empregador e para compensar os danos sofridos pelo referido trabalhador.

27 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio constata uma diferença de tratamento entre, por um lado, a demandante no processo principal, a saber, uma trabalhadora que entrou em funções antes de 7 de março de 2015 ao abrigo de um contrato de trabalho a termo, convertido após esta data em contrato por tempo indeterminado, e, por outro, todos os outros trabalhadores despedidos pela Consulmarketing, que tinham sido contratados mediante contratos de trabalho por tempo indeterminado celebrados antes da referida data. Esta diferença de tratamento resulta da equiparação da conversão de um contrato de trabalho a termo em contrato de trabalho por tempo indeterminado a uma nova contratação.

28 Nestas circunstâncias, o Tribunale di Milano (Tribunal de Primeira Instância de Milão) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação contidos no artigo 4.º d[o] [acordo-quadro] sobre as condições de emprego opõem-se às disposições do artigo 1.º, n.º 2, e do artigo 10.º do Decreto Legislativo [n.º 23/2015], que, no que diz respeito aos despedimentos coletivos ilícitos por violação dos critérios de seleção, contêm um regime duplo diferenciado de proteção por força do qual é assegurada, no mesmo processo, uma proteção adequada, efetiva e dissuasiva às relações laborais por tempo indeterminado constituídas antes de 7 de março de 2015, para as quais se prevê a reintegração e o pagamento das contribuições a cargo do empregador, e, em contrapartida, se estabelece uma proteção meramente indemnizatória com um limite mínimo e um limite máximo de menor efetividade e de inferior capacidade dissuasiva para as relações laborais a termo de igual antiguidade, por terem sido constituídas antes dessa data, embora se tenham convertido em relações laborais por tempo indeterminado após 7 de março de 2015?

2) As disposições contidas nos artigos 20.º e 30.º da [Carta] e na Diretiva [98/59] opõem-se a uma disposição normativa como a que resulta do artigo 10.º do Decreto Legislativo [n.º 23/2015], que introduz, apenas para os trabalhadores contratados por tempo indeterminado (ou com relações a termo convertidas) a partir de 7 de março de 2015, uma disposição de acordo com a qual, em caso de despedimentos coletivos ilícitos por violação dos critérios de seleção, ao contrário das outras relações laborais análogas constituídas anteriormente e envolvidas no mesmo processo, não se prevê a reintegração no posto de trabalho, estabelecendo-se, em contrapartida, um regime de proteção concorrente meramente indemnizatório, desadequado para compensar as consequências económicas que resultam da perda do posto de trabalho e menos favorável em relação ao outro modelo coexistente, aplicado aos outros trabalhadores cujas relações têm as mesmas características, à exceção, apenas, da data de conversão ou constituição?»

Quanto às questões prejudiciais

Considerações preliminares

29 Resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que o processo principal tem por objeto dois regimes sucessivos de proteção dos trabalhadores em caso de despedimento coletivo ilícito. Por um lado, um trabalhador permanente cujo contrato tenha sido celebrado até 7 de março de 2015 pode, nos termos da Lei n.º 223/1991, pedir a sua reintegração na empresa. Por outro lado, um trabalhador permanente cujo contrato tenha sido celebrado a partir desta data só pode exigir uma indemnização limitada nos termos do Decreto Legislativo n.º 23/2015.



30 O artigo 1.º, n.º 2, do Decreto Legislativo n.º 23/2015 esclarece que o regime de proteção nele previsto se aplica aos contratos a termo que são convertidos em contratos por tempo indeterminado após a sua entrada em vigor. Uma vez que a demandante no processo principal se encontra nesta situação, só pode reclamar uma indemnização nos termos deste decreto legislativo, contrariamente a todos os seus colegas que foram despedidos ao mesmo tempo que ela, mas que foram reintegrados na empresa ao abrigo da Lei n.º 223/1991, dado que eram trabalhadores permanentes contratados antes de 7 de março de 2015.

31 O órgão jurisdicional de reenvio questiona o Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade do novo regime introduzido pelo Decreto Legislativo n.º 23/2015 com o acordo-quadro, a Diretiva 98/59 e os artigos 20.º e 30.º da Carta.

32 Ora, há que recordar, antes de mais, que o sistema de cooperação instituído pelo artigo 267.º TFUE se baseia numa clara 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 é competente para fornecer ao órgão jurisdicional nacional todos os elementos de interpretação do direito da União que lhe permitam apreciar a compatibilidade de normas de direito interno com a regulamentação da União (Acórdão de 30 de abril de 2020, CTT — Correios de Portugal, C-661/18, EU:C:2020:335, n.º 28).

33 Assim, embora o teor literal das questões submetidas a título prejudicial pelo órgão jurisdicional de reenvio convide o Tribunal de Justiça a pronunciar-se sobre a compatibilidade de disposições de direito interno com o direito da União, nada impede o Tribunal de dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, fornecendo-lhe os elementos de interpretação próprios do direito da União que lhe permitirão decidir sobre a compatibilidade do direito interno com o direito da União (Acórdão de 30 de abril de 2020, CTT — Correios de Portugal, C-661/18, EU:C:2020:335, n.º 29).

34 Além disso, as disposições da Carta têm por destinatários, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, da mesma, os Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da União. O artigo 6.º, n.º 1, TUE e o artigo 51.º, n.º 2, da Carta precisam que esta última não torna o âmbito de aplicação do direito da União extensivo a competências que não sejam as da União Europeia, não cria quaisquer novas atribuições ou competências para a União, nem modifica as atribuições e competências definidas pelos Tratados. Assim sendo, o Tribunal de Justiça é chamado a interpretar o direito da União à luz da Carta, nos limites das competências que são atribuídas à União (Despacho de 4 de junho de 2020, Balga, C-32/20, não publicado, EU:C:2020:441, n.º 34 e jurisprudência referida).

35 Por conseguinte, as questões prejudiciais devem ser reformuladas no sentido de que visam a interpretação, por um lado, do artigo 4.º do acordo-quadro e, por outro, da Diretiva 98/59, lida à luz dos artigos 20.º e 30.º da Carta.

Quanto à segunda questão

36 Com a sua segunda questão, que importa examinar em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 98/59 e os artigos 20.º e 30.º da Carta devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional que prevê a aplicação simultânea, no decurso de um único processo de despedimento coletivo, de dois regimes diferentes de proteção dos trabalhadores permanentes em caso de despedimento coletivo efetuado em violação dos critérios destinados a determinar os trabalhadores que serão objeto desse processo.



37 Contrariamente ao que sugere o órgão jurisdicional de reenvio, para que se possa concluir que as disposições de direito italiano em causa no processo principal implementam a Diretiva 98/59, não basta que tais disposições façam parte de uma regulamentação nacional mais ampla, no âmbito da qual tenham sido adotadas outras disposições para transpor esta diretiva para o direito interno. Com efeito, para que se possa considerar que a Diretiva 98/59 e, consequentemente, a Carta são aplicáveis ao processo principal, é necessário que esta diretiva imponha uma obrigação específica relativa à situação em causa nesse processo, que tenha sido implementada através das disposições do direito italiano em questão (v., por analogia, Despacho de 4 de junho de 2020, Balga, C-32/20, não publicado, EU:C:2020:441, n.º 27).

38 Ora, não resulta da decisão de reenvio que o processo principal tenha por objeto qualquer obrigação imposta pela Diretiva 98/59 (v., por analogia, Despacho de 4 de junho de 2020, Balga, C-32/20, não publicado, EU:C:2020:441, n.º 28).

39 Por um lado, há que constatar que o considerando 2 da Diretiva 98/59, a que se refere o órgão jurisdicional de reenvio e do qual resulta que esta diretiva visa reforçar a proteção dos trabalhadores em caso de despedimentos coletivos, não pode impor uma obrigação específica relativamente a uma situação como a da demandante no processo principal (v., por analogia, Despacho de 4 de junho de 2020, Balga, C-32/20, não publicado, EU:C:2020:441, n.º 29).

40 Por outro lado, tal obrigação não resulta das disposições da Diretiva 98/59. O objetivo principal desta diretiva consiste em garantir que os despedimentos coletivos sejam precedidos de uma consulta dos representantes dos trabalhadores e da informação da autoridade pública competente. Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, da referida diretiva, as consultas incidem sobre as possibilidades de evitar ou de reduzir os despedimentos coletivos, bem como sobre os meios de atenuar as suas consequências recorrendo a medidas sociais de acompanhamento destinadas, nomeadamente, a auxiliar a reintegração ou reconversão dos trabalhadores despedidos. Nos termos do artigo 2.º, n.º 3, e do artigo 3.º, n.º 1, da mesma diretiva, o empregador deve notificar a autoridade pública de qualquer projeto de despedimento coletivo e transmitir-lhe os elementos e informações mencionados nestas disposições (Despacho de 4 de junho de 2020, Balga, C-32/20, não publicado, EU:C:2020:441, n.º 30 e jurisprudência referida).

41 Desta forma, a Diretiva 98/59 só procede a uma harmonização parcial das regras de proteção dos trabalhadores em caso de despedimento coletivo, a saber, o processo a seguir nesses despedimentos. Assim, o Tribunal de Justiça já foi levado a esclarecer que esta diretiva não visa estabelecer um mecanismo de compensação financeira geral ao nível da União em caso de perda de emprego e que também não harmoniza as modalidades da cessação definitiva das atividades de uma empresa (Despacho de 4 de junho de 2020, Balga, C-32/20, não publicado, EU:C:2020:441, n.º 31 e jurisprudência referida).

42 Ora, as modalidades de proteção que devem ser concedidas a um trabalhador que foi objeto de um despedimento coletivo ilícito, na sequência de uma violação dos critérios nos quais o empregador se deve basear para determinar os trabalhadores a despedir, são manifestamente desprovidas de conexão com as obrigações de notificação e de consulta que resultam da Diretiva 98/59. Nem estas modalidades nem os referidos critérios de escolha estão abrangidos pelo âmbito de aplicação desta diretiva. Continuam, por conseguinte, a ser da competência dos Estados-Membros (v., neste sentido, Despacho de 4 de junho de 2020, Balga, C-32/20, não publicado, EU:C:2020:441, n.º 32).

43 Cumpre igualmente recordar que, nos termos do artigo 6.º da Diretiva 98/59, os Estados-Membros devem prever a existência de procedimentos administrativos e/ou judiciais para fazer cumprir as obrigações instituídas por esta diretiva a que possam recorrer os representantes dos trabalha-



dores e/ou os trabalhadores. Este artigo 6.º não impõe aos Estados-Membros uma medida específica em caso de violação das obrigações fixadas pela Diretiva 98/59, deixando-lhes a liberdade de escolher entre as diferentes soluções adequadas à realização do objetivo prosseguido por esta diretiva, em função das diferentes situações que possam ocorrer. Conforme recordou, em substância, o órgão jurisdicional de reenvio, essas medidas devem, todavia, assegurar uma proteção jurisdicional efetiva e eficaz nos termos do artigo 47.º da Carta, e ter um efeito dissuasivo real (Despacho de 4 de junho de 2020, Balga, C-32/20, não publicado, EU:C:2020:441, n.º 33 e jurisprudência referida).

44 Todavia, o artigo 6.º da Diretiva 98/59 e a referida jurisprudência só se aplicam aos processos destinados a garantir o cumprimento das obrigações previstas nesta diretiva. Uma vez que resulta inequívoco da decisão de reenvio que a segunda questão não tem por objeto a violação de uma obrigação fixada pela referida diretiva, mas sim a violação dos critérios estabelecidos pela legislação nacional nos quais se deve basear o empregador, em caso de despedimento coletivo, para determinar os trabalhadores que serão objeto desse processo, que são da competência dos Estados-Membros, o referido artigo 6.º e a referida jurisprudência não são, in casu, aplicáveis (v., por analogia, Despacho de 4 de junho de 2020, Balga, C-32/20, não publicado, EU:C:2020:441, n.º 34).

45 Por outro lado, dado que uma regulamentação nacional que prevê a aplicação simultânea, no decurso de um único processo de despedimento coletivo, de dois regimes diferentes de proteção dos trabalhadores permanentes em caso de despedimento coletivo ilícito não está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 98/59, não se pode considerar que essa regulamentação nacional aplica o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, não podendo, por conseguinte, ser analisada à luz das suas garantias e, em particular, dos seus artigos 20.º e 30.º

46 Resulta do exposto que uma regulamentação nacional que prevê a aplicação simultânea, no decurso de um único processo de despedimento coletivo, de dois regimes diferentes de proteção dos trabalhadores permanentes em caso de despedimento coletivo efetuado em violação dos critérios destinados a determinar os trabalhadores que serão objeto desse processo não está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 98/59 e não pode, por conseguinte, ser analisada à luz dos direitos fundamentais garantidos pela Carta e, em particular, dos seus artigos 20.º e 30.º

Quanto à primeira questão

47 Com a sua primeira questão, que cumpre examinar em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que estende um novo regime de proteção dos trabalhadores permanentes em caso de despedimento coletivo ilícito aos trabalhadores cujo contrato a termo, celebrado antes da data de entrada em vigor dessa regulamentação, é convertido em contrato por tempo indeterminado após essa data.

48 Nos termos do artigo 1.º, alínea a), do acordo-quadro, um dos objetivos deste é melhorar a qualidade do trabalho sujeito a contrato a termo garantindo a aplicação do princípio da não discriminação. Do mesmo modo, no seu terceiro parágrafo, o preâmbulo do acordo-quadro precisa que este «[a]firma ainda a vontade dos parceiros sociais [de] estabelecerem um quadro geral que garanta a igualdade de tratamento em relação aos trabalhadores contratados a termo, protegendo-os contra discriminações». O considerando 14 da Diretiva 1999/70 indica, para este efeito, que o objetivo do acordo-quadro consiste, nomeadamente, em melhorar a qualidade do trabalho com contrato a termo, fixando prescrições mínimas suscetíveis de garantir a aplicação do princípio da não discriminação (Acórdão de 25 de julho de 2018, Vernaza Ayovi, C-96/17, EU:C:2018:603, n.º 21).



49 O acordo-quadro, em especial o seu artigo 4.º, destina-se a aplicar o referido princípio aos trabalhadores contratados a termo, com vista a impedir que uma relação laboral desta natureza seja utilizada por um empregador para privar estes trabalhadores de direitos que são reconhecidos aos trabalhadores com contratos sem termo (Acórdão de 25 de julho de 2018, Vernaza Ayovi, C-96/17, EU:C:2018:603, n.º 22).

50 Tendo em conta os objetivos prosseguidos pelo acordo-quadro, o seu artigo 4.º deve ser entendido no sentido de que exprime um princípio de direito social da União que não pode ser interpretado de modo restritivo (Acórdão de 25 de julho de 2018, Vernaza Ayovi, C-96/17, EU:C:2018:603, n.º 23).

51 Cumpre recordar que o artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro enuncia, no que respeita às condições de emprego, uma proibição de tratar os trabalhadores contratados a termo de uma maneira 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. O n.º 4 deste artigo enuncia a mesma proibição no que respeita ao período de qualificação de serviço relativo a condições particulares de trabalho.

52 Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça já declarou que a proteção concedida a um trabalhador em caso de despedimento ilícito está abrangida pelo conceito de «condições de emprego», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro (v., neste sentido, Acórdão de 25 de julho de 2018, Vernaza Ayovi, C-96/17, EU:C:2018:603, n.ºs 28 a 30).

53 Em segundo lugar, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para apreciar se as pessoas interessadas exercem um trabalho idêntico ou similar, na aceção do acordo-quadro, cumpre, em conformidade com os seus artigos 3.º, n.º 2, e 4.º, n.º 1, averiguar se, atendendo a uma globalidade de fatores, como a natureza do trabalho, as condições de formação e as condições de trabalho, se pode considerar que estas pessoas se encontram numa situação comparável (v., neste sentido, Acórdão de 25 de julho de 2018, Vernaza Ayovi, C-96/17, EU:C:2018:603, n.º 34 e jurisprudência referida).

54 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, que tem competência exclusiva para apreciar os factos, determinar se a demandante no processo principal se encontrava numa situação comparável à dos trabalhadores permanentes contratados pelo mesmo empregador durante o mesmo período (v., por analogia, Acórdão de 25 de julho de 2018, Vernaza Ayovi, C-96/17, EU:C:2018:603, n.º 35). A este respeito, resulta a priori dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que, antes da conversão do seu contrato a termo em contrato por tempo indeterminado, a demandante no processo principal era uma trabalhadora com contrato a termo que se encontrava numa situação comparável à dos seus colegas contratados por tempo indeterminado.

55 Em terceiro lugar, quanto à existência de uma diferença de tratamento, o órgão jurisdicional de reenvio precisa que, tendo em conta a data da celebração do seu contrato de trabalho a termo, a demandante no processo principal podia exigir a sua reintegração na empresa ao abrigo da Lei n.º 223/1991, que é mais vantajosa do que a indemnização a que tem direito ao abrigo do Decreto Legislativo n.º 23/2015. Por conseguinte, a demandante no processo principal foi tratada menos favoravelmente do que os seus colegas, contratados por tempo indeterminado antes de 7 de março de 2015, data de entrada em vigor deste decreto legislativo.

56 O facto de a demandante no processo principal ter adquirido, após esta data, a qualidade de trabalhadora permanente não exclui que possa, em certas circunstâncias, invocar o princípio da não discriminação enunciado no artigo 4.º do acordo-quadro (v., neste sentido, Acórdão de 18 de outubro de 2012, Valenza e o., C-302/11 a C-305/11, EU:C:2012:646, n.º 34). A este respeito, basta verificar que a diferença de tratamento, de que a demandante no processo principal alega ser vítima, resulta do facto de ter sido inicialmente contratada a termo.



57 Além disso, na medida em que se deva considerar que a referência à antiguidade da demandante no processo principal efetuada pelo órgão jurisdicional de reenvio na resposta escrita às questões do Tribunal de Justiça diz respeito ao artigo 4.º, n.º 4, do acordo-quadro, há que excluir desde logo a aplicabilidade desta disposição. Esta última prevê que o período de qualificação de serviço relativo a condições particulares de trabalho deverá ser o mesmo para os trabalhadores contratados sem termo e para os trabalhadores contratados a termo, salvo quando razões objetivas justifiquem que sejam considerados diferentes períodos de qualificação. O facto de a demandante no processo principal ter sido tratada menos favoravelmente do que os seus colegas que foram objeto do mesmo despedimento coletivo não se deve, todavia, ao período de qualificação de serviço para a determinação da proteção em caso de despedimento coletivo ilícito. A diferença de tratamento resulta antes do regime transitório instituído pelo artigo 1.º, n.º 2, desse decreto legislativo, que estende a aplicação deste último aos contratos a termo celebrados antes da data da sua entrada em vigor, convertidos em contratos por tempo indeterminado após essa data. Esta diferença deve ser examinada à luz do artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro.

58 Por conseguinte, sem prejuízo da apreciação definitiva pelo órgão jurisdicional de reenvio da comparabilidade da situação de um trabalhador contratado a termo, como a demandante no processo principal, à de um trabalhador contratado por tempo indeterminado à luz de todos os elementos pertinentes, importa verificar se há uma razão objetiva que justifique esse tratamento diferente (v., por analogia, Acórdão de 25 de julho de 2018, Vernaza Ayovi, C-96/17, EU:C:2018:603, n.º 37).

59 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o conceito de «razões objetivas», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro, deve ser entendido no sentido de que não permite justificar uma diferença de tratamento entre os trabalhadores contratados a termo e os trabalhadores contratados por tempo indeterminado pelo facto de essa diferença estar prevista numa norma geral e abstrata, como uma lei ou uma convenção coletiva (Acórdão de 25 de julho de 2018, Vernaza Ayovi, C-96/17, EU:C:2018:603, n.º 38).

60 O referido conceito exige, segundo jurisprudência igualmente constante, que a desigualdade de tratamento em causa seja justificada pela existência de elementos precisos e concretos, que caracterizem a condição de emprego em questão, no contexto específico no qual esta se insere e com base em critérios objetivos e transparentes, a fim de verificar se esta desigualdade responde a uma verdadeira necessidade, é apta a alcançar o objetivo prosseguido e necessária para esse efeito. Os referidos elementos podem resultar, nomeadamente, da natureza especial das tarefas para cuja realização foram celebrados contratos a termo e das características inerentes a essas tarefas ou, eventualmente, da prossecução de um objetivo legítimo de política social de um Estado-Membro (Acórdão de 25 de julho de 2018, Vernaza Ayovi, C-96/17, EU:C:2018:603, n.º 39).

61 A este respeito, resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça e das respostas às questões do Tribunal que o Governo italiano considera que o tratamento menos vantajoso dado a um trabalhador na situação da demandante no processo principal é justificado pelo objetivo de política social prosseguido pelo Decreto Legislativo n.º 23/2015, que consiste em encorajar os empregadores a contratar por tempo indeterminado. Com efeito, a equiparação da conversão de um contrato a termo em contrato por tempo indeterminado a uma nova contratação justifica-se tendo em conta o facto de o trabalhador em causa obter, em troca, uma forma de estabilidade no emprego.

62 Há que constatar que o reforço da estabilidade do emprego mediante o favorecimento da conversão dos contratos a termo em contratos por tempo indeterminado constitui um objetivo legítimo de direito social e, aliás, um objetivo prosseguido pelo acordo-quadro. Por um lado, o Tribunal



de Justiça já teve a oportunidade de esclarecer que a promoção da contratação constitui incontavelmente um objetivo legítimo de política social ou de emprego dos Estados-Membros (v., neste sentido, Acórdão de 19 de julho de 2017, *Abercrombie & Fitch Italia*, C-143/16, EU:C:2017:566, n.º 37). Por outro lado, o segundo parágrafo do preâmbulo do acordo-quadro enuncia que as partes signatárias do mesmo reconhecem que os contratos sem termo são e continuarão a ser a forma mais comum das relações laborais entre empregadores e trabalhadores. Consequentemente, o benefício da estabilidade do emprego é concebido como um elemento da maior importância na proteção dos trabalhadores (v., neste sentido, Acórdão de 15 de julho de 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 87).

63 No que respeita à adequação e à necessidade da medida para alcançar esse objetivo, há que recordar que os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação não só na opção pela prossecução de um determinado objetivo em vez de outros em matéria de política social e de emprego mas também na definição das medidas suscetíveis de o realizar (v., neste sentido, Acórdão de 19 de julho de 2017, *Abercrombie & Fitch Italia*, C-143/16, EU:C:2017:566, n.º 31).

64 No que se refere, desde logo, à adequação da equiparação da conversão de um contrato a termo em contrato por tempo indeterminado a uma nova contratação, esta implica que, em caso de despedimento coletivo ilícito, o trabalhador visado não possa exigir a reintegração na empresa, nos termos da Lei n.º 223/1991, podendo apenas reclamar uma indemnização limitada e menos favorável, prevista pelo Decreto Legislativo n.º 23/2015. Conforme salientou o Governo italiano nas suas observações escritas, essa medida de equiparação parece ser suscetível de incentivar os empregadores a converter os contratos de trabalho a termo em contratos por tempo indeterminado, o que, porém, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

65 No que respeita, em seguida, à necessidade desta medida, há que ter em conta a ampla margem de apreciação reconhecida aos Estados-Membros, recordada no n.º 63 do presente acórdão. A referida medida está inserida no âmbito de uma reforma do direito social italiano que visa favorecer a criação de relações de trabalho por tempo indeterminado, mediante contratação ou através da conversão dos contratos a termo. Ora, se o novo regime de proteção introduzido pelo Decreto Legislativo n.º 23/2015 não fosse aplicável aos contratos convertidos, excluir-se-ia desde logo qualquer efeito de incentivo à conversão dos contratos a termo em vigor em 7 de março de 2015 em contratos por tempo indeterminado.

66 Por último, o facto de o Decreto Legislativo n.º 23/2015 fazer regredir o nível de proteção dos trabalhadores permanentes não é, em si mesmo, abrangido pela proibição de discriminação enunciada no artigo 4.º do acordo-quadro. A este respeito, basta referir que o princípio da não discriminação foi aplicado e concretizado pelo acordo-quadro unicamente no que se refere às diferenças de tratamento entre os trabalhadores contratados a termo e os trabalhadores contratados por tempo indeterminado que se encontrem numa situação comparável. Assim sendo, as eventuais diferenças de tratamento entre certas categorias de pessoal contratado por tempo indeterminado não estão abrangidas pelo princípio da não discriminação consagrado pelo referido acordo-quadro (v., por analogia, Acórdão de 21 de novembro de 2018, *Viejobueno Ibáñez e de la Vara González*, C-245/17, EU:C:2018:934, n.º 51).

67 Sem prejuízo das verificações a efetuar pelo órgão jurisdicional de reenvio, que tem competência exclusiva para interpretar o direito nacional, decorre das considerações precedentes que a equiparação da conversão de um contrato de trabalho a termo em contrato por tempo indeterminado a uma nova contratação faz parte de uma reforma mais ampla do direito social italiano cujo objetivo é favorecer a contratação por tempo indeterminado. Nestas circunstâncias, esta medida de equiparação insere-se num contexto particular, tanto do ponto de vista factual como jurídico, que justifica excecionalmente a diferença de tratamento.



68 Resulta de todas as considerações precedentes que há que responder à primeira questão que o artigo 4.º do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que estende um novo regime de proteção dos trabalhadores permanentes em caso de despedimento coletivo ilícito aos trabalhadores cujo contrato a termo, celebrado antes da data de entrada em vigor dessa regulamentação, é convertido em contrato por tempo indeterminado após essa data.

Quanto às despesas

69 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 (Segunda Secção) declara:

1) Uma regulamentação nacional que prevê a aplicação simultânea, no decurso de um único processo de despedimento coletivo, de dois regimes diferentes de proteção dos trabalhadores permanentes em caso de despedimento coletivo efetuado em violação dos critérios destinados a determinar os trabalhadores que serão objeto desse processo não está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 98/59/CE do Conselho, de 20 de julho de 1998, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos, e não pode, por conseguinte, ser analisada à luz dos direitos fundamentais garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e, em particular, dos seus artigos 20.º e 30.º

2) O artigo 4.º do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, celebrado em 18 de março de 1999 e anexado à Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional que estende um novo regime de proteção dos trabalhadores permanentes em caso de despedimento coletivo ilícito aos trabalhadores cujo contrato a termo, celebrado antes da data de entrada em vigor dessa regulamentação, é convertido em contrato por tempo indeterminado após essa data.

Assinaturas

Ano de 2020:

- Despacho do Tribunal de Justiça (Sétima Secção) de 4 de junho de 2020, processo C-32/20, EU:C:2020:441 (TJ contra Balga Srl) - Reenvio prejudicial — Artigo 53.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça — Artigo 30.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Proteção em caso de despedimento injustificado — Artigos 20.º, 21.º, 34.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais — Diretiva 98/59/CE — Despedimento coletivo — Regulamentação nacional relativa à proteção a conceder a um trabalhador em caso de despedimento coletivo injustificado por motivo de violação dos critérios de escolha dos trabalhadores a despedir — Inexistência de situação de aplicação do direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais — Inaplicabilidade da Carta dos Direitos Fundamentais — Incompetência manifesta:

«Ordonnance

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 20, 21, 30, 34 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte») ainsi que de



la directive 98/59/CE du Conseil, du 20 juillet 1998, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs (JO 1998, L 225, p. 16).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant TJ, une travailleuse licenciée à la suite d'une procédure de licenciement collectif, à Balga Srl au sujet de la protection juridique devant lui être octroyée en cas de licenciement injustifié pour violation des critères de choix des travailleurs à licencier.

Le cadre juridique

Le droit international

3 L'article 24 de la charte sociale européenne, dans sa version révisée, signée le 3 mai 1996 à Strasbourg (série des traités européens, n° 163, ci-après la «charte sociale européenne»), intitulé "Droit à la protection en cas de licenciement", stipule:

«En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection en cas de licenciement, les Parties s'engagent à reconnaître:

- a. le droit des travailleurs à ne pas être licenciés sans motif valable lié à leur aptitude ou conduite, ou fondé sur les nécessités de fonctionnement de l'entreprise, de l'établissement ou du service;
- b. le droit des travailleurs licenciés sans motif valable à une indemnité adéquate ou à une autre réparation appropriée.

À cette fin les Parties s'engagent à assurer qu'un travailleur qui estime avoir fait l'objet d'une mesure de licenciement sans motif valable ait un droit de recours contre cette mesure devant un organe impartial.»

Le droit de l'Union

4 Le considérant 2 de la directive 98/59 est libellé comme suit:

«considérant qu'il importe de renforcer la protection des travailleurs en cas de licenciements collectifs en tenant compte de la nécessité d'un développement économique et social équilibré dans la Communauté».

5 L'article 2 de cette directive, qui constitue la section II de celle-ci, intitulée "Information et consultation", dispose:

"1. Lorsqu'un employeur envisage d'effectuer des licenciements collectifs, il est tenu de procéder, en temps utile, à des consultations avec les représentants des travailleurs en vue d'aboutir à un accord.

2. Les consultations portent au moins sur les possibilités d'éviter ou de réduire les licenciements collectifs ainsi que sur les possibilités d'en atténuer les conséquences par le recours à des mesures sociales d'accompagnement visant notamment l'aide au reclassement ou à la reconversion des travailleurs licenciés.

[...]

3. Afin de permettre aux représentants des travailleurs de formuler des propositions constructives, l'employeur est tenu, en temps utile au cours des consultations:



a) de leur fournir tous renseignements utiles et

b) de leur communiquer, en tout cas, par écrit:

i) les motifs du projet de licenciement;

ii) le nombre et les catégories des travailleurs à licencier;

iii) le nombre et les catégories des travailleurs habituellement employés;

iv) la période au cours de laquelle il est envisagé d'effectuer les licenciements;

v) les critères envisagés pour le choix des travailleurs à licencier dans la mesure où les législations et/ou pratiques nationales en attribuent la compétence à l'employeur;

vi) la méthode de calcul envisagée pour toute indemnité éventuelle de licenciement autre que celle découlant des législations et/ou pratiques nationales.

L'employeur est tenu de transmettre à l'autorité publique compétente au moins une copie des éléments de la communication écrite prévus au premier alinéa, points b) i) à v).

[...]"

6 Intitulée «Procédure de licenciement collectif», la section III de la directive 98/59 est composée des articles 3 et 4 de cette dernière.

7 L'article 3 de ladite directive dispose:

«1. L'employeur est tenu de notifier par écrit tout projet de licenciement collectif à l'autorité publique compétente.

[...]

La notification doit contenir tous renseignements utiles concernant le projet de licenciement collectif et les consultations des représentants des travailleurs prévues à l'article 2, notamment les motifs de licenciement, le nombre des travailleurs à licencier, le nombre des travailleurs habituellement employés et la période au cours de laquelle il est envisagé d'effectuer les licenciements.

[...]"

8 L'article 6 de la directive 98/59, figurant à la section IV de cette dernière, intitulée «Dispositions finales», énonce:

«Les États membres veillent à ce que les représentants des travailleurs et/ou les travailleurs disposent de procédures administratives et/ou juridictionnelles aux fins de faire respecter les obligations prévues par la présente directive.»



Le droit italien

9 L'article 18 de la legge n. 300 – Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento (loi no 300, portant dispositions relatives à la protection de la liberté et de la dignité des travailleurs, de la liberté syndicale et de l'activité syndicale sur le lieu de travail et dispositions relatives à l'emploi), du 20 mai 1970 (GURI no 131, du 27 mai 1970), prévoit, d'après les constatations de la juridiction de renvoi, les sanctions résultant d'une violation des critères de choix des travailleurs à licencier en cas de licenciement collectif, prévus à l'article 5 de la legge n. 223 – Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro (loi no 223, portant règles en matière de chômage technique, de mobilité, d'allocations de chômage, de mise en œuvre de directives communautaires, de placement de main-d'œuvre et autres dispositions relatives au marché du travail), du 23 juillet 1991 (supplément ordinaire à la GURI no 175, du 27 juillet 1991, ci-après la "loi n° 223/1991"). En cas d'une telle violation, le juge annule le licenciement et condamne l'employeur à réintégrer le travailleur dans son poste de travail et à lui verser une indemnité correspondant à la dernière rémunération globale effective calculée depuis le jour du licenciement jusqu'à celui de la réintégration effective. En tout état de cause, le montant de l'indemnité ne peut excéder douze mois de rémunération globale effective. L'employeur est également tenu de verser les cotisations de sécurité sociale depuis le jour du licenciement jusqu'au jour de la réintégration effective, majorées des intérêts légaux, sans application de sanction pour défaut ou retard de paiement des cotisations.

10 Les dispositions combinées de l'article 3, paragraphe 1, et de l'article 10 du decreto legislativo n. 23 – Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (décret législatif no 23, relatif aux contrats de travail à durée indéterminée offrant une protection croissante, et mettant en œuvre la loi no 183 du 10 décembre 2014), du 4 mars 2015 (GURI no 54, du 6 mars 2015, ci-après le "décret législatif n° 23/2015"), disposent que, en cas de licenciement collectif non justifié, le juge déclare la fin de la relation de travail et condamne l'employeur au paiement d'une indemnité, qui n'est pas soumise aux cotisations de sécurité sociale, d'un montant compris entre 4 et 24 mensualités. En vertu du decreto legge n. 87 – Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (décret législatif no 87, relatif à la mise en place de dispositions urgentes pour la dignité des travailleurs et des entreprises), du 12 juillet 2018 (GURI no 161, du 13 juillet 2018), cette fourchette est comprise entre 6 et 36 mensualités.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

11 Le 1er mai 2016, TJ a signé un contrat de travail avec Balga, la société ayant repris le personnel de la société qui l'employait précédemment. Le 15 mai 2016, elle a été licenciée avec huit de ses collègues, à la suite d'une procédure de licenciement collectif. La requérante au principal a formé un recours contre son licenciement devant le Tribunale di Napoli (tribunal de Naples, Italie), en invoquant la violation des critères applicables au choix des travailleurs à licencier, visés à l'article 5 de la loi no 223/1991. Le Tribunale di Napoli (tribunal de Naples) a rejeté ce recours comme étant non fondé. La requérante au principal a alors interjeté appel de cette décision devant la Corte d'appello di Napoli (cour d'appel de Naples, Italie). Balga conteste le fondement de cet appel et soutient que, même si le caractère injustifié du licenciement est reconnu, la requérante au principal ne pourra obtenir sa réintégration, étant donné qu'elle a signé son contrat de travail après le 7 mars 2015, date d'entrée en vigueur du décret législatif no 23/2015, lequel a introduit une nouvelle disposition en matière de licenciements, qui prévoit uniquement, dans une telle hypothèse, le paiement d'une indemnité.



12 Selon la juridiction de renvoi, il existe, en Italie, deux régimes différents en matière de licenciements collectifs injustifiés, dont l'application dépend de la date de conclusion du contrat de travail à durée indéterminée.

13 En effet, les contrats de travail à durée indéterminée conclus jusqu'au 7 mars 2015 relèveraient de l'article 5, paragraphe 3, de la loi no 223/1991, qui renvoie à l'article 18 de la loi no 300, du 20 mai 1970, portant dispositions relatives à la protection de la liberté et de la dignité des travailleurs, de la liberté syndicale et de l'activité syndicale sur le lieu de travail et dispositions relatives à l'emploi. Selon ce régime, l'employeur devrait, en cas de licenciement injustifié, d'une part, réintégrer le travailleur dans son poste de travail et, d'autre part, verser une indemnité correspondant à la rémunération globale effective pour la période entre le jour du licenciement et celui de la réintégration effective, en sus du versement des cotisations de sécurité sociale correspondant à cette même période, sans que cette indemnité puisse excéder douze mensualités.

14 Les contrats de travail à durée indéterminée conclus après le 7 mars 2015 relèveraient de l'article 10 du décret législatif no 23/2015, qui renvoie, en cas de violation des critères relatifs au choix des travailleurs à licencier, aux sanctions prévues à l'article 3, paragraphe 1, de ce décret législatif. Cette disposition prévoirait non pas une possibilité de réintégration du travailleur, mais uniquement le versement d'une indemnité, qui ne donnerait pas lieu au versement de cotisations de sécurité sociale, dont le montant dépendrait, notamment, de l'ancienneté du travailleur. Cette indemnité serait ainsi comprise entre 4 et 24 mensualités, cette fourchette étant comprise entre 6 et 36 mensualités depuis l'entrée en vigueur du décret législatif no 87, du 12 juillet 2018.

15 Selon la juridiction de renvoi, la coexistence de ces deux régimes distincts fait naître des doutes quant à la compatibilité du régime en cause au principal avec le droit de l'Union et, plus précisément, quant à la compatibilité de la nouvelle réglementation résultant du décret législatif no 23/2015 avec les principes énoncés par la directive 98/59, en particulier à son considérant 2, qui mentionnerait la nécessité de renforcer la protection des travailleurs, ainsi qu'avec différents droits et principes garantis par la Charte. À cet égard, ladite juridiction souligne que, dans la mesure où les licenciements collectifs sont réglementés par la directive 98/59, le législateur national, en mettant en œuvre ladite directive, doit respecter également les droits fondamentaux consacrés par la Charte.

16 En particulier, l'article 30 de la Charte, intitulé «Protection en cas de licenciement injustifié», devrait, en vertu des explications relatives à la Charte, être interprété à la lumière de l'article 24 de la charte sociale européenne qui a été interprétée par le Comité européen des droits sociaux en ce sens que la sanction découlant d'un licenciement collectif injustifié est considérée comme adéquate lorsqu'elle prévoit le remboursement des pertes financières subies entre la date de licenciement et la décision de l'organe de recours, une possibilité de réintégration ainsi que des indemnités d'un montant suffisamment élevé pour dissuader l'employeur et pour compenser le préjudice subi par la victime. En outre, selon l'arrêt du 11 octobre 2007, Paquay (C-460/06, EU:C:2007:601, point 49), les États membres ne seraient pas tenus d'adopter une mesure déterminée en cas de licenciement illégal. Toutefois, la mesure choisie devrait être de nature à assurer une protection juridictionnelle effective et efficace, devrait avoir un effet dissuasif réel à l'égard de l'employeur et devrait être en tout cas adéquate au préjudice subi. Or, selon la juridiction de renvoi, un régime tel que celui prévu par le décret législatif no 23/2015 ne satisferait pas à ces exigences, en ce qu'il se bornerait à prévoir le versement d'une indemnité.

17 En premier lieu, la juridiction de renvoi relève que la simple indemnisation, dont le montant est déterminé principalement par un critère d'ancienneté, plutôt que par la prise en compte de la perte financière réelle subie par le travailleur, viole les principes de dissuasion, de proportionnalité, d'effectivité et de réparation adéquate du droit de l'Union, dont le législateur national devrait s'inspirer. En deuxième lieu, la différence de traitement résultant de l'existence de deux



régimes distincts en cas de licenciement injustifié, qui se fonde non pas sur des raisons objectivement justifiées, mais uniquement sur la date de la signature du contrat de travail, serait constitutive d’une violation des principes d’égalité et de non-discrimination, consacrés aux articles 20 et 21 de la Charte. En troisième lieu, l’exigence consistant à assurer une protection juridictionnelle effective et efficace en cas de violation d’un droit fondamental rendrait la simple indemnisation incompatible avec le droit à un recours effectif, garanti à l’article 47 de la Charte. Enfin, la nouvelle réglementation prévue par le décret législatif no 23/2015, qui ne prévoirait pas la condamnation de l’employeur au paiement des cotisations sociales, porterait également atteinte à l’accès aux prestations de sécurité sociale, garanti à l’article 34 de la Charte.

18 Dans ces conditions, la Corte d’appello di Napoli (cour d’appel de Naples) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

“1) L’article 30 de la Charte doit-il être interprété en ce sens que, en cas de licenciement collectif illégal, il reconnaît le droit à une protection effective, efficace, adéquate et dissuasive, dans la mesure où telles sont les caractéristiques des sanctions prévues par le “droit de l’Union” pour assurer le respect des valeurs fondamentales auxquelles doit se conformer la législation nationale – ou la pratique – qui prévoit concrètement une mesure de sanction contre tout licenciement injustifié? En conséquence, le juge national peut-il utiliser ces caractéristiques dans l’affaire au principal en tant que limite externe pertinente pour faire en sorte que la législation ou la pratique nationales mettant en œuvre la directive [98/59] soient conformes au droit de l’Union?”

2) Pour déterminer le niveau de protection qui est imposé par le droit de l’Union en cas de licenciement collectif illégal, l’article 30 de la Charte doit-il être interprété en prenant “dûment en considération” et, partant, en considérant comme pertinent, le contenu matériel de l’article 24 de la charte sociale européenne [...], qui est mentionnée dans les explications relatives à la Charte [...], tel que ce contenu matériel résulte des décisions du Comité européen des droits sociaux et, en conséquence, le droit de l’Union s’oppose-t-il à une législation nationale et à une pratique qui, en excluant une mesure de réintégration dans le poste de travail, limitent la protection à l’octroi d’une simple indemnité, caractérisée par un plafond qui est fixé prioritairement en fonction de l’ancienneté du travailleur et non de la réparation du préjudice effectivement subi par lui du fait de la perte de sa source de subsistance?”

3) En conséquence, lorsque le juge national apprécie la compatibilité de la législation interne qui met en œuvre ou qui établit la mesure de protection prévue en cas de licenciement collectif illégal (pour violation de critères de choix), doit-il prendre en considération le contenu de la charte sociale européenne tel qu’il résulte des décisions de ses organes et, en tout état de cause, considérer comme nécessaire une protection qui assure ou, à tout le moins, tend à assurer, la pleine réparation des conséquences économiques de la perte du contrat de travail?”

4) Les articles 20, 21, 34 et 47 de la Charte s’opposent-ils à ce qu’un État membre introduise une législation ou une pratique de mise en œuvre de la directive 98/59 prévoyant, pour les seuls travailleurs engagés après le 7 mars 2015, un régime de sanction qui, contrairement au régime garanti aux autres travailleurs soumis à la même procédure, mais engagés avant cette date, exclut la réintégration dans le poste de travail et, en tout état de cause, la réparation des conséquences de la perte du revenu et de la perte de la couverture de sécurité sociale, en leur accordant exclusivement une indemnité dont le montant est calculé en priorité en fonction de leur ancienneté et en prévoyant donc des sanc-



tions différentes, selon la date de leur engagement, d'une manière qui génère une différence entre les niveaux de protection, fondés sur le critère susmentionné et non sur les conséquences effectives de la perte injustifiée de leur source de subsistance”

Sur la compétence de la Cour

19 En vertu de l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque celle-ci est manifestement incompétente pour connaître d'une affaire ou lorsqu'une demande ou une requête est manifestement irrecevable, la Cour, l'avocat général entendu, peut à tout moment décider de statuer par voie d'ordonnance motivée, sans poursuivre la procédure.

20 Il y a lieu de faire application de cette disposition dans la présente affaire.

21 Dans le cadre de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales, telle que prévue à l'article 267 TFUE, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire pendante devant lui, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées par les juridictions nationales portent sur l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer, à moins qu'il soit manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêts du 16 juillet 2009, *Mono Car Styling*, C-12/08, EU:C:2009:466, points 27 et 28, ainsi que du 10 septembre 2009, *Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK e.a.*, C-44/08, EU:C:2009:533, points 32 et 33).

22 Il ressort de la décision de renvoi que le litige au principal concerne les modalités de la protection à octroyer à la requérante au principal, victime d'un licenciement collectif considéré comme injustifié, résultant d'une violation des critères de choix des travailleurs à licencier. Ainsi, la juridiction de renvoi indique qu'un travailleur licencié de manière illicite à ce titre peut, en vertu de la loi n° 223/1991, prétendre à sa réintégration au sein de l'entreprise si le contrat de travail à durée indéterminée a été conclu jusqu'au 7 mars 2015, alors que le décret législatif no 23/2015, applicable aux contrats conclus postérieurement à cette date, ne prévoit que le versement d'une indemnité.

23 Or, dans la mesure où la situation juridique de la requérante au principal ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union, il convient de constater que l'interprétation sollicitée de l'article 30 de la Charte, ayant trait à la protection en cas de licenciement injustifié, ainsi que des articles 20, 21, 34 et 47 de la Charte, n'a aucun rapport avec l'objet du litige au principal.

24 Selon une jurisprudence constante, lorsqu'une situation juridique ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union, la Cour n'est pas compétente pour en connaître et les dispositions de la Charte éventuellement invoquées ne sauraient, à elles seules, fonder cette compétence (voir, en ce sens, ordonnances du 10 octobre 2013, *Nagy e.a.*, C-488/12 à C-491/12 et C-526/12, non publiée, EU:C:2013:703, point 17, ainsi que du 16 janvier 2014, *Weigl*, C-332/13, non publiée, EU:C:2014:31, point 14).

25 En effet, les dispositions de la Charte s'adressent, en vertu de l'article 51, paragraphe 1, de celle-ci, aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. L'article 6, paragraphe 1, TUE ainsi que l'article 51, paragraphe 2, de la Charte précisent que cette dernière n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union européenne, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie



pas les compétences et les tâches définies dans les traités. La Cour est donc appelée à interpréter, à la lumière de la Charte, le droit de l'Union dans les limites des compétences attribuées à celle-ci [voir, en ce sens, arrêt du 10 juillet 2014, Julián Hernández e.a., C-198/13, EU:C:2014:2055, point 32; ordonnance du 24 septembre 2019, Spetsializirana prokuratura (Présomption d'innocence), C-467/19 PPU, EU:C:2019:776, point 38, ainsi que arrêt du 19 novembre 2019, TSN et AKT, C-609/17 et C-610/17, EU:C:2019:981, point 42].

26 Il importe, à cet égard, de rappeler que la notion de “mise en œuvre du droit de l'Union”, au sens de l'article 51 de la Charte, présuppose l'existence d'un lien de rattachement entre un acte du droit de l'Union et la mesure nationale en cause, qui dépasse le voisinage des matières visées ou les incidences indirectes de l'une des matières sur l'autre. La Cour a notamment conclu à l'inapplicabilité des droits fondamentaux de l'Union par rapport à une réglementation nationale, en raison du fait que les dispositions de l'Union du domaine concerné n'imposaient aucune obligation spécifique aux États membres à l'égard de la situation en cause au principal. Dès lors, le seul fait qu'une mesure nationale relève d'un domaine dans lequel l'Union dispose de compétences ne saurait la placer dans le champ d'application du droit de l'Union et, donc, entraîner l'applicabilité de la Charte (arrêt du 10 juillet 2014, Julián Hernández e.a., C-198/13, EU:C:2014:2055, points 34 à 36).

27 Contrairement à ce que sous-entend la juridiction de renvoi, il ne suffit donc pas, aux fins de constater que les dispositions du droit italien en cause au principal mettent en œuvre la directive 98/59, que ces dispositions fassent partie d'une réglementation plus large, dont certaines autres dispositions ont été adoptées afin de transposer cette directive. Il faudrait, en effet, pour que soit constatée l'applicabilité de la directive 98/59 et, par conséquent, de la Charte que cette directive impose une obligation spécifique à l'égard de la situation en cause au principal, qui a été mise en œuvre par les dispositions du droit italien concernées.

28 Or, il ne ressort pas de la décision de renvoi qu'une quelconque obligation imposée par la directive 98/59 soit en cause dans le litige au principal.

29 D'une part, il convient de constater que le considérant 2 de la directive 98/59, auquel la juridiction de renvoi se réfère et dont il résulte que cette directive vise à renforcer la protection des travailleurs en cas de licenciements collectifs, n'impose aucune obligation spécifique à l'égard d'une situation telle que celle de la requérante au principal.

30 D'autre part, une telle obligation ne ressort pas des dispositions de la directive 98/59. L'objectif principal de cette directive consiste à faire précéder les licenciements collectifs d'une consultation des représentants des travailleurs et de l'information de l'autorité publique compétente. En vertu de l'article 2, paragraphe 2, de ladite directive, les consultations portent sur les possibilités d'éviter ou de réduire les licenciements collectifs ainsi que sur les possibilités d'atténuer les conséquences par le recours à des mesures sociales d'accompagnement visant, notamment, l'aide au reclassement ou à la reconversion des travailleurs licenciés. Selon l'article 2, paragraphe 3, et l'article 3, paragraphe 1, de la même directive, l'employeur doit notifier à l'autorité publique tout projet de licenciement collectif et lui transmettre les éléments et les renseignements mentionnés à ces dispositions (arrêt du 21 décembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, point 28).

31 La directive 98/59 n'assure de la sorte qu'une harmonisation partielle des règles de protection des travailleurs en cas de licenciements collectifs, à savoir la procédure à suivre lors de tels licenciements (arrêt du 21 décembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, point 29). Ainsi, la Cour a déjà été amenée à préciser que cette directive ne vise pas à établir un mécanisme de compensation financière générale au niveau de l'Union en cas de perte d'emploi et n'harmonise pas non plus les modalités de la cessation définitive des activités d'une entreprise (voir, en ce



sens, arrêt du 10 décembre 2009, Rodríguez Mayor e.a., C-323/08, EU:C:2009:770, points 45 et 51).

32 Or, les modalités de la protection devant être accordée à un travailleur ayant fait l'objet d'un licenciement collectif injustifié résultant d'une violation des critères de choix des travailleurs à licencier sont manifestement dépourvues de rapport avec les obligations de notification et de consultation résultant de la directive 98/59. Ni ces modalités ni lesdits critères de choix ne relèvent du champ d'application de cette directive. Ils demeurent, par conséquent, du ressort des États membres.

33 Il convient également de rappeler que, en vertu de l'article 6 de la directive 98/59, les États membres doivent veiller à ce que les représentants des travailleurs et/ou les travailleurs disposent de procédures administratives et/ou juridictionnelles aux fins de faire respecter les obligations prévues par cette directive. Cet article 6 n'impose pas aux États membres de mesure déterminée en cas de violation des obligations fixées par la directive 98/59, mais leur laisse la liberté de choisir parmi les différentes solutions propres à réaliser l'objectif poursuivi par cette directive, en fonction des différentes situations qui peuvent se présenter. Ainsi que l'a, en substance, rappelé la juridiction de renvoi, ces mesures doivent toutefois assurer une protection juridictionnelle effective et efficace en vertu de l'article 47 de la Charte, et avoir un effet dissuasif réel (voir, par analogie, arrêt du 11 octobre 2007, Paquay, C-460/06, EU:C:2007:601, points 43 à 45).

34 Toutefois, l'article 6 de la directive 98/59 et cette jurisprudence ne s'appliquent qu'aux procédures qui visent à faire respecter les obligations prévues par cette directive. Dans la mesure où il ressort sans équivoque de la décision de renvoi que le litige au principal concerne non pas la violation d'une obligation fixée par ladite directive, mais la violation des critères de choix des travailleurs à licencier, qui relèvent des États membres, ledit article 6 et ladite jurisprudence ne sauraient, en l'occurrence, trouver à s'appliquer.

35 À défaut d'éléments permettant de constater l'applicabilité de la directive 98/59 à la situation juridique de la requérante au principal, il y a lieu de constater, sur le fondement de l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure, que la Cour est manifestement incompétente pour répondre aux questions posées par la Corte d'appello di Napoli (cour d'appel de Naples), par décision du 18 septembre 2019.

Sur les dépens

36 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs, la Cour (septième chambre) ordonne:

La Cour est manifestement incompétente pour répondre aux questions posées par la Corte d'appello di Napoli (cour d'appel de Naples, Italie), par décision du 18 septembre 2019.

Signatures



Ano de 2016:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 1 de dezembro de 2016, processo C-395/15, EU:C:2016:917 (Mohamed Daouidi contra Bootes Plus SL e o.) - Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 2000/78/CE — Igualdade de tratamento em matéria de emprego e de trabalho — Artigos 1.º a 3.º — Proibição da discriminação em razão de uma deficiência — Existência de uma ‘deficiência’ — Conceito de ‘incapacidades físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais duradouras’ — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigos 3.º, 15.º, 21.º, 30.º, 31.º, 34.º e 35.º — Despedimento de um trabalhador em situação de incapacidade temporária para o trabalho, na aceção do direito nacional, por tempo indeterminado:

Sumário do acórdão, disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188207&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2986849>:

«1. A Diretiva 2000/78, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional, deve ser interpretada no sentido de que:

- o facto de a pessoa em causa se encontrar em situação de incapacidade temporária para o trabalho, na aceção do direito nacional, por um período indeterminado, devido a um acidente de trabalho, não significa, por si só, que a limitação da capacidade dessa pessoa possa ser qualificada de «duradoura», na aceção da definição de «deficiência» visada por essa diretiva, lida à luz da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção da ONU);
- entre os indícios que permitem considerar que uma limitação é «duradoura», figuram, designadamente, o facto de, à data do facto alegadamente discriminatório, a incapacidade da pessoa não apresentar uma perspectiva bem delimitada quanto ao seu termo a curto prazo ou o facto de essa incapacidade ser suscetível de se prolongar significativamente antes da recuperação da referida pessoa; e
- no âmbito da verificação do carácter «duradouro», o órgão jurisdicional de reenvio deve basear-se na totalidade dos elementos objetivos de que dispõe, em especial nos documentos e certificados relativos ao estado dessa pessoa, elaborados com base em conhecimentos e em dados médicos e científicos atuais.

Com efeito, a referida diretiva abrange, designadamente, as deficiências de origem accidental. Por conseguinte, se um acidente implica uma limitação, que resulta, designadamente, de lesões físicas, mentais ou psíquicas, cuja interação com diferentes barreiras pode impedir a participação plena e efetiva da pessoa em questão na vida profissional em condições de igualdade com os outros trabalhadores, e se esta limitação é duradoura, tal doença pode enquadrar-se no conceito de «deficiência», na aceção da Diretiva 2000/78.

Além disso, a Convenção da ONU não define o conceito do carácter «duradouro» de uma incapacidade física, mental, intelectual ou sensorial. A Diretiva 2000/78 não define o conceito de «deficiência» nem enuncia o de limitação «duradoura» da capacidade da pessoa, na aceção do referido conceito.

Na falta de remissão expressa para o direito dos Estados-Membros, o conceito de limitação «duradoura» da capacidade da pessoa, na aceção do conceito de «deficiência» visado pela Diretiva 2000/78, deve, portanto, ser objeto de uma interpretação autónoma e uniforme.



Por outro lado, o carácter «duradouro» da limitação deve ser apreciado relativamente ao estado de incapacidade, enquanto tal, da pessoa em causa à data em que o ato alegadamente discriminatório contra si foi adotado.

Por último, quanto ao conceito de carácter «duradouro» de uma limitação no contexto do artigo 1.ª da Diretiva 2000/78 e do objetivo prosseguido por esta diretiva, a importância reconhecida pelo legislador da União às medidas destinadas a adaptar o posto de trabalho em função da deficiência demonstra que teve em vista hipóteses nas quais a participação na vida profissional é impedida durante um longo período.

(cf. n.ºs 44, 45, 49, 51, 53, 54, 59 e disp.)

2. V. texto da decisão.

(cf. n.ºs 61-64, 67, 68)»

NOTA:

Neste processo, o demandante contestava o seu despedimento no processo principal. Com efeito, ainda que estivesse numa situação de incapacidade temporária para o trabalho por tempo indeterminado devido a um acidente de trabalho, o demandante foi despedido por motivo disciplinar. Intentou então no Juzgado de lo Social n.º 33 de Barcelona (Espanha) uma ação na qual pedia, a título principal, a declaração da nulidade do seu despedimento. Esse órgão jurisdicional indicou que existiam fatos suficientes para considerar que o verdadeiro motivo do despedimento do demandante era a sua incapacidade para trabalhar, resultante do acidente de trabalho de que tinha sido vítima. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio questionou-se sobre a questão de saber se esse despedimento devia ser considerado contrário ao direito da União, por constituir uma violação do princípio da não discriminação, do direito à proteção contra os despedimentos ilícitos, do direito a condições de trabalho justas e equitativas, do direito de acesso às prestações de segurança social e do direito à proteção da saúde consagrados, respetivamente, no artigo 21.º, n.º 1, nos artigos 30.º, 31.º, 34.º, n.º 1, e 35.º da Carta. O Tribunal recordou que, ao abrigo de uma jurisprudência constante, quando uma situação jurídica não é abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União, o Tribunal não é competente para se pronunciar, não podendo as disposições da Carta eventualmente invocadas, por si só, fundamentar essa competência. O Tribunal salientou, a este respeito, que importava constatar que, nesta fase do tratamento do processo principal, não tinha sido demonstrado que a situação em causa se enquadrava no âmbito de aplicação de uma disposição do direito da União diferente das que figuram na Carta. Considerou, em especial, no que se refere à Diretiva 2000/78 (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 de 2.12.2000, p. 16), que o facto de uma pessoa se encontrar em situação de incapacidade temporária para o trabalho, na aceção do direito nacional, por um período indeterminado, devido a um acidente de trabalho, não significa que a limitação sofrida por essa pessoa possa ser qualificada de «duradoura», na aceção do conceito de «deficiência» visado por esta diretiva. Neste caso, o Tribunal de Justiça declarou-se incompetente para responder à questão submetida (n.ºs 63, 64, 65, 68).»



• **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 21 de dezembro de 2016, processo C-201/15, EU:C:2016:972 (Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) contra Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis) - Reenvio prejudicial — Diretiva 98/59/CE — Aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos — Artigo 49.º TFUE — Liberdade de estabelecimento — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 16.º — Liberdade de empresa — Regulamentação nacional que confere a uma autoridade administrativa o poder de se opor a despedimentos coletivos após avaliação das condições do mercado de trabalho, da situação da empresa e do interesse da economia nacional — Grave crise económica — Taxa de desemprego nacional particularmente elevada:**

Sumário do acórdão, disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188200&pageIn-dex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4172127>

«1. A Diretiva 98/59/CE do Conselho, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe, em princípio, a uma regulamentação nacional por força da qual, na falta de acordo com os representantes dos trabalhadores sobre um projeto de despedimento coletivo, um empregador só pode proceder a esse despedimento se a autoridade pública nacional competente a quem deve ser notificado esse projeto não adotar, no prazo previsto na referida regulamentação e após análise do dossiê e avaliação das condições do mercado de trabalho, da situação da empresa e do interesse da economia nacional, uma decisão fundamentada de não autorizar a realização de todos ou parte dos despedimentos previstos. Todavia, o mesmo não se aplica se, tendo em conta os três critérios de avaliação para que remete essa regulamentação e a aplicação concreta que deles faz a referida autoridade pública, sob fiscalização dos órgãos jurisdicionais competentes, a referida regulamentação tiver por consequência privar as disposições desta diretiva do seu efeito útil, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Com efeito, a Diretiva 98/59 só procede a uma harmonização parcial das regras de proteção dos trabalhadores em caso de despedimento coletivo, a saber, o procedimento a seguir nesses despedimentos. Deste modo, esta diretiva não prejudica a liberdade de o empregador proceder ou não a despedimentos coletivos. A referida diretiva não precisa, nomeadamente, as circunstâncias em que o empregador deve prever despedimentos coletivos e não influi em nada na sua liberdade de decisão quanto a saber se e quando deve apresentar um projeto de despedimento coletivo. Por conseguinte, as condições materiais a que, sendo caso disso, está sujeita a possibilidade de o empregador proceder ou não a despedimentos coletivos não estão, em princípio, abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 98/59, pelo que continuam a ser da competência dos Estados-Membros.

Todavia, embora a Diretiva 98/59 assegure apenas uma harmonização parcial das regras de proteção dos trabalhadores em caso de despedimentos coletivos, também é verdade que o caráter limitado dessa harmonização não pode ter por consequência retirar efeito útil às disposições desta diretiva. Portanto, um Estado-Membro não pode, nomeadamente, adotar uma medida nacional que, embora garanta um nível reforçado à proteção dos direitos dos trabalhadores contra os despedimentos coletivos, tenha, no entanto, por consequência retirar efeito útil aos artigos 2.º a 4.º da referida diretiva. O mesmo se verifica em presença de uma regulamentação nacional que sujeita os despedimentos coletivos ao assentimento prévio de uma autoridade pública se, por exemplo, em razão de critérios relativamente aos quais essa autoridade é chamada a pronunciar-se ou da forma como os interpreta e aplica concretamente, ficar excluída, na prática, qualquer possibilidade efetiva de o empregador proceder a esses despedimentos coletivos.

(cf. n.ºs 29 a 31, 33, 36 a 38, 44 e disp. 1)



2. O artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional por força da qual um empregador, na falta de acordo com os representantes dos trabalhadores sobre um projeto de despedimento coletivo, só pode proceder a esse despedimento se a autoridade pública nacional competente a quem deve ser notificado esse projeto não adotar, no prazo previsto na referida regulamentação e após análise do dossiê e avaliação das condições do mercado de trabalho, da situação da empresa e do interesse da economia nacional, uma decisão fundamentada de não autorizar a realização de todos ou parte dos despedimentos previstos.

Com efeito, tal regulamentação nacional constitui uma ingerência importante em determinadas liberdades de que gozam geralmente os operadores económicos. Consequentemente, é suscetível de tornar menos atrativo o acesso ao mercado nacional e, em caso de acesso a esse mercado, reduzir consideravelmente ou até suprimir as possibilidades de os operadores de outros Estados-Membros, que optaram assim por se instalar num novo mercado, modular, posteriormente, a sua atividade nesse mercado ou renunciarem à mesma, prescindindo por esse motivo dos trabalhadores anteriormente contratados. Nestas condições, tal regulamentação nacional pode constituir um sério obstáculo ao exercício da liberdade de estabelecimento nesse Estado-Membro.

Esta restrição à liberdade de estabelecimento só pode ser admitida se for justificada por razões imperiosas de interesse geral. Acresce que a referida regulamentação só pode beneficiar de tal justificação se for conforme com os direitos fundamentais cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça. No caso em apreço, a regulamentação nacional em causa comporta uma limitação ao exercício da liberdade de empresa consagrada no artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Entre as razões imperiosas de interesse geral reconhecidas pelo Tribunal de Justiça, figuram a proteção dos trabalhadores e a promoção do emprego e da contratação. Assim, o Tribunal de Justiça já admitiu, nomeadamente, que considerações relativas à manutenção do emprego podem constituir, em certas circunstâncias e em determinadas condições, justificações aceitáveis para uma regulamentação nacional que tenha por efeito entravar a liberdade de estabelecimento.

Para que assim seja, é necessário que as referidas restrições sejam adequadas a garantir o objetivo de interesse geral que prosseguem e não ultrapassem o necessário para o atingir. A este respeito, o simples facto de um Estado-Membro prever, na sua legislação nacional, que os projetos de despedimento coletivo devem, antes de ser executados, ser notificados a uma autoridade nacional, que é dotada de poderes de fiscalização que lhe permitem, em determinadas circunstâncias, opor-se a esse projeto por motivos relacionados com a proteção dos trabalhadores e do emprego, não pode ser considerado contrário à liberdade de estabelecimento garantida pelo artigo 49.º TFUE nem à liberdade de empresa consagrada no artigo 16.º da Carta. Em primeiro lugar, tal regime não tem de modo nenhum como consequência excluir, pela sua própria natureza, qualquer possibilidade de as empresas procederem a despedimentos coletivos, uma vez que visa apenas regular essa possibilidade com vista, neste domínio sensível, a uma conciliação e um justo equilíbrio entre os interesses ligados à proteção dos trabalhadores e do emprego, nomeadamente contra os despedimentos sem justa causa e contra as consequências dos despedimentos coletivos para os trabalhadores, e os relacionados com a liberdade de estabelecimento e a liberdade de empresa dos operadores económicos, consagrados nos artigos 49.º TFUE e 16.º da Carta. Prevista assim no seu princípio, esta regulação das condições em que se pode proceder a despedimentos coletivos é, por conseguinte, suscetível de satisfazer as exigências que decorrem do princípio da proporcionalidade e, em consequência, ser compatível, sob esse prisma, com os artigos 49.º TFUE e 16.º da Carta.

Em segundo lugar, relativamente às modalidades concretas que caracterizam o referido regime de regulação dos despedimentos coletivos, em especial os três critérios que a autoridade pública



competente deve ter em conta para decidir se se opõe ou não a um despedimento coletivo, o primeiro de entre eles, a saber, o critério do «interesse da economia nacional», não pode ser admitido porquanto prossegue um objetivo de natureza económica, que não pode constituir uma razão de interesse geral que justifique uma restrição de uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado. Em contrapartida, no que respeita aos dois outros critérios de apreciação a que se refere a regulamentação nacional em causa, a saber, a «situação da empresa» e as «condições do mercado de trabalho», afigura-se, a priori, que podem efetivamente estar relacionados com os objetivos legítimos de interesse geral que são a proteção dos trabalhadores e do emprego. Todavia, estes critérios estão formulados em termos muito gerais e imprecisos. Tais critérios que não são precisos e não assentam assim em condições objetivas e controláveis, ultrapassam o necessário para atingir os objetivos indicados e, portanto, não podem cumprir os requisitos do princípio da proporcionalidade. Daqui resulta que um regime de fiscalização e de oposição como o instituído pela regulamentação em causa no processo principal não preenche, em razão das suas modalidades concretas, os requisitos do princípio da proporcionalidade e viola, por conseguinte, o artigo 49.º TFUE. Pelos mesmos motivos, tal regulamentação viola também o princípio da proporcionalidade previsto no artigo 52.º, n.º 1, da Carta e, em consequência, o seu artigo 16.º

Por outro lado, a eventual existência, num Estado-Membro, de um contexto caracterizado por uma grave crise económica e uma taxa de desemprego particularmente elevada não é suscetível de afetar esta interpretação. Com efeito, excetuando a possibilidade de determinados entraves à liberdade de estabelecimento resultantes de medidas nacionais poderem estar justificados à luz de determinadas razões imperiosas de interesse geral, os Tratados não preveem, em contrapartida, que, fora dessas hipóteses, essa disposição de direito primário possa ser derogada ou pura e simplesmente afastada pelo facto da existência de um contexto nacional.

(cf. n.ºs 55 a 57, 61, 65, 66, 73 a 75, 80, 83, 88, 90, 94 a 100, 102 a 104, 107, 108, disp. 1 e 2)

3. O caso em que uma sociedade que previa proceder a despedimentos coletivos é uma sociedade em cujo capital um grupo multinacional de sociedades com sede noutro Estado-Membro dispõe de uma participação maioritária que lhe permite exercer uma influência efetiva nas decisões da referida sociedade e determinar as respetivas atividades insere-se na liberdade de estabelecimento. Nestas condições, admitindo que a regulamentação nacional que confere a uma autoridade administrativa o poder de se opor a despedimentos coletivos após avaliação das condições do mercado de trabalho, da situação da empresa e do interesse da economia nacional produza efeitos restritivos na livre circulação de capitais, estes são a consequência inevitável de um eventual obstáculo à liberdade de estabelecimento e não justificam uma análise autónoma na ótica do artigo 63.º TFUE relativo à livre circulação de capitais.

(cf. n.º 59)»



Ano de 2015:

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Décima Secção) de 5 de fevereiro de 2015, processo C-117/14, EU:C:2015:60 (Grima Janet Nisttahuz Poclava contra Jose María Ariza Toledano) - Reenvio prejudicial — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Acordo-quadro CES, UNICE, CEEP relativo a contratos de trabalho a termo — Legislação nacional que prevê um período experimental de um ano para o contrato de trabalho por tempo indeterminado — Aplicação do direito da União — Inexistência — Incompetência do Tribunal de Justiça:

Sumário do acórdão, disponível em

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=172078&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4173422>

«1. V. texto da decisão.

(cf. n.º 28, 29, 38, 40, 41, 44)

2. A Diretiva 1999/70, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo, e o acordo-quadro são aplicáveis a todos os trabalhadores que fornecem prestações remuneradas no quadro de uma relação laboral a termo que os vincula à sua entidade patronal. Em virtude do artigo 2.º, n.º 1, do acordo-quadro, o mesmo é aplicável aos trabalhadores contratados a termo ou que sejam partes numa relação laboral, nos termos definidos pela lei, pelas convenções coletivas ou pelas práticas vigentes em cada Estado-Membro.

Em conformidade com as definições constantes do artigo 3.º do acordo-quadro, um «trabalhador contratado a termo» é um «trabalhador titular de um contrato de trabalho ou de uma relação laboral concluído diretamente entre um empregador e um trabalhador, cuj[o] [termo] seja determinado por condições objetivas, tais como a definição de uma data concreta, de uma tarefa específica ou de um certo acontecimento».

Um contrato como o «contrato de trabalho por tempo indeterminado de apoio aos empreendedores», previsto pelo direito nacional, caracterizado pelo facto de o contrato ser celebrado por tempo indeterminado e por ser regulado pelas disposições do estatuto dos trabalhadores e pelas convenções coletivas aplicáveis aos contratos por tempo indeterminado, com exceção da duração do período experimental, não é um contrato a termo abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 1999/70. Com efeito, o período experimental serve, no essencial, para verificar a aptidão e as capacidades do trabalhador, ao passo que o contrato a termo é utilizado quando o termo do contrato ou da relação laboral é determinado por condições objetivas.

(cf. n.º 31-34, 36, 38)

3. V. texto da decisão.

(cf. n.º 43)»



Ano de 2009:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 16 de julho de 2009, processo C-12/08, EU:C:2009:466 (Mono Car Styling SA, em liquidação contra Dervis Odemis e o.) - Pedido de decisão prejudicial - Directiva 98/59/CE - Artigos 2.º e 6.º - Procedimento de informação e consulta do pessoal em caso de despedimentos colectivos - Obrigações da entidade patronal - Direito de recurso dos trabalhadores - Exigência de interpretação conforme:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigos 2.º e 6.º da Directiva 98/59/CE do Conselho, de 20 de Julho de 1998, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos colectivos (JO L 225, p. 16).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Mono Car Styling SA (a seguir «Mono Car»), sociedade em liquidação, a alguns dos seus antigos trabalhadores relativamente ao despedimento colectivo de que foram alvo.

Quadro jurídico

Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

3 Sob a epígrafe «Direito a um processo equitativo», o artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de Novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), prevê:

«Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. [...]»

Direito comunitário

4 A Directiva 98/59 codificou a Directiva 75/129/CEE do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1975, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos colectivos (JO L 48, p. 29; EE 05 F2 p. 54).

5 Nos termos do segundo, sexto, décimo e décimo segundo considerandos da Directiva 98/59:

«(2) Considerando que se deve reforçar a protecção dos trabalhadores em caso de despedimento colectivo, tendo em conta a necessidade de um desenvolvimento económico e social equilibrado na Comunidade;
[...]

(6) Considerando que a Carta comunitária dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores, adoptada na reunião do Conselho Europeu realizada em Estrasburgo, em 9 de Dezembro de 1989, pelos chefes de Estado ou de Governo de onze Estados-Membros declara, nomeadamente, no primeiro parágrafo, primeira frase, e no segundo parágrafo do seu ponto 7, no primeiro parágrafo do seu ponto 17 e no terceiro travessão do seu ponto 18;



7. A concretização do mercado interno deve conduzir a uma melhoria das condições da vida e de trabalho dos trabalhadores na Comunidade Europeia.

Esta melhoria deve implicar, nos casos em que tal for necessário, o desenvolvimento de certos aspectos da regulamentação do trabalho, designadamente os relacionados com os processos de despedimento colectivo ou as falências.

[...]

17. A informação, a consulta e a participação dos trabalhadores devem ser desenvolvidas segundo regras adequadas e tendo em conta as práticas em vigor nos diferentes Estados-Membros.

[...]

18. A informação, a consulta e a participação referidas devem ser accionadas em tempo útil, nomeadamente nos seguintes casos:

[...]

– por ocasião de processos de despedimento colectivo,

[...];

[...]

(10) Considerando que é conveniente dar aos Estados-Membros a possibilidade de prever que os representantes dos trabalhadores possam recorrer a peritos em virtude da complexidade técnica das matérias susceptíveis de informação e de consulta;

[...]

(12) Considerando que é conveniente que os Estados-Membros zelem por que os representantes dos trabalhadores e/ou os trabalhadores tenham à sua disposição processos administrativos e/ou judiciais destinados a assegurar a observância das obrigações instituídas pela presente directiva».

6 O artigo 2.º da Directiva 98/59 determina:

«1. Sempre que tenciona efectuar despedimentos colectivos, a entidade patronal é obrigada a consultar em tempo útil os representantes dos trabalhadores, com o objectivo de chegar a um acordo.

2. As consultas incidirão, pelo menos, sobre as possibilidades de evitar ou de reduzir os despedimentos colectivos, bem como sobre os meios de atenuar as suas consequências recorrendo a medidas sociais de acompanhamento destinadas, nomeadamente, a auxiliar a reintegração ou reconversão dos trabalhadores despedidos.

Os Estados-Membros podem prever que os representantes dos trabalhadores possam recorrer a peritos, nos termos das legislações e/ou práticas nacionais.

3. Para que os representantes dos trabalhadores possam formular propostas construtivas, o empregador deve, em tempo útil, no decurso das consultas:

a) Facultar-lhes todas as informações necessárias;

b) Comunicar-lhes, sempre por escrito:

i) os motivos do despedimento previsto,



- ii) o número e as categorias dos trabalhadores a despedir,
- iii) o número e as categorias dos trabalhadores habitualmente empregados,
- iv) o período durante o qual se pretende efectuar os despedimentos,
- v) os critérios a utilizar na selecção dos trabalhadores a despedir, na medida em que as leis e/ou práticas nacionais dêem essa competência ao empregador,
- vi) o método previsto para o cálculo de qualquer eventual indemnização de despedimento que não a que decorre das leis e/ou práticas nacionais.

O empregador deve remeter cópia à autoridade pública competente pelo menos dos elementos da comunicação escrita previstos nas subalíneas i) a v) da alínea b).

4. As obrigações previstas nos n.ºs 1, 2 e 3 são aplicáveis independentemente de a decisão dos despedimentos colectivos ser tomada pelo empregador ou por uma empresa que o controle.

Quanto às alegadas infracções às obrigações de informação, consulta e notificação previstas na presente directiva, não será tomada em consideração qualquer justificação do empregador fundamentada no facto de as informações necessárias não lhe terem sido fornecidas pela empresa cuja decisão deu origem dos despedimentos colectivos.»

7 O artigo 3.º da Directiva 98/59 estabelece:

«1. O empregador deve notificar por escrito a autoridade pública competente de qualquer projecto de despedimento colectivo.
[...]

A notificação deve conter todas as informações úteis respeitantes ao projecto de despedimento colectivo e às consultas aos representantes dos trabalhadores previstas no artigo 2.º, nomeadamente, os motivos do despedimento, o número de trabalhadores a despedir, o número dos trabalhadores habitualmente empregados e o período no decurso do qual se pretende efectuar os despedimentos.

2. O empregador deve remeter aos representantes dos trabalhadores uma cópia da notificação prevista no n.º 1.

Os representantes dos trabalhadores podem transmitir as suas eventuais observações à autoridade pública competente.»

8 Nos termos do artigo 5.º da Directiva 98/59:

«A presente directiva não prejudica a faculdade que os Estados-Membros têm de aplicar ou de introduzir disposições legislativas, regulamentares ou administrativas mais favoráveis aos trabalhadores ou de permitir ou promover a aplicação de disposições convencionais mais favoráveis aos trabalhadores.»

9 O artigo 6.º da Directiva 98/59 determina:



«Os Estados-Membros devem prever a existência de procedimentos administrativos e/ou judiciais para fazer cumprir as obrigações instituídas pela presente directiva a que possam recorrer os representantes dos trabalhadores e/ou os trabalhadores.»

Direito nacional

10 A Directiva 75/129 foi transposta para o ordenamento jurídico belga pela convenção colectiva de trabalho n.º 24, de 2 de Outubro de 1975, relativa ao procedimento de informação e consulta dos representantes dos trabalhadores em matéria de despedimentos colectivos, que adquiriu carácter vinculativo por força do Decreto real de 21 de Janeiro de 1976 (Moniteur belge de 17 de Fevereiro de 1976, p. 1716), conforme alterada pela convenção colectiva de trabalho n.º 24 quater, de 21 de Dezembro de 1993, tornada vinculativa pelo Decreto real de 28 de Fevereiro de 1994 (Moniteur belge de 15 de Março de 1994, p. 6345, a seguir «convenção colectiva n.º 24»).

11 Nos termos do artigo 6.º da convenção colectiva n.º 24:

«Sempre que tencione efectuar um despedimento colectivo, o empregador é obrigado a informar previamente os representantes dos trabalhadores e a consultá-los; essas informações prestam-se no conselho de empresa ou, na falta deste, à delegação sindical [...]

Não existindo o conselho de empresa ou delegação sindical, devem ser prestadas ao pessoal ou aos seus representantes.

As consultas têm por objecto as possibilidades de evitar ou de reduzir o despedimento colectivo e de atenuar as suas consequências pelo recurso a medidas sociais de acompanhamento destinadas, nomeadamente, à ajuda à reclassificação ou à reconversão dos trabalhadores despedidos.

A este propósito, o empregador deve fornecer aos representantes dos trabalhadores todas as informações úteis e, em qualquer caso, por comunicação por escrito, os motivos do projecto de despedimento, os critérios previstos de selecção dos trabalhadores a despedir, o número e a categoria dos trabalhadores a despedir, o número e as categorias dos trabalhadores habitualmente empregados e o método de cálculo previsto para qualquer eventual indemnização por despedimento que não decorra da lei ou de uma convenção colectiva de trabalho, o período durante o qual os despedimentos devem ser efectuados, para permitir que os representantes dos trabalhadores formulem as suas observações e sugestões e que estas possam ser tomadas em consideração.»

12 A Lei belga de 13 de Fevereiro de 1998, relativa a disposições a favor do emprego (Moniteur belge de 19 de Fevereiro de 1998, p. 4643, a seguir «Lei de 1998»), inclui um capítulo VII, sob a epígrafe «Despedimentos colectivos». Nos termos do artigo 66.º desta lei:

«1. O empregador que tencione proceder a um despedimento colectivo deve respeitar o procedimento de informação e de consulta previsto em matéria de despedimento colectivo, nos termos do estipulado numa convenção colectiva de trabalho celebrada no âmbito do Conselho Nacional do Trabalho.

A este respeito, o empregador deve preencher as seguintes condições:

1.º Deve apresentar ao conselho de empresa ou, na falta deste, à delegação sindical ou, na falta desta, aos trabalhadores, um relatório escrito no qual comunique a sua intenção de proceder a um despedimento colectivo;



2.º Deve poder produzir prova de que, a respeito da intenção de proceder a um despedimento colectivo, reuniu o conselho de empresa ou, na falta deste, se reuniu com a delegação sindical ou, na falta desta, com os trabalhadores;

3.º Deve permitir aos membros que representam o pessoal no conselho de empresa ou, na falta deste, aos membros da delegação sindical ou, na falta desta, aos trabalhadores, fazer perguntas relativas ao despedimento colectivo pretendido e apresentar argumentos ou efectuar contrapropostas a este respeito;

4.º Deve ter analisado as perguntas, argumentos e contrapropostas referidas em 3.º e ter-lhes respondido.

O empregador deve produzir a prova de que preencheu as condições definidas no parágrafo precedente.

2. O empregador deve notificar a intenção de proceder ao despedimento colectivo ao funcionário designado pelo Rei. Essa notificação deve confirmar que as condições impostas no n.º 1, segundo parágrafo, foram preenchidas.

Uma cópia da notificação é transmitida, no dia do seu envio ao funcionário referido no parágrafo anterior, ao conselho de empresa e, na falta deste, à delegação sindical, e é afixada na empresa. Além disso, no dia da afixação, é enviada uma cópia, por carta registada, aos trabalhadores que são objecto do despedimento colectivo e cujo contrato de trabalho já terminou no dia da afixação.»

13 O artigo 67.º da Lei de 1998 estabelece:

«O trabalhador despedido só pode impugnar o despedimento com fundamento no desrespeito do procedimento de informação e de consulta se o empregador não tiver cumprido as condições previstas no artigo 66.º, n.º 1, segundo parágrafo.

O trabalhador despedido não pode impugnar o despedimento com fundamento no desrespeito do procedimento de informação e consulta se os representantes do pessoal no conselho de empresa ou, na falta deste, os membros da delegação sindical ou, na falta desta, os trabalhadores que deveriam ser informados e consultados não tiverem notificado ao empregador quaisquer objecções quanto ao cumprimento de uma ou mais das condições previstas no artigo 66.º, n.º 1, segundo parágrafo, no prazo de 30 dias a contar da data de afixação prevista no artigo 66.º, n.º 2, segundo parágrafo.

No prazo de 30 dias a contar da data do seu despedimento, ou a contar da data em que os despedimentos adquiriram o carácter de despedimento colectivo, o trabalhador despedido deve informar o empregador, por carta registada, de que impugna o despedimento com fundamento no desrespeito do procedimento de informação e de consulta.»

14 Em caso de contestação, por parte dos trabalhadores despedidos, actuando individualmente, quanto ao respeito do procedimento de informação e de consulta, e desde que essa impugnação seja procedente, os artigos 68.º e 69.º da Lei de 1998 prevêem, respectivamente, quer a suspensão do prazo de pré-aviso quer a reintegração do trabalhador.



Litígio no processo principal e questões prejudiciais

15 O órgão jurisdicional de reenvio deve apreciar o recurso que a Mono Car interpôs de uma sentença que o tribunal du travail de Liège proferiu em 3 de Fevereiro de 2006 num processo entre as partes no processo principal, tendo D. Odemis e o. interposto igualmente recurso subordinado dessa sentença.

16 A Mono Car, filial do grupo Mono International, fabricava peças e acessórios de decoração e de revestimento interior para diversos construtores automóveis. Em 2004, na sequência de importantes perdas, o conselho de administração da Mono Car decidiu estudar a possibilidade de proceder à liquidação voluntária da sociedade ou a uma redução substancial dos efectivos.

17 Informou o conselho de empresa da sua situação financeira e da possibilidade de despedimentos colectivos. Em seguida, subscreveu com todos os representantes das organizações sindicais um projecto de acordo social escrito, posteriormente ratificado por convenção colectiva de trabalho, que definia as modalidades da reestruturação da empresa e as condições do despedimento colectivo, designadamente a dispensa dos pré-avisos, bem como os elementos de cálculo da indemnização de despedimento e o montante da indemnização por danos morais. Na referida convenção colectiva de trabalho ficou especificado que a Mono Car respeitou o procedimento de informação e consulta relativo ao despedimento colectivo.

18 A assembleia-geral do pessoal da Mono Car aprovou o referido plano social e o conselho de empresa validou o voto da referida assembleia.

19 Em 14 de Junho de 2004, a Mono Car transmitiu à autoridade pública competente a lista dos 30 trabalhadores abrangidos pelo despedimento colectivo, bem como os critérios utilizados na sua selecção, e despediu esses trabalhadores com efeitos a partir de 21 de Junho de 2004. Os representantes do pessoal no conselho de empresa não levantaram nenhuma objecção no que respeita ao cumprimento de uma ou várias das condições definidas no artigo 66.º da Lei de 1998.

20 Em 15 de Junho de 2004, a autoridade pública competente concedeu a redução para um dia do prazo de espera prévio ao despedimento e declarou que o procedimento de informação e de consulta tinha sido respeitado.

21 No entanto, após uma reunião entre a Mono Car e os trabalhadores despedidos, 21 destes trabalhadores impugnaram no tribunal du travail de Liège a regularidade deste procedimento, ao abrigo do artigo 67.º, terceiro parágrafo, da Lei de 1998, e solicitaram, por um lado, a sua reintegração na empresa, bem como o pagamento das remunerações que deixaram de auferir a partir da data da cessação do contrato, e, por outro, uma indemnização pelos prejuízos materiais e morais sofridos.

22 Por sentença de 3 de Fevereiro de 2006, o tribunal du travail de Liège julgou admissível a acção intentada e parcialmente procedentes os pedidos, condenando a Mono Car no pagamento de uma indemnização pelos prejuízos materiais causados devido ao não respeito do procedimento de informação e de consulta. A título de incumprimentos, esse tribunal apontou a inexistência de um relatório escrito e de diálogo no conselho de empresa, a inobservância do prazo de espera prévio ao despedimento, bem como a procura de concertação social fora do conselho de empresa.

23 A Mono Car interpôs recurso desta sentença para a cour du travail de Liège, pedindo a sua reforma integral. Os trabalhadores recorridos também interpuseram recurso subordinado, pedindo o aumento das quantias atribuídas para ressarcimento do prejuízo material e o reconhecimento de que tinham sofrido um prejuízo moral.



24 Foi neste quadro que a cour du travail de Liège, após ter julgado admissíveis tanto o recurso principal como o subordinado, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) [...]

O artigo 6.º da Directiva 98/59[...] deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição nacional que, como o artigo 67.º da [Lei de 1998], prevê que um trabalhador só pode impugnar o despedimento com fundamento no desrespeito do procedimento de informação e de consulta se o empregador não tiver cumprido as condições previstas no artigo 66.º, [n.º] 1, segundo parágrafo, da mesma lei, e desde que os representantes do pessoal no conselho de empresa ou, na falta deste, os membros da delegação sindical ou, na falta desta, os trabalhadores que deveriam ser informados e consultados tenham notificado o empregador das suas objecções quanto ao cumprimento de uma ou mais das condições previstas no [referido] artigo 66.º, [n.º] 1, segundo parágrafo, no prazo de 30 dias a contar da data de afixação prevista no artigo 66.º, [n.º] 2, segundo parágrafo, e que o trabalhador despedido tenha informado o empregador, por carta registada, de que impugna o despedimento com fundamento no desrespeito do procedimento de informação e de consulta e solicita a reintegração no seu posto de trabalho no prazo de 30 dias a contar da data do seu despedimento ou a contar da data em que os despedimentos adquiriram o carácter de despedimento colectivo?

2) [...]

Pressupondo que o artigo 6.º da Directiva 98/59[...] possa ser interpretado no sentido de que autoriza um Estado-Membro a adoptar uma disposição nacional, como o artigo 67.º da [Lei de 1998], um tal regime é compatível com os direitos fundamentais dos indivíduos, que fazem parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é assegurado pelo juiz comunitário, e mais particularmente com o artigo 6.º da [CEDH]?

3) [...]

Um órgão jurisdicional nacional chamado a conhecer de um litígio entre dois particulares, neste caso um trabalhador e o seu antigo empregador, pode afastar a aplicação de uma disposição de direito interno contrária ao disposto numa directiva comunitária, como sucede com o artigo 67.º da [Lei de 1998], a fim de aplicar outras disposições de direito interno que hipoteticamente transpõem de forma correcta uma directiva comunitária, como as disposições da convenção colectiva [n.º 24], mas cuja aplicação efectiva é posta em causa pela disposição de direito interno contrária às disposições de uma directiva comunitária, no caso o artigo 67.º da [Lei de 1998]?

4) [...]

a) O artigo 2.º da Directiva 98/59[...], em particular os n.ºs 1, 2 e 3, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição nacional, como o artigo 66.º, [n.º] 1, da [Lei de 1998], na medida em que este dispõe que um empregador que pretende cumprir as obrigações que lhe incumbem no quadro de um despedimento colectivo só terá de provar que cumpriu as seguintes condições [...]:

1.º ter apresentado ao conselho de empresa ou, na falta deste, à delegação sindical ou, na falta desta, aos trabalhadores, um relatório escrito no qual comunique a sua intenção de proceder a um despedimento colectivo;

2.º [...] produzir prova de que, a respeito da intenção de proceder a um despedimento colectivo, reuniu o conselho de empresa ou, na falta



deste, se reuniu com a delegação sindical ou, na falta desta, com os trabalhadores;

3.º [...] ter permitido aos membros que representam o pessoal no conselho de empresa ou, na falta deste, aos membros da delegação sindical ou, na falta desta, aos trabalhadores, fazer perguntas relativas ao despedimento colectivo pretendido e apresentar argumentos ou efectuar contrapropostas a este respeito;

4.º [...] ter analisado as perguntas, argumentos e contrapropostas referidas em 3.º e ter-lhes respondido?

b) A mesma disposição [da Directiva 98/59] deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma disposição nacional, como o artigo 67.º, segundo parágrafo, da [Lei de 1998], que dispõe que o trabalhador despedido só pode impugnar o despedimento com fundamento no desrespeito do procedimento de informação e de consulta se o empregador não tiver cumprido as condições previstas no artigo 66.º, [n.º] 1, segundo parágrafo, a que se refere [a alínea a) da presente questão]?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

25 O Governo belga suscita uma excepção de inadmissibilidade a propósito das questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio. Sustenta, por um lado, que as disposições da Lei de 1998 não são aplicáveis no processo principal, dado que esta lei visa unicamente os pedidos de reintegração ou de suspensão do pré-aviso dos trabalhadores, previstos nos seus artigos 68.º e 69.º, quando, no âmbito dos recursos interpostos, não haviam sido formulados pedidos com esse teor. Por outro lado, alega que a Directiva 98/59 não procede à harmonização das vias de recurso contra os despedimentos colectivos.

26 O referido governo também considera que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível por ser relativo à interpretação do direito nacional e porque o órgão jurisdicional de reenvio não expôs correctamente o alcance do direito belga aplicável.

27 A este respeito, recorde-se que, no âmbito do processo instituído pelo artigo 234.º CE, compete apenas ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (v., designadamente, acórdãos de 18 de Julho de 2007, Lucchini, C-119/05, Colect., p. I-6199, n.º 43, e de 22 de Dezembro de 2008, Magoora, C-414/07, Colect., p. I-0000, n.º 22).

28 Assim, o Tribunal de Justiça só se pode recusar a apreciar um pedido de decisão prejudicial apresentado por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação solicitada do direito comunitário não tem relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispõe dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe foram submetidas (v., designadamente, acórdãos de 13 de Março de 2001, PreussenElektra, C-379/98,



Colect., p. I-2099, n.º 39; de 5 de Dezembro de 2006, Cipolla e o., C-94/04 e C-202/04, Colect., p. I-11421, n.º 25; e Magoora, já referido, n.º 23).

29 Relativamente ao presente processo prejudicial, cabe reconhecer, em primeiro lugar, que a decisão de reenvio inclui uma exposição circunstanciada do quadro jurídico e factual do litígio no processo principal e das razões pelas quais o órgão jurisdicional de reenvio considera que a resposta às questões submetidas é necessária para proferir a sua decisão.

30 Em segundo lugar, embora seja verdade que o pedido de decisão prejudicial refere divergências na jurisprudência nacional sobre o âmbito do direito nacional aplicável, não é menos certo que as questões submetidas são relativas à interpretação do direito comunitário e que essa interpretação é necessária para a solução do litígio no processo principal.

31 Por conseguinte, o pedido de decisão prejudicial deve ser julgado admissível.

Quanto à primeira questão e à segunda parte da quarta questão

32 Através destas questões, que importa apreciar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 6.º da Directiva 98/59, em conjugação com o seu artigo 2.º, n.ºs 1 a 3, se opõe a uma disposição nacional, como o artigo 67.º da Lei de 1998, que, em caso de contestação apresentada por trabalhadores actuando em nome individual quanto ao respeito, pelo empregador, do procedimento de informação e de consulta previsto nessa directiva, por um lado, limita as acusações que podem ser formuladas quanto ao não respeito das obrigações impostas por uma disposição, como o artigo 66.º, n.º 1, segundo parágrafo, desta lei, e, por outro lado, impõe como condição de admissibilidade dessa contestação a notificação prévia ao empregador, pelos representantes do pessoal no conselho de empresa, de objecções quanto ao cumprimento dessas obrigações, bem como a comunicação prévia ao empregador, pelo trabalhador em causa, de que este contesta que o procedimento de informação e de consulta tenha sido respeitado.

33 Nos termos do artigo 6.º da Directiva 98/59, os Estados-Membros devem prever a existência de procedimentos administrativos e/ou judiciais a que possam recorrer os representantes dos trabalhadores e/ou os trabalhadores para fazer cumprir as obrigações instituídas por esta directiva.

34 Assim, resulta dos termos desta disposição que os Estados-Membros são obrigados a instituir procedimentos que permitam garantir o respeito das obrigações previstas pela Directiva 98/59. Em contrapartida, e na medida em que esta directiva nada mais acrescenta a respeito dessa obrigação, cabe aos Estados-Membros definir as modalidades desses procedimentos.

35 Contudo, cumpre recordar que, embora a Directiva 98/59 assegure apenas uma harmonização parcial das normas de protecção dos trabalhadores em caso de despedimentos colectivos, também é verdade que o carácter limitado dessa harmonização não pode retirar efeito útil às disposições da referida directiva (v., neste sentido, no que respeita à Directiva 75/129, acórdão de 8 de Junho de 1994, Comissão/Reino Unido, C-383/92, Colect., p. I-2479, n.º 25).

36 Por conseguinte, embora caiba aos Estados-Membros regular os procedimentos que permitam assegurar o respeito das obrigações previstas na Directiva 98/59, essa regulação não pode, todavia, privar de efeito útil as disposições desta.

37 No presente caso, é pacífico que a legislação belga prevê, para os representantes dos trabalhadores, um direito de recurso que, por um lado, não é limitado no que respeita às acusações que podem ser deduzidas e, por outro, não está subordinado a condições específicas, para além



das condições gerais de admissibilidade das acções judiciais de direito interno. Do mesmo modo, está assente que o artigo 67.º da Lei de 1998 confere aos trabalhadores um direito individual de impugnação, embora limitado quanto às acusações que podem ser deduzidas e condicionado pela formulação prévia de objecções pelos representantes dos trabalhadores assim como pela comunicação prévia ao empregador, pelo trabalhador em causa, de que este contesta que o procedimento de informação e de consulta tenha sido respeitado. Assim, coloca-se a questão de saber se tal limitação do direito de impugnação individual dos trabalhadores ou a sujeição do exercício desse direito a tais condições pode privar de efeito útil as disposições da Directiva 98/59 ou, como D. Odemis e o. defendem, limitar a protecção dos trabalhadores, prevista nesta directiva.

38 A este propósito, resulta desde logo da letra e da economia da Directiva 98/59 que o direito de informação e de consulta nela previsto tem por destinatários os representantes dos trabalhadores, e não os trabalhadores considerados individualmente.

39 Assim, o décimo considerando e o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Directiva 98/59 referem-se aos peritos a que os representantes dos trabalhadores podem recorrer em razão da complexidade técnica das matérias susceptíveis de informação e de consulta. Do mesmo modo, o artigo 1.º, n.º 1, desta directiva, que contém as definições para efeitos desse diploma, define o conceito de «representantes dos trabalhadores», mas não o de trabalhadores. Da mesma forma, o artigo 2.º da referida directiva descreve as obrigações do empregador e o direito de informação e de consulta associando-os apenas aos representantes dos trabalhadores. Igualmente, o artigo 3.º desta mesma directiva prevê a obrigação de notificação à autoridade pública competente de qualquer projecto de despedimento colectivo, juntamente com todas as informações úteis respeitantes a esse projecto de despedimento colectivo e às consultas aos representantes dos trabalhadores, que devem receber do empregador uma cópia dessa notificação e podem transmitir as suas eventuais observações à referida autoridade, possibilidades que não são concedidas aos trabalhadores.

40 Em segundo lugar, a natureza colectiva do direito de informação e de consulta decorre igualmente de uma interpretação teleológica da Directiva 98/59. Na medida em que a informação e a consulta previstas nesta directiva se destinam, designadamente, a permitir, por um lado, a formulação de propostas construtivas sobre, pelo menos, as possibilidades de evitar ou reduzir os despedimentos colectivos e atenuar as respectivas consequências, bem como, por outro, a apresentação de eventuais observações à autoridade pública competente, os representantes dos trabalhadores são quem está em melhores condições para atingir o objectivo prosseguido pela referida directiva.

41 Por último, o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de declarar que o direito de informação e de consulta, que anteriormente se encontrava previsto de forma idêntica na Directiva 75/129, se exerce através dos representantes dos trabalhadores (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Reino Unido, já referido, n.ºs 17 e 23, e de 18 de Janeiro de 2007, Confédération générale du travail e o., C-385/05, Colect., p. I-611, n.º 48).

42 Assim, importa declarar que o direito de informação e de consulta previsto na Directiva 98/59, em especial no seu artigo 2.º, está concebido para os trabalhadores enquanto colectividade e, portanto, tem natureza colectiva.

43 Ora, o nível de protecção deste direito colectivo, exigido pelo artigo 6.º desta directiva, é alcançado num contexto como o do caso em apreço no processo principal, pois a regulamentação nacional aplicável confere aos representantes dos trabalhadores um direito de acção, que, como referido no n.º 37 do presente acórdão, não está sujeito a limites ou a condições específicas.



44 Por conseguinte, e sem prejuízo das vias de recurso de direito interno previstas para garantir a protecção dos direitos individuais dos trabalhadores em caso de despedimento irregular, não se pode validamente sustentar que a protecção dos trabalhadores é restrita ou que o efeito útil da Directiva 98/59 é afectado devido ao facto de que, no quadro dos procedimentos que permitem aos trabalhadores que actuam em nome individual obter o controlo do respeito das obrigações de informação e de consulta previstas nesta directiva, as acusações que estes podem fazer estão limitadas ou o seu direito de acção está condicionado pela formulação prévia de objecções, pelos representantes dos trabalhadores, bem como pela comunicação prévia ao empregador, pelo trabalhador em causa, de que este contesta que o procedimento de informação e de consulta tenha sido respeitado.

45 Tendo em conta o que precede, deve responder-se à primeira questão e à segunda parte da quarta questão que o artigo 6.º da Directiva 98/59, em conjugação com o artigo 2.º da mesma, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que institui procedimentos com vista a permitir tanto aos representantes dos trabalhadores como aos próprios trabalhadores individualmente considerados obter o controlo do respeito das obrigações previstas nesta directiva, mas que limita o direito de acção individual dos trabalhadores no que respeita às acusações que podem ser feitas e o condiciona pela exigência de os representantes dos trabalhadores terem previamente formulado objecções em relação ao empregador e pela comunicação prévia ao empregador, pelo trabalhador em causa, de que este contesta que o procedimento de informação e de consulta tenha sido respeitado.

Quanto à segunda questão

46 Através da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, tendo em **consideração** a resposta dada à primeira questão e à segunda parte da quarta questão, se um sistema como o analisado no quadro do exame destas questões, em que o direito individual de os trabalhadores agirem com vista a obter o controlo do respeito das obrigações de informação e de consulta previstas por essa directiva está limitado no que respeita às acusações que podem ser feitas e é condicionado pela formulação prévia de objecções pelos representantes dos trabalhadores, bem como pela comunicação prévia ao empregador, pelo trabalhador em causa, de que este contesta que o procedimento de informação e de consulta tenha sido respeitado, é compatível com os direitos fundamentais, designadamente com o direito a uma protecção jurisdicional efectiva consagrado no artigo 6.º da CEDH.

47 A este propósito, há que recordar de imediato que o princípio da protecção jurisdicional efectiva constitui um princípio geral do direito comunitário, que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros, que foi consagrado pelos artigos 6.º e 13.º da CEDH, princípio que, de resto, foi reafirmado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 7 de Dezembro de 2000, em Nice (JO C 364, p. 1) (v., designadamente, acórdãos de 13 de Março de 2007, Unibet, C-432/05, Colect., p. I-2271, n.º 37, e de 3 de Setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, Colect., p. I-0000, n.º 335).

48 Além disso, em conformidade com jurisprudência assente, na falta de regulamentação comunitária na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades processuais das acções destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito comunitário, tendo, todavia, os Estados-Membros a responsabilidade de assegurar, em cada caso, a protecção efectiva desses direitos (v. acórdão de 15 de Abril de 2008, Impact, C-268/06, Colect., p. I-2483, n.ºs 44, 45 e jurisprudência referida).



49 Assim, embora, em princípio, caiba ao direito nacional determinar a qualidade e o interesse do litigante em agir judicialmente, o direito comunitário exige, para além do respeito pelos princípios da equivalência e da efectividade, que a legislação nacional não afecte o direito a uma protecção jurisdicional efectiva (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 11 de Julho de 1991, Verholen e o., C-87/90 a C-89/90, Colect., p. I-3757, n.º 24; de 11 de Setembro de 2003, Safalero, C-13/01, Colect., p. I-8679, n.º 50; e Unibet, já referido, n.º 42).

50 Relativamente ao direito de informação e de consulta previsto na Directiva 98/59, importa sublinhar, como resulta dos n.ºs 38 a 42 do presente acórdão, que este direito está concebido para os trabalhadores enquanto colectividade e, portanto, possui natureza colectiva. A circunstância de o artigo 6.º da Directiva 98/59 permitir aos Estados-Membros instituir procedimentos a favor dos trabalhadores considerados individualmente em nada altera a natureza colectiva desse direito.

51 Nestas condições, um sistema nacional, como o que está em causa no processo principal, que prevê, a favor dos representantes dos trabalhadores, um procedimento que permite obter o controlo do respeito, pelo empregador, do conjunto das obrigações de informação e de consulta enunciadas na Directiva 98/59 e que, além disso, reconhece um direito de acção individual em benefício do trabalhador, embora associando a este direito limites e condições específicos, é de molde a garantir uma protecção jurisdicional efectiva dos direitos colectivos consagrados pela referida directiva em matéria de informação e de consulta.

52 Em face do exposto, há que responder à segunda questão submetida que a circunstância de uma legislação nacional, que institui procedimentos que permitem aos representantes dos trabalhadores obter o controlo do respeito, pelo empregador, de todas as obrigações de informação e de consulta enunciadas na Directiva 98/59, sujeitar a limites e condições o direito de acção individual que essa legislação reconhece a cada trabalhador abrangido por um despedimento colectivo não viola o princípio da protecção jurisdicional efectiva.

Quanto à terceira questão

53 Tendo em conta as respostas dadas à primeira e segunda questões, não há que responder à terceira questão, já que esta foi formulada, pelo órgão jurisdicional de reenvio, para o caso de a Directiva 98/59 se opor a uma disposição nacional como o artigo 67.º da Lei de 1998.

Quanto à primeira parte da quarta questão

54 Através desta questão, o órgão jurisdicional pretende saber se o artigo 2.º da Directiva 98/59 se opõe a uma disposição como o artigo 66.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Lei de 1998, por esta disposição restringir as obrigações do empregador que pretenda proceder a um despedimento colectivo.

55 A este propósito, cabe sublinhar, como fez o advogado-geral no n.º 73 das suas conclusões, que não há dúvida de que as obrigações impostas pelo segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 66.º da Lei de 1998 ao empregador que pretenda proceder a um despedimento colectivo não correspondem à totalidade das obrigações previstas no artigo 2.º da Directiva 98/59.

56 Por conseguinte, o artigo 2.º da Directiva 98/59 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição nacional que, como o artigo 66.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Lei de 1998, considerado isoladamente, é de molde a restringir as obrigações de informação e de consulta do empregador que pretenda proceder a despedimentos colectivos, em relação às previstas no referido artigo 2.º



57 Contudo, cumpre sublinhar que resulta do artigo 66.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Lei de 1998 que o empregador que pretenda proceder a esses despedimentos colectivos é obrigado a respeitar o procedimento de informação e de consulta em matéria de despedimento colectivo, em conformidade com as convenções colectivas aplicáveis. Ora, a convenção colectiva n.º 24, segundo indicado pelo órgão jurisdicional de reenvio, reproduz na íntegra as obrigações que o artigo 2.º da Directiva 98/59 prevê que sejam impostas a esse empregador.

58 Nestas condições, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se o disposto no artigo 66.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Lei de 1998 pode, tendo em consideração o disposto no parágrafo que o precede, ser interpretado no sentido de que esta disposição, na medida em que remete para a convenção colectiva n.º 24, não dispensa esse empregador do cumprimento de todas as obrigações referidas no artigo 2.º da Directiva 98/59.

59 Ora, a este respeito, resulta efectivamente de jurisprudência assente que uma directiva não pode, por si só, criar obrigações para um particular e não pode, portanto, ser invocada, enquanto tal, contra ele, pelo que nem mesmo uma disposição clara, precisa e incondicional de uma directiva que tenha por objecto conferir direitos ou impor obrigações aos particulares pode ser aplicada enquanto tal no âmbito de um litígio que oponha exclusivamente particulares (v., neste sentido, acórdão de 5 de Outubro de 2004, Pfeiffer e o., C-397/01 a C-403/01, Colect., p. I-8835, n.ºs 108 e 109).

60 Todavia, ao aplicar o direito interno, o órgão jurisdicional nacional é obrigado a interpretá-lo, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da directiva em causa, para atingir o resultado por esta prosseguido e, portanto, a dar cumprimento ao artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE (v., neste sentido, acórdão Pfeiffer e o., já referido, n.º 113).

61 Esta obrigação de interpretação conforme diz respeito à totalidade das disposições do direito nacional e é limitada pelos princípios gerais de direito, designadamente o da segurança jurídica, na medida em que não pode servir de fundamento a uma interpretação contra legem do direito nacional (v., neste sentido, acórdãos de 8 de Outubro de 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Colect., p. 3969, n.º 13; de 4 de Julho de 2006, Adeneler e o., C-212/04, Colect., p. I-6057, n.º 110; de 15 de Abril de 2008, Impact, já referido, n.º 100; e de 23 de Abril de 2009, Angelidaki e o., C-378/07, Colect., p. I-0000, n.º 199).

62 O princípio da interpretação conforme do direito nacional, imposto desta forma pelo direito comunitário, exige que o órgão jurisdicional nacional tome em consideração o direito nacional no seu todo para apreciar em que medida este pode ser objecto de uma aplicação tal que não conduza a um resultado contrário ao pretendido pela directiva em causa (v., neste sentido, acórdão Pfeiffer e o., já referido, n.º 115).

63 A este respeito, se o direito nacional, mediante a aplicação dos métodos de interpretação por este reconhecidos, permite, em determinadas circunstâncias, interpretar uma disposição da ordem jurídica interna de forma a evitar um conflito com outra norma de direito interno ou, para esse efeito, reduzir o alcance dessa disposição, aplicando-a somente na medida em que a mesma seja compatível com a referida norma, o órgão jurisdicional tem a obrigação de utilizar os mesmos métodos com vista a atingir o resultado pretendido pela directiva em causa (v. acórdão Pfeiffer e o., já referido, n.º 116).

64 No presente caso, o referido princípio exige, portanto, que o órgão jurisdicional de reenvio garanta, no âmbito da sua competência e tendo em consideração a totalidade das normas do direito nacional, o efeito útil da Directiva 98/59, a fim de evitar que as obrigações que impendem sobre o empregador que tenciona proceder a despedimentos colectivos sejam restringidas em relação às enunciadas no artigo 2.º da referida directiva.



65 Em face do exposto, deve responder-se à primeira parte da quarta questão que o artigo 2.º da Directiva 98/59 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que restringe as obrigações do empregador que tenciona proceder a despedimentos colectivos, em relação às previstas no referido artigo 2.º Ao aplicar o direito interno, o órgão jurisdicional nacional deve, em aplicação do princípio da interpretação conforme do direito nacional, tomar em consideração a totalidade das normas deste e interpretá-lo, na medida do possível, à luz da letra e finalidade da Directiva 98/59 para atingir o resultado pretendido por esta última. Compete-lhe, por conseguinte, garantir, no quadro da sua competência, que as obrigações que impendem sobre esse empregador não sejam restringidas em relação às enunciadas no artigo 2.º da referida directiva.

Quanto às despesas

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

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

1) O artigo 6.º da Directiva 98/59/CE do Conselho, de 20 de Julho de 1998, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos colectivos, em conjugação com o artigo 2.º da mesma, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que institui procedimentos com vista a permitir tanto aos representantes dos trabalhadores como aos próprios trabalhadores individualmente considerados obter o controlo do respeito das obrigações previstas nesta directiva, mas que limita o direito de acção individual dos trabalhadores no que respeita às acusações que podem ser feitas e o condiciona pela exigência de os representantes dos trabalhadores terem previamente formulado objecções em relação ao empregador e pela comunicação prévia ao empregador, pelo trabalhador em causa, de que este contesta que o respeito do procedimento de informação e de consulta tenha sido respeitado.

2) A circunstância de uma legislação nacional, que institui procedimentos que permitem aos representantes dos trabalhadores obter o controlo do respeito, pelo empregador, de todas as obrigações de informação e de consulta enunciadas na Directiva 98/59, sujeitar a limites e condições o direito de acção individual que essa legislação reconhece a cada trabalhador abrangido por um despedimento colectivo não viola o princípio da protecção jurisdicional efectiva.

3) O artigo 2.º da Directiva 98/59 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que restringe as obrigações do empregador que tenciona proceder a despedimentos colectivos, em relação às previstas no referido artigo 2.º Ao aplicar o direito interno, o órgão jurisdicional nacional deve, em aplicação do princípio da interpretação conforme do direito nacional, ter em conta a totalidade das normas deste e interpretá-lo, na medida do possível, à luz da letra e finalidade da Directiva 98/59 para atingir o resultado pretendido por esta última. Compete-lhe, por conseguinte, garantir, no âmbito da sua competência, que as obrigações que impendem sobre esse empregador não sejam restringidas em relação às enunciadas no artigo 2.º da referida directiva.

Assinaturas»



Ano de 2006:

• **Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 10 de dezembro de 2009, processo C-323/08, EU:C:2009:770 (Ovidio Rodríguez Mayor e o. contra Succession vacante de Rafael de las Heras Dávila e Sagrario de las Heras Dávila) - Pedido de decisão prejudicial apresentada por Tribunal Superior de Justicia de Madrid:**

Sumário do acórdão, disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=78644&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4174245>

1. A Diretiva 98/59, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos, prevê, no seu artigo 5.º, que não prejudica a faculdade de os Estados-Membros aplicarem ou introduzirem disposições legislativas, regulamentares ou administrativas mais favoráveis aos trabalhadores, ou de permitirem ou promoverem a aplicação de disposições convencionais mais favoráveis aos trabalhadores.

Ora, a partir do momento em que o legislador nacional decide incluir no conceito de despedimento coletivo, na aceção desta diretiva, casos por ela não abrangidos, como certos tipos de cessações do contrato de trabalho referentes a um número de trabalhadores inferior aos limites previstos no artigo 1.º da Diretiva 98/59, mas excluindo desse conceito casos em que a cessação do contrato de trabalho de todos os trabalhadores, que pode abranger o mesmo número de trabalhadores, designadamente ocorre devido à morte do empregador, existe um interesse comunitário manifesto em que, para evitar divergências de interpretação futuras, essa noção ou as soluções do direito comunitário que lhe estão associadas sejam interpretadas de forma uniforme, quaisquer que sejam as condições em que são invocadas.

(cf. n.º 23, 27-28)

2. O artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 98/59, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação nacional segundo a qual a cessação dos contratos de trabalho de vários trabalhadores empregados por uma pessoa singular, em consequência da morte do seu empregador, não é qualificada como despedimento coletivo.

Com efeito, o conceito de despedimento coletivo, na aceção do artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea a), da referida diretiva, pressupõe a existência de um empregador que projete tais despedimentos e que esteja em condições, por um lado, de praticar, com esse intuito, os atos referidos nos artigos 2.º e 3.º da referida diretiva e, por outro, de eventualmente efetuar esses despedimentos.

Além disso, o objetivo principal da Diretiva 98/59, que é o de que os despedimentos coletivos sejam precedidos de uma consulta dos representantes dos trabalhadores e de informação à autoridade pública competente, não pode ser atingido caso seja qualificada como «despedimento coletivo» a cessação dos contratos de trabalho de todos os trabalhadores de uma empresa explorada por uma pessoa singular, devido a cessação da atividade da empresa resultante da morte do empregador, dado que tais consultas não podem ocorrer, nem é possível evitar ou reduzir as cessações dos contratos de trabalho nem atenuar as suas consequências.

(cf. n.º 41, 44, 53, disp. 1)

3. A Diretiva 98/59, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos coletivos, não se opõe a uma regulamentação nacional que prevê indemnizações diferentes consoante os trabalhadores tenham perdido o seu emprego em virtude da morte do seu empregador ou de um despedimento coletivo.



Com efeito, por um lado, a cessação do contrato de trabalho ligada à morte do empregador, que é uma pessoa singular, não se inclui no conceito de despedimento coletivo, na aceção da Diretiva 98/59. Por outro lado, a referida diretiva só procede a uma harmonização parcial das regras de proteção dos trabalhadores em caso de despedimento coletivo e não visa estabelecer um mecanismo de compensação financeira geral ao nível comunitário em caso de perda de emprego. Neste contexto, a questão do montante da indemnização dos trabalhadores em caso de cessação da sua relação de trabalho não se inclui no âmbito de aplicação da referida diretiva. (cf. n.º 55-57, disp. 2)»



V. Condições de trabalho justas e equitativas - art.º 31.º da CDFUE

Artigo 31.º

Condições de trabalho justas e equitativas

1. Todos os trabalhadores têm direito a condições de trabalho saudáveis, seguras e dignas.
2. Todos os trabalhadores têm direito a uma limitação da duração máxima do trabalho e a períodos de descanso diário e semanal, bem como a um período anual de férias pagas.

Nas «ANOTAÇÕES RELATIVAS À CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (2007/C 303/02)» consta o seguinte:

«1. O n.º 1 deste artigo baseia-se na Directiva 89/391/CEE, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho. Inspira-se também no artigo 3.º da Carta Social Europeia e no ponto 19 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, bem como, no que se refere ao direito à dignidade no trabalho, no artigo 26.º da Carta Social revista. A expressão «condições de trabalho» deve ser entendida na acepção do artigo 156.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

2. O n.º 2 baseia-se na Directiva 93/104/CE, relativa a determinados aspectos da organização do tempo de trabalho, bem como no artigo 2.º da Carta Social Europeia e no ponto 8 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores».

Jurisprudência selecionada:

Ano de 2024:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 26 de setembro de 2024, EU:C:2024:788, Processo C-792/22 (MG) - «Reenvio prejudicial — Política social — Proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores — Directiva 89/391/CEE — Obrigações gerais em matéria de proteção da segurança e da saúde — Processos nacionais paralelos — Sentença de um órgão jurisdicional administrativo com força de caso julgado perante o órgão jurisdicional penal — Qualificação de um evento como “acidente de trabalho” — Efetividade da proteção dos direitos garantidos pela Directiva 89/391 — Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Direito de ser ouvido — Processos disciplinares contra um juiz de direito comum em caso de incumprimento de uma decisão de um tribunal constitucional contrária ao direito da União — Primado do direito da União»:

Resumo, disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=290421&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1165033>

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial pela Curtea de Apel Braşov (Tribunal de Recurso de Braşov, Roménia), o Tribunal de Justiça considera que a Directiva 89/391 (1), lida em conjugação com o princípio da efetividade e com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), se opõe à legislação de um Estado-Membro nos termos da qual uma sentença transitada em julgado, de um órgão jurisdicional administrativo, relativa à qualificação de um evento como «acidente de trabalho», tem força de caso julgado perante o órgão jurisdicional penal, chamado a pronunciar-se sobre a responsabilidade civil decorrente dos factos imputados ao arguido, quando esta legislação não permita que os sucessores do trabalhador vítima desse evento sejam ouvidos em nenhum dos processos que decidem da existência de tal acidente de trabalho.

Em 2017, um electricista, trabalhador da SC Energotehnica SRL Sibiu (a seguir «Energotehnica»), morreu por eletrocussão durante uma intervenção num candeeiro exterior de um poste de baixa



tensão. MG, também trabalhador da Energotehnica, estava encarregado da organização do trabalho, da formação do pessoal e da adoção de medidas para assegurar o funcionamento dos dispositivos de segurança no trabalho e dos equipamentos de proteção.

Na sequência dessa morte, foram conduzidos dois processos, a saber, por um lado, um procedimento de inquérito administrativo instaurado pela Inspectia Muncii (Inspeção do Trabalho, Roménia) contra a Energotehnica e, por outro, processos penais instaurados contra MG pelo incumprimento das medidas legais de segurança no trabalho e pela prática do crime de homicídio por negligência. Os sucessores da vítima constituíram-se partes civis no âmbito deste último processo.

No termo do primeiro processo, foi declarado, por sentença transitada em julgado, que o evento em causa não constituía um acidente de trabalho na aceção da legislação nacional.

O órgão jurisdicional de reenvio, chamado a pronunciar-se em sede de recurso no âmbito do segundo processo, observa que, por força da legislação nacional bem como da jurisprudência da Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional, Roménia), está vinculado pelas conclusões do órgão jurisdicional administrativo, que não qualificou o evento em causa no processo principal de acidente de trabalho, na aceção do direito romeno.

Considerando que a impossibilidade de decidir quanto à responsabilidade penal ou civil, ainda que as partes ouvidas no âmbito dos dois processos não sejam as mesmas, violaria o princípio da responsabilidade da entidade patronal e o da proteção dos trabalhadores, consagrados no artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, e no artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 89/391, lidos à luz da Carta, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a interpretação destas disposições.

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça salienta, antes de mais, que a Diretiva 89/391 tem por objeto a execução de medidas preventivas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho, de modo que assegure um melhor nível de proteção.

A este respeito, esta diretiva contém, como é indicado no seu artigo 1.º, n.º 2, princípios gerais relativos à prevenção dos riscos profissionais e à proteção da segurança e da saúde, à eliminação dos fatores de risco e de acidente, assim como linhas gerais para a aplicação destes princípios.

Além disso, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 89/391, a entidade patronal é obrigada a assegurar a segurança e a saúde dos trabalhadores em todos os aspetos relacionados com o trabalho. Esta disposição sujeita a entidade patronal à obrigação de assegurar aos trabalhadores um ambiente de trabalho seguro, cujo conteúdo é definido nos artigos 6.º a 12.º desta diretiva e em várias diretivas especiais que preveem medidas de prevenção a serem adotadas em determinados setores de produção específicos. A referida disposição limita-se, no entanto, a consagrar uma obrigação geral de segurança que recai sobre a entidade patronal, sem se pronunciar sobre qualquer tipo de responsabilidade.

O Tribunal de Justiça precisa que o direito da União não harmoniza os procedimentos aplicáveis à responsabilidade da entidade patronal em caso de incumprimento dos requisitos do artigo 4.º, n.º 1, e do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 89/391. Estes procedimentos estão, por conseguinte, abrangidos pela ordem jurídica interna dos Estados-membros, ao abrigo do princípio da autonomia processual destes, desde que, no entanto, não sejam menos favoráveis do que os que regulam situações semelhantes submetidas ao direito interno (princípio da equivalência) e não tornem impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União (princípio da efetividade).



Quando os Estados-Membros definem as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a assegurar a salvaguarda dos direitos conferidos pela Diretiva 89/391, devem garantir o respeito do direito à ação e a um tribunal imparcial, consagrado no artigo 47.º da Carta, que é uma reafirmação do princípio da tutela jurisdicional efetiva, e que é constituído por diversos elementos, entre os quais figura, nomeadamente, o direito de ser ouvido.

Ora, quando um órgão jurisdicional penal é chamado a pronunciar-se sobre a responsabilidade civil decorrente de factos imputados ao arguido, o direito de ser ouvido das partes que reclamam essa responsabilidade seria violado se lhes fosse impossível tomar posição sobre um requisito necessário para desencadear a referida responsabilidade antes de este requisito ser decidido com carácter definitivo.

Seria esse o caso se a solução a adotar quanto a esse requisito fosse decidida, numa decisão que vinculasse o órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se sobre esta responsabilidade, por um outro órgão jurisdicional perante o qual as partes não puderam comparecer e não tiveram, pelo menos, a possibilidade efetiva de apresentar os seus argumentos. Em contrapartida, quando as partes dispuseram desse direito e, nomeadamente, tiveram a possibilidade efetiva de apresentar os seus argumentos, o facto de não terem exercido esse direito é irrelevante.

Por conseguinte, cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar se os sucessores da vítima, partes civis no âmbito do processo penal, dispunham do direito de ser ouvidos no órgão jurisdicional administrativo no que respeita à qualificação definitiva do evento em causa no processo principal como «acidente de trabalho».

Nota:

1 Artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, e artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho (JO 1989, L 183, p. 1).

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 18 de janeiro de 2024, EU:C:2024:51, Processo C-218/22 (BU contra Comune di Copertino) - «Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 2003/88/CE — Artigo 7.º — Artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Retribuição financeira pelos dias de férias não gozados paga no termo da relação de emprego — Legislação nacional que impede o pagamento dessa retribuição em caso de demissão voluntária de um funcionário público — Contenção da despesa pública — Organização do empregador público»:**

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 7.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9), e do artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe BU, um antigo funcionário público da Comune di Copertino (Município de Copertino, Itália), a esta última a respeito da recusa em pagar a BU uma retribuição financeira pelos dias de férias anuais remuneradas não gozadas à data da cessação da relação de trabalho resultante da demissão voluntária de BU a fim de aceder à reforma antecipada.

Quadro jurídico**Direito da União**

3 O considerando 4 da Diretiva 2003/88 enuncia:



«A melhoria da segurança, da higiene e de saúde dos trabalhadores no trabalho constitui um objetivo que não se pode subordinar a considerações de ordem puramente económica.»

4 O artigo 7.º da Diretiva 2003/88, sob a epígrafe «Férias anuais», tem a seguinte redação:

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

2. O período mínimo de férias anuais remuneradas não pode ser substituído por retribuição financeira, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho.»

Direito italiano

5 O artigo 36.º, n.º 3, da Constituição italiana dispõe:

«O trabalhador tem direito a um período de descanso semanal e a férias anuais remuneradas, aos quais não pode renunciar.»

6 O artigo 2109.º do Codice civile (Código Civil), sob a epígrafe «Período de descanso», prevê, nos n.ºs 1 e 2:

«1. O trabalhador tem direito a um dia de descanso semanal, normalmente coincidente com o domingo.

2. Tem igualmente direito a um período anual de férias remuneradas, eventualmente contínuo, num momento determinado pela entidade patronal, tendo em conta as necessidades da empresa e os interesses do trabalhador. A duração deste período é fixada pela lei, pelas normas corporativas, pelos usos ou pela equidade.»

7 O artigo 5.o do decreto-legge n.º 95- Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimonial delle imprese del settore bancario (Decreto-Lei n.º 95, que aprova Disposições Urgentes para a Revisão da Despesa Pública sem Alteração dos Serviços Prestados aos Cidadãos e Medidas de Reforço Patrimonial das Empresas do Setor Bancário), de 6 de julho de 2012 (suplemento ordinário da GURI n.o 156, de 6 de julho de 2012), convertido em lei, com alterações, pelo artigo 1.o, n.o 1, da Lei n.o 135, de 7 de agosto de 2012, na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Decreto-Lei n.º 95»), sob a epígrafe «Redução das Despesas da Administração Pública», prevê, no n.º 8:

«As férias, períodos de descanso e outras licenças atribuídas ao pessoal, incluindo de direção, da Administração Pública abrangida pela abrangidas pela conta económica consolidada da Administração Pública, conforme identificadas pelo [Istituto nazionale di statistica — ISTAT (Instituto Nacional de Estatística, Itália)], nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Lei n.o 196, de 31 de dezembro de 2009, bem como das autoridades independentes, incluindo [a Commissione nazionale per le società e la borsa — Consob (Comissão nacional das sociedades e da Bolsa, Itália)], devem ser gozados em conformidade com o disposto nos regulamentos respetivos dessas administrações, não podendo, em caso algum, dar lugar ao pagamento de retribuições compensatórias. Esta disposição aplica-se igualmente no caso de a relação de trabalho cessar por motivo de mobilidade, demissão, despedimento, reforma e limite de idade. As eventuais disposições regulamentares e contratuais mais favoráveis deixam de ser aplicáveis a partir da entrada em vigor do presente decreto-lei. A violação da presente disposição, além de implicar a recuperação dos montantes indevidamente pagos, é fonte de responsabilidade disciplinar e administrativa do dirigente responsável. O presente número não se aplica ao pessoal docente, administrativo, técnico ou auxiliar que tenha a qualidade de substituto temporário e



ocasional ou de docente contratado até ao fim das aulas ou das atividades docentes, no limite da diferença entre os dias de férias devidos e os dias em que o pessoal em questão é autorizado a gozar férias.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

8 De 1 de fevereiro de 1992 a 1 de outubro de 2016, BU foi funcionário do Município de Copertino, onde exercia um cargo de *Istruttore direttivo* (gestor executivo).

9 A partir de 1 de outubro de 2016, BU, na sequência de demissão voluntária, cessou as suas funções a fim de aceder à reforma antecipada.

10 Considerando que tinha direito a uma retribuição financeira por 79 dias de férias anuais remuneradas adquiridos no período compreendido entre 2013 e 2016, BU apresentou no Tribunale di Lecce (Tribunal de Lecce, Itália), que é o órgão jurisdicional de reenvio, um pedido de compensação financeira por esses dias de férias não gozados.

11 Perante o órgão jurisdicional de reenvio, o Município de Copertino contestou o referido pedido invocando o artigo 5.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 95. Segundo este município, o facto de BU ter gozado férias no ano de 2016 demonstra que tinha conhecimento da sua obrigação de, por força dessa disposição, gozar os dias de férias que tinha adquirido antes da cessação da relação laboral. Além disso, não gozou as férias de que dispunha apesar de se ter demitido.

12 O órgão jurisdicional de reenvio expõe que os 79 dias de férias não gozados invocados por BU correspondem a dias de férias anuais remuneradas previstos pela Diretiva 2003/88, dos quais 55 são devidos relativamente aos anos anteriores a 2016 e o restante relativamente a este último ano de emprego. Esse órgão jurisdicional acrescenta que BU gozou férias em 2016, correspondentes a dias adquiridos em anos anteriores, que tinham sido reportados ao ano de 2013 e aos anos seguintes. Esta situação, no entanto, não implica nenhum comportamento abusivo por parte de BU, suscetível de corresponder aos referidos no n.º 48 do Acórdão de 6 de novembro de 2018, *Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften* (C-684/16, EU:C:2018:874).

13 O órgão jurisdicional de reenvio observa igualmente que a Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Itália), no Acórdão n.º 95/2016, declarou que o artigo 5.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 95, aplicável aos funcionários públicos e que prevê, sob reserva de determinadas exceções, que não pode ser paga nenhuma compensação financeira pelas férias remuneradas não gozadas, era conforme aos princípios consagrados pela Constituição italiana, não infringindo os princípios do direito da União e as normas de direito internacional. O referido órgão jurisdicional chegou a esta conclusão identificando diferentes exceções a essa regra, que não são pertinentes no caso em apreço.

14 A Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) teve simultaneamente em conta a necessidade de contenção da despesa pública e os constrangimentos organizacionais para o empregador público, salientando que esta regulamentação visava pôr termo ao recurso não controlado à «compensação financeira» das férias não gozadas e reafirmar a prevalência do gozo efetivo das férias. Segundo esta última, a proibição de pagar uma retribuição financeira está excluída quando as férias não foram gozadas por razões alheias à vontade do trabalhador, como a doença, mas não em caso de demissão voluntária.

15 Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade com o direito da União do artigo 5.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 95, nomeadamente à luz do Acórdão de 25 de novembro de 2021, *job-medium* (C-233/20, EU:C:2021:960), tanto mais que o objetivo de contenção da despesa pública resulta da própria epígrafe do artigo 5.º do referido Decreto-Lei e que o n.º 8 deste artigo se inscreve num conjunto de medidas destinadas a efetuar economias no setor da Administração Pública.

16 Foi nestas circunstâncias que o Tribunale di Lecce (Tribunal de Lecce) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:



«1) Devem o artigo 7.º da [Diretiva 2003/88] e o artigo 31.º, n.º 2, da [Carta] ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal (concretamente, o artigo 5.º, n.º 8, do [Decreto-Lei n.º 95], que, por razões de contenção da despesa pública e de organização do empregador público, prevê a proibição do pagamento de uma compensação económica pelas férias em caso de demissão voluntária do funcionário público?

2) Em caso de resposta afirmativa [à primeira questão], devem o artigo 7.º da [Diretiva 2003/88] e o artigo 31.º, n.º 2, da [Carta] ser interpretados no sentido de que exigem que o funcionário público comprove a impossibilidade de gozar férias durante a relação de trabalho?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

17 A República Italiana sustenta que as questões prejudiciais são inadmissíveis, uma vez que a jurisprudência do Tribunal de Justiça resultante dos Acórdãos de 20 de julho de 2016, Maschek (C-341/15, EU:C:2016:576), e de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874) indica de forma clara de que maneira deve ser interpretado o direito nacional para ser conforme ao direito da União, interpretação que a Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) adotou. Além disso, alega que a segunda questão contém **afirmações** contraditórias.

18 A este respeito, importa recordar, antes de mais, que, à luz do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a circunstância de um órgão jurisdicional nacional não estar obrigado a submeter uma questão ao Tribunal de Justiça ou de a resposta a um pedido de decisão prejudicial ser pretensamente evidente à luz do direito da União não tem incidência na admissibilidade desse pedido (Acórdão de 25 de novembro de 2021, job-medium, C-233/20, EU:C:2021:960, n.º 16).

19 Além disso, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito da cooperação entre este 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 da 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 de Justiça. 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 25 de novembro de 2021, job-medium, C-233/20, EU:C:2021:960, n.º 17 e jurisprudência referida).

20 Daqui se conclui 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 do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdão de 25 de novembro de 2021, job-medium, C-233/20, EU:C:2021:960, n.º 18 e jurisprudência referida).

21 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, com base no artigo 5.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 95, não pode ser concedido a BU o pagamento de uma retribuição financeira que ele reclama, pelos dias de férias anuais remuneradas não gozados à data da cessação da relação de trabalho, pelo facto de este ter cessado voluntariamente essa relação. Neste contexto, com as suas questões prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a compatibilidade desta disposição com o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta.



22 Assim, as questões submetidas têm por objeto a interpretação do direito da União e não é manifesto que a interpretação dessas disposições solicitada por esse órgão jurisdicional não tenha nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio nem que o problema seja hipotético. Além disso, o Tribunal de Justiça dispõe dos elementos necessários para responder utilmente a essas questões.

23 Daqui decorre que as questões prejudiciais são admissíveis.

Quanto ao mérito

24 Com as suas duas questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que, por razões de contenção da despesa pública e de organização do empregador público, prevê a proibição de pagar ao trabalhador uma retribuição financeira pelos dias de férias anuais remuneradas adquiridos tanto no último ano de emprego como nos anos anteriores, que não foram gozados até à data da cessação da relação laboral, quando este põe voluntariamente termo a essa relação e não demonstrou que não gozou as férias durante a referida relação laboral por razões alheias à sua vontade.

25 A título preliminar, importa recordar, que, nos termos de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o direito a férias anuais remuneradas de cada trabalhador deve ser considerado um princípio do direito social da União Europeia que reveste particular importância, que não pode ser derogado e cuja concretização pelas autoridades nacionais competentes só pode ser efetuada dentro dos limites expressamente previstos na Diretiva 2003/88 (v., neste sentido, Acórdão de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.º 19 e jurisprudência referida).

26 Assim, o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, que dispõe que os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem de férias anuais remuneradas de pelo menos quatro semanas, de acordo com as condições de obtenção e de concessão previstas nas legislações e/ou práticas nacionais, reflete e concretiza o direito fundamental a um período anual de férias remuneradas, consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta (v., neste sentido, Acórdão de 25 de novembro de 2021, job-medium, C-233/20, EU:C:2021:960, n.º 25 e jurisprudência referida).

27 A este respeito, resulta dos próprios termos do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 e da jurisprudência do Tribunal de Justiça que cabe aos Estados-Membros definir, na sua legislação interna, as condições de exercício e de execução do direito a férias anuais remuneradas, precisando em que circunstâncias concretas os trabalhadores podem fazer uso desse direito [Acórdão de 22 de setembro de 2022, LB (Prescrição do direito a férias anuais remuneradas), C-120/21, EU:C:2022:718, n.º 24 e jurisprudência referida].

28 Todavia, estes últimos devem abster-se de sujeitar a qualquer requisito a própria constituição do referido direito, que resulta diretamente desta diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 25 de novembro de 2021, job-medium, C-233/20, EU:C:2021:960, n.º 27 e jurisprudência referida).

29 Importa acrescentar que o direito a férias anuais é apenas um dos dois componentes do direito a férias anuais remuneradas enquanto princípio fundamental do direito social da União. Este direito fundamental compreende igualmente o direito à obtenção de um pagamento e, enquanto direito inerente a esse direito a férias anuais «remuneradas», o direito a uma compensação financeira a título das férias anuais não gozadas no momento da cessação da relação de trabalho (Acórdão de 25 de novembro de 2021, job-medium, C-233/20, EU:C:2021:960, n.º 29 e jurisprudência referida).

30 A este respeito, importa recordar que, no momento da cessação da relação de trabalho, deixa de ser possível o gozo efetivo das férias anuais remuneradas a que o trabalhador tinha direito. Para



evitar que, devido a esta impossibilidade, qualquer gozo deste direito pelo trabalhador, mesmo que sob a forma pecuniária, seja excluído, o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88 prevê que, em caso de cessação da relação de trabalho, o trabalhador tem direito a uma retribuição financeira pelos dias de férias anuais renumeradas não gozados (Acórdão de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.º 22 e jurisprudência referida).

31 Como o Tribunal de Justiça já declarou, o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88 não estabelece nenhum requisito para a aquisição do direito à retribuição financeira além, por um lado, da cessação da relação de trabalho e, por outro, de que o trabalhador não tenha gozado a totalidade das férias anuais a que tinha direito na data em que ocorreu a cessação (Acórdão de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.º 23 e jurisprudência referida). Este direito é conferido diretamente pela referida diretiva e não pode estar dependente de outros requisitos que não os que aí estão expressamente previstos (Acórdão de 6 de novembro de 2018, Kreuziger, C-619/16, EU:C:2018:872, n.º 22 e jurisprudência referida).

32 Daqui decorre que, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88, um trabalhador que não tenha podido gozar a totalidade das suas férias anuais remuneradas antes de terminar a sua relação de trabalho tem direito a uma compensação pecuniária pelas férias anuais remuneradas não pagas, sendo irrelevante o motivo de cessação da relação de trabalho. Assim, o facto de um trabalhador cessar, por sua iniciativa, a sua relação de trabalho não tem impacto no seu direito de receber uma compensação pecuniária pelas férias anuais não pagas que não gozou antes do fim da sua relação de trabalho (Acórdãos de 20 de julho de 2016, Maschek, C-341/15, EU:C:2016:576, n.ºs 28 e 29, e de 25 de novembro de 2021, job-medium, C-233/20, EU:C:2021:960, n.ºs 32 e 34).

33 A referida disposição opõe-se a legislações ou práticas nacionais segundo as quais, no momento da cessação da relação de trabalho, não é paga uma retribuição financeira por férias anuais remuneradas não gozadas ao trabalhador que não tenha podido gozar a totalidade das férias anuais a que tinha direito antes da cessação dessa relação de trabalho, nomeadamente porque se encontrava de baixa por doença durante todo ou parte do período de referência e/ou de um período de reporte (Acórdão de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.º 24 e jurisprudência referida).

34 De resto, ao prever que o período mínimo de férias anuais remuneradas não pode ser substituído por uma retribuição financeira, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho, o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88 visa, designadamente, garantir que o trabalhador possa beneficiar de um descanso efetivo, numa preocupação de proteção eficaz da sua segurança e da sua saúde (Acórdão de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.º 33).

35 Assim, o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 não se opõe, em princípio, a uma legislação nacional que fixa as modalidades de exercício do direito a férias anuais remuneradas expressamente conferido por essa diretiva, incluindo mesmo a perda do direito no final de um período de referência ou de um período de reporte, desde que, contudo, o trabalhador que perdeu o direito a férias anuais remuneradas tenha tido efetivamente a possibilidade de exercer o direito que a diretiva lhe confere (Acórdão de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.º 35 e jurisprudência referida).

36 No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio, por um lado, que o trabalhador adquiriu dias de férias anuais remuneradas em vários períodos de referência que parecem ter sido acumulados, uma parte dos quais, adquiridos tanto desde 2013 como em 2016, ainda não tinha sido gozada quando a relação laboral terminou em 1 de outubro de 2016. Por outro lado, afigura-se que, por força do artigo 5.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 95, este trabalhador não tem direito à retribuição



financeira relativa a todos esses dias de férias não gozados pela simples razão de ter cessado voluntariamente a relação de trabalho através de uma reforma antecipada, o que teria podido prever antecipadamente.

37 A este respeito, resulta das indicações constantes do pedido de decisão prejudicial que, segundo a Corte costituzionale (Tribunal Constitucional), esta disposição visa pôr termo ao recurso não controlado à «compensação financeira» das férias não gozadas. Assim, paralelamente a medidas de contenção da despesa pública, a regra que esta disposição institui tem por objetivo reafirmar a prevalência do gozo efetivo das férias em relação ao pagamento de uma retribuição financeira.

38 Este último objetivo corresponde ao prosseguido pela Diretiva 2003/88, nomeadamente no seu artigo 7.º, n.º 2, que, como recordado no n.º 34 do presente acórdão, visa nomeadamente garantir que o trabalhador possa beneficiar de um descanso efetivo, numa preocupação de proteção eficaz da sua segurança e da sua saúde.

39 Tendo em conta esse objetivo, e uma vez que o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 não se opõe, em princípio, a uma legislação nacional que prevê modalidades de exercício do direito a férias anuais remuneradas expressamente conferido por esta diretiva, incluindo mesmo a perda do referido direito no final de um período de referência ou de um período de reporte, esta diretiva não pode, por princípio, proibir uma disposição nacional que preveja que, no final desse período, os dias de férias anuais remuneradas não gozados deixam de poder ser substituídos por uma retribuição financeira, mesmo em caso de cessação da relação de trabalho posteriormente, uma vez que o trabalhador teve a possibilidade de exercer o direito que a referida diretiva lhe confere.

40 Ora, o motivo de cessação da relação de trabalho não é pertinente para efeitos do direito de receber a retribuição financeira prevista no artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88. (v., neste sentido, Acórdão de 25 de novembro de 2021, *job-medium*, C-233/20, EU:C:2021:960, n.ºs 32 e 34).

41 Resulta das considerações precedentes que a legislação nacional em causa no processo principal, conforme interpretada pela Corte costituzionale (Tribunal Constitucional), que prevê a proibição de pagar ao trabalhador uma retribuição financeira pelos dias de férias anuais remuneradas não gozados à data da cessação da relação de trabalho com o fundamento de que este último cessou voluntariamente a relação de trabalho que o vincula ao seu empregador, institui um requisito que vai além dos expressamente previstos no artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88, conforme recordados no n.º 31 do presente acórdão. Além disso, esta proibição abrange, especialmente, o último ano de emprego e o período de referência durante o qual a relação de trabalho cessou. Por conseguinte, esta legislação nacional limita o direito a uma retribuição financeira pelas férias anuais não gozadas no momento da cessação da relação de trabalho que constitui um dos elementos do direito a férias anuais remuneradas, como resulta da jurisprudência referida no n.º 29 do presente acórdão.

42 A este respeito, importa recordar que podem ser introduzidas restrições ao direito a férias anuais remuneradas caso respeitem os requisitos previstos no artigo 52.º, n.º 1, da Carta, a saber, que essas restrições sejam previstas por lei, respeitem o conteúdo essencial desse direito e, na observância do princípio da proporcionalidade, sejam necessárias e correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União [Acórdão de 22 de setembro de 2022, *LB* (Prescrição do direito a férias anuais remuneradas), C-120/21, EU:C:2022:718, n.º 36 e jurisprudência referida].

43 No caso em apreço, a restrição em causa no processo principal ao exercício do direito fundamental consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta está prevista pela lei, mais especificamente pelo artigo 5.º, n.º 8, do Decreto-Lei n.º 95.

44 Quanto aos objetivos prosseguidos pelo legislador nacional sobre os quais o órgão jurisdicional de reenvio especialmente se interroga, resulta da redação da primeira questão que estes, conforme decorrem da epígrafe do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 95 e conforme interpretados pela



Corte costituzionale (Tribunal Constitucional), são, por um lado, a contenção da despesa pública e, por outro, a organização do empregador público, incluindo a planificação racional do período de férias e o incentivo à adoção de comportamentos virtuosos pelas partes na relação de trabalho.

45 Primeiro, no que respeita ao objetivo de contenção da despesa pública, basta recordar que resulta do considerando 4 da Diretiva 2003/88 que a proteção eficaz da segurança e da saúde dos trabalhadores não pode estar subordinada a considerações puramente económicas (Acórdão de 14 de maio de 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, n.º 66 e jurisprudência referida).

46 Segundo, quanto ao objetivo relacionado com a organização do empregador público, há que salientar que visa, em especial, o planeamento racional do período de férias e o incentivo à adoção de comportamentos virtuosos pelas partes na relação de trabalho, pelo que pode ser entendido no sentido de que visa incentivar os trabalhadores a gozar as suas férias, como resulta do n.º 38 do presente acórdão.

47 Além disso, importa recordar que os Estados-Membros não podem derrogar o princípio decorrente do artigo 7.º da Diretiva 2003/88, analisado à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, segundo o qual um direito adquirido a férias anuais remuneradas não se pode extinguir no termo do período de referência e/ou de um período de transferência previsto no direito nacional, quando o trabalhador não teve condições de gozar as suas férias (v., neste sentido, Acórdão de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.º 54).

48 Em contrapartida, quando o trabalhador não tenha gozado as suas férias anuais remuneradas deliberadamente e com pleno conhecimento de causa das consequências suscetíveis de daí resultarem, após ter sido posto em condições de exercer plenamente o seu direito às mesmas, o artigo 31.º, n.º 2, da Carta não se opõe à perda deste direito nem, em caso de cessação da relação de trabalho, à correlativa inexistência de uma retribuição financeira pelas férias anuais remuneradas não gozadas, não sendo a entidade patronal obrigada a impor a esse trabalhador que exerça efetivamente o referido direito (v., neste sentido, Acórdão de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, n.º 56).

49 A este respeito, a entidade patronal deve, nomeadamente, tendo em conta o caráter imperativo do direito a férias anuais remuneradas e a fim de garantir o efeito útil do artigo 7.º da Diretiva 2003/88, garantir de forma concreta e com total transparência que o trabalhador esteja efetivamente em condições de gozar as suas férias anuais remuneradas, incentivando-o, se necessário formalmente, a fazê-lo, e informando-o, de forma precisa e em tempo útil para garantir que as referidas férias sejam adequadas para assegurar ao interessado o repouso e descontração que devem permitir, de que, se não as gozar, serão perdidas no termo do período de referência ou de um período de reporte autorizado, ou não poderão ser substituídas por uma retribuição financeira. O ónus da prova incumbe à entidade patronal (v., neste sentido, Acórdão de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.ºs 45 e 46).

50 Daqui resulta que, caso a entidade patronal não esteja em posição de provar que demonstrou toda a diligência exigida para que o trabalhador estivesse efetivamente em posição de gozar as férias anuais remuneradas a que tinha direito, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, há que considerar que a extinção do direito às referidas férias no termo do período de referência ou do período de reporte autorizado e, em caso de cessação da relação de trabalho, o não pagamento correlativo de uma retribuição financeira pelas férias anuais não gozadas infringem, respetivamente, o artigo 7.º, n.º 1, e o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88, bem como o artigo 31.º, n.º 2, da Carta (v., neste sentido, Acórdão de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.ºs 46 e 55).



51 Em qualquer caso, resulta das indicações constantes do pedido de decisão prejudicial que a proibição de pagar uma retribuição financeira pelos dias de férias anuais remuneradas não gozadas abrange os que tenham sido adquiridos no último ano de emprego em curso.

52 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder às questões submetidas que o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que, por razões de contenção da despesa pública e de organização do empregador público, prevê a proibição de pagar ao trabalhador uma retribuição financeira pelos dias de férias anuais remuneradas adquiridos, tanto no último ano de emprego como nos anos anteriores, que não foram gozados até à data da cessação da relação laboral, quando este põe voluntariamente termo a essa relação e não demonstrou que não gozou as férias durante a referida relação laboral por razões alheias à sua vontade.

Quanto às despesas

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

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

O artigo 7.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que, por razões de contenção da despesa pública e de organização do empregador público, prevê a proibição de pagar ao trabalhador uma retribuição financeira pelos dias de férias anuais remuneradas adquiridos, tanto no último ano de emprego como nos anos anteriores, que não foram gozados até à data da cessação da relação laboral, quando este põe voluntariamente termo a essa relação e não demonstrou que não gozou as férias durante a referida relação laboral por razões alheias à sua vontade.

Assinaturas

Ano de 2023:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 14 de dezembro de 2023, EU:C:2023:984, Processo C-206/22 (TF contra Sparkasse Südpfalz) - «Reenvio prejudicial — Proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores — Organização do tempo de trabalho — Artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Diretiva 2003/88/CE — Artigo 7.º — Direito a férias anuais remuneradas — Vírus SARS-CoV-2 — Medida de quarentena — Impossibilidade de adiamento das férias anuais remuneradas concedidas para um período coincidente com um período de quarentena»:

Resumo, disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=280633&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1163380>

Foram concedidas a TF, trabalhador da Sparkasse Südpfalz desde 2003, férias anuais remuneradas para o período compreendido entre 3 e 11 de dezembro de 2020.

Um dia antes do início dessas férias, em conformidade com as medidas sanitárias nacionais de luta contra a propagação do vírus SARS-CoV-2, a autoridade competente alemã decretou a colocação em quarentena de TF para o período compreendido entre 2 e 11 de dezembro de 2020 pelo facto de ter estado em contacto com uma pessoa contaminada pelo referido vírus.



Assim sendo, em 4 de março de 2021, TF pediu ao seu empregador que fossem reportados os dias de férias anuais remuneradas que lhe tinham sido concedidos pelo período que coincidia com o período de quarentena de que era objeto.

Uma vez que esse reporte lhe foi recusado, TF intentou uma ação no Arbeitsgericht Ludwigshafen am Rhein (Tribunal do Trabalho de Ludwigshafen am Rhein, Alemanha), órgão jurisdicional de reenvio.

No contexto do referido litígio, este último órgão jurisdicional teve dúvidas a respeito da questão de saber se a jurisprudência dos tribunais alemães, segundo a qual a simples colocação em quarentena não equivale a uma incapacidade para o trabalho que obriga o empregador a reportar os dias de férias concedidas, é compatível com o direito a férias anuais remuneradas garantido pelo direito da União.

Chamado a conhecer de um pedido prejudicial submetido pelo órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal de Justiça considera que essa prática nacional, que não autoriza que os dias de férias anuais remuneradas concedidas a um trabalhador que não está doente, e que coincidam com um período quarentena, sejam reportados, é compatível com o direito a férias anuais remuneradas consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e concretizado no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 (1).

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, depois de recordar a dupla finalidade do direito a férias anuais remuneradas, a saber, por um lado, permitir que o trabalhador descanse da execução das tarefas que lhe incumbem ao abrigo do seu contrato de trabalho, e, por outro, permitir que o mesmo disponha de um período de descontração e lazer, o Tribunal de Justiça observa que a finalidade da medida de quarentena prevista pelo direito alemão é diferente. Com efeito, esta medida destina-se a evitar a propagação de uma doença contagiosa através do isolamento das pessoas suscetíveis de desenvolver sintomas.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça confirma que, à semelhança da ocorrência de uma incapacidade para o trabalho devido a doença, essa medida é um acontecimento imprevisível e independente da vontade da pessoa que é objeto da mesma.

Neste contexto, um trabalhador que tenha sido colocado em quarentena por ter estado em contacto com uma pessoa contaminada com o vírus SARS-CoV-2, mas que não esteja numa situação de incapacidade para o trabalho justificada por atestado médico, encontra-se numa situação diferente da de um trabalhador em licença por doença que sofre limitações físicas ou psíquicas provocadas pela doença. Assim sendo, a finalidade da colocação em quarentena não é, em princípio, comparável à da licença por doença. Por conseguinte, um período de quarentena não pode, em si mesmo, impedir que as finalidades das férias anuais remuneradas se concretizem.

Em terceiro lugar, segundo o Tribunal de Justiça, embora a quarentena possa ter impacto nas condições em que o trabalhador dispõe do seu tempo livre, não se pode considerar que, por si só, esta viola o direito desse trabalhador a beneficiar efetivamente das suas férias anuais remuneradas. Com efeito, durante o período de férias anuais, o trabalhador não pode estar sujeito, em relação à entidade empregadora, a qualquer obrigação suscetível de o impedir de se dedicar, livre e ininterruptamente, aos seus próprios interesses e que neutralize os efeitos do trabalho na sua segurança e na sua saúde.

Por conseguinte, a entidade empregadora não poderá estar sujeita à obrigação de compensar as desvantagens decorrentes de um acontecimento imprevisível, como uma quarentena decretada



por uma autoridade pública, que impeça o seu trabalhador de gozar plenamente o direito a férias anuais remuneradas. Com efeito, a Diretiva 2003/88 não visa que qualquer acontecimento suscetível de impedir o trabalhador de gozar plenamente, e da forma que deseje, de um período de repouso ou lazer, justifique que lhe sejam concedidas férias suplementares para que a finalidade das férias anuais seja garantida.

Nota:

1 Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9).

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 2 de março de 2023, EU:C:2023:140, Processo C-477/21 (IH contra MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt.) - Reenvio prejudicial — Política social — Proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores — Organização do tempo de trabalho — Artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Diretiva 2003/88/CE — Artigos 3.º e 5.º — Descanso diário e descanso semanal — Regulamentação nacional que prevê um período de descanso semanal mínimo de quarenta e duas horas — Obrigação de conceder descanso diário — Modalidades de concessão:**

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 3.º e 5.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9), lidos à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe IH à sua entidade patronal, a MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt. (a seguir «MÁV-START»), a propósito da concessão de períodos de descanso diário por ocasião da concessão de períodos de descanso semanal.

Quadro jurídico**Direito da União**

3 Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, esta «estabelece prescrições mínimas de segurança e de saúde em matéria de organização do tempo de trabalho».

4 O artigo 3.º desta diretiva, sob a epígrafe «Descanso diário», dispõe:
«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem de um período mínimo de descanso de 11 horas consecutivas por cada período de 24 horas.»

5 O artigo 5.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Descanso semanal», prevê:
«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem, por cada período de sete dias, de um período mínimo de descanso ininterrupto de 24 horas às quais se adicionam as 11 horas de descanso diário previstas no artigo 3.º
Caso condições objetivas, técnicas ou de organização do trabalho o justifiquem, pode ser adotado um período mínimo de descanso de 24 horas.»

6 Nos termos do artigo 15.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Disposições mais favoráveis»:
«A presente diretiva não impede os Estados-Membros de aplicarem ou introduzirem disposições legislativas, regulamentares ou administrativas mais favoráveis à proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores, ou de promoverem ou permitirem a aplicação de convenções coletivas



ou acordos celebrados entre parceiros sociais mais favoráveis à proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores.»

Direito húngaro

Código do Trabalho

7 O artigo 104.º, n.º 1, da munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Lei I de 2012, que Institui o Código do Trabalho) (*Magyar Közlöny* 2012/2.; a seguir «Código do Trabalho») prevê: «Deve ser assegurado um período de descanso contínuo de, pelo menos, onze horas, entre o fim do trabalho diário e o início do dia de trabalho seguinte (a seguir “descanso diário”).»

8 O artigo 105.º, n.º 1, deste código dispõe:

«São assegurados semanalmente dois dias de descanso (dias de descanso semanal). Os dias de descanso semanal também podem ser fixados de maneira variável.»

9 O artigo 106.º do referido código enuncia:

«1. Em substituição dos dias de descanso semanal, também pode ser concedido semanalmente ao trabalhador um período de descanso semanal ininterrupto de, pelo menos, quarenta e oito horas.

[...]

3. Se o horário de trabalho for variável, pode ser assegurado aos trabalhadores, em substituição do descanso semanal previsto no n.º 1 e sem prejuízo da aplicação *mutatis mutandis* do n.º 2, um período de descanso semanal ininterrupto de, pelo menos, quarenta horas, incluindo um dia de calendário. Deve ser assegurado aos trabalhadores um período de descanso semanal de, pelo menos, quarenta e oito horas, em média, tomando por referência o quadro de planificação do tempo de trabalho ou o período contabilístico.»

Lei CLXXXIII de 2005 relativa ao Transporte Ferroviário

10 O artigo 68.º/A, n.º 4, da vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Lei CLXXXIII de 2005 relativa ao Transporte Ferroviário) (*Magyar Közlöny* 2005/172.) prevê:

«Em derrogação do disposto nos n.ºs 1 a 3, as disposições do artigo 68.º/B, n.º 1, [...] também se aplicam aos maquinistas de caminho de ferro que não são considerados trabalhadores ferroviários móveis que prestam serviços no contexto da interoperabilidade transfronteiriça.»

11 O artigo 68.º/B, n.º 1, desta lei dispõe:

«Em relação aos trabalhadores ferroviários móveis que prestam serviços no contexto da interoperabilidade transfronteiriça, o período de descanso diário no seu domicílio deve ser de, pelo menos, doze horas consecutivas por cada período de vinte e quatro horas.»

Convenção Coletiva

12 Por força do artigo 46.º, ponto 1, da Convenção Coletiva celebrada entre a MÁV-START e os sindicatos (a seguir «Convenção Coletiva»), os maquinistas devem beneficiar de um período de descanso diário de doze horas (descanso diário no domicílio), calculadas a partir do momento da chegada ao domicílio até à hora de saída do domicílio para o trabalho (tempo de viagem).



13 Por força do artigo 47.º, ponto 1, desta Convenção Coletiva, os maquinistas dispõem de dois dias de descanso semanal, de modo que haja, pelo menos, quarenta e oito horas de descanso ininterrupto entre dois períodos de serviço.

14 O artigo 47.º, ponto 4, da referida convenção prevê que, ao abrigo do disposto no artigo 106.º do Código do Trabalho, possa ser assegurado aos maquinistas, em vez dos dias de descanso previstos no ponto 1, um período de descanso ininterrupto de, pelo menos, quarenta e duas horas por semana. Nesse caso, deve ser assegurado aos trabalhadores um descanso semanal de, pelo menos, quarenta e oito horas, em média, tomando por referência o quadro de planificação do tempo de trabalho.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

15 IH é funcionário da MÁV-START na qualidade de maquinista de caminho de ferro. O seu local de trabalho é a sede operacional da MÁV-START em Miskolc (Hungria). IH trabalha exclusivamente na Hungria.

16 IH está sujeito à Convenção Coletiva. O seu trabalho inscreve-se no quadro de uma planificação mensal do tempo de trabalho, que não define dias específicos de descanso semanal, mas um descanso semanal concedido pela entidade patronal com base num período de referência semanal.

17 De acordo com a Convenção Coletiva, a MÁV-START concedeu a IH, entre dois serviços, um período de descanso diário de doze horas que pôde gozar no seu domicílio, ao qual acrescia o tempo de viagem padrão de duas vezes trinta minutos.

18 Além disso, uma vez por semana, a MÁV-START concedia-lhe um tempo de descanso semanal de quarenta e oito horas ininterruptas. Quando, numa determinada semana, não lograva garantir esse descanso, a MÁV-START concedia a IH um descanso ininterrupto de, pelo menos, quarenta e duas horas, de modo que beneficiasse de um descanso semanal de quarenta e oito horas, em média, tendo por referência o quadro de planificação mensal do tempo de trabalho.

19 Dito isto, quando era garantido esse tempo de descanso semanal a IH, e quando gozava férias, não lhe era concedido o descanso diário nem o tempo de viagem.

20 IH recorreu para o órgão jurisdicional de reenvio, o Miskolci Törvényszék (Tribunal Regional de Miskolc, Hungria), pedindo o pagamento da remuneração em dívida, alegando ter o direito de beneficiar do período de descanso diário imediatamente antes ou após os seus períodos de descanso semanal ou de férias.

21 Nesse órgão jurisdicional, a MÁV-START sustenta que a concessão do descanso diário deve ter lugar entre dois períodos de trabalho sucessivos no contexto do mesmo período de vinte e quatro horas, e não quando não esteja previsto um novo período de trabalho, por exemplo quando é concedido descanso semanal ou um período de férias. Em seu entender, a justificação pode encontrar-se na finalidade do descanso diário, que seria permitir ao trabalhador recuperar forças entre dois períodos de trabalho. Além disso, em cada período de sete dias, era necessário conceder um período de descanso semanal mais longo, que substituíra o descanso diário.

22 O órgão jurisdicional de reenvio realça que, em virtude das habilitações decorrentes da Diretiva 2003/88 e do Código do Trabalho, a Convenção Coletiva derroga, de modo favorável aos trabalhadores, as regras relativas ao descanso diário e ao descanso semanal.



23 Com efeito, o descanso diário é de doze horas, as quais ultrapassam assim o mínimo de onze horas previsto no artigo 3.º da Diretiva 2003/88 e podem, além disso, ser gozadas pelo trabalhador integralmente no seu domicílio, em razão do tempo de viagem padrão.

24 No que toca ao descanso semanal, o órgão jurisdicional de reenvio afirma que a versão em língua húngara do artigo 5.º da Diretiva 2003/88 é ligeiramente diferente das versões em língua inglesa, alemã e francesa, designadamente na medida em que a versão em língua húngara define o conceito de «descanso semanal», na aceção deste artigo 5.º, de modo tal que qualquer trabalhador deve beneficiar, no decurso de cada período de sete dias, de um período mínimo de descanso ininterrupto de vinte e quatro horas «além das» («továbbá») onze horas de descanso diário previstas no artigo 3.º desta diretiva. Por sua vez, as versões em língua alemã, inglesa e francesa utilizam, respetivamente, os termos «zuzüglich», «plus» e «s’ajoutent», em vez de «além das».

25 Esse órgão jurisdicional pergunta se há que interpretar o referido conceito de «descanso semanal» no sentido de que, ou após o período mínimo de descanso ininterrupto de vinte e quatro horas, há ainda que conceder descanso diário de duração mínima de onze horas, ou, como se inclina para considerar esse órgão jurisdicional, o período de vinte e quatro horas e o de onze horas somam-se para formar conjuntamente o período mínimo de descanso semanal, de modo que o trabalhador deve beneficiar, finalmente, de um período de descanso semanal mínimo de trinta e cinco horas consecutivas.

26 A este respeito, o referido órgão jurisdicional realça que a regulamentação húngara fixa o período de descanso semanal em quarenta e oito horas, com um mínimo de quarenta e duas horas, e que o conceito de «período de descanso semanal», como utilizado no Código do Trabalho e na Convenção Coletiva, não comporta referência ao descanso diário nem à sua duração.

27 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se o descanso diário deve ser assegurado entre o final do trabalho diário em causa e o início do trabalho no dia seguinte (ou, no mesmo dia, entre o final de um período de trabalho e o início do período de trabalho seguinte) ou, mais genericamente, entre o final de um dia de trabalho e o início do dia de trabalho seguinte, mesmo que este se inicie alguns dias depois.

28 Nestas circunstâncias, o Miskolci Törvényszék (Tribunal Regional de Miskolc) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 5.º da Diretiva [2003/88], em conjugação com o artigo 31.º, n.º 2, da [Carta], ser interpretado no sentido de que o período de descanso diário previsto no artigo 3.º [da referida diretiva] constitui uma parte do período de descanso semanal?

2) Ou deve o artigo 5.º da Diretiva [2003/88], em conjugação com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta, ser interpretado no sentido de que, em conformidade com o objetivo [desta diretiva], o referido artigo estabelece apenas a duração mínima do descanso semanal, ou seja, que o período de descanso semanal deve ter uma duração mínima de [trinta e cinco] horas consecutivas, desde que não existam condições objetivas, técnicas ou de organização do trabalho que o impeçam?

3) Deve o artigo 5.º da Diretiva [2003/88], em conjugação com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta, ser interpretado no sentido de que, quando o direito do Estado-Membro e a Convenção Coletiva aplicável estabelecem a concessão de um período de descanso semanal contínuo de, pelo menos, [quarenta e duas] horas, é obrigatório também conceder, após o trabalho efetuado no dia útil anterior ao período de descanso semanal, o período de descanso diário de [doze] horas, ao abrigo do direito do Estado-Membro em causa e [da] Convenção Coletiva aplicável, desde que não existam condições objetivas, técnicas ou de organização do trabalho que o impeçam?



4) Deve o artigo 3.º da Diretiva [2003/88], em conjugação com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta, ser interpretado no sentido de que o trabalhador tem também direito a um período mínimo de descanso que deve ser concedido durante um período de [vinte e quatro] horas quando, por qualquer razão, não é obrigado a trabalhar nas [vinte e quatro] horas seguintes?

5) Em caso de resposta afirmativa à quarta questão, devem os artigos 3.º e 5.º da Diretiva [2003/88], em conjugação com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta, ser interpretados no sentido de que [deve] ser concedido o período de descanso diário antes do período de descanso semanal?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira e segunda questões

29 Com as questões primeira e segunda, que cabe apreciar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º da Diretiva 2003/88, lido à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que o descanso diário previsto no artigo 3.º desta diretiva faz parte do período de descanso semanal referido neste artigo 5.º ou se este último artigo apenas fixa a duração mínima do referido período de descanso semanal.

30 A título preliminar, importa recordar que, ao estabelecer o direito de cada trabalhador a períodos de descanso diário e semanal, a Diretiva 2003/88 precisa o direito fundamental expressamente consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta e deve, por isso, ser interpretada à luz deste artigo 31.º, n.º 2. Daqui resulta, nomeadamente, que as disposições da Diretiva 2003/88 não podem ser objeto de interpretação restritiva em detrimento dos direitos que esta confere ao trabalhador [v., neste sentido, Acórdão de 9 de março de 2021, Radiotelevizija Slovenija (Período de disponibilidade contínua num local remoto), C-344/19, EU:C:2021:182, n.º 27 e jurisprudência referida].

31 Nestas circunstâncias, para responder às questões submetidas, há que interpretar esta diretiva tendo em conta a importância do direito fundamental de cada trabalhador a períodos de descanso diário e semanal (v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, n.º 33).

32 Importa também recordar que a Diretiva 2003/88 tem por objeto estabelecer prescrições mínimas destinadas a promover a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores através da aproximação das disposições nacionais relativas, nomeadamente, à duração do tempo de trabalho. Esta harmonização, a nível da União Europeia, em matéria de organização do tempo de trabalho tem por objetivo garantir uma melhor proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores, permitindo-lhes beneficiar de períodos mínimos de descanso, nomeadamente diário e semanal (v., neste sentido, Acórdão de 4 de junho de 2020, Fetico e o., C-588/18, EU:C:2020:420, n.ºs 26 e 27 e jurisprudência referida).

33 Assim, nos termos das disposições dos artigos 3.º e 5.º da Diretiva 2003/88, os Estados-Membros estão obrigados a tomar as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem, respetivamente, de um período mínimo de descanso de onze horas consecutivas por cada período de vinte e quatro horas e, por cada período de sete dias, de um período mínimo de descanso ininterrupto de vinte e quatro horas, às quais se adicionam as onze horas de descanso diário previstas no referido artigo 3.º (Acórdão de 14 de maio de 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, n.º 38 e jurisprudência referida).

34 Para garantir a plena eficácia da Diretiva 2003/88, importa, por conseguinte, que os Estados-Membros garantam o cumprimento desses períodos mínimos de descanso (Acórdão de 14 de maio de 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, n.º 40).



35 Assim, tendo em conta o objetivo essencial prosseguido pela Diretiva 2003/88, que é garantir uma proteção eficaz das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores, bem como uma melhor proteção da sua segurança e saúde, os Estados-Membros são obrigados a garantir que o efeito útil desses direitos seja totalmente assegurado, fazendo com que beneficiem efetivamente dos períodos mínimos de descanso diário e semanal previstos nesta diretiva. Daqui decorre que as modalidades definidas pelos Estados-Membros para assegurar a aplicação das exigências da Diretiva 2003/88 não devem ser suscetíveis de esvaziar da sua substância os direitos consagrados no artigo 31.º, n.º 2, da Carta e nos artigos 3.º e 5.º desta diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 14 de maio de 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, n.ºs 42 e 43).

36 A este respeito, há também que recordar que o trabalhador deve ser considerado a parte fraca na relação de trabalho, pelo que é necessário impedir que a entidade patronal lhe possa impor uma restrição aos seus direitos (Acórdão de 14 de maio de 2019, CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, n.º 44 e jurisprudência referida).

37 É à luz dessas considerações que importa apreciar a questão de saber se o descanso diário previsto no artigo 3.º da Diretiva 2003/88 faz parte do período de descanso semanal referido no artigo 5.º

38 A este respeito, há que realçar, em primeiro lugar, que esta diretiva prevê o direito a descanso diário e o direito a descanso semanal em duas disposições diversas, a saber, respetivamente, no seu artigo 3.º e no seu artigo 5.º Tal indica que se trata de dois direitos autónomos, que, como o advogado-geral salientou, em substâncias, nos n.ºs 49 a 51 das suas conclusões, perseguem objetivos distintos, que consistem, em relação ao descanso diário, em permitir que o trabalhador se afaste do seu espaço laboral durante um número determinado de horas que não só devem ser consecutivas mas também devem suceder diretamente a um período de trabalho, e, em relação ao descanso semanal, em permitir que o trabalhador descanse em cada período de sete dias.

39 Por conseguinte, é preciso garantir aos trabalhadores o gozo efetivo de cada um destes direitos.

40 Em segundo lugar, há que recordar, como decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida no n.º 35 do presente acórdão, que as modalidades definidas pelos Estados-Membros para assegurar a aplicação das exigências da Diretiva 2003/88 não devem ser suscetíveis de esvaziar da sua substância os direitos consagrados no artigo 31.º, n.º 2, da Carta e nos artigos 3.º e 5.º desta diretiva. A este respeito, há que observar que uma interpretação segundo a qual o descanso diário faria parte do descanso semanal significaria esvaziar a substância do descanso diário previsto no artigo 3.º da referida diretiva, privando o trabalhador do gozo efetivo do período de descanso diário previsto nesta disposição, quando beneficia do seu direito ao descanso semanal.

41 A este respeito, há que verificar que o artigo 5.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/88 não se limita a fixar globalmente um período mínimo a título do direito ao descanso semanal, mas tem o cuidado de precisar que a este período acresce o que deve reconhecer-se em virtude do direito ao descanso diário, sublinhando, assim, o caráter autónomo destes dois direitos. Isto confirma que o direito ao descanso semanal não visa incluir, eventualmente, o período correspondente ao direito ao descanso diário, mas que deve reconhecer-se ademais deste último direito.

42 Além disso, é necessário que o efeito útil dos direitos conferidos aos trabalhadores pela Diretiva 2003/88 seja integralmente assegurado, o que implica necessariamente a obrigação de os Estados-Membros garantirem o cumprimento de cada uma das prescrições mínimas previstas nesta diretiva (Acórdão de 11 de abril de 2019, Syndicat des cadres de la sécurité intérieure, C-254/18, EU:C:2019:318, n.º 33).



43 Daqui decorre que o período de descanso diário, previsto no artigo 3.º da Diretiva 2003/88, não acresce às vinte e quatro horas de descanso previstas no artigo 5.º desta diretiva para formar um período total de descanso semanal de, pelo menos, trinta e cinco horas, mas ao período de descanso semanal, autónomo e distinto, de, pelo menos, vinte e quatro horas previsto nesta disposição.

44 Resulta de todas as considerações precedentes que o artigo 5.º da Diretiva 2003/88, lido à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que o descanso diário previsto no artigo 3.º desta diretiva não faz parte do período de descanso semanal previsto no referido artigo 5.º, mas acresce a este.

Quanto à terceira questão

45 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 3.º e 5.º da Diretiva 2003/88, lidos à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, devem ser interpretados no sentido de que, quando uma regulamentação nacional prevê um período de descanso semanal que excede trinta e cinco horas consecutivas, há que conceder ao trabalhador, além desse período, o descanso diário garantido pelo artigo 3.º desta diretiva.

46 Na decisão de reenvio, esse órgão jurisdicional observa, por um lado, que a regulamentação em causa no processo principal utiliza o conceito de «período de descanso semanal», que fixa, em princípio, em quarenta e oito horas, e que não pode ser inferior a quarenta e duas horas, e, por outro, que essa regulamentação não contém nenhuma referência ao descanso diário nem à duração deste. Ora, o referido «período de descanso semanal» tem uma duração superior às trinta e cinco horas, que resultam da soma do período mínimo de descanso de vinte e quatro horas previsto no artigo 5.º da Diretiva 2003/88 e do período mínimo de descanso de onze horas previsto no artigo 3.º desta.

47 A este respeito, importa sublinhar que o artigo 5.º da Diretiva 2003/88 não remete para o direito nacional dos Estados-Membros. Por conseguinte, os termos utilizados devem ser entendidos como conceitos autónomos do direito da União e interpretados de modo uniforme no território desta última, independentemente das qualificações utilizadas nos Estados-Membros (v., neste sentido, Acórdão de 9 de novembro de 2017, Maio Marques da Rosa, C-306/16, EU:C:2017:844, n.º 38 e jurisprudência referida).

48 Daí se deduz que o conceito de «período de descanso semanal» previsto na regulamentação nacional em causa no processo principal não é relevante para a interpretação do artigo 5.º da Diretiva 2003/88.

49 Dito isto, há que recordar que o período mínimo de descanso semanal previsto nesta disposição é de vinte e quatro horas ininterruptas. Todavia, o artigo 15.º desta diretiva autoriza os Estados-Membros a aplicar ou introduzir disposições mais favoráveis à proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores, ou a promover ou permitir a aplicação de convenções coletivas ou acordos celebrados entre parceiros sociais mais favoráveis a essa proteção. Deste modo, em conformidade com a Convenção Coletiva aplicável ao litígio no processo principal, concedia-se ao trabalhador em causa um descanso semanal de, pelo menos, quarenta e duas horas. Em tal caso, as horas de descanso semanal assim concedidas, além do mínimo exigido no artigo 5.º da Diretiva 2003/88, são reguladas não por essa diretiva, mas pelo direito nacional (v., neste sentido, Acórdão de 19 de novembro de 2019, TSN e AKT, C-609/17 e C-610/17, EU:C:2019:981, n.ºs 34 e 35).

50 Todavia, o facto de estabelecer tais disposições mais favoráveis em matéria de descanso semanal do que as que exige, como mínimo, a Diretiva 2003/88 não pode privar o trabalhador de outros direitos que lhe são concedidos por essa diretiva e, mais concretamente, do direito ao descanso diário.



51 Com efeito, como se depreende da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o exercício dessas competências próprias por um Estado-Membro não pode, porém, ter por efeito prejudicar a proteção mínima garantida aos trabalhadores pela referida diretiva e, em particular, o benefício efetivo do período mínimo de descanso diário previsto no seu artigo 3.º (v., por analogia, Acórdão de 4 de junho de 2020, Feticó e o., C-588/18, EU:C:2020:420, n.º 32).

52 Por conseguinte, para garantir aos trabalhadores o gozo efetivo do direito ao descanso diário consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta e no artigo 3.º da Diretiva 2003/88, este direito deve conceder-se independentemente da duração do descanso semanal previsto na regulamentação nacional aplicável.

53 Tendo em conta o que precede, há que responder à terceira questão que os artigos 3.º e 5.º da Diretiva 2003/88, lidos à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, devem ser interpretados no sentido de que, quando uma regulamentação nacional prevê um período de descanso semanal que excede trinta e cinco horas consecutivas, há que conceder ao trabalhador, além desse período, o descanso diário garantido pelo artigo 3.º desta diretiva.

Quanto à quarta e quinta questões

54 Com as questões quarta e quinta, que cabe apreciar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância se o artigo 3.º da Diretiva 2003/88, lido à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que, quando é concedido ao trabalhador um período de descanso semanal, este tem também direito de beneficiar de um período de descanso diário anterior ao referido período de descanso semanal.

55 Da decisão de reenvio resulta que, no caso dos autos, a MÁV-START só concedia um período de descanso diário se estivesse previsto um novo período de trabalho nas vinte e quatro horas seguintes ao fim de um período de trabalho determinado. A MÁV-START considera que não estando previsto nenhum novo período de trabalho, por exemplo, quando se concedia descanso semanal ou férias, já não estava obrigada a conceder o descanso diário.

56 A este respeito, cabe recordar que decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, para poder efetivamente descansar, o trabalhador deve beneficiar da possibilidade de se retirar do seu ambiente de trabalho durante um determinado número de horas que devem não só ser consecutivas mas também imediatamente subsequentes a um período de trabalho, a fim de permitir ao interessado descontrair-se e eliminar a fadiga inerente ao exercício das suas funções (Acórdão de 14 de outubro de 2010, Union syndicale Solidaires Isère, C-428/09, EU:C:2010:612, n.º 51 e jurisprudência referida).

57 Daqui se deduz que, após um período de trabalho, qualquer trabalhador deve beneficiar imediatamente de um período de descanso diário, independentemente de saber se esse período de descanso será ou não seguido de um período de trabalho. Além disso, quando o descanso diário e o descanso semanal são concedidos de modo contíguo, o período de descanso semanal só pode começar a correr uma vez que o trabalhador tenha beneficiado do descanso diário.

58 Nestas circunstâncias, cabe responder à quarta e quinta questões que o artigo 3.º da Diretiva 2003/88, lido à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que, quando é concedido ao trabalhador um período de descanso semanal, este tem também o direito de beneficiar de um período de descanso diário anterior ao referido período de descanso semanal.



Quanto às despesas

59 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 (Segunda Secção) declara:

1) O artigo 5.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, lido à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que:

o descanso diário previsto no artigo 3.º desta diretiva não faz parte do período de descanso semanal previsto no referido artigo 5.º, mas acresce a este.

2) Os artigos 3.º e 5.º da Diretiva 2003/88, lidos à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devem ser interpretados no sentido de que:

quando uma regulamentação nacional prevê um período de descanso semanal que excede trinta e cinco horas consecutivas, há que conceder ao trabalhador, além desse período, o descanso diário garantido pelo artigo 3.º desta diretiva.

3) O artigo 3.º da Diretiva 2003/88, lido à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que:

quando é concedido ao trabalhador um período de descanso semanal, este tem também o direito de beneficiar de um período de descanso diário anterior ao referido período de descanso semanal.

Assinaturas

Ano de 2021:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Sétima Secção) de 25 de novembro de 2021, processo C-233/20, EU:C:2021:960 (WD contra job-medium GmbH) - Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 2003/88/CE — Proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores — Artigo 7.º, n.º 1 — Direito a uma compensação financeira por férias anuais remuneradas não gozadas antes do fim da relação de trabalho — Cessação antecipada da relação de trabalho por parte do trabalhador:

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 7.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9), e do artigo 31.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe WD ao seu antigo empregador, a job-medium GmbH, em liquidação, a respeito da recusa desta última em pagar a WD uma compensação financeira pelas férias anuais não gozadas antes do termo da relação de trabalho.

Quadro jurídico

Direito da União

3 Os considerandos 4 e 5 da Diretiva 2003/88 enunciam:

«(4) A melhoria da segurança, da higiene e de saúde dos trabalhadores no trabalho constitui um objetivo que não se pode subordinar a considerações de ordem puramente económica.



(5) Todos os trabalhadores devem beneficiar de períodos de descanso suficientes. O conceito de “descanso” deve ser expresso em unidades de tempo, ou seja, em dias, horas e/ou suas frações. Os trabalhadores da Comunidade devem beneficiar de períodos mínimos de descanso — diários, semanais e anuais — e de períodos de pausa adequados. Assim sendo, é conveniente prever igualmente um limite máximo para o horário de trabalho semanal.»

4 O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objetivo e âmbito de aplicação», prevê:

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

5 O artigo 7.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Férias anuais», dispõe:

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

2. O período mínimo de férias anuais remuneradas não pode ser substituído por retribuição financeira, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho.»

6 O artigo 23.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Nível de proteção», tem a seguinte redação:

«Sem prejuízo do direito de os Estados-Membros criarem, face à evolução da situação, disposições legislativas, regulamentares e contratuais diferentes no domínio do tempo de trabalho, desde que sejam respeitados os requisitos mínimos previstos na presente diretiva, a aplicação da presente diretiva não pode constituir justificação válida para fazer regredir o nível geral de proteção dos trabalhadores.»

Direito austríaco

7 Nos termos do § 10 da Urlaubsgesetz (Lei das Férias), de 7 de julho de 1976 (BGBl. I, 3/2013):

«1. Na data da cessação da relação de trabalho, o trabalhador terá direito, relativamente ao ano de referência da cessação da relação de trabalho, a uma compensação financeira, a título de indemnização pelas férias, que corresponde à proporção entre a duração da relação de trabalho durante o ano de referência e o ano de referência completo. As férias já gozadas serão deduzidas das férias anuais numa base pro rata temporis. [...]

2. Não será devida qualquer compensação financeira se o trabalhador resolver a relação de trabalho sem justa causa e antecipadamente.

3. No que respeita às férias não gozadas relativas a anos de referência anteriores, o trabalhador tem direito, em vez da retribuição por férias anuais remuneradas ainda devida, a uma compensação financeira correspondente à totalidade da retribuição por férias anuais remuneradas ainda devida, desde que o direito a férias não esteja prescrito. [...]

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

8 WD trabalhou para a job-medium entre 15 de junho de 2018 e 9 de outubro de 2018, data em que WD pôs termo à relação de trabalho apresentando uma demissão antecipada e sem justa causa. Durante o período de vigência da relação de trabalho, WD adquiriu o direito a férias anuais remuneradas correspondente a 7,33 dias, dos quais 4 dias foram gozados durante o referido período. À data da cessação da relação de trabalho, WD dispunha ainda de um direito a férias correspondente a 3,33 dias. Invocando o § 10, n.º 2, da Lei das Férias, a job-medium recusou pagar-lhe a compensação financeira por esses dias de férias não gozados, compensação essa que equivalia a um montante de 322,06 euros.

9 Considerando que esta disposição é contrária ao direito da União, WD intentou uma ação destinada a obter o pagamento da referida compensação financeira.



10 A sua ação foi julgada improcedente em primeira instância e em sede de recurso com fundamento no § 10, n.º 2, da Lei das Férias.

11 Chamado a conhecer de um recurso de «Revision» da decisão proferida em segunda instância, o Oberster Gerichtshof (Supremo Tribunal, Áustria), precisa que a perda do direito ao pagamento da retribuição por férias anuais não gozadas prevista no § 10, n.º 2, da Lei das Férias é limitada aos casos em que, durante a relação de trabalho, o trabalhador se demite sem justa causa. Neste contexto, constitui «justa causa» qualquer circunstância em que não seja razoavelmente possível esperar que o trabalhador prossiga a relação de trabalho.

12 O órgão jurisdicional de reenvio indica que o objetivo desta disposição é, por um lado, incentivador, uma vez que dissuade o trabalhador de pôr antecipadamente termo à relação laboral sem nenhum motivo, e, por outro, económico, uma vez que pretende aliviar financeiramente a entidade empregadora perante a perda inesperada de um dos seus empregados.

13 Todavia, o referido órgão jurisdicional tem dúvidas quanto à compatibilidade do § 10, n.º 2, da Lei das Férias com o artigo 7.º da Diretiva 2003/88, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça, bem como com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta.

14 Nestas condições, o Oberster Gerichtshof (Supremo Tribunal) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Uma norma nacional que determina que não é devida retribuição em substituição de férias não gozadas no ano de trabalho em curso (último) quando o trabalhador põe termo à relação de trabalho unilateralmente, sem justa causa e [antecipadamente (demissão)] é compatível com o artigo 31.º, n.º 2, da [Carta] e com o artigo 7.º, da Diretiva [2003/88]?

2) Em caso de resposta negativa a esta questão:

Deve ainda ser examinado se era impossível ao trabalhador gozar as férias?

À luz de que critérios deverá esse exame ser realizado?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

15 A job-medium alega que as questões prejudiciais são inadmissíveis, uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio não era obrigado a submeter a questão ao Tribunal de Justiça pelo facto de a solução do litígio no processo principal ser evidente à luz do direito da União e da jurisprudência existente.

16 A título preliminar, importa constatar que, à luz do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a circunstância de um órgão jurisdicional nacional não estar obrigado a submeter uma questão ao Tribunal de Justiça, ou de a resposta a um pedido de decisão prejudicial ser pretensamente evidente à luz do direito da União, não tem incidência na admissibilidade desse pedido.

17 Além disso, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no âmbito da cooperação entre este 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 da 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 de Justiça. 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 24 de novembro de 2020, Openbaar Ministerie (Falsificação de documentos), C-510/19, EU:C:2020:953, n.º 25].



18 Daqui se conclui 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 do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas [Acórdão de 24 de novembro de 2020, Openbaar Ministerie (Falsificação de documentos), C-510/19, EU:C:2020:953, n.º 26].

19 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, WD viu ser-lhe recusado o pagamento da compensação financeira por férias não gozadas no momento da cessação da sua relação laboral com a job-medium com base no § 10, n.º 2, da Lei das Férias, pelo facto de ter posto antecipadamente termo a essa relação, sem justa causa.

20 À luz destas circunstâncias, o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade desta disposição com o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88 e com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta.

21 Por conseguinte, é evidente que as questões submetidas dizem respeito à interpretação do direito da União e que as respostas a essas questões são úteis e pertinentes para a solução do litígio perante o órgão jurisdicional de reenvio.

22 As questões prejudiciais são, portanto, admissíveis.

Quanto ao mérito

Quanto à primeira questão

23 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 7.º da Diretiva 2003/88, lido à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição de direito nacional por força da qual não é devida nenhuma compensação financeira por férias anuais não gozadas, pelo último ano de vigência da relação de trabalho em curso, quando o trabalhador ou a trabalhadora põe antecipadamente termo à relação de trabalho de forma unilateral e sem justa causa.

24 A título preliminar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o direito a férias anuais remuneradas de cada trabalhador deve ser considerado um princípio do direito social da União com particular importância, que não pode ser derogado e cuja concretização pelas autoridades nacionais competentes só pode ser efetuada dentro dos limites expressamente previstos na própria Diretiva 2003/88 (v., neste sentido, Acórdão de 12 de junho de 2014, Bollacke, C-118/13, EU:C:2014:1755, n.º 15 e jurisprudência referida).

25 O artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 reflete e concretiza o direito fundamental a um período anual de férias remuneradas, consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta (v., neste sentido, Acórdão de 8 de setembro de 2020, Comissão e Conselho/Carreras Sequeros e o., C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676, n.º 115).

26 Daqui resulta que o direito a férias anuais remuneradas não pode ser interpretado de forma restritiva (Acórdãos de 8 de novembro de 2012, Heimann e Toltschin, C-229/11 e C-230/11, EU:C:2012:693, n.º 23, e de 25 de junho de 2020, Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria e Iccrea Banca SpA, C-762/18 e C-37/19, EU:C:2020:504, n.º 55 e jurisprudência referida).

27 Além disso, resulta dos termos da Diretiva 2003/88 e da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, embora caiba aos Estados-Membros definir as condições de exercício e execução do direito a férias anuais remuneradas, estes devem abster-se de sujeitar a qualquer tipo de requisito a própria constituição do referido direito, que resulta diretamente dessa diretiva (Acórdão de 25 de junho



de 2020, Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria e Iccrea Banca SpA, C-762/18 e C-37/19, EU:C:2020:504, n.º 56 e jurisprudência referida).

28 A este respeito, cumpre recordar que a finalidade do direito a férias anuais remuneradas, conferido a cada trabalhador ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, é, por um lado, permitir ao trabalhador ou à trabalhadora descansar relativamente à execução das tarefas que lhe incumbem ao abrigo do seu contrato de trabalho e, por outro, dispor de um período de descontração e de lazer. Esta finalidade, que distingue o direito a férias anuais remuneradas de outros tipos de licenças que prosseguem finalidades diferentes, baseia-se na premissa de que o trabalhador ou a trabalhadora trabalhou efetivamente durante o período de referência (Acórdãos de 4 de outubro de 2018, Dicu, C-12/17, EU:C:2018:799, n.ºs 27 e 28, e de 25 de junho de 2020, Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria e Iccrea Banca SpA, C-762/18 e C-37/19, EU:C:2020:504, n.ºs 57 e 58).

29 Importa acrescentar que o direito a férias anuais é apenas um dos dois componentes do direito a férias anuais remuneradas enquanto princípio fundamental do direito social da União. Este direito fundamental compreende também o direito à obtenção de um pagamento e, enquanto direito inerente a esse direito a férias anuais «remuneradas», o direito a uma compensação financeira a título das férias anuais não gozadas no momento da cessação da relação de trabalho (Acórdão de 25 de junho de 2020, Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria e Iccrea Banca SpA, C-762/18 e C-37/19, EU:C:2020:504, n.º 83 e jurisprudência referida).

30 Quando a relação de trabalho cessa, o gozo efetivo das férias anuais remuneradas deixa de ser possível. A fim de evitar que, devido a essa impossibilidade, o trabalhador seja privado de beneficiar desse direito, mesmo sob forma pecuniária, o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88 dispõe que o trabalhador tem direito a uma compensação financeira (Acórdão de 20 de janeiro de 2009, Schultz-Hoff e o., C-350/06 e C-520/06, EU:C:2009:18, n.º 56).

31 Resulta igualmente de jurisprudência constante que o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88 não prevê nenhum requisito para a aquisição do direito à compensação financeira além, por um lado, da cessação da relação de trabalho e, por outro, do facto de o trabalhador ou a trabalhadora não ter gozado a totalidade das férias anuais a que tinha direito no momento da cessação (Acórdãos de 6 de novembro de 2018, Bauer e Willmeroth, C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, n.º 44, e de 25 de junho de 2020, Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria e Iccrea Banca SpA, C-762/18 e C-37/19, EU:C:2020:504, n.º 84 e jurisprudência referida).

32 Assim, o motivo de cessação da relação de trabalho não é pertinente para efeitos do direito de receber a compensação financeira prevista no artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88 (v., neste sentido, Acórdão de 20 de julho de 2016, Maschek, C-341/15, EU:C:2016:576, n.º 28).

33 No caso em apreço, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o trabalhador prestou efetivamente trabalho durante o período de referência. Adquiriu, assim, um direito a férias anuais remuneradas, uma parte das quais ainda não tinha sido gozada quando a relação de trabalho cessou. A compensação financeira referente aos dias de férias não gozados foi-lhe recusada apenas por ter posto termo à relação de trabalho antecipadamente e sem justa causa.

34 Ora, como recordado no n.º 32 do presente acórdão, a circunstância de um trabalhador pôr termo à sua relação de trabalho por sua própria iniciativa não tem incidência no seu direito de receber uma compensação financeira pelas férias anuais remuneradas que não pôde gozar antes do termo da sua relação de trabalho.

35 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 7.º da Diretiva 2003/88, lido à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição do direito nacional por força da qual não é devida nenhuma compensação financeira por férias anuais remuneradas não gozadas relativamente ao úl-



timo ano de vigência da relação de trabalho em curso, nos casos em que, sem justa causa, o trabalhador ou a trabalhadora tenha posto antecipadamente termo à relação de trabalho de forma unilateral.

Quanto à segunda questão

36 Com a sua segunda questão, relativamente à qual o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se em caso de resposta negativa à sua primeira questão, conforme figura no n.º 14 do presente acórdão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, em que medida e à luz de que critérios lhe cabe verificar se era impossível ao trabalhador gozar as suas férias remuneradas.

37 Ora, uma vez que resulta dos n.ºs 30 a 32, 34 e 35 do presente acórdão que, em todo o caso, o trabalhador tem direito a uma compensação financeira por dias de férias remuneradas não gozados, e isso independentemente da razão pela qual os não gozou, o juiz nacional não tem de verificar se era impossível a esse trabalhador gozar esses dias de férias remuneradas.

Quanto às despesas

38 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 (Sétima Secção) declara:

1) O artigo 7.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, lido à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição do direito nacional por força da qual não é devida nenhuma compensação financeira por férias anuais remuneradas não gozadas relativamente ao último ano de vigência da relação de trabalho em curso, nos casos em que, sem justa causa, o trabalhador ou a trabalhadora tenha posto antecipadamente termo à relação de trabalho de forma unilateral.

2) O juiz nacional não tem de verificar se era impossível ao trabalhador gozar os dias de férias a que tinha direito.

Assinaturas

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) de 11 de novembro de 2021, EU:C:2021:909, Processo C-742/19 (MG contra Dublin City Council) - Reenvio prejudicial — Proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores — Organização do tempo de trabalho — Diretiva 2003/88/CE — Artigo 2.º — Conceito de “tempo de trabalho” — Sapador-bombeiro em regime de prevenção — Prevenção em regime de disponibilidade contínua — Exercício, durante o período de prevenção, de uma atividade profissional a título independente — Restrições decorrentes do regime de disponibilidade contínua:

Resumo, disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=249626&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1147194>

O Tribunal de Justiça precisa o alcance do conceito de «tempo de trabalho» para um período de prevenção em regime de disponibilidade contínua

MG, sapador bombeiro em regime de prevenção ao serviço contratado, a tempo parcial, pelo Dublin City Council (Conselho Municipal de Dublin, Irlanda), está, ao abrigo de um sistema de prevenção em regime de disponibilidade contínua, à disposição da brigada do quartel pelo qual foi formado. Tem de participar em 75% das intervenções desta brigada, tendo a faculdade de se abster



no que respeita às restantes intervenções. Sem ser obrigado, durante os seus períodos de prevenção, a estar presente num local determinado, MG deve, quando recebe uma chamada de emergência para participar numa intervenção, chegar ao quartel num prazo máximo de dez minutos. O período de prevenção em regime de disponibilidade contínua é, em princípio, de 7 dias por semana e de 24 horas por dia, sendo apenas interrompido pelos períodos de férias e de ausência previamente notificados.

MG está, no entanto, autorizado a exercer uma atividade profissional, desde que essa atividade não exceda 48 horas semanais em média. Assim, exerce a atividade de motorista de táxi por conta própria.

Considerando que as horas em que está de prevenção para a sua entidade patronal devem ser qualificadas de «tempo de trabalho», na aceção da lei irlandesa sobre a organização do tempo de trabalho e da Diretiva 2003/88 (1), MG apresentou uma reclamação nesse sentido à Workplace Relations Commission (Comissão para as Relações Laborais, Irlanda). Tendo esta reclamação sido indeferida, interpôs recurso no Labour Court (Tribunal do Trabalho, Irlanda).

MG alega que deve estar permanentemente em condições de responder rapidamente a uma chamada de emergência, o que o impede de se dedicar livremente às suas atividades familiares e sociais, bem como à sua atividade profissional de motorista de táxi. Ao impor uma prevenção de 7 dias por semana e de 24 horas por dia, e ao recusar reconhecer que as horas de prevenção constituem tempo de trabalho, o Conselho Municipal de Dublin viola as regras em matéria de descanso diário, de descanso semanal e de duração máxima do trabalho semanal.

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial pelo Tribunal do Trabalho, o Tribunal de Justiça precisa, nomeadamente, em que medida períodos de prevenção em regime de disponibilidade contínua podem ser qualificados de «tempo de trabalho», à luz da Diretiva 2003/88 (2).

Apreciação do Tribunal de Justiça

O Tribunal de Justiça recorda, antes de mais, que o conceito de «tempo de trabalho», constante do artigo 2.º, ponto 1, da Diretiva 2003/88, abrange todos os períodos de prevenção, incluindo os períodos em regime de disponibilidade contínua, durante os quais as restrições impostas ao trabalhador são de tal natureza, que afetam objetiva e muito significativamente a sua capacidade de gerir livremente, durante esses períodos, o tempo durante o qual os seus serviços profissionais não são solicitados pela sua entidade patronal, e de consagrar esse tempo aos seus próprios interesses (3).

Em seguida, o Tribunal fornece indicações ao órgão jurisdicional de reenvio para que este possa apreciar se MG está sujeito a essas grandes restrições.

A este respeito, o Tribunal de Justiça observa que a possibilidade oferecida a MG de exercer outra atividade profissional durante os seus períodos de prevenção constitui uma indicação importante de que as modalidades do regime de disponibilidade contínua não sujeitam este trabalhador a grandes restrições, com um impacto muito significativo na gestão do seu tempo, desde que se verifique que os seus direitos e obrigações decorrentes do seu contrato de trabalho, das convenções coletivas e da regulamentação irlandesa são adaptados de uma forma que permite o exercício efetivo dessa atividade durante uma parte considerável desses períodos.

As circunstâncias de MG não dever, em momento algum, encontrar-se num local preciso durante os seus períodos de prevenção, de não ser obrigado a participar em todas as intervenções asseguradas a partir do quartel ao qual está afetado, podendo um quarto dessas intervenções no caso em apreço ter lugar na sua ausência, e de lhe ser permitido exercer outra atividade profissional, podem constituir elementos objetivos que permitem considerar que está em condições de desenvolver, segundo os seus próprios interesses, essa outra atividade profissional durante esses períodos, e de lhes dedicar uma parte considerável do seu tempo, a menos que a frequência média das



chamadas de emergência e a duração média das intervenções impeçam o exercício efetivo de uma atividade profissional suscetível de ser combinada com o emprego de sapador bombeiro em regime de prevenção ao serviço.

As dificuldades organizacionais que podem resultar das escolhas feitas pelo trabalhador em causa, como a escolha de um lugar de residência ou de locais para o exercício de outra atividade profissional que se encontrem mais ou menos afastados do sítio a que deve estar em condições de chegar no prazo fixado no âmbito do seu emprego de sapador bombeiro em regime de prevenção ao serviço, não podem ser tidas em conta.

Assim, o Tribunal de Justiça conclui que o artigo 2.º, ponto 1, da Diretiva 2003/88 deve ser interpretado no sentido de que um período de prevenção em regime de disponibilidade contínua assegurado por um sapador bombeiro em regime de prevenção ao serviço, durante o qual esse trabalhador exerce, com a autorização da sua entidade patronal, uma atividade profissional por conta própria, mas em que deve, em caso de chamada de emergência, chegar ao quartel ao qual está afetado no prazo máximo de dez minutos, não constitui «tempo de trabalho», na aceção dessa disposição, se resultar de uma apreciação global de todas as circunstâncias do caso em apreço que as restrições impostas ao referido trabalhador durante esse período não são de uma natureza tal que afetem objetiva e muito significativamente a faculdade de este último gerir livremente, durante o referido período, o tempo durante o qual os seus serviços profissionais enquanto sapador bombeiro não são solicitados.

Notas:

1 Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9).

2 Artigo 2.º, ponto 1, da Diretiva 2003/88.

3 Acórdão de 9 de março de 2021, Stadt Offenbach am Main (Período de disponibilidade contínua de um bombeiro) (C-580/19, EU:C:2021:183).

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) de 17 de março de 2021, EU:C:2021:210, Processo C-585/19, (Academia de Studii Economice din București contra Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman – Ministerul Educației Naționale) - Reenvio prejudicial — Política social — Proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores — Organização do tempo de trabalho — Diretiva 2003/88/CE — Artigo 2.º — Conceito de “tempo de trabalho” — Artigo 3.º — Período mínimo de descanso diário — Trabalhadores que celebraram vários contratos de trabalho com uma mesma entidade patronal — Aplicação por trabalhador:**

Decisão:

O artigo 2.º, ponto 1, e o artigo 3.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, devem ser interpretados no sentido de que, quando um trabalhador celebrou vários contratos de trabalho com uma mesma entidade patronal, o período mínimo de descanso diário, previsto neste artigo 3.º, se aplica a esses contratos considerados em conjunto e não a cada um dos referidos contratos considerado separadamente.



- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 9 de março de 2021, EU:C:2021:182, Processo C-344/19 (D. J. contra Radiotelevizija Slovenija) - Reenvio prejudicial — Proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores — Organização do tempo de trabalho — Diretiva 2003/88/CE — Artigo 2.º — Conceito de “tempo de trabalho” — Período de prevenção em regime de disponibilidade contínua — Trabalho específico relativo à manutenção de radiodifusores de televisão situados longe das zonas habitadas — Diretiva 89/391/CEE — Artigos 5.º e 6.º — Riscos psicossociais — Obrigação de prevenção:**

Resumo, disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=238886&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1149367>

Um período de prevenção em regime de disponibilidade contínua só constitui, na sua totalidade, tempo de trabalho quando as limitações impostas ao trabalhador afetam muito significativamente a sua faculdade de gerir, durante esse período, o seu tempo livre

As dificuldades organizacionais que um período de prevenção pode gerar para o trabalhador e que são consequência de elementos naturais ou da livre escolha deste não são pertinentes

No processo C-344/19, um técnico especializado estava encarregado de assegurar o funcionamento, durante vários dias consecutivos, de centros de transmissão para televisão, situados na montanha na Eslovénia. Efetuava, além das suas doze horas de trabalho normal, serviços de prevenção de seis horas por dia, em regime de disponibilidade contínua. Durante esses períodos, não estava obrigado a permanecer no centro de transmissão em causa, mas tinha de estar contactável por telefone e poder regressar ao referido centro no prazo de uma hora, se necessário. Na prática, tendo em conta a situação geográfica dos centros de transmissão, dificilmente acessíveis, tinha de aí permanecer durante os seus serviços de prevenção, num alojamento de serviço disponibilizado pela sua entidade patronal, sem grandes possibilidades de atividades de lazer.

No processo C-580/19, um funcionário exercia atividades de bombeiro na cidade de Offenbach am Main (Alemanha). A este título, devia, além do seu tempo de serviço regular, cumprir regularmente períodos de prevenção em regime de disponibilidade contínua. Durante esses períodos, não estava obrigado a estar presente num local determinado pela sua entidade patronal, mas devia estar contactável e poder chegar, em caso de alarme, à zona urbana da cidade no prazo de 20 minutos, com o seu uniforme de intervenção e o veículo de serviço posto à sua disposição.

Os dois interessados consideravam que, devido às restrições que os períodos de prevenção implicavam, os seus períodos de prevenção em regime de disponibilidade contínua deviam ser reconhecidos, na sua totalidade, como tempo de trabalho e ser remunerados em conformidade, independentemente do facto de terem ou não prestado um trabalho concreto durante esses períodos. Após os seus pedidos em primeira e segunda instância terem sido julgados improcedentes, o primeiro interessado interpôs recurso de revision no Vrhovno sodišče (Supremo Tribunal, Eslovénia). O segundo, por seu lado, intentou uma ação no Verwaltungsgericht Darmstadt (Tribunal Administrativo de Darmstadt, Alemanha), na sequência da recusa da sua entidade patronal em deferir o seu pedido.

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial por esses órgãos jurisdicionais, o Tribunal de Justiça precisa, nomeadamente, em dois acórdãos proferidos em formação de Grande Secção, em que medida os períodos de prevenção em regime de disponibilidade contínua podem ser qualificados de «tempo de trabalho» ou, pelo contrário, de «período de descanso» à luz da Diretiva 2003/88 (1).



Apreciação do Tribunal de Justiça

A título preliminar, o Tribunal de Justiça recorda que o período de prevenção de um trabalhador deve ser qualificado de «tempo de trabalho» ou de «período de descanso» na aceção da Diretiva 2003/88, uma vez que estes dois conceitos se excluem mutuamente. Por outro lado, um período durante o qual não é efetivamente exercida nenhuma atividade pelo trabalhador em benefício da sua entidade patronal não constitui necessariamente um «período de descanso». Assim, resulta nomeadamente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que um período de prevenção deve automaticamente ser qualificado de «tempo de trabalho» quando o trabalhador tem a obrigação, durante esse período, de permanecer no seu local de trabalho, distinto do seu domicílio, e de aí ficar à disposição da entidade patronal.

Feitas estas precisões, o Tribunal de Justiça declara, em primeiro lugar, que os períodos de prevenção, incluindo em regime de disponibilidade contínua, estão igualmente abrangidos, na sua totalidade, pelo conceito de «tempo de trabalho» quando as restrições impostas ao trabalhador durante esses períodos afetam objetivamente e muito significativamente a sua faculdade de gerir livremente o tempo durante o qual os seus serviços profissionais não são solicitados e de se dedicar aos seus próprios interesses. Pelo contrário, se não existirem tais restrições, apenas o tempo correspondente à prestação do trabalho que é, se for caso disso, efetivamente realizado durante esses períodos deve ser considerado «tempo de trabalho».

A este respeito, o Tribunal de Justiça indica que, para avaliar se um período de prevenção constitui «tempo de trabalho», só podem ser tomadas em consideração as limitações impostas ao trabalhador, seja pela regulamentação nacional, por uma convenção coletiva ou pela sua entidade patronal. Em contrapartida, as dificuldades organizacionais que um período de prevenção pode gerar para o trabalhador e que são a consequência de elementos naturais ou da livre escolha deste não são pertinentes. É, por exemplo, o caso do caráter pouco propício ao lazer da zona de que o trabalhador não pode, na prática, afastar-se durante um período de prevenção em regime de disponibilidade contínua.

Além disso, o Tribunal de Justiça salienta que cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais efetuar uma apreciação global de todas as circunstâncias do caso em apreço para verificar se um período de prevenção em regime de disponibilidade contínua deve ser qualificado de «tempo de trabalho», uma vez que esta qualificação não é, com efeito, automática quando não existe uma obrigação de permanecer no local de trabalho. Para o efeito, por um lado, é necessário ter em conta o caráter razoável do prazo de que dispõe o trabalhador para retomar as suas atividades profissionais a partir do momento em que a sua entidade patronal solicita a sua intervenção, o que, regra geral, implica que se desloque ao seu local de trabalho. Todavia, o Tribunal de Justiça salienta que as consequências desse prazo devem ser apreciadas de maneira concreta, tendo em conta não apenas as outras limitações impostas ao trabalhador, como a obrigação de estar munido de um equipamento específico quando tem de se apresentar no seu local de trabalho, mas também as facilidades que lhe são concedidas. Tais facilidades podem, por exemplo, consistir na disponibilização de um veículo de serviço que permita exercer direitos derogatórios do Código da Estrada. Por outro lado, os órgãos jurisdicionais nacionais devem igualmente ter em conta a frequência média das intervenções realizadas por um trabalhador durante os seus períodos de prevenção, quando a mesma possa ser objetivamente estimada.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça salienta que o modo de remuneração dos trabalhadores pelos períodos de prevenção não está abrangido pela Diretiva 2003/88. Por conseguinte, esta diretiva não se opõe a uma regulamentação nacional, uma convenção coletiva de trabalho ou uma decisão de uma entidade patronal que, para efeitos da sua remuneração, tenha em conta de forma diferente os períodos durante os quais são realmente efetuadas prestações de trabalho e aqueles durante os quais não é prestado nenhum trabalho efetivo, mesmo quando esses períodos devam



ser considerados, na sua totalidade, «tempo de trabalho». Quanto à remuneração dos períodos de prevenção que, inversamente, não podem ser qualificados de «tempo de trabalho», a Diretiva 2003/88 também não se opõe ao pagamento de uma quantia destinada a compensar os inconvenientes causados ao trabalhador por esses períodos.

Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça salienta que o facto de um período de prevenção que não pode ser qualificado de «tempo de trabalho» ser considerado «período de descanso» não tem incidência nas obrigações específicas previstas pela Diretiva 89/391 (2) e que incumbem às entidades patronais. Em especial, estas não podem instaurar períodos de prevenção que representem, pela sua extensão ou frequência, um risco para a segurança ou a saúde dos trabalhadores, e isso independentemente do facto de estes períodos serem qualificados de «períodos de descanso» na aceção da Diretiva 2003/88.

Notas:

1 Artigo 2.º, ponto 1, da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9).

2 Artigos 5.º e 6.º da Diretiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho (JO 1989, L 183, p. 1).

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 9 de março de 2021, EU:C:2021:183, Processo C-769/19 (RJ contra Stadt Offenbach am Main) - Reenvio prejudicial — Proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores — Organização do tempo de trabalho — Diretiva 2003/88/CE — Artigo 2.º — Conceito de “tempo de trabalho” — Período de prevenção em regime de disponibilidade contínua — Bombeiros profissionais — Diretiva 89/391/CEE — Artigos 5.º e 6.º — Riscos psicossociais — Obrigação de prevenção** processo C-580/19:

Resumo, disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=238885&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1149692>

Um período de prevenção em regime de disponibilidade contínua só constitui, na sua totalidade, tempo de trabalho quando as limitações impostas ao trabalhador afetam muito significativamente a sua faculdade de gerir, durante esse período, o seu tempo livre

As dificuldades organizacionais que um período de prevenção pode gerar para o trabalhador e que são consequência de elementos naturais ou da livre escolha deste não são pertinentes

No processo C-344/19, um técnico especializado estava encarregado de assegurar o funcionamento, durante vários dias consecutivos, de centros de transmissão para televisão, situados na montanha na Eslovénia. Efetuava, além das suas doze horas de trabalho normal, serviços de prevenção de seis horas por dia, em regime de disponibilidade contínua. Durante esses períodos, não estava obrigado a permanecer no centro de transmissão em causa, mas tinha de estar contactável por telefone e poder regressar ao referido centro no prazo de uma hora, se necessário. Na prática, tendo em conta a situação geográfica dos centros de transmissão, dificilmente acessíveis, tinha de aí permanecer durante os seus serviços de prevenção, num alojamento de serviço disponibilizado pela sua entidade patronal, sem grandes possibilidades de atividades de lazer.

No processo C-580/19, um funcionário exercia atividades de bombeiro na cidade de Offenbach am Main (Alemanha). A este título, devia, além do seu tempo de serviço regular, cumprir regularmente períodos de prevenção em regime de disponibilidade contínua. Durante esses períodos, não estava



obrigado a estar presente num local determinado pela sua entidade patronal, mas devia estar contactável e poder chegar, em caso de alarme, à zona urbana da cidade no prazo de 20 minutos, com o seu uniforme de intervenção e o veículo de serviço posto à sua disposição.

Os dois interessados consideravam que, devido às restrições que os períodos de prevenção implicavam, os seus períodos de prevenção em regime de disponibilidade contínua deviam ser reconhecidos, na sua totalidade, como tempo de trabalho e ser remunerados em conformidade, independentemente do facto de terem ou não prestado um trabalho concreto durante esses períodos. Após os seus pedidos em primeira e segunda instância terem sido julgados improcedentes, o primeiro interessado interpôs recurso de revision no Vrhovno sodišče (Supremo Tribunal, Eslovénia). O segundo, por seu lado, intentou uma ação no Verwaltungsgericht Darmstadt (Tribunal Administrativo de Darmstadt, Alemanha), na sequência da recusa da sua entidade patronal em deferir o seu pedido.

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial por esses órgãos jurisdicionais, o Tribunal de Justiça precisa, nomeadamente, em dois acórdãos proferidos em formação de Grande Secção, em que medida os períodos de prevenção em regime de disponibilidade contínua podem ser qualificados de «tempo de trabalho» ou, pelo contrário, de «período de descanso» à luz da Diretiva 2003/88 (1).

Apreciação do Tribunal de Justiça

A título preliminar, o Tribunal de Justiça recorda que o período de prevenção de um trabalhador deve ser qualificado de «tempo de trabalho» ou de «período de descanso» na aceção da Diretiva 2003/88, uma vez que estes dois conceitos se excluem mutuamente. Por outro lado, um período durante o qual não é efetivamente exercida nenhuma atividade pelo trabalhador em benefício da sua entidade patronal não constitui necessariamente um «período de descanso». Assim, resulta nomeadamente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que um período de prevenção deve automaticamente ser qualificado de «tempo de trabalho» quando o trabalhador tem a obrigação, durante esse período, de permanecer no seu local de trabalho, distinto do seu domicílio, e de aí ficar à disposição da entidade patronal.

Feitas estas precisões, o Tribunal de Justiça declara, em primeiro lugar, que os períodos de prevenção, incluindo em regime de disponibilidade contínua, estão igualmente abrangidos, na sua totalidade, pelo conceito de «tempo de trabalho» quando as restrições impostas ao trabalhador durante esses períodos afetam objetivamente e muito significativamente a sua faculdade de gerir livremente o tempo durante o qual os seus serviços profissionais não são solicitados e de se dedicar aos seus próprios interesses. Pelo contrário, se não existirem tais restrições, apenas o tempo correspondente à prestação do trabalho que é, se for caso disso, efetivamente realizado durante esses períodos deve ser considerado «tempo de trabalho».

A este respeito, o Tribunal de Justiça indica que, para avaliar se um período de prevenção constitui «tempo de trabalho», só podem ser tomadas em consideração as limitações impostas ao trabalhador, seja pela regulamentação nacional, por uma convenção coletiva ou pela sua entidade patronal. Em contrapartida, as dificuldades organizacionais que um período de prevenção pode gerar para o trabalhador e que são a consequência de elementos naturais ou da livre escolha deste não são pertinentes. É, por exemplo, o caso do carácter pouco propício ao lazer da zona de que o trabalhador não pode, na prática, afastar-se durante um período de prevenção em regime de disponibilidade contínua.

Além disso, o Tribunal de Justiça salienta que cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais efetuar uma apreciação global de todas as circunstâncias do caso em apreço para verificar se um período de prevenção em regime de disponibilidade contínua deve ser qualificado de «tempo de trabalho», uma vez que esta qualificação não é, com efeito, automática quando não existe uma obrigação de permanecer no local de trabalho. Para o efeito, por um lado, é necessário ter em conta o carácter



razoável do prazo de que dispõe o trabalhador para retomar as suas atividades profissionais a partir do momento em que a sua entidade patronal solicita a sua intervenção, o que, regra geral, implica que se desloque ao seu local de trabalho. Todavia, o Tribunal de Justiça salienta que as consequências desse prazo devem ser apreciadas de maneira concreta, tendo em conta não apenas as outras limitações impostas ao trabalhador, como a obrigação de estar munido de um equipamento específico quando tem de apresentar no seu local de trabalho, mas também as facilidades que lhe são concedidas. Tais facilidades podem, por exemplo, consistir na disponibilização de um veículo de serviço que permita exercer direitos derogatórios do Código da Estrada. Por outro lado, os órgãos jurisdicionais nacionais devem igualmente ter em conta a frequência média das intervenções realizadas por um trabalhador durante os seus períodos de prevenção, quando a mesma possa ser objetivamente estimada.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça salienta que o modo de remuneração dos trabalhadores pelos períodos de prevenção não está abrangido pela Diretiva 2003/88. Por conseguinte, esta diretiva não se opõe a uma regulamentação nacional, uma convenção coletiva de trabalho ou uma decisão de uma entidade patronal que, para efeitos da sua remuneração, tenha em conta de forma diferente os períodos durante os quais são realmente efetuadas prestações de trabalho e aqueles durante os quais não é prestado nenhum trabalho efetivo, mesmo quando esses períodos devam ser considerados, na sua totalidade, «tempo de trabalho». Quanto à remuneração dos períodos de prevenção que, inversamente, não podem ser qualificados de «tempo de trabalho», a Diretiva 2003/88 também não se opõe ao pagamento de uma quantia destinada a compensar os inconvenientes causados ao trabalhador por esses períodos.

Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça salienta que o facto de um período de prevenção que não pode ser qualificado de «tempo de trabalho» ser considerado «período de descanso» não tem incidência nas obrigações específicas previstas pela Diretiva 89/391 (2) e que incumbem às entidades patronais. Em especial, estas não podem instaurar períodos de prevenção que representem, pela sua extensão ou frequência, um risco para a segurança ou a saúde dos trabalhadores, e isso independentemente do facto de estes períodos serem qualificados de «períodos de descanso» na aceção da Diretiva 2003/88.

Notas:

1 Artigo 2.º, ponto 1, da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9).

2 Artigos 5.º e 6.º da Diretiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho (JO 1989, L 183, p. 1).

Ano de 2020:

• **Despacho do Tribunal de Justiça (Décima Secção) de 10 de dezembro de 2020, processo C-220/20, EU:C:2020:1022 (XX contra OO) - Reenvio prejudicial — Artigo 53.º, n.º 2, e artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça — Estado de emergência sanitária nacional — Continuidade da atividade judicial — Adiamento das audiências — Falta de esclarecimentos suficientes quanto ao contexto factual e regulamentar do litígio no processo principal e quanto às razões que justificam a necessidade de uma resposta à questão prejudicial — Inadmissibilidade manifesta:**

«Ordonnance

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 2, de l'article 4, paragraphe 3, de l'article 6, paragraphe 1, et de l'article 9 TUE ainsi que de l'article 67, paragraphes



1 et 4, et des articles 81 et 82 TFUE, lus en combinaison avec les articles 1er, 6, 20, 21, 31, 34, 45 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (ci-après la “Charte”).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d’un litige opposant XX à OO au sujet d’une demande en réparation de dommages prétendument causés à XX par OO lors d’un accident de la circulation.

Le droit italien

3 Par la delibera del Consiglio dei Ministri – Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili (délibération du Conseil des ministres portant déclaration de l’état d’urgence du fait du risque sanitaire lié à la survenance de pathologies dues à des agents viraux transmissibles), du 31 janvier 2020 (GURI no 26, du 1er février 2020, p. 7), le gouvernement italien a déclaré l’état d’urgence du fait du risque sanitaire (ci-après l’“état d’urgence sanitaire”) pour une durée de six mois allant jusqu’au 31 juillet 2020.

4 Par l’article 14, paragraphe 4, du decreto-legge n. 34 – Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19 (décret-loi no 34, portant mesures urgentes en matière de santé, de soutien au travail et à l’économie, ainsi que de politiques sociales par suite de la situation épidémiologique liée à la COVID-19), du 19 mai 2020 (supplément ordinaire à la GURI no 128, du 19 mai 2020, ci-après le “décret-loi n° 34/2020”), la durée initiale de l’état d’urgence sanitaire a été prorogée de six mois, soit jusqu’au 31 janvier 2021.

5 Dans ce cadre, diverses dispositions d’urgence ont été adoptées par le législateur italien, lesquelles ont, en particulier, restreint l’activité judiciaire en matière civile et pénale, puis l’ont suspendue pour la période allant du 9 mars au 11 mai 2020, un nombre limité d’affaires considérées comme présentant une urgence particulière ayant cependant été exemptées de cette suspension.

6 Parmi ces dispositions figure le decreto-legge n. 18 – Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19 (décret-loi no 18, portant mesures de renforcement du service de santé national et mesures de soutien économique aux familles, aux travailleurs et aux entreprises, liées à la crise épidémiologique de la COVID-19), du 17 mars 2020 (GURI no 70, du 17 mars 2020, p. 1), converti en loi, avec modifications, par la loi no 27 du 24 avril 2020 (supplément ordinaire à la GURI n° 110, du 29 avril 2020) et modifié par le décret-loi no 28/2020 du 30 avril 2020 (GURI no 111, du 30 avril 2020, p. 1) (ci-après le “décret-loi no 18/2020”).

7 Le décret-loi no 18/2020 comporte une série de mesures portant sur l’activité judiciaire, notamment des mesures d’organisation relatives au traitement des affaires pénales et civiles visant, en particulier, à assurer la poursuite de l’activité juridictionnelle, dans la mesure requise par la nature des affaires et dans des conditions conformes aux règles d’hygiène et de prévention adoptées par les autorités sanitaires.

8 Le paragraphe 7 de l’article 83 de ce décret-loi prévoit, notamment, au point d), l’adoption de lignes directrices contraignantes pour la fixation et la tenue des audiences, au point e), la tenue à huis clos de toutes les audiences pénales publiques ou de comparution ainsi que des audiences civiles publiques, au point f), la tenue des audiences civiles qui n’exigent pas la présence physique d’autres personnes que les parties et leurs avocats respectifs par tout moyen de communication à distance répondant aux exigences applicables, selon des modalités propres à garantir le respect du contradictoire ainsi qu’une participation effective des parties, la présence du juge dans les



locaux de la juridiction étant requise, au point g), le report des audiences civiles et pénales à une date postérieure au 31 juillet 2020, à l’exception des affaires présentant un caractère d’urgence particulière visées au paragraphe 3 de ce même article, et, au point h), la tenue des audiences civiles qui n’exigent pas la présence physique d’autres personnes que les avocats des parties par voie électronique, sous forme de dépôt et d’échange de notes écrites limitées aux seules demandes et conclusions, le juge statuant ultérieurement, hors audience.

9 En ce qui concerne le régime applicable aux personnels des administrations publiques, dont le personnel des juridictions, les modalités du régime dit du “travail souple” (“lavoro agile”), visé à l’article 87, paragraphe 1, deuxième phrase, du décret-loi no 18/2020, s’appliquent aussi longtemps que perdurera la situation de crise sanitaire, les personnels concernés exerçant alors, en principe, leurs fonctions à domicile, conformément à cette disposition.

Le litige au principal et la question préjudicielle

10 Par acte du 12 juin 2019, XX a cité OO à comparaître devant le Giudice di pace di Lanciano (juge de paix de Lanciano, Italie), la juridiction de renvoi, en vue d’obtenir la condamnation de OO à l’indemnisation des préjudices que XX prétend avoir subis à l’occasion d’un accident de la circulation survenu le 31 octobre 2018. Dans son acte de comparution du 3 septembre 2019, OO, soutenant que la responsabilité de cet accident devait être attribuée à WW, a appelé cette dernière partie à la cause. Par ordonnance du 22 mai 2020, parvenue à la Cour le 28 mai 2020, la juridiction de renvoi a admis XC et VS à intervenir dans cette procédure.

11 Cette juridiction, qui siège en tant que juge unique (ci-après le “juge de renvoi”), indique qu’elle avait ordonné, dans le cadre de l’instruction de cette affaire, la comparution personnelle des parties lors d’une audience initialement fixée le 4 mai 2020. Le juge de renvoi expose que, cependant, en raison de la crise provoquée par la pandémie de COVID-19, le législateur italien a adopté, au titre de l’état d’urgence sanitaire instauré le 31 janvier 2020, diverses mesures d’urgence, dont celles relatives au fonctionnement des juridictions visées aux points 5 à 9 de la présente ordonnance, qui l’ont conduit à reporter cette audience dans un premier temps au 1er juin 2020, puis, dans un second temps, à une date ultérieure indéterminée, mais postérieure au 31 août 2020.

12 En ce qui concerne la mise en œuvre de ces mesures d’urgence dans le cadre de ses propres activités judiciaires, le juge de renvoi estime que, compte tenu des lignes directrices adoptées par le président du Tribunale di Lanciano (tribunal de Lanciano, Italie) au titre de l’article 83, paragraphe 7, sous d), du décret-loi n° 18/2020 ainsi que des moyens matériels et humains dont il dispose, le report des audiences à une date ultérieure, en application de l’article 83, paragraphe 7, sous g), de ce même décret-loi – telle qu’ordonnée dans l’affaire en cause devant lui –, représente la seule solution envisageable, en pratique, aux fins du traitement des affaires qui lui ont été attribuées, eu égard à leur objet.

13 En effet, parmi les modalités procédurales prévues à l’article 83, paragraphe 7, du décret-loi no 18/2020, seule la tenue des audiences par tout moyen agréé de communication à distance, visée à cette disposition, au point f), serait théoriquement envisageable en ce qui concerne les affaires civiles relevant de la compétence des juges de paix de Lanciano. Toutefois, l’absence d’équipement informatique à la disposition de la justice de paix et de dématérialisation de la procédure civile ferait obstacle à la tenue de telles “audiences à distance”. À cela s’ajouterait l’insuffisance des accès à distance accordés au personnel du greffe, alors que celui-ci continuerait à exercer ses fonctions, en principe, à domicile selon le régime dit du “travail souple”.

14 À cet égard, le juge de renvoi précise aussi que, d’une part, du fait de l’absence d’informatisation de la justice de paix, les conditions pour pouvoir traiter les affaires selon les modalités



prévues au point h) de cet article 83, paragraphe 7, ne sont pas réunies et, d'autre part, la tenue d'audiences suivant le mode d'organisation prévu au point e) dudit article 83, paragraphe 7, n'est pas non plus envisageable, considérant l'impossibilité de respecter les conditions d'hygiène imposées – les dispositifs de protection et de prévention de la contagion prévus par les protocoles sanitaires du Ministero della Salute (ministère de la Santé, Italie) n'ayant pas été fournis aux juridictions – et ce mode d'organisation étant, en tout état de cause, réservé aux affaires qualifiées “d’urgentes” par l'article 83, paragraphe 3, du décret-loi n° 18/2020, dont aucune ne relèverait de la justice de paix de Lanciano.

15 Confronté à une telle situation, le juge de renvoi considère, tout d'abord, que les mesures d'urgence en question portent gravement atteinte à la dignité de sa fonction ainsi qu'à son indépendance. Il se réfère, notamment, au statut particulier du juge de paix, qui, en tant que magistrat onorario, est rémunéré à la tâche sous forme d'indemnité de vacation et serait privé de toute rémunération jusqu'à la reprise des audiences. À cet égard, tout en admettant qu'il est, en principe, admis à solliciter l'obtention du soutien financier mensuel prévu à l'article 119 du décret-loi no 18/2020, il observe que l'octroi d'un tel soutien, pour une durée limitée à trois mois, est subordonné à une suspension effective et généralisée de l'activité judiciaire. S'agissant des juges de paix, une telle suspension n'aurait toutefois pas eu lieu, dans la mesure où ils restent tenus, dans la limite de leurs compétences, d'assurer le traitement des affaires urgentes visées à l'article 83, paragraphe 3, du décret-loi no 18/2020. Or, si certaines de celles-ci relèveraient de la compétence des juges de paix, aucune de celles-ci ne relèverait de la compétence territoriale des juges de paix de Lanciano, de sorte que le juge de renvoi ne pourrait pas satisfaire aux conditions d'octroi de ce soutien financier.

16 Le juge de renvoi estime, ensuite, que les effets de ces mêmes mesures d'urgence portent également gravement atteinte aux droits des parties à ce que leur cause soit entendue de manière équitable et dans un délai raisonnable.

17 Enfin, l'allongement des délais de procédure résultant du report des audiences à une date probablement postérieure au 31 janvier 2021 pourrait l'exposer au risque de voir sa responsabilité engagée du fait du retard en découlant, étant donné qu'il est responsable des rôles qui lui sont attribués et des modalités de tenue et de direction des audiences. Il précise cependant que, dans l'affaire pendante devant lui, le report de l'audience ne relève pas de sa responsabilité, mais résulte du fait que l'avocat de l'une des parties réside en dehors de la région dans laquelle se situe le Tribunale di Lanciano (tribunal de Lanciano).

18 Le juge de renvoi souligne, par ailleurs, que la majeure partie des dispositions de droit interne applicables aux affaires soumises à son examen, y compris au litige dans le cadre duquel il saisit la Cour, résulte de la transposition du droit de l'Union par le législateur italien.

19 Dans ces conditions, le Giudice di pace di Lanciano (juge de paix de Lanciano) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante, telle que rectifiée par une ordonnance de ce dernier du 22 mai 2020:

“L'article 2, l'article 4, paragraphe 3, l'article 6, paragraphe 1, et l'article 9 TUE, l'article 67, paragraphes 1 et 4, [ainsi que] les articles 81 et 82 [TFUE], lus en combinaison avec les articles 1er, 6, 20, 21, 31, 34, 45 et 47 de la [Charte], s'opposent-ils à des dispositions de droit interne telles que les articles 42, 83 et 87 du décret-loi no 18/2020, la délibération du Conseil des ministres du 31 janvier 2020 [mentionnée au point 3 de la présente ordonnance] qui a déclaré l'état d'urgence sanitaire national pour six mois jusqu'au 31 juillet 2020 et les articles 14 et 263 du [décret-loi no 34/2020], qui ont prorogé l'état d'urgence national dû à la COVID-19 et la paralysie de la justice civile et pénale [ainsi



que] du travail administratif des juridictions italiennes jusqu'au 31 janvier 2021, dispositions lues en combinaison, en ce qu'elles enfreignent l'indépendance du juge de renvoi et le principe du procès équitable ainsi que les droits, qui y sont liés, de la dignité des personnes, de la liberté et de la sécurité, de l'égalité devant la loi, de la non-discrimination, de conditions de travail équitables et justes, de l'accès aux prestations de sécurité sociale, de la liberté de circulation et de séjour?

Plus précisément, le gouvernement italien a-t-il violé l'indépendance du juge de [renvoi] et le droit à un procès équitable des parties au présent litige et à toutes les affaires pendantes devant le juge de [renvoi], dès lors que se sont produites les conditions juridiques et factuelles suivantes:

– le 31 janvier 2020, par une décision adoptée sans la concertation obligatoire avec les régions et en utilisant une procédure qui n'est pas prévue par le droit interne pour une crise sanitaire, le Conseil des ministres a déclaré l'état d'urgence national dû à la COVID-19 pour une durée de six mois, jusqu'au 31 juillet 2020, en concentrant entre les mains de la présidence du Conseil des ministres la compétence d'adopter toutes les dispositions pour faire face à une situation épidémiologique à ce moment inexistante sur le territoire national, sans allouer les moyens économiques appropriés à la crise déclarée;

– par un décret d'urgence, le gouvernement italien a suspendu, pour la période allant du 9 mars au 11 mai 2020, l'activité judiciaire en matière civile et pénale, à l'exception d'un très petit nombre d'affaires qualifiées d'urgentes sur le plan législatif et non selon l'évaluation du juge, affaires qui ont été traitées en audience publique sans prévoir de mesures spécifiques pour contenir la contagion de la COVID-19, alors que l'activité du juge de [renvoi] a été intégralement suspendue, en l'absence de possibilité de traiter des affaires urgentes relevant de la catégorie prévue par le législateur;

– du 9 mars au 11 mai 2020, le gouvernement italien n'a pas pourvu à l'assainissement et à la désinfection extraordinaire des juridictions, des locaux et du matériel utilisés par l'administration judiciaire, ni à l'achat du matériel hygiénique et sanitaire et des dispositifs de protection individuels, ni à l'achat du matériel informatique et des licences d'utilisation nécessaires pour informatiser aussi la justice civile et pénale dans les justices de paix, alors que, pour prendre des mesures destinées à contenir le virus et reprendre l'activité judiciaire ordinaire, le Ministero della giustizia [(ministère de la Justice, Italie)] disposait de moyens financiers d'un montant très élevé et à utiliser immédiatement, en dérogation aux règles du droit de l'Union [et du droit] national en matière de marchés publics, sans obligation comptable et administrative en matière d'emploi des fonds publics et sans contrôle de la Corte dei conti [(cour des comptes, Italie)];

– pour la période allant du 12 mai au 31 juillet 2020, en matière civile et pénale, c'est-à-dire des matières relevant de la compétence du juge de [renvoi], à l'exception de la catégorie restreinte des affaires urgentes comme celles qui avaient déjà été traitées en audience publique pendant la période allant du 9 mars au 11 mai 2020, le gouvernement italien a imposé par un décret d'urgence, pour les très rares audiences qui devraient être tenues, des modes d'organisation soit impossibles à mettre en œuvre, comme la procédure à distance, du fait des carences structurelles du système informatique et de l'organisation du travail du ministère de la Justice, soit gravement attentatoires aux droits de la défense et au contradictoire des parties, comme les audiences par procédure écrite hors de la présence des avocats et des parties;



– pour la période allant du 12 mai 2020 au 31 janvier 2021, en matière civile et pénale, le ministère de la Justice n’a pas permis et ne permettra pas de tenir des audiences publiques même à huis clos, à cause de l’impossibilité d’utiliser le personnel administratif des greffes qui se trouve en mode de travail souple sans connexion à distance avec les juridictions, de l’absence d’assainissement et de désinfection extraordinaire des juridictions, des locaux et du matériel utilisés par l’administration judiciaire, de l’absence d’achat de matériel hygiénique et sanitaire et des dispositifs de protection individuels, de l’absence de protocoles prévoyant des mesures destinées à contenir la contagion dans l’exercice de l’activité judiciaire, la responsabilité de tenir (en de rares occasions) ou de ne pas tenir (dans la généralité des cas) les audiences publiques, faute des conditions de sécurité sanitaire et de protection contre la crise de la COVID-19, étant reportée sur les Capi degli Uffici giudiziari [(chefs de corps des juridictions, Italie)] (présidents de tribunal pour les affaires en première instance) ou sur les différents juges;

– pour la période allant du 9 mars 2020 au 31 janvier 2021, le juge de [renvoi] a été placé dans des conditions telles qu’il n’a pu tenir d’audience suivant aucun des modes d’organisation prévus par les décrets d’urgence, que ce soit en audience publique, suivant le mode de la procédure à distance avec salle d’audience virtuelle ou suivant le mode de la procédure écrite en dehors de la présence des avocats et des parties, et il sera contraint de reporter toutes les affaires inscrites sur ses rôles en matière civile et pénale à une date postérieure au 31 août 2020 et, avec la publication du décret-loi [no 34/2020], au 31 janvier 2021;

– à cause de l’absence de toute activité juridictionnelle en termes d’audiences tenues et de décisions de justice rendues pendant la période allant du 9 mars 2020 au 31 janvier 2021, le juge de [renvoi] n’a perçu ni ne percevra aucune indemnité du ministère de la Justice, fût-ce à titre d’aide économique dans le cadre de la crise sanitaire;

– enfin, par un décret d’urgence, le gouvernement italien a prorogé pour six mois supplémentaires, jusqu’au 31 janvier 2021, l’état d’urgence national et l’actuelle paralysie de la justice civile et pénale, alors que, depuis le 18 mai 2020, toutes les activités productives et économiques qui se déroulent dans le cadre territorial relevant de la compétence régionale ont repris, et que la libre circulation entre les régions et à l’égard des États [membres] de l’Union, sans obligation de quarantaine, a repris depuis le 3 juin 2020, avec l’adoption de modestes mesures hygiéniques et sanitaires ainsi que de distanciation sociale.”

20 Le juge de renvoi a demandé, en outre, que la présente affaire soit soumise à la procédure accélérée prévue à l’article 105 du règlement de procédure de la Cour.

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

21 En vertu de l’article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure, lorsque la Cour est manifestement incompétente pour connaître d’une affaire ou lorsqu’une demande ou une requête est manifestement irrecevable, la Cour, l’avocat général entendu, peut à tout moment décider de statuer par voie d’ordonnance motivée, sans poursuivre la procédure.

22 Il y a lieu de faire application de cette disposition dans la présente affaire.

23 Aux termes d’une jurisprudence constante de la Cour, la procédure instituée à l’article 267 TFUE est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales, grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d’interprétation du droit de l’Union qui leur sont nécessaires pour la solution du litige qu’elles sont appelées à trancher. La justification du renvoi



préjudiciel est cependant non pas la formulation d’opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques, mais le besoin inhérent à la solution effective d’un litige (arrêt du 26 mars 2020, Miasto Łowicz et Prokurator Generalny, C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234, point 44 ainsi que jurisprudence citée, et ordonnance du 2 juillet 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher, C-256/19, EU:C:2020:523, point 42).

24 En effet, ainsi qu’il ressort des termes mêmes de l’article 267 TFUE, la décision préjudicielle sollicitée doit être “nécessaire” pour permettre à la juridiction de renvoi de “rendre son jugement” dans l’affaire dont elle se trouve saisie (arrêt du 26 mars 2020, Miasto Łowicz et Prokurator Generalny, C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234, point 45, ainsi que ordonnance du 2 juillet 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher, C-256/19, EU:C:2020:523, point 43).

25 La Cour a ainsi itérativement rappelé qu’il ressort à la fois des termes et de l’économie de l’article 267 TFUE que la procédure préjudicielle présuppose, notamment, qu’un litige soit effectivement pendant devant les juridictions nationales, dans le cadre duquel elles sont appelées à rendre une décision susceptible de prendre en considération l’arrêt préjudiciel (arrêt du 26 mars 2020, Miasto Łowicz et Prokurator Generalny, C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234, point 46 ainsi que jurisprudence citée, et ordonnance du 2 juillet 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher, C-256/19, EU:C:2020:523, point 44).

26 Dans le cadre d’une telle procédure, il doit ainsi exister entre ce litige et les dispositions du droit de l’Union dont l’interprétation est sollicitée un lien de rattachement tel que cette interprétation réponde à un besoin objectif pour la décision que la juridiction de renvoi doit prendre (arrêt du 26 mars 2020, Miasto Łowicz et Prokurator Generalny, C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234, point 48 ainsi que jurisprudence citée, et ordonnance du 2 juillet 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher, C-256/19, EU:C:2020:523, point 45).

27 Par ailleurs, la nécessité de parvenir à une interprétation du droit de l’Union qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s’insèrent les questions qu’il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées. En effet, la Cour est uniquement habilitée à se prononcer sur l’interprétation d’un texte de l’Union à partir des faits qui lui sont indiqués par la juridiction nationale (arrêts du 26 juillet 2017, Superfoz – Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, point 44 et jurisprudence citée, ainsi que du 16 juillet 2020, Adusbef et Federconsumatori, C-686/18, EU:C:2020:567, point 36 ainsi que jurisprudence citée).

28 La Cour insiste également sur l’importance de l’indication, par le juge national, des raisons précises qui l’ont conduit à s’interroger sur l’interprétation du droit de l’Union et à estimer nécessaire de poser des questions préjudicielles à la Cour. En effet, étant donné que c’est la décision de renvoi qui sert de fondement à la procédure devant la Cour, il est indispensable que le juge national explicite, dans la décision de renvoi elle-même, le cadre factuel et réglementaire du litige au principal et donne un minimum d’explications sur les raisons du choix des dispositions du droit de l’Union dont il demande l’interprétation ainsi que sur le lien qu’il établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige qui lui est soumis (voir, en ce sens, ordonnance du 28 juin 2000, Laguillaumie, C-116/00, EU:C:2000:350, points 23 et 24, ainsi que arrêt du 16 juillet 2020, Adusbef et Federconsumatori, C-686/18, EU:C:2020:567, point 37 ainsi que jurisprudence citée).

29 Ces exigences concernant le contenu d’une demande de décision préjudicielle figurent de manière explicite à l’article 94 du règlement de procédure, dont la juridiction de renvoi est censée, dans le cadre de la coopération instaurée à l’article 267 TFUE, avoir connaissance et qu’elle est tenue de respecter scrupuleusement (arrêts du 5 juillet 2016, Ognyanov, C-614/14,



EU:C:2016:514, point 19 et jurisprudence citée, ainsi que du 16 juillet 2020, Adusbef et Federconsumatori, C-686/18, EU:C:2020:567, point 38 ainsi que jurisprudence citée).

30 Aux termes de cet article 94, toute demande de décision préjudicielle contient “un exposé sommaire de l’objet du litige ainsi que des faits pertinents, tels qu’ils ont été constatés par la juridiction de renvoi ou, à tout le moins, un exposé des données factuelles sur lesquelles les questions sont fondées”, “la teneur des dispositions nationales susceptibles de s’appliquer en l’espèce et, le cas échéant, la jurisprudence nationale pertinente”, ainsi que “l’exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s’interroger sur l’interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l’Union, ainsi que le lien qu’elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal”.

31 Lesdites exigences sont également rappelées dans les recommandations de la Cour de justice de l’Union européenne à l’attention des juridictions nationales, relatives à l’introduction de procédures préjudicielles (JO 2019, C 380, p. 1), dont le point 15 reproduit, en substance, les dispositions dudit article 94.

32 En l’occurrence, la demande de décision préjudicielle ne répond manifestement pas aux exigences rappelées aux points 23 à 31 de la présente ordonnance.

33 D’une part, si cette demande permet de déterminer que l’objet du litige au principal consiste en une demande de réparation de dommages qui auraient été causés lors d’un accident de la circulation impliquant un véhicule automoteur, elle ne contient aucune indication relative aux circonstances de cet accident ou au rôle éventuel que les parties à la procédure pendante devant le juge de renvoi auraient joué dans celui-ci. De plus, elle ne précise pas le fondement juridique de cette demande ni les dispositions nationales susceptibles de s’appliquer afin de résoudre ce litige, le juge de renvoi se limitant à faire état de la nature civile de l’affaire au principal et à relever que la législation interne qu’il aura à appliquer audit litige “découle du processus législatif de transposition du droit de l’Union”.

34 D’autre part, dans la mesure où il ressort de la demande de décision préjudicielle que le juge de renvoi a estimé nécessaire de saisir la Cour de cette demande en raison des modalités organisationnelles dans lesquelles il indique être tenu d’examiner l’affaire au principal, il convient de rappeler que ladite demande porte sur l’interprétation de l’article 2, de l’article 4, paragraphe 3, de l’article 6, paragraphe 1, et de l’article 9 TUE ainsi que de l’article 67, paragraphes 1 et 4, et des articles 81 et 82 TFUE, lus en combinaison avec les articles 1er, 6, 20, 21, 31, 34, 45 et 47 de la Charte.

35 Or, il ne ressort pas de la décision de renvoi que le litige au principal présente, que ce soit quant au fond ou quant au régime procédural applicable à son examen, un lien de rattachement avec ces dispositions du traité UE ou du traité FUE ou que le juge de renvoi serait appelé à appliquer l’une quelconque de ces dispositions aux fins de dégager la solution de fond à réserver à ce litige. En outre, il n’en ressort pas davantage qu’une réponse de la Cour à la question préjudicielle serait de nature à pouvoir fournir au juge de renvoi une interprétation du droit de l’Union lui permettant de trancher des questions procédurales de droit national dont il se trouverait saisi avant de pouvoir statuer sur le fond du litige, la décision de renvoi ne contenant aucune indication en ce sens.

36 Dans ces conditions, il s’impose de constater qu’il ne ressort pas de la décision de renvoi qu’il existerait, entre les dispositions du traité UE ou du traité FUE sur lesquelles porte cette question et le litige au principal, un lien de rattachement qui soit propre à rendre l’interprétation sollicitée nécessaire afin que le juge de renvoi puisse, en application des enseignements découlant de l’interprétation demandée, adopter une décision qui serait requise aux fins de statuer sur ce litige.



Au contraire, il apparaît de manière manifeste que ladite demande porte non pas sur une interprétation du droit de l’Union qui réponde à un besoin objectif pour la solution dudit litige, mais revêt un caractère général.

37 Au demeurant, la décision de renvoi ne contient aucune explication quant au choix des dispositions du droit de l’Union dont l’interprétation est sollicitée ou quant aux doutes que le juge de renvoi éprouve à cet égard, celui-ci se limitant à faire état de considérations d’ordre général. En effet, il ressort du libellé de la question préjudicielle que l’interprétation sollicitée du droit de l’Union devrait lui permettre d’apprécier, en substance, la validité des modalités organisationnelles régissant la tenue des audiences dans les affaires pendantes devant lui, et notamment dans le litige au principal, sur laquelle il s’interroge dans la mesure où lesdites modalités, lues conjointement, enfreindraient “[son] indépendance [...], le principe du procès équitable ainsi que les droits, qui y sont liés, de la dignité des personnes, de la liberté et de la sécurité, de l’égalité devant la loi, de la non-discrimination, de conditions de travail équitables et justes, de l’accès aux prestations de sécurité sociale, [ainsi que] de la liberté de circulation et de séjour”.

38 Or, pour autant que le juge de renvoi entende, par cette affirmation, ou même par son exposé des effets concrets qui résulteraient des mesures d’urgence relatives au fonctionnement des juridictions adoptées par le législateur italien au titre de l’état d’urgence sanitaire – figurant aux points 12 à 14 de la présente ordonnance –, ou par ses développements relatifs à son indépendance et au droit à une protection juridictionnelle effective – présentés aux points 15 à 17 de la même ordonnance –, justifier du choix des dispositions du traité UE et du traité FUE qu’il vise dans sa question et de la pertinence de celle-ci, il suffit de constater que ces considérations d’ordre général ne comportent aucune référence précise à ces dispositions ni aucune explication claire des motifs pour lesquels il s’interroge sur leur interprétation dans le contexte de l’application de ces mesures d’urgence au litige au principal.

39 Il y a donc lieu de constater que la décision de renvoi ne contient pas davantage l’exposé requis des raisons qui ont conduit le juge de renvoi à s’interroger sur l’interprétation de ces dispositions du droit de l’Union, ni du lien qu’il établit entre lesdites dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal.

40 Par ailleurs, pour autant que la question préjudicielle puisse être considérée comme portant également sur l’interprétation des articles 1er, 6, 20, 21, 31, 34, 45 et 47 de la Charte relatifs, respectivement, à la dignité humaine, au droit à la liberté et à la sûreté, à l’égalité en droit, à la non-discrimination, aux conditions de travail justes et équitables, à la sécurité sociale et à l’aide sociale, à la liberté de circulation et de séjour, ainsi qu’au droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, il y a lieu de constater que ce manque d’information ne permet pas non plus à la Cour de se prononcer sur l’applicabilité de ces articles (voir, par analogie, arrêt du 7 novembre 2019, UNESA e.a., C-80/18 à C-83/18, EU:C:2019:934, point 36, ainsi que ordonnance du 15 janvier 2020, Corporate Commercial Bank, C-647/18, non publiée, EU:C:2020:13, point 37).

41 En effet, l’article 51, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les dispositions de celle-ci s’adressent aux États membres uniquement lorsqu’ils mettent en œuvre le droit de l’Union. Ainsi, lorsqu’une situation juridique ne relève pas du champ d’application du droit de l’Union, la Cour n’est pas compétente pour en connaître et les dispositions éventuellement invoquées de la Charte ne sauraient, à elles seules, fonder cette compétence (arrêt du 7 novembre 2019, UNESA e.a., C-80/18 à C-83/18, EU:C:2019:934, point 39, ainsi que ordonnance du 15 janvier 2020, Corporate Commercial Bank, C-647/18, non publiée, EU:C:2020:13, point 40).

42 À cet égard, la seule affirmation du juge de renvoi, selon laquelle la majeure partie des dispositions de droit interne applicables aux affaires soumises à son examen, y compris au litige dans le cadre duquel il saisit la Cour, résulte de la transposition du droit de l’Union par le législateur



italien, est manifestement insuffisante pour permettre à la Cour de constater une telle mise en œuvre.

43 L'applicabilité éventuelle des articles de la Charte cités par le juge de renvoi n'aurait pu, le cas échéant, être constatée que si les autres dispositions du droit de l'Union visées dans la question préjudicielle étaient applicables dans l'affaire au principal. Or, pour les raisons indiquées aux points 35 à 39 de la présente ordonnance, cette question est manifestement irrecevable en ce qu'elle vise ces autres dispositions. La demande de décision préjudicielle est, par suite, également manifestement irrecevable dans la mesure où elle doit être comprise comme portant sur lesdites dispositions de la Charte (voir, par analogie, arrêt du 7 novembre 2019, UNESA e.a., C-80/18 à C-83/18, EU:C:2019:934, points 40 et 41, ainsi que ordonnance du 15 janvier 2020, Corporate Commercial Bank, C-647/18, non publiée, EU:C:2020:13, points 41 et 42).

44 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater, en application de l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure, que la présente demande de décision préjudicielle est manifestement irrecevable.

Sur la demande de procédure accélérée

45 Compte tenu de l'ensemble de ces considérations et de l'adoption de la présente ordonnance, il n'y a pas lieu de statuer sur la demande tendant à ce que la présente affaire soit soumise à une procédure accélérée.

Sur les dépens

46 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs, la Cour (dixième chambre) ordonne:

La demande de décision préjudicielle introduite par le Giudice di pace di Lanciano (juge de paix de Lanciano, Italie), par décision du 18 mai 2020, est manifestement irrecevable.

Signatures»

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 14 de outubro de 2020, processo C-681/18, EU:C:2020:823 (JH contra KG) - Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 2008/104/CE — Trabalho temporário — Artigo 5.º, n.º 5 — Igualdade de tratamento — Medidas necessárias para evitar uma aplicação abusiva do trabalho temporário — Obrigação, pelos Estados-Membros, de evitar cedências sucessivas — Falta de previsão de limites na regulamentação nacional — Exigência de interpretação conforme:**

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário (JO 2008, L 327, p. 9).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe JH à KG a respeito do pedido de JH, trabalhador temporário cedido à KG, para que lhe fosse reconhecida a qualidade de trabalhador contratado por tempo indeterminado por esta última, devido, nomeadamente, ao facto de ter sido ultrapassado o número máximo de prorrogações dos contratos de trabalho temporário autorizadas pela regulamentação nacional.



Quadro jurídico

Direito da União

3 Os considerandos 10 a 12 e 15 da Diretiva 2008/104 enunciam:

«(10) Na União Europeia, a cedência temporária de trabalhadores e a respetiva situação jurídica, o estatuto e as condições de trabalho dos trabalhadores temporários caracterizam-se por uma grande diversidade.

(11) O trabalho temporário responde não só às necessidades de flexibilidade das empresas, mas também à necessidade de os trabalhadores conciliarem a vida privada e profissional. Contribui deste modo para a criação de empregos, bem como para a participação e inserção no mercado de trabalho.

(12) A presente diretiva estabelece um quadro de proteção para os trabalhadores temporários que se caracteriza pela não discriminação, pela transparência e proporcionalidade, sem deixar de respeitar a diversidade dos mercados de trabalho e das relações laborais.

[...]

(15) As relações de trabalho assumem geralmente a forma de contratos de duração indeterminada. No que se refere aos trabalhadores temporários ligados à empresa de trabalho temporário por um contrato permanente, tendo em conta a especial proteção relativa à natureza deste tipo de contrato de trabalho, há que prever a possibilidade de derrogações às disposições aplicáveis ao utilizador.»

4 O artigo 1.º desta diretiva, relativo ao seu âmbito de aplicação, dispõe, no seu n.º 1:

«A presente diretiva é aplicável aos trabalhadores com um contrato de trabalho ou uma relação de trabalho com uma empresa de trabalho temporário, que sejam cedidos temporariamente a utilizadores a fim de trabalharem sob a autoridade e direção destes.»

5 O artigo 2.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Objetivo», prevê:

«A presente diretiva tem como objetivo assegurar a proteção dos trabalhadores temporários e melhorar a qualidade do trabalho temporário, assegurando que o princípio da igualdade de tratamento, tal como definido no artigo 5.º é aplicável aos trabalhadores temporários, reconhecendo às empresas de trabalho temporário a qualidade de empregadores, tendo em conta a necessidade de estabelecer um quadro de utilização do trabalho temporário por forma a contribuir efetivamente para a criação de emprego e para o desenvolvimento de formas de trabalho flexíveis.»

6 O artigo 3.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Definições», dispõe, no seu n.º 1:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

b) “Empresa de trabalho temporário”, a pessoa singular ou coletiva que, de acordo com a legislação nacional, celebra contratos de trabalho ou constitui relações de trabalho com trabalhadores temporários que são cedidos temporariamente a utilizadores a fim de trabalharem sob a autoridade e direção destes;



c) “Trabalhador temporário”, trabalhador com um contrato de trabalho ou uma relação de trabalho com uma empresa de trabalho temporário, tendo em vista a sua cedência temporária a um utilizador para trabalhar sob a autoridade e direção deste;

d) “Utilizador”, a pessoa singular ou coletiva que ocupa sob a sua autoridade e direção trabalhadores cedidos por uma empresa de trabalho temporário;

e) “Período de cedência”, o período durante o qual o trabalhador temporário é posto à disposição do utilizador para trabalhar sob a autoridade e direção deste;

f) “Condições fundamentais de trabalho e emprego”, as condições de trabalho e emprego estabelecidas por legislação, regulamentação, disposições administrativas, convenções coletivas e/ou outras disposições de caráter geral vinculativas em vigor no utilizador, relativas:

i) à duração do trabalho, às horas suplementares, aos períodos de pausa e de descanso, ao trabalho noturno e às férias e feriados;

ii) à remuneração.»

7 O artigo 4.º da Diretiva 2008/104, sob a epígrafe «Reexame das restrições ou proibições», prevê, no seu n.º 1:

«Quaisquer proibições ou restrições ao recurso a trabalho temporário são justificáveis apenas por razões de interesse geral respeitantes, nomeadamente, à proteção dos trabalhadores temporários, [à]s exigências em matéria de saúde e segurança no trabalho ou à necessidade de assegurar o bom funcionamento do mercado de trabalho e de prevenir abusos.»

8 O artigo 5.º desta diretiva, sob a epígrafe «Princípio da igualdade de tratamento», figura no capítulo II da mesma, consagrado às condições de trabalho. Este artigo está redigido da seguinte forma:

«1. As condições fundamentais de trabalho e emprego dos trabalhadores temporários são, enquanto durar a respetiva cedência ao utilizador, pelo menos iguais às condições que lhes seriam aplicáveis se tivessem sido recrutados diretamente pelo utilizador para ocuparem a mesma função.

Para efeitos da aplicação do primeiro parágrafo, as regras em vigor no utilizador em matéria de:

a) Proteção das mulheres grávidas e lactantes e proteção das crianças e dos jovens; e

b) Igualdade de tratamento de homens e mulheres, e ainda quaisquer ações destinadas a combater a discriminação por motivos de sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual,

devem ser respeitadas, conforme estabelecidas por lei, regulamento, disposição administrativa, convenção coletiva e/ou por outras disposições de caráter geral.



2. Em matéria de remuneração, os Estados-Membros podem, após consulta aos parceiros sociais, prever a possibilidade de derrogar ao princípio previsto no n.º 1 sempre que os trabalhadores temporários ligados a uma empresa de trabalho temporário por um contrato permanente continuem a ser remunerados durante o período que decorre entre duas cedências.

3. Após consulta aos parceiros sociais, os Estados-Membros podem dar-lhes a possibilidade de manterem ou celebrarem, ao nível adequado e sob reserva das condições estabelecidas pelos Estados-Membros, convenções coletivas que, assegurando embora a proteção geral dos trabalhadores temporários, estabeleçam as condições de trabalho e emprego desses trabalhadores, as quais podem ser distintas das referidas no n.º 1.

4. Desde que seja concedido aos trabalhadores temporários um nível de proteção adequado, os Estados-Membros que não disponham de um sistema jurídico pelo qual as convenções coletivas possam ser declaradas universalmente aplicáveis ou um sistema em que a lei ou a prática permitam a extensão dessas disposições a todas as empresas semelhantes de um determinado setor ou região, podem, após consulta aos parceiros sociais a nível nacional e com base em acordos por eles celebrados, estabelecer disposições relativas às condições fundamentais de trabalho e de emprego que derroguem o princípio previsto no n.º 1. Tais disposições podem incluir um prazo de qualificação para a igualdade de tratamento.

As disposições referidas no presente número devem ser conformes com a legislação [da União] e ser suficientemente precisas e acessíveis para que os setores e empresas em causa identifiquem e cumpram os seus deveres. Em especial, os Estados-Membros devem especificar, por força do n.º 2 do artigo 3.º, se os regimes profissionais de segurança social, incluindo os regimes profissionais de reforma e de seguro na doença e os regimes de participação financeira estão incluídos nas condições fundamentais de trabalho e emprego referidas no n.º 1. Tais disposições não prejudicam os acordos celebrados a nível nacional, regional, local ou setorial que não sejam menos favoráveis aos trabalhadores.

5. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias, nos termos da lei e/ou prática nacional, para evitar uma aplicação abusiva do presente artigo e, em especial, para evitar cedências sucessivas com o propósito de contornar o disposto na presente diretiva. Os Estados-Membros devem informar a Comissão de qualquer medida tomada nesse sentido.»

9 O artigo 6.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Acesso ao emprego, aos equipamentos coletivos e à formação profissional», prevê, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. Os trabalhadores temporários devem ser informados dos lugares vagos no utilizador, a fim de lhes garantir as mesmas oportunidades de acesso a funções de caráter permanente que as dos outros trabalhadores do mesmo utilizador. Essas informações podem ser fornecidas através de um anúncio geral a afixar em local adequado nas instalações do utilizador e sob cuja direção se encontrem os trabalhadores temporários.

2. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para que sejam ou possam ser declaradas nulas as cláusulas que proíbam ou tenham por efeito impedir a celebração de contratos de trabalho ou a constituição de uma relação de trabalho entre o utilizador e o trabalhador temporário após o termo da sua cedência.»

10 O artigo 9.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Requisitos mínimos», enuncia:



«1. A presente diretiva não prejudica o direito de os Estados-Membros aplicarem ou aprovarem disposições de natureza legislativa, regulamentar ou administrativa mais favoráveis aos trabalhadores, ou promoverem ou permitirem convenções coletivas celebradas entre parceiros sociais mais favoráveis aos trabalhadores.

2. A aplicação da presente diretiva não constitui, em caso algum, motivo suficiente para justificar uma redução do nível geral de proteção dos trabalhadores nos domínios que abrange. As medidas adotadas em aplicação da presente diretiva não prejudicam o direito de os Estados-Membros e/ou os parceiros sociais, atendendo à alteração das circunstâncias, estabelecerem disposições de natureza legislativa, regulamentar ou contratual diferentes das vigentes no momento da aprovação da presente diretiva, desde que sejam respeitados os requisitos mínimos nela previstos.»

Direito italiano

Decreto Legislativo n.º 276/2003

11 O artigo 20.º do decreto legislativo n.º 276 — Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n.º 30 (Decreto Legislativo n.º 276, que implementa delegações no domínio do emprego e do mercado de trabalho, previstas na Lei n.º 30, de 14 de fevereiro de 2003), de 10 de setembro de 2003 (suplemento ordinário n.º 159 do GURI n.º 235, de 9 de outubro de 2003), conforme alterado pelo decreto-Legge n.º 34 — Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese (Decreto-Lei n.º 34 que tem por objeto disposições urgentes relativas a favorecer o relançamento do emprego e a simplificar as formalidades a cargo das empresas), de 20 de março de 2014 (GURI n.º 66, de 20 de março de 2014), convertido em lei, com modificações, pela Lei n.º 78/2014 (GURI n.º 114, de 19 de maio de 2014) (a seguir «Decreto legislativo n.º 276/2003»), intitulada «Condições de legalidade», prevê, no seu n.º 3, em substância, que o contrato de cedência de trabalhadores pode ser celebrado a termo ou por tempo indeterminado, só sendo admitida a cedência de trabalhadores por tempo indeterminado para certos tipos de profissões e atividades enumerados nesta disposição.

12 O artigo 20.º, n.º 4, do Decreto Legislativo n.º 276/2003 dispõe:

«A estipulação, ainda que não uniforme, de limites quantitativos de utilização da cedência temporária de trabalhadores é confiada às convenções coletivas nacionais celebradas pelos sindicatos comparativamente mais representativos, em conformidade com as disposições do artigo 10.º do [decreto legislativo n.º 368 — Attuazione della direttiva 1999/70/CE relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato concluso dall'UNICE, dal CEEP e dal CES (Decreto Legislativo n.º 368, que transpõe a Diretiva 1999/70/CE respeitante ao Acordo-Quadro CES, UNICE e CEEP relativo a Contratos de Trabalho a Termo), de 6 de setembro de 2001 (GURI n.º 235, de 9 de outubro de 2001)].»

13 21.º do Decreto Legislativo n.º 276/2003, sob a epígrafe «Forma do contrato de cedência de trabalhadores», prevê, no seu n.º 1:

«O contrato de cedência de trabalhadores está sujeito a forma escrita e deve incluir:

[...]

c) os casos e as razões de carácter técnico, de produção, de organização ou de substituição referidos no artigo 20.º, n.º 3;

[...]»



14 O artigo 22.º desse decreto legislativo, sob a epígrafe «Regime aplicável às relações de trabalho», tem a seguinte redação:

«1. Em caso de cedência de trabalhadores por tempo indeterminado, as relações de trabalho entre a cedente e o trabalhador estão sujeitas ao direito comum das relações de trabalho previsto no Código Civil e nas leis especiais.

2. Em caso de cedência de trabalhadores a termo, a relação de trabalho entre a cedente e o trabalhador está sujeita às disposições do Decreto Legislativo n.º 368, de 6 de setembro de 2001, desde que as mesmas sejam compatíveis, e, em todo o caso, com exceção das disposições do artigo 5.º, n.ºs 3 e seguintes. O termo inicial do contrato de trabalho pode, em qualquer caso, ser prorrogado, com o acordo do trabalhador e por escrito, nas situações e pelo tempo previsto pela convenção coletiva aplicável a cedente. [...]

15 O artigo 27.º do referido decreto legislativo, sob a epígrafe «Cedência ilícita», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 3:

«1. Quando a cedência de trabalhadores ocorre fora dos limites e das condições previstas nos artigos 20.º e 21.º, n.º 1, alíneas a), b), c), d), e e), o trabalhador pode requerer, mediante recurso judicial nos termos do artigo 414.º do Código de Processo Civil, mesmo notificado apenas à pessoa que utilizou a prestação, a constituição de uma relação de trabalho enquanto trabalhador desta última, com efeitos a partir do início da cedência. [...]

3. Para efeitos da avaliação das razões referidas no artigo 20.º, n.ºs 3 e 4, que permitem a cedência de trabalhadores, o controlo jurisdicional está exclusivamente limitado, em conformidade com os princípios gerais do direito, à constatação da existência das razões que a justificam, não podendo ser alargado ao ponto de apreciar, quanto ao mérito, as avaliações e as opções técnicas, de organização ou de produção que incumbem ao utilizador.»

16 O artigo 28.º do mesmo decreto legislativo, sob a epígrafe «Cedência fraudulenta», prevê, no seu n.º 1:

«Sem prejuízo das sanções previstas no artigo 18.º, quando a cedência de trabalhadores for efetuada com o propósito específico de contornar disposições imperativas da lei ou de uma convenção coletiva aplicada ao trabalhador, a cedente e o utilizador são punidos com multa de 20 euros por cada trabalhador envolvido e por cada dia de cedência.»

Decreto Legislativo n.º 368/2001

17 O artigo 1.º do Decreto Legislativo n.º 368, de 6 de setembro de 2001, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Decreto Legislativo n.º 368/2001»), dispõe:

«01. As relações de trabalho assumem geralmente a forma de contratos por tempo indeterminado.

1. Nos contratos de trabalho subordinado celebrados entre um empregador e um trabalhador para realização de qualquer tipo de funções, que assumam a forma de contrato a termo ou de um contrato de cedência temporária de trabalhadores, na aceção do artigo 20.º, n.º 4, do Decreto Legislativo [n.º



276/2003], pode incluir uma data de termo quando o mesmo não ultrapasse a duração de trinta e seis meses, incluindo as eventuais prorrogações. [...]»

18 O artigo 4.º do Decreto Legislativo n.º 368/2001 prevê, no seu n.º 1:

«O contrato a termo só pode ser prorrogado, com o consentimento do trabalhador, se a duração inicial do contrato for inferior a três anos. Nestes casos, as prorrogações só são admitidas até um máximo de cinco vezes no total durante os trinta e seis meses, independentemente do número de renovações, desde que digam respeito à mesma atividade profissional para a qual o contrato foi estipulado por uma duração determinada. Unicamente nesse caso, a duração global da relação a termo não poderá exceder três anos.»

19 O artigo 5.º deste decreto legislativo, sob a epígrafe «Verificação do termo e sanções — Contratos sucessivos», enuncia nos seus n.ºs 3 e 4-A:

«3. Caso o trabalhador seja novamente contratado a termo, na aceção do artigo 1.º, num prazo de dez dias a contar da data do termo de um contrato com duração não superior a seis meses ou nos vinte dias seguintes à data do termo de um contrato com duração superior a seis meses, presume-se que o segundo contrato foi celebrado por tempo indeterminado. [...]»

4. No caso de dois contratos a termo sucessivos, entendendo-se como tais os contratos celebrados sem interrupção, presume-se que a relação de trabalho existe por tempo indeterminado a partir da data de celebração do primeiro contrato.

4-A. Sem prejuízo do disposto nos números anteriores a respeito da sucessão de contratos e das disposições das convenções coletivas, quando, em consequência da sucessão de contratos a termo para o desempenho de funções equivalentes, a relação de trabalho entre o mesmo empregador e o mesmo trabalhador tenha excedido, no total, trinta e seis meses, incluindo prorrogações e renovações, independentemente dos períodos de interrupção decorridos entre um contrato e outro, considera-se que a relação de trabalho existe por tempo indeterminado [...]»

Convenção coletiva

20 O artigo 47.º do Contratto collettivo nazionale di lavoro per la categoria delle Agenzie di somministrazione di lavoro (Convenção Coletiva Nacional para a Categoria das Agências de Cedência de Trabalhadores), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «convenção coletiva»), dispõe que as prorrogações do contrato se regem exclusivamente por esta última. De acordo com esta, as prorrogações previstas no artigo 22.º, n.º 2, do Decreto Legislativo n.º 276/2003 podem ocorrer até seis vezes em caso de contratos a termo. Cada contrato, incluindo as prorrogações, não pode exceder trinta e seis meses.

Código civil

21 Os artigos 1344.º e 1421.º do Código Civil preveem que os contratos celebrados com o intuito de contornar a aplicação de normas imperativas são inválidos.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

22 JH, um trabalhador contratado por uma empresa de trabalho temporário, foi cedido, como trabalhador temporário, à empresa utilizadora KG, entre 3 de março de 2014 e 30 de novembro



de 2016 através de vários contratos de trabalho temporário sucessivos (oito no total) e diferentes prorrogações destes (dezassete no total).

23 No mês de fevereiro de 2017, JH intentou uma ação no órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunale ordinario di Brescia (Tribunal de Primeira Instância de Brescia, Itália) para que este reconhecesse a existência de uma relação de trabalho por tempo indeterminado entre si e a KG devido à ilegalidade do recurso a cedências sucessivas e ininterruptas entre o mês de março de 2014 e o mês de novembro de 2016. Além disso, pede a este órgão jurisdicional que aprecie e declare a ilicitude e/ou a irregularidade e/ou a nulidade dos contratos de trabalho temporário com base nos quais foi cedido à KG.

24 A este respeito, JH alega que as disposições nacionais em matéria de trabalho temporário aplicáveis ao litígio no processo principal, uma vez que não preveem nenhuma limitação às cedências sucessivas dos trabalhadores cedidos a um mesmo utilizador, são contrárias à Diretiva 2008/104. Especialmente, por um lado, resulta do considerando 15 desta diretiva que, de modo geral, as relações de trabalho devem assumir a forma de um contrato de duração indeterminada e, por outro, o artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, da referida diretiva impõe aos Estados-Membros que tomem as medidas necessárias para evitar cedências sucessivas com o propósito de contornar o disposto na mesma.

25 Além disso, JH sustenta que os contratos de trabalho temporário sucessivos com base nos quais foi colocado à disposição da KG eram igualmente ilícitos ao abrigo, por um lado, do artigo 1344.º do Código Civil, uma vez que esses contratos violam regras de direito tanto internas como da União, e, por outro, do artigo 1421.º desse código, devendo os referidos contratos ser objeto de nulidade por violação da proibição de cedência fraudulenta de trabalhadores, na aceção do artigo 28.º do Decreto Legislativo n.º 276/2003.

26 O órgão jurisdicional de reenvio observa, desde logo, que a aplicação do Decreto Legislativo n.º 276/2003 no litígio que lhe foi submetido deve, em princípio, levá-lo a negar provimento ao recurso interposto por JH. Com efeito, devido à alteração pelo Decreto-Lei n.º 34/2014, o artigo 20.º, n.º 4, do Decreto Legislativo n.º 276/2003 já não prevê, como era o caso anteriormente, nem que a cedência temporária de trabalhadores seja admitida por razões de caráter técnico, de produção, de organização ou de substituição, mesmo que estejam ligadas à atividade ordinária do utilizador, nem a necessidade de indicar as referidas razões no contrato escrito.

27 Assim, o Decreto Legislativo n.º 276/2003 não limita o número autorizado de cedências sucessivas do trabalhador temporário ao mesmo utilizador, uma vez que o artigo 22.º deste exclui a aplicabilidade do artigo 5.º, n.ºs 3 e seguintes, do Decreto Legislativo n.º 368/2001, o qual, em matéria de contratos a termo, limita a possibilidade de celebrar vários contratos a termo sucessivos e estabelece, em todo o caso, um limite máximo de trinta e seis meses de ocupação.

28 O órgão jurisdicional de reenvio precisa igualmente que o regime da convenção coletiva não é aplicável à relação de trabalho entre JH e a KG, uma vez que se trata de uma regulamentação aplicável apenas às relações entre os trabalhadores e as agências de trabalho temporário. Em todo o caso, esta convenção coletiva também não prevê que o contrato deva precisar as razões do recurso à cedência de trabalhadores e não proíbe a celebração, sem descontinuidade, de um novo contrato imediatamente após a cessação da sexta prorrogação do contrato anterior.

29 O órgão jurisdicional de reenvio considera que esta legislação nacional parece contrária à Diretiva 2008/104, e especialmente, ao artigo 5.º, n.º 5, desta última, lido à luz do seu considerando 15, na medida em que não prevê nenhum controlo jurisdicional das razões do recurso a trabalho temporário e não fixa limites às cedências sucessivas do mesmo trabalhador à mesma empresa utilizadora.



30 Foi nestas circunstâncias que o Tribunale Ordinario di Brescia (Tribunal de Primeira Instância de Brescia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 2008/104 ser interpretado no sentido de que se opõe à aplicação do [Decreto Legislativo n.º 276/2003], na medida em que:

a) não prevê limites para as cedências sucessivas do mesmo trabalhador à mesma empresa utilizadora;

b) não faz depender a legalidade do recurso à cedência temporária de trabalhadores da invocação de razões de carácter técnico, de produção, de organização ou de substituição;
e

c) não prevê a natureza temporária das necessidades de produção da empresa utilizadora como requisito de legalidade do recurso a este tipo de contrato de trabalho?»

Quanto à questão prejudicial

Quanto à admissibilidade

31 O Governo italiano contesta a admissibilidade do pedido de decisão prejudicial e salienta, a este respeito, por um lado, que o órgão jurisdicional de reenvio não fornece nenhuma indicação sobre a natureza do contrato de trabalho entre JH e a empresa de trabalho temporário, mais precisamente se se trata de um contrato a termo ou por tempo indeterminado, quando a legislação referida pelo órgão jurisdicional de reenvio só se aplica a relações de trabalho a termo.

32 Por outro lado, o litígio no processo principal é um litígio entre particulares e a Diretiva 2008/104 não tem efeito direto horizontal. A resposta à questão submetida não tem, portanto, nenhuma incidência na solução deste litígio. O único resultado positivo possível para JH seria obter uma indemnização a cargo da República Italiana se a transposição da Diretiva 2008/104 por esse Estado-Membro devesse ser considerada incompleta ou imperfeita.

33 A este respeito, importa recordar que 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 de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação de uma regra de direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (Acórdão de 8 de maio de 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, n.º 33 e jurisprudência referida).

34 Daqui se conclui que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só se pode recusar pronunciar sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdão de 8 de maio de 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, n.º 34 e jurisprudência referida).

35 No caso em apreço, há que constatar que o presente processo não corresponde a nenhum dos casos em que o Tribunal de Justiça pode recusar responder a questões prejudiciais. O órgão



jurisdicional de reenvio solicita ao Tribunal de Justiça a interpretação do artigo 5.º, n.º 5, da Diretiva 2008/104, disposição que, como resulta do quadro factual e jurídico apresentado por este órgão jurisdicional, é pertinente à luz do litígio no processo principal. Além disso, esta última precisa, como resulta dos n.ºs 26 a 29 do presente acórdão, as razões pelas quais considera essa interpretação necessária. Por conseguinte, há que concluir que a exposição, pelo referido órgão jurisdicional, tanto das circunstâncias de facto do litígio no processo principal como das questões de direito que este induz é suficiente para permitir ao Tribunal de Justiça dar uma resposta útil à questão submetida.

36 Importa igualmente recordar que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que este é competente para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação das disposições do direito da União, independentemente da questão de saber se as mesmas têm, ou não, efeito direto entre as partes no litígio subjacente (Acórdão de 8 de maio de 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, n.º 35 e jurisprudência referida). Portanto, os argumentos que o Governo italiano retira da impossibilidade de aplicar diretamente as disposições da Diretiva 2008/104 a um litígio entre particulares não são pertinentes.

37 Nestas condições, o pedido de decisão prejudicial é admissível.

Quanto ao mérito

38 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, da Diretiva 2008/104 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que não limita o número de cedências sucessivas que um mesmo trabalhador temporário pode cumprir na mesma empresa utilizadora e não faz depender a legalidade do recurso ao trabalho temporário da invocação de razões de carácter técnico, de produção, de organização ou de substituição que justificam esse recurso.

39 A este respeito, importa recordar que a Diretiva 2008/104 foi adotada para completar o quadro regulamentar estabelecido pelas Diretivas 97/81/CE do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, respeitante ao Acordo-Quadro relativo ao Trabalho a Tempo Parcial celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES (JO 1998, L 14, p. 9) e 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), com base no artigo 137.º, n.ºs 1 e 2, CE, que habilitava as instituições a adotar, por meio de diretivas, prescrições mínimas progressivamente aplicáveis nomeadamente às condições de trabalho.

40 Resulta dos considerandos 10 e 12 da Diretiva 2008/104 que, uma vez que a situação jurídica, o estatuto e as condições de trabalho dos trabalhadores temporários na União se caracterizam por uma grande diversidade, esta diretiva visa estabelecer um quadro de proteção para esses trabalhadores que se caracterize pela não discriminação, transparência e proporcionalidade, sem deixar de respeitar a diversidade dos mercados de trabalho e das relações laborais. Assim, em conformidade com o artigo 2.º da referida diretiva, esta tem como objetivo assegurar a proteção dos trabalhadores temporários e melhorar a qualidade do trabalho temporário, assegurando que o princípio da igualdade de tratamento é aplicável a esses trabalhadores, reconhecendo às empresas de trabalho temporário a qualidade de empregadores, tendo em conta a necessidade de estabelecer um quadro apropriado de utilização desse tipo de trabalho a fim de contribuir efetivamente para a criação de emprego e para o desenvolvimento de formas de trabalho flexíveis.

41 Para este efeito, a Diretiva 2008/104 prevê apenas, como decorre da sua base jurídica recordada no n.º 39 do presente acórdão e do seu artigo 9.º, a aprovação de requisitos mínimos que se destinam, por um lado, a assegurar o respeito do princípio da igualdade de tratamento dos trabalhadores temporários, consagrado no artigo 5.º dessa diretiva, e, por outro, a reexaminar



as proibições e as restrições aplicáveis ao trabalho temporário previstas pelos Estados-Membros a fim de manter apenas as que são justificadas por razões de interesse geral e que são respeitantes à proteção dos trabalhadores, como prevê o artigo 4.º da referida diretiva.

42 Ora, o artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, da Diretiva 2008/104, que figura entre esses requisitos mínimos, prevê que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias, nos termos da lei e/ou prática nacional, para evitar uma aplicação abusiva deste artigo e, especialmente, para evitar cedências sucessivas com o propósito de contornar o disposto nesta diretiva. Esta disposição não impõe, portanto, aos Estados-Membros que limitem o número de cedências sucessivas de um mesmo trabalhador à mesma empresa utilizadora ou que façam depender o recurso a esta forma de trabalho a termo da invocação de razões de carácter técnico, de produção, de organização ou de substituição. Além disso, nem a referida disposição nem, de resto, as outras disposições da referida diretiva preveem medidas específicas que os Estados-Membros devam adotar para esse efeito.

43 Esta conclusão é corroborada pelo artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2008/104, que dispõe que, quando os Estados-Membros tiverem previsto, na sua legislação, proibições ou restrições ao recurso ao trabalho temporário, estas devem ser justificadas por razões de interesse geral respeitantes, nomeadamente, à proteção dos trabalhadores temporários, às exigências em matéria de saúde e segurança no trabalho ou à necessidade de assegurar o bom funcionamento do mercado de trabalho e de prevenir abusos.

44 Com efeito, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que esta disposição deve ser entendida no sentido de que delimita o âmbito em que se deve desenvolver a atividade regulamentar dos Estados-Membros em matéria de proibições ou restrições ao recurso ao trabalho temporário, e não no sentido de que impõe a adoção de uma determinada regulamentação na matéria, incluindo para prevenir abusos (v., neste sentido, Acórdão de 17 de março de 2015, AKT, C-533/13, EU:C:2015:173, n.º 31).

45 Por último, contrariamente ao que sustenta JH nas suas observações escritas, o ensinamento que decorre do Acórdão de 25 de outubro de 2018, Sciotto (C-331/17, EU:C:2018:859), que tem por objeto a interpretação do artigo 5.º do Acordo-Quadro relativo a Contratos de Trabalho a Termo, celebrado em 18 de março de 1999, que figura no anexo da Diretiva 1999/70, não é transponível para o presente processo. Com efeito, enquanto o artigo 5.º do referido acordo-quadro prevê obrigações específicas para evitar os abusos decorrentes da celebração de sucessivos contratos de trabalho a termo, não é esse o caso do artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, da Diretiva 2008/104.

46 Resulta das considerações precedentes que não se pode deduzir do artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, da Diretiva 2008/104 que esta disposição obriga os Estados-Membros a prever, nas respetivas regulamentações nacionais, a totalidade ou parte das medidas específicas visadas pela questão submetida.

47 Todavia, há que ter em conta o facto de o órgão jurisdicional de reenvio, no seu pedido de decisão prejudicial, conforme resulta do n.º 29 do presente acórdão, se questionar, de forma mais ampla, sobre a questão de saber se a legislação nacional em causa no processo principal pode ser considerada contrária à Diretiva 2008/104, mais especificamente ao artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, desta diretiva, lido à luz do considerando 15 desta, na medida em que, ao não prever tais medidas, poderia permitir cedências sucessivas do mesmo trabalhador temporário à mesma empresa utilizadora, com o propósito de contornar o disposto nessa diretiva e, especialmente, a natureza provisória do trabalho temporário. O órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre se esta não conformidade com o direito da União também deve ser deduzida, por um lado, do artigo 1.º, n.º 1, da referida diretiva, que pressupõe o carácter temporário da afetação



do trabalhador à empresa utilizadora, e, por outro, do artigo 3.º, n.º 1, da mesma diretiva, cujas alíneas b) a e) definem os conceitos de «empresa de trabalho temporário», de «trabalhador temporário», de «utilizador» e de «[p]eríodo de cedência» em termos que deixam entender que esse tipo de relação de trabalho tem, essencialmente, carácter temporário.

48 Assim, o órgão jurisdicional de reenvio suscita igualmente a questão de saber se, com a adoção da Diretiva 2008/104, o objetivo prosseguido pelo legislador da União, como resulta nomeadamente do artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, deste, não se destina a impor aos Estados-Membros que preservem a natureza provisória do trabalho temporário, proibindo as renovações ilimitadas de cedências que englobem, na realidade, necessidades permanentes de pessoal da empresa utilizadora em causa e contornando assim as disposições desta diretiva.

49 Ora, nada impede o Tribunal de Justiça, em conformidade com jurisprudência constante, de dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, fornecendo-lhe os elementos de interpretação próprios do direito da União que lhe permitirão decidir sobre a compatibilidade do direito interno com o direito da União (Acórdão de 16 de fevereiro de 2012, Varzim Sol, C-25/11, EU:C:2012:94, n.º 28 e jurisprudência referida, e Despacho de 16 de janeiro de 2014, Baradics e o., C-430/13, EU:C:2014:32, n.º 31).

50 Para este efeito, há que precisar, em primeiro lugar, que o considerando 11 da Diretiva 2008/104 indica que esta pretende responder não só às necessidades de flexibilidade das empresas mas também à necessidade de os trabalhadores conciliarem a vida privada e profissional e contribui, deste modo, para a criação de empregos, bem como para a participação e inserção no mercado de trabalho. Esta diretiva visa, portanto, conciliar o objetivo de flexibilidade prosseguido pelas empresas e o objetivo de segurança que responde à proteção dos trabalhadores.

51 Este duplo objetivo responde, assim, à vontade de o legislador da União aproximar as condições do trabalho temporário às relações de trabalho «normais», tanto mais que, no considerando 15 da Diretiva 2008/104, o referido legislador precisou expressamente que as relações de trabalho assumem geralmente a forma de contratos de duração indeterminada. Esta diretiva visa, portanto, igualmente encorajar o acesso dos trabalhadores temporários a funções de carácter permanente na empresa utilizadora, objetivo este que se reflete, nomeadamente, no seu artigo 6.º, n.ºs 1 e 2.

52 O princípio da igualdade de tratamento, conforme previsto no artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2008/104, inscreve-se nesse mesmo objetivo. Com efeito, nos termos desta disposição, as condições fundamentais de trabalho e emprego dos trabalhadores temporários devem, enquanto durar a respetiva cedência ao utilizador, pelo menos, corresponder às condições que lhes seriam aplicáveis se tivessem sido recrutados diretamente pelo utilizador para ocuparem a mesma função.

53 Em segundo lugar, o conceito de «[c]ondições fundamentais de trabalho e emprego», que determina o alcance do princípio da igualdade de tratamento a aplicar aos trabalhadores temporários, é definido no artigo 3.º, n.º 1, alínea f), da Diretiva 2008/104, e refere-se à duração do trabalho, às horas suplementares, aos períodos de pausa e de descanso, ao trabalho noturno, às férias e feriados, bem como à remuneração.

54 Todavia, como salientou a advogada-geral no n.º 44 das suas conclusões, resulta do considerando 1 desta diretiva que esta última visa assegurar o pleno respeito do artigo 31.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que, em conformidade com o seu n.º 1, consagra, de maneira geral, o direito de todos os trabalhadores a condições de trabalho saudáveis, seguras e dignas. As Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais (JO 2007, C 303, p. 17) indicam, a este respeito, que a expressão «condições de trabalho» deve ser entendida na aceção do artigo



156.º TFUE. Todavia, esta última disposição apenas visa, sem as definir mais adiante, as «condições de trabalho» como um dos domínios da política social da União em que a Comissão pode intervir para incentivar a cooperação entre os Estados-Membros e facilitar a coordenação das suas ações. À luz do objetivo de proteção dos direitos do trabalhador temporário prosseguido pela Diretiva 2008/104, esta falta de precisão milita a favor de uma interpretação lata do conceito de «condições de trabalho».

55 Em terceiro lugar, neste mesmo sentido, o artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, da Diretiva 2008/104 impõe aos Estados-Membros duas obrigações distintas, a saber, tomar as medidas necessárias para evitar, por um lado, a aplicação abusiva das derrogações ao princípio da igualdade de tratamento autorizadas pelo próprio artigo 5.º e, por outro, cedências sucessivas com o propósito de contornar o disposto na Diretiva 2008/104 no seu conjunto.

56 A este respeito, há que constatar que, como salientou a advogada-geral no n.º 46 das suas conclusões, os termos «e, em especial», utilizados no artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, desta diretiva para estabelecer a ligação entre estas duas obrigações, não podem ser interpretados, contrariamente ao que sustenta a Comissão nas suas observações escritas, no sentido de que a segunda obrigação se encontra automática e totalmente subordinada à primeira, pelo que a referida disposição se aplica exclusivamente a uma aplicação abusiva das derrogações autorizadas ao princípio da igualdade de tratamento, cujo alcance concreto para a aplicação da referida diretiva é precisado no artigo 5.º, n.ºs 1 a 4, desta.

57 As duas obrigações a cargo dos Estados-Membros têm dois alcances bem distintos. A primeira impõe-lhes que tomem as medidas necessárias unicamente para evitar uma aplicação abusiva das derrogações autorizadas nos termos do artigo 5.º, n.ºs 2 a 4, da Diretiva 2008/104. Em contrapartida, a segunda obrigação é enunciada mais amplamente e visa que esses mesmos Estados tomem as medidas necessárias para evitar, especialmente, cedências sucessivas com o propósito de contornar o disposto na presente diretiva no seu conjunto.

58 A interpretação restrita do artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, da Diretiva 2008/104 sustentada pela Comissão vai contra não só a própria redação desta disposição, que prevê expressamente duas obrigações a cargo dos Estados-Membros, sendo que a segunda obrigação visa a Diretiva 2008/104 de forma geral, mas também a finalidade explícita desta diretiva, que consiste em proteger os trabalhadores temporários e melhorar as condições do trabalho temporário.

59 Daqui resulta que a obrigação que o artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, da Diretiva 2008/104 impõe aos Estados-Membros, que consiste em que estes tomem as medidas necessárias para evitar cedências sucessivas com o propósito de contornar o disposto nesta diretiva, deve, atendendo à sua sistemática e à sua finalidade, ser entendida no sentido de que abrange todas as disposições da referida diretiva.

60 Em quarto lugar, há que observar que a Diretiva 2008/104 visa igualmente que os Estados-Membros assegurem que o trabalho temporário com a mesma empresa utilizadora não se torne numa situação permanente para um trabalhador temporário.

61 A este respeito, importa recordar que o artigo 3.º, n.º 1, alíneas b) a e), desta diretiva define os conceitos de «empresa de trabalho temporário», de «trabalhador temporário», de «utilizador» e de «[p]eríodo de cedência» e que resulta destas definições que a relação de trabalho com uma empresa utilizadora tem, por natureza, caráter temporário.

62 Além disso, embora seja certo que a referida diretiva visa relações de trabalho temporárias, transitórias ou limitadas no tempo, e não relações de trabalho permanentes, esta diretiva precisa, no seu considerando 15, bem como no seu artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, que, geralmente, as relações



de trabalho, isto é, as relações de trabalho permanentes, assumem a forma de «contratos de duração indeterminada», e que os trabalhadores temporários devem ser informados dos lugares vagos no utilizador para terem as mesmas oportunidades de acesso a funções de carácter permanente que as dos outros trabalhadores do mesmo utilizador.

63 Por último, há que observar que o artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, da Diretiva 2008/104 obriga os Estados-Membros, em termos claros, precisos e incondicionais, a tomar as medidas necessárias para impedir os abusos que consistem em fazer suceder períodos de cedência com o propósito de contornar o disposto nesta diretiva. Daqui resulta que esta disposição deve ser interpretada no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro não tome nenhuma medida para preservar a natureza provisória do trabalho temporário.

64 A este respeito, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que a obrigação, decorrente de uma diretiva, que incumbe aos Estados-Membros alcançarem o resultado nela previsto e o dever, por força do artigo 4.º, n.º 3, TUE e do artigo 288.º TFUE, de tomarem todas as medidas gerais ou especiais adequadas para assegurar o cumprimento dessa obrigação se impõem a todas as autoridades dos Estados-Membros, incluindo, no âmbito das suas competências, às autoridades judiciais (v., nomeadamente, Acórdão de 19 de setembro de 2019, Rayonna prokuratura Lom, C-467/18, EU:C:2019:765, n.º 59 e jurisprudência referida).

65 Tendo em vista executar esta obrigação, o princípio da interpretação conforme exige que as autoridades nacionais façam tudo o que for da sua competência, tomando em consideração todo o direito interno e aplicando os métodos de interpretação por este reconhecidos, a fim de garantir a plena eficácia do direito da União e de alcançar uma solução conforme com o objetivo por ele prosseguido (Acórdão de 19 de setembro de 2019, Rayonna prokuratura Lom, C-467/18, EU:C:2019:765, n.º 60 e jurisprudência referida).

66 Todavia, este princípio da interpretação conforme do direito nacional está sujeito a certos limites. Assim, a obrigação que incumbe ao juiz nacional de se basear no conteúdo do direito da União quando procede à interpretação e à aplicação das regras pertinentes do direito interno é limitada pelos princípios gerais do direito e não pode servir de fundamento para uma interpretação contra legem do direito nacional (Acórdão de 19 de setembro de 2019, Rayonna prokuratura Lom, C-467/18, EU:C:2019:765, n.º 61 e jurisprudência referida).

67 No caso em apreço, é à luz das considerações precedentes que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio fiscalizar a qualificação jurídica da relação de trabalho em causa no processo principal, à luz tanto da própria Diretiva 2008/104 como do direito nacional que a transpõe para a ordem jurídica italiana, a fim de verificar se, como alega JH, se trata de uma relação de trabalho por tempo indeterminado à qual foi artificialmente atribuída a forma de contratos de trabalho temporário sucessivos com vista a contornar os objetivos da Diretiva 2008/104, especialmente a natureza provisória do contrato de trabalho temporário.

68 Com vista a esta apreciação, o órgão jurisdicional de reenvio poderá ter em conta as seguintes considerações.

69 Se as cedências sucessivas do mesmo trabalhador temporário à mesma empresa utilizadora conduzirem a uma duração de atividade para essa empresa que é mais longa do que o que pode ser razoavelmente qualificado de «temporário», tal poderá constituir o indício de uma aplicação abusiva das cedências sucessivas, na aceção do artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, da Diretiva 2008/104.

70 Do mesmo modo, cedências sucessivas do mesmo trabalhador temporário à mesma empresa utilizadora, como referiu a advogada-geral no n.º 57 das suas conclusões, contornam a própria



essência das disposições da Diretiva 2008/104 e constituem uma utilização inadequada desta forma de relação de trabalho, na medida em que prejudicam o equilíbrio realizado por esta diretiva entre a flexibilidade dos empregadores e a segurança dos trabalhadores, em prejuízo desta última.

71 Por último, quando, num caso concreto, não seja dada nenhuma explicação objetiva ao facto de a empresa utilizadora em causa recorrer a uma sucessão de contratos de trabalho temporário sucessivos, incumbe ao órgão jurisdicional nacional averiguar, no contexto do quadro regulamentar nacional e atendendo às circunstâncias de cada caso, se uma das disposições da Diretiva 2008/104 está a ser contornada, e isto, por maioria de razão, quando é o mesmo trabalhador temporário que é afetado à empresa utilizadora pelas séries de contratos em questão.

72 Resulta de todas as considerações precedentes que o artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, da Diretiva 2008/104 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que não limita o número de cedências sucessivas que um mesmo trabalhador temporário pode cumprir na mesma empresa utilizadora e que não faz depender a legalidade do recurso ao trabalho temporário da invocação de razões de carácter técnico, de produção, de organização ou de substituição que justificam esse recurso. Em contrapartida, esta disposição deve ser interpretada no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro não tome nenhuma medida para preservar a natureza provisória do trabalho temporário, bem como a uma regulamentação nacional que não prevê nenhuma medida para evitar cedências sucessivas de um mesmo trabalhador temporário à mesma empresa utilizadora com o propósito de contornar as disposições da Diretiva 2008/104 no seu conjunto.

Quanto às despesas

73 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 (Segunda Secção) declara:

O artigo 5.º, n.º 5, primeiro período, da Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional que não limita o número de cedências sucessivas que um mesmo trabalhador temporário pode cumprir na mesma empresa utilizadora e que não faz depender a legalidade do recurso ao trabalho temporário da invocação de razões de carácter técnico, de produção, de organização ou de substituição que justificam esse recurso. Em contrapartida, esta disposição deve ser interpretada no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro não tome nenhuma medida para preservar a natureza provisória do trabalho temporário, bem como a uma regulamentação nacional que não prevê nenhuma medida para evitar cedências sucessivas de um mesmo trabalhador temporário à mesma empresa utilizadora com o propósito de contornar as disposições da Diretiva 2008/104 no seu conjunto.

Assinaturas»



- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 8 de setembro de 2020, processos apensos C-119/19 P e C-126/19 P, EU:C:2020:676 (Comissão Europeia contra Francisco Carreras Sequeros e o.) - Recurso de decisão do Tribunal Geral — Função pública — Estatuto dos Funcionários da União Europeia — Reforma de 1 de janeiro de 2014 — Artigo 6.º do anexo X — Funcionários e agentes contratuais cujo lugar de afetação seja um país terceiro — Novas disposições relativas à concessão dos dias de férias anuais remuneradas — Exceção de ilegalidade — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 31.º, n.º 2 — Diretiva 2003/88/CE — Direito fundamental a férias anuais remuneradas:**

«Acórdão

1 Com os seus recursos, a Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia pedem a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 4 de dezembro de 2018, Carreras Sequeros e o./Comissão (T-518/16; a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2018:873), que anulou as decisões da Comissão relativas à fixação, para o ano de 2014, do número de dias de férias anuais dos recorrentes em primeira instância, a saber, Francisco Carreras Sequeros, Mariola de las Heras Ojeda, Olivier Maes, Gabrio Marinozzi, Giacomo Miserocchi e Marc Thieme Groen (a seguir, conjuntamente, «Carreras Sequeros e o.»), todos funcionários ou agentes contratuais da Comissão (a seguir «decisões controvertidas»).

Quadro jurídico

Carta Social Europeia

2 A Carta Social Europeia, assinada em Turim em 18 de outubro de 1961, no quadro do Conselho da Europa, e revista em Estrasburgo em 3 de maio de 1996, entrou em vigor em 1999. Todos os Estados-Membros são partes nessa convenção, uma vez que aderiram à mesma na sua versão de origem, na sua versão revista ou nas suas duas versões.

3 Na sua versão revista, o artigo 2.º da Carta Social Europeia prevê:

«Com vista a assegurar o exercício efetivo do direito a condições de trabalho justas, as Partes comprometem-se [...] [a] assegurar um período anual de férias pagas de quatro semanas, pelo menos [...]

Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores

4 O ponto 8 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, que foi adotada na reunião do Conselho Europeu realizada em Estrasburgo em 9 de dezembro de 1989, dispõe:

«Todos os trabalhadores da Comunidade Europeia têm direito ao repouso semanal e a férias anuais pagas, cuja duração deve ser aproximada no progresso, de acordo com as práticas nacionais.»

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

5 O artigo 31.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), sob a epígrafe «Condições de trabalho justas e equitativas», enuncia:

«1. Todos os trabalhadores têm direito a condições de trabalho saudáveis, seguras e dignas.



2. Todos os trabalhadores têm direito a uma limitação da duração máxima do trabalho e a períodos de descanso diário e semanal, bem como a um período anual de férias pagas.»

Diretiva 2003/88/CE

6 O artigo 1.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9), sob a epígrafe «Objetivo e âmbito de aplicação», tem a seguinte redação:

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

2. A presente diretiva aplica-se:

a) Aos períodos mínimos de descanso [...] anual [...] [...]»

7 Nos termos do artigo 7.º da Diretiva 2003/88, sob a epígrafe «Férias anuais»:

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

2. O período mínimo de férias anuais remuneradas não pode ser substituído por retribuição financeira, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho.»

8 O artigo 14.º desta diretiva, sob a epígrafe «Disposições comunitárias mais específicas», prevê:

«As disposições da presente diretiva não se aplicam na medida em que outros instrumentos comunitários contenham disposições mais específicas em matéria de organização do tempo de trabalho relativamente a determinadas ocupações ou atividades profissionais.»

9 O artigo 23.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Nível de proteção», dispõe:

«Sem prejuízo do direito de os Estados-Membros criarem, face à evolução da situação, disposições legislativas, regulamentares e contratuais diferentes no domínio do tempo de trabalho, desde que sejam respeitados os requisitos mínimos previstos na presente diretiva, a aplicação da presente diretiva não pode constituir justificação válida para fazer regredir o nível geral de proteção dos trabalhadores.»

Estatuto

10 O Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto») é estabelecido pelo Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 do Conselho, de 29 de fevereiro de 1968, que fixa o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias assim como o Regime aplicável aos outros agentes destas Comunidades, e institui medidas especiais temporariamente aplicáveis aos funcionários da Comissão (JO 1968, L 56, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE, Euratom) n.º 1023/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013 (JO 2013, L 287, p. 15).



11 O artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto, que figura entre as disposições gerais deste último, aplicável por analogia aos agentes contratuais por força do artigo 80.º, n.º 4, do Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias (a seguir «ROA»), enuncia:

«Serão concedidas aos funcionários em atividade condições de trabalho que obedeçam às normas de saúde e de segurança adequad[a]s, pelo menos equivalentes aos requisitos mínimos aplicáveis por força de medidas aprovadas nestes domínios por força dos Tratados.»

12 O artigo 57.º, primeiro parágrafo, do Estatuto, aplicável por analogia aos agentes contratuais por força dos artigos 16.º e 91.º do ROA, tem a seguinte redação:

«O funcionário tem direito, em cada ano civil, a férias anuais de 24 dias úteis, no mínimo, e 30 dias úteis no máximo, em conformidade com a regulamentação a estabelecer, de comum acordo, entre as entidades competentes para proceder a nomeações das instituições da União, após parecer do Comité do Estatuto.»

13 O anexo X do Estatuto contém disposições especiais e derogatórias aplicáveis aos funcionários cujos lugares de afetação sejam países terceiros. Por força do artigo 118.º do ROA, algumas dessas disposições são aplicáveis por analogia aos agentes contratuais que se encontrem na mesma situação. É o que sucede com o artigo 6.º do anexo X do Estatuto.

14 O artigo 6.º do anexo X do Estatuto, na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento n.º 1023/2013, dispunha, quanto ao pessoal cujo lugar de afetação fosse um país terceiro:

«O funcionário tem direito, em cada ano civil, a férias anuais de três dias e meio úteis por cada mês de serviço.»

15 O considerando 27 do Regulamento n.º 1023/2013 expõe:

«Cumprir modernizar as condições de trabalho dos funcionários empregados em países terceiros, tornando-as mais rentáveis e, ao mesmo tempo, propiciando a redução dos custos. O direito ao gozo de férias anuais deverá ser ajustado e deverá ser prevista a possibilidade de incluir uma gama mais ampla de parâmetros para fixar o subsídio de condições de vida, sem afetar o objetivo global de gerar uma compressão da despesa. As condições de concessão de subsídio de alojamento deverão ser revistas, a fim de melhor ter em conta as condições locais e de diminuir os encargos administrativos.»

16 Desde a entrada em vigor, em 1 de janeiro de 2014, do artigo 1.º, ponto 70, alínea a), do Regulamento n.º 1023/2013, o artigo 6.º do anexo X do Estatuto (a seguir «novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto») prevê, no que diz respeito aos funcionários cujo lugar de afetação seja um país terceiro:

«O funcionário tem direito, por ano civil, a férias anuais de dois dias úteis por cada mês de serviço.

Não obstante o primeiro parágrafo, os funcionários já [afetos a um] país terceiro em 1 de janeiro de 2014 têm direito a:

- três dias úteis, de 1 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2014;
- dois dias úteis e meio, de 1 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2015.»



Antecedentes do litígio

17 Os antecedentes do litígio foram expostos nos n.ºs 1 a 8 do acórdão recorrido. Para efeitos do presente processo, podem ser resumidos da forma que se segue.

18 Carreras Sequeros e o. são funcionários ou agentes contratuais da Comissão. Foram todos afetos a países terceiros e já o estavam antes de 1 de janeiro de 2014.

19 Os processos individuais de Carreras Sequeros e o. foram atualizados para ter em conta o novo artigo 6.º, segundo parágrafo, primeiro travessão, do anexo X do Estatuto, e foram, assim, atribuídos a estes últimos 36 dias úteis de férias anuais para o ano de 2014 contra 42 do ano anterior.

20 Carreras Sequeros e o. apresentaram reclamações entre 17 de fevereiro e 13 de março de 2014. Estas reclamações foram, consoante os casos, indeferidas pela autoridade investida do poder de nomeação ou pela entidade habilitada a celebrar contratos de admissão, por Decisões de 23 de maio de 2014, todas elas redigidas de forma idêntica.

Recurso no Tribunal Geral e acórdão recorrido

21 No seu recurso interposto no Tribunal Geral, Carreras Sequeros e o. pediram, em primeiro lugar, que o novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto fosse declarado ilegal e, em segundo lugar, que as decisões controvertidas relativas à redução das suas férias anuais «a partir [do ano de] 2014» fossem anuladas.

22 Em apoio do seu recurso, Carreras Sequeros e o. aduziram quatro fundamentos, relativos à violação, respetivamente, da natureza especial e da finalidade do direito a férias anuais, do princípio geral da igualdade de tratamento, do princípio da proteção da confiança legítima e do direito ao respeito da vida privada e da vida familiar.

23 Antes de iniciar a sua análise, o Tribunal Geral precisou, em primeiro lugar, nos n.ºs 24 a 26 do acórdão recorrido, que o objeto do recurso dizia respeito à determinação do direito a férias anuais de Carreras Sequeros e o. unicamente para o ano de 2014 e que, no âmbito desse recurso, era alegada a exceção de ilegalidade do novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto.

24 Em segundo lugar, o Tribunal Geral apreciou, nos n.ºs 27 a 39 do acórdão recorrido, o alcance e a admissibilidade da exceção de ilegalidade suscitada por Carreras Sequeros e o. A este respeito, após ter recordado a sua própria jurisprudência, o Tribunal Geral declarou, no n.º 35 desse acórdão, que, «[t]endo em conta o elo que une as disposições transitórias às disposições definitivas, não tendo as primeiras nenhuma razão de existir sem as segundas, e tendo em conta a falta de margem de manobra da autoridade competente, há que considerar que, no caso em apreço, existe um vínculo jurídico direto entre as decisões [controvertidas] e o novo artigo 6.º, primeiro parágrafo, do anexo X do Estatuto e que este primeiro parágrafo, uma vez que [...] é o resultado do novo artigo 6.º, segundo parágrafo, primeiro travessão, do anexo X do Estatuto, é, pelo menos indiretamente, aplicável às referidas decisões, na parte em que era pertinente para a sua adoção, na medida em que assentavam, no essencial, neste, ainda que não constituísse formalmente a sua base jurídica». Por conseguinte, nos termos do n.º 36 do referido acórdão, «as decisões [controvertidas] constituíam, relativamente a [Carreras Sequeros e o.], a primeira aplicação do novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto, com a consequência de que, a partir de 2016, beneficiariam apenas de 24 dias de férias».

25 No n.º 39 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral concluiu a sua análise do alcance e da admissibilidade da exceção de ilegalidade declarando que, «ainda que as decisões [controvertidas] sejam formalmente baseadas na disposição transitória relativa unicamente ao ano 2014, que



consta do primeiro travessão do segundo parágrafo do novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto, [Carreras Sequeros e o.] podem igualmente contestar, por via de exceção, a legalidade do regime definitivo de férias anuais determinado pelo primeiro parágrafo do referido artigo».

26 Em seguida, o Tribunal Geral analisou o primeiro fundamento de recurso de Carreras Sequeros e o., relativo à violação da natureza especial e da finalidade do direito a férias anuais, e concluiu, no n.º 113 do acórdão recorrido, que esse fundamento era procedente. Deu, por conseguinte, provimento ao recurso de Carreras Sequeros e o. sem analisar os outros fundamentos destes.

27 Para chegar a esta conclusão, em primeiro lugar, o Tribunal Geral verificou, nos n.ºs 60 a 70 do acórdão recorrido, se, como sustentavam Carreras Sequeros e o., era possível opor ao legislador da União a Diretiva 2003/88. Embora constatando que uma diretiva não vincula, enquanto tal, as instituições da União, identificou, no n.º 61 do acórdão recorrido, três hipóteses em que essas instituições deveriam, todavia, ter em conta as diretivas. Particularmente, o Tribunal Geral examinou se a Diretiva 2003/88 era oponível ao legislador da União, uma vez que a mesma traduz um direito fundamental, no caso em apreço, o direito a férias anuais garantido no artigo 31.º, n.º 2, da Carta.

28 Baseando-se nas explicações do Praesidium da Convenção relativas à Carta dos Direitos Fundamentais (JO 2007, C 303, p. 17), o Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 69 e 70 do acórdão recorrido, que, «[n]a medida em que a Diretiva 2003/88 constitui uma expressão concreta do princípio enunciado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta [...], o legislador, que deve respeitar este artigo, que tem o mesmo valor que os Tratados, não podia abstrair do conteúdo da referida diretiva», o que tinha por consequência que a aplicação do novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto deveria ser afastada se este «se [revelasse] incompatível com o direito a férias anuais, cuja natureza e finalidade resultam do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, lido à luz da Diretiva 2003/88».

29 Em segundo lugar, procedendo à verificação, nos n.ºs 72 a 96 do referido acórdão, de uma violação, pelo novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto, do direito a férias anuais, o Tribunal Geral tomou em consideração o conteúdo das disposições da Diretiva 2003/88, bem como o objetivo prosseguido por esta última. Declarou, nos n.ºs 88 e 89 desse acórdão, que, pela sua natureza, o direito a férias anuais, previsto no artigo 31.º, n.º 2, da Carta, se destina, em princípio, a promover a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores e que a circunstância de o número de dias de férias anuais determinado pelo novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto continuar a ser superior ao mínimo exigido pelo artigo 7.º da Diretiva 2003/88 não basta, como afirma a Comissão, para concluir que este novo artigo não viola o direito a férias anuais.

30 Pelo contrário, o Tribunal Geral considerou, nos n.ºs 90 a 96 do acórdão recorrido, em substância, que a redução significativa da duração das férias anuais dos funcionários e dos agentes afetos a países terceiros, que passou em três anos de 42 para 24 dias, não podia ser considerada compatível com o princípio destinado a promover a melhoria das condições de vida e de trabalho dos interessados e que a amplitude da redução assim efetuada não era atenuada pelas outras disposições do Estatuto e dos seus anexos que constituem o contexto no qual se insere o novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto. Com efeito, estas disposições foram declaradas pelo Tribunal Geral como sendo não pertinentes, insuficientes ou marginais para compensar a redução do número de dias de férias anuais que resulta do novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto.

31 Em terceiro lugar, o Tribunal Geral verificou se a restrição do direito a férias anuais assim constatada podia ser adequadamente justificada, o que excluiu, no termo do exame efetuado nos n.ºs 98 a 112 do acórdão recorrido.



32 Particularmente, o Tribunal Geral salientou, nos n.ºs 109 e 110 do referido acórdão, que, ao reduzir as férias anuais para 24 dias úteis a partir do ano de 2016, não se afigurava que o legislador tivesse tido em conta a circunstância de os funcionários e agentes afetos à União beneficiarem de um período de férias que pode ir até 30 dias úteis em função da sua idade e do seu grau nem que esse legislador tivesse verificado se o período de recuperação, previsto no artigo 8.º, primeiro parágrafo, do anexo X do Estatuto, garantia, como tal, a todos os funcionários e a todos os agentes cujo lugar de afetação seja um país terceiro e colocados numa situação particularmente difícil uma proteção adequada da sua saúde e da sua segurança, mesmo que, nos termos dessa disposição, esse período de recuperação só possa ser concedido a título excecional e deva ser objeto de uma decisão especial e fundamentada.

33 O Tribunal Geral entendeu, por conseguinte, no n.º 112 do acórdão recorrido, que o legislador da União não tinha verificado se o novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto não constituía uma intervenção desmedida no direito a férias anuais dos funcionários e dos agentes cujos lugares de afetação sejam países terceiros. Consequentemente, considerou que a Comissão não se podia basear validamente no novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto para adotar as decisões controvertidas e anulou-as.

Pedidos das partes e processo no Tribunal de Justiça

34 No processo C-119/19 P, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, que remeta o processo ao Tribunal Geral para que este decida sobre o segundo, terceiro e quarto fundamentos de recurso em primeira instância, bem como que reserve para final a decisão quanto às despesas.

35 No processo C-126/19 P, o Conselho pede ao Tribunal de Justiça que admita o recurso do acórdão do Tribunal Geral, que se pronuncie quanto ao mérito e que negue provimento ao recurso em primeira instância por falta de fundamento, bem como que condene Carreras Sequeros e o. nas despesas suportadas pelo Conselho no âmbito do presente processo.

36 Por seu lado, Carreras Sequeros e o. pedem ao Tribunal de Justiça que negue provimento aos recursos do acórdão do Tribunal Geral e que condene a Comissão e o Conselho nas despesas.

37 O Parlamento Europeu, interveniente em primeira instância, pede ao Tribunal de Justiça que dê provimento aos recursos do acórdão do Tribunal Geral.

38 Em conformidade com o artigo 54.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o presidente do Tribunal de Justiça decidiu, em 12 de março de 2019, apensar os processos C-119/19 P e C-126/19 P para efeitos das fases escrita e oral do processo, bem como do acórdão.

39 Em conformidade com o artigo 133.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisão do Tribunal Geral por força do artigo 190.º, n.º 1, do referido regulamento, a Comissão e o Conselho pediram que os presentes recursos fossem submetidos a tramitação acelerada.

40 Por Decisão de 12 de março de 2019, o presidente do Tribunal de Justiça indeferiu estes pedidos. Com efeito, nem o fundamento relativo à alegada insegurança jurídica em torno do novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto, alegadamente decorrente do acórdão recorrido, nem o fundamento relativo ao número de funcionários potencialmente interessados pelas consequências a retirar do referido acórdão são suscetíveis, enquanto tais, de constituir circunstâncias excecionais passíveis de justificar que um processo seja submetido a tramitação acelerada (v., neste sentido, Despacho de 7 de abril de 2016, Conselho/Front Polisario, C-104/16 P, não publicado, EU:C:2016:232, n.º 7 e jurisprudência referida). Uma apreciação idêntica se impõe quanto aos



inconvenientes de natureza administrativa relativos à gestão do pessoal em delegação em países terceiros, igualmente invocados em apoio do pedido da Comissão.

41 Todavia, tendo em conta a importância dos processos C-119/19 P e C-126/19 P para a União e as suas instituições, o presidente do Tribunal de Justiça decidiu que esses processos seriam tratados prioritariamente, em aplicação do artigo 53.º, n.º 3, do Regulamento de Processo.

42 Por requerimento apresentado em 30 de abril de 2019, o Conselho interpôs um recurso subordinado no processo C-119/19 P.

43 Carreras Sequeros e o. pedem que seja negado provimento ao recurso subordinado e a condenação do Conselho nas despesas.

44 Por requerimento apresentado em 20 de maio de 2019, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) pediu para intervir no processo C-119/19 P, em apoio dos pedidos da Comissão.

45 Por Despacho de 29 de julho de 2019, Comissão/Carreras Sequeros e o. (C-119/19 P, não publicado, EU:C:2019:658), o presidente do Tribunal de Justiça indeferiu esse pedido.

Quanto aos recursos do acórdão do Tribunal Geral

46 Os presentes recursos baseiam-se, em substância, em três fundamentos.

Quanto ao primeiro fundamento do recurso principal e do recurso subordinado do Conselho, relativo a erros de direito que viciaram o alcance da competência do Tribunal Geral na apreciação do recurso em primeira instância

47 Este fundamento divide-se em duas partes.

Quanto à primeira parte, relativa a um erro de direito na falta de requalificação do objeto do recurso em primeira instância

– Argumentos das partes

48 Segundo o Conselho, ao qual se associa a Comissão nas suas respostas ao recurso principal e ao recurso subordinado do Conselho, o Tribunal Geral declarou erradamente, no n.º 26 do acórdão recorrido e no dispositivo deste, que as decisões controvertidas não procederam à fixação do número de dias de férias anuais para o ano de 2014, em aplicação do novo artigo 6.º, segundo parágrafo, primeiro travessão, do anexo X do Estatuto, mas a uma redução do número de dias de férias anuais.

49 Ora, no entender do Conselho, cabia ao Tribunal Geral qualificar corretamente o objeto do recurso, como é da sua competência. A falta dessa requalificação do objeto do recurso produziu, segundo o Conselho, uma dupla consequência prejudicial.

50 Por um lado, levou o Tribunal Geral a ordenar à Comissão que restabelecesse o número de dias de férias anuais a que Carreras Sequeros e o. teriam tido direito antes da alteração do Estatuto. Ora, o Conselho recorda, referindo-se, nomeadamente, ao Despacho de 26 de outubro de 1995, Pevasa e Inpesca/Comissão (C-199/94 P e C-200/94 P, EU:C:1995:360, n.º 24), que o juiz da União não tem competência para fazer intimações à administração nem para impor uma execução particular do seu acórdão. Além disso, já não existe base jurídica que permita à Comissão tomar as medidas necessárias à execução do dispositivo do acórdão recorrido, uma vez que o



artigo 6.º do anexo X do Estatuto, na sua versão anterior à entrada em vigor do Regulamento n.º 1023/2013, foi revogado por este último.

51 Por outro lado, o Conselho sustenta que a anulação das decisões controvertidas relativas à «redução», para o ano de 2014, do número de dias de férias anuais altera o número de dias de férias atribuíveis aos funcionários e aos agentes em causa e, por conseguinte, a própria substância das decisões controvertidas. O acórdão recorrido substitui, portanto, as decisões que fixam em 36 o número de dias de férias anuais a que têm direito Carreras Sequeros e o. por outras decisões que fixam esse número, para o ano de 2014, em 42. O Tribunal Geral procedeu, assim, a uma reforma das decisões controvertidas, levando-o a exceder as suas competências.

52 Carreras Sequeros e o. refutam a argumentação exposta pelo Conselho.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

53 Importa observar que, embora no n.º 25 do acórdão recorrido o Tribunal Geral tenha resumido o objeto do segundo pedido de Carreras Sequeros e o. como visando a anulação das decisões controvertidas que operaram uma «redução» do seu direito a férias anuais a partir do ano de 2014, resulta, nomeadamente, do n.º 27 do referido acórdão que o Tribunal Geral qualificou as decisões controvertidas como tendo «unicamente determina[do] o número de dias de férias anuais para o ano 2014». O Conselho efetua, portanto, uma leitura no mínimo parcialmente errada dos fundamentos do acórdão recorrido.

54 Além disso, o facto de o n.º 1 do dispositivo do acórdão recorrido declarar a anulação das referidas decisões «que reduzem» para o ano de 2014 o número de dias de férias anuais de Carreras Sequeros e o. não implica, de forma nenhuma, que, além da eventual inexatidão formal dessa expressão, o Tribunal Geral tenha desrespeitado o objeto do litígio que lhe foi submetido ou tenha ordenado à Comissão que procedesse a uma execução particular do acórdão recorrido.

55 Com efeito, por um lado, quanto ao objeto do litígio, importa salientar que o Conselho não contesta a constatação efetuada pelo Tribunal Geral nos n.ºs 32 e 33 do acórdão recorrido de que, em substância, a autoridade competente não dispunha de margem de manobra para determinar o número de dias de férias anuais na sequência da entrada em vigor, em 1 de janeiro de 2014, do novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto, o que conduziu, para Carreras Sequeros e o., a uma redução de seis dias da duração das suas férias anuais para o ano de 2014 em relação à relativa ao ano de 2013, em aplicação do novo artigo 6.º, segundo parágrafo, primeiro travessão, do anexo X do Estatuto.

56 Por outro lado, no que diz respeito à alegação do Conselho de que o Tribunal Geral excedeu as suas competências, na medida em que fez intimações à Comissão relativas às modalidades de execução do acórdão recorrido, há que recordar que, quando o Tribunal Geral anula um ato de uma instituição, esta última deve, por força do artigo 266.º TFUE, tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal Geral.

57 O artigo 266.º TFUE não especifica, contudo, a natureza das medidas a tomar pela instituição em causa com vista a essa execução, de modo que incumbe a essa instituição identificá-las (v., neste sentido, Acórdão de 14 de junho de 2016, Comissão/McBride e o., C-361/14 P, EU:C:2016:434, n.ºs 52 e 53). Além disso, o artigo 266.º TFUE só obriga a instituição de que o ato anulado emana nos limites do que é necessário para garantir a execução do acórdão anulatório (Acórdão de 6 de março de 2003, Interporc/Comissão, C-41/00 P, EU:C:2003:125, n.º 30).

58 Ora, contrariamente ao que sustenta o Conselho, não resulta de forma nenhuma do acórdão recorrido que, em violação do artigo 266.º TFUE, o Tribunal Geral tenha, além da anulação das



decisões controvertidas que proferiu, ordenado à Comissão que as substituísse por novas decisões, concedendo a Carreras Sequeros e o., para o ano de 2014, o número de dias de férias anuais a que estes teriam direito antes da alteração do Estatuto efetuada pelo Regulamento n.º 1023/2013.

59 Além disso, uma vez que o Tribunal Geral se limitou a anular as decisões controvertidas, não pode ser acusado de ter procedido à sua reforma.

60 Aliás, resulta dos articulados da Comissão, bem como dos de Carreras Sequeros e o., que, sem prejuízo do presente processo de recurso, esta instituição identificou várias modalidades de execução do acórdão recorrido, entre as quais uma eventual compensação financeira de Carreras Sequeros e o.

61 Daqui resulta que a primeira parte do primeiro fundamento do recurso principal e do recurso subordinado do Conselho deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda parte, relativa a erros de direito respeitantes à admissibilidade e ao alcance da exceção de ilegalidade invocada em primeira instância

– Argumentos das partes

62 O Conselho, apoiado pela Comissão e pelo Parlamento, acusa o Tribunal Geral de ter violado o alcance da sua competência ao declarar admissível a exceção de ilegalidade invocada por Carreras Sequeros e o., que visava a totalidade do regime de férias anuais previsto no novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto, incluindo a sua fase definitiva aplicável a partir do ano de 2016, e não apenas a disposição aplicada pelas decisões controvertidas, nomeadamente o novo artigo 6.º, segundo parágrafo, primeiro travessão, do referido anexo do Estatuto.

63 No entender do Conselho, uma vez que as decisões controvertidas foram adotadas com base no artigo 6.º, segundo parágrafo, primeiro travessão, do anexo X do Estatuto, a exceção de ilegalidade só podia dizer respeito a esta disposição, já que a Comissão não aplicou, no caso em apreço, direta ou indiretamente, o artigo 6.º, primeiro parágrafo, do referido anexo X.

64 O Conselho salienta, a este respeito, que o facto de afastar o artigo 6.º, primeiro parágrafo, do anexo X do Estatuto, aplicável a partir de 1 de janeiro de 2016, não é suscetível de ter um efeito na legalidade das decisões controvertidas que fixam o número de dias de férias anuais para o ano de 2014, objeto do recurso de anulação. A circunstância de uma disposição poder, de maneira hipotética, ser aplicada a um funcionário não pode justificar que este último possa contestar a sua legalidade ao abrigo do artigo 277.º TFUE, exceto se se permitir a uma parte contestar a aplicabilidade de qualquer ato de carácter geral em apoio de qualquer tipo de recurso, o que a jurisprudência proíbe. O Tribunal Geral desvirtuou, assim, a jurisprudência relativa à admissibilidade e ao alcance de uma exceção de ilegalidade, tal como tinha sido, no entanto, corretamente citada nos n.ºs 30 e 31 do acórdão recorrido.

65 Carreras Sequeros e o. consideram que há que julgar improcedentes os argumentos invocados pelo Conselho.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

66 Em aplicação do artigo 277.º TFUE, qualquer parte pode, em caso de litígio que ponha em causa um ato de alcance geral adotado por uma instituição, um órgão ou um organismo da União, recorrer aos meios previstos no artigo 263.º, segundo parágrafo, TFUE, para arguir, no Tribunal de Justiça da União Europeia, a inaplicabilidade desse ato.



67 Esta disposição constitui a expressão de um princípio geral que garante a qualquer parte o direito de impugnar, por meio de incidente processual, com o objetivo de obter a anulação de uma decisão que lhe é dirigida, a validade dos atos de alcance geral que constituem a base jurídica dessa decisão (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de março de 1979, *Simmenthal/Comissão*, 92/78, EU:C:1979:53, p. 777, n.º 39, e de 19 de janeiro de 1984, *Andersen e o./Parlamento*, 262/80, EU:C:1984:18, n.º 6).

68 Uma vez que o artigo 277.º TFUE não se destina a permitir a uma parte contestar a aplicabilidade de qualquer ato de alcance geral em apoio de qualquer tipo de recurso, o ato cuja ilegalidade é suscitada deve ser aplicável, direta ou indiretamente, ao caso concreto objeto do recurso (v., neste sentido, Acórdão de 13 de julho de 1966, *Itália/Conselho e Comissão*, 32/65, EU:C:1966:42, p. 563, 594).

69 É desta forma que, no âmbito de recursos de anulação interpostos de decisões individuais, o Tribunal de Justiça admitiu que podem validamente ser objeto de uma exceção de ilegalidade as disposições de um ato de alcance geral que constituam a base das referidas decisões (v., neste sentido, nomeadamente, Acórdãos de 28 de outubro de 1981, *Krupp Stahl/Comissão*, 275/80 e 24/81, EU:C:1981:247, n.º 32, e de 11 de julho de 1985, *Salerno e o./Comissão e Conselho*, 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 e 10/84, não publicado, EU:C:1985:318, n.º 36) ou que mantenham um nexo jurídico direto com essas decisões (v., neste sentido, nomeadamente, Acórdãos de 31 de março de 1965, *Macchiorlati Dalmás/Alta Autoridade*, 21/64, EU:C:1965:30, p. 227, 245; de 9 de setembro de 2003, *Kik/IHMI*, C-361/01 P, EU:C:2003:434, n.º 76; e de 28 de junho de 2005, *Dansk Rørindustri e o./Comissão*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, EU:C:2005:408, n.º 237).

70 Em contrapartida, o Tribunal de Justiça declarou inadmissível uma exceção de ilegalidade dirigida contra um ato de alcance geral cuja decisão individual impugnada não constitui uma medida de aplicação (v., neste sentido, Acórdão de 5 de outubro de 2000, *Conselho/Chvatal e o.*, C-432/98 P e C-433/98 P, EU:C:2000:545, n.º 33).

71 No caso em apreço, o Conselho sustenta que, no n.º 35 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral, por um lado, qualificou erradamente de «vínculo jurídico direto» a relação existente entre as decisões controvertidas e o novo artigo 6.º, primeiro parágrafo, do anexo X do Estatuto e, por outro, considerou erradamente que, sendo este primeiro parágrafo o resultado do novo artigo 6.º, segundo parágrafo, primeiro travessão, do referido anexo, este era pelo menos indiretamente aplicável às referidas decisões.

72 Esta argumentação não pode proceder.

73 Com efeito, é pacífico que as decisões controvertidas são baseadas no novo artigo 6.º, segundo parágrafo, primeiro travessão, do anexo X do Estatuto, que constitui apenas uma disposição transitória que organiza a transição gradual para o regime definitivo de férias anuais estabelecido pelo primeiro parágrafo desse artigo, a fim, nomeadamente, de evitar ou de atenuar os efeitos de uma alteração abrupta do regime anterior para os membros do pessoal em causa já afetos a países terceiros em 1 de janeiro de 2014, como *Carreras Sequeros e o.*

74 Uma vez que a própria natureza de um período transitório é organizar a transição gradual de um regime para outro, como o Tribunal Geral constatou corretamente no n.º 34 do acórdão recorrido, este não incorreu, por conseguinte, em erro de direito ao deduzir desta constatação a existência de um elo que une os dois parágrafos do novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto. Com efeito, o período transitório previsto no artigo 6.º, segundo parágrafo, do anexo X do Estatuto só



se justifica com a adoção do regime definitivo estabelecido pelo primeiro parágrafo do referido artigo.

75 Nestas condições, o Tribunal Geral deduziu acertadamente, nos n.ºs 35 e 39 do acórdão recorrido, que as decisões controvertidas constituem medidas de aplicação do regime estabelecido, a partir de 1 de janeiro de 2014, pelo artigo 6.º do anexo X do Estatuto e mantêm um nexo jurídico direto com esse regime, de forma que Carreras Sequeros e o. podiam alegar a exceção de ilegalidade do regime definitivo de férias anuais determinado no artigo 6.º, primeiro parágrafo, do anexo X do Estatuto.

76 Importa acrescentar que a interpretação inversa, defendida pelo Conselho, teria por efeito, na apreciação da exceção de ilegalidade do regime de férias anuais determinado a partir de 1 de janeiro de 2014, cindir artificialmente o período definitivo e os períodos transitórios deste único e mesmo regime.

77 Há, portanto, que julgar improcedente a segunda parte do primeiro fundamento do recurso principal e do recurso subordinado do Conselho e, por conseguinte, o primeiro fundamento na íntegra.

Quanto ao primeiro fundamento do recurso da Comissão e quanto ao segundo fundamento do recurso principal e do recurso subordinado do Conselho, relativos a erros de direito na interpretação do artigo 31.º, n.º 2, da Carta e da Diretiva 2003/88, bem como à constatação de uma violação do direito a férias anuais remuneradas

78 Em apoio destes fundamentos, dirigidos contra as apreciações do Tribunal Geral que figuram nos n.ºs 61 a 97 do acórdão recorrido, a Comissão e o Conselho apresentam, em substância, quatro partes.

Quanto às duas primeiras partes, relativas, respetivamente, a um erro de direito quanto à possibilidade de invocar diretivas contra as instituições da União e a uma definição errada do alcance do direito às férias anuais remuneradas, previsto no artigo 31.º, n.º 2, da Carta lido à luz da Diretiva 2003/88

– Argumentos das partes

79 Na primeira parte, o Conselho censura o Tribunal Geral por ter identificado, no n.º 61 do acórdão recorrido, três hipóteses em que uma diretiva dirigida aos Estados-Membros é suscetível de ser invocada contra as instituições da União, o que viola o princípio de que esse ato não pode impor, enquanto tal, obrigações a estas instituições nas suas relações com o seu pessoal, sob a única reserva da matiz, muito relativa, que resulta dos n.ºs 40 e 46 do Acórdão de 19 de setembro de 2013, Reapreciação Comissão/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570).

80 Segundo o Conselho, nenhuma das três hipóteses mencionadas pelo Tribunal Geral pode justificar a possibilidade de invocar a Diretiva 2003/88 contra as instituições da União. Além disso, não resulta claramente do acórdão recorrido qual a hipótese de possibilidade de invocação que o Tribunal Geral pretendeu aplicar no caso em apreço nem em que ponto as enunciações do n.º 61 do referido acórdão apoiam o seu dispositivo.

81 Na sua resposta ao recurso subordinado do Conselho, a Comissão considera que é difícil de compreender se o n.º 61 do acórdão recorrido serve de fundamento às conclusões de que a Diretiva 2003/88 é oponível ao legislador da União e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta deve ser lido à luz da referida diretiva. Todavia, se o Tribunal de Justiça entender que o raciocínio do Tribunal



Geral quanto ao mérito se baseia nas condições relativas à possibilidade de invocação das diretivas contra as instituições da União, conforme indicadas no n.º 61 do acórdão recorrido, a Comissão precisa que também contesta este número, à semelhança do Conselho.

82 Na segunda parte, a Comissão e o Conselho, aos quais se associa o Parlamento, alegam que o legislador da União não pode estar vinculado, como o Tribunal Geral erradamente considerou nos n.ºs 69 a 72 do acórdão recorrido, à integralidade do conteúdo da Diretiva 2003/88 e que esta não pode ser integrada no direito primário.

83 Com efeito, segundo a Comissão, apenas a substância do artigo 7.º da Diretiva 2003/88, enquanto regra de proteção mínima, e não o conjunto das disposições desta diretiva, pode, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, ser tida em consideração no âmbito da fiscalização incidental da legalidade de uma disposição do Estatuto relativa ao direito a férias anuais à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta.

84 O Conselho acrescenta que, no caso em apreço, o Tribunal Geral desvirtuou o alcance do artigo 52.º, n.º 7, da Carta com um sofisma, resultando na fiscalização da legalidade do Regulamento n.º 1023/2013, que introduziu o novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto, à luz das disposições da Diretiva 2003/88, ao integrar esta última no direito primário, em violação da hierarquia das normas.

85 Segundo a Comissão e o Conselho, este erro de direito é particularmente manifesto na medida em que conduziu o Tribunal Geral, nos n.ºs 73 a 83 do acórdão recorrido, a examinar a legalidade do novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto à luz dos artigos 14.º e 23.º da Diretiva 2003/88, quando estas disposições não podiam entrar em linha de conta. A este respeito, a Comissão recorda que o artigo 336.º TFUE dá precisamente a competência ao legislador da União para estabelecer as regras aplicáveis às relações laborais entre o pessoal das instituições da União e estas. Ao fazê-lo, é o próprio direito primário que concede a estas instituições a competência para estabelecer o direito aplicável ao seu próprio pessoal, sem pôr este último sob a égide de outras disposições de direito derivado.

86 Carreras Sequeros e o. alegam que estas duas partes são inoperantes e, em todo o caso, infundadas.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

87 Após ter recordado, no n.º 60 do acórdão recorrido, que não se pode considerar que as disposições da Diretiva 2003/88 impõem, enquanto tais, obrigações às instituições da União nas suas relações com o seu pessoal, o Tribunal Geral identificou, no n.º 61 do referido acórdão, três hipóteses em que as instituições não podem «exclui[r] a circunstância de as regras ou princípios previstos nessa diretiva poderem ser invocados contra [si]».

88 Em primeiro lugar, indicou que tal é o caso quando essas regras ou esses princípios «são, eles próprios, expressão específica de regras fundamentais do Tratado e de princípios gerais que se impõem diretamente às referidas instituições». Em segundo lugar, considerou que uma «diretiva pode vincular uma instituição quando esta, no quadro da sua autonomia de organização e nos limites do Estatuto, tenha pretendido executar uma obrigação especial prevista numa diretiva, ou ainda no caso de um ato de alcance geral de aplicação interna remeter expressamente, ele próprio, para as medidas adotadas pelo legislador da União, em aplicação dos Tratados». Por último, em terceiro lugar, entendeu que «as instituições devem ter em conta, em conformidade com o dever de lealdade que sobre elas impende, no seu comportamento enquanto entidade empregadora, as disposições legislativas adotadas à escala da União».



89 Sem que seja necessário decidir de forma geral sobre a exatidão da identificação, operada pelo Tribunal Geral no n.º 61 do acórdão recorrido, de três hipóteses distintas de possibilidade de invocação de uma diretiva contra uma instituição da União, importa observar, antes de mais, quanto à Diretiva 2003/88, única em causa no presente processo, que o Tribunal Geral afastou, no n.º 64 desse acórdão, o argumento de Carreras Sequeros e o. de que o artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto constituía um ato de alcance geral de aplicação interna que remetia para essa diretiva. Ao fazê-lo, o Tribunal Geral excluiu, como resulta explicitamente desse n.º 64, que Carreras Sequeros e o. pudessem invocar o artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto e a referida diretiva para ver declarado inaplicável, por via incidental, o novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto.

90 Por conseguinte, na medida em que o Conselho critica a segunda hipótese evidenciada pelo Tribunal Geral no n.º 61 do acórdão recorrido, não fundamentando a apreciação relativa à mesma o dispositivo desse acórdão, há que considerar o argumento do Conselho inoperante.

91 Em seguida, não resulta de nenhum fundamento do acórdão recorrido que o Tribunal Geral tenha aplicado a terceira hipótese que identificou no n.º 61 do referido acórdão e que é recordada no n.º 88 do presente acórdão. Portanto, na medida em que se refere a esta terceira hipótese, o argumento do Conselho é igualmente inoperante.

92 Por último, quanto à primeira hipótese de possibilidade de invocação da Diretiva 2003/88 contra uma instituição da União, identificada no n.º 61 do acórdão recorrido, segundo a qual essa diretiva no seu conjunto é a expressão específica de regras fundamentais do Tratado e de princípios gerais, esta hipótese foi tida em conta pelo Tribunal Geral, nomeadamente nos n.ºs 69 a 83 do referido acórdão.

93 Todavia, basta salientar que o dispositivo do acórdão recorrido não assenta nas considerações que figuram nos n.ºs 69 a 83 desse acórdão, mas nos fundamentos expostos nos n.ºs 84 a 113 do referido acórdão, pelos quais o Tribunal Geral constatou a existência de uma lesão injustificada do direito a férias anuais remuneradas de Carreras Sequeros e o., baseada numa violação da natureza e da finalidade desse direito, previsto no artigo 31.º, n.º 2, da Carta.

94 Há, portanto, que considerar inoperantes as duas primeiras partes do primeiro fundamento do recurso da Comissão e do segundo fundamento do recurso principal e do recurso subordinado do Conselho.

Quanto à terceira parte, relativa a um erro de direito quanto à natureza e à finalidade do direito consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta

– Argumentos das partes

95 A Comissão e o Conselho alegam que a afirmação do Tribunal Geral, contida no n.º 88 do acórdão recorrido, de que o direito a férias anuais previsto no artigo 31.º, n.º 2, da Carta se destina a promover a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores é errada.

96 Essa finalidade não é mencionada nesse artigo, cuja epígrafe visa unicamente as «[c]ondições de trabalho justas e equitativas». Como foi recordado na jurisprudência do Tribunal de Justiça, citada no n.º 84 do acórdão recorrido, a finalidade do direito a férias anuais é, segundo essas instituições, gozar de um período de descontração e de lazer.

97 A Comissão acrescenta que o objetivo de melhoria das condições de vida e de trabalho dos interessados também não decorre de uma leitura do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, à luz da Diretiva 2003/88, como o Tribunal Geral considerou no n.º 70 do acórdão recorrido. Com efeito, nada



justifica incluir no conteúdo do direito a férias anuais, garantido no artigo 31.º, n.º 2, da Carta, outras disposições da Diretiva 2003/88 além do seu artigo 7.º

98 As referências aos artigos 151.º e 153.º TFUE que figuram no n.º 85 do acórdão recorrido e que visam, é certo, objetivos de política social da União nada alteram a este respeito. Estas disposições não têm pertinência no caso em apreço dado que se trata de apreciar a compatibilidade com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta de um ato legislativo adotado com base no artigo 336.º TFUE.

99 Por último, a afirmação do Tribunal Geral, contida no n.º 90 do acórdão recorrido, de que a redução do número de dias de férias anuais, operada pelo novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto, não pode ser considerada compatível com o princípio destinado a promover a melhoria das condições de vida e de trabalho dos interessados é igualmente errada por outras duas razões.

100 Por um lado, segundo a Comissão, não resulta de nenhum acórdão do Tribunal de Justiça que a melhoria das condições de vida e de trabalho constitua, em si mesma, a expressão específica de uma regra fundamental dos Tratados ou de um princípio geral. Pelo contrário, o Tribunal de Justiça admitiu, no Acórdão de 22 de dezembro de 2008, Centeno Mediavilla e o./Comissão (C-443/07 P, EU:C:2008:767, n.ºs 60 e 99), que, quando o legislador age ao abrigo do artigo 336.º TFUE, os direitos dos funcionários podem ser alterados a todo o momento, mesmo sendo as disposições alteradas menos favoráveis do que as anteriores.

101 Por outro lado, no entender do Conselho, a questão não é saber se a redução do número de dias de férias anuais é compatível com o princípio da melhoria das condições de vida e de trabalho, mas se o número de dias de férias anuais a que têm direito os funcionários e os agentes da União viola o seu direito a férias anuais, à sua saúde e à sua segurança.

102 Ora, segundo a Comissão e o Conselho, o novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto respeita o conteúdo essencial do direito a férias anuais remuneradas, como garantido no artigo 31.º, n.º 2, da Carta, uma vez que o número de dias de férias anuais concedido pelo novo artigo 6.º, a saber, 24 dias a partir de 1 de janeiro de 2016, continua a ser superior ao mínimo de quatro semanas, a saber, 20 dias, exigido pelo artigo 7.º da Diretiva 2003/88. Uma redução do número de dias de férias anuais nesta medida não pode ser considerada ilegal em si mesma, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou no n.º 90 do acórdão recorrido.

103 O Parlamento subscreve essa análise. Acrescenta que, uma vez que os funcionários e os agentes em causa dispõem de um número de dias de férias suficiente, no caso em apreço, superior às prescrições mínimas em vigor na União, mesmo após a alteração do anexo X do Estatuto pelo legislador da União, o direito fundamental às férias anuais remuneradas não é violado.

104 Carreras Sequeros e o. alegam, antes de mais, que, no âmbito dos presentes recursos, as instituições em causa não explicam claramente em que medida a sua argumentação deve conduzir à anulação do acórdão recorrido. Com efeito, mesmo admitindo que o artigo 31.º, n.º 2, da Carta não visa promover a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores, não é menos verdade que se destina incontestavelmente a melhorar a proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores, na aceção do artigo 153.º, n.º 1, TFUE.

105 Ora, o Tribunal Geral declarou que esse princípio essencial de direito social da União seria violado se o legislador desta última estivesse autorizado a reduzir significativamente a duração das férias anuais remuneradas sem demonstrar que procedeu efetivamente a uma ponderação equilibrada dos interesses em presença. Por conseguinte, segundo Carreras Sequeros e o., o Tribunal Geral decidiu corretamente que a redução do direito a férias anuais remuneradas dos agentes afetos a países terceiros era desproporcionada.



106 Carreras Sequeros e o. acrescentam que o acórdão recorrido se inscreve na esteira da jurisprudência do Tribunal de Justiça (Acórdão de 6 de novembro de 2018, Bauer e Willmeroth, C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, n.ºs 81 a 84), segundo a qual os trabalhadores têm direito a férias anuais remuneradas cuja duração deve ser progressivamente aproximada e, portanto, para efeitos de melhoria das condições de vida e de trabalho. O artigo 31.º, n.º 2, da Carta não pode receber uma interpretação diferente do princípio que deve refletir.

107 Por outro lado, as instituições da União deduzem incorretamente do acórdão recorrido um alegado «princípio da não regressão», apesar de, no n.º 90 do referido acórdão, o Tribunal Geral ter explicitamente declarado o inverso. Resulta, com efeito, desse acórdão que o único limite que o Tribunal Geral impõe ao legislador da União quando este pretende reduzir a duração das férias anuais é o de que proceda, pelo menos, a uma ponderação equilibrada dos interesses em presença.

108 No caso em apreço, segundo Carreras Sequeros e o., os considerandos do Regulamento n.º 1023/2013 não refletem, de forma nenhuma, uma tomada em consideração da natureza especial e da finalidade do direito fundamental a férias anuais remuneradas, pelo que o Tribunal Geral julgou procedente, corretamente, a sua exceção de ilegalidade. Além do mais, esse limite imposto às instituições da União está em conformidade com o dever de fundamentação previsto no artigo 296.º TFUE.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

109 Como resulta dos n.ºs 84 a 97 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que — ao adotar o novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto que reduz, de maneira significativa, o número de dias de férias anuais dos funcionários e dos agentes cujos lugares de afetação sejam países terceiros — o legislador da União violou o direito a férias anuais, conforme protegido pelo artigo 31.º, n.º 2, da Carta, ainda que o número de dias de férias anuais, determinado por esse novo artigo 6.º, continue, em todo o caso, a ser superior à duração das férias anuais mínimas de quatro semanas prevista no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88.

110 A este respeito, há que recordar que, por um lado, como resulta do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, as suas disposições têm como destinatários, nomeadamente, as instituições da União que devem, consequentemente, respeitar os direitos que ela consagra. Por outro lado, uma vez que o artigo 31.º, n.º 2, da Carta tem, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE, o mesmo valor jurídico que as disposições dos Tratados, o seu respeito impõe-se ao legislador da União nomeadamente quando este adota um ato como o Estatuto, com base no artigo 336.º TFUE (Acórdão de 19 de setembro de 2013, Reapreciação Comissão/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, n.ºs 39 e 58).

111 O artigo 31.º, n.º 2, da Carta consagra, na esfera jurídica de qualquer trabalhador, o direito a um período de férias anuais remuneradas, mas não especifica a duração exata desse período (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de novembro de 2018, Bauer e Willmeroth, C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, n.º 85, e de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.º 74). Por conseguinte, como a advogada-geral salientou no n.º 64 das suas conclusões, o direito fundamental a férias anuais remuneradas consagrado nessa disposição da Carta exige concretização normativa, pelo menos no que respeita à duração dessas férias.

112 Segundo as anotações relativas ao artigo 31.º da Carta, as quais, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TUE e do artigo 52.º, n.º 7, da Carta, devem ser tidas em conta para a interpretação desta, o artigo 31.º, n.º 2, da Carta baseia-se na Diretiva 93/104/CE do Conselho,



de 23 de novembro de 1993, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 1993, L 307, p. 18), que foi substituída e codificada pela Diretiva 2003/88 (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de setembro de 2013, Reapreciação Comissão/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, n.ºs 27, 28 e 39, e de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.ºs 52 e 53).

113 Não obstante, o direito às férias anuais remuneradas enquanto princípio essencial e imperativo do direito social da União, consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta, também encontra a sua fonte, segundo essas mesmas anotações, em diversos instrumentos, quer desenvolvidos pelos Estados-Membros no âmbito da União, como a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, quer em que os Estados-Membros cooperaram ou a que aderiram, como a Carta Social Europeia, da qual todos os Estados-Membros são partes, dado que estes dois instrumentos são referidos no artigo 151.º TFUE (v., neste sentido, nomeadamente, Acórdãos de 19 de setembro de 2013, Reapreciação Comissão/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, n.ºs 26 e 27, e de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.ºs 70 a 73).

114 Mais precisamente, as anotações relativas ao artigo 31.º, n.º 2, da Carta recordam que esta disposição se baseia no artigo 2.º da Carta Social Europeia e no ponto 8 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, que afirmam ambos o direito de todos os trabalhadores a férias anuais remuneradas, garantindo o artigo 2.º da Carta Social Europeia a concessão dessas férias por um período de quatro semanas, no mínimo.

115 Assim, decorre das anotações relativas ao artigo 31.º, n.º 2, da Carta que a referência feita por estas à Diretiva 2003/88 não remete, como entendeu erradamente o Tribunal Geral nos n.ºs 69 a 83 do acórdão recorrido, para esta diretiva no seu conjunto, que tem, além disso, um objeto mais amplo que os direitos consagrados no artigo 31.º, n.º 2, da Carta, mas para as disposições desta diretiva que refletem e precisam o direito fundamental a um período anual de férias remuneradas, consagrado nesta disposição da Carta. Tal é o caso, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 que prevê um direito a férias anuais remuneradas de pelo menos quatro semanas (v., neste sentido, Acórdãos de 4 de outubro de 2018, Dicu, C-12/17, EU:C:2018:799, n.ºs 24 e 25, e de 13 de dezembro de 2018, Hein, C-385/17, EU:C:2018:1018, n.ºs 22 e 23).

116 A este respeito, como confirma o artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto e como admitem as instituições da União nos presentes recursos, as prescrições mínimas do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, na medida em que garantem que todos os trabalhadores beneficiem de férias anuais remuneradas de pelo menos quatro semanas, são parte integrante do Estatuto e devem, sem prejuízo de disposições mais favoráveis neste previstas, ser aplicadas aos funcionários e aos agentes das instituições da União (v., neste sentido, Acórdão de 19 de setembro de 2013, Reapreciação Comissão/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, n.ºs 51 e 56).

117 Uma disposição como a do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 que precisa, em direito da União, a duração mínima do período anual de férias remuneradas a que todos os trabalhadores têm direito — alinhando-se para este fim com a duração prevista no artigo 2.º da Carta Social Europeia no qual se baseia igualmente o direito fundamental às férias anuais remuneradas, consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta — não pode, pela sua própria natureza, constituir uma violação a esse direito fundamental. Com efeito, o artigo 7.º, n.º 1, da referida diretiva limita-se a concretizar esse direito fundamental.

118 Daqui resulta que não se pode considerar que constitui uma violação do direito fundamental às férias anuais remuneradas uma disposição do direito da União que, à semelhança do novo



artigo 6.º do anexo X do Estatuto, assegura aos trabalhadores um direito a férias anuais remuneradas de duração superior ao mínimo de quatro semanas previsto no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88.

119 A este respeito, importa sublinhar que, por força do novo artigo 6.º, segundo parágrafo, do anexo X do Estatuto, o número de dias de férias anuais remuneradas atribuído aos funcionários e aos agentes cujos lugares de afetação sejam países terceiros era de 36 para o ano de 2014, ao qual se referem as decisões controvertidas, e de 30 para o ano de 2015. Em aplicação do primeiro parágrafo deste novo artigo 6.º, esse número foi reduzido para 24 a partir de 1 de janeiro de 2016, precisando-se, todavia, que, como resulta do anexo da Decisão da Comissão de 16 de dezembro de 2013 relativa às férias, que foi emitida por essa instituição na sequência de uma medida de organização do processo adotada pelo Tribunal Geral, e contrariamente ao que este último declarou no n.º 109 do acórdão recorrido, esses funcionários e esses agentes beneficiam desde essa data, à semelhança dos outros funcionários e agentes da União, da aplicação do artigo 57.º do Estatuto, em conformidade com o qual o funcionário tem direito a dias de férias como suplemento do seu direito de base em função do seu grau e da sua idade, por ano civil, até um máximo de 30 dias úteis.

120 A circunstância de, a partir da entrada em vigor do novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto, os funcionários e os agentes em causa terem sido gradualmente privados de um certo número de dias de férias anuais remuneradas não altera de forma nenhuma as constatações efetuadas nos n.ºs 118 e 119 do presente acórdão, uma vez que, sob a égide desse novo artigo 6.º, estes conservam o benefício de um período de férias anuais remuneradas que excede, em qualquer caso, o período decorrente das prescrições mínimas do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88.

121 Importa acrescentar que, ao fixar uma duração de férias anuais remuneradas superior ao mínimo de quatro semanas exigido no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, uma disposição como a do novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto é suscetível de garantir o cumprimento da dupla finalidade do direito a férias anuais, a saber, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, permitir ao trabalhador dispor de um período de descanso relativamente à execução das tarefas que lhe incumbem e dispor de um período de descontração e de lazer (v., nomeadamente, Acórdãos de 19 de setembro de 2013, Reapreciação Comissão/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, n.º 35, e de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.º 32).

122 A fixação de semelhante duração de férias anuais remuneradas além das prescrições mínimas do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 destina-se, além disso, a contribuir para o respeito do objetivo fixado no artigo 2.º da Carta Social Europeia, que o Tribunal Geral não teve, no entanto, em consideração nos fundamentos do acórdão recorrido, particularmente no seu n.º 87.

123 Com efeito, resulta desse artigo da Carta Social Europeia que as partes contratantes na referida Carta acordaram que um período mínimo de férias anuais remuneradas de quatro semanas permite «assegurar o exercício efetivo do direito a condições de trabalho justas».

124 Por último, contrariamente ao que sustenta a Comissão, há que admitir, à luz do ponto 8 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, que, como o Tribunal Geral constatou no n.º 88 do acórdão recorrido, o direito a férias anuais remuneradas previsto no artigo 31.º, n.º 2, da Carta se destina, em princípio, a promover a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores.

125 Esta constatação não pode, todavia, de forma nenhuma significar, contrariamente ao que o Tribunal Geral entendeu, em substância, nos n.ºs 89 e 90 do acórdão recorrido, que uma disposição que, embora conduza a uma redução do número de dias de férias anuais remuneradas a



que os trabalhadores em causa tinham direito sob a égide de uma disposição anterior, mantém essa duração além das prescrições mínimas previstas no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 deve ser considerada incompatível com esse objetivo, nem, aliás, que seja incompatível com o objetivo de melhorar a proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores, para o qual essas prescrições mínimas contribuem diretamente (v., neste sentido, Acórdão de 19 de setembro de 2013, Reapreciação Comissão/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, n.º 44).

126 Daqui resulta que, contrariamente ao que o Tribunal Geral declarou, uma disposição do direito da União, como o novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto, cujo objeto é precisar a duração do direito a férias anuais de que devem beneficiar os funcionários e os agentes cujos lugares de afetação sejam países terceiros, assegurando-lhes, em todo o caso, uma duração superior às prescrições mínimas previstas no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, não pode ser considerada uma violação da natureza e da finalidade do direito fundamental a férias anuais remuneradas consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta.

127 Decorre de tudo o que precede que o Tribunal Geral não podia, sem viciar a sua apreciação de erros de direito, considerar que, ao adotar o novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto, o legislador da União tinha violado o direito fundamental a férias anuais remuneradas, previsto no artigo 31.º, n.º 2, da Carta, quando a duração, fixada por este novo artigo 6.º, das férias anuais remuneradas dos funcionários e dos agentes contratuais da União cujos lugares de afetação sejam países terceiros continua a ser superior, em todo o caso, ao período mínimo de quatro semanas exigido no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88.

128 Nestas condições, a terceira parte do primeiro fundamento do recurso da Comissão e do segundo fundamento do recurso principal e do recurso subordinado do Conselho deve ser julgada procedente. Por conseguinte, há que anular o acórdão recorrido sem que seja necessário examinar a quarta parte desses fundamentos nem os outros fundamentos dos recursos principais da Comissão e do Conselho assim como do recurso subordinado deste último, que dizem respeito à apreciação do Tribunal Geral relativa à justificação da violação do direito a férias anuais.

Quanto ao recurso no Tribunal Geral

129 Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, segundo período, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, este pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.

130 No caso em apreço, tendo em conta, nomeadamente, a circunstância de que o recurso de anulação de Carreras Sequeros e o. no processo T-518/16 se baseia em fundamentos que foram objeto de debate contraditório no Tribunal Geral e cujo exame não exige adotar nenhuma medida suplementar de organização do processo ou de instrução do processo, o Tribunal de Justiça entende que o presente recurso está em condições de ser julgado e que há que decidi-lo definitivamente.

131 O presente recurso baseia-se em quatro fundamentos, relativos à violação, respetivamente, da natureza e da finalidade do direito a férias anuais, do princípio geral da igualdade de tratamento, do princípio da proteção da confiança legítima e do direito ao respeito da vida privada e da vida familiar.



Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação da natureza especial e da finalidade do direito a férias anuais

132 Carreras Sequeros e o. sustentam, em substância, que, ao adotar o novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto, o legislador da União violou a natureza especial e a finalidade do direito a férias anuais.

133 A este respeito, basta, todavia, constatar que, pelos motivos expostos nos n.ºs 110 a 127 do presente acórdão, este fundamento deve ser julgado improcedente, uma vez que a duração das férias anuais remuneradas fixada pelo novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto, além das prescrições mínimas exigidas pelo artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, não viola, com efeito, a natureza e a finalidade do direito fundamental de Carreras Sequeros e o. a um período anual de férias remuneradas, consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do princípio geral da igualdade de tratamento

134 Carreras Sequeros e o. alegam, por um lado, que uma redução do número dos seus dias de férias anuais viola o princípio da igualdade de tratamento, uma vez que não tem em conta a situação particular que distingue os funcionários e os agentes cujo lugar de afetação seja um país terceiro do pessoal afeto à União, e que diz respeito essencialmente ao facto de estarem sujeitos a condições de vida mais difíceis, a uma mobilidade periódica mais frequente e à necessidade de terem muitas vezes de manter duas residências, uma de afetação e outra familiar.

135 Sustentam, por outro lado, que, ao contrário dos funcionários e dos agentes cujo lugar de afetação seja a União, o legislador desta não previu, para os funcionários e os agentes afetos a países terceiros, a possibilidade de beneficiar de dias de férias anuais suplementares, em função da idade e do grau, no limite máximo dos 30 dias úteis previstos no artigo 57.º do Estatuto.

136 A Comissão, apoiada pelo Conselho e pelo Parlamento, contesta a procedência deste fundamento.

137 A este respeito, há que recordar que o princípio da igualdade de tratamento, que é aplicável ao direito da função pública da União (v., neste sentido, Acórdão de 22 de dezembro de 2008, Centeno Mediavilla e o./Comissão, C-443/07 P, EU:C:2008:767, n.º 76), exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a menos que esse tratamento seja objetivamente justificado (v., neste sentido, Acórdãos de 11 de setembro de 2007, Lindorfer/Conselho, C-227/04 P, EU:C:2007:490, n.º 63, e de 15 de abril de 2010, Gualtieri/Comissão, C-485/08 P, EU:C:2010:188, n.º 70).

138 No caso em apreço, no que respeita à argumentação de Carreras Sequeros e o. mencionada no n.º 134 do presente acórdão, há que salientar que, independentemente dos outros benefícios, postos em evidência pela Comissão, de que gozam, ao abrigo dos artigos 5.º, 10.º e 24.º do anexo X do Estatuto, os funcionários e os agentes cujo lugar de afetação seja um país terceiro em matéria, respetivamente, de alojamento, de subsídio especial de condições de vida e de cobertura complementar de assistência na doença, o legislador da União manteve, aquando da adoção da reforma de 2014, a favor desses funcionários e desses agentes, a possibilidade, tendo em conta a sua situação particular, de solicitar, com base no artigo 8.º, n.º 1, e no artigo 9.º, n.º 2, do anexo X do Estatuto, um período especial de recuperação que pode ir até quinze dias em função do grau de penosidade das condições de vida que prevalecem no lugar de afetação, e que acresce aos direitos a férias anuais remuneradas reconhecidos pelo Estatuto a qualquer funcionário ou agente da União.



139 Quanto à argumentação de Carreras Sequeros e o. reproduzida no n.º 135 do presente acórdão, a mesma deve ser afastada pelos motivos expostos no n.º 119 do presente acórdão.

140 Daqui decorre que o segundo fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do princípio da proteção da confiança legítima

141 Carreras Sequeros e o. alegam que o número de dias de férias anuais de que beneficiavam antes de 1 de janeiro de 2014 constituía uma condição essencial e determinante das suas condições de trabalho. Além disso, o longo período durante o qual as instituições da União consideraram esse número de dias de férias necessário fez nascer na sua esfera jurídica uma expectativa legítima quanto à possibilidade de combinar, ao longo da sua carreira, as suas vidas profissional e privada, e o legislador da União frustrou essa expectativa.

142 A Comissão e os intervenientes contestam esta argumentação.

143 A este propósito, há que recordar, por um lado, que o vínculo jurídico entre os funcionários e a administração é de natureza estatutária e não contratual. Daqui resulta que os direitos e os deveres dos funcionários podem ser alterados a todo o momento pelo legislador (Acórdãos de 22 de dezembro de 2008, Centeno Mediavilla e o./Comissão, C-443/07 P, EU:C:2008:767, n.º 60, e de 4 de março de 2010, Angé Serrano e o./Parlamento, C-496/08 P, EU:C:2010:116, n.º 82).

144 Por outro lado, há que recordar que o direito de invocar o princípio da proteção da confiança legítima pressupõe que tenham sido fornecidas ao interessado garantias precisas, incondicionais e concordantes, provenientes de fontes autorizadas e fiáveis, pelas autoridades competentes da União (Acórdão de 14 de junho de 2016, Marchiani/Parlamento, C-566/14 P, EU:C:2016:437, n.º 77 e jurisprudência referida).

145 Ora, como a Comissão e os intervenientes sustentaram sem ser contrariados neste ponto por Carreras Sequeros e o., estes não demonstraram a existência de nenhuma garantia que lhes tenha sido fornecida pelas autoridades competentes da União quanto ao facto de que o artigo 6.º do anexo X do Estatuto nunca seria modificado.

146 Daqui decorre que o terceiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do direito ao respeito da vida privada e da vida familiar

147 Carreras Sequeros e o. alegam que o novo artigo 6.º do anexo X do Estatuto os impede de manter, ao longo das suas férias anuais, as suas atividades familiares e sociais tal como eram possíveis anteriormente. A este respeito, mencionam o exemplo de um deles, cujo lugar de afetação é o Paquistão, mas reside em Milão (Itália), e que apenas dispõe, em última análise, de dezasseis dias por ano para manter uma relação com as suas filhas que vivem em Atenas (Grécia) com a sua mãe.

148 Segundo Carreras Sequeros e o., a deterioração das suas condições de trabalho que afetam a sua vida privada e familiar é desproporcionada.

149 A Comissão, a cujos argumentos se juntam o Conselho e o Parlamento, refuta essa argumentação de Carreras Sequeros e o.

150 A este respeito, sem que seja necessário se pronunciar, no caso em apreço, sobre o nexo que Carreras Sequeros e o. pretendem estabelecer entre os direitos consagrados, respetivamente, no artigo 7.º e no artigo 31.º, n.º 2, da Carta, há que salientar que o novo artigo 6.º do anexo X



do Estatuto, cuja ilegalidade Carreras Sequeros e o. alegam por exceção, diz exclusivamente respeito ao número de dias de férias anuais reconhecido aos funcionários e aos agentes cujos lugares de afetação sejam países terceiros.

151 Como alegou a Comissão, apoiada pelo Conselho e pelo Parlamento, esse novo artigo 6.º deve ser entendido sem prejuízo das disposições gerais aplicáveis aos funcionários e aos agentes abrangidos pelo Estatuto, que tomam em consideração a vida privada e familiar do interessado, tais como as relativas ao cálculo de despesas de viagem anual e ao tempo de transporte.

152 Além disso, outras disposições do anexo X do Estatuto têm em conta a situação familiar dos funcionários e dos agentes cujos lugares de afetação sejam países terceiros. Assim, os artigos 18.º, 20.º a 22.º, 24.º e 25.º desse anexo, relativos, respetivamente, ao reembolso das despesas de alojamento, ao reembolso das despesas de viagem, à assunção das despesas de mudança, ao subsídio de alojamento provisório e às prestações de seguro complementar de doença e de seguro contra acidentes que podem ocorrer fora da União, aplicam-se tanto a esses funcionários e a esses agentes como à sua família ou às pessoas que estão a cargo destes últimos.

153 Por último, no que respeita ao exemplo mencionado no n.º 147 do presente acórdão, invocado por Carreras Sequeros e o. em apoio deste fundamento, há que recordar que a apreciação da legalidade de um ato da União à luz dos direitos fundamentais não se pode, em todo o caso, apoiar em alegações relativas às consequências desse ato num caso particular (v., neste sentido, Acórdão de 14 de outubro de 1999, Atlanta/Comunidade Europeia, C-104/97 P, EU:C:1999:498, n.º 43).

154 Daqui resulta que o quarto fundamento deve ser igualmente julgado improcedente.

155 Não procedendo nenhum dos fundamentos do recurso, importa negar-lhe provimento.

Quanto às despesas

156 Nos termos do disposto no artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso for julgado improcedente, ou for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas.

157 Segundo o artigo 138.º, n.º 1, do referido regulamento de processo, aplicável ao processo de recurso de uma decisão do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, desse mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

158 No caso em apreço, tendo Carreras Sequeros e o. sido vencidos e tendo o Conselho pedido a sua condenação nas despesas, há que condená-los nas despesas do Conselho relativas aos presentes recursos e ao processo no Tribunal Geral. Tendo a Comissão pedido no Tribunal Geral, mas não no Tribunal de Justiça, a condenação de Carreras Sequeros e o. nas despesas, há que condená-los nas despesas da Comissão relativas ao processo no Tribunal Geral, devendo a Comissão suportar as suas próprias despesas relativas aos presentes recursos.

159 Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, aplicável aos recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. O Parlamento, interveniente no âmbito do recurso no Tribunal Geral e tendo participado no processo no Tribunal de Justiça, deverá, portanto, suportar as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:



1) O Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 4 de dezembro de 2018, Carreras Sequeros e o./Comissão (T-518/16, EU:T:2018:873), é anulado.

2) É negado provimento ao recurso interposto por Francisco Carreras Sequeros, Mariola de las Heras Ojeda, Olivier Maes, Gabrio Marinozzi, Giacomo Miserocchi e Marc Thieme Groen no processo T-518/16.

3) Francisco Carreras Sequeros, Mariola de las Heras Ojeda, Olivier Maes, Gabrio Marinozzi, Giacomo Miserocchi e Marc Thieme Groen suportarão, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia no âmbito dos presentes recursos e do processo no Tribunal Geral da União Europeia, bem como as despesas efetuadas pela Comissão Europeia no âmbito deste último processo.

4) A Comissão suportará as suas próprias despesas efetuadas no âmbito dos presentes recursos.

5) O Parlamento Europeu suportará as suas próprias despesas.

Assinaturas»

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 16 de julho de 2020, processo C-658/18, EU:C:2020:572 (UX contra Governo della Repubblica italiana) - Reenvio prejudicial — Admissibilidade — Artigo 267.º TFUE — Conceito de “órgão jurisdicional nacional” — Critérios — Política social — Diretiva 2003/88/CE — Âmbito de aplicação — Artigo 7.º — Férias anuais remuneradas — Diretiva 1999/70/CE — Acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo — Artigos 2.º e 3.º — Conceito de “trabalhador contratado a termo” — Juizes de paz e magistrados dos tribunais comuns — Diferença de tratamento — Artigo 4.º — Princípio da não discriminação — Conceito de “razões objetivas”:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 267.º TFUE, do artigo 31.º, n.º 2, e do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e do princípio da responsabilidade dos Estados-Membros pela violação do direito da União, bem como a interpretação do artigo 1.º, n.º 3, e do artigo 7.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9), e dos artigos 2.º e 4.º do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo celebrado em 18 de março de 1999 (a seguir «acordo-quadro»), que figura em anexo à Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo (JO 1999, L 175, p. 43).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe UX ao Governo della Repubblica italiana (Governo italiano) a respeito de um pedido de reparação do prejuízo sofrido devido a uma violação do direito da União pelo Estado italiano.



Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 89/391/CEE

3 O artigo 2.º da Diretiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho (JO 1989, L 183, p. 1), define os setores de atividade abrangidos por essa diretiva:

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

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

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

Diretiva 2003/88

4 O artigo 1.º da Diretiva 2003/88, sob a epígrafe «Definições e âmbito de aplicação», enuncia, nos seus n.ºs 1 e 3:

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

2. A presente diretiva aplica-se:

a) Aos períodos mínimos de descanso [...] anual [...]
[...]

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

5 O artigo 7.º desta diretiva, sob a epígrafe «Férias anuais», dispõe:

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

2. O período mínimo de férias anuais remuneradas não pode ser substituído por retribuição financeira, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho.»

Diretiva 1999/70

6 O considerando 17 da Diretiva 1999/70 tem a seguinte redação:



«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».

7 Nos termos do seu artigo 1.º, a Diretiva 1999/70 «tem como objetivo a aplicação do acordo-quadro [...] [que figura em anexo], celebrado [...] entre as organizações interprofissionais de vocação geral (CES, UNICE e CEEP)».

8 Segundo o artigo 1.º do acordo-quadro, este tem por objetivo, por um lado, melhorar a qualidade do trabalho sujeito a contrato a termo, garantindo a aplicação do princípio da não discriminação, e, por outro, estabelecer um quadro para evitar os abusos decorrentes da utilização de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo.

9 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 comparticipação de carácter público, de formação, integração ou reconversão profissional.»

10 O artigo 3.º do acordo-quadro, sob a epígrafe «Definições», tem a seguinte redação:

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

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

11 O artigo 4.º do acordo-quadro, intitulado «Princípio da não discriminação», estipula:

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

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



Direito italiano

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

«Os juízes são nomeados por concurso.

A lei da organização do sistema judiciário pode admitir a nomeação, incluindo por eleição, de juízes honorários para todas as funções atribuídas aos juízes singulares.
[...]

13 Na versão aplicável aos factos do processo principal, a legge n.º 374 — Istituzione del giudice di pace (Lei n.º 374, relativa à Criação dos Julgados de Paz), de 21 de novembro de 1991 (suplemento ordinário do GURI n.º 278, de 27 de novembro de 1991, p. 5, a seguir «Lei n.º 374/1991») dispõe:

«Artigo 1.º

Criação e funções dos juízes de paz

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

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

Artigo 3.º

Quadro de juízes de paz e tabela de efetivos dos juízes de paz

1. O quadro dos magistrados honorários afetos aos julgados de paz é fixado em 4 700 lugares; [...]
[...]

Artigo 4.º

Nomeação

1. Os magistrados honorários chamados a exercer a função de juiz de paz são nomeados por decreto do presidente da República, após deliberação do Consiglio Superiore della Magistratura [(Conselho Superior da Magistratura)], sob proposta do Consiglio Giudiziario (Conselho Judicial junto do tribunal de segunda instância) territorialmente competente, completado por cinco representantes designados, de comum acordo, pelos Conselhos da Ordem dos Advogados e pelos procuradores distritais junto dos tribunais de segunda instância.
[...]

Artigo 10.º

Deveres do juiz de paz

1. O juiz de paz é obrigado a cumprir os deveres a que estão sujeitos os magistrados ordinários. [...]
[...]



Artigo 11.º

Subsídios devidos aos juízes de paz

1. As funções de juiz de paz são honorárias.
2. Os magistrados honorários que exercem a função de juiz de paz recebem um subsídio de 70 000 [liras italianas (ITL) (cerca de 35 euros)] por cada audiência civil ou penal, mesmo que não se trate de uma audiência de julgamento, e pela aposição de selos, e de 110 000 ITL [cerca de 55 euros] por qualquer outro processo atribuído e encerrado ou cujo registo foi cancelado.
3. É-lhes também devido um subsídio de 500 000 ITL [cerca de 250 euros] por cada mês de serviço efetivo a título de reembolso das despesas de formação, das despesas de reciclagem e das despesas gerais da função.
[...]
- 4 bis. Os subsídios previstos no presente artigo podem ser cumulados com as pensões e as prestações de velhice, seja qual for a sua denominação.
- 4 ter Os subsídios previstos no presente artigo não podem, em caso algum, exceder o montante de 72 000 euros líquidos por ano.»

14 Nos termos do artigo 8.º-A da legge n.º 97 — Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato (Lei n.º 97 — Regras sobre o Estatuto Jurídico dos Magistrados e do Tratamento Económico dos Magistrados dos Tribunais Comuns e dos Tribunais Administrativos, dos Magistrados dos Tribunais Militares e dos Magistrados do Ministério Público), de 2 de abril de 1979, aplicável à época dos factos do caso em apreço:

«[...] os magistrados dos tribunais comuns, dos tribunais administrativos, da Corte dei Conti [(Tribunal de Contas)] e dos tribunais militares, bem como os magistrados do Ministério Público [(avvocati dello Stato et procuratori dello Stato)], têm trinta dias de férias por ano».

15 O artigo 24.º do decreto legislativo n.º 116 — Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n.º 57 (Decreto Legislativo n.º 116, que Aprova, nos termos da Lei n.º 57, de 28 de abril de 2016, a Reforma Orgânica da Magistratura Honorária e Outras Normas sobre os Juízes de Paz, assim como Normas Transitórias sobre os Magistrados Honorários em Funções), de 13 de julho de 2017 (GURI n.º 177, de 31 de julho de 2017, p. 1), prevê um subsídio de férias para os magistrados honorários, mas apenas para os magistrados honorários que iniciaram funções após 16 de agosto de 2017.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

16 A demandante no processo principal foi nomeada Giudice di Pace (juíza de paz) em 23 de fevereiro de 2001 e exerceu funções em dois tribunais diferentes, de 2002 a 2005, e depois de 2005 até hoje.

17 No período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de junho de 2018, a demandante no processo principal proferiu 478 sentenças em sede de processo penal, 1 113 despachos de arquivamento de queixas contra conhecidos e 193 despachos de arquivamento de queixas contra desconhecidos, enquanto giudice dell'indagine preliminare (juíza de instrução criminal). No âmbito



das suas funções, assegura, enquanto juíza singular, duas audiências por semana, exceto durante o período de férias não remuneradas de agosto, durante o qual os prazos processuais são suspensos.

18 No mês de agosto de 2018, durante as suas férias não remuneradas, a demandante no processo principal não exerceu qualquer atividade enquanto juíza de paz e, conseqüentemente, não recebeu qualquer subsídio.

19 Em 8 de outubro de 2018, a demandante no processo principal apresentou no Giudice di pace di Bologna (Julgado de Paz de Bolonha, Itália) um requerimento contra o Governo della Repubblica italiana (Governo italiano) de injunção de pagamento do montante de 4 500,00 euros, correspondente, no seu entender, à remuneração para agosto de 2018 a que um magistrado dos tribunais comuns com a mesma antiguidade que ela poderia ter direito, para reparação do prejuízo que considera ter sofrido devido a uma violação manifesta, pelo Estado italiano, nomeadamente, do artigo 4.º do acordo-quadro, do artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e do artigo 31.º da Carta. Subsidiariamente, a demandante no processo principal pede a condenação do Governo italiano no pagamento, com a mesma finalidade, do montante de 3 039,76 euros, calculado com base no subsídio líquido que recebeu em julho de 2018.

20 Neste contexto, resulta da decisão de reenvio que os pagamentos recebidos pelos juízes de paz estão conexos com o trabalho prestado e calculados em função do número de decisões proferidas. Conseqüentemente, durante o período de férias de agosto, a demandante no processo principal não recebeu nenhum subsídio, ao passo que os magistrados dos tribunais comuns têm direito a 30 dias de férias remuneradas. O artigo 24.º do Decreto Legislativo n.º 116, de 13 de julho de 2017, que prevê agora o pagamento das férias aos juízes de paz, não é aplicável à demandante no processo principal, devido à data da sua entrada em funções.

21 Resulta igualmente da referida decisão que os juízes de paz estão sujeitos, em matéria disciplinar, a obrigações análogas às dos magistrados dos tribunais comuns. O Conselho Superior da Magistratura, em conjunto com o ministro da Justiça, fiscaliza a respetiva observância.

22 O Giudice di pace di Bologna (Julgado de Paz de Bolonha) considera, contrariamente aos supremos tribunais italianos, que os juízes de paz devem ser considerados «trabalhadores», apesar do caráter honorário do seu serviço, por força do disposto na Diretiva 2003/88 e no acordo-quadro. Para fundamentar esta abordagem, refere, nomeadamente, o vínculo de subordinação que, em seu entender, caracteriza a relação entre os juízes de paz e o Ministero della giustizia (Ministério da Justiça). Do mesmo modo, os juízes de paz não só estão sujeitos ao poder disciplinar do Conselho Superior da Magistratura como estão igualmente incluídos no quadro de efetivos desta última. Além disso, os certificados de pagamento dos juízes de paz são emitidos da mesma forma que a prevista para os trabalhadores da função pública e o rendimento do juiz de paz é equiparado ao do trabalhador por conta de outrem. Por conseguinte, a Diretiva 2003/88 e o acordo-quadro são-lhes aplicáveis.

23 Nestas condições, o Giudice di pace di Bologna (Julgado de Paz de Bolonha) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça cinco questões prejudiciais.

24 Por Decisão de 11 de novembro de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 12 de novembro de 2019, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu retirar a quarta e quinta questões prejudiciais, confirmando simultaneamente que mantinha a primeira e terceira questões prejudiciais seguintes:



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

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

3) Em caso de resposta afirmativa à primeira e [...] segunda questões, o artigo 47.º da [Carta], conjugado com o disposto no artigo [267.º TFUE], à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça [...] em matéria de responsabilidade do Estado italiano por violação manifesta da regulamentação [da União] pelo órgão jurisdicional de última instância resultante dos [Acórdãos de 30 de setembro de 2003, *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513); de 13 de junho de 2006, *Traghetti del Mediterraneo* (C-173/03, EU:C:2006:391); e de 24 de novembro de 2011, *Comissão/Itália* (C-379/10, não publicado, EU:C:2011:775)], opõe-se ao artigo 2.º, n.ºs 3 e 3-bis, da [legge n.117 – Risarcimento dei danni cagionati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati (Lei n.º 117, de 13 de abril de 1988, relativa à Responsabilidade Civil dos Magistrados), de 13 de abril de 1988] [...] (GURI n.º 88, de 15 de abril de 1988), que prevê a responsabilidade do juiz por dolo ou culpa grave “em caso de violação manifesta da lei bem como do direito da União [...]”, e que coloca o juiz nacional perante a opção — que, sendo exercida, desencadeia a responsabilidade civil e disciplinar do Estado nos processos em que é parte substantiva a própria administração pública, particularmente quando o juiz da causa é um juiz de paz com contrato a prazo, privado de efetiva proteção jurídica, económica e social —, como no presente caso, de violar a legislação nacional, não a aplicando e aplicando o direito da União [...], como interpretado pelo Tribunal de Justiça, ou pelo contrário, de violar o direito da União [...], aplicando as normas internas que obstam ao reconhecimento da tutela efetiva e estão em contradição com o disposto nos artigos 1.º, n.º 3, e 7.º da Diretiva 2003/88, com os artigos 2.º e 4.º, do [acordo-quadro] e com o artigo 31.º, n.º 2, da [Carta]?»

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

25 O órgão jurisdicional de reenvio pediu que o processo fosse submetido à tramitação prejudicial urgente prevista no artigo 23.º-A do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

26 Em 6 de novembro de 2018, o Tribunal de Justiça, mediante proposta do juiz-relator, ouvida a advogada-geral, decidiu que não havia que deferir este pedido.



Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo

27 Na sequência da apresentação das conclusões da advogada-geral, a demandante no processo principal, por articulado apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de janeiro de 2020, requereu a reabertura da fase oral do processo, nos termos do artigo 83.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

28 Para fundamentar o seu pedido, alega, em substância, que, no que respeita aos elementos que compõem a remuneração dos juízes de paz, a advogada-geral se baseou, nas suas conclusões, em jurisprudência do Tribunal de Justiça que não foi debatida na audiência de alegações de 28 de novembro de 2019. A demandante no processo principal contesta a apreciação da advogada-geral relativa ao método de cálculo do subsídio de férias e, mais especificamente, determinados aspetos da remuneração que deve ser utilizada para o cálculo do referido subsídio. Assim, a demandante no processo principal considera que a advogada-geral apresentou um argumento novo que não foi debatido na audiência.

29 A este respeito, importa recordar que, nos termos do artigo 252.º, segundo parágrafo, TFUE, o advogado-geral apresenta publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas sobre os processos que, nos termos do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, requeiram a sua intervenção. O Tribunal de Justiça não está vinculado nem pelas conclusões do advogado-geral nem pela fundamentação em que este baseia essas conclusões (Acórdão de 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.º 42 e jurisprudência aí referida).

30 Importa igualmente salientar, neste contexto, que o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e o Regulamento de Processo não preveem a possibilidade de as partes ou os interessados a que se refere o artigo 23.º desse estatuto apresentarem observações em resposta às conclusões apresentadas pelo advogado-geral. O desacordo de uma parte ou de um interessado com as conclusões do advogado-geral, sejam quais forem as questões que este examina nas mesmas, não pode, por conseguinte, constituir, em si mesmo, um fundamento justificativo da reabertura da fase oral do processo (Acórdão de 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.º 43 e jurisprudência aí referida).

31 Daqui resulta que o pedido de reabertura da fase oral apresentado pela demandante no processo principal não pode ser acolhido, na medida em que se destina a permitir-lhe responder à posição tomada pela advogada-geral nas suas conclusões.

32 Assim sendo, nos termos do artigo 83.º do seu Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça pode, a qualquer momento, ouvido o advogado-geral, ordenar a reabertura da fase oral do processo, designadamente se considerar que não está suficientemente esclarecido, ou quando, após o encerramento dessa fase, uma parte invocar um facto novo que possa ter influência determinante na decisão do Tribunal, ou ainda quando o processo deva ser resolvido com base num argumento que não foi debatido entre as partes ou os interessados referidos no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

33 Ora, no caso vertente, o Tribunal de Justiça, depois de ouvir a advogada-geral, considera que dispõe de todos os elementos necessários para responder às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio e que o presente processo não necessita de ser decidido com base num argumento que não foi debatido entre os interessados.

34 Em face do exposto, não há que ordenar a reabertura da fase oral do processo.



Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

35 A República Italiana e a Comissão alegam, em primeiro lugar, que o pedido de decisão prejudicial é totalmente inadmissível, uma vez que o juiz de paz que procedeu ao reenvio prejudicial não pode ser considerado um órgão jurisdicional nacional, na aceção do artigo 267.º TFUE, na falta de três das condições essenciais a este respeito.

36 Em primeiro lugar, a exigência da independência não é respeitada, nomeadamente, no seu segundo aspeto, de ordem interna, na medida em que o juiz a quo tem necessariamente interesse na resolução do processo principal, uma vez que pertence à categoria dos juízes de paz. Assim, não se pode considerar imparcial o juiz a quo.

37 Em segundo lugar, no que respeita à vinculatividade da jurisdição do juiz a quo, a República Italiana e a Comissão alegam, por um lado, que as pretensões formuladas pela demandante no processo principal se inserem no âmbito de um litígio em matéria de direito do trabalho que diz respeito à questão de saber se os juízes de paz são trabalhadores e, por outro, que a competência do juiz de paz assenta num fracionamento, proibido pelo direito italiano, dos créditos da demandante no processo principal sobre o Estado italiano.

38 Em terceiro lugar, o Governo italiano e a Comissão consideram que, no caso vertente, o procedimento de injunção de pagamento que corre termos perante o juiz a quo não tem natureza contraditória.

39 Em segundo lugar, a Comissão manifesta dúvidas, por um lado, sobre a necessidade do pedido de decisão prejudicial e, por outro, sobre a pertinência das questões submetidas para a solução do processo principal. Entende, em primeiro lugar, que o órgão jurisdicional de reenvio, ao mesmo tempo que afirma, ele próprio, no n.º 22 da decisão de reenvio, que não é necessário um reenvio prejudicial, não explicou claramente as razões que o levaram a interrogar-se sobre a interpretação de determinadas disposições do direito da União. Em segundo lugar, a Comissão considera, por um lado, que a segunda questão não é suscitada para responder a uma dúvida real do juiz a quo sobre a interpretação do direito da União e, por outro, que a terceira questão não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do processo principal.

40 A este respeito, importa examinar, em primeiro lugar, a questão de saber se, no caso em apreço, o juiz de paz que está na origem do presente reenvio prejudicial cumpre os critérios para ser considerado um órgão jurisdicional nacional, na aceção do artigo 267.º TFUE.

41 Esta problemática é igualmente suscitada pela primeira questão, que visa, em substância, determinar se o juiz de paz está abrangido pelo conceito de «órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros», na aceção do artigo 267.º TFUE.

42 Segundo jurisprudência constante, para apreciar se o órgão de reenvio possui a natureza de «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE, questão que se inscreve unicamente no direito da União, o Tribunal de Justiça toma em consideração um conjunto de elementos, tais como a origem legal do organismo, a sua permanência, o carácter vinculativo da sua jurisdição, a natureza contraditória do processo, a aplicação, pelo organismo, das regras de direito, bem como a sua independência (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 51 e jurisprudência aí referida).



43 No caso vertente, os elementos constantes dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça não permitem duvidar do facto de que o juiz de paz cumpre os critérios sobre a sua origem legal, a sua permanência e a aplicação, pelo mesmo, das regras de direito.

44 Em contrapartida, suscita-se, antes de mais, a questão de saber se cumpre o critério da independência. O órgão jurisdicional de reenvio emite, relativamente à sua própria independência, reservas conexas com as condições de trabalho dos juízes de paz italianos.

45 Neste aspeto, importa recordar que a independência dos órgãos jurisdicionais nacionais é essencial para o bom funcionamento do sistema de cooperação judiciária que o mecanismo de reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE representa, na medida em que, em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça recordada no n.º 42 do presente acórdão, esse mecanismo só pode ser acionado por uma instância, encarregada de aplicar o direito da União, que satisfaça, designadamente, esse critério de independência (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 56 e jurisprudência aí referida).

46 De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o conceito de «independência» comporta duas vertentes. A primeira, de ordem externa, pressupõe que o organismo em causa exerça as suas funções com total autonomia, sem estar submetido a nenhum vínculo hierárquico ou de subordinação em relação a quem quer que seja e sem receber ordens ou instruções de qualquer origem, e esteja, assim, protegido contra intervenções ou pressões externas suscetíveis de afetar a independência de julgamento dos seus membros e influenciar as suas decisões (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 57 e jurisprudência aí referida).

47 Ainda no que diz respeito à vertente externa do conceito de «independência», importa recordar que a inamovibilidade dos membros da instância em causa constitui uma garantia inerente à independência dos juízes, na medida em que visa proteger a pessoa daqueles cuja função é julgar (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 58 e jurisprudência aí referida).

48 O princípio da inamovibilidade, cuja importância decisiva importa sublinhar, exige, designadamente, que os juízes possam permanecer em funções enquanto não atingirem a idade obrigatória de aposentação ou até ao termo do seu mandato, quando este tiver uma duração determinada. Embora não tenha carácter absoluto, o referido princípio só pode sofrer exceções quando motivos legítimos e imperiosos o justifiquem, no respeito do princípio da proporcionalidade. Assim, é comumente aceite que os juízes possam ser destituídos se não estiverem aptos a continuar a exercer as suas funções em razão de uma incapacidade ou de falta grave, desde que sejam respeitados os procedimentos adequados (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 59 e jurisprudência aí referida).

49 A garantia de inamovibilidade dos membros de um órgão jurisdicional exige, assim, que os casos de destituição dos membros desse organismo sejam previstos por uma regulamentação especial, através de disposições legais expressas que ofereçam garantias que ultrapassem as previstas pelas regras gerais do direito administrativo e do direito do trabalho aplicáveis em caso de destituição abusiva (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 60 e jurisprudência aí referida).

50 A segunda vertente do conceito de «independência», que é de ordem interna, está ligada ao conceito de «imparcialidade» e visa o igual distanciamento em relação às partes no litígio e aos seus interesses respetivos, tendo em conta o objeto deste. Este aspeto exige o respeito pela objetividade e a inexistência de qualquer interesse na resolução do litígio que não seja a estrita



aplicação da regra de direito (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 61 e jurisprudência aí referida).

51 Estas garantias de independência e de imparcialidade pressupõem a existência de regras, designadamente no que respeita à composição da instância, à nomeação, à duração das funções e às causas de escusa, de suspeição e de destituição dos seus membros, que permitem afastar qualquer dúvida legítima, no espírito dos particulares, quanto à impermeabilidade da referida instância face a elementos externos e à sua neutralidade perante os interesses em confronto (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 63 e jurisprudência aí referida).

52 No caso vertente, quanto à nomeação dos juízes de paz, verifica-se que, segundo a legislação nacional aplicável, nomeadamente o artigo 4.º da Lei n.º 374/1991, os juízes de paz são nomeados por decreto do presidente da República Italiana, após deliberação do Conselho Superior da Magistratura e sob proposta do Conselho Judicial territorialmente competente, completado por cinco representantes designados, de comum acordo, pelos Conselhos da Ordem dos Advogados e pelos procuradores distritais junto dos tribunais de segunda instância.

53 No tocante à duração das funções dos juízes de paz, importa salientar que resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que estes juízes têm um mandato de quatro anos, renovável no seu termo pelo mesmo período. Além disso, os juízes de paz continuam, em princípio, em funções até ao termo do seu mandato de quatro anos, desde que este não seja renovado.

54 No que respeita à destituição dos juízes de paz, resulta dos autos que os casos da sua destituição e os correspondentes procedimentos específicos são determinados pelas disposições legais expressas ao nível nacional.

55 Além disso, verifica-se que os juízes de paz exercem as suas funções com total autonomia, sem prejuízo das regras em matéria disciplinar, e sem pressões externas suscetíveis de influenciar as suas decisões.

56 No tocante à exigência de independência, considerada sob a sua segunda vertente, de ordem interna, a que se refere o n.º 50 do presente acórdão, e como a advogada-geral salientou no n.º 51 das suas conclusões, basta notar que o Tribunal de Justiça já respondeu várias vezes a questões prejudiciais relativas ao estatuto dos juízes, sem manifestar dúvidas sobre a independência dos órgãos jurisdicionais de reenvio que submeteram essas questões [v., neste sentido, Acórdãos de 13 de junho de 2017, Florescu e o., C-258/14, EU:C:2017:448; de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117; de 7 de fevereiro de 2019, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106; e de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982].

57 Em face das considerações expostas nos n.ºs 44 a 56 do presente acórdão, há que considerar que a exigência de independência é satisfeita no caso vertente.

58 Em seguida, suscita-se a questão da vinculatividade da jurisdição do órgão jurisdicional de reenvio.

59 A República Italiana e a Comissão manifestaram dúvidas quanto à competência do juiz a quo para conhecer de uma causa como a que está em causa no processo principal, na medida em que, por um lado, as pretensões formuladas pela demandante no processo principal se inserem no âmbito de um litígio em matéria de direito do trabalho que incide sobre a questão de saber se os juízes de paz são trabalhadores. Ora, basta observar, a este respeito, que é pacífico que o processo principal não é uma ação em matéria de direito do trabalho, mas sim uma ação de



indenização proposta contra o Estado. A República Italiana e a Comissão não duvidam da competência dos juízes de paz para conhecer dessas ações.

60 No que respeita, por outro lado, ao alegado fracionamento dos créditos da demandante no processo principal, há que salientar que resulta da decisão de reenvio que, segundo o artigo 7.º, primeiro parágrafo, do codice di procedura civile (Código de Processo Civil), o juiz de paz é competente para conhecer das causas relativas a bens móveis cujo valor não exceda 5 000 euros, quando não sejam atribuídos por lei à competência de outro órgão jurisdicional. Segundo essa mesma decisão, o artigo 4.º, n.º 43, da legge 12 de novembro de 2011, n.º 183 (Lei n.º 183, de 12 de novembro de 2011), não prevê nenhuma reserva quanto à competência material, pelo que o requerimento da demandante no processo principal de emissão de uma injunção de pagamento contra o Governo italiano foi corretamente formulado dentro dos limites da competência do juiz a quo em função do seu valor e da competência territorial deste.

61 A este respeito, basta recordar que não cabe ao Tribunal de Justiça pôr em causa a apreciação pelo órgão jurisdicional de reenvio da admissibilidade do recurso no processo principal, a qual, no âmbito do processo de reenvio prejudicial, é da competência do juiz nacional, nem verificar se a decisão de reenvio foi adotada em conformidade com as regras nacionais de organização e de processo judiciais (Acórdão de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o., C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 30, e Despacho de 17 de janeiro de 2019, Rossi e o., C-626/17, não publicado, EU:C:2019:28, n.º 22 e jurisprudência aí referida). O Tribunal de Justiça deve ater-se à decisão de reenvio que emana de um órgão jurisdicional de um Estado-Membro, enquanto tal decisão não tiver sido revogada no quadro das vias processuais previstas eventualmente pelo direito nacional (Acórdãos de 7 de julho de 2016, Genentech, C-567/14, EU:C:2016:526, n.º 23, e de 11 de julho de 1996, SFEI e o., C-39/94, EU:C:1996:285, n.º 24).

62 Importa acrescentar que, nestas condições, tal situação se distingue das que estão em causa, em especial, no processo que deu origem aos Despachos de 6 de setembro de 2018, Di Girolamo (C-472/17, não publicado, EU:C:2018:684), e de 17 de dezembro de 2019, Di Girolamo (C-618/18, não publicado, EU:C:2019:1090), no qual o órgão jurisdicional de reenvio tinha indicado claramente que não era competente para se pronunciar sobre o pedido que lhe foi submetido.

63 Por último, no que respeita à natureza contraditória do processo pendente no juiz a quo, basta recordar que o artigo 267.º TFUE não faz depender o recurso ao Tribunal de Justiça do caráter contraditório desse processo. Em contrapartida, resulta desta disposição que os órgãos judiciais nacionais só podem recorrer ao Tribunal de Justiça se neles se encontrar pendente um litígio e se forem chamados a pronunciar-se no âmbito de um processo que deva conduzir a uma decisão de caráter jurisdicional (Acórdãos de 16 de dezembro de 2008, Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723, n.º 56, e de 4 de setembro de 2019, Salvoni, C-347/18, EU:C:2019:661, n.º 26 e jurisprudência aí referida). Ora, é o que sucede no caso vertente.

64 Além disso, como salientou a advogada-geral no n.º 62 das suas conclusões, o Tribunal de Justiça já decidiu que também lhe pode ser apresentado um pedido de decisão prejudicial no âmbito de um processo de injunção para pagamento (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de dezembro de 1971, Politi, 43/71, EU:C:1971:122, n.ºs 4 e 5, e de 18 de junho de 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, n.º 23).

65 Em face das considerações precedentes, há que afastar as dúvidas suscitadas pela Comissão e pelo Governo italiano e concluir que o juiz de paz cumpre os critérios para ser considerado um «órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros», na aceção do artigo 267.º TFUE.

66 Em segundo lugar, no que respeita à necessidade do pedido de decisão prejudicial e à pertinência das questões submetidas, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, 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 de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação ou à validade de uma regra de direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se [Acórdão de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 97 e jurisprudência aí referida].

67 Daqui se conclui 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 com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas [Acórdãos de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 98, e de 19 de outubro de 2017, Paper Consult, C-101/16, EU:C:2017:775, n.º 29 e jurisprudência aí referida].

68 Assim, uma vez que a decisão de reenvio serve de fundamento ao processo de reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça, é indispensável que o órgão jurisdicional nacional explicita, nessa decisão, o quadro factual e regulamentar em que se insere o processo principal e forneça um mínimo de explicações sobre os motivos 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 é submetido (v., neste sentido, designadamente, Acórdão de 9 de março de 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, n.º 73, e Despacho de 16 de janeiro de 2020, Telecom Italia e o., C-368/19, não publicado, EU:C:2020:21, n.º 37).

69 Estas exigências cumulativas, relativas ao conteúdo de um pedido de decisão prejudicial, figuram expressamente no artigo 94.º do Regulamento de Processo. Nos termos do mesmo artigo, em particular, o pedido de decisão prejudicial deve conter «a exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como o nexo que esse órgão jurisdicional estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal».

70 No caso vertente, verifica-se que resulta claramente do n.º 22 da sua decisão que, neste número, o órgão jurisdicional de reenvio se limita a apresentar a argumentação da demandante no processo principal de que é possível dar provimento ao seu pedido sem interrogar o Tribunal de Justiça e não afirma, de modo algum, que um reenvio prejudicial não é necessário para decidir a causa que lhe foi submetida.

71 Além disso, como salientou a advogada-geral nos n.ºs 32 e 33 das suas conclusões, importa sublinhar, no que respeita à segunda questão prejudicial, que esta não é desprovida de pertinência, na medida em que com esta questão, para saber se a demandante no processo principal pode pedir uma indemnização por recusa de férias remuneradas, o órgão jurisdicional de reenvio pretende ser esclarecido sobre o conceito de «trabalhador», na aceção da Diretiva 2003/88, e sobre o princípio da não discriminação enunciado no acordo-quadro, para determinar se os mesmos se aplicam aos juízes de paz italianos.

72 Ora, como salientou a advogada-geral no n.º 34 das suas conclusões, estas questões carecem de esclarecimento.



73 Em contrapartida, note-se que, no tocante à terceira questão, o processo principal não diz respeito à responsabilidade pessoal dos juízes, mas sim a um pedido de indemnização a título de férias remuneradas. O órgão jurisdicional de reenvio não explicou por que motivo necessita da interpretação do artigo 47.º da Carta para decidir a causa, nem o nexo que estabelece entre as disposições da União cuja interpretação pede e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal.

74 Além disso, não resulta de modo algum da decisão de reenvio que a responsabilidade por dolo ou culpa grave do órgão jurisdicional de reenvio possa ser posta em causa.

75 Nestas condições, em face de todos estes elementos, conclui-se que o pedido de decisão prejudicial é admissível, com exceção da terceira questão.

Quanto ao mérito

Quanto à primeira questão

76 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 267.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que o Giudice di pace (juiz de paz) está abrangido pelo conceito de «órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros», na aceção deste artigo.

77 No caso vertente, resulta das considerações expostas nos n.ºs 42 a 65 do presente acórdão que isso é o que sucede. Por conseguinte, há que responder à primeira questão que o Giudice di pace (juiz de paz) está abrangido pelo conceito de «tribunal de um dos Estados-Membros», na aceção desse artigo.

Quanto à segunda questão

78 A título preliminar, há que salientar que a segunda questão compreende três aspetos distintos, destinados a apreciar um eventual direito dos juízes de paz a beneficiarem de férias remuneradas, com fundamento no direito da União. Assim, esta questão incide, em primeiro lugar, sobre a interpretação do conceito de «trabalhador» na aceção da Diretiva 2003/88, para se determinar se um Giudice di pace (juiz de paz) como a demandante no processo principal pode estar abrangido por este conceito, na medida em que o artigo 7.º, n.º 1, desta diretiva dispõe que os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem de férias anuais remuneradas de pelo menos quatro semanas. A referida questão versa, em seguida, sobre o conceito de «trabalhador contratado a termo» na aceção do acordo-quadro. Por último, se este último conceito abranger o juiz de paz, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta-se sobre se o mesmo pode ser comparado, para efeitos da aplicação do princípio da não discriminação enunciado na cláusula 4 desse acordo-quadro, com os magistrados dos tribunais comuns, que beneficiam de férias anuais remuneradas suplementares, de 30 dias no total.

– Quanto à Diretiva 2003/88

79 Com a primeira parte da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta devem ser interpretados no sentido de que um juiz de paz, que exerce as suas funções a título principal e recebe subsídios conexos com as prestações efetuadas e subsídios por cada mês de serviço efetivo, pode estar abrangido pelo conceito de «trabalhador», na aceção dessas disposições.

80 Importa, em primeiro lugar, determinar se esta diretiva é aplicável no caso vertente.



81 A este respeito, importa recordar que o artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2003/88 define o âmbito de aplicação da mesma por remissão para o artigo 2.º da Diretiva 89/391.

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

83 Contudo, conforme resulta do seu artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, a referida diretiva não é aplicável sempre que se lhe oponham de forma vinculativa determinadas particularidades inerentes a certas atividades específicas da função pública, nomeadamente das forças armadas ou da polícia, ou a outras atividades específicas dos serviços de proteção civil.

84 A este respeito, recorde-se que o critério utilizado no artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 para excluir determinadas atividades do âmbito de aplicação desta diretiva e, indiretamente, da Diretiva 2003/88 não se baseia na pertença dos trabalhadores a um dos setores da função pública visados nesta disposição, considerado no seu conjunto, mas exclusivamente na natureza específica de determinadas missões particulares exercidas pelos trabalhadores dos setores visados nessa disposição, natureza que justifica uma exceção às regras em matéria de proteção e da segurança dos trabalhadores, devido à necessidade absoluta de garantir uma proteção eficaz da coletividade (Acórdão de 20 de novembro de 2018, Sindicatul Familia Constanța e o., C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 55).

85 No caso vertente, a atividade jurisdicional do juiz de paz faz parte do setor da atividade pública, apesar de não ser expressamente mencionada nos exemplos referidos no artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 89/391. Assim, em princípio, está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 89/391 e da Diretiva 2003/88.

86 Além disso, como salientou a advogada-geral no n.º 71 das suas conclusões, nada justifica a aplicação do artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 aos juizes de paz e a sua exclusão global do âmbito de aplicação destas duas diretivas.

87 Nestas condições, há que considerar que a Diretiva 2003/88 é aplicável ao processo principal.

88 Em segundo lugar, importa recordar que, para efeitos da aplicação da Diretiva 2003/88, o conceito de «trabalhador» não pode ser objeto de uma interpretação que varie consoante os direitos nacionais, mas reveste um alcance autónomo, próprio do direito da União (Acórdãos de 26 de março de 2015, Fenoll, C-316/13, EU:C:2015:200, n.º 25, e de 20 de novembro de 2018, Sindicatul Familia Constanța e o., C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

89 Esta constatação impõe-se igualmente para efeitos da interpretação do conceito de «trabalhador», na aceção do artigo 7.º da Diretiva 2003/88, e do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, a fim de assegurar a uniformidade do âmbito de aplicação *ratione personae* do direito dos trabalhadores a férias remuneradas (Acórdão de 26 de março de 2015, Fenoll, C-316/13, EU:C:2015:200, n.º 26).

90 O referido conceito deve ser definido segundo critérios objetivos que caracterizem a relação de trabalho, tendo em consideração os direitos e os deveres das pessoas em causa (Acórdão de 20 de novembro de 2018, Sindicatul Familia Constanța e o., C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

91 No contexto da qualificação como trabalhador, a qual compete ao juiz nacional, este último deve basear-se em critérios objetivos e apreciar globalmente todas as circunstâncias do processo que lhe é submetido que respeitam quer à natureza das atividades em questão quer à relação



entre as partes em causa (v., neste sentido, Acórdão de 14 de outubro de 2010, *Union syndicale Solidaires Isère*, C-428/09, EU:C:2010:612, n.º 29).

92 Todavia, o Tribunal de Justiça pode indicar ao órgão jurisdicional de reenvio os princípios e critérios que este deverá ter em conta no âmbito da sua apreciação.

93 Por conseguinte, há que recordar, por um lado, que deve ser considerada «trabalhador» qualquer pessoa que exerça atividades reais e efetivas, com exclusão de atividades de tal modo reduzidas que sejam puramente marginais e acessórias (Acórdão de 26 de março de 2015, *Fenoll*, C-316/13, EU:C:2015:200, n.º 27).

94 Por outro lado, segundo jurisprudência constante, a característica essencial da relação de trabalho é a circunstância de uma pessoa realizar, durante certo tempo, em benefício de outra e sob a sua direção, prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração (Acórdão de 20 de novembro de 2018, *Sindicatul Familia Constanța e o.*, C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

95 Antes de mais, no que respeita às prestações efetuadas pela demandante no processo principal enquanto juíza de paz, resulta da decisão de reenvio que estas são reais e efetivas e que, além disso, aquela as efetua a título principal. Em especial, durante um certo tempo, no caso vertente durante o período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de junho de 2018, por um lado, proferiu, enquanto juíza penal, 478 sentenças e 1 326 despachos e, por outro, presidiu a audiências de julgamento duas vezes por semana. Estas prestações não se mostram puramente marginais e acessórias.

96 Neste contexto, importa recordar, no que respeita à natureza da relação jurídica em causa no processo principal, no âmbito da qual a demandante no processo principal exerce as suas funções, que o Tribunal de Justiça já declarou que a natureza jurídica *sui generis* de uma relação de emprego face ao direito nacional não pode ter quaisquer consequências sobre a qualidade de «trabalhador» na aceção do direito da União (Acórdão de 26 de março de 2015, *Fenoll*, C-316/13, EU:C:2015:200, n.º 31).

97 Em seguida, quanto à remuneração, há que examinar se os montantes recebidos pela demandante no processo principal lhe são pagos como contrapartida da sua atividade profissional.

98 A este respeito, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que os juízes de paz recebem subsídios conexos com as prestações que efetuam, no montante de 35 ou 55 euros, sujeitos aos mesmos impostos que a remuneração de um trabalhador normal. Em especial, beneficiam desses subsídios por cada audiência civil ou penal, mesmo que não se trate de uma audiência de julgamento, e pela aposição de selos, bem como por qualquer outro processo atribuído e encerrado ou cujo registo tenha sido cancelado. Além disso, estes juízes recebem subsídios por cada mês de serviço efetivo a título das despesas de formação, das despesas de reciclagem e das despesas gerais da função.

99 Embora resulte da decisão de reenvio que as funções de juiz de paz são «honorárias» e que algumas das quantias pagas o são a título de subsídio para reembolso de despesas, não deixa de ser verdade que o volume de trabalho realizado pela demandante no processo principal e, por conseguinte, as quantias que esta recebeu por esse trabalho são importantes. Com efeito, resulta desta decisão que, durante o período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de junho de 2018, a demandante no processo principal encerrou cerca de 1 800 processos.



100 Assim, a mera circunstância de as funções de juiz de paz serem qualificadas de «honorárias» pela legislação nacional não significa que se deva considerar que as prestações financeiras que um juiz de paz recebe não têm carácter remuneratório.

101 Por outro lado, embora seja certo que a remuneração das prestações cumpridas constitui uma característica fundamental da relação laboral, não é menos verdade que nem o nível limitado da referida remuneração nem a origem dos recursos destinados a esta última podem ter quaisquer consequências sobre a qualidade de trabalhador na aceção do direito da União (v., neste sentido, Acórdãos de 30 de março de 2006, *Mattern e Cikotic*, C-10/05, EU:C:2006:220, n.º 22, e de 4 de junho de 2009, *Vatsouras e Koupatantze*, C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, n.º 27).

102 Nestas condições, cabe ao juiz nacional, na apreciação dos factos, para a qual tem competência exclusiva, verificar, em última instância, se os montantes que a demandante no processo principal recebeu no âmbito da sua atividade profissional de juíza de paz têm uma natureza remuneratória suscetível de lhe conferir um benefício material e asseguram a sua subsistência.

103 Por último, uma relação de trabalho pressupõe a existência de uma relação de dependência entre o trabalhador e o seu empregador. A existência de uma tal ligação deve ser apreciada em função de todos os elementos e de todas as circunstâncias que caracterizam as relações entre as partes (Acórdão de 20 de novembro de 2018, *Sindicatul Familia Constanța e o.*, C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 42 e jurisprudência aí referida).

104 É certo que é inerente à função dos juízes que estes devem ser protegidos contra as intervenções ou pressões externas suscetíveis de prejudicar a sua independência no exercício das suas atividades judiciais e da função de julgar.

105 Todavia, como salientou a advogada-geral no n.º 83 das suas conclusões, esta exigência não impede que os juízes sejam qualificados de «trabalhadores».

106 Importa realçar que a circunstância de os juízes estarem sujeitos a regras de serviço e de poderem ser considerados trabalhadores não põe minimamente em causa o princípio da independência do poder judicial e a faculdade de os Estados-Membros preverem a existência de um estatuto particular que rege a magistratura (v., neste sentido, Acórdão de 1 de março de 2012, *O'Brien*, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 47).

107 Nestas condições, embora a circunstância de, no caso vertente, os juízes de paz estarem sujeitos ao poder disciplinar do Consiglio superiore della magistratura (Conselho Superior da Magistratura, a seguir «CSM») não seja, por si só, suficiente para que se considere que aqueles se encontram, face a um empregador, numa relação de subordinação jurídica (v., neste sentido, Acórdão de 26 de março de 1987, *Comissão/Países Baixos*, 235/85, EU:C:1987:161, n.º 14), há, ainda assim, que ter em conta essa circunstância no contexto de todos os factos do processo principal.

108 Assim, importa ter em conta o modo de organização do trabalho dos juízes de paz.

109 A este respeito, resulta da decisão de reenvio que os juízes de paz, embora possam organizar o seu trabalho de forma mais flexível do que os membros de outras profissões, devem respeitar quadros que indiquem a composição do julgado de paz a que pertencem, regulando essas tabelas em pormenor e de forma vinculativa a organização do seu trabalho, incluindo a distribuição dos processos, as datas e as horas das audiências.



110 Resulta igualmente da decisão de reenvio que os juízes de paz são obrigados a observar as ordens de serviço do Capo dell’Ufficio (chefe do serviço, Itália). Estes juízes são também obrigados a observar decisões de organização especiais e gerais do CSM.

111 O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que os referidos juízes têm de estar constantemente acessíveis e estão sujeitos, em matéria disciplinar, a obrigações análogas às dos magistrados profissionais.

112 Nestas condições, verifica-se que os juízes de paz exercem as suas funções no contexto de uma relação de subordinação jurídica no plano administrativo, que não afeta a sua independência na função de julgar, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

113 Em face das considerações precedentes, há que responder à primeira parte da segunda questão que o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta devem ser interpretados no sentido de que um juiz de paz, que, no âmbito das suas funções, efetua prestações reais e efetivas, que não são puramente marginais nem acessórias, pelas quais recebe subsídios com caráter remuneratório, pode estar abrangido pelo conceito de «trabalhador», na aceção dessas disposições, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

– Quanto ao conceito de «trabalhador contratado a termo» na aceção do acordo-quadro

114 Com a segunda parte da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º, n.º 1, do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que um juiz de paz, nomeado por um período limitado, que exerce as suas funções a título principal e recebe subsídios conexos com as prestações efetuadas e subsídios por cada mês de serviço efetivo, está abrangido pelo conceito de «trabalhador contratado a termo», na aceção dessa disposição.

115 A este respeito, resulta da letra da referida disposição que o âmbito de aplicação da mesma consagra uma conceção ampla, uma vez que visa, de um 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». 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 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.º 108).

116 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, na medida em que estes estejam vinculados por um contrato 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 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, EU:C:2020:219, n.º 109).

117 Embora, como resulta do considerando 17 da Diretiva 1999/70 e do artigo 2.º, n.º 1, do acordo-quadro, esta diretiva deixe aos Estados-Membros a tarefa de definir os termos «contrato de trabalho» ou «relação de trabalho» utilizados nesta cláusula em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais, não é menos verdade que o poder de apreciação atribuído aos Estados-Membros para definir tais conceitos não é ilimitado. Com efeito, tais termos podem ser definidos em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais, desde que respeitem o efeito



útil desta diretiva e os princípios gerais do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 34).

118 Neste contexto, a mera circunstância de uma atividade profissional, cujo exercício proporciona um benefício material, ser qualificada de «honorária» nos termos do direito nacional é irrelevante, no tocante à aplicabilidade do acordo-quadro, sob pena de pôr seriamente em causa o efeito útil da Diretiva 1999/70 e do acordo-quadro, bem como a aplicação uniforme dos mesmos nos Estados-Membros, ao reservar-lhes a possibilidade de afastar, a seu bel-prazer, determinadas categorias de pessoas do gozo da proteção pretendida por esses instrumentos (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de setembro de 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, n.º 29, e de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 36).

119 Como se recordou no n.º 116 do presente acórdão, a Diretiva 1999/70 e o acordo-quadro são aplicáveis a todos os trabalhadores que fornecem prestações remuneradas no âmbito de uma relação laboral a termo que os vincula ao seu empregador.

120 Ora, como resulta nomeadamente dos n.ºs 95, 98 e 99 do presente acórdão e do pedido de decisão prejudicial, verifica-se que um juiz de paz como a demandante no processo principal efetua, a esse título, prestações reais e efetivas, que não são puramente marginais nem acessórias, e dão lugar, em contrapartida, a subsídios por cada prestação e subsídios mensais, cujo caráter remuneratório não pode ser excluído.

121 Por outro lado, o Tribunal de Justiça decidiu que o acordo-quadro não exclui nenhum setor particular e que as prescrições enunciadas nesse acordo são aplicáveis aos contratos e às relações de trabalho a termo celebrados com os órgãos da Administração e as outras entidades do setor público (Despacho de 19 de março de 2019, CCOO, C-293/18, não publicado, EU:C:2019:224, n.º 30).

122 A este respeito, há que salientar que a circunstância de, no caso vertente, os juízes de paz serem titulares de um cargo judicial não basta, por si só, para os subtrair ao benefício dos direitos previstos por esse acordo-quadro (v., neste sentido, Acórdão de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 41).

123 Com efeito, decorre da necessidade de garantir o efeito útil do princípio da igualdade de tratamento consagrado no dito acordo-quadro que tal exclusão só é admissível, sob pena de ser considerada arbitrária, se a natureza da relação de trabalho em causa for substancialmente diferente da que vincula aos empregadores os seus empregados que, de acordo com o direito nacional, se inserem na categoria dos trabalhadores (v., por analogia Acórdão de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 42).

124 Ora, compete ao órgão jurisdicional de reenvio examinar, em última análise, em que medida a relação que vincula os juízes ao Ministério da Justiça é, pela sua natureza, substancialmente diferente de uma relação de trabalho que vincula um trabalhador a um empregador. Todavia, o Tribunal de Justiça pode indicar ao órgão jurisdicional de reenvio alguns princípios e critérios que este deverá ter em conta na sua apreciação (v., por analogia, Acórdão de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 43).

125 Neste aspeto, ao determinar se a natureza da referida relação é substancialmente diferente da natureza da relação de trabalho que vincula aos empregadores os seus empregados que, de acordo com o direito nacional, se incluem na categoria de trabalhadores, o órgão jurisdicional de reenvio deve, em conformidade com o espírito e a finalidade do acordo-quadro, ter em conta a oposição entre esta categoria e a categoria das profissões independentes (v., por analogia, Acórdão de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 44).



126 Nesta perspetiva, importa atender às modalidades de nomeação e de destituição dos juízes de paz, mas também ao modo de organização do seu trabalho (v., por analogia, Acórdão de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 45).

127 No que respeita à designação dos juízes de paz, o artigo 4.º da Lei n.º 374/1991 prevê que esses juízes sejam nomeados por decreto do presidente da República Italiana, após deliberação do Conselho Superior da Magistratura, sob proposta do Conselho Judicial junto do tribunal de segunda instância territorialmente competente, completado por cinco representantes designados, de comum acordo, pelos conselhos da Ordem dos Advogados e pelos procuradores distritais junto dos tribunais de segunda instância.

128 Ora, não é determinante, a este respeito, o facto de essas relações laborais terem sido estabelecidas por decretos presidenciais, devido à qualidade pública do empregador (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 115).

129 Quanto à destituição dos juízes de paz, resulta dos elementos dos autos que os casos em que são destituídos e os correspondentes procedimentos específicos são determinados pelas disposições legais expressas a nível nacional. A este respeito, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se as modalidades de destituição dos juízes de paz estabelecidas a nível nacional tornam a relação que une os juízes de paz ao Ministério da Justiça significativamente diferente de uma relação de trabalho entre um empregador e um trabalhador.

130 Quanto ao modo de organização do trabalho dos juízes de paz e, mais particularmente, à questão de saber se esses juízes exercem as suas funções no contexto de uma relação de subordinação jurídica, como resulta dos n.ºs 107 a 112 do presente acórdão, embora pareça que os referidos juízes exercem as suas funções no contexto de semelhante relação, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificá-lo.

131 No que respeita à questão de saber se a relação que une os juízes de paz ao Ministério da Justiça é uma relação a termo, resulta da letra do artigo 3.º, n.º 1, do acordo-quadro que um contrato ou uma relação laboral a termo se caracteriza pelo facto de a cessação do referido contrato ou da referida relação laboral «se[r] determinada por condições objetivas, tais como a definição de uma data concreta, de uma tarefa determinada ou de um certo acontecimento» (Despacho de 19 de março de 2019, CCOO, C-293/18, não publicado, EU:C:2019:224, n.º 31).

132 No processo principal, resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que o mandato dos juízes de paz é limitado a um período de quatro anos, renovável.

133 Por conseguinte, verifica-se que, no caso em apreço, a relação que une os juízes de paz ao Ministério da Justiça é uma relação a termo.

134 Tendo em conta todos estes elementos, há que responder à segunda parte da segunda questão que o artigo 2.º, n.º 1, do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «trabalhador contratado a termo» constante desta disposição pode englobar um juiz de paz, nomeado por um período limitado, que, no exercício das suas funções, efetua prestações reais e efetivas, que não são puramente marginais nem acessórias, e pelas quais recebe subsídios com carácter remuneratório, o que cabe ao juiz de reenvio verificar.

– Quanto ao princípio da não discriminação na aceção do acordo-quadro

135 Com a terceira parte da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que se



opõe a uma legislação nacional que não prevê o direito de um juiz de paz gozar férias anuais remuneradas de 30 dias, como as previstas para os magistrados dos tribunais comuns, na hipótese de esse juiz de paz estar abrangido pelo conceito de «trabalhador contratado a termo», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, desse acordo-quadro.

136 A este respeito, importa recordar que o artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro estabelece, no que respeita às condições de emprego, a proibição de os trabalhadores contratados a termo receberem um 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.

137 O Tribunal de Justiça decidiu que a referida disposição se destina a aplicar o princípio da não discriminação aos trabalhadores contratados a termo, com vista a impedir que uma relação laboral desta natureza seja utilizada por um empregador para privar estes trabalhadores dos direitos que são reconhecidos aos trabalhadores com contratos sem termo (Acórdão de 22 de janeiro de 2020, Baldonado Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, n.º 35).

138 Tendo em conta os objetivos prosseguidos pelo acordo-quadro, o seu artigo 4.º deve ser entendido no sentido de que exprime um princípio de direito social da União que não pode ser interpretado de modo restritivo (Acórdão de 5 de junho de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 41).

139 No caso vertente, importa salientar, em primeiro lugar, que a diferença de tratamento invocada pela demandante no processo principal reside no facto de os magistrados dos tribunais comuns terem direito a 30 dias de férias anuais remuneradas, ao passo que os juízes de paz não dispõem desse direito.

140 Em segundo lugar, há que considerar que os direitos a férias anuais remuneradas reconhecidos aos trabalhadores estão incontestavelmente abrangidos pelo conceito de «condições de emprego», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro.

141 Em terceiro lugar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o princípio da não discriminação, do qual o artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro constitui uma expressão particular, exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, a menos que esse tratamento seja objetivamente justificado (Acórdão de 5 de junho de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 49 e jurisprudência aí referida).

142 A este respeito, o princípio da não discriminação foi aplicado e concretizado pelo acordo-quadro unicamente no que se refere às diferenças de tratamento entre os trabalhadores contratados a termo e os trabalhadores com contratos sem termo que se encontram numa situação comparável (Acórdão de 5 de junho de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 50 e jurisprudência aí referida).

143 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para apreciar se as pessoas interessadas prestam um trabalho idêntico ou similar na aceção do acordo-quadro, cumpre averiguar, em conformidade com os seus artigos 3.º, n.º 2, e 4.º, n.º 1, se, atendendo a uma globalidade de fatores, como a natureza do trabalho, as condições de formação e as condições de trabalho, se pode considerar que essas pessoas se encontram numa situação comparável (Acórdão de 5 de junho de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 51 e jurisprudência aí referida).



144 A este respeito, se se provar que, quando trabalhavam, os trabalhadores contratados a termo exerciam as mesmas funções que os trabalhadores contratados sem termo pelo mesmo empregador ou ocupavam o mesmo posto de trabalho que estes, em princípio há que considerar comparáveis as situações destas duas categorias de trabalhadores (Acórdão de 22 de janeiro de 2020, Baldonado Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

145 No caso vertente, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que se poderá considerar a demandante no processo principal, enquanto juíza de paz, comparável a um «togato» (magistrado dos tribunais comuns) aprovado na terceira avaliação de aptidão profissional e que adquiriu, pelo menos, catorze anos de antiguidade, uma vez que exerceu uma atividade judicial equivalente à desse magistrado dos tribunais comuns, ao mesmo tempo que tinha responsabilidades idênticas no plano administrativo, disciplinar e fiscal e que foi continuamente inscrita nos quadros de efetivos dos julgados de paz em que trabalhou, recebendo as prestações financeiras previstas no artigo 11.º da Lei n.º 374/1991.

146 Mais especificamente, resulta dos autos que, à semelhança de um magistrado dos tribunais comuns, o juiz de paz é, em primeiro lugar, um juiz que pertence à ordem judiciária italiana e que exerce funções judiciais em matéria civil e penal, bem como uma função de conciliação em matéria civil. Em segundo lugar, por força do artigo 10.º, n.º 1, da Lei n.º 374/1991, o juiz de paz está vinculado aos deveres que incumbem aos magistrados dos tribunais comuns. Em terceiro lugar, espera-se que o juiz de paz, à semelhança de um magistrado dos tribunais, respeite quadros que indicam a composição do julgado de paz a que pertence, uma vez que esses quadros regulam em pormenor e vinculativamente a organização do seu trabalho, incluindo a distribuição dos processos, as datas e as horas das audiências. Em quarto lugar, tanto o magistrado dos tribunais comuns como o juiz de paz são obrigados a observar as ordens de serviço do chefe do serviço e as decisões de organização especiais e gerais do CSM. Em quinto lugar, o juiz de paz é obrigado, tal como os magistrados dos tribunais comuns, a estar constantemente acessível. Em sexto lugar, em caso de incumprimento dos seus deveres deontológicos e de serviço, o juiz de paz está sujeito, tal como o magistrado dos tribunais comuns, ao poder disciplinar do CSM. Em sétimo lugar, o juiz de paz está sujeito a critérios rigorosos idênticos aos aplicáveis às avaliações da aptidão do magistrado dos tribunais comuns. Em oitavo lugar, são aplicadas a um juiz de paz regras sobre a responsabilidade civil e o prejuízo financeiro causado ao Estado idênticas às que a lei prevê para o magistrado dos tribunais comuns.

147 Todavia, no que respeita às funções de juiz de paz, resulta dos elementos dos autos que as causas reservadas à magistratura honorária e, em especial, aos juízes de paz não apresentam a complexidade que caracteriza as causas atribuídas aos magistrados dos tribunais comuns. Os juízes de paz tratam principalmente processos de menor importância, ao passo que os magistrados dos tribunais comuns que exercem funções em instâncias superiores tratam processos de maior importância e complexidade. Além disso, por força do artigo 106.º, segundo parágrafo, da Constituição italiana, os juízes de paz apenas podem proferir sentenças enquanto juízes singulares, pelo que não podem ser afetados a tribunais coletivos.

148 Nestas condições, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, que tem competência exclusiva para apreciar os factos, determinar, em última instância, se um juiz de paz como a demandante no processo principal se encontra numa situação comparável com a de um magistrado dos tribunais comuns que foi aprovado na terceira avaliação de aptidão profissional e adquiriu pelo menos catorze anos de antiguidade durante o mesmo período (v., neste sentido, Acórdão de 5 de junho de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 52 e jurisprudência aí referida).

149 Se se provar que um juiz de paz como a demandante no processo principal e os magistrados judiciais comuns são comparáveis, importa ainda verificar se há uma razão objetiva que justifique uma diferença de tratamento como a que está em causa no processo principal.



150 A este respeito, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, o conceito de «razões objetivas», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro, deve ser entendido no sentido de que não permite justificar uma diferença de tratamento entre os trabalhadores contratados a termo e os trabalhadores contratados sem termo pelo facto de esta diferença estar prevista numa norma geral e abstrata, como uma lei ou uma convenção coletiva (v., neste sentido, Acórdão de 5 de junho de 2018, *Montero Mateos*, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 56 e jurisprudência aí referida).

151 Segundo jurisprudência igualmente constante, o referido conceito exige que a desigualdade de tratamento constatada seja justificada pela existência de elementos precisos e concretos, que caracterizem a condição de emprego em questão, no contexto específico em que esta se insere e com base em critérios objetivos e transparentes, a fim de verificar se esta desigualdade responde a uma verdadeira necessidade, é apta a atingir o objetivo prosseguido e necessária para esse efeito. Os referidos elementos podem resultar, nomeadamente, da natureza particular das tarefas para cuja realização esses contratos a termo foram celebrados e das características inerentes a essas tarefas ou, eventualmente, da prossecução de um objetivo legítimo de política social de um Estado-Membro (v., neste sentido, Acórdão de 5 de junho de 2018, *Montero Mateos*, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 57 e jurisprudência aí referida).

152 O recurso apenas à natureza temporária do trabalho não corresponde a estas exigências e, consequentemente, não é suscetível de constituir uma «razão objetiva» na aceção do artigo 4.º, n.ºs 1 e/ou 4, do acordo-quadro. Com efeito, admitir que a mera natureza temporária de uma relação laboral basta para justificar uma diferença de tratamento entre trabalhadores contratados a termo e trabalhadores recrutados sem termo esvaziaria de conteúdo os objetivos da Diretiva 1999/70 e do acordo-quadro e equivaleria a perpetuar a manutenção de uma situação desfavorável aos trabalhadores contratados a termo (Acórdão de 20 de setembro de 2018, *Motter*, C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 38).

153 O simples facto de o trabalhador contratado a termo ter cumprido os referidos períodos de serviço com base num contrato ou numa relação laboral a termo não constitui tal razão objetiva (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2018, *Motter*, C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 39).

154 No caso vertente, para justificar a diferença de tratamento alegada no processo principal, o Governo italiano alega que a existência de um concurso inicial especialmente concebido para os magistrados dos tribunais comuns, para efeitos de acesso à magistratura, o que não é inerente à nomeação dos juízes de paz, constitui uma razão objetiva. Com efeito, este Governo considera que a competência dos juízes de paz é diferente da dos magistrados dos tribunais comuns recrutados mediante concurso. Contrariamente a estes últimos, no que respeita à natureza particular das tarefas e às suas características inerentes, os juízes de paz estão encarregados de causas cujo nível de complexidade e volume não correspondem aos dos processos dos magistrados dos tribunais comuns.

155 Tendo em conta estas diferenças, tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo, o Governo italiano considera justificado o tratamento diferente dos juízes de paz e dos magistrados dos tribunais comuns.

156 A este respeito, há que considerar que, atendendo à margem de apreciação de que os Estados-Membros gozam no tocante à organização das suas próprias Administrações Públicas, aqueles podem, em princípio, sem contradizer a Diretiva 1999/70 nem o acordo-quadro, prever condições de acesso à magistratura e condições de emprego aplicáveis tanto aos magistrados dos tribunais comuns como aos juízes de paz (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2018, *Motter*, C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 43).



157 No entanto, não obstante esta margem de apreciação, a aplicação dos critérios que os Estados-Membros estabelecem deve ser efetuada de forma transparente e deve poder ser fiscalizada de modo a impedir o tratamento desfavorável dos trabalhadores contratados a termo apenas com fundamento na duração dos contratos ou das relações laborais que servem de base à sua antiguidade e à sua experiência profissional (Acórdão de 20 de setembro de 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 44).

158 Quando tal tratamento diferenciado resulte da necessidade de ter em conta exigências objetivas relativas ao lugar que este processo tem por finalidade prover e que sejam alheias à duração determinada da relação laboral que liga o trabalhador ao seu empregador, o mesmo é suscetível de ser justificado nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e/ou 4, do acordo-quadro (Acórdão de 20 de setembro de 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 45).

159 A este respeito, há que considerar que determinadas diferenças de tratamento entre trabalhadores contratados sem termo, recrutados na sequência de um concurso, e trabalhadores contratados a termo, recrutados na sequência de um processo diferente do previsto para os trabalhadores contratados sem termo, podem, em princípio, ser justificadas pelas diferenças de qualificações exigidas e pela natureza das tarefas cuja responsabilidade devem assumir (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 46).

160 Uma vez que os objetivos alegados pelo Governo italiano consistem em refletir as diferenças no exercício da profissão entre um juiz de paz e um magistrado dos tribunais comuns, os mesmos podem, pois, ser considerados «razões objetivas», na aceção do artigo 4.º, n.ºs 1 e/ou 4, do acordo-quadro, se corresponderem a uma necessidade real, forem aptos a atingir o objetivo prosseguido e forem necessários para o efeito (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 47).

161 Nestas condições, embora as diferenças entre os procedimentos de recrutamento dos juizes de paz e dos magistrados dos tribunais comuns não exijam necessariamente que os juizes de paz sejam privados de férias anuais remuneradas, correspondentes às previstas para os magistrados dos tribunais comuns, não deixa de ser verdade que essas diferenças, nomeadamente a importância particular atribuída pelo ordenamento jurídico nacional, mais especificamente pelo artigo 106.º, n.º 1, da Constituição italiana, aos concursos especificamente concebidos para efeitos do recrutamento dos magistrados dos tribunais comuns, parecem indicar uma natureza específica das tarefas cuja responsabilidade estes últimos devem assumir e um nível diferente das qualificações exigidas para a realização dessas tarefas. Em todo o caso, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, para esse efeito, os elementos qualitativos e quantitativos disponíveis relativos às funções exercidas pelos juizes de paz e pelos magistrados profissionais, aos constrangimentos horários e às obrigações a que estão sujeitos, bem como, de modo geral, a todas as circunstâncias e factos relevantes.

162 Sem prejuízo das verificações que são da competência exclusiva desse órgão jurisdicional, afigura-se que os objetivos invocados pelo Governo italiano no caso em apreço, a saber, refletir as diferenças de exercício profissional entre juizes de paz e magistrados profissionais, podem ser suscetíveis de responder a uma verdadeira necessidade e que se pode considerar que as diferenças de tratamento existentes entre estas duas categorias, incluindo em matéria de férias anuais remuneradas, são proporcionadas aos objetivos que prosseguem.

163 Em face das considerações precedentes, há que responder à terceira parte da segunda questão que o artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que não prevê o direito de um juiz de paz gozar férias anuais remuneradas de 30 dias, como as previstas para os magistrados dos tribunais comuns, na hipótese de esse juiz de paz estar abrangido pelo conceito de «trabalhador contratado a termo», na aceção do



artigo 2.º, n.º 1, desse acordo-quadro, e se encontrar numa situação comparável com a de um magistrado dos tribunais comuns, salvo se essa diferença de tratamento for justificada pelas diferenças nas qualificações exigidas e nas tarefas cuja responsabilidade os referidos magistrados devem assumir, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto às despesas

164 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 (Segunda Secção) declara:

1) O artigo 267.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que o Giudice di pace (juiz de paz, Itália) está abrangido pelo conceito de «tribunal de um dos Estados-Membros», na aceção deste artigo.

2) O artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que um juiz de paz, que, no âmbito das suas funções, efetua prestações reais e efetivas, que não são puramente marginais nem acessórias, pelas quais recebe subsídios com caráter remuneratório, pode estar abrangido pelo conceito de «trabalhador», na aceção dessas disposições, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

O artigo 2.º, n.º 1, do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo celebrado em 18 de março de 1999, que figura em anexo à Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo, deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «trabalhador contratado a termo» constante desta disposição pode englobar um juiz de paz, nomeado por um período limitado, que, no exercício das suas funções, efetua prestações reais e efetivas, que não são puramente marginais nem acessórias, e pelas quais recebe subsídios com caráter remuneratório, o que cabe ao juiz de reenvio verificar.

O artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo celebrado em 18 de março de 1999, que figura em anexo à Diretiva 1999/70, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que não prevê o direito de um juiz de paz gozar férias anuais remuneradas de 30 dias, como as previstas para os magistrados dos tribunais comuns, na hipótese de esse juiz de paz estar abrangido pelo conceito de «trabalhador contratado a termo», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, desse acordo-quadro, e se encontrar numa situação comparável com a de um magistrado dos tribunais comuns, salvo se essa diferença de tratamento for justificada pelas diferenças nas qualificações exigidas e nas tarefas cuja responsabilidade os referidos magistrados devem assumir, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Assinaturas»



• Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 25 de junho de 2020, processo C-570/18 P, EU:C:2020:490 (HF contra Parlamento Europeu) - Recurso de decisão do Tribunal Geral — Função pública — Parlamento Europeu — Agente contratual — Artigos 12.º-A e 24.º do Estatuto dos Funcionários — Assédio moral — Pedido de assistência — Direito a ser ouvido — Indeferimento do pedido de assistência — Artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Extensão da fiscalização jurisdicional:

«Acórdão

1 Com o seu recurso, a recorrente pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia, de 29 de junho de 2018, HF/Parlamento (T-218/17, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2018:393), através do qual este negou provimento ao seu recurso destinado a obter, por um lado, a anulação da Decisão do Parlamento Europeu, de 3 de junho de 2016, pela qual a entidade habilitada a celebrar contratos de admissão daquela instituição indeferiu o seu pedido de assistência apresentado em 11 de dezembro de 2014, e, por outro, a reparação do dano que alega ter sofrido devido às ilegalidades cometidas por aquela autoridade no tratamento do referido pedido de assistência.

2 Com o seu recurso subordinado, o Parlamento pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido devido aos erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral nos n.ºs 80 a 81 e 123 desse acórdão, que negue provimento ao recurso em primeira instância e que condene a recorrente nas despesas.

Quadro jurídico

3 O artigo 12.º -A do Estatuto dos Funcionários da União Europeia, na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Estatuto»), prevê:

«1. Os funcionários abster-se-ão de qualquer forma de assédio moral ou sexual.

[...]

3. Por “assédio moral”, entende-se qualquer conduta abusiva que ocorra durante um período de tempo, de modo repetitivo ou sistemático e envolva comportamentos físicos, linguagem, verbal ou escrita, gestos ou outros atos intencionais suscetíveis de lesar a personalidade, a dignidade ou a integridade física ou psíquica de uma pessoa.»

4 O artigo 24.º do mesmo Estatuto dispõe:

«A União presta assistência ao funcionário, nomeadamente em procedimentos contra autores de ameaças, ultrajes, injúrias, difamações ou atentados contra pessoas e bens de que sejam alvo o funcionário ou os membros da sua família, por causa da sua qualidade e das suas funções.

A União repara solidariamente os prejuízos sofridos, em consequência de tais factos, pelo funcionário, na medida em que este não esteja, intencionalmente ou por negligência grave, na origem dos referidos prejuízos e não tenha podido obter reparação dos responsáveis.»

5 Nos termos do artigo 90.º do referido Estatuto:

«1. Qualquer pessoa referida neste Estatuto pode submeter um requerimento à entidade competente para proceder a nomeações, convidando-a a tomar uma decisão a seu respeito. A entidade comunica ao interessado a sua decisão fundamentada num prazo



de quatro meses a partir do dia da introdução do requerimento. Ao terminar este prazo, a falta de resposta ao requerimento vale como [decisão implícita] de indeferimento, suscetível de ser objeto de uma reclamação nos termos [do] n.º 2.

2. Qualquer pessoa referida neste Estatuto pode apresentar à entidade competente para proceder a nomeações uma reclamação contra um ato que lhe cause prejuízo, quer porque a dita autoridade haja tomado uma decisão, quer porque se haja absterido de tomar uma medida imposta pelo Estatuto. A reclamação deve ser apresentada num prazo de três meses [...]
[...]

A entidade comunica a sua decisão fundamentada ao interessado num prazo de quatro meses, a partir do dia da apresentação da reclamação. No termo deste prazo, a falta de resposta à reclamação vale como decisão implícita de indeferimento, suscetível de ser objeto de recurso na aceção do artigo 91.º»

Antecedentes do litígio

6 Os antecedentes do litígio estão expostos nos n.ºs 1 a 33 do acórdão recorrido e podem ser resumidos da seguinte forma.

7 Entre 2005 e 2015, a recorrente, HF, trabalhou, sob estatutos diferentes, a saber, na qualidade de agente auxiliar, de agente contratual ou ainda de agente temporária, na Unidade do Audiovisual da Direção-Geral «Comunicação» do Parlamento Europeu.

8 Por carta de 11 de dezembro de 2014, dirigida ao secretário-geral do Parlamento (a seguir «secretário-geral»), com cópia ao presidente do Comité Consultivo sobre o assédio e sua prevenção no local de trabalho (a seguir «Comité Consultivo»), ao presidente do Parlamento e ao diretor-geral da Direção-Geral (DG) «Pessoal» do Secretariado-Geral do Parlamento (a seguir «diretor-geral do Pessoal»), a recorrente apresentou, ao abrigo do artigo 90.º, n.º 1, do Estatuto, um pedido de assistência, na aceção do artigo 24.º do Estatuto (a seguir «pedido de assistência»). Pedia, mais precisamente, que fossem adotadas medidas urgentes para a proteger imediatamente do seu presumido assediador e que a entidade habilitada a celebrar contratos de admissão do Parlamento (a seguir «EHCA») abrisse um inquérito administrativo para apurar a realidade dos factos.

9 Em apoio desse pedido, a recorrente alegava que era vítima de assédio moral, na aceção do artigo 12.º -A do Estatuto, por parte do chefe da Unidade do Audiovisual (a seguir «chefe de unidade»). Esse assédio tinha-se materializado em comportamentos, palavras e escritos deste último, nomeadamente durante as reuniões do serviço.

10 Por carta de 4 de fevereiro de 2015, o diretor-geral do Pessoal informou a recorrente de que tinha sido adotada uma medida a seu favor, que consistia na sua reafetação à Unidade do Programa de Visitas a fim de afastá-la do chefe de Unidade.

11 Por carta de 8 de dezembro de 2015, o diretor-geral do Pessoal informou a recorrente da sua intenção de indeferir o pedido de assistência, na sequência, nomeadamente, da audição, pelo Comité Consultivo, do chefe de unidade e de catorze outros funcionários e agentes da Unidade do Audiovisual.

12 Por carta de 17 de dezembro de 2015, a recorrente solicitou o envio do relatório, segundo ela, «de inquérito», elaborado pelo Comité Consultivo. Esse pedido foi reiterado por carta de 5 de fevereiro de 2016.



13 Por carta de 9 de fevereiro de 2016, o diretor-geral do Pessoal concedeu à recorrente um prazo que expirava em 1 de abril de 2016 para apresentar observações por escrito sobre a sua intenção de indeferir o referido pedido de assistência. Além disso, informou-a de que o Comité Consultivo lhe tinha enviado apenas um parecer que concluía pela inexistência de assédio moral. A este respeito, era normal que o Comité Consultivo não lhe tivesse comunicado um relatório, conforme previsto no artigo 14.º das regras internas em matéria de assédio, uma vez que esse relatório só é elaborado pelo Comité Consultivo nos casos em que este constata a existência de assédio moral.

14 Em 1 de abril de 2016, a recorrente apresentou as suas observações escritas, nas quais, reiterando o facto de as condutas do chefe de unidade para consigo serem constitutivas de «assédio moral», na aceção do artigo 12.º-A do Estatuto, contestou, nomeadamente, a afirmação do diretor-geral do Pessoal de que o Comité Consultivo não tinha elaborado um relatório, na aceção do artigo 14.º das regras internas em matéria de assédio, mas apenas um parecer. A este respeito, alegou que a recusa do diretor-geral do Pessoal em lhe comunicar a integralidade das conclusões do Comité Consultivo violava os seus direitos de defesa e privava de efeito útil as observações que apresentava.

15 Por Decisão de 3 de junho de 2016, o diretor-geral do Pessoal, agindo na qualidade de EHCA, indeferiu o pedido de assistência (a seguir «decisão controvertida»). Nesta decisão, referiu nomeadamente que a recorrente tinha sido informada, de forma completa e detalhada, dos motivos pelos quais entendia, à data de 8 de dezembro de 2015, indeferir o pedido de assistência. Além disso, segundo o diretor-geral do Pessoal, por um lado, a recorrente não tinha um direito subjetivo a que lhe fosse comunicado um relatório de inquérito, um parecer ou atas de audição das testemunhas elaborados pelo Comité Consultivo. Por outro lado, o diretor-geral do Pessoal manteve a análise que tinha exposto na sua carta de 8 de dezembro de 2015 e, portanto, decidiu não reconhecer que a situação descrita pela recorrente se enquadrava no conceito de «assédio moral», na aceção do artigo 12.º-A do Estatuto.

16 Em 6 de setembro de 2016, a recorrente apresentou, ao abrigo do artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, uma reclamação contra a decisão controvertida. Em apoio dessa reclamação, invocou a violação dos direitos de defesa, do artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), do direito a ser ouvida e do princípio do contraditório, bem como irregularidades no procedimento seguido pelo Comité Consultivo, erros manifestos de apreciação, a violação dos artigos 12.º -A e 24.º do Estatuto, bem como a violação do dever de assistência e do dever de solicitude.

17 Por Decisão de 4 de janeiro de 2017, o secretário-geral, na sua qualidade de EHCA, indeferiu essa reclamação.

18 Quanto ao argumento da recorrente relativo à falta de comunicação, pela EHCA, do relatório elaborado pelo Comité Consultivo e das atas de audição das testemunhas, o secretário-geral considerou, nomeadamente, que, à luz da jurisprudência resultante dos Acórdãos de 11 de julho de 2013, Tzirani/Comissão (F-46/11, EU:F:2013:115), e de 23 de setembro de 2015, Cerafogli/BCE (T-114/13 P, EU:T:2015:678), não existia a obrigação de a EHCA transmitir esses documentos à recorrente, designadamente porque, no Parlamento, o Comité Consultivo devia trabalhar na maior confidencialidade e os seus trabalhos eram secretos. Ora, para assegurar a liberdade de expressão de todos os intervenientes, nomeadamente das testemunhas, a EHCA não podia transmitir esses documentos à recorrente.

19 Quanto à existência, no caso em apreço, de uma situação de «assédio moral», na aceção do artigo 12.º -A, n.º 3, do Estatuto, o secretário-geral entendeu que «globalmente considerados,



os factos invocados pela [recorrente] não parecem ser constitutivos de uma conduta abusiva por um chefe de unidade face a um subordinado».

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

20 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral, em 12 de abril de 2017, a recorrente interpôs um recurso destinado a obter, por um lado, a anulação da Decisão do Parlamento, de 3 de junho de 2016, através da qual a EHCA indeferiu o seu pedido de assistência apresentado em 11 de dezembro de 2014 e, por outro, a reparação do dano que entende ter sofrido devido às ilegalidades cometidas por essa autoridade no tratamento do mesmo pedido.

21 Em apoio dos seus pedidos de anulação, a recorrente invocou três fundamentos, relativos, o primeiro, à violação dos direitos de defesa, do artigo 41.º da Carta, do direito a ser ouvida e do princípio do contraditório, o segundo, a erros processuais e, de forma mais precisa, ao facto de o procedimento seguido pelo Comité Consultivo ter sido irregular e parcial e, o terceiro, a erros manifestos de apreciação, à violação da obrigação de assistência e do dever de solicitude, bem como à violação dos artigos 12.º -A e 24.º do Estatuto.

22 Em apoio dos seus pedidos de reparação do dano, a recorrente alegou que sofreu um dano moral devido às ilegalidades cometidas pela EHCA no tratamento do seu pedido de assistência. Pediu, com estes fundamentos, a atribuição do montante de 70 000 euros a título de indemnização. Além disso, reivindicou um montante suplementar de 20 000 euros a título de indemnização do dano moral resultante das irregularidades que afetaram o procedimento de inquérito, no caso em apreço, no que diz respeito aos trabalhos do Comité Consultivo. Assim, segundo a recorrente, a EHCA violou, nomeadamente, o princípio do prazo razoável no tratamento do seu pedido de assistência.

23 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso na íntegra.

Pedidos das partes no Tribunal de Justiça

Pedidos do recurso

24 Com o seu recurso, a recorrente conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão recorrido e, em consequência;
- julgar procedentes os pedidos da recorrente formulados em primeira instância;
- anular a decisão controvertida;
- condenar o Parlamento na reparação do dano moral, fixado ex aequo et bono em 90 000 euros; e
- condenar o Parlamento na totalidade das despesas efetuadas nas duas instâncias.

25 O Parlamento conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento ao recurso do acórdão do Tribunal Geral; e
- condenar a recorrente nas despesas.

Pedidos do recurso subordinado

26 Com o seu recurso subordinado, o Parlamento conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão recorrido;
- decidir sobre o mérito para negar provimento ao recurso; e



- condenar a recorrente nas despesas.

27 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- confirmar o acórdão recorrido no que diz respeito aos princípios estabelecidos nos n.ºs 80, 81 e 123 do mesmo acórdão;
- anular o acórdão recorrido na parte em que julgou improcedentes os pedidos da recorrente e, em consequência;
- julgar procedentes os pedidos da recorrente formulados em primeira instância;
- anular a decisão controvertida;
- condenar o Parlamento na reparação do dano moral, fixado ex aequo et bono em 90 000 euros; e
- condenar o Parlamento na totalidade das despesas efetuadas nas duas instâncias.

Quanto ao recurso subordinado

Argumentos das partes

28 Em apoio do seu recurso subordinado, o Parlamento invoca dois fundamentos relativos, o primeiro, ao erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao ter declarado, no n.º 81 do acórdão recorrido, que aquela instituição deveria ter transmitido a HF o parecer do Comité Consultivo e, o segundo, ao erro de direito cometido pelo Tribunal Geral, no n.º 123 do acórdão recorrido, na medida em que este não se limitou a uma análise do erro manifesto de apreciação.

29 A recorrente contesta esta argumentação.

Apreciação do Tribunal de Justiça

30 Antes de mais, importa recordar que cabe ao Tribunal de Justiça suscitar oficiosamente qualquer questão respeitante à admissibilidade ou aos fundamentos do recurso de uma decisão do Tribunal Geral (v., neste sentido, Acórdão de 28 de fevereiro de 2008, Neirinck/Comissão, C-17/07 P, EU:C:2008:134, n.º 38 e jurisprudência referida).

31 Há que salientar, a esse respeito, que, por um lado, ao abrigo do artigo 56.º, primeiro e segundo parágrafos, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, pode ser interposto recurso para o Tribunal de Justiça das decisões do Tribunal Geral que ponham termo à instância, por qualquer das partes que tenha sido total ou parcialmente vencida.

32 Por outro lado, o artigo 178.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça exige que os pedidos do recurso subordinado tenham por objeto a anulação, total ou parcial, da decisão do Tribunal Geral.

33 No caso em apreço, como o advogado-geral salientou, em substância, no n.º 37 das suas conclusões, uma vez que o Tribunal Geral negou provimento ao recurso da recorrente e, assim, o pedido desta destinado a obter a anulação da decisão controvertida, não se pode considerar que o Parlamento foi vencido.

34 Uma vez que pretendem apenas, na realidade, obter uma substituição de fundamentos no que respeita à análise efetuada pelo Tribunal Geral nos n.ºs 80 a 81 e 123 do acórdão recorrido, os dois fundamentos do recurso subordinado não podem ser acolhidos (v., neste sentido, Acórdão de 27 de março de 2019, Canadian Solar Emea e o./Conselho, C-236/17 P, EU:C:2019:258, n.º 75 e jurisprudência referida).



35 Daqui decorre que há que julgar os dois fundamentos do recurso subordinado inadmissíveis.

36 Quanto ao pedido do Parlamento relativo à determinação da parte que deve suportar as despesas, basta recordar que, por força do artigo 58.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, não pode ser interposto recurso que tenha por único fundamento o montante das despesas ou a determinação da parte que as deve suportar. Ora, na medida em que os dois fundamentos do recurso subordinado são inadmissíveis, este pedido do Parlamento não pode ser acolhido.

37 Atendendo às considerações precedentes, é negado provimento ao recurso subordinado na sua totalidade.

Quanto ao recurso principal

38 Em apoio do seu recurso para o Tribunal de Justiça, a recorrente invoca três fundamentos. O primeiro é relativo à violação do direito a ser ouvido previsto no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta. O segundo é relativo à violação do artigo 41.º, n.º 1, da Carta e do dever de fundamentação que incumbe ao Tribunal Geral, bem como à desvirtuação do conteúdo do processo e dos seus argumentos. O terceiro é relativo à violação do artigo 31.º, n.º 1, da Carta, do artigo 12.º -A, n.ºs 1 e 3, do Estatuto e do artigo 24.º do mesmo Estatuto.

Argumentos das partes

39 Segundo a recorrente, em primeiro lugar, o Tribunal Geral violou o artigo 12.º -A, n.ºs 1 e 3, do Estatuto e o artigo 24.º do mesmo Estatuto ao apenas ter em conta, nos n.ºs 84 e 85 do acórdão recorrido, um dos objetivos do tratamento de um pedido de assistência, nomeadamente o que consiste em recuperar a serenidade no serviço em causa, sem ter em conta outro desses objetivos que tinha, no entanto, sido recordado no n.º 83 do mesmo acórdão, nomeadamente a aplicação concreta da proibição de qualquer forma de assédio moral.

40 Em segundo lugar, o acórdão recorrido está viciado por falta de fundamentação e contradição na medida em que o Tribunal Geral considerou que as atas de audição das testemunhas não deviam ser comunicadas à recorrente com vista a proteger o anonimato das mesmas testemunhas. Com efeito, o Tribunal Geral especificou, no n.º 80 do acórdão recorrido, que o parecer do Comité Consultivo podia ser elaborado sob uma forma não confidencial, respeitando o anonimato concedido às testemunhas, ao passo que não tomou posição sobre a mesma questão em relação às atas de audição. Assim, o Tribunal Geral, sem explicação, não aplicou os mesmos critérios aos dois documentos em questão quanto ao seu caráter comunicável. O Tribunal Geral entrou igualmente em contradição na medida em que não teve em conta a possível anonimização das atas de audição das testemunhas, ainda que o mesmo objetivo de garantia do anonimato das testemunhas se aplique tanto à comunicação do parecer do Comité Consultivo como às atas de audição.

41 Segundo a recorrente, na medida em que as ilegalidades que constata, nos n.ºs 83 a 85 do acórdão recorrido, levaram o Tribunal Geral a declarar que as atas de audição das testemunhas não lhe deviam ser comunicadas antes da apresentação das suas observações, o Tribunal Geral violou, com as mesmas, o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta e o seu direito a ser ouvido.

42 Em terceiro lugar, a recorrente alega, em substância, que o Tribunal Geral, no n.º 89 do acórdão recorrido, admitiu implícita, mas necessariamente, que o seu direito a ser ouvida não tinha sido garantido, ao reconhecer que, a fim de decidir sobre o pedido de assistência, a EHCA precisava das atas de audição para completar o caráter sucinto do parecer do Comité Consultivo.



43 Em quarto lugar, a recorrente entende, em substância, que, ainda que tenha admitido, no n.º 90 do acórdão recorrido, que esta, na fase contenciosa, tinha apresentado argumentos novos baseados nas atas de audição, os quais eram suscetíveis de implicar um resultado diferente quanto ao desfecho do pedido de assistência, o Tribunal Geral declarou que não havia nenhuma violação do direito a ser ouvido. Segundo a recorrente, essa apreciação do Tribunal Geral assenta na premissa errada de que as atas de audição não lhe deviam ser comunicadas.

44 Em resposta, o Parlamento considera, em substância, que há que julgar o primeiro fundamento improcedente.

45 O Parlamento sustenta, em primeiro lugar, que, nos termos do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta, a confidencialidade é um limite legítimo ao direito a ser ouvido.

46 A esse respeito, o Parlamento especifica que é indispensável garantir a confidencialidade das testemunhas nos inquéritos administrativos, não apenas em relação ao presumido assediador, mas também em relação ao queixoso, com o fim de garantir a livre expressão das testemunhas. Com efeito, por um lado, um eventual levantamento desta confidencialidade, nomeadamente durante a fase contenciosa, pode impedir a realização de inquéritos neutros e objetivos que beneficiam, sem reservas, de uma colaboração por parte de pessoas chamadas a serem ouvidas, de forma voluntária, como testemunhas. Por outro lado, a confidencialidade apresenta garantias a essas testemunhas na medida em que, desse modo, as mesmas dispõem da segurança de não terem de fazer face a represálias ou a pressões da parte das pessoas envolvidas.

47 O Parlamento acrescenta que, em conformidade com as suas regras internas na matéria, o presidente do Comité Consultivo assegura às testemunhas que os seus depoimentos permanecerão confidenciais.

48 Em segundo lugar, o Parlamento salienta que o objetivo de recuperar a serenidade no serviço é complementar e indissociável do que consiste em fazer cessar o assédio. Assim, levantar a confidencialidade pode, potencialmente, gerar conflitos no serviço ao reavivar uma eventual animosidade no mesmo. Por isso, a recorrente não pode alegar que o Tribunal Geral não tomou em conta o segundo desses objetivos.

49 Em terceiro lugar, o Parlamento sublinha que a anonimização de uma audição, concretamente a eliminação do nome das testemunhas, não basta para garantir a impossibilidade de identificação da pessoa que presta o seu depoimento, uma vez que a testemunha também pode ser identificada através de cruzamento de dados e, nomeadamente, através dos próprios factos que atesta.

50 Em quarto lugar, o Parlamento sustenta que foram dadas à recorrente todas as condições para exercer o seu direito a ser ouvida, ao abrigo do artigo 41.º da Carta, em 1 de abril de 2016, uma vez que recebeu, nessa data, a comunicação dos fundamentos em que a administração baseava a sua intenção de indeferir o seu pedido de assistência. Nesse contexto, o Parlamento recorda que, segundo o juiz da União, em matéria de assistência por assédio, o autor do pedido de assistência não beneficia de uma proteção jurídica tão ampla como a concedida no âmbito dos direitos de defesa, mas, a fim de respeitar o direito a uma boa administração, beneficia do direito a ser ouvido, em conformidade com o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta.

51 Por conseguinte, uma interpretação correta do artigo 41.º da Carta supõe que a recorrente não tenha o direito de receber todos os documentos elaborados no âmbito do tratamento do seu pedido de assistência, mas apenas os fundamentos em que a administração baseava a sua intenção de indeferir o mesmo pedido. Daqui resulta que a recorrente não pode ter acesso às atas de audição no âmbito do exercício do seu direito a ser ouvida.



52 Em quinto lugar, no que diz respeito à objeção da recorrente referente ao n.º 90 do acórdão recorrido, o Parlamento considera-o inoperante dado que, em qualquer caso, a recorrente não pode ter acesso a depoimentos que são, por natureza, confidenciais. Mesmo admitindo que a recorrente tivera tal direito, o Parlamento considera que esta não tinha aduzido nenhum argumento novo que pudesse ter tido impacto na Decisão do diretor-geral do Pessoal de 3 de junho de 2016 que indeferiu o pedido de assistência.

Apreciação do Tribunal de Justiça

53 Com o seu primeiro fundamento, a recorrente acusa o Tribunal Geral, em substância, de ter violado o direito a ser ouvido, tal como garantido no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, na medida em que este considerou que o facto de lhe ser recusado o acesso às atas de audição das testemunhas elaboradas pelo Comité Consultivo, antes da adoção da decisão controvertida, não era contrário a essa disposição.

54 Em primeiro lugar, há que salientar que é certo que a recorrente foi ouvida pela EHCA com base na carta de 8 de dezembro 2015 que expôs os fundamentos pelos quais o diretor-geral do Pessoal tencionava indeferir o seu pedido de assistência. Todavia, a recorrente não dispunha do parecer do Comité Consultivo nem das atas das audições realizadas pelo mesmo comité para redigir as suas observações relativas aos fundamentos invocados pela EHCA, nessa carta, com vista ao indeferimento do pedido de assistência.

55 Em segundo lugar, como recordou o Tribunal Geral nos n.ºs 73 e 74 do acórdão recorrido, a decisão controvertida, dado que indefere o pedido de assistência e, portanto, conclui pela inexistência de assédio moral, constitui uma medida individual tomada em relação à recorrente que a afeta desfavoravelmente, na aceção do artigo 41.º, n.º 2, da Carta.

56 Em terceiro lugar, há que salientar que, no âmbito de um procedimento como o que está em causa, a alegada vítima de assédio pode invocar o direito a ser ouvida, ao abrigo do princípio da boa administração. Com efeito, o artigo 41.º da Carta, sob a epígrafe «Direito a uma boa administração», prevê, no seu n.º 1, que todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

57 Por outro lado, esse artigo 41.º dispõe, no seu n.º 2, que o direito a uma boa administração compreende, nomeadamente, o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente, o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, bem como a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

58 Em particular, o direito a ser ouvido garante que qualquer pessoa tenha a possibilidade de dar a conhecer, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista no decurso do procedimento administrativo e antes da adoção de qualquer decisão suscetível de afetar desfavoravelmente os seus interesses (v. Acórdão de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, n.º 53).

59 Incumbe, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça verificar se o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao ter declarado, nos n.ºs 82 a 87 do acórdão recorrido, que o direito a ser ouvido não incluía a obrigação de transmitir à recorrente as atas de audição das testemunhas antes da adoção da decisão impugnada. A este respeito, o Tribunal Geral considerou que, em princípio, a fim de assegurar uma aplicação eficaz da proibição de qualquer forma de assédio moral no local de trabalho, a administração pode prever a possibilidade de assegurar às testemunhas que acei-



tem dar a sua versão dos factos controvertidos num alegado caso de assédio que os seus depoimentos permanecerão confidenciais, relativamente ao presumido assediador, bem como à suposta vítima.

60 O Tribunal de Justiça já considerou que, no âmbito de um litígio em matéria de assédio que envolve funcionários europeus, a pessoa que apresentou queixa por assédio junto da Direção do Pessoal tinha direito, a fim de poder apresentar utilmente as suas observações à instituição em causa antes de a mesma tomar uma decisão, a que lhe fosse comunicado pelo menos um resumo das declarações da pessoa acusada de assédio e das diferentes testemunhas ouvidas no decurso do procedimento de inquérito, sendo que a comunicação desse resumo deve ser efetuada, sendo caso disso, respeitando o princípio da confidencialidade. O Tribunal de Justiça referiu que assim era na medida em que essas declarações tinham sido utilizadas no relatório entregue à autoridade que tomou a decisão de não dar seguimento à queixa, o qual continha recomendações à luz das quais essa autoridade tinha baseado a sua decisão (v., neste sentido, Acórdão de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, n.º 57).

61 No caso em apreço, resulta dos n.ºs 80 e 89 do acórdão recorrido que, para decidir sobre o pedido de assistência, a EHCA dispunha não só desse parecer do Comité Consultivo, mas também das atas de audição das testemunhas, as quais lhe proporcionavam uma visão global e pormenorizada da realidade dos factos, bem como da perceção destes por diferentes membros do pessoal da unidade em causa.

62 Como o advogado-geral salientou, no n.º 62 das suas conclusões, na medida em que as atas de audição foram tidas em conta pela EHCA para efeitos de adoção da decisão controvertida, era importante que a recorrente se pudesse exprimir a respeito das mesmas. Por conseguinte, a recorrente tinha direito, a fim de poder apresentar utilmente as suas observações, a que lhe fosse comunicado, pelo menos, um resumo tanto do parecer do Comité Consultivo como das atas de audição das testemunhas, na medida em que a EHCA baseou a decisão controvertida nesses documentos.

63 No entanto, a comunicação dos referidos documentos à recorrente devia ser efetuada respeitando os interesses legítimos de confidencialidade que devem, assim, ser ponderados com o direito a ser ouvido (v., neste sentido, Acórdão de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, n.º 57).

64 O Tribunal Geral entendeu, no n.º 83 do acórdão recorrido, que a administração podia prever a possibilidade de assegurar às testemunhas ouvidas no âmbito de um inquérito que os seus depoimentos permaneceriam confidenciais.

65 Ora, essa liberdade concedida à administração não é necessariamente incompatível com o respeito do direito a ser ouvido da pessoa que denunciou os factos constitutivos de assédio.

66 Com efeito, a fim de garantir a confidencialidade dos depoimentos e os objetivos que a mesma protege, ao mesmo tempo que se assegura que a recorrente é utilmente ouvida antes de ser tomada uma decisão que lhe cause prejuízo, como o advogado-geral sublinhou, no n.º 71 das suas conclusões, pode recorrer-se a determinadas técnicas como o anonimato, ou a divulgação do essencial dos depoimentos sob a forma de resumo, ou ainda a ocultação de certas partes do conteúdo desses depoimentos (v., neste sentido, Acórdão de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, n.º 59).



67 Ora, o Tribunal Geral considerou que a EHCA não tinha violado o direito a ser ouvido da recorrente ao recusar transmitir-lhe as atas de audição das testemunhas antes da adoção da decisão controvertida, sem indagar se era possível conciliar o respeito dos interesses legítimos de confidencialidade com esse direito.

68 Além disso, há que sublinhar que técnicas como as mencionadas no n.º 66 do presente acórdão foram precisamente utilizadas no processo no Tribunal Geral, que ordenou ao Parlamento a apresentação de uma versão anonimizada das atas em causa, com ocultações parciais.

69 Por conseguinte, como o advogado-geral salientou, no n.º 76 das suas conclusões, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não ter declarado que era contrário às exigências decorrentes do artigo 41.º da Carta o facto de não ter sido comunicado à recorrente, pelo menos, um resumo anonimizado das declarações das diferentes testemunhas e de aquela não ter podido ser ouvida a respeito das mesmas, de tal modo que a recorrente não foi colocada em posição de apresentar utilmente observações sobre o seu conteúdo antes de o diretor-geral do Pessoal adotar a decisão controvertida, que a afetava desfavoravelmente.

70 Resulta do exposto que há que julgar procedente o primeiro fundamento do recurso principal e anular o acórdão recorrido na totalidade com este fundamento, sem que seja necessário examinar os outros argumentos invocados pela recorrente no âmbito deste fundamento de recurso nem os outros fundamentos do recurso principal.

Quanto ao recurso perante o Tribunal Geral

71 Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, segundo período, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, este pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.

72 Ora, importa recordar que resulta de jurisprudência constante que uma violação dos direitos de defesa, em particular do direito a ser ouvido, só implica a anulação de uma decisão adotada no termo de um procedimento se, não tendo existido essa irregularidade, o procedimento pudesse conduzir a um resultado diferente (Acórdãos de 10 de setembro de 2013, G. e R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, n.º 38, e de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, n.º 76).

73 Por conseguinte, como resulta do n.º 69 do presente acórdão, foi violado o artigo 41.º da Carta pelo facto de não ter sido comunicado à recorrente, pelo menos, um resumo anonimizado das declarações das diferentes testemunhas e de aquela não ter podido ser ouvida a respeito das mesmas, de tal modo que a recorrente não foi colocada em posição de apresentar utilmente observações sobre o seu conteúdo antes de o diretor-geral do Pessoal adotar a decisão controvertida, que a afetava desfavoravelmente. Ora, como salientou o advogado-geral, nos n.ºs 121 a 123 das suas conclusões, essa falta de comunicação constitui uma irregularidade que afetou inevitavelmente tanto o parecer do Comité Consultivo como a decisão controvertida. Com efeito, se tivesse sido concedida à recorrente a possibilidade de ser utilmente ouvida, esta poderia ter convencido o diretor-geral do Pessoal de que era possível outra apreciação dos factos e dos diferentes elementos de contexto, determinante para esta decisão, e de que lhes devia ser aplicada uma ponderação diferente.

74 Por conseguinte, não se pode excluir que a decisão do diretor-geral do Pessoal sobre o pedido de assistência apresentado pela recorrente tivesse sido positiva.

75 Por conseguinte, há que anular a decisão controvertida.



76 No que se refere aos pedidos destinados a obter a reparação do dano formulados pela recorrente, importa salientar que a anulação da decisão controvertida constitui uma reparação adequada de qualquer dano moral que a recorrente possa ter sofrido no caso vertente.

77 Os pedidos destinados a obter a reparação desse dano moral não têm, portanto, objeto e não há que conhecer dos mesmos (v., neste sentido, Acórdão de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, n.º 81).

78 Nestas condições, os pedidos formulados pela recorrente destinados a obter a reparação do seu dano devem ser julgados improcedentes.

Quanto às despesas

79 Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas.

80 Em conformidade com o artigo 138.º, n.º 1, desse regulamento, aplicável ao processo de recurso de decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 184.º, n.º 1, deste diploma, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

81 Tendo o Parlamento sido vencido no essencial dos seus pedidos, há que condená-lo a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela recorrente, relativas, em conformidade com os pedidos desta, tanto ao processo em primeira instância como ao processo de recurso do acórdão do Tribunal Geral.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) O Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 29 de junho de 2018, HF/Parlamento (T-218/17, EU:T:2018:393), é anulado.

2) A Decisão do diretor-geral do Pessoal do Parlamento Europeu, agindo na qualidade de entidade habilitada a celebrar contratos de admissão dessa instituição, de 3 de junho de 2016, de indeferir o pedido de assistência, na aceção do artigo 24.º do Estatuto dos Funcionários da União Europeia, solicitado por HF, é anulada.

3) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

4) O Parlamento Europeu é condenado a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas por HF, relativas tanto ao processo em primeira instância como ao processo de recurso do acórdão do Tribunal Geral.

Assinaturas»



- Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 25 de junho de 2020, processos apensos C-762/18 e C-37/19, EU:C:2020:504 (QH contra Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria e CV contra Iccrea Banca SpA) - Reenvio prejudicial — Política social — Proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores — Diretiva 2003/88/CE — Artigo 7.º — Trabalhador despedido ilicitamente e reintegrado nas suas funções por decisão judicial — Exclusão do direito a férias anuais remuneradas não gozadas no período compreendido entre o despedimento e a reintegração — Inexistência do direito a uma retribuição financeira pelas férias anuais não gozadas no mesmo período em caso de cessação posterior da relação laboral:

«Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 7.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9), e do artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2 Esses pedidos foram apresentados no âmbito de dois litígios entre, por um lado, QH e o Varhoven kasatsionen sad na Republika Bulgaria (Supremo Tribunal de Cassação, Bulgária) (a seguir «Supremo Tribunal de Cassação»), relativamente à aplicação, por parte deste último, de uma jurisprudência alegadamente incompatível com o direito da União e que tem como efeito privar QH de uma indemnização pelas férias anuais remuneradas não gozadas no período compreendido entre a data do seu despedimento ilícito e a da sua reintegração no seu posto de trabalho (processo C-762/18) e, por outro, CV e a Iccrea Banca SpA, a propósito de factos semelhantes (processo C-37/19).

Quadro jurídico

Direito da União

3 O considerando 5 da Diretiva 2003/88 enuncia:

«Todos os trabalhadores devem beneficiar de períodos de descanso suficientes. O conceito de “descanso” deve ser expresso em unidades de tempo, ou seja, em dias, horas e/ou suas frações. Os trabalhadores da Comunidade devem beneficiar de períodos mínimos de descanso — diários, semanais e anuais — e de períodos de pausa adequados. Assim sendo, é conveniente prever igualmente um limite máximo para o horário de trabalho semanal.»

4 Sob a epígrafe «Férias anuais», o artigo 7.º desta diretiva tem a seguinte redação:

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

2. O período mínimo de férias anuais remuneradas não pode ser substituído por retribuição financeira, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho.»

Direito búlgaro

Código do Trabalho

5 Nos termos do artigo 155.º, n.º 1, do Kodeks na truda (Código do Trabalho), «[t]odos os trabalhadores têm direito a férias anuais remuneradas».



6 Em conformidade com o artigo 224.º, n.º 1, deste código:

«Em caso de cessação da relação laboral, o trabalhador tem direito a uma retribuição financeira pelas férias anuais remuneradas não gozadas [...]»

7 O artigo 225.º do referido código prevê:

«1. Em caso de despedimento ilícito, o trabalhador tem direito ao pagamento pelo empregador de uma indemnização no montante igual ao da sua remuneração ilíquida pelo período durante o qual continuou sem posto de trabalho devido a esse despedimento, sendo, no entanto, o limite máximo seis meses.

2. Se, durante o período referido no número anterior, o trabalhador tiver ocupado um posto de trabalho pior remunerado, tem direito ao pagamento da diferença salarial. Este direito é igualmente concedido ao trabalhador que tenha sido ilicitamente transferido para outro posto de trabalho pior remunerado.
[...]

8 O artigo 354.º, n.º 1, do mesmo código tem a seguinte redação:

«Considera-se tempo de trabalho o período em, nas seguintes situações, que não existiu uma relação laboral porque:

1. O trabalhador ficou desempregado devido a um despedimento que as autoridades competentes declararam ilícito: desde a data do despedimento até à data da reintegração no posto de trabalho do trabalhador em causa.
[...]

Código de Processo Civil

9 Nos termos do artigo 290.º do grazhdanski protsesualen kodeks (Código de Processo Civil):

«(1) O recurso é examinado por uma formação de três juízes [do Supremo Tribunal de Cassação] em audiência pública.

(2) [O Supremo Tribunal de Cassação] verifica a regularidade da sentença recorrida apenas à luz dos fundamentos invocados no recurso.»

10 O artigo 291.º do Código de Processo Civil prevê:

«Quando a sentença recorrida tiver sido proferida num contexto de jurisprudências divergentes:

1. [O Supremo Tribunal de Cassação] indica, numa decisão fundamentada, qual das jurisprudências divergentes considera adequada; neste caso, profere uma decisão no processo com base nessa jurisprudência;

2. Quando declare que, nas decisões, a jurisprudência é errada, indica a razão numa decisão fundamentada; neste caso, profere uma decisão interpretando a lei com base nas circunstâncias do caso concreto;



3. Quando declare que as jurisprudências divergentes não são aplicáveis ao litígio, indica a razão numa decisão fundamentada; neste caso, profere uma decisão interpretando a lei com base nas circunstâncias do caso concreto.»

Direito italiano

11 O artigo 36.º, terceiro parágrafo, da Costituzione della Repubblica Italiana (Constituição da República Italiana) dispõe:

«O trabalhador tem direito a um período de descanso semanal e a férias anuais remuneradas, aos quais não pode renunciar.»

12 O artigo 10.º do decreto legislativo n.º 66 — Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (Decreto Legislativo n.º 66, que transpõe as Diretivas 93/104/CE e 2000/34/CE, relativas a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho), de 8 de abril de 2003 (GURI n.º 87, de 14 de abril de 2003, Supplemento Ordinario n.º 61), na sua versão aplicável aos factos no processo C-37/19, tem a seguinte redação:

«[...] [O] trabalhador tem direito a férias anuais remuneradas de pelo menos quatro semanas. Sem prejuízo das disposições das convenções coletivas ou das regras específicas relativas às categorias referidas no artigo 2.º, n.º 2, o trabalhador deve gozar pelo menos duas semanas deste período, consecutivas mediante pedido, durante o ano em que esse direito foi adquirido, e, relativamente às duas semanas restantes, nos 18 meses seguintes ao fim do ano em que esse direito foi adquirido.

Este período mínimo de quatro semanas não pode ser substituído pela indemnização por férias não gozadas, salvo em caso de cessação da relação laboral [...]

13 Sob a epígrafe «Férias», o artigo 52.º do Contratto collettivo nazionale di lavoro per le Banche di Credito Cooperativo, Casse Rurali ed Artigiane (Convenção Coletiva Nacional para os Bancos de Crédito Cooperativo, Caixas de Crédito Agrícolas e Artesanais), de 7 de dezembro de 2000, na sua versão aplicável aos factos no processo C-37/19, prevê:

«[...]»

O direito a férias é irrenunciável. As férias devem ser gozadas durante o ano civil partia que se referem.

Em caso de cessação da relação laboral, ao trabalhador que não tenha gozado total ou parcialmente as férias relativas ao ano civil em curso, vencidas [...], à razão de um duodécimo do período de férias anuais por cada mês completo de serviço prestado a partir de 1 de janeiro, tem direito a uma compensação correspondente à retribuição dos dias de férias anuais não gozados.

Em caso de ausência do trabalhador no serviço, o período de férias remuneradas devido é reduzido em tantos duodécimos quantos os meses completos de ausência.

[...]»

14 O artigo 53.º desta convenção coletiva, sob a epígrafe «Licenças especiais por feriados abolidos», dispõe:

«Atendendo às normas jurídicas em matéria de dias feriados, são atribuídos dias de férias e/ou de licença especial que deverão ser gozados durante o ano civil, incluindo em prolongamento dos períodos de férias.



[...]

Os dias de licença acima referidos que não tiverem sido gozados durante o ano civil, seja qual for a razão, [...] são liquidados com base na última retribuição auferida no ano de referência».

15 Resulta, em substância, do pedido de decisão prejudicial no processo C-37/19 que, na sua versão em vigor à data dos factos no processo principal, o artigo 18.º da legge n.º 300/1970 (Lei n.º 300/1970), de 20 de maio de 1970 (GURI n.º 131, de 27 de maio de 1970), sob a epígrafe «Proteção do trabalhador em caso de despedimento ilícito», previa que, nesse caso, o juiz, na decisão em que declare a nulidade do despedimento considerado discriminatório, ordena ao empregador a reintegração do trabalhador no local de trabalho, independentemente do motivo formal invocado e do número de trabalhadores empregados pelo empregador. O juiz condena igualmente o empregador a pagar ao trabalhador uma indemnização pelo prejuízo causado pelo despedimento cuja nulidade ou invalidade foi declarada.

Litígios do processo principal, questões prejudiciais e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

Processo C-762/18

16 QH, trabalhadora numa escola, foi despedida por decisão de 29 de abril de 2004. Por sentença do Rayonen sad Plovdiv (Tribunal de Primeira Instância de Plovdiv, Bulgária), transitada em julgado, esse despedimento foi declarado ilícito e QH foi reintegrada no seu posto de trabalho em 10 de novembro de 2008.

17 Por decisão de 13 de novembro de 2008, QH foi novamente despedida. Este último não foi objeto de recurso.

18 Em 1 de julho de 2009, QH intentou, no Rayonen Sad Plovdiv (Tribunal de Primeira Instância de Plovdiv), uma ação contra a escola que a empregava, pedindo, nomeadamente, o pagamento do montante de 7 125 levs búlgaros (BGN) (cerca de 3 641 euros), a título de 285 dias de férias anuais remuneradas não gozadas, ou seja, 57 dias por ano relativamente ao período compreendido entre 30 de abril de 2004 e 13 de novembro de 2008, bem como do montante de 1 100 BGN (cerca de 562 euros), a título do atraso no pagamento dessas indemnizações relativamente ao período compreendido entre 13 de novembro de 2008 e 1 de julho de 2009.

19 Essa ação foi julgada improcedente por Sentença de 15 de abril de 2010, que foi confirmada em sede de recurso por Sentença de 10 de fevereiro de 2011 do Okrazhen sad Plovdiv (Tribunal Regional de Plovdiv, Bulgária).

20 QH interpôs recurso desta última sentença no Supremo Tribunal de Cassação. Por Despacho de 25 de outubro de 2011, o referido órgão jurisdicional não admitiu esse recurso e confirmou o mérito da Sentença de 15 de abril de 2010, proferida em primeira instância pelo Rayonen Sad Plovdiv (Tribunal de Primeira Instância de Plovdiv), tal como confirmada em sede de recurso.

21 Em especial, o Supremo Tribunal de Cassação considerou que a declaração, pelos juízes que conhecem do mérito da causa, de improcedência do pedido que lhes foi submetido por QH e que visava, em substância, obter o reconhecimento de que um trabalhador despedido ilicitamente pudesse beneficiar de uma indemnização pelas férias anuais remuneradas não gozadas relativamente ao período compreendido entre a data do despedimento e a data da sua reintegração no seu posto de trabalho por força de uma sentença transitada em julgado, era conforme à sua jurisprudência vinculativa.



22 Segundo essa jurisprudência, durante o período entre a cessação da relação laboral e a anulação do despedimento por uma sentença transitada em julgado e a reintegração do trabalhador despedido ilicitamente no seu posto de trabalho anterior, deve considerar-se que este último não prestou um verdadeiro trabalho a título da relação laboral, de forma que, relativamente a esse período, não se constitui nenhum direito a férias anuais remuneradas na esfera do trabalhador e, em caso de novo despedimento, o empregador não deve ao trabalhador, relativamente ao referido período, nenhuma indemnização pelas férias anuais remuneradas não gozadas, conforme prevista no artigo 224.º, n.º 1, do Código do Trabalho.

23 QH intentou no órgão jurisdicional de reenvio, o Rayonen Sad Haskovo (Tribunal Regional de Haskovo, Bulgária), uma ação de indemnização contra o Supremo Tribunal de Cassação, destinada à reparação dos prejuízos que considera ter sofrido devido ao facto de esse órgão jurisdicional ter violado o direito da União no seu Despacho de 25 de outubro de 2011. Em apoio dessa ação, QH alega, designadamente, que o Supremo Tribunal de Cassação devia ter aplicado o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e ter-lhe reconhecido o direito a férias anuais remuneradas relativamente ao período durante o qual não pôde beneficiar das mesmas devido ao seu despedimento ilícito. QH acrescenta que, caso o Supremo Tribunal de Cassação tivesse dúvidas quanto à possibilidade de aplicar essa disposição, enquanto órgão jurisdicional supremo, devia ter submetido um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos do artigo 267.º TFUE, relativamente à interpretação dessa disposição de direito da União. Assim, segundo QH, o incumprimento da obrigação de submeter o reenvio que incumbia ao Supremo Tribunal de Cassação deve ser considerado um ato ilícito que causou um dano a QH, nos montantes reclamados.

24 Nessas condições, o Rayonen Sad Haskovo (Tribunal Regional de Haskovo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 7.º, n.º 1, da [Diretiva 2003/88] ser interpretado no sentido de que se opõe a um regime jurídico e/ou a uma jurisprudência nacionais segundo os quais um trabalhador que foi despedido ilicitamente e posteriormente reintegrado no seu posto de trabalho por decisão judicial não tem direito a férias anuais remuneradas durante o período compreendido entre a data do despedimento e a data da reintegração no posto de trabalho?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: deve o artigo 7.º, n.º 2, da [Diretiva 2003/88] ser interpretado no sentido de que se opõe a um regime jurídico e/ou uma jurisprudência nacionais segundo os quais, caso a relação laboral desse trabalhador cesse novamente, este não tem direito a uma compensação financeira pelas férias anuais remuneradas não gozadas entre a data do anterior despedimento e a data da reintegração no posto de trabalho?»

Processo C-37/19

25 CV, trabalhadora da Iccrea Banca, foi despedida por carta de 11 de julho de 2002, na sequência de um despedimento coletivo. No entanto, por Despacho de 4 de setembro de 2003, o Tribunale di Roma (Tribunal de Primeira Instância de Roma, Itália) ordenou a reintegração de CV no seu posto de trabalho, a partir de 6 de outubro de 2003.

26 Por cartas de 13 de outubro e de 15 de novembro de 2003, a Iccrea Banca rescindiu, novamente, o contrato de trabalho de CV com efeitos imediatos. No entanto, os dois atos de despedimento foram declarados ilícitos por decisões judiciais transitadas em julgado e CV foi reintegrada no seu posto de trabalho a partir de 26 de setembro de 2008.



27 Em 17 de setembro de 2010, o contrato de trabalho de CV foi novamente rescindido.

28 Entretanto, CV intentou duas ações no Tribunale di Roma (Tribunal de Primeira Instância de Roma) e obteve deste último dois decretos que condenaram a Iccrea a pagar, primeiro, a quantia de 3 521 euros, acrescido de despesas acessórias, a título do montante devido por 30,5 dias de férias e cinco dias de licença vencidos e não gozados a título de feriados abolidos, relativamente ao ano de 2003, e, segundo, a quantia de 2 596,16 euros, acrescido de despesas acessórias, a título do montante devido por 27 dias de férias e cinco dias de licença vencidos e não gozados, relativamente ao ano de 2004, a título de feriados abolidos.

29 Na sequência da oposição deduzida pela Iccrea Banca, o Tribunale di Roma (Tribunal de Primeira Instância de Roma) revogou o primeiro decreto de injunção e condenou-a a pagar o montante ilíquido de 3 784,82 euros, com o mesmo fundamento, mas no limite do período anterior à data do segundo despedimento. Por outro lado, o Tribunale di Roma (Tribunal de Primeira Instância de Roma) revogou o segundo decreto de injunção relativamente aos direitos reclamados para o ano de 2004.

30 CV recorreu dessas sentenças. A Corte d'appello di Roma (Tribunal de Recurso de Roma, Itália), remetendo para jurisprudência precedente da Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália), negou provimento a esses recursos, com o fundamento de que, durante o período objeto do pedido de CV, esta não tinha prestado um trabalho efetivo e que o direito à retribuição substitutiva das férias e das licenças só podia ser reconhecido se tivesse sido exercida a atividade profissional durante o período de referência.

31 CV interpôs recurso dessas decisões da Corte d'appello di Roma (Tribunal de Recurso de Roma) no órgão jurisdicional de reenvio, a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação).

32 O órgão jurisdicional de reenvio esclarece que o pedido objeto do processo que lhe foi submetido está limitado à declaração do direito de CV à retribuição substitutiva das férias e licenças não gozadas relativamente ao período entre 15 de novembro de 2003 e 31 de dezembro de 2004. Em especial, segundo esse órgão jurisdicional, no que se refere a este período, coloca-se a questão de saber se, com base no artigo 31.º da Carta e do artigo 7.º da Diretiva 2003/88, o trabalhador despedido ilicitamente e posteriormente reintegrado no seu posto de trabalho tem direito à retribuição substitutiva das férias anuais remuneradas não gozadas relativamente ao período entre o seu despedimento e a sua reintegração.

33 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio considera, antes de mais, que, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 7.º da Diretiva 2003/88, não se pode excluir que o exercício da atividade profissional durante o período de referência não seja uma condição sine qua non do direito às férias anuais remuneradas e que, em todo o caso, a influência de fatores externos não imputáveis ao trabalhador possa ser pertinente para efeitos do reconhecimento de uma retribuição substitutiva das férias anuais remuneradas não gozadas.

34 Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha determinados aspetos pertinentes da jurisprudência italiana em matéria de despedimento, de reintegração no posto de trabalho e do direito à indemnização por férias não gozadas em caso de reintegração.

35 Em especial, por um lado, o órgão jurisdicional de reenvio precisa que a jurisprudência italiana é constante no que se refere a considerar que, quando o juiz declara a ilicitude da rescisão, o trabalhador tem, em princípio, direito à reintegração no seu posto de trabalho. A decisão judicial que ordena a reintegração do trabalhador tem como efeito restabelecer a relação laboral, devendo esta, por conseguinte, ser considerada reconstituída para todos os efeitos jurídicos e económicos apenas com base na decisão do juiz, sem que seja necessário o empregador proceder a



uma nova contratação. Por outro lado, a declaração pelo juiz da ilicitude do despedimento e a injunção de reintegração que se segue, nos termos do artigo 18.º da Lei n.º 300/1970, implica a reconstituição de jure da relação laboral que, por conseguinte, desse deve considerar que nunca foi rescindida.

36 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio refere a sua jurisprudência segundo a qual, em caso de despedimento declarado ilícito, a atribuição ao trabalhador das remunerações auferidas no período entre a data de comunicação do despedimento e a data do exercício do direito de opção pela retribuição substitutiva da reintegração não inclui a retribuição substitutiva das férias não gozadas nem a relativa às licenças especiais pela redução mensal do horário de trabalho. Segundo indicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, esta solução é justificada à luz do carácter híbrido dessas retribuições, destinadas ao mesmo tempo à reparação de um prejuízo e ao pagamento de uma remuneração, pelo que só são devidas no caso de o trabalhador, em situação de serviço efetivo, ter exercido a sua atividade durante todo o ano sem gozar as férias. O trabalhador despedido não está na mesma situação, uma vez que, durante o período compreendido entre a rescisão do seu contrato de trabalho e o exercício da opção pela retribuição, esteve numa situação de descanso, ainda que «forçada».

37 Nestas circunstâncias, a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal Cassação) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem os artigos 7.º, n.º 2 da Diretiva 2003/88 e 31.º, n.º 2, da [Carta], mesmo considerados separadamente, ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições ou práticas nacionais segundo as quais, após a cessação da relação de trabalho, o trabalhador não tem direito a que lhe seja paga uma compensação pecuniária pelas férias vencidas e não gozadas [e por um instituto jurídico como as chamadas “Festività soppresse” (dias de licença correspondentes a feriados abolidos), equiparáveis pela natureza e função às férias anuais], num contexto em que não pôde exercer o referido direito, antes da cessação da relação de trabalho, por facto ilícito imputável ao empregador (despedimento declarado ilícito pelo órgão jurisdicional nacional por sentença transitada em julgado que determinou a ripristinação da relação laboral com efeitos retroativos), no tocante ao período compreendido entre a conduta do empregador e a posterior reintegração?»

38 Por decisão do presidente da Primeira Secção de 2 de março de 2020, os processos C-762/18 e C-37/19 foram apensados para efeitos do acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à competência do Tribunal de Justiça no processo C-762/18

39 Em primeiro lugar, o Governo búlgaro alega que o Tribunal de Justiça não tem competência para analisar as questões submetidas no âmbito do processo C-762/18, na medida em que a ação de responsabilidade de QH está diretamente ligada ao seu primeiro despedimento e esse despedimento ocorreu em 29 de abril de 2004, ou seja, antes da adesão da República da Bulgária à União Europeia, a saber, em 1 de janeiro de 2007.

40 A este respeito, há que salientar que, como resulta dos n.ºs 21 a 23 do presente acórdão, o pedido de QH visa o pagamento de uma indemnização pelos prejuízos resultantes da alegada violação, pelo Supremo Tribunal de Cassação, do artigo 7.º da Diretiva 2003/88, na medida em que esse órgão jurisdicional aplicou uma jurisprudência nacional, relativa aos efeitos jurídicos da anulação desse primeiro despedimento e da reintegração do interessado no seu posto de traba-



lho, incompatível com esta disposição do direito da União. No processo C-762/18, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se assim sobre a compatibilidade dessa jurisprudência nacional com a referida disposição, pelo que as questões que submete estão relacionadas com as consequências jurídicas decorrentes da anulação do primeiro despedimento de QH e com a sua reintegração no seu posto de trabalho.

41 Como resulta do artigo 2.º do Ato relativo às condições de adesão da República da Bulgária e da Roménia e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 2005, L 157, p. 203), as disposições dos Tratados originários e os atos adotados pelas instituições antes da adesão, nomeadamente a Diretiva 2003/88, vinculam a República da Bulgária a partir da data da sua adesão, sendo por isso aplicáveis aos efeitos futuros de situações surgidas antes da adesão (v., por analogia, Acórdão de 14 de fevereiro de 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, n.º 42 e jurisprudência referida).

42 Ora, embora o primeiro despedimento de QH tenha ocorrido antes da adesão da República da Bulgária à União, a sua anulação e a reintegração de QH no seu posto de trabalho, cujas consequências jurídicas são objeto do processo principal, ocorreram ambas depois dessa data. Por conseguinte, o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 aplica-se *ratione temporis* aos efeitos desta anulação e desta reintegração, na medida em que estes efeitos se produziram depois de 1 de janeiro de 2007.

43 Em segundo lugar, no âmbito do processo C-762/18, tanto o Supremo Tribunal de Cassação como o Governo búlgaro alegam que, durante o período compreendido entre a data do primeiro despedimento de QH e a data da sua reintegração no seu posto de trabalho, esta não tinha a qualidade de «trabalhador» na aceção da Diretiva 2003/88 e, por isso, não estava abrangida pelo âmbito de aplicação desta diretiva nem, em geral, pelo âmbito de aplicação do direito da União, pelo que o Tribunal de Justiça não tem competência para se pronunciar sobre as questões submetidas neste processo.

44 A este respeito, há que salientar que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a Diretiva 2003/88 é apenas aplicável aos trabalhadores e que deve ser considerada «trabalhador» uma pessoa que realiza, durante um certo tempo, em benefício de outra e sob a sua direção, prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração (v., neste sentido, Acórdão de 20 de novembro de 2018, Sindicatul Familia Constanța e o., C-147/17, EU:C:2018:926, n.ºs 40 e 41).

45 No caso em apreço, as questões submetidas no âmbito do processo C-762/18 são relativas ao direito a férias anuais remuneradas no contexto de um despedimento ilícito de um trabalhador e da sua reintegração no seu posto de trabalho, nos termos do direito nacional, por força de uma decisão judicial.

46 Ora, resulta da decisão de reenvio que, nos termos do direito búlgaro, a declaração da ilicitude de um despedimento implica que o período compreendido entre a data do despedimento e a data da reintegração da pessoa em causa no seu posto de trabalho deve ser considerado, retroativamente, parte da duração de serviço desta pessoa no seu empregador.

47 Por conseguinte, a Diretiva 2003/88 aplica-se *ratione materiae* ao litígio principal neste processo.

48 Decorre das considerações precedentes que o Tribunal de Justiça é chamado a interpretar as disposições do direito da União aplicáveis a esse litígio no processo principal, pelo que tem competência para responder às questões submetidas no processo C-762/18.



Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial no processo C-37/19

49 A Iccrea Banca e o Governo italiano duvidam da admissibilidade do pedido de decisão prejudicial no processo C-37/19, pelo facto de a decisão de reenvio neste processo estar viciada de uma falta de precisão e de clareza no que se refere aos factos e à regulamentação ou práticas nacionais que são eventualmente contrárias ao direito da União.

50 A este respeito, há que declarar que o órgão jurisdicional de reenvio identifica de forma juridicamente suficiente as disposições do direito da União cuja interpretação é necessária e a jurisprudência nacional que pode ser incompatível com essas disposições. Por outro lado, os elementos contidos no pedido de decisão prejudicial permitem compreender a questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, bem como o contexto no qual foi colocada.

51 Daqui resulta que o pedido de decisão prejudicial no processo C-37/19 é admissível.

Quanto à primeira questão no processo C-762/18

52 Com a sua primeira questão no processo C-762/18, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma jurisprudência nacional por força da qual um trabalhador despedido ilicitamente e posteriormente reintegrado no seu posto de trabalho, em conformidade com o direito nacional, na sequência da anulação do seu despedimento por uma decisão judicial, não tem direito a férias anuais remuneradas no período compreendido entre a data do despedimento e a data da sua reintegração no seu posto de trabalho, pelo facto de, durante este período, o referido trabalhador não ter realizado um trabalho efetivo ao serviço do empregador.

53 A este respeito, em primeiro lugar, importa recordar que, como resulta da própria redação do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, todos os trabalhadores beneficiam de férias anuais remuneradas de pelo menos quatro semanas. Este direito a férias anuais remuneradas deve ser considerado um princípio do direito social da União que reveste especial importância, cuja aplicação pelas autoridades nacionais competentes apenas pode ser efetuada dentro dos limites expressamente enunciados pela própria Diretiva 2003/88 (Acórdão de 29 de novembro de 2017, King, C-214/16, EU:C:2017:914, n.º 32 e jurisprudência referida).

54 Por outro lado, importa assinalar que o direito a férias anuais remuneradas não só reveste, enquanto princípio do direito social da União, uma especial importância, como está também expressamente consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta, à qual o artigo 6.º, n.º 1, TUE reconhece o mesmo valor jurídico que os Tratados (Acórdão de 21 de junho de 2012, ANGED, C-78/11, EU:C:2012:372, n.º 17 e jurisprudência referida).

55 Além disso, como já declarou o Tribunal de Justiça, o direito a férias anuais remuneradas não pode ser interpretado de forma restritiva (Acórdão de 30 de junho de 2016, Sobczyszyn, C-178/15, EU:C:2016:502, n.º 21 e jurisprudência referida).

56 Por último, resulta dos termos da Diretiva 2003/88 e da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, embora caiba aos Estados-Membros definir as condições de exercício e de execução do direito a férias anuais remuneradas, estes devem abster-se de sujeitar a qualquer condição a própria constituição do referido direito, que resulta diretamente desta diretiva (Acórdão de 29 de novembro de 2017, King, C-214/16, EU:C:2017:914, n.º 34 e jurisprudência referida).

57 Em segundo lugar, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o direito a férias anuais, consagrado no artigo 7.º da Diretiva 2003/88, tem uma dupla finalidade, a saber, permitir ao trabalhador dispor de um período de descanso em ligação com a



execução das tarefas que lhe incumbem nos termos do seu contrato de trabalho, por um lado, e de um período de descontração e de lazer, por outro (Acórdão de 20 de julho de 2016, Maschek, C-341/15, EU:C:2016:576, n.º 34 e jurisprudência referida).

58 Esta finalidade, que distingue o direito a férias anuais remuneradas de outros tipos de licenças que prosseguem finalidades diferentes, baseia-se na premissa de que o trabalhador efetivamente trabalhou durante o período de referência. Com efeito, o objetivo de permitir ao trabalhador descansar pressupõe que esse trabalhador tenha exercido uma atividade que justifique, para assegurar a proteção da sua segurança e da sua saúde pretendida pela Diretiva 2003/88, o benefício de um período de descanso, de descontração e de lazer. Por conseguinte, os direitos a férias anuais remuneradas devem em princípio ser determinados em função dos períodos de trabalho efetivo cumpridos nos termos do contrato de trabalho (Acórdão de 4 de outubro de 2018, Dicu, C-12/17, EU:C:2018:799, n.º 28 e jurisprudência referida).

59 No entanto, em determinadas situações específicas em que o trabalhador é incapaz de cumprir as suas funções, o direito a férias anuais remuneradas não pode ser subordinado por um Estado-Membro à obrigação de ter efetivamente trabalhado (v., neste sentido, Acórdão de 24 de janeiro de 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 20 e jurisprudência referida).

60 Tal se aplica, designadamente, no que diz respeito aos trabalhadores ausentes do trabalho devido a licença por doença durante o período de referência. Com efeito, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, relativamente ao direito a férias anuais remuneradas, esses trabalhadores são equiparados aos trabalhadores que trabalharam efetivamente durante esse período (Acórdão de 4 de outubro de 2018, Dicu, C-12/17, EU:C:2018:799, n.º 29 e jurisprudência referida).

61 Assim, segundo o artigo 7.º da Diretiva 2003/88, nenhum trabalhador que esteja de licença por doença durante o referido período de referência pode ser afetado no seu direito a férias anuais remuneradas de pelo menos quatro semanas (v., neste sentido, Acórdão de 24 de janeiro de 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 30).

62 Neste contexto, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a disposições ou a práticas nacionais segundo as quais o direito a férias anuais remuneradas se extingue no termo do período de referência e/ou de um período de transferência previsto no direito nacional, quando o trabalhador tenha estado de licença por doença durante todo ou parte do período de referência e, por conseguinte, não tenha efetivamente tido a possibilidade de exercer esse direito (Acórdão de 30 de junho de 2016, Sobczyszyn, C-178/15, EU:C:2016:502, n.º 24 e jurisprudência referida).

63 Nos termos da jurisprudência assim recordada, está, portanto, excluído que o direito do trabalhador a férias anuais mínimas remuneradas, garantido pelo direito da União, seja reduzido numa situação caracterizada pelo facto de o trabalhador não ter podido cumprir a sua obrigação de trabalhar, devido a doença, durante o período de referência (Acórdão de 19 de setembro de 2013, Reapreciação Comissão/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, n.º 34 e jurisprudência referida).

64 Assim, a Diretiva 2003/88 não permite que os Estados-Membros excluam a própria constituição do direito a férias anuais remuneradas nem que prevejam que o direito a férias anuais remuneradas de um trabalhador que tenha estado impedido de exercer esse direito se extingue no termo do período de referência e/ou de um período de transferência previsto no direito nacional (Acórdão de 29 de novembro de 2017, King, C-214/16, EU:C:2017:914, n.º 51 e jurisprudência referida).



65 Por conseguinte, há que verificar se os princípios decorrentes da jurisprudência relativa ao direito a férias anuais remuneradas de um trabalhador que, por razões de doença, não estava em condições de exercer o seu direito às referidas férias durante o período de referência e/ou o período de transferência fixado pelo direito nacional são transponíveis, *mutatis mutandis*, para uma situação como a que está em causa nos litígios nos processos principais, na qual um trabalhador despedido ilicitamente e posteriormente reintegrado no seu posto de trabalho, nos termos do direito nacional, na sequência da anulação do seu despedimento por uma decisão judicial, não realizou, durante o período compreendido entre a data do despedimento ilícito e a data da sua reintegração no seu posto de trabalho, um trabalho efetivo ao serviço do seu empregador.

66 A este respeito, há que observar que para derrogar, no que diz respeito aos trabalhadores ausentes do trabalho devido a licença por doença, o princípio de que os direitos a férias anuais remuneradas devem ser determinados em função dos períodos de trabalho efetivo, o Tribunal de Justiça baseou-se no facto de a ocorrência de uma incapacidade para o trabalho por doença ser, em princípio, imprevisível e independente da vontade do trabalhador (v., nomeadamente, neste sentido, Acórdão de 4 de outubro de 2018, *Dicu*, C-12/17, EU:C:2018:799, n.º 32 e jurisprudência referida).

67 Ora, há que observar que, tal como a ocorrência de uma incapacidade para o trabalho por doença, o facto de um trabalhador ter sido privado da possibilidade de trabalhar devido a um despedimento posteriormente declarado ilícito é, em princípio, imprevisível e independente da vontade desse trabalhador.

68 Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.º 48 das suas conclusões, o facto de o trabalhador em causa não ter, durante o período compreendido entre a data do seu despedimento ilícito e a data da sua reintegração no seu posto de trabalho, nos termos do direito nacional, na sequência da anulação desse despedimento por uma decisão judicial, realizado um trabalho efetivo ao serviço do seu empregador resulta dos atos deste último que levaram ao despedimento ilícito, sem os quais o referido trabalhador poderia ter trabalhado durante o referido período e exercido o seu direito a férias anuais.

69 Por conseguinte, numa situação como a que está em causa nos litígios nos processos principais, o período compreendido entre a data do despedimento ilícito e a data da reintegração do trabalhador no seu posto de trabalho, nos termos do direito nacional, na sequência da anulação desse despedimento por uma decisão judicial, deve ser equiparado a um período de trabalho efetivo para efeitos da determinação do direito a férias anuais remuneradas.

70 Portanto, a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao direito a férias anuais remuneradas de um trabalhador que, por motivos de doença, não estava em condições de exercer o seu direito às referidas férias durante o período de referência e/ou o período de transferência fixado pelo direito nacional é transponível, *mutatis mutandis*, para uma situação, como a que está em causa em cada dos presentes litígios nos processos principais, em que um trabalhador despedido ilicitamente e posteriormente reintegrado no seu posto de trabalho, nos termos do direito nacional, na sequência da anulação do seu despedimento por uma decisão judicial, não realizou, durante o período compreendido entre a data desse despedimento ilícito e a data da sua reintegração no seu posto de trabalho, um trabalho efetivo ao serviço do seu empregador.

71 Em terceiro lugar, há que recordar que, nas circunstâncias específicas em que se encontra um trabalhador incapacitado para o trabalho durante vários períodos de referência consecutivos, o Tribunal de Justiça declarou que, à luz não só da proteção do trabalhador que a Diretiva 2003/88 prossegue mas também da do empregador, confrontado com um risco de acumulação significativa de períodos de ausência do trabalhador e com as dificuldades que estes poderiam implicar para a organização do trabalho, o artigo 7.º desta diretiva deve ser interpretado no sentido de que



não se opõe a disposições ou práticas nacionais que limitam, através de um período de transferência de quinze meses, no termo do qual o direito a férias anuais remuneradas se extingue, a cumulação dos direitos a essas férias de um trabalhador incapacitado para o trabalho durante vários períodos de referência consecutivos (Acórdão de 29 de novembro de 2017, King, C-214/16, EU:C:2017:914, n.º 55 e jurisprudência referida).

72 No entanto, como salientou o advogado-geral no n.º 49 das suas conclusões, em circunstâncias como as dos litígios nos presentes processos principais, não se justifica uma derrogação do princípio estabelecido pelo artigo 7.º da Diretiva 2003/88, de que o direito às férias anuais remuneradas vencidas não se pode extinguir no termo do período de referência e/ou de um período de transferência fixado pelo direito nacional, quando o trabalhador não estava em condições de gozar as suas férias.

73 Com efeito, por um lado, nos termos da jurisprudência recordada no n.º 55 do presente acórdão, o direito a férias anuais remuneradas não pode ser interpretado de forma restritiva.

74 Assim, quaisquer derrogações ao regime da União em matéria de organização do tempo de trabalho previsto pela Diretiva 2003/88 devem ser objeto de uma interpretação que limite o seu alcance ao estritamente necessário para salvaguardar os interesses que essas derrogações permitem proteger (Acórdão de 29 de novembro de 2017, King, C-214/16, EU:C:2017:914, n.º 58 e jurisprudência referida).

75 Ora, em circunstâncias como as que estão em causa nos litígios nos processos principais, a proteção dos interesses do empregador não se afigura estritamente necessária e, portanto, não é, a priori, suscetível de justificar uma derrogação ao direito do trabalhador a férias anuais remuneradas.

76 Por outro lado, como salientado no n.º 68 do presente acórdão, também nessas circunstâncias, foi devido aos atos do próprio empregador, na medida em que despediu ilicitamente o trabalhador em causa, que, durante o período compreendido entre a data desse despedimento e a data da reintegração do referido trabalhador no seu posto de trabalho, este último não pôde trabalhar nem, em consequência, de exercer o seu direito a férias anuais.

77 Ora, há que recordar que cabe ao empregador assegurar que o trabalhador possa exercer o direito a férias anuais (v., neste sentido, Acórdão de 6 de novembro de 2018, Kreuziger, C-619/16, EU:C:2018:872, n.º 51 e jurisprudência referida). A este respeito, contrariamente a uma situação de cumulação de direitos a férias anuais remuneradas de um trabalhador impedido de gozar as referidas férias por motivo de doença, o empregador que não dá condições a um trabalhador para que este exerça o seu direito a férias anuais remuneradas deve assumir as respetivas consequências (Acórdão de 29 de novembro de 2017, King, C-214/16, EU:C:2017:914, n.º 63).

78 Por conseguinte, um trabalhador despedido ilicitamente e posteriormente reintegrado no seu posto de trabalho, nos termos do direito nacional, na sequência da anulação do seu despedimento por uma decisão judicial, tem o direito de invocar todos os direitos a férias anuais remuneradas vencidas durante o período compreendido entre a data do despedimento ilícito e a data da sua reintegração no seu posto de trabalho, na sequência dessa anulação.

79 Por último, há que precisar, à semelhança do advogado-geral no n.º 59 das suas conclusões, que, no caso de o trabalhador em causa ocupar outro posto de trabalho durante o período entre a data do despedimento ilícito e a data da reintegração no seu primeiro posto de trabalho, esse trabalhador não pode reclamar ao seu primeiro empregador o direito a férias anuais correspondente ao período no qual ocupou outro posto de trabalho.



80 Com efeito, nessas circunstâncias, é perante o seu novo empregador que o trabalhador em causa deve invocar o seu direito a férias anuais remuneradas correspondente a este último período.

81 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à primeira questão no processo C-762/18 que o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma jurisprudência nacional por força da qual um trabalhador despedido ilicitamente e posteriormente reintegrado no seu posto de trabalho, em conformidade com o direito nacional, na sequência da anulação do seu despedimento por uma decisão judicial, não tem direito a férias anuais remuneradas no período compreendido entre a data do despedimento e a data da sua reintegração no seu posto de trabalho, pelo facto de, durante este período, o referido trabalhador não ter realizado um trabalho efetivo ao serviço do empregador.

Quanto à segunda questão no processo C-762/18 e à única questão no processo C-37/19

82 Com a segunda questão no processo C-762/18 e a única questão no processo C-37/19, que há que analisar em conjunto, os órgãos jurisdicionais de reenvio perguntam, em substância, se o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma jurisprudência nacional por força da qual, em caso de cessação de uma relação laboral após o trabalhador em causa ter sido despedido ilicitamente e posteriormente reintegrado no seu posto de trabalho, em conformidade com o direito nacional, na sequência da anulação do seu despedimento por uma decisão judicial, esse trabalhador não tem direito a uma retribuição financeira pelas férias anuais remuneradas não gozadas durante o período compreendido entre a data do despedimento ilícito e a data da sua reintegração no seu posto de trabalho.

83 Há que recordar que o direito a férias anuais constitui apenas o primeiro dos dois componentes do direito a férias anuais remuneradas enquanto princípio essencial do direito social da União refletido pelo artigo 7.º da Diretiva 93/104/CE do Conselho, de 23 de novembro de 1993, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 1993, L 307, p. 18), e pelo artigo 7.º da Diretiva 2003/88, entretanto expressamente consagrado como direito fundamental no artigo 31.º, n.º 2, da Carta. Assim, o referido direito fundamental compreende igualmente um direito à obtenção de um pagamento, bem como, enquanto direito inerente a este direito a férias anuais «remuneradas», o direito a uma retribuição financeira a título das férias anuais não gozadas no momento da cessação da relação laboral (Acórdão de 6 de novembro de 2018, Bauer e Willmeroth, C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, n.º 58).

84 O Tribunal de Justiça sublinhou que o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88 não estabelece nenhuma condição para a aquisição do direito à retribuição financeira para além, por um lado, da cessação da relação laboral e, por outro, do facto de o trabalhador não ter gozado a totalidade das férias anuais a que tinha direito na data em que ocorreu a cessação (Acórdão de 6 de novembro de 2018, Kreuziger, C-619/16, EU:C:2018:872, n.º 31).

85 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a referida disposição deve ser interpretada no sentido de que se opõe a legislações ou práticas nacionais que preveem que, no momento da cessação da relação laboral, nenhuma retribuição financeira por férias anuais remuneradas não gozadas é paga ao trabalhador que não pôde gozar a totalidade das férias anuais a que tinha direito antes da cessação dessa relação laboral, nomeadamente porque se encontrava de licença por doença durante todo ou parte do período de referência e/ou de um período de transferência (Acórdão de 6 de novembro de 2018, Kreuziger, C-619/16, EU:C:2018:872, n.º 32 e jurisprudência referida).



86 Ora, como resulta do n.º 78 do presente acórdão, um trabalhador despedido ilicitamente e posteriormente reintegrado no seu posto de trabalho, nos termos do direito nacional, na sequência da anulação do seu despedimento por uma decisão judicial, pode invocar todos os direitos a férias anuais remuneradas vencidas durante o período compreendido entre a data do despedimento ilícito e a data da sua reintegração no seu posto de trabalho na sequência dessa anulação.

87 Por conseguinte, quando o trabalhador, à semelhança dos que estão em causa em cada um dos presentes processos, posteriormente à sua reintegração no seu posto de trabalho na sequência da anulação do seu despedimento ilícito, é novamente despedido, pode invocar, com base no artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88, uma indemnização pelas férias anuais não gozadas quando deste novo despedimento, incluindo as correspondentes ao período compreendido entre a data do despedimento ilícito e a data da sua reintegração no seu posto de trabalho.

88 No entanto, como resulta do n.º 79 do presente acórdão, quando, durante esse período, o trabalhador em causa ocupou outro posto de trabalho, não pode invocar, perante o seu primeiro empregador, uma indemnização correspondente ao período em que ocupou esse outro posto de trabalho.

89 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à segunda questão no processo C-762/18 e à única questão no processo C-37/19 que o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma jurisprudência nacional por força da qual, em caso de cessação de uma relação laboral após o trabalhador em causa ter sido despedido ilicitamente e posteriormente reintegrado no seu posto de trabalho, em conformidade com o direito nacional, na sequência da anulação do seu despedimento por uma decisão judicial, esse trabalhador não tem direito a uma retribuição financeira pelas férias anuais remuneradas não gozadas durante o período compreendido entre a data do despedimento ilícito e a data da sua reintegração no seu posto de trabalho.

Quanto às despesas

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

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

- 1) O artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma jurisprudência nacional por força da qual um trabalhador despedido ilicitamente e posteriormente reintegrado no seu posto de trabalho, em conformidade com o direito nacional, na sequência da anulação do seu despedimento por uma decisão judicial, não tem direito a férias anuais remuneradas no período compreendido entre a data do despedimento e a data da sua reintegração no seu posto de trabalho, pelo facto de, durante este período, o referido trabalhador não ter realizado um trabalho efetivo ao serviço do empregador.**
- 2) O artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma jurisprudência nacional por força da qual, em caso de cessação de uma relação laboral após o trabalhador em causa ter sido despedido ilicitamente e posteriormente reintegrado no seu posto de trabalho, em conformidade com o direito nacional, na sequência da anulação do seu despedimento por uma decisão judicial, esse**



trabalhador não tem direito a uma retribuição financeira pelas férias anuais remuneradas não gozadas durante o período compreendido entre a data do despedimento ilícito e a data da sua reintegração no seu posto de trabalho.

Assinaturas»

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 25 de junho de 2020, processo C-730/18 P, EU:C:2020:505 (SC contra Eulex Kosovo) - Recurso de decisão do Tribunal Geral — Cláusula compromissória — Pessoal das missões internacionais da União Europeia — Concurso interno — Não renovação de um contrato de trabalho — Ato dissociável do contrato:**

«Acórdão

1 Com o presente recurso, SC pede a anulação do Despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 19 de setembro de 2018, SC/Eulex Kosovo (T-242/17; a seguir «despacho recorrido», EU:T:2018:586), através do qual aquele Tribunal negou provimento ao recurso que tinha por objeto, com fundamento nos artigos 272.º e 340.º TFUE, primeiro, que fosse declarado que a Eulex Kosovo não tinha cumprido as obrigações contratuais e extracontratuais para com a recorrente, segundo, que fosse declarado que o concurso interno organizado pela Eulex Kosovo em 2016 para prover o lugar de procurador (concurso EK30077) (a seguir «concurso interno de 2016») e a não renovação do seu contrato de trabalho foram ilegais bem como, terceiro, a reparação dos danos material e moral resultantes da violação, pela Eulex Kosovo, das suas obrigações contratuais e extracontratuais.

Quadro jurídico

2 O artigo 10.º, n.º 3, da Ação Comum 2008/124/PESC do Conselho, de 4 de fevereiro de 2008, sobre a Missão da União Europeia para o Estado de Direito no Kosovo, Eulex Kosovo (JO 2008, L 42, p. 92), dispõe:

«As condições de trabalho e os direitos e obrigações do pessoal internacional e local são estipulados nos contratos a celebrar entre a Eulex Kosovo e os membros do pessoal em causa.»

Antecedentes do litígio

3 A Missão Eulex Kosovo foi criada pela Ação Comum 2008/124 e foi, em seguida, prolongada diversas vezes.

4 SC foi contratada pela Eulex Kosovo, na qualidade de procuradora, ao abrigo de cinco contratos por tempo determinado sucessivos no período entre 4 de janeiro de 2014 e 14 de novembro de 2016. Os dois primeiros contratos continham uma cláusula compromissória que designava os «tribunais de Bruxelas» (Bélgica) como sendo competentes em caso de litígio decorrente do contrato. Os três últimos contratos previam, nos respetivos artigos 21.º, que, para qualquer litígio decorrente do contrato ou relativo a este, era competente o «Tribunal de Justiça da União Europeia em aplicação do artigo 272.º [TFUE]».

5 O artigo 1.2. do último contrato entre a Eulex Kosovo e a recorrente estipula que «[o]s seguintes documentos fazem parte integrante do contrato (após validação): o CONOPS/OPLAN, incluindo o Código de Conduta (CdC) e os Procedimentos Operacionais Normalizados (PON)».

6 Em 1 de julho de 2014, SC recebeu, através do seu superior hierárquico, uma notificação relativa à organização de um concurso interno para o lugar de procurador, uma vez que, nos termos do Plano de Operação (a seguir «OPLAN»), havia que reduzir o número de procuradores e que o



artigo 4.3 dos Procedimentos Operacionais Normalizados respeitantes à reorganização (a seguir «PON respeitantes à reorganização») previa a realização de um concurso em tais circunstâncias. O concurso interno decorreu durante o verão de 2014 e foi posteriormente anulado.

7 Em 24 de junho de 2016, SC foi informada, por carta do serviço dos recursos humanos da Eulex Kosovo, que estava previsto organizar, em julho de 2016, um novo concurso interno para o lugar de procurador, devido à redução do número de lugares disponíveis.

8 Através da carta da chefe do serviço dos recursos humanos de 30 de setembro de 2016, SC foi informada de que não fora aprovada no concurso interno de 2016 (a seguir «decisão relativa ao concurso interno de 2016»). Na mesma carta, SC foi informada de que o seu contrato de trabalho, com termo em 14 de novembro de 2016, não seria renovado e que as modalidades relativas a este termo do contrato lhe seriam comunicadas posteriormente (a seguir «decisão de não renovar o contrato de trabalho»).

9 Através da carta de 10 de outubro de 2016, SC apresentou uma reclamação à chefe de missão que tinha por objeto a decisão relativa ao concurso interno de 2016 e a decisão de não renovar o contrato de trabalho.

10 Através da carta de 31 de outubro de 2016, esta chefe de missão indeferiu a reclamação de SC.

Recurso no Tribunal Geral e despacho recorrido

11 Por petição entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 25 de abril de 2017, SC interpôs um recurso que comportava, em substância, quatro pedidos. Através dos pedidos primeiro e segundo, SC requereu que o Tribunal Geral declarasse que a Eulex Kosovo não tinha cumprido as suas obrigações contratuais e extracontratuais. Através do terceiro pedido, SC pediu ao Tribunal Geral que declarasse que a decisão relativa ao concurso interno de 2016 e a decisão de não renovar o contrato de trabalho eram ilegais. Através do quarto pedido, SC pediu que a Eulex Kosovo fosse condenada a reparar os danos material e moral resultantes das suas obrigações contratuais e extracontratuais.

12 Em apoio do recurso interposto no Tribunal Geral, SC invocou cinco fundamentos. O primeiro fundamento era relativo à violação dos PON respeitantes à reorganização e dos procedimentos operacionais normalizados referentes à seleção do pessoal. O segundo fundamento era relativo à violação destes procedimentos operacionais normalizados, do Código de Conduta e de Disciplina da Eulex Kosovo, dos princípios contratuais de equidade e de boa-fé, bem como do direito a uma boa administração. Os fundamentos terceiro a quinto eram relativos, em substância, à violação de diversos princípios de direito da União e de decisões adotadas pela Eulex Kosovo. Por outro lado, SC invocou a responsabilidade contratual e extracontratual da Eulex Kosovo.

13 Por requerimento separado entregue na Secretaria do Tribunal Geral em 24 de agosto de 2017, a Eulex Kosovo suscitou uma exceção de inadmissibilidade ao abrigo do artigo 130.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral. A recorrente apresentou as suas observações a este respeito em 20 de outubro de 2017.

14 Através do despacho recorrido, o Tribunal Geral, sem examinar esta exceção de inadmissibilidade, negou provimento, em aplicação do artigo 126.º do seu Regulamento de Processo, ao recurso interposto por SC, julgando-o, em parte, manifestamente inadmissível e, em parte, manifestamente desprovido de fundamento jurídico.



15 Para concluir que o terceiro pedido do recurso interposto em primeira instância era manifestamente inadmissível, em primeiro lugar, o Tribunal Geral declarou que a decisão relativa ao concurso interno de 2016 era dissociável do contrato de trabalho que ligava SC à Eulex Kosovo (a seguir «contrato de trabalho»). Em segundo lugar, o Tribunal Geral declarou que a decisão de não renovar o contrato de trabalho também era dissociável deste contrato. Baseando-se nestes elementos, em terceiro lugar, o Tribunal Geral considerou que este pedido devia ser visto como um pedido de anulação ao abrigo do artigo 263.º TFUE e que tal pedido devia ser julgado manifestamente inadmissível por ter sido interposto tardiamente por SC.

Pedidos das partes

16 Através do presente recurso, SC conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o despacho recorrido;
- a título principal, julgar procedente o recurso interposto em primeira instância, exceto no que respeita ao quinto fundamento;
- a título subsidiário, remeter o processo ao Tribunal Geral, e
- condenar a Eulex Kosovo nas despesas das duas instâncias.

17 A Eulex Kosovo conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento ao recurso, e
- condenar SC nas despesas.

Quanto ao presente recurso

18 SC invoca cinco fundamentos em apoio do presente recurso. O primeiro fundamento é relativo à violação do artigo 272.º TFUE. O segundo fundamento é relativo à violação deste artigo, do direito a uma tutela jurisdicional efetiva e do princípio da igualdade de tratamento. O terceiro é relativo à violação dos PON respeitantes à reorganização, do direito a uma boa administração, do princípio da imparcialidade e do dever de fundamentação. O quarto fundamento é relativo à violação dos artigos 268.º e 270.º TFUE. O quinto fundamento é relativo à violação destes últimos artigos e do artigo 272.º TFUE, bem como dos artigos 31.º e 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Argumentação das partes

19 Há que começar por examinar a terceira parte do segundo fundamento, através da qual SC sustenta que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar que a decisão relativa ao concurso interno de 2016 e a decisão de não renovar o contrato de trabalho deviam ser consideradas decisões administrativas dissociáveis deste contrato e ao considerar, consequentemente, que não podiam ser contestadas ao abrigo do artigo 272.º TFUE.

20 No que respeita, em primeiro lugar, à decisão relativa ao concurso interno de 2016, SC alega que esta decisão se baseou nos PON respeitantes à reorganização. Neste contexto, o Tribunal Geral não podia ter considerado validamente que esta decisão não tinha sido tomada ao abrigo do contrato de trabalho, uma vez que o artigo 1.2 deste contrato estipulava explicitamente que os procedimentos operacionais normalizados «fazem parte integrante do contrato» ao mesmo título que o OPLAN.



21 Nestas condições, a recorrente considera que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar que SC não invocara nenhum fundamento relativo às cláusulas contratuais que a vinculavam à Eulex Kosovo, quando tinha invocado vários fundamentos relativos à violação dos PON respeitantes à reorganização.

22 No que se refere, em segundo lugar, à decisão de não renovar o contrato de trabalho, SC sustenta que o Tribunal Geral declarou em vários processos que tal decisão estava ligada ao contrato. O simples facto de este contrato não conter uma disposição contratual que estipule a renovação deste não tem nenhum impacto no mérito de tal decisão.

23 SC acrescenta que a abordagem seguida pelo Tribunal Geral no despacho recorrido conduz a que os agentes da Eulex Kosovo fiquem sistematicamente impedidos de contestar no Tribunal de Justiça a maioria das acusações de que são objeto em matéria de emprego e, em especial, de questionar as decisões mais graves que são tomadas contra si. Tal abordagem constitui uma violação do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais e do princípio da igualdade de tratamento.

24 A Eulex Kosovo alega que a abordagem seguida pelo Tribunal Geral é conforme com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual o artigo 272.º TFUE deve ser interpretado de maneira restritiva.

25 Com efeito, a cláusula compromissória que figura no contrato de trabalho visa apenas os litígios que tenham origem neste contrato ou que a ele digam respeito. Só as questões que dele sejam indissociáveis estão assim abrangidas pela competência do Tribunal Geral ao abrigo do artigo 272.º TFUE. Ora, embora as medidas adotadas para implementar as decisões do Conselho tenham efetivamente consequências para os agentes da Eulex Kosovo, tais medidas devem, contudo, ser consideradas atos administrativos dissociáveis deste contrato.

26 Desta forma, a decisão relativa ao concurso interno de 2016 tem origem numa decisão externa da Eulex Kosovo, e não no referido contrato. Esta decisão externa foi assim transcrita no OPLAN, e foi em seguida implementada no âmbito definido nos procedimentos operacionais normalizados.

27 A este respeito, não se pode considerar que o OPLAN e os procedimentos operacionais normalizados constituam documentos contratuais. É certo que resulta do artigo 1.2 do contrato de trabalho que estes documentos fazem parte integrante deste contrato. No entanto, são atos dotados de alcance geral que não se limitam necessariamente a questões de natureza contratual.

28 No que se refere à decisão de não renovar o contrato de trabalho, o Tribunal Geral, com razão, baseou as suas conclusões na inexistência, no contrato que vinculou a Eulex Kosovo a SC, de uma disposição contratual relativa à sua renovação.

29 Por outro lado, SC não pode acusar o Tribunal Geral de ter declinado de maneira geral a sua competência decorrente da cláusula compromissória, porquanto o Tribunal Geral só negou provimento ao recurso por este ser, em parte, manifestamente inadmissível e, em parte, manifestamente desprovido de fundamento jurídico, sem excluir a possibilidade de interpor um recurso ao abrigo do artigo 263.º TFUE.

Apreciação do Tribunal de Justiça

30 A título preliminar, há que recordar que o artigo 272.º TFUE constitui uma disposição específica que permite recorrer ao juiz da União, ao abrigo de uma cláusula compromissória estipulada pelas partes para contratos de direito público ou de direito privado, e isto sem restrições quanto



à natureza da ação proposta perante o juiz da União (Acórdãos de 26 de fevereiro de 2015, Planet/Comissão, C-564/13 P, EU:C:2015:124, n.º 23; e de 7 de novembro de 2019, Rose Vision/Comissão, C-346/18 P, não publicado, EU:C:2019:939, n.º 99).

31 Por outro lado, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que podem ser objeto de um recurso de anulação ao abrigo do artigo 263.º TFUE todos os atos adotados pelas instituições, independentemente da sua natureza ou da sua forma, que se destinem a produzir efeitos jurídicos vinculativos suscetíveis de afetar os interesses do recorrente, alterando de forma caracterizada a sua situação jurídica (Acórdão de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 16; v., igualmente, neste sentido, Acórdão de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão, 60/81, EU:C:1981:264, n.º 8).

32 No entanto, como o Tribunal Geral recordou no n.º 36 do despacho recorrido, perante um contrato que liga o recorrente a uma das instituições, só pode ser interposto recurso para o juiz da União ao abrigo do artigo 263.º TFUE se o ato impugnado se destinar a produzir efeitos jurídicos vinculativos fora da relação contratual que liga as partes e que impliquem o exercício de prerrogativas de poder público conferidas à instituição contratante na sua qualidade de autoridade administrativa (Acórdãos de 9 de setembro de 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comissão, C-506/13 P, EU:C:2015:562, n.º 20; e de 28 de fevereiro de 2019, Alfamicro/Comissão, C-14/18 P, EU:C:2019:159, n.º 50).

33 No presente caso, o Tribunal Geral declarou, respetivamente nos n.ºs 39 e 45 do despacho recorrido, que a decisão relativa ao concurso interno de 2016 e a decisão de não renovar o contrato de trabalho não se fundavam no contrato de trabalho. Daqui o Tribunal Geral deduziu, no n.º 46 do despacho recorrido, que, embora SC tenha baseado expressamente o terceiro pedido do seu recurso de primeira instância no artigo 272.º TFUE, havia que considerar que este pedido constituía um pedido de anulação apresentado com fundamento nas disposições do artigo 263.º TFUE.

34 Em primeiro lugar, para concluir que a decisão relativa ao concurso interno de 2016 era dissociável do contrato de trabalho, o Tribunal Geral começou por salientar, no n.º 40 do despacho recorrido, que este concurso tinha sido organizado pela Eulex Kosovo na sequência da decisão de reduzir os efetivos desta missão que resultava da aprovação do OPLAN pelo Conselho e da aprovação do plano de destacamento da Eulex Kosovo pelo comandante da Operação Civil. Daqui o Tribunal Geral deduziu que a decisão de organizar o referido concurso constituía um ato administrativo que não sido tomado com fundamento no contrato de trabalho.

35 Em seguida, o Tribunal Geral baseou-se, no n.º 41 do despacho recorrido, na circunstância de que a decisão relativa ao concurso interno de 2016 tinha sido tomada pelo júri de seleção no contexto do regime descrito no n.º 40 daquele despacho para concluir, no n.º 42 do mesmo, que a decisão relativa ao concurso interno de 2016 se situava fora da relação contratual entre SC e a Eulex Kosovo e resultava do exercício de prerrogativas de poder público conferidas à Eulex Kosovo na sua qualidade de autoridade administrativa.

36 No entanto, há que salientar, por um lado, que, ao declarar que a decisão relativa ao concurso interno de 2016 se inscrevia no contexto de um regime definido no OPLAN e no Plano de Destacamento da Eulex Kosovo, o Tribunal Geral descreveu de forma incompleta o quadro jurídico em que se inscreveu a adoção dessa decisão. Com efeito, como foi alegado por SC e foi, aliás, reconhecido pela Eulex Kosovo, as modalidades de organização deste concurso também estavam parcialmente definidas nos PON respeitantes à reorganização.



37 Por outro lado, no que se refere à natureza contratual ou estatutária das regras previstas no OPLAN e nos PON respeitantes à reorganização, decorre do artigo 10.º, n.º 3, da Ação Comum 2008/124 que as condições de trabalho e os direitos e deveres do pessoal internacional e contratado no local figuram nos contratos entre a Eulex Kosovo e os membros do pessoal civil.

38 Ora, é facto assente que o artigo 1.2 do contrato de trabalho estipula expressamente que o OPLAN e os procedimentos operacionais fazem parte integrante deste contrato.

39 Por conseguinte, incumbia ao Tribunal Geral interpretar o artigo 1.2 do contrato de trabalho, para apreciar o alcance desta disposição e, em especial, os eventuais efeitos desta na natureza contratual ou estatutária que apresentavam, relativamente a SC, as regras enunciadas no OPLAN e nos PON respeitantes à reorganização. Na medida em que o Tribunal Geral não procedeu previamente a esta interpretação, não podia ter considerado validamente que uma decisão individual relativa à situação de SC na Eulex Kosovo, adotada no âmbito de um regime definido nomeadamente no OPLAN e nos PON respeitantes à reorganização, produzia efeitos jurídicos vinculativos que se situavam fora da relação contratual entre SC e a Eulex Kosovo.

40 A este respeito, a constatação do facto de que a decisão relativa ao concurso interno de 2016 foi adotada para dar seguimento à decisão de reduzir os efetivos da Eulex Kosovo, cujo carácter dissociável do contrato de trabalho não foi contestado, não pode permitir ao Tribunal Geral pronunciar-se sem determinar igualmente o alcance do artigo 1.2 deste contrato.

41 Com efeito, na medida em que o artigo 10.º, n.º 3, da Ação Comum 2008/124 prevê que os direitos e as obrigações do pessoal internacional da Eulex Kosovo são definidos por contrato, não se pode à partida excluir que as decisões gerais relativas à organização da Eulex Kosovo sejam implementadas por decisões individuais relativas ao estatuto dos membros deste pessoal que se inscrevam no âmbito das relações contratuais entre a Eulex Kosovo e estes membros.

42 Decorre do que precede que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao pronunciar-se, no n.º 42 do despacho recorrido, sobre o carácter dissociável do contrato de trabalho da decisão relativa ao concurso interno de 2016 sem ter previamente interpretado o artigo 1.2 deste contrato.

43 Em segundo lugar, para constatar que a decisão de não renovar o contrato de trabalho era dissociável deste, o Tribunal Geral baseou-se, no n.º 45 do despacho recorrido, na afirmação segundo a qual o referido contrato não continha nenhuma disposição contratual que previsse a sua renovação. Daqui o Tribunal Geral deduziu que a decisão de oferecer ou não oferecer um novo contrato a SC não decorria das disposições contratuais que a ligavam à Eulex Kosovo, mas que se limitava a retirar as consequências da decisão relativa ao concurso interno de 2016.

44 A este respeito, por um lado, há que salientar que resulta da conclusão que figura no n.º 42 do presente acórdão que o Tribunal Geral não podia validamente basear-se na relação existente entre a decisão relativa ao concurso interno de 2016 e a decisão de não renovar o contrato de trabalho para determinar que esta última decisão produzia efeitos jurídicos vinculativos que se situavam fora da relação contratual que unia SC à Eulex Kosovo.

45 Por outro lado, embora a circunstância de o contrato de trabalho não conter uma cláusula que previsse expressamente a sua renovação em circunstâncias predeterminadas possa ser pertinente para apreciar o mérito do recurso interposto por SC em primeira instância, tal circunstância não implica necessariamente que se possa apreciar a legalidade da decisão de não renovar este contrato sem tomar em consideração as cláusulas do referido contrato.



46 Deste modo, uma vez que resulta do texto do artigo 4.3 dos PON respeitantes à reorganização, cujo carácter contratual o Tribunal Geral devia ter apreciado, que este artigo estabelece uma relação entre os resultados do concurso interno e a não renovação do contrato de trabalho, a legalidade desta decisão deve ser apreciada tendo em conta este artigo.

47 Daqui resulta que os fundamentos adotados pelo Tribunal Geral no n.º 45 do despacho recorrido não eram suficientes para justificar a conclusão segundo a qual a decisão de não renovar o contrato de trabalho era dissociável deste contrato.

48 Em terceiro lugar, o fundamento que figura no n.º 43 do despacho recorrido, segundo o qual SC não invocava nenhum fundamento, argumento ou alegação baseados nas cláusulas do contrato de trabalho, não é suficiente para justificar a conclusão a que o Tribunal Geral chegou.

49 É certo que é facto assente que SC invocou de forma muito ampla, em apoio do seu terceiro pedido, diversas violações das disposições dos PON respeitantes à reorganização. No entanto, o Tribunal Geral não podia concluir que estas disposições não apresentavam, em relação a SC, natureza contratual, sem ter previamente procedido à interpretação do artigo 1.2 do contrato de trabalho.

50 À luz de todas as considerações que precedem, há que concluir que o Tribunal Geral não se podia basear validamente nas constatações efetuadas nos n.ºs 42 e 45 do despacho recorrido para proceder, no n.º 46 deste despacho, à requalificação da pretensão formulada no terceiro pedido do recurso interposto em primeira instância, e, em seguida, no n.º 51 do referido despacho, determinar com esta base o carácter extemporâneo de tal pretensão, de que resultava a inadmissibilidade deste pedido.

51 Há assim que julgar procedente a terceira parte do segundo fundamento invocado por SC.

52 Tendo-se o Tribunal Geral baseado, nos n.ºs 54, 55, 71 e 72 do despacho recorrido, na inadmissibilidade do terceiro pedido do recurso interposto em primeira instância para indeferir os outros pedidos desse recurso, há que anular aquele despacho na totalidade, não sendo necessário examinar as outras partes do segundo fundamento nem os outros fundamentos do presente recurso.

Quanto ao recurso para o Tribunal Geral

53 Em conformidade com o disposto no artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, este último, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, pode decidir ele próprio definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.

54 Não é o que sucede no presente caso.

55 Com efeito, em primeiro lugar, cabe ainda ao Tribunal Geral, à luz do fundamento de anulação julgado procedente, interpretar o artigo 1.2 do contrato de trabalho, o que constitui uma apreciação de facto (v., neste sentido, Acórdão de 29 de outubro de 2015, Comissão/ANKO, C-78/14 P, EU:C:2015:732, n.º 23; e Despacho de 21 de abril de 2016, Borde e Carbonium/Comissão, C-279/15 P, não publicado, EU:C:2016:297, n.ºs 30 a 32), a fim de se pronunciar sobre o carácter dissociável deste contrato em face da decisão relativa ao concurso interno de 2016 e da decisão de não renovar o referido contrato.

56 Importa em seguida sublinhar que o Tribunal Geral não examinou a exceção de inadmissibilidade suscitada pela Eulex Kosovo nem o mérito do terceiro pedido do recurso em primeira instância, embora tal exame seja necessário se se vier a considerar que as decisões mencionadas no



número anterior do presente acórdão estão ligadas à relação contratual entre SC e a Eulex Kosovo.

57 Por último, na hipótese de considerar que este pedido é admissível, o Tribunal Geral o Tribunal Geral deveria, à luz das considerações enunciadas no n.º 52 do presente acórdão, a reexaminar os outros pedidos desse recurso.

58 Por conseguinte, há que remeter o processo ao Tribunal Geral.

Quanto às despesas

59 Sendo o processo remetido ao Tribunal Geral, há que reservar para final a decisão quanto às despesas do presente recurso.

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

1) O Despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 19 de setembro de 2018, SC/Eulex Kosovo (T-242/17, EU:T:2018:586), é anulado.

2) Remete-se o processo ao Tribunal Geral da União Europeia.

3) Reserva-se para final a decisão quanto às despesas.

Assinaturas»

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 25 de junho de 2020, processo C-570/18 P, EU:C:2020:490 (HF contra Parlamento Europeu) - Recurso de decisão do Tribunal Geral — Função pública — Parlamento Europeu — Agente contratual — Artigos 12.º-A e 24.º do Estatuto dos Funcionários — Assédio moral — Pedido de assistência — Direito a ser ouvido — Indeferimento do pedido de assistência — Artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Extensão da fiscalização jurisdicional:

«Acórdão

1 Com o seu recurso, a recorrente pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia, de 29 de junho de 2018, HF/Parlamento (T-218/17, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2018:393), através do qual este negou provimento ao seu recurso destinado a obter, por um lado, a anulação da Decisão do Parlamento Europeu, de 3 de junho de 2016, pela qual a entidade habilitada a celebrar contratos de admissão daquela instituição indeferiu o seu pedido de assistência apresentado em 11 de dezembro de 2014, e, por outro, a reparação do dano que alega ter sofrido devido às ilegalidades cometidas por aquela autoridade no tratamento do referido pedido de assistência.

2 Com o seu recurso subordinado, o Parlamento pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido devido aos erros de direito cometidos pelo Tribunal Geral nos n.ºs 80 a 81 e 123 desse acórdão, que negue provimento ao recurso em primeira instância e que condene a recorrente nas despesas.

Quadro jurídico

3 O artigo 12.º-A do Estatuto dos Funcionários da União Europeia, na versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Estatuto»), prevê:

«1. Os funcionários abster-se-ão de qualquer forma de assédio moral ou sexual.



[...]

3. Por “assédio moral”, entende-se qualquer conduta abusiva que ocorra durante um período de tempo, de modo repetitivo ou sistemático e envolva comportamentos físicos, linguagem, verbal ou escrita, gestos ou outros atos intencionais suscetíveis de lesar a personalidade, a dignidade ou a integridade física ou psíquica de uma pessoa.»

4 O artigo 24.º do mesmo Estatuto dispõe:

«A União presta assistência ao funcionário, nomeadamente em procedimentos contra autores de ameaças, ultrajes, injúrias, difamações ou atentados contra pessoas e bens de que sejam alvo o funcionário ou os membros da sua família, por causa da sua qualidade e das suas funções.

A União repara solidariamente os prejuízos sofridos, em consequência de tais factos, pelo funcionário, na medida em que este não esteja, intencionalmente ou por negligência grave, na origem dos referidos prejuízos e não tenha podido obter reparação dos responsáveis.»

5 Nos termos do artigo 90.º do referido Estatuto:

«1. Qualquer pessoa referida neste Estatuto pode submeter um requerimento à entidade competente para proceder a nomeações, convidando-a a tomar uma decisão a seu respeito. A entidade comunica ao interessado a sua decisão fundamentada num prazo de quatro meses a partir do dia da introdução do requerimento. Ao terminar este prazo, a falta de resposta ao requerimento vale como [decisão implícita] de indeferimento, suscetível de ser objeto de uma reclamação nos termos [do] n.º 2.

2. Qualquer pessoa referida neste Estatuto pode apresentar à entidade competente para proceder a nomeações uma reclamação contra um ato que lhe cause prejuízo, quer porque a dita autoridade haja tomado uma decisão, quer porque se haja absterido de tomar uma medida imposta pelo Estatuto. A reclamação deve ser apresentada num prazo de três meses [...]

[...]

A entidade comunica a sua decisão fundamentada ao interessado num prazo de quatro meses, a partir do dia da apresentação da reclamação. No termo deste prazo, a falta de resposta à reclamação vale como decisão implícita de indeferimento, suscetível de ser objeto de recurso na aceção do artigo 91.º»

Antecedentes do litígio

6 Os antecedentes do litígio estão expostos nos n.ºs 1 a 33 do acórdão recorrido e podem ser resumidos da seguinte forma.

7 Entre 2005 e 2015, a recorrente, HF, trabalhou, sob estatutos diferentes, a saber, na qualidade de agente auxiliar, de agente contratual ou ainda de agente temporária, na Unidade do Audiovisual da Direção-Geral «Comunicação» do Parlamento Europeu.

8 Por carta de 11 de dezembro de 2014, dirigida ao secretário-geral do Parlamento (a seguir «secretário-geral»), com cópia ao presidente do Comité Consultivo sobre o assédio e sua prevenção no local de trabalho (a seguir «Comité Consultivo»), ao presidente do Parlamento e ao diretor-geral da Direção-Geral (DG) «Pessoal» do Secretariado-Geral do Parlamento (a seguir «diretor-geral do Pessoal»), a recorrente apresentou, ao abrigo do artigo 90.º, n.º 1, do Estatuto, um



pedido de assistência, na aceção do artigo 24.º do Estatuto (a seguir «pedido de assistência»). Pedia, mais precisamente, que fossem adotadas medidas urgentes para a proteger imediatamente do seu presumido assediador e que a entidade habilitada a celebrar contratos de admissão do Parlamento (a seguir «EHCA») abrisse um inquérito administrativo para apurar a realidade dos factos.

9 Em apoio desse pedido, a recorrente alegava que era vítima de assédio moral, na aceção do artigo 12.º-A do Estatuto, por parte do chefe da Unidade do Audiovisual (a seguir «chefe de unidade»). Esse assédio tinha-se materializado em comportamentos, palavras e escritos deste último, nomeadamente durante as reuniões do serviço.

10 Por carta de 4 de fevereiro de 2015, o diretor-geral do Pessoal informou a recorrente de que tinha sido adotada uma medida a seu favor, que consistia na sua reafetação à Unidade do Programa de Visitas a fim de afastá-la do chefe de Unidade.

11 Por carta de 8 de dezembro de 2015, o diretor-geral do Pessoal informou a recorrente da sua intenção de indeferir o pedido de assistência, na sequência, nomeadamente, da audição, pelo Comité Consultivo, do chefe de unidade e de catorze outros funcionários e agentes da Unidade do Audiovisual.

12 Por carta de 17 de dezembro de 2015, a recorrente solicitou o envio do relatório, segundo ela, «de inquérito», elaborado pelo Comité Consultivo. Esse pedido foi reiterado por carta de 5 de fevereiro de 2016.

13 Por carta de 9 de fevereiro de 2016, o diretor-geral do Pessoal concedeu à recorrente um prazo que expirava em 1 de abril de 2016 para apresentar observações por escrito sobre a sua intenção de indeferir o referido pedido de assistência. Além disso, informou-a de que o Comité Consultivo lhe tinha enviado apenas um parecer que concluía pela inexistência de assédio moral. A este respeito, era normal que o Comité Consultivo não lhe tivesse comunicado um relatório, conforme previsto no artigo 14.º das regras internas em matéria de assédio, uma vez que esse relatório só é elaborado pelo Comité Consultivo nos casos em que este constata a existência de assédio moral.

14 Em 1 de abril de 2016, a recorrente apresentou as suas observações escritas, nas quais, reiterando o facto de as condutas do chefe de unidade para consigo serem constitutivas de «assédio moral», na aceção do artigo 12.º-A do Estatuto, contestou, nomeadamente, a afirmação do diretor-geral do Pessoal de que o Comité Consultivo não tinha elaborado um relatório, na aceção do artigo 14.º das regras internas em matéria de assédio, mas apenas um parecer. A este respeito, alegou que a recusa do diretor-geral do Pessoal em lhe comunicar a integralidade das conclusões do Comité Consultivo violava os seus direitos de defesa e privava de efeito útil as observações que apresentava.

15 Por Decisão de 3 de junho de 2016, o diretor-geral do Pessoal, agindo na qualidade de EHCA, indeferiu o pedido de assistência (a seguir «decisão controvertida»). Nesta decisão, referiu nomeadamente que a recorrente tinha sido informada, de forma completa e detalhada, dos motivos pelos quais entendia, à data de 8 de dezembro de 2015, indeferir o pedido de assistência. Além disso, segundo o diretor-geral do Pessoal, por um lado, a recorrente não tinha um direito subjetivo a que lhe fosse comunicado um relatório de inquérito, um parecer ou atas de audição das testemunhas elaborados pelo Comité Consultivo. Por outro lado, o diretor-geral do Pessoal manteve a análise que tinha exposto na sua carta de 8 de dezembro de 2015 e, portanto, decidiu não reconhecer que a situação descrita pela recorrente se enquadrava no conceito de «assédio moral», na aceção do artigo 12.º-A do Estatuto.



16 Em 6 de setembro de 2016, a recorrente apresentou, ao abrigo do artigo 90.º, n.º 2, do Estatuto, uma reclamação contra a decisão controvertida. Em apoio dessa reclamação, invocou a violação dos direitos de defesa, do artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), do direito a ser ouvida e do princípio do contraditório, bem como irregularidades no procedimento seguido pelo Comité Consultivo, erros manifestos de apreciação, a violação dos artigos 12.º-A e 24.º do Estatuto, bem como a violação do dever de assistência e do dever de solicitude.

17 Por Decisão de 4 de janeiro de 2017, o secretário-geral, na sua qualidade de EHCA, indeferiu essa reclamação.

18 Quanto ao argumento da recorrente relativo à falta de comunicação, pela EHCA, do relatório elaborado pelo Comité Consultivo e das atas de audição das testemunhas, o secretário-geral considerou, nomeadamente, que, à luz da jurisprudência resultante dos Acórdãos de 11 de julho de 2013, Tzirani/Comissão (F-46/11, EU:F:2013:115), e de 23 de setembro de 2015, Cerafogli/BCE (T-114/13 P, EU:T:2015:678), não existia a obrigação de a EHCA transmitir esses documentos à recorrente, designadamente porque, no Parlamento, o Comité Consultivo devia trabalhar na maior confidencialidade e os seus trabalhos eram secretos. Ora, para assegurar a liberdade de expressão de todos os intervenientes, nomeadamente das testemunhas, a EHCA não podia transmitir esses documentos à recorrente.

19 Quanto à existência, no caso em apreço, de uma situação de «assédio moral», na aceção do artigo 12.º-A, n.º 3, do Estatuto, o secretário-geral entendeu que «globalmente considerados, os factos invocados pela [recorrente] não parecem ser constitutivos de uma conduta abusiva por um chefe de unidade face a um subordinado».

Tramitação do processo no Tribunal Geral e acórdão recorrido

20 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral, em 12 de abril de 2017, a recorrente interpôs um recurso destinado a obter, por um lado, a anulação da Decisão do Parlamento, de 3 de junho de 2016, através da qual a EHCA indeferiu o seu pedido de assistência apresentado em 11 de dezembro de 2014 e, por outro, a reparação do dano que entende ter sofrido devido às ilegalidades cometidas por essa autoridade no tratamento do mesmo pedido.

21 Em apoio dos seus pedidos de anulação, a recorrente invocou três fundamentos, relativos, o primeiro, à violação dos direitos de defesa, do artigo 41.º da Carta, do direito a ser ouvida e do princípio do contraditório, o segundo, a erros processuais e, de forma mais precisa, ao facto de o procedimento seguido pelo Comité Consultivo ter sido irregular e parcial e, o terceiro, a erros manifestos de apreciação, à violação da obrigação de assistência e do dever de solicitude, bem como à violação dos artigos 12.º-A e 24.º do Estatuto.

22 Em apoio dos seus pedidos de reparação do dano, a recorrente alegou que sofreu um dano moral devido às ilegalidades cometidas pela EHCA no tratamento do seu pedido de assistência. Pediu, com estes fundamentos, a atribuição do montante de 70 000 euros a título de indemnização. Além disso, reivindicou um montante suplementar de 20 000 euros a título de indemnização do dano moral resultante das irregularidades que afetaram o procedimento de inquérito, no caso em apreço, no que diz respeito aos trabalhos do Comité Consultivo. Assim, segundo a recorrente, a EHCA violou, nomeadamente, o princípio do prazo razoável no tratamento do seu pedido de assistência.

23 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso na íntegra.



Pedidos das partes no Tribunal de Justiça

Pedidos do recurso

24 Com o seu recurso, a recorrente conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão recorrido e, em consequência;
- julgar procedentes os pedidos da recorrente formulados em primeira instância;
- anular a decisão controvertida;
- condenar o Parlamento na reparação do dano moral, fixado ex aequo et bono em 90 000 euros; e
- condenar o Parlamento na totalidade das despesas efetuadas nas duas instâncias.

25 O Parlamento conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- negar provimento ao recurso do acórdão do Tribunal Geral; e
- condenar a recorrente nas despesas.

Pedidos do recurso subordinado

26 Com o seu recurso subordinado, o Parlamento conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular o acórdão recorrido;
- decidir sobre o mérito para negar provimento ao recurso; e
- condenar a recorrente nas despesas.

27 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

- confirmar o acórdão recorrido no que diz respeito aos princípios estabelecidos nos n.ºs 80, 81 e 123 do mesmo acórdão;
- anular o acórdão recorrido na parte em que julgou improcedentes os pedidos da recorrente e, em consequência;
- julgar procedentes os pedidos da recorrente formulados em primeira instância;
- anular a decisão controvertida;
- condenar o Parlamento na reparação do dano moral, fixado ex aequo et bono em 90 000 euros; e
- condenar o Parlamento na totalidade das despesas efetuadas nas duas instâncias.

Quanto ao recurso subordinado

Argumentos das partes

28 Em apoio do seu recurso subordinado, o Parlamento invoca dois fundamentos relativos, o primeiro, ao erro de direito cometido pelo Tribunal Geral ao ter declarado, no n.º 81 do acórdão recorrido, que aquela instituição deveria ter transmitido a HF o parecer do Comité Consultivo e, o segundo, ao erro de direito cometido pelo Tribunal Geral, no n.º 123 do acórdão recorrido, na medida em que este não se limitou a uma análise do erro manifesto de apreciação.

29 A recorrente contesta esta argumentação.



Apreciação do Tribunal de Justiça

30 Antes de mais, importa recordar que cabe ao Tribunal de Justiça suscitar oficiosamente qualquer questão respeitante à admissibilidade ou aos fundamentos do recurso de uma decisão do Tribunal Geral (v., neste sentido, Acórdão de 28 de fevereiro de 2008, *Neirinck/Comissão*, C-17/07 P, EU:C:2008:134, n.º 38 e jurisprudência referida).

31 Há que salientar, a esse respeito, que, por um lado, ao abrigo do artigo 56.º, primeiro e segundo parágrafos, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, pode ser interposto recurso para o Tribunal de Justiça das decisões do Tribunal Geral que ponham termo à instância, por qualquer das partes que tenha sido total ou parcialmente vencida.

32 Por outro lado, o artigo 178.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça exige que os pedidos do recurso subordinado tenham por objeto a anulação, total ou parcial, da decisão do Tribunal Geral.

33 No caso em apreço, como o advogado-geral salientou, em substância, no n.º 37 das suas conclusões, uma vez que o Tribunal Geral negou provimento ao recurso da recorrente e, assim, o pedido desta destinado a obter a anulação da decisão controvertida, não se pode considerar que o Parlamento foi vencido.

34 Uma vez que pretendem apenas, na realidade, obter uma substituição de fundamentos no que respeita à análise efetuada pelo Tribunal Geral nos n.ºs 80 a 81 e 123 do acórdão recorrido, os dois fundamentos do recurso subordinado não podem ser acolhidos (v., neste sentido, Acórdão de 27 de março de 2019, *Canadian Solar Emea e o./Conselho*, C-236/17 P, EU:C:2019:258, n.º 75 e jurisprudência referida).

35 Daqui decorre que há que julgar os dois fundamentos do recurso subordinado inadmissíveis.

36 Quanto ao pedido do Parlamento relativo à determinação da parte que deve suportar as despesas, basta recordar que, por força do artigo 58.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, não pode ser interposto recurso que tenha por único fundamento o montante das despesas ou a determinação da parte que as deve suportar. Ora, na medida em que os dois fundamentos do recurso subordinado são inadmissíveis, este pedido do Parlamento não pode ser acolhido.

37 Atendendo às considerações precedentes, é negado provimento ao recurso subordinado na sua totalidade.

Quanto ao recurso principal

38 Em apoio do seu recurso para o Tribunal de Justiça, a recorrente invoca três fundamentos. O primeiro é relativo à violação do direito a ser ouvido previsto no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta. O segundo é relativo à violação do artigo 41.º, n.º 1, da Carta e do dever de fundamentação que incumbe ao Tribunal Geral, bem como à desvirtuação do conteúdo do processo e dos seus argumentos. O terceiro é relativo à violação do artigo 31.º, n.º 1, da Carta, do artigo 12.º-A, n.ºs 1 e 3, do Estatuto e do artigo 24.º do mesmo Estatuto.

Argumentos das partes

39 Segundo a recorrente, em primeiro lugar, o Tribunal Geral violou o artigo 12.º-A, n.ºs 1 e 3, do Estatuto e o artigo 24.º do mesmo Estatuto ao apenas ter em conta, nos n.ºs 84 e 85 do acórdão recorrido, um dos objetivos do tratamento de um pedido de assistência, nomeadamente o



que consiste em recuperar a serenidade no serviço em causa, sem ter em conta outro desses objetivos que tinha, no entanto, sido recordado no n.º 83 do mesmo acórdão, nomeadamente a aplicação concreta da proibição de qualquer forma de assédio moral.

40 Em segundo lugar, o acórdão recorrido está viciado por falta de fundamentação e contradição na medida em que o Tribunal Geral considerou que as atas de audição das testemunhas não deviam ser comunicadas à recorrente com vista a proteger o anonimato das mesmas testemunhas. Com efeito, o Tribunal Geral especificou, no n.º 80 do acórdão recorrido, que o parecer do Comité Consultivo podia ser elaborado sob uma forma não confidencial, respeitando o anonimato concedido às testemunhas, ao passo que não tomou posição sobre a mesma questão em relação às atas de audição. Assim, o Tribunal Geral, sem explicação, não aplicou os mesmos critérios aos dois documentos em questão quanto ao seu carácter comunicável. O Tribunal Geral entrou igualmente em contradição na medida em que não teve em conta a possível anonimização das atas de audição das testemunhas, ainda que o mesmo objetivo de garantia do anonimato das testemunhas se aplique tanto à comunicação do parecer do Comité Consultivo como às atas de audição.

41 Segundo a recorrente, na medida em que as ilegalidades que constata, nos n.ºs 83 a 85 do acórdão recorrido, levaram o Tribunal Geral a declarar que as atas de audição das testemunhas não lhe deviam ser comunicadas antes da apresentação das suas observações, o Tribunal Geral violou, com as mesmas, o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta e o seu direito a ser ouvido.

42 Em terceiro lugar, a recorrente alega, em substância, que o Tribunal Geral, no n.º 89 do acórdão recorrido, admitiu implícita, mas necessariamente, que o seu direito a ser ouvida não tinha sido garantido, ao reconhecer que, a fim de decidir sobre o pedido de assistência, a EHCA precisava das atas de audição para completar o carácter sucinto do parecer do Comité Consultivo.

43 Em quarto lugar, a recorrente entende, em substância, que, ainda que tenha admitido, no n.º 90 do acórdão recorrido, que esta, na fase contenciosa, tinha apresentado argumentos novos baseados nas atas de audição, os quais eram suscetíveis de implicar um resultado diferente quanto ao desfecho do pedido de assistência, o Tribunal Geral declarou que não havia nenhuma violação do direito a ser ouvido. Segundo a recorrente, essa apreciação do Tribunal Geral assenta na premissa errada de que as atas de audição não lhe deviam ser comunicadas.

44 Em resposta, o Parlamento considera, em substância, que há que julgar o primeiro fundamento improcedente.

45 O Parlamento sustenta, em primeiro lugar, que, nos termos do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), da Carta, a confidencialidade é um limite legítimo ao direito a ser ouvido.

46 A esse respeito, o Parlamento especifica que é indispensável garantir a confidencialidade das testemunhas nos inquéritos administrativos, não apenas em relação ao presumido assediador, mas também em relação ao queixoso, com o fim de garantir a livre expressão das testemunhas. Com efeito, por um lado, um eventual levantamento desta confidencialidade, nomeadamente durante a fase contenciosa, pode impedir a realização de inquéritos neutros e objetivos que beneficiam, sem reservas, de uma colaboração por parte de pessoas chamadas a serem ouvidas, de forma voluntária, como testemunhas. Por outro lado, a confidencialidade apresenta garantias a essas testemunhas na medida em que, desse modo, as mesmas dispõem da segurança de não terem de fazer face a represálias ou a pressões da parte das pessoas envolvidas.

47 O Parlamento acrescenta que, em conformidade com as suas regras internas na matéria, o presidente do Comité Consultivo assegura às testemunhas que os seus depoimentos permanecerão confidenciais.



48 Em segundo lugar, o Parlamento salienta que o objetivo de recuperar a serenidade no serviço é complementar e indissociável do que consiste em fazer cessar o assédio. Assim, levantar a confidencialidade pode, potencialmente, gerar conflitos no serviço ao reavivar uma eventual animosidade no mesmo. Por isso, a recorrente não pode alegar que o Tribunal Geral não tomou em conta o segundo desses objetivos.

49 Em terceiro lugar, o Parlamento sublinha que a anonimização de uma audição, concretamente a eliminação do nome das testemunhas, não basta para garantir a impossibilidade de identificação da pessoa que presta o seu depoimento, uma vez que a testemunha também pode ser identificada através de cruzamento de dados e, nomeadamente, através dos próprios factos que atesta.

50 Em quarto lugar, o Parlamento sustenta que foram dadas à recorrente todas as condições para exercer o seu direito a ser ouvida, ao abrigo do artigo 41.º da Carta, em 1 de abril de 2016, uma vez que recebeu, nessa data, a comunicação dos fundamentos em que a administração baseava a sua intenção de indeferir o seu pedido de assistência. Nesse contexto, o Parlamento recorda que, segundo o juiz da União, em matéria de assistência por assédio, o autor do pedido de assistência não beneficia de uma proteção jurídica tão ampla como a concedida no âmbito dos direitos de defesa, mas, a fim de respeitar o direito a uma boa administração, beneficia do direito a ser ouvido, em conformidade com o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta.

51 Por conseguinte, uma interpretação correta do artigo 41.º da Carta supõe que a recorrente não tenha o direito de receber todos os documentos elaborados no âmbito do tratamento do seu pedido de assistência, mas apenas os fundamentos em que a administração baseava a sua intenção de indeferir o mesmo pedido. Daqui resulta que a recorrente não pode ter acesso às atas de audição no âmbito do exercício do seu direito a ser ouvida.

52 Em quinto lugar, no que diz respeito à objeção da recorrente referente ao n.º 90 do acórdão recorrido, o Parlamento considera-o inoperante dado que, em qualquer caso, a recorrente não pode ter acesso a depoimentos que são, por natureza, confidenciais. Mesmo admitindo que a recorrente tivera tal direito, o Parlamento considera que esta não tinha aduzido nenhum argumento novo que pudesse ter tido impacto na Decisão do diretor-geral do Pessoal de 3 de junho de 2016 que indeferiu o pedido de assistência.

Apreciação do Tribunal de Justiça

53 Com o seu primeiro fundamento, a recorrente acusa o Tribunal Geral, em substância, de ter violado o direito a ser ouvido, tal como garantido no artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta, na medida em que este considerou que o facto de lhe ser recusado o acesso às atas de audição das testemunhas elaboradas pelo Comité Consultivo, antes da adoção da decisão controvertida, não era contrário a essa disposição.

54 Em primeiro lugar, há que salientar que é certo que a recorrente foi ouvida pela EHCA com base na carta de 8 de dezembro 2015 que expôs os fundamentos pelos quais o diretor-geral do Pessoal tencionava indeferir o seu pedido de assistência. Todavia, a recorrente não dispunha do parecer do Comité Consultivo nem das atas das audições realizadas pelo mesmo comité para redigir as suas observações relativas aos fundamentos invocados pela EHCA, nessa carta, com vista ao indeferimento do pedido de assistência.

55 Em segundo lugar, como recordou o Tribunal Geral nos n.ºs 73 e 74 do acórdão recorrido, a decisão controvertida, dado que indefere o pedido de assistência e, portanto, conclui pela inexistência de assédio moral, constitui uma medida individual tomada em relação à recorrente que a afeta desfavoravelmente, na aceção do artigo 41.º, n.º 2, da Carta.



56 Em terceiro lugar, há que salientar que, no âmbito de um procedimento como o que está em causa, a alegada vítima de assédio pode invocar o direito a ser ouvida, ao abrigo do princípio da boa administração. Com efeito, o artigo 41.º da Carta, sob a epígrafe «Direito a uma boa administração», prevê, no seu n.º 1, que todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.

57 Por outro lado, esse artigo 41.º dispõe, no seu n.º 2, que o direito a uma boa administração compreende, nomeadamente, o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente, o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, bem como a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.

58 Em particular, o direito a ser ouvido garante que qualquer pessoa tenha a possibilidade de dar a conhecer, de maneira útil e efetiva, o seu ponto de vista no decurso do procedimento administrativo e antes da adoção de qualquer decisão suscetível de afetar desfavoravelmente os seus interesses (v. Acórdão de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, n.º 53).

59 Incumbe, por conseguinte, ao Tribunal de Justiça verificar se o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao ter declarado, nos n.ºs 82 a 87 do acórdão recorrido, que o direito a ser ouvido não incluía a obrigação de transmitir à recorrente as atas de audição das testemunhas antes da adoção da decisão impugnada. A este respeito, o Tribunal Geral considerou que, em princípio, a fim de assegurar uma aplicação eficaz da proibição de qualquer forma de assédio moral no local de trabalho, a administração pode prever a possibilidade de assegurar às testemunhas que aceitem dar a sua versão dos factos controvertidos num alegado caso de assédio que os seus depoimentos permanecerão confidenciais, relativamente ao presumido assediador, bem como à suposta vítima.

60 O Tribunal de Justiça já considerou que, no âmbito de um litígio em matéria de assédio que envolve funcionários europeus, a pessoa que apresentou queixa por assédio junto da Direção do Pessoal tinha direito, a fim de poder apresentar utilmente as suas observações à instituição em causa antes de a mesma tomar uma decisão, a que lhe fosse comunicado pelo menos um resumo das declarações da pessoa acusada de assédio e das diferentes testemunhas ouvidas no decurso do procedimento de inquérito, sendo que a comunicação desse resumo deve ser efetuada, sendo caso disso, respeitando o princípio da confidencialidade. O Tribunal de Justiça referiu que assim era na medida em que essas declarações tinham sido utilizadas no relatório entregue à autoridade que tomou a decisão de não dar seguimento à queixa, o qual continha recomendações à luz das quais essa autoridade tinha baseado a sua decisão (v., neste sentido, Acórdão de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, n.º 57).

61 No caso em apreço, resulta dos n.ºs 80 e 89 do acórdão recorrido que, para decidir sobre o pedido de assistência, a EHCA dispunha não só desse parecer do Comité Consultivo, mas também das atas de audição das testemunhas, as quais lhe proporcionavam uma visão global e pormenorizada da realidade dos factos, bem como da perceção destes por diferentes membros do pessoal da unidade em causa.

62 Como o advogado-geral salientou, no n.º 62 das suas conclusões, na medida em que as atas de audição foram tidas em conta pela EHCA para efeitos de adoção da decisão controvertida, era importante que a recorrente se pudesse exprimir a respeito das mesmas. Por conseguinte, a recorrente tinha direito, a fim de poder apresentar utilmente as suas observações, a que lhe fosse comunicado, pelo menos, um resumo tanto do parecer do Comité Consultivo como das atas de



audição das testemunhas, na medida em que a EHCA baseou a decisão controvertida nesses documentos.

63 No entanto, a comunicação dos referidos documentos à recorrente devia ser efetuada respeitando os interesses legítimos de confidencialidade que devem, assim, ser ponderados com o direito a ser ouvido (v., neste sentido, Acórdão de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, n.º 57).

64 O Tribunal Geral entendeu, no n.º 83 do acórdão recorrido, que a administração podia prever a possibilidade de assegurar às testemunhas ouvidas no âmbito de um inquérito que os seus depoimentos permaneceriam confidenciais.

65 Ora, essa liberdade concedida à administração não é necessariamente incompatível com o respeito do direito a ser ouvido da pessoa que denunciou os factos constitutivos de assédio.

66 Com efeito, a fim de garantir a confidencialidade dos depoimentos e os objetivos que a mesma protege, ao mesmo tempo que se assegura que a recorrente é utilmente ouvida antes de ser tomada uma decisão que lhe cause prejuízo, como o advogado-geral sublinhou, no n.º 71 das suas conclusões, pode recorrer-se a determinadas técnicas como o anonimato, ou a divulgação do essencial dos depoimentos sob a forma de resumo, ou ainda a ocultação de certas partes do conteúdo desses depoimentos (v., neste sentido, Acórdão de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, n.º 59).

67 Ora, o Tribunal Geral considerou que a EHCA não tinha violado o direito a ser ouvido da recorrente ao recusar transmitir-lhe as atas de audição das testemunhas antes da adoção da decisão controvertida, sem indagar se era possível conciliar o respeito dos interesses legítimos de confidencialidade com esse direito.

68 Além disso, há que sublinhar que técnicas como as mencionadas no n.º 66 do presente acórdão foram precisamente utilizadas no processo no Tribunal Geral, que ordenou ao Parlamento a apresentação de uma versão anonimizada das atas em causa, com ocultações parciais.

69 Por conseguinte, como o advogado-geral salientou, no n.º 76 das suas conclusões, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não ter declarado que era contrário às exigências decorrentes do artigo 41.º da Carta o facto de não ter sido comunicado à recorrente, pelo menos, um resumo anonimizado das declarações das diferentes testemunhas e de aquela não ter podido ser ouvida a respeito das mesmas, de tal modo que a recorrente não foi colocada em posição de apresentar utilmente observações sobre o seu conteúdo antes de o diretor-geral do Pessoal adotar a decisão controvertida, que a afetava desfavoravelmente.

70 Resulta do exposto que há que julgar procedente o primeiro fundamento do recurso principal e anular o acórdão recorrido na totalidade com este fundamento, sem que seja necessário examinar os outros argumentos invocados pela recorrente no âmbito deste fundamento de recurso nem os outros fundamentos do recurso principal.

Quanto ao recurso perante o Tribunal Geral

71 Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, segundo período, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, este pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal Geral, decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado.

72 Ora, importa recordar que resulta de jurisprudência constante que uma violação dos direitos de defesa, em particular do direito a ser ouvido, só implica a anulação de uma decisão adotada



no termo de um procedimento se, não tendo existido essa irregularidade, o procedimento pudesse conduzir a um resultado diferente (Acórdãos de 10 de setembro de 2013, G. e R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, n.º 38, e de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, n.º 76).

73 Por conseguinte, como resulta do n.º 69 do presente acórdão, foi violado o artigo 41.º da Carta pelo facto de não ter sido comunicado à recorrente, pelo menos, um resumo anonimizado das declarações das diferentes testemunhas e de aquela não ter podido ser ouvida a respeito das mesmas, de tal modo que a recorrente não foi colocada em posição de apresentar utilmente observações sobre o seu conteúdo antes de o diretor-geral do Pessoal adotar a decisão controvertida, que a afetava desfavoravelmente. Ora, como salientou o advogado-geral, nos n.ºs 121 a 123 das suas conclusões, essa falta de comunicação constitui uma irregularidade que afetou inevitavelmente tanto o parecer do Comité Consultivo como a decisão controvertida. Com efeito, se tivesse sido concedida à recorrente a possibilidade de ser utilmente ouvida, esta poderia ter convencido o diretor-geral do Pessoal de que era possível outra apreciação dos factos e dos diferentes elementos de contexto, determinante para esta decisão, e de que lhes devia ser aplicada uma ponderação diferente.

74 Por conseguinte, não se pode excluir que a decisão do diretor-geral do Pessoal sobre o pedido de assistência apresentado pela recorrente tivesse sido positiva.

75 Por conseguinte, há que anular a decisão controvertida.

76 No que se refere aos pedidos destinados a obter a reparação do dano formulados pela recorrente, importa salientar que a anulação da decisão controvertida constitui uma reparação adequada de qualquer dano moral que a recorrente possa ter sofrido no caso vertente.

77 Os pedidos destinados a obter a reparação desse dano moral não têm, portanto, objeto e não há que conhecer dos mesmos (v., neste sentido, Acórdão de 4 de abril de 2019, OZ/BEI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, n.º 81).

78 Nestas condições, os pedidos formulados pela recorrente destinados a obter a reparação do seu dano devem ser julgados improcedentes.

Quanto às despesas

79 Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas.

80 Em conformidade com o artigo 138.º, n.º 1, desse regulamento, aplicável ao processo de recurso de decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 184.º, n.º 1, deste diploma, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

81 Tendo o Parlamento sido vencido no essencial dos seus pedidos, há que condená-lo a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela recorrente, relativas, em conformidade com os pedidos desta, tanto ao processo em primeira instância como ao processo de recurso do acórdão do Tribunal Geral.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) O Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 29 de junho de 2018, HF/Parlamento (T-218/17, EU:T:2018:393), é anulado.



2) A Decisão do diretor-geral do Pessoal do Parlamento Europeu, agindo na qualidade de entidade habilitada a celebrar contratos de admissão dessa instituição, de 3 de junho de 2016, de indeferir o pedido de assistência, na aceção do artigo 24.º do Estatuto dos Funcionários da União Europeia, solicitado por HF, é anulada.

3) É negado provimento ao recurso quanto ao restante.

4) O Parlamento Europeu é condenado a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas por HF, relativas tanto ao processo em primeira instância como ao processo de recurso do acórdão do Tribunal Geral.

Assinaturas»

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 16 de julho de 2020, processo C-658/18, EU:C:2020:572 (UX contra Governo della Repubblica italiana) - Reenvio prejudicial — Admissibilidade — Artigo 267.º TFUE — Conceito de “órgão jurisdicional nacional” — Critérios — Política social — Diretiva 2003/88/CE — Âmbito de aplicação — Artigo 7.º — Férias anuais remuneradas — Diretiva 1999/70/CE — Acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo — Artigos 2.º e 3.º — Conceito de “trabalhador contratado a termo” — Juizes de paz e magistrados dos tribunais comuns — Diferença de tratamento — Artigo 4.º — Princípio da não discriminação — Conceito de “razões objetivas”:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 267.º TFUE, do artigo 31.º, n.º 2, e do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e do princípio da responsabilidade dos Estados-Membros pela violação do direito da União, bem como a interpretação do artigo 1.º, n.º 3, e do artigo 7.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9), e dos artigos 2.º e 4.º do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo celebrado em 18 de março de 1999 (a seguir «acordo-quadro»), que figura em anexo à Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo (JO 1999, L 175, p. 43).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe UX ao Governo della Repubblica italiana (Governo italiano) a respeito de um pedido de reparação do prejuízo sofrido devido a uma violação do direito da União pelo Estado italiano.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 89/391/CEE

3 O artigo 2.º da Diretiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho (JO 1989, L 183, p. 1), define os setores de atividade abrangidos por essa diretiva:

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



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

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

Diretiva 2003/88

4 O artigo 1.º da Diretiva 2003/88, sob a epígrafe «Definições e âmbito de aplicação», enuncia, nos seus n.ºs 1 e 3:

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

2. A presente diretiva aplica-se:

a) Aos períodos mínimos de descanso [...] anual [...]
[...]

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

5 O artigo 7.º desta diretiva, sob a epígrafe «Férias anuais», dispõe:

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

2. O período mínimo de férias anuais remuneradas não pode ser substituído por retribuição financeira, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho.»

Diretiva 1999/70

6 O considerando 17 da Diretiva 1999/70 tem a seguinte redação:

«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».

7 Nos termos do seu artigo 1.º, a Diretiva 1999/70 «tem como objetivo a aplicação do acordo-quadro [...] [que figura em anexo], celebrado [...] entre as organizações interprofissionais de vocação geral (CES, UNICE e CEEP)».



8 Segundo o artigo 1.º do acordo-quadro, este tem por objetivo, por um lado, melhorar a qualidade do trabalho sujeito a contrato a termo, garantindo a aplicação do princípio da não discriminação, e, por outro, estabelecer um quadro para evitar os abusos decorrentes da utilização de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo.

9 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 comparticipação de carácter público, de formação, integração ou reconversão profissional.»

10 O artigo 3.º do acordo-quadro, sob a epígrafe «Definições», tem a seguinte redação:

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

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

11 O artigo 4.º do acordo-quadro, intitulado «Princípio da não discriminação», estipula:

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

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

Direito italiano

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

«Os juízes são nomeados por concurso.

A lei da organização do sistema judiciário pode admitir a nomeação, incluindo por eleição, de juizes honorários para todas as funções atribuídas aos juizes singulares. [...]»



13 Na versão aplicável aos factos do processo principal, a legge n.º 374 — Istituzione del giudice di pace (Lei n.º 374, relativa à Criação dos Julgados de Paz), de 21 de novembro de 1991 (suplemento ordinário do GURI n.º 278, de 27 de novembro de 1991, p. 5, a seguir «Lei n.º 374/1991») dispõe:

«Artigo 1.º

Criação e funções dos juízes de paz

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

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

[...]

Artigo 3.º

Quadro de juízes de paz e tabela de efetivos dos juízes de paz

1. O quadro dos magistrados honorários afetos aos julgados de paz é fixado em 4 700 lugares; [...]

[...]

Artigo 4.º

Nomeação

1. Os magistrados honorários chamados a exercer a função de juiz de paz são nomeados por decreto do presidente da República, após deliberação do Consiglio Superiore della Magistratura [(Conselho Superior da Magistratura)], sob proposta do Consiglio Giudiziario (Conselho Judicial junto do tribunal de segunda instância) territorialmente competente, completado por cinco representantes designados, de comum acordo, pelos Conselhos da Ordem dos Advogados e pelos procuradores distritais junto dos tribunais de segunda instância.

[...]

Artigo 10.º

Deveres do juiz de paz

1. O juiz de paz é obrigado a cumprir os deveres a que estão sujeitos os magistrados ordinários. [...]

[...]

Artigo 11.º

Subsídios devidos aos juízes de paz

1. As funções de juiz de paz são honorárias.

2. Os magistrados honorários que exercem a função de juiz de paz recebem um subsídio de 70 000 [liras italianas (ITL) (cerca de 35 euros)] por cada audiência civil ou penal, mesmo que não se trate de uma audiência de julgamento, e pela aposição de selos, e de 110 000 ITL [cerca de 55 euros] por qualquer outro processo atribuído e encerrado ou cujo registo foi cancelado.



3. É-lhes também devido um subsídio de 500 000 ITL [cerca de 250 euros] por cada mês de serviço efetivo a título de reembolso das despesas de formação, das despesas de reciclagem e das despesas gerais da função.
[...]

4 bis. Os subsídios previstos no presente artigo podem ser cumulados com as pensões e as prestações de velhice, seja qual for a sua denominação.

4 ter Os subsídios previstos no presente artigo não podem, em caso algum, exceder o montante de 72 000 euros líquidos por ano.»

14 Nos termos do artigo 8.º-A da legge n.º 97 — Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato (Lei n.º 97 — Regras sobre o Estatuto Jurídico dos Magistrados e do Tratamento Económico dos Magistrados dos Tribunais Comuns e dos Tribunais Administrativos, dos Magistrados dos Tribunais Militares e dos Magistrados do Ministério Público), de 2 de abril de 1979, aplicável à época dos factos do caso em apreço:

«[...] os magistrados dos tribunais comuns, dos tribunais administrativos, da Corte dei Conti [(Tribunal de Contas)] e dos tribunais militares, bem como os magistrados do Ministério Público [(avvocati dello Stato et procuratori dello Stato)], têm trinta dias de férias por ano».

15 O artigo 24.º do decreto legislativo n.º 116 — Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n.º 57 (Decreto Legislativo n.º 116, que Aprova, nos termos da Lei n.º 57, de 28 de abril de 2016, a Reforma Orgânica da Magistratura Honorária e Outras Normas sobre os Juízes de Paz, assim como Normas Transitórias sobre os Magistrados Honorários em Funções), de 13 de julho de 2017 (GURI n.º 177, de 31 de julho de 2017, p. 1), prevê um subsídio de férias para os magistrados honorários, mas apenas para os magistrados honorários que iniciaram funções após 16 de agosto de 2017.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

16 A demandante no processo principal foi nomeada Giudice di Pace (juíza de paz) em 23 de fevereiro de 2001 e exerceu funções em dois tribunais diferentes, de 2002 a 2005, e depois de 2005 até hoje.

17 No período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de junho de 2018, a demandante no processo principal proferiu 478 sentenças em sede de processo penal, 1 113 despachos de arquivamento de queixas contra conhecidos e 193 despachos de arquivamento de queixas contra desconhecidos, enquanto giudice dell'indagine preliminare (juíza de instrução criminal). No âmbito das suas funções, assegura, enquanto juíza singular, duas audiências por semana, exceto durante o período de férias não remuneradas de agosto, durante o qual os prazos processuais são suspensos.

18 No mês de agosto de 2018, durante as suas férias não remuneradas, a demandante no processo principal não exerceu qualquer atividade enquanto juíza de paz e, conseqüentemente, não recebeu qualquer subsídio.

19 Em 8 de outubro de 2018, a demandante no processo principal apresentou no Giudice di pace di Bologna (Julgado de Paz de Bolonha, Itália) um requerimento contra o Governo della Repu-



blicca italiana (Governo italiano) de injunção de pagamento do montante de 4 500,00 euros, correspondente, no seu entender, à remuneração para agosto de 2018 a que um magistrado dos tribunais comuns com a mesma antiguidade que ela poderia ter direito, para reparação do prejuízo que considera ter sofrido devido a uma violação manifesta, pelo Estado italiano, nomeadamente, do artigo 4.º do acordo-quadro, do artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e do artigo 31.º da Carta. Subsidiariamente, a demandante no processo principal pede a condenação do Governo italiano no pagamento, com a mesma finalidade, do montante de 3 039,76 euros, calculado com base no subsídio líquido que recebeu em julho de 2018.

20 Neste contexto, resulta da decisão de reenvio que os pagamentos recebidos pelos juízes de paz estão conexos com o trabalho prestado e calculados em função do número de decisões proferidas. Consequentemente, durante o período de férias de agosto, a demandante no processo principal não recebeu nenhum subsídio, ao passo que os magistrados dos tribunais comuns têm direito a 30 dias de férias remuneradas. O artigo 24.º do Decreto Legislativo n.º 116, de 13 de julho de 2017, que prevê agora o pagamento das férias aos juízes de paz, não é aplicável à demandante no processo principal, devido à data da sua entrada em funções.

21 Resulta igualmente da referida decisão que os juízes de paz estão sujeitos, em matéria disciplinar, a obrigações análogas às dos magistrados dos tribunais comuns. O Conselho Superior da Magistratura, em conjunto com o ministro da Justiça, fiscaliza a respetiva observância.

22 O Giudice di pace di Bologna (Julgado de Paz de Bolonha) considera, contrariamente aos supremos tribunais italianos, que os juízes de paz devem ser considerados «trabalhadores», apesar do caráter honorário do seu serviço, por força do disposto na Diretiva 2003/88 e no acordo-quadro. Para fundamentar esta abordagem, refere, nomeadamente, o vínculo de subordinação que, em seu entender, caracteriza a relação entre os juízes de paz e o Ministero della giustizia (Ministério da Justiça). Do mesmo modo, os juízes de paz não só estão sujeitos ao poder disciplinar do Conselho Superior da Magistratura como estão igualmente incluídos no quadro de efetivos desta última. Além disso, os certificados de pagamento dos juízes de paz são emitidos da mesma forma que a prevista para os trabalhadores da função pública e o rendimento do juiz de paz é equiparado ao do trabalhador por conta de outrem. Por conseguinte, a Diretiva 2003/88 e o acordo-quadro são-lhes aplicáveis.

23 Nestas condições, o Giudice di pace di Bologna (Julgado de Paz de Bolonha) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça cinco questões prejudiciais.

24 Por Decisão de 11 de novembro de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 12 de novembro de 2019, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu retirar a quarta e quinta questões prejudiciais, confirmando simultaneamente que mantinha a primeira a terceira questões prejudiciais seguintes:

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



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

3) Em caso de resposta afirmativa à primeira e [...] segunda questões, o artigo 47.º da [Carta], conjugado com o disposto no artigo [267.º TFUE], à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça [...] em matéria de responsabilidade do Estado italiano por violação manifesta da regulamentação [da União] pelo órgão jurisdicional de última instância resultante dos [Acórdãos de 30 de setembro de 2003, *Köbler* (C-224/01, EU:C:2003:513); de 13 de junho de 2006, *Traghetti del Mediterraneo* (C-173/03, EU:C:2006:391); e de 24 de novembro de 2011, *Comissão/Itália* (C-379/10, não publicado, EU:C:2011:775)], opõe-se ao artigo 2.º, n.ºs 3 e 3-bis, da [legge n.117 – *Risarcimento dei danni cagionati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati* (Lei n.º 117, de 13 de abril de 1988, relativa à Responsabilidade Civil dos Magistrados), de 13 de abril de 1988] [...] (GURI n.º 88, de 15 de abril de 1988), que prevê a responsabilidade do juiz por dolo ou culpa grave “em caso de violação manifesta da lei bem como do direito da União [...]”, e que coloca o juiz nacional perante a opção — que, sendo exercida, desencadeia a responsabilidade civil e disciplinar do Estado nos processos em que é parte substantiva a própria administração pública, particularmente quando o juiz da causa é um juiz de paz com contrato a prazo, privado de efetiva proteção jurídica, económica e social —, como no presente caso, de violar a legislação nacional, não a aplicando e aplicando o direito da União [...], como interpretado pelo Tribunal de Justiça, ou pelo contrário, de violar o direito da União [...], aplicando as normas internas que obstam ao reconhecimento da tutela efetiva e estão em contradição com o disposto nos artigos 1.º, n.º 3, e 7.º da Diretiva 2003/88, com os artigos 2.º e 4.º, do [acordo-quadro] e com o artigo 31.º, n.º 2, da [Carta]?»

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

25 O órgão jurisdicional de reenvio pediu que o processo fosse submetido à tramitação prejudicial urgente prevista no artigo 23.º-A do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

26 Em 6 de novembro de 2018, o Tribunal de Justiça, mediante proposta do juiz-relator, ouvida a advogada-geral, decidiu que não havia que deferir este pedido.

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo

27 Na sequência da apresentação das conclusões da advogada-geral, a demandante no processo principal, por articulado apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 29 de janeiro de 2020, requereu a reabertura da fase oral do processo, nos termos do artigo 83.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

28 Para fundamentar o seu pedido, alega, em substância, que, no que respeita aos elementos que compõem a remuneração dos juizes de paz, a advogada-geral se baseou, nas suas conclusões, em jurisprudência do Tribunal de Justiça que não foi debatida na audiência de alegações de



28 de novembro de 2019. A demandante no processo principal contesta a apreciação da advogada-geral relativa ao método de cálculo do subsídio de férias e, mais especificamente, determinados aspetos da remuneração que deve ser utilizada para o cálculo do referido subsídio. Assim, a demandante no processo principal considera que a advogada-geral apresentou um argumento novo que não foi debatido na audiência.

29 A este respeito, importa recordar que, nos termos do artigo 252.º, segundo parágrafo, TFUE, o advogado-geral apresenta publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas sobre os processos que, nos termos do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, requeiram a sua intervenção. O Tribunal de Justiça não está vinculado nem pelas conclusões do advogado-geral nem pela fundamentação em que este baseia essas conclusões (Acórdão de 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.º 42 e jurisprudência aí referida).

30 Importa igualmente salientar, neste contexto, que o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e o Regulamento de Processo não preveem a possibilidade de as partes ou os interessados a que se refere o artigo 23.º desse estatuto apresentarem observações em resposta às conclusões apresentadas pelo advogado-geral. O desacordo de uma parte ou de um interessado com as conclusões do advogado-geral, sejam quais forem as questões que este examina nas mesmas, não pode, por conseguinte, constituir, em si mesmo, um fundamento justificativo da reabertura da fase oral do processo (Acórdão de 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.º 43 e jurisprudência aí referida).

31 Daqui resulta que o pedido de reabertura da fase oral apresentado pela demandante no processo principal não pode ser acolhido, na medida em que se destina a permitir-lhe responder à posição tomada pela advogada-geral nas suas conclusões.

32 Assim sendo, nos termos do artigo 83.º do seu Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça pode, a qualquer momento, ouvido o advogado-geral, ordenar a reabertura da fase oral do processo, designadamente se considerar que não está suficientemente esclarecido, ou quando, após o encerramento dessa fase, uma parte invocar um facto novo que possa ter influência determinante na decisão do Tribunal, ou ainda quando o processo deva ser resolvido com base num argumento que não foi debatido entre as partes ou os interessados referidos no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.

33 Ora, no caso vertente, o Tribunal de Justiça, depois de ouvir a advogada-geral, considera que dispõe de todos os elementos necessários para responder às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio e que o presente processo não necessita de ser decidido com base num argumento que não foi debatido entre os interessados.

34 Em face do exposto, não há que ordenar a reabertura da fase oral do processo.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade

35 A República Italiana e a Comissão alegam, em primeiro lugar, que o pedido de decisão prejudicial é totalmente inadmissível, uma vez que o juiz de paz que procedeu ao reenvio prejudicial não pode ser considerado um órgão jurisdicional nacional, na aceção do artigo 267.º TFUE, na falta de três das condições essenciais a este respeito.



36 Em primeiro lugar, a exigência da independência não é respeitada, nomeadamente, no seu segundo aspeto, de ordem interna, na medida em que o juiz a quo tem necessariamente interesse na resolução do processo principal, uma vez que pertence à categoria dos juízes de paz. Assim, não se pode considerar imparcial o juiz a quo.

37 Em segundo lugar, no que respeita à vinculatividade da jurisdição do juiz a quo, a República Italiana e a Comissão alegam, por um lado, que as pretensões formuladas pela demandante no processo principal se inserem no âmbito de um litígio em matéria de direito do trabalho que diz respeito à questão de saber se os juízes de paz são trabalhadores e, por outro, que a competência do juiz de paz assenta num fracionamento, proibido pelo direito italiano, dos créditos da demandante no processo principal sobre o Estado italiano.

38 Em terceiro lugar, o Governo italiano e a Comissão consideram que, no caso vertente, o procedimento de injunção de pagamento que corre termos perante o juiz a quo não tem natureza contraditória.

39 Em segundo lugar, a Comissão manifesta dúvidas, por um lado, sobre a necessidade do pedido de decisão prejudicial e, por outro, sobre a pertinência das questões submetidas para a solução do processo principal. Entende, em primeiro lugar, que o órgão jurisdicional de reenvio, ao mesmo tempo que afirma, ele próprio, no n.º 22 da decisão de reenvio, que não é necessário um reenvio prejudicial, não explicou claramente as razões que o levaram a interrogar-se sobre a interpretação de determinadas disposições do direito da União. Em segundo lugar, a Comissão considera, por um lado, que a segunda questão não é suscitada para responder a uma dúvida real do juiz a quo sobre a interpretação do direito da União e, por outro, que a terceira questão não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do processo principal.

40 A este respeito, importa examinar, em primeiro lugar, a questão de saber se, no caso em apreço, o juiz de paz que está na origem do presente reenvio prejudicial cumpre os critérios para ser considerado um órgão jurisdicional nacional, na aceção do artigo 267.º TFUE.

41 Esta problemática é igualmente suscitada pela primeira questão, que visa, em substância, determinar se o juiz de paz está abrangido pelo conceito de «órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros», na aceção do artigo 267.º TFUE.

42 Segundo jurisprudência constante, para apreciar se o órgão de reenvio possui a natureza de «órgão jurisdicional» na aceção do artigo 267.º TFUE, questão que se inscreve unicamente no direito da União, o Tribunal de Justiça toma em consideração um conjunto de elementos, tais como a origem legal do organismo, a sua permanência, o carácter vinculativo da sua jurisdição, a natureza contraditória do processo, a aplicação, pelo organismo, das regras de direito, bem como a sua independência (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 51 e jurisprudência aí referida).

43 No caso vertente, os elementos constantes dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça não permitem duvidar do facto de que o juiz de paz cumpre os critérios sobre a sua origem legal, a sua permanência e a aplicação, pelo mesmo, das regras de direito.

44 Em contrapartida, suscita-se, antes de mais, a questão de saber se cumpre o critério da independência. O órgão jurisdicional de reenvio emite, relativamente à sua própria independência, reservas conexas com as condições de trabalho dos juízes de paz italianos.

45 Neste aspeto, importa recordar que a independência dos órgãos jurisdicionais nacionais é essencial para o bom funcionamento do sistema de cooperação judiciária que o mecanismo de



reenvio prejudicial previsto no artigo 267.º TFUE representa, na medida em que, em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça recordada no n.º 42 do presente acórdão, esse mecanismo só pode ser acionado por uma instância, encarregada de aplicar o direito da União, que satisfaça, designadamente, esse critério de independência (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 56 e jurisprudência aí referida).

46 De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o conceito de «independência» comporta duas vertentes. A primeira, de ordem externa, pressupõe que o organismo em causa exerça as suas funções com total autonomia, sem estar submetido a nenhum vínculo hierárquico ou de subordinação em relação a quem quer que seja e sem receber ordens ou instruções de qualquer origem, e esteja, assim, protegido contra intervenções ou pressões externas suscetíveis de afetar a independência de julgamento dos seus membros e influenciar as suas decisões (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 57 e jurisprudência aí referida).

47 Ainda no que diz respeito à vertente externa do conceito de «independência», importa recordar que a inamovibilidade dos membros da instância em causa constitui uma garantia inerente à independência dos juízes, na medida em que visa proteger a pessoa daqueles cuja função é julgar (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 58 e jurisprudência aí referida).

48 O princípio da inamovibilidade, cuja importância decisiva importa sublinhar, exige, designadamente, que os juízes possam permanecer em funções enquanto não atingirem a idade obrigatória de aposentação ou até ao termo do seu mandato, quando este tiver uma duração determinada. Embora não tenha carácter absoluto, o referido princípio só pode sofrer exceções quando motivos legítimos e imperiosos o justifiquem, no respeito do princípio da proporcionalidade. Assim, é comumente aceite que os juízes possam ser destituídos se não estiverem aptos a continuar a exercer as suas funções em razão de uma incapacidade ou de falta grave, desde que sejam respeitados os procedimentos adequados (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 59 e jurisprudência aí referida).

49 A garantia de inamovibilidade dos membros de um órgão jurisdicional exige, assim, que os casos de destituição dos membros desse organismo sejam previstos por uma regulamentação especial, através de disposições legais expressas que ofereçam garantias que ultrapassem as previstas pelas regras gerais do direito administrativo e do direito do trabalho aplicáveis em caso de destituição abusiva (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 60 e jurisprudência aí referida).

50 A segunda vertente do conceito de «independência», que é de ordem interna, está ligada ao conceito de «imparcialidade» e visa o igual distanciamento em relação às partes no litígio e aos seus interesses respetivos, tendo em conta o objeto deste. Este aspeto exige o respeito pela objetividade e a inexistência de qualquer interesse na resolução do litígio que não seja a estrita aplicação da regra de direito (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 61 e jurisprudência aí referida).

51 Estas garantias de independência e de imparcialidade pressupõem a existência de regras, designadamente no que respeita à composição da instância, à nomeação, à duração das funções e às causas de escusa, de suspeição e de destituição dos seus membros, que permitem afastar qualquer dúvida legítima, no espírito dos particulares, quanto à impermeabilidade da referida instância face a elementos externos e à sua neutralidade perante os interesses em confronto (Acórdão de 21 de janeiro de 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, n.º 63 e jurisprudência aí referida).



52 No caso vertente, quanto à nomeação dos juízes de paz, verifica-se que, segundo a legislação nacional aplicável, nomeadamente o artigo 4.º da Lei n.º 374/1991, os juízes de paz são nomeados por decreto do presidente da República Italiana, após deliberação do Conselho Superior da Magistratura e sob proposta do Conselho Judicial territorialmente competente, completado por cinco representantes designados, de comum acordo, pelos Conselhos da Ordem dos Advogados e pelos procuradores distritais junto dos tribunais de segunda instância.

53 No tocante à duração das funções dos juízes de paz, importa salientar que resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que estes juízes têm um mandato de quatro anos, renovável no seu termo pelo mesmo período. Além disso, os juízes de paz continuam, em princípio, em funções até ao termo do seu mandato de quatro anos, desde que este não seja renovado.

54 No que respeita à destituição dos juízes de paz, resulta dos autos que os casos da sua destituição e os correspondentes procedimentos específicos são determinados pelas disposições legais expressas ao nível nacional.

55 Além disso, verifica-se que os juízes de paz exercem as suas funções com total autonomia, sem prejuízo das regras em matéria disciplinar, e sem pressões externas suscetíveis de influenciar as suas decisões.

56 No tocante à exigência de independência, considerada sob a sua segunda vertente, de ordem interna, a que se refere o n.º 50 do presente acórdão, e como a advogada-geral salientou no n.º 51 das suas conclusões, basta notar que o Tribunal de Justiça já respondeu várias vezes a questões prejudiciais relativas ao estatuto dos juízes, sem manifestar dúvidas sobre a independência dos órgãos jurisdicionais de reenvio que submeteram essas questões [v., neste sentido, Acórdãos de 13 de junho de 2017, Florescu e o., C-258/14, EU:C:2017:448; de 27 de fevereiro de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117; de 7 de fevereiro de 2019, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106; e de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982].

57 Em face das considerações expostas nos n.ºs 44 a 56 do presente acórdão, há que considerar que a exigência de independência é satisfeita no caso vertente.

58 Em seguida, suscita-se a questão da vinculatividade da jurisdição do órgão jurisdicional de reenvio.

59 A República Italiana e a Comissão manifestaram dúvidas quanto à competência do juiz a quo para conhecer de uma causa como a que está em causa no processo principal, na medida em que, por um lado, as pretensões formuladas pela demandante no processo principal se inserem no âmbito de um litígio em matéria de direito do trabalho que incide sobre a questão de saber se os juízes de paz são trabalhadores. Ora, basta observar, a este respeito, que é pacífico que o processo principal não é uma ação em matéria de direito do trabalho, mas sim uma ação de indemnização proposta contra o Estado. A República Italiana e a Comissão não duvidam da competência dos juízes de paz para conhecer dessas ações.

60 No que respeita, por outro lado, ao alegado fracionamento dos créditos da demandante no processo principal, há que salientar que resulta da decisão de reenvio que, segundo o artigo 7.º, primeiro parágrafo, do codice di procedura civile (Código de Processo Civil), o juiz de paz é competente para conhecer das causas relativas a bens móveis cujo valor não exceda 5 000 euros, quando não sejam atribuídos por lei à competência de outro órgão jurisdicional. Segundo essa mesma decisão, o artigo 4.º, n.º 43, da legge 12 de novembro de 2011, n.º 183 (Lei n.º 183, de 12 de novembro de 2011), não prevê nenhuma reserva quanto à competência material, pelo que



o requerimento da demandante no processo principal de emissão de uma injunção de pagamento contra o Governo italiano foi corretamente formulado dentro dos limites da competência do juiz a quo em função do seu valor e da competência territorial deste.

61 A este respeito, basta recordar que não cabe ao Tribunal de Justiça pôr em causa a apreciação pelo órgão jurisdicional de reenvio da admissibilidade do recurso no processo principal, a qual, no âmbito do processo de reenvio prejudicial, é da competência do juiz nacional, nem verificar se a decisão de reenvio foi adotada em conformidade com as regras nacionais de organização e de processo judiciais (Acórdão de 10 de dezembro de 2018, Wightman e o., C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 30, e Despacho de 17 de janeiro de 2019, Rossi e o., C-626/17, não publicado, EU:C:2019:28, n.º 22 e jurisprudência aí referida). O Tribunal de Justiça deve ater-se à decisão de reenvio que emana de um órgão jurisdicional de um Estado-Membro, enquanto tal decisão não tiver sido revogada no quadro das vias processuais previstas eventualmente pelo direito nacional (Acórdãos de 7 de julho de 2016, Genentech, C-567/14, EU:C:2016:526, n.º 23, e de 11 de julho de 1996, SFEI e o., C-39/94, EU:C:1996:285, n.º 24).

62 Importa acrescentar que, nestas condições, tal situação se distingue das que estão em causa, em especial, no processo que deu origem aos Despachos de 6 de setembro de 2018, Di Girolamo (C-472/17, não publicado, EU:C:2018:684), e de 17 de dezembro de 2019, Di Girolamo (C-618/18, não publicado, EU:C:2019:1090), no qual o órgão jurisdicional de reenvio tinha indicado claramente que não era competente para se pronunciar sobre o pedido que lhe foi submetido.

63 Por último, no que respeita à natureza contraditória do processo pendente no juiz a quo, basta recordar que o artigo 267.º TFUE não faz depender o recurso ao Tribunal de Justiça do caráter contraditório desse processo. Em contrapartida, resulta desta disposição que os órgãos jurisdicionais nacionais só podem recorrer ao Tribunal de Justiça se neles se encontrar pendente um litígio e se forem chamados a pronunciar-se no âmbito de um processo que deva conduzir a uma decisão de caráter jurisdicional (Acórdãos de 16 de dezembro de 2008, Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723, n.º 56, e de 4 de setembro de 2019, Salvoni, C-347/18, EU:C:2019:661, n.º 26 e jurisprudência aí referida). Ora, é o que sucede no caso vertente.

64 Além disso, como salientou a advogada-geral no n.º 62 das suas conclusões, o Tribunal de Justiça já decidiu que também lhe pode ser apresentado um pedido de decisão prejudicial no âmbito de um processo de injunção para pagamento (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de dezembro de 1971, Politi, 43/71, EU:C:1971:122, n.ºs 4 e 5, e de 18 de junho de 1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, n.º 23).

65 Em face das considerações precedentes, há que afastar as dúvidas suscitadas pela Comissão e pelo Governo italiano e concluir que o juiz de paz cumpre os critérios para ser considerado um «órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros», na aceção do artigo 267.º TFUE.

66 Em segundo lugar, no que respeita à necessidade do pedido de decisão prejudicial e à pertinência das questões submetidas, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, 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 de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação ou à validade de uma regra de direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se [Acórdão de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 97 e jurisprudência aí referida].



67 Daqui se conclui 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 com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas [Acórdãos de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 98, e de 19 de outubro de 2017, Paper Consult, C-101/16, EU:C:2017:775, n.º 29 e jurisprudência aí referida].

68 Assim, uma vez que a decisão de reenvio serve de fundamento ao processo de reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça, é indispensável que o órgão jurisdicional nacional explicita, nessa decisão, o quadro factual e regulamentar em que se insere o processo principal e forneça um mínimo de explicações sobre os motivos 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 é submetido (v., neste sentido, designadamente, Acórdão de 9 de março de 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, n.º 73, e Despacho de 16 de janeiro de 2020, Telecom Italia e o., C-368/19, não publicado, EU:C:2020:21, n.º 37).

69 Estas exigências cumulativas, relativas ao conteúdo de um pedido de decisão prejudicial, figuram expressamente no artigo 94.º do Regulamento de Processo. Nos termos do mesmo artigo, em particular, o pedido de decisão prejudicial deve conter «a exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como o nexo que esse órgão jurisdicional estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal».

70 No caso vertente, verifica-se que resulta claramente do n.º 22 da sua decisão que, neste número, o órgão jurisdicional de reenvio se limita a apresentar a argumentação da demandante no processo principal de que é possível dar provimento ao seu pedido sem interrogar o Tribunal de Justiça e não afirma, de modo algum, que um reenvio prejudicial não é necessário para decidir a causa que lhe foi submetida.

71 Além disso, como salientou a advogada-geral nos n.ºs 32 e 33 das suas conclusões, importa sublinhar, no que respeita à segunda questão prejudicial, que esta não é desprovida de pertinência, na medida em que com esta questão, para saber se a demandante no processo principal pode pedir uma indemnização por recusa de férias remuneradas, o órgão jurisdicional de reenvio pretende ser esclarecido sobre o conceito de «trabalhador», na aceção da Diretiva 2003/88, e sobre o princípio da não discriminação enunciado no acordo-quadro, para determinar se os mesmos se aplicam aos juízes de paz italianos.

72 Ora, como salientou a advogada-geral no n.º 34 das suas conclusões, estas questões carecem de esclarecimento.

73 Em contrapartida, note-se que, no tocante à terceira questão, o processo principal não diz respeito à responsabilidade pessoal dos juízes, mas sim a um pedido de indemnização a título de férias remuneradas. O órgão jurisdicional de reenvio não explicou por que motivo necessita da interpretação do artigo 47.º da Carta para decidir a causa, nem o nexo que estabelece entre as disposições da União cuja interpretação pede e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal.

74 Além disso, não resulta de modo algum da decisão de reenvio que a responsabilidade por dolo ou culpa grave do órgão jurisdicional de reenvio possa ser posta em causa.



75 Nestas condições, em face de todos estes elementos, conclui-se que o pedido de decisão prejudicial é admissível, com exceção da terceira questão.

Quanto ao mérito

Quanto à primeira questão

76 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 267.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que o Giudice di pace (juiz de paz) está abrangido pelo conceito de «órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros», na aceção deste artigo.

77 No caso vertente, resulta das considerações expostas nos n.ºs 42 a 65 do presente acórdão que isso é o que sucede. Por conseguinte, há que responder à primeira questão que o Giudice di pace (juiz de paz) está abrangido pelo conceito de «tribunal de um dos Estados-Membros», na aceção desse artigo.

Quanto à segunda questão

78 A título preliminar, há que salientar que a segunda questão compreende três aspetos distintos, destinados a apreciar um eventual direito dos juizes de paz a beneficiarem de férias remuneradas, com fundamento no direito da União. Assim, esta questão incide, em primeiro lugar, sobre a interpretação do conceito de «trabalhador» na aceção da Diretiva 2003/88, para se determinar se um Giudice di pace (juiz de paz) como a demandante no processo principal pode estar abrangido por este conceito, na medida em que o artigo 7.º, n.º 1, desta diretiva dispõe que os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem de férias anuais remuneradas de pelo menos quatro semanas. A referida questão versa, em seguida, sobre o conceito de «trabalhador contratado a termo» na aceção do acordo-quadro. Por último, se este último conceito abranger o juiz de paz, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta-se sobre se o mesmo pode ser comparado, para efeitos da aplicação do princípio da não discriminação enunciado na cláusula 4 desse acordo-quadro, com os magistrados dos tribunais comuns, que beneficiam de férias anuais remuneradas suplementares, de 30 dias no total.

– Quanto à Diretiva 2003/88

79 Com a primeira parte da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta devem ser interpretados no sentido de que um juiz de paz, que exerce as suas funções a título principal e recebe subsídios conexos com as prestações efetuadas e subsídios por cada mês de serviço efetivo, pode estar abrangido pelo conceito de «trabalhador», na aceção dessas disposições.

80 Importa, em primeiro lugar, determinar se esta diretiva é aplicável no caso vertente.

81 A este respeito, importa recordar que o artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2003/88 define o âmbito de aplicação da mesma por remissão para o artigo 2.º da Diretiva 89/391.

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

83 Contudo, conforme resulta do seu artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, a referida diretiva não é aplicável sempre que se lhe oponham de forma vinculativa determinadas particularidades inerentes a certas atividades específicas da função pública, nomeadamente das forças armadas ou da polícia, ou a outras atividades específicas dos serviços de proteção civil.



84 A este respeito, recorde-se que o critério utilizado no artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 para excluir determinadas atividades do âmbito de aplicação desta diretiva e, indiretamente, da Diretiva 2003/88 não se baseia na pertença dos trabalhadores a um dos setores da função pública visados nesta disposição, considerado no seu conjunto, mas exclusivamente na natureza específica de determinadas missões particulares exercidas pelos trabalhadores dos setores visados nessa disposição, natureza que justifica uma exceção às regras em matéria de proteção e da segurança dos trabalhadores, devido à necessidade absoluta de garantir uma proteção eficaz da coletividade (Acórdão de 20 de novembro de 2018, Sindicatul Familia Constanța e o., C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 55).

85 No caso vertente, a atividade jurisdicional do juiz de paz faz parte do setor da atividade pública, apesar de não ser expressamente mencionada nos exemplos referidos no artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 89/391. Assim, em princípio, está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 89/391 e da Diretiva 2003/88.

86 Além disso, como salientou a advogada-geral no n.º 71 das suas conclusões, nada justifica a aplicação do artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 aos juízes de paz e a sua exclusão global do âmbito de aplicação destas duas diretivas.

87 Nestas condições, há que considerar que a Diretiva 2003/88 é aplicável ao processo principal.

88 Em segundo lugar, importa recordar que, para efeitos da aplicação da Diretiva 2003/88, o conceito de «trabalhador» não pode ser objeto de uma interpretação que varie consoante os direitos nacionais, mas reveste um alcance autónomo, próprio do direito da União (Acórdãos de 26 de março de 2015, Fenoll, C-316/13, EU:C:2015:200, n.º 25, e de 20 de novembro de 2018, Sindicatul Familia Constanța e o., C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

89 Esta constatação impõe-se igualmente para efeitos da interpretação do conceito de «trabalhador», na aceção do artigo 7.º da Diretiva 2003/88, e do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, a fim de assegurar a uniformidade do âmbito de aplicação *ratione personae* do direito dos trabalhadores a férias remuneradas (Acórdão de 26 de março de 2015, Fenoll, C-316/13, EU:C:2015:200, n.º 26).

90 O referido conceito deve ser definido segundo critérios objetivos que caracterizem a relação de trabalho, tendo em consideração os direitos e os deveres das pessoas em causa (Acórdão de 20 de novembro de 2018, Sindicatul Familia Constanța e o., C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

91 No contexto da qualificação como trabalhador, a qual compete ao juiz nacional, este último deve basear-se em critérios objetivos e apreciar globalmente todas as circunstâncias do processo que lhe é submetido que respeitam quer à natureza das atividades em questão quer à relação entre as partes em causa (v., neste sentido, Acórdão de 14 de outubro de 2010, Union syndicale Solidaires Isère, C-428/09, EU:C:2010:612, n.º 29).

92 Todavia, o Tribunal de Justiça pode indicar ao órgão jurisdicional de reenvio os princípios e critérios que este deverá ter em conta no âmbito da sua apreciação.

93 Por conseguinte, há que recordar, por um lado, que deve ser considerada «trabalhador» qualquer pessoa que exerça atividades reais e efetivas, com exclusão de atividades de tal modo reduzidas que sejam puramente marginais e acessórias (Acórdão de 26 de março de 2015, Fenoll, C-316/13, EU:C:2015:200, n.º 27).



94 Por outro lado, segundo jurisprudência constante, a característica essencial da relação de trabalho é a circunstância de uma pessoa realizar, durante certo tempo, em benefício de outra e sob a sua direção, prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração (Acórdão de 20 de novembro de 2018, *Sindicatul Familia Constanța e o.*, C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

95 Antes de mais, no que respeita às prestações efetuadas pela demandante no processo principal enquanto juíza de paz, resulta da decisão de reenvio que estas são reais e efetivas e que, além disso, aquela as efetua a título principal. Em especial, durante um certo tempo, no caso vertente durante o período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de junho de 2018, por um lado, proferiu, enquanto juíza penal, 478 sentenças e 1 326 despachos e, por outro, presidiu a audiências de julgamento duas vezes por semana. Estas prestações não se mostram puramente marginais e acessórias.

96 Neste contexto, importa recordar, no que respeita à natureza da relação jurídica em causa no processo principal, no âmbito da qual a demandante no processo principal exerce as suas funções, que o Tribunal de Justiça já declarou que a natureza jurídica *sui generis* de uma relação de emprego face ao direito nacional não pode ter quaisquer consequências sobre a qualidade de «trabalhador» na aceção do direito da União (Acórdão de 26 de março de 2015, *Fenoll*, C-316/13, EU:C:2015:200, n.º 31).

97 Em seguida, quanto à remuneração, há que examinar se os montantes recebidos pela demandante no processo principal lhe são pagos como contrapartida da sua atividade profissional.

98 A este respeito, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que os juízes de paz recebem subsídios conexos com as prestações que efetuam, no montante de 35 ou 55 euros, sujeitos aos mesmos impostos que a remuneração de um trabalhador normal. Em especial, beneficiam desses subsídios por cada audiência civil ou penal, mesmo que não se trate de uma audiência de julgamento, e pela aposição de selos, bem como por qualquer outro processo atribuído e encerrado ou cujo registo tenha sido cancelado. Além disso, estes juízes recebem subsídios por cada mês de serviço efetivo a título das despesas de formação, das despesas de reciclagem e das despesas gerais da função.

99 Embora resulte da decisão de reenvio que as funções de juiz de paz são «honorárias» e que algumas das quantias pagas o são a título de subsídio para reembolso de despesas, não deixa de ser verdade que o volume de trabalho realizado pela demandante no processo principal e, por conseguinte, as quantias que esta recebeu por esse trabalho são importantes. Com efeito, resulta desta decisão que, durante o período compreendido entre 1 de julho de 2017 e 30 de junho de 2018, a demandante no processo principal encerrou cerca de 1 800 processos.

100 Assim, a mera circunstância de as funções de juiz de paz serem qualificadas de «honorárias» pela legislação nacional não significa que se deva considerar que as prestações financeiras que um juiz de paz recebe não têm caráter remuneratório.

101 Por outro lado, embora seja certo que a remuneração das prestações cumpridas constitui uma característica fundamental da relação laboral, não é menos verdade que nem o nível limitado da referida remuneração nem a origem dos recursos destinados a esta última podem ter quaisquer consequências sobre a qualidade de trabalhador na aceção do direito da União (v., neste sentido, Acórdãos de 30 de março de 2006, *Mattern e Cikotic*, C-10/05, EU:C:2006:220, n.º 22, e de 4 de junho de 2009, *Vatsouras e Koupatantze*, C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, n.º 27).



102 Nestas condições, cabe ao juiz nacional, na apreciação dos factos, para a qual tem competência exclusiva, verificar, em última instância, se os montantes que a demandante no processo principal recebeu no âmbito da sua atividade profissional de juíza de paz têm uma natureza remuneratória suscetível de lhe conferir um benefício material e asseguram a sua subsistência.

103 Por último, uma relação de trabalho pressupõe a existência de uma relação de dependência entre o trabalhador e o seu empregador. A existência de uma tal ligação deve ser apreciada em função de todos os elementos e de todas as circunstâncias que caracterizam as relações entre as partes (Acórdão de 20 de novembro de 2018, Sindicatul Familia Constanța e o., C-147/17, EU:C:2018:926, n.º 42 e jurisprudência aí referida).

104 É certo que é inerente à função dos juízes que estes devem ser protegidos contra as intervenções ou pressões externas suscetíveis de prejudicar a sua independência no exercício das suas atividades judiciais e da função de julgar.

105 Todavia, como salientou a advogada-geral no n.º 83 das suas conclusões, esta exigência não impede que os juízes sejam qualificados de «trabalhadores».

106 Importa realçar que a circunstância de os juízes estarem sujeitos a regras de serviço e de poderem ser considerados trabalhadores não põe minimamente em causa o princípio da independência do poder judicial e a faculdade de os Estados-Membros preverem a existência de um estatuto particular que rege a magistratura (v., neste sentido, Acórdão de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 47).

107 Nestas condições, embora a circunstância de, no caso vertente, os juízes de paz estarem sujeitos ao poder disciplinar do Consiglio superiore della magistratura (Conselho Superior da Magistratura, a seguir «CSM») não seja, por si só, suficiente para que se considere que aqueles se encontram, face a um empregador, numa relação de subordinação jurídica (v., neste sentido, Acórdão de 26 de março de 1987, Comissão/Países Baixos, 235/85, EU:C:1987:161, n.º 14), há, ainda assim, que ter em conta essa circunstância no contexto de todos os factos do processo principal.

108 Assim, importa ter em conta o modo de organização do trabalho dos juízes de paz.

109 A este respeito, resulta da decisão de reenvio que os juízes de paz, embora possam organizar o seu trabalho de forma mais flexível do que os membros de outras profissões, devem respeitar quadros que indiquem a composição do julgado de paz a que pertencem, regulando essas tabelas em pormenor e de forma vinculativa a organização do seu trabalho, incluindo a distribuição dos processos, as datas e as horas das audiências.

110 Resulta igualmente da decisão de reenvio que os juízes de paz são obrigados a observar as ordens de serviço do Capo dell’Ufficio (chefe do serviço, Itália). Estes juízes são também obrigados a observar decisões de organização especiais e gerais do CSM.

111 O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que os referidos juízes têm de estar constantemente acessíveis e estão sujeitos, em matéria disciplinar, a obrigações análogas às dos magistrados profissionais.

112 Nestas condições, verifica-se que os juízes de paz exercem as suas funções no contexto de uma relação de subordinação jurídica no plano administrativo, que não afeta a sua independência na função de julgar, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.



113 Em face das considerações precedentes, há que responder à primeira parte da segunda questão que o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta devem ser interpretados no sentido de que um juiz de paz, que, no âmbito das suas funções, efetua prestações reais e efetivas, que não são puramente marginais nem acessórias, pelas quais recebe subsídios com caráter remuneratório, pode estar abrangido pelo conceito de «trabalhador», na aceção dessas disposições, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

– Quanto ao conceito de «trabalhador contratado a termo» na aceção do acordo-quadro

114 Com a segunda parte da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º, n.º 1, do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que um juiz de paz, nomeado por um período limitado, que exerce as suas funções a título principal e recebe subsídios conexos com as prestações efetuadas e subsídios por cada mês de serviço efetivo, está abrangido pelo conceito de «trabalhador contratado a termo», na aceção dessa disposição.

115 A este respeito, resulta da letra da referida disposição que o âmbito de aplicação da mesma consagra uma conceção ampla, uma vez que visa, de um 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». 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 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.º 108).

116 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, na medida em que estes estejam vinculados por um contrato 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 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, EU:C:2020:219, n.º 109).

117 Embora, como resulta do considerando 17 da Diretiva 1999/70 e do artigo 2.º, n.º 1, do acordo-quadro, esta diretiva deixe aos Estados-Membros a tarefa de definir os termos «contrato de trabalho» ou «relação de trabalho» utilizados nesta cláusula em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais, não é menos verdade que o poder de apreciação atribuído aos Estados-Membros para definir tais conceitos não é ilimitado. Com efeito, tais termos podem ser definidos em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais, desde que respeitem o efeito útil desta diretiva e os princípios gerais do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 34).

118 Neste contexto, a mera circunstância de uma atividade profissional, cujo exercício proporciona um benefício material, ser qualificada de «honorária» nos termos do direito nacional é irrelevante, no tocante à aplicabilidade do acordo-quadro, sob pena de pôr seriamente em causa o efeito útil da Diretiva 1999/70 e do acordo-quadro, bem como a aplicação uniforme dos mesmos nos Estados-Membros, ao reservar-lhes a possibilidade de afastar, a seu bel-prazer, determinadas categorias de pessoas do gozo da proteção pretendida por esses instrumentos (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de setembro de 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, n.º 29, e de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 36).



119 Como se recordou no n.º 116 do presente acórdão, a Diretiva 1999/70 e o acordo-quadro são aplicáveis a todos os trabalhadores que fornecem prestações remuneradas no âmbito de uma relação laboral a termo que os vincula ao seu empregador.

120 Ora, como resulta nomeadamente dos n.ºs 95, 98 e 99 do presente acórdão e do pedido de decisão prejudicial, verifica-se que um juiz de paz como a demandante no processo principal efetua, a esse título, prestações reais e efetivas, que não são puramente marginais nem acessórias, e dão lugar, em contrapartida, a subsídios por cada prestação e subsídios mensais, cujo caráter remuneratório não pode ser excluído.

121 Por outro lado, o Tribunal de Justiça decidiu que o acordo-quadro não exclui nenhum setor particular e que as prescrições enunciadas nesse acordo são aplicáveis aos contratos e às relações de trabalho a termo celebrados com os órgãos da Administração e as outras entidades do setor público (Despacho de 19 de março de 2019, CCOO, C-293/18, não publicado, EU:C:2019:224, n.º 30).

122 A este respeito, há que salientar que a circunstância de, no caso vertente, os juízes de paz serem titulares de um cargo judicial não basta, por si só, para os subtrair ao benefício dos direitos previstos por esse acordo-quadro (v., neste sentido, Acórdão de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 41).

123 Com efeito, decorre da necessidade de garantir o efeito útil do princípio da igualdade de tratamento consagrado no dito acordo-quadro que tal exclusão só é admissível, sob pena de ser considerada arbitrária, se a natureza da relação de trabalho em causa for substancialmente diferente da que vincula aos empregadores os seus empregados que, de acordo com o direito nacional, se inserem na categoria dos trabalhadores (v., por analogia Acórdão de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 42).

124 Ora, compete ao órgão jurisdicional de reenvio examinar, em última análise, em que medida a relação que vincula os juízes ao Ministério da Justiça é, pela sua natureza, substancialmente diferente de uma relação de trabalho que vincula um trabalhador a um empregador. Todavia, o Tribunal de Justiça pode indicar ao órgão jurisdicional de reenvio alguns princípios e critérios que este deverá ter em conta na sua apreciação (v., por analogia, Acórdão de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 43).

125 Neste aspeto, ao determinar se a natureza da referida relação é substancialmente diferente da natureza da relação de trabalho que vincula aos empregadores os seus empregados que, de acordo com o direito nacional, se incluem na categoria de trabalhadores, o órgão jurisdicional de reenvio deve, em conformidade com o espírito e a finalidade do acordo-quadro, ter em conta a oposição entre esta categoria e a categoria das profissões independentes (v., por analogia, Acórdão de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 44).

126 Nesta perspetiva, importa atender às modalidades de nomeação e de destituição dos juízes de paz, mas também ao modo de organização do seu trabalho (v., por analogia, Acórdão de 1 de março de 2012, O’Brien, C-393/10, EU:C:2012:110, n.º 45).

127 No que respeita à designação dos juízes de paz, o artigo 4.º da Lei n.º 374/1991 prevê que esses juízes sejam nomeados por decreto do presidente da República Italiana, após deliberação do Conselho Superior da Magistratura, sob proposta do Conselho Judicial junto do tribunal de segunda instância territorialmente competente, completado por cinco representantes designados, de comum acordo, pelos conselhos da Ordem dos Advogados e pelos procuradores distritais junto dos tribunais de segunda instância.



128 Ora, não é determinante, a este respeito, o facto de essas relações laborais terem sido estabelecidas por decretos presidenciais, devido à qualidade pública do empregador (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 115).

129 Quanto à destituição dos juízes de paz, resulta dos elementos dos autos que os casos em que são destituídos e os correspondentes procedimentos específicos são determinados pelas disposições legais expressas a nível nacional. A este respeito, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se as modalidades de destituição dos juízes de paz estabelecidas a nível nacional tornam a relação que une os juízes de paz ao Ministério da Justiça significativamente diferente de uma relação de trabalho entre um empregador e um trabalhador.

130 Quanto ao modo de organização do trabalho dos juízes de paz e, mais particularmente, à questão de saber se esses juízes exercem as suas funções no contexto de uma relação de subordinação jurídica, como resulta dos n.ºs 107 a 112 do presente acórdão, embora pareça que os referidos juízes exercem as suas funções no contexto de semelhante relação, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificá-lo.

131 No que respeita à questão de saber se a relação que une os juízes de paz ao Ministério da Justiça é uma relação a termo, resulta da letra do artigo 3.º, n.º 1, do acordo-quadro que um contrato ou uma relação laboral a termo se caracteriza pelo facto de a cessação do referido contrato ou da referida relação laboral «se[r] determinada por condições objetivas, tais como a definição de uma data concreta, de uma tarefa determinada ou de um certo acontecimento» (Despacho de 19 de março de 2019, CCOO, C-293/18, não publicado, EU:C:2019:224, n.º 31).

132 No processo principal, resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que o mandato dos juízes de paz é limitado a um período de quatro anos, renovável.

133 Por conseguinte, verifica-se que, no caso em apreço, a relação que une os juízes de paz ao Ministério da Justiça é uma relação a termo.

134 Tendo em conta todos estes elementos, há que responder à segunda parte da segunda questão que o artigo 2.º, n.º 1, do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «trabalhador contratado a termo» constante desta disposição pode englobar um juiz de paz, nomeado por um período limitado, que, no exercício das suas funções, efetua prestações reais e efetivas, que não são puramente marginais nem acessórias, e pelas quais recebe subsídios com carácter remuneratório, o que cabe ao juiz de reenvio verificar.

– Quanto ao princípio da não discriminação na aceção do acordo-quadro

135 Com a terceira parte da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que não prevê o direito de um juiz de paz gozar férias anuais remuneradas de 30 dias, como as previstas para os magistrados dos tribunais comuns, na hipótese de esse juiz de paz estar abrangido pelo conceito de «trabalhador contratado a termo», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, desse acordo-quadro.

136 A este respeito, importa recordar que o artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro estabelece, no que respeita às condições de emprego, a proibição de os trabalhadores contratados a termo receberem um 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.



137 O Tribunal de Justiça decidiu que a referida disposição se destina a aplicar o princípio da não discriminação aos trabalhadores contratados a termo, com vista a impedir que uma relação laboral desta natureza seja utilizada por um empregador para privar estes trabalhadores dos direitos que são reconhecidos aos trabalhadores com contratos sem termo (Acórdão de 22 de janeiro de 2020, Baldonado Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, n.º 35).

138 Tendo em conta os objetivos prosseguidos pelo acordo-quadro, o seu artigo 4.º deve ser entendido no sentido de que exprime um princípio de direito social da União que não pode ser interpretado de modo restritivo (Acórdão de 5 de junho de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 41).

139 No caso vertente, importa salientar, em primeiro lugar, que a diferença de tratamento invocada pela demandante no processo principal reside no facto de os magistrados dos tribunais comuns terem direito a 30 dias de férias anuais remuneradas, ao passo que os juízes de paz não dispõem desse direito.

140 Em segundo lugar, há que considerar que os direitos a férias anuais remuneradas reconhecidos aos trabalhadores estão incontestavelmente abrangidos pelo conceito de «condições de emprego», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro.

141 Em terceiro lugar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o princípio da não discriminação, do qual o artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro constitui uma expressão particular, exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, a menos que esse tratamento seja objetivamente justificado (Acórdão de 5 de junho de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 49 e jurisprudência aí referida).

142 A este respeito, o princípio da não discriminação foi aplicado e concretizado pelo acordo-quadro unicamente no que se refere às diferenças de tratamento entre os trabalhadores contratados a termo e os trabalhadores com contratos sem termo que se encontram numa situação comparável (Acórdão de 5 de junho de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 50 e jurisprudência aí referida).

143 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para apreciar se as pessoas interessadas prestam um trabalho idêntico ou similar na aceção do acordo-quadro, cumpre averiguar, em conformidade com os seus artigos 3.º, n.º 2, e 4.º, n.º 1, se, atendendo a uma globalidade de fatores, como a natureza do trabalho, as condições de formação e as condições de trabalho, se pode considerar que essas pessoas se encontram numa situação comparável (Acórdão de 5 de junho de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 51 e jurisprudência aí referida).

144 A este respeito, se se provar que, quando trabalhavam, os trabalhadores contratados a termo exerciam as mesmas funções que os trabalhadores contratados sem termo pelo mesmo empregador ou ocupavam o mesmo posto de trabalho que estes, em princípio há que considerar comparáveis as situações destas duas categorias de trabalhadores (Acórdão de 22 de janeiro de 2020, Baldonado Martín, C-177/18, EU:C:2020:26, n.º 41 e jurisprudência aí referida).

145 No caso vertente, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que se poderá considerar a demandante no processo principal, enquanto juíza de paz, comparável a um «togato» (magistrado dos tribunais comuns) aprovado na terceira avaliação de aptidão profissional e que adquiriu, pelo menos, catorze anos de antiguidade, uma vez que exerceu uma atividade judicial equivalente à desse magistrado dos tribunais comuns, ao mesmo tempo que tinha responsabilidades idênticas no plano administrativo, disciplinar e fiscal e que foi continuamente inscrita nos



quadros de efetivos dos julgados de paz em que trabalhou, recebendo as prestações financeiras previstas no artigo 11.º da Lei n.º 374/1991.

146 Mais especificamente, resulta dos autos que, à semelhança de um magistrado dos tribunais comuns, o juiz de paz é, em primeiro lugar, um juiz que pertence à ordem judiciária italiana e que exerce funções judiciais em matéria civil e penal, bem como uma função de conciliação em matéria civil. Em segundo lugar, por força do artigo 10.º, n.º 1, da Lei n.º 374/1991, o juiz de paz está vinculado aos deveres que incumbem aos magistrados dos tribunais comuns. Em terceiro lugar, espera-se que o juiz de paz, à semelhança de um magistrado dos tribunais, respeite quadros que indicam a composição do julgado de paz a que pertence, uma vez que esses quadros regulam em pormenor e vinculativamente a organização do seu trabalho, incluindo a distribuição dos processos, as datas e as horas das audiências. Em quarto lugar, tanto o magistrado dos tribunais comuns como o juiz de paz são obrigados a observar as ordens de serviço do chefe do serviço e as decisões de organização especiais e gerais do CSM. Em quinto lugar, o juiz de paz é obrigado, tal como os magistrados dos tribunais comuns, a estar constantemente acessível. Em sexto lugar, em caso de incumprimento dos seus deveres deontológicos e de serviço, o juiz de paz está sujeito, tal como o magistrado dos tribunais comuns, ao poder disciplinar do CSM. Em sétimo lugar, o juiz de paz está sujeito a critérios rigorosos idênticos aos aplicáveis às avaliações da aptidão do magistrado dos tribunais comuns. Em oitavo lugar, são aplicadas a um juiz de paz regras sobre a responsabilidade civil e o prejuízo financeiro causado ao Estado idênticas às que a lei prevê para o magistrado dos tribunais comuns.

147 Todavia, no que respeita às funções de juiz de paz, resulta dos elementos dos autos que as causas reservadas à magistratura honorária e, em especial, aos juízes de paz não apresentam a complexidade que caracteriza as causas atribuídas aos magistrados dos tribunais comuns. Os juízes de paz tratam principalmente processos de menor importância, ao passo que os magistrados dos tribunais comuns que exercem funções em instâncias superiores tratam processos de maior importância e complexidade. Além disso, por força do artigo 106.º, segundo parágrafo, da Constituição italiana, os juízes de paz apenas podem proferir sentenças enquanto juízes singulares, pelo que não podem ser afetados a tribunais coletivos.

148 Nestas condições, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, que tem competência exclusiva para apreciar os factos, determinar, em última instância, se um juiz de paz como a demandante no processo principal se encontra numa situação comparável com a de um magistrado dos tribunais comuns que foi aprovado na terceira avaliação de aptidão profissional e adquiriu pelo menos catorze anos de antiguidade durante o mesmo período (v., neste sentido, Acórdão de 5 de junho de 2018, *Montero Mateos*, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 52 e jurisprudência aí referida).

149 Se se provar que um juiz de paz como a demandante no processo principal e os magistrados judiciais comuns são comparáveis, importa ainda verificar se há uma razão objetiva que justifique uma diferença de tratamento como a que está em causa no processo principal.

150 A este respeito, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, o conceito de «razões objetivas», na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro, deve ser entendido no sentido de que não permite justificar uma diferença de tratamento entre os trabalhadores contratados a termo e os trabalhadores contratados sem termo pelo facto de esta diferença estar prevista numa norma geral e abstrata, como uma lei ou uma convenção coletiva (v., neste sentido, Acórdão de 5 de junho de 2018, *Montero Mateos*, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 56 e jurisprudência aí referida).

151 Segundo jurisprudência igualmente constante, o referido conceito exige que a desigualdade de tratamento constatada seja justificada pela existência de elementos precisos e concretos, que caracterizem a condição de emprego em questão, no contexto específico em que esta se insere



e com base em critérios objetivos e transparentes, a fim de verificar se esta desigualdade responde a uma verdadeira necessidade, é apta a atingir o objetivo prosseguido e necessária para esse efeito. Os referidos elementos podem resultar, nomeadamente, da natureza particular das tarefas para cuja realização esses contratos a termo foram celebrados e das características inerentes a essas tarefas ou, eventualmente, da prossecução de um objetivo legítimo de política social de um Estado-Membro (v., neste sentido, Acórdão de 5 de junho de 2018, Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 57 e jurisprudência aí referida).

152 O recurso apenas à natureza temporária do trabalho não corresponde a estas exigências e, consequentemente, não é suscetível de constituir uma «razão objetiva» na aceção do artigo 4.º, n.ºs 1 e/ou 4, do acordo-quadro. Com efeito, admitir que a mera natureza temporária de uma relação laboral basta para justificar uma diferença de tratamento entre trabalhadores contratados a termo e trabalhadores recrutados sem termo esvaziaria de conteúdo os objetivos da Diretiva 1999/70 e do acordo-quadro e equivaleria a perpetuar a manutenção de uma situação desfavorável aos trabalhadores contratados a termo (Acórdão de 20 de setembro de 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 38).

153 O simples facto de o trabalhador contratado a termo ter cumprido os referidos períodos de serviço com base num contrato ou numa relação laboral a termo não constitui tal razão objetiva (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 39).

154 No caso vertente, para justificar a diferença de tratamento alegada no processo principal, o Governo italiano alega que a existência de um concurso inicial especialmente concebido para os magistrados dos tribunais comuns, para efeitos de acesso à magistratura, o que não é inerente à nomeação dos juízes de paz, constitui uma razão objetiva. Com efeito, este Governo considera que a competência dos juízes de paz é diferente da dos magistrados dos tribunais comuns recrutados mediante concurso. Contrariamente a estes últimos, no que respeita à natureza particular das tarefas e às suas características inerentes, os juízes de paz estão encarregados de causas cujo nível de complexidade e volume não correspondem aos dos processos dos magistrados dos tribunais comuns.

155 Tendo em conta estas diferenças, tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo, o Governo italiano considera justificado o tratamento diferente dos juízes de paz e dos magistrados dos tribunais comuns.

156 A este respeito, há que considerar que, atendendo à margem de apreciação de que os Estados-Membros gozam no tocante à organização das suas próprias Administrações Públicas, aqueles podem, em princípio, sem contradizer a Diretiva 1999/70 nem o acordo-quadro, prever condições de acesso à magistratura e condições de emprego aplicáveis tanto aos magistrados dos tribunais comuns como aos juízes de paz (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 43).

157 No entanto, não obstante esta margem de apreciação, a aplicação dos critérios que os Estados-Membros estabelecem deve ser efetuada de forma transparente e deve poder ser fiscalizada de modo a impedir o tratamento desfavorável dos trabalhadores contratados a termo apenas com fundamento na duração dos contratos ou das relações laborais que servem de base à sua antiguidade e à sua experiência profissional (Acórdão de 20 de setembro de 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 44).

158 Quando tal tratamento diferenciado resulte da necessidade de ter em conta exigências objetivas relativas ao lugar que este processo tem por finalidade prover e que sejam alheias à duração determinada da relação laboral que liga o trabalhador ao seu empregador, o mesmo é suscetível



de ser justificado nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e/ou 4, do acordo-quadro (Acórdão de 20 de setembro de 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 45).

159 A este respeito, há que considerar que determinadas diferenças de tratamento entre trabalhadores contratados sem termo, recrutados na sequência de um concurso, e trabalhadores contratados a termo, recrutados na sequência de um processo diferente do previsto para os trabalhadores contratados sem termo, podem, em princípio, ser justificadas pelas diferenças de qualificações exigidas e pela natureza das tarefas cuja responsabilidade devem assumir (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 46).

160 Uma vez que os objetivos alegados pelo Governo italiano consistem em refletir as diferenças no exercício da profissão entre um juiz de paz e um magistrado dos tribunais comuns, os mesmos podem, pois, ser considerados «razões objetivas», na aceção do artigo 4.º, n.ºs 1 e/ou 4, do acordo-quadro, se corresponderem a uma necessidade real, forem aptos a atingir o objetivo prosseguido e forem necessários para o efeito (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2018, Motter, C-466/17, EU:C:2018:758, n.º 47).

161 Nestas condições, embora as diferenças entre os procedimentos de recrutamento dos juízes de paz e dos magistrados dos tribunais comuns não exijam necessariamente que os juízes de paz sejam privados de férias anuais remuneradas, correspondentes às previstas para os magistrados dos tribunais comuns, não deixa de ser verdade que essas diferenças, nomeadamente a importância particular atribuída pelo ordenamento jurídico nacional, mais especificamente pelo artigo 106.º, n.º 1, da Constituição italiana, aos concursos especificamente concebidos para efeitos do recrutamento dos magistrados dos tribunais comuns, parecem indicar uma natureza específica das tarefas cuja responsabilidade estes últimos devem assumir e um nível diferente das qualificações exigidas para a realização dessas tarefas. Em todo o caso, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, para esse efeito, os elementos qualitativos e quantitativos disponíveis relativos às funções exercidas pelos juízes de paz e pelos magistrados profissionais, aos constrangimentos horários e às obrigações a que estão sujeitos, bem como, de modo geral, a todas as circunstâncias e factos relevantes.

162 Sem prejuízo das verificações que são da competência exclusiva desse órgão jurisdicional, afigura-se que os objetivos invocados pelo Governo italiano no caso em apreço, a saber, refletir as diferenças de exercício profissional entre juízes de paz e magistrados profissionais, podem ser suscetíveis de responder a uma verdadeira necessidade e que se pode considerar que as diferenças de tratamento existentes entre estas duas categorias, incluindo em matéria de férias anuais remuneradas, são proporcionadas aos objetivos que prosseguem.

163 Em face das considerações precedentes, há que responder à terceira parte da segunda questão que o artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que não prevê o direito de um juiz de paz gozar férias anuais remuneradas de 30 dias, como as previstas para os magistrados dos tribunais comuns, na hipótese de esse juiz de paz estar abrangido pelo conceito de «trabalhador contratado a termo», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, desse acordo-quadro, e se encontrar numa situação comparável com a de um magistrado dos tribunais comuns, salvo se essa diferença de tratamento for justificada pelas diferenças nas qualificações exigidas e nas tarefas cuja responsabilidade os referidos magistrados devem assumir, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Quanto às despesas

164 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 (Segunda Secção) declara:

1) O artigo 267.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que o Giudice di pace (juiz de paz, Itália) está abrangido pelo conceito de «tribunal de um dos Estados-Membros», na aceção deste artigo.

2) O artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que um juiz de paz, que, no âmbito das suas funções, efetua prestações reais e efetivas, que não são puramente marginais nem acessórias, pelas quais recebe subsídios com carácter remuneratório, pode estar abrangido pelo conceito de «trabalhador», na aceção dessas disposições, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

O artigo 2.º, n.º 1, do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo celebrado em 18 de março de 1999, que figura em anexo à Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo, deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «trabalhador contratado a termo» constante desta disposição pode englobar um juiz de paz, nomeado por um período limitado, que, no exercício das suas funções, efetua prestações reais e efetivas, que não são puramente marginais nem acessórias, e pelas quais recebe subsídios com carácter remuneratório, o que cabe ao juiz de reenvio verificar.

O artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo celebrado em 18 de março de 1999, que figura em anexo à Diretiva 1999/70, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que não prevê o direito de um juiz de paz gozar férias anuais remuneradas de 30 dias, como as previstas para os magistrados dos tribunais comuns, na hipótese de esse juiz de paz estar abrangido pelo conceito de «trabalhador contratado a termo», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, desse acordo-quadro, e se encontrar numa situação comparável com a de um magistrado dos tribunais comuns, salvo se essa diferença de tratamento for justificada pelas diferenças nas qualificações exigidas e nas tarefas cuja responsabilidade os referidos magistrados devem assumir, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

Assinaturas»



Ano de 2019:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 19 de novembro de 2019, processos apensos C-609/17 e C-610/17, EU:C:2019:981 (Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry contra Hyvinvointialan liitto ry e Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry contra Satamaoperaattorit ry) - reenvio prejudicial — Política social — Artigo 153.º TFUE — Prescrições mínimas de segurança e de saúde em matéria de organização do tempo de trabalho — Diretiva 2003/88/CE — Artigo 7.º — Direito a férias anuais remuneradas de pelo menos quatro semanas — Artigo 15.º — Disposições nacionais e convenções coletivas mais favoráveis à proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores — Trabalhadores incapacitados para o trabalho, por motivo de doença, durante um período de férias anuais remuneradas — Recusa do reporte dessas férias quando o não reporte não tenha como efeito reduzir a duração efetiva das férias anuais remuneradas para menos de quatro semanas — Artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Inaplicabilidade quando não há uma situação de aplicação do direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais:

Resumo do acórdão, disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220775&pageIn-dex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4680512>

«Um Estado-Membro pode excluir o reporte, por motivo de doença, de dias de férias anuais remuneradas quando estes excedam o período mínimo de quatro semanas imposto pela Diretiva 2003/88

No Acórdão TSN e AKT (processos apensos C-609/17 e C-610/17), proferido em 19 de novembro de 2019, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, declarou, por um lado, que o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 (Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho - JO 2003, L 299, p. 9), que consagra o direito a férias anuais remuneradas de um período mínimo de quatro semanas, não se opõe a regulamentações nacionais e a convenções coletivas que preveem a concessão de dias de férias anuais remuneradas que excedem esse período mínimo, ao mesmo tempo que excluem um reporte por motivo de doença desses dias de férias. Por outro lado, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), que prevê, nomeadamente, o direito de todos os trabalhadores a um período anual de férias remuneradas, não é aplicável em presença de tais regulamentações nacionais e convenções coletivas.

Cada um dos processos pendentes no órgão jurisdicional de reenvio diz respeito a um trabalhador que tinha direito, nos termos da convenção coletiva aplicável ao seu setor de atividade, a um período de férias anuais remuneradas que excedem o período mínimo de quatro semanas previsto pela Diretiva 2003/88, a saber, sete semanas (processo C-609/17) e cinco semanas (processo C-610/17). Esses trabalhadores, uma vez que se encontravam incapacitados para o trabalho por motivo de doença durante um período de férias anuais remuneradas, solicitaram ao seu respetivo empregador o reporte da parte das férias anuais de que não puderam beneficiar. Todavia, os respetivos empregadores recusaram esses pedidos na medida em que diziam respeito à parte do direito a férias anuais remuneradas que excede as férias mínimas de quatro semanas previstas pela Diretiva 2003/88.

Em primeiro lugar, no que diz respeito à Diretiva 2003/88, o Tribunal de Justiça recordou que esta não se opõe a disposições internas que atribuem um direito a férias anuais remuneradas de uma duração superior às quatro semanas previstas no artigo 7.º, n.º 1, desta diretiva. No entanto, nesse caso, os direitos a férias anuais remuneradas que excedem esse mínimo não são regulados por esta diretiva, mas pelo direito nacional, nomeadamente no que se refere às condições de concessão e de extinção desses dias de férias suplementares. Consequentemente, o Tribunal de



Justiça concluiu que os Estados-Membros continuam a poder prever ou não o direito de reportar a totalidade ou parte desses dias de férias suplementares, quando o trabalhador se encontra, durante um período de férias anuais, em situação de incapacidade para o trabalho por motivo de doença, desde que o direito a férias anuais remuneradas de que o trabalhador beneficiou efetivamente continue, por seu turno, pelo menos igual ao período mínimo de quatro semanas garantido pela Diretiva 2003/88.

Em segundo lugar, no que diz respeito à Carta, cujo âmbito de aplicação está definido no seu artigo 51.º, n.º 1, o Tribunal de Justiça começou por salientar que, no que respeita à ação dos Estados-Membros, as disposições da Carta têm estes por destinatários apenas quando apliquem o direito da União. Ora, o Tribunal observou que, ao adotar uma regulamentação ou ao autorizar a celebração de convenções coletivas que preveem a concessão de dias de férias anuais remuneradas que excedem o período mínimo de quatro semanas garantido pela Diretiva 2003/88, ao mesmo tempo que excluem um reporte desses dias por motivo de doença, um Estado-Membro não procede a uma aplicação desta diretiva, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, de modo que esta, em especial o seu artigo 31.º, n.º 2, não é aplicável.

A este propósito, o Tribunal de Justiça sublinhou, nomeadamente, que a Diretiva 2003/88, que foi adotada com base no artigo 137.º, n.º 2, CE, atual artigo 153.º, n.º 2, TFUE, se limita a estabelecer prescrições mínimas de segurança e de saúde em matéria de organização do tempo de trabalho. Nos termos do artigo 153.º, n.º 4, TFUE, tais prescrições mínimas não podem impedir um Estado-Membro de manter ou estabelecer medidas de proteção mais estritas, compatíveis com os Tratados. Por conseguinte, os Estados-Membros permanecem livres, no exercício da competência que lhes é reconhecida no domínio da política social, de adotar tais medidas, mais rigorosas do que as que são objeto da intervenção do legislador da União, desde que não ponham em causa a coerência da referida intervenção.

Assim, o Tribunal de Justiça constatou que, quando os Estados-Membros concedem ou permitem que os parceiros sociais concedam direitos a férias anuais remuneradas que excedem a duração mínima de quatro semanas prevista pela Diretiva 2003/88, tais direitos ou, ainda, as condições de um eventual reporte destes em caso de doença ocorrida durante as férias são abrangidos pelo exercício da competência dos Estados-Membros, sem serem regulamentados pela referida diretiva. Ora, quando as disposições do direito da União no domínio em causa não regulamentam um aspeto ou não impõem aos Estados-Membros qualquer obrigação específica relativamente a uma determinada situação, a regulamentação nacional estabelecida por um Estado-Membro quanto a esse aspeto está fora do âmbito de aplicação da Carta.»

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 14 de maio de 2019, processo C-55/18, EU:C:2019:402 (Federación de Servicios de Comisiones Obreras (CCOO) contra Deutsche Bank SAE) - Reenvio prejudicial — Política social — Proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores — Organização do tempo de trabalho — Artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Diretiva 2003/88/CE — Artigos 3.º e 5.º — Descanso diário e semanal — Artigo 6.º — Duração máxima do tempo de trabalho semanal — Diretiva 89/391/CEE — Segurança e saúde dos trabalhadores no trabalho — Obrigação de estabelecer um sistema que permita medir a duração do tempo de trabalho diário prestado por cada trabalhador:

Resumo do acórdão, disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220775&pageIdex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4680644>

«Os Estados-Membros devem obrigar as entidades patronais a instituir um sistema que permita medir a duração do tempo de trabalho diário



No seu Acórdão CCOO (C-55/18), proferido em 14 de maio de 2019, a Grande Secção do Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre as medidas que devem ser tomadas pelos Estados-Membros para assegurar o respeito do direito dos trabalhadores a uma limitação da duração máxima do trabalho e a períodos de descanso diário e semanal, e, em especial, sobre a questão de saber se o respeito deste direito exige o estabelecimento de um sistema que permita medir a duração do tempo de trabalho diário prestado por cada trabalhador. Este acórdão inscreve-se no âmbito de um litígio que opõe um sindicato de trabalhadores a uma entidade patronal, com vista a obter uma decisão que declare a obrigação de esta última estabelecer um sistema de registo do tempo de trabalho diário prestado pelos membros do seu pessoal, que permita verificar o respeito, por um lado, dos horários de trabalho previstos e, por outro, da obrigação de transmitir aos representantes sindicais as informações relativas às horas extraordinárias realizadas mensalmente.

Neste contexto, o Tribunal de Justiça declarou que os artigos 3.º, 5.º e 6.º da Diretiva 2003/88 (Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho - JO 2003, L 299, p. 9), lidos à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como do artigo 4.º, n.º 1, do artigo 11.º, n.º 3, e do artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 89/391 (Diretiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho - JO 1989, L 183, p. 1), se opõem a uma regulamentação que, segundo a interpretação que lhe é dada pela jurisprudência nacional, não impõe às entidades patronais a obrigação de estabelecer um sistema que permita medir a duração do tempo de trabalho diário prestado por cada trabalhador.

A este respeito, o Tribunal de Justiça recordou, antes de mais, que as disposições da Diretiva 2003/88 especificam o direito fundamental de cada trabalhador a uma limitação da duração máxima do trabalho e a períodos de descanso diário e semanal expressamente consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais e devem, portanto, ser interpretados à luz deste último.

Em seguida, no que respeita, mais especificamente, ao estabelecimento de um sistema que permite medir a duração do tempo de trabalho diário prestado por cada trabalhador, o Tribunal de Justiça salientou que, na falta desse sistema, não é possível determinar de forma objetiva e fiável nem o número de horas de trabalho prestadas pelo trabalhador, nem a sua repartição no tempo nem o número de horas realizadas para além do tempo de trabalho normal, como horas extraordinárias. Nestas condições, de acordo com o Tribunal de Justiça, afigura-se excessivamente difícil, senão impossível na prática, que os trabalhadores façam respeitar os direitos que lhes são conferidos pelo direito da União, com vista a beneficiarem efetivamente da limitação da duração do trabalho semanal e dos períodos mínimos de descanso diário e semanal, previstos por esta diretiva.

Com efeito, a determinação objetiva e fiável do número de horas de trabalho diário e semanal é essencial para estabelecer, por um lado, se a duração máxima de trabalho semanal definida no artigo 6.º da Diretiva 2003/88 e que inclui, nos termos desta disposição, as horas extraordinárias, foi respeitada durante o período de referência referido no artigo 16.º, alínea b), ou no artigo 19.º desta diretiva e, por outro, se os períodos mínimos de descanso diário e semanal, definidos, respetivamente, nos artigos 3.º e 5.º da referida diretiva, foram cumpridos durante cada período de 24 horas, no que respeita ao descanso diário, ou durante o período de referência referido no artigo 16.º, alínea a), da mesma diretiva, no que respeita ao descanso semanal.

O Tribunal de Justiça concluiu que, tendo em conta o facto de que os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias para garantir o cumprimento dos períodos mínimos de descanso e impedir qualquer superação da duração máxima de trabalho semanal para assegurar a



plena eficácia da Diretiva 2003/88, uma regulamentação nacional que não preveja a obrigação de recorrer a um instrumento que permita uma determinação objetiva e fiável do número de horas de trabalho diário e semanal não é suscetível de garantir o efeito útil dos direitos conferidos pelo artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais e por essa diretiva, na medida em que priva tanto as entidades patronais como os trabalhadores da possibilidade de verificarem se esses direitos são respeitados e é, assim, suscetível de comprometer o objetivo da referida diretiva, que consiste em assegurar uma melhor proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores.

Por último, o Tribunal de Justiça acrescentou que o facto de um trabalhador poder, segundo as regras processuais nacionais, recorrer a outros meios de prova, tais como testemunhos, apresentação de mensagens de correio eletrónico ou consulta de telemóveis ou de computadores, para fornecer indícios de uma violação desses direitos e de, assim, conduzir a uma inversão do ónus da prova, é irrelevante a este respeito. Com efeito, de acordo com o Tribunal de Justiça, esses meios de prova não permitem estabelecer de forma objetiva e fiável o número de horas de trabalho diário e semanal prestadas pelo trabalhador. Em especial, no que respeita à prova testemunhal, o Tribunal de Justiça sublinhou a situação de debilidade do trabalhador na relação de trabalho. Por outro lado, o Tribunal de Justiça declarou igualmente que não podem constituir uma alternativa ao referido sistema, que permita medir a duração do tempo de trabalho diário prestado por cada trabalhador, os poderes de inquérito e de sanção conferidos pela legislação nacional aos órgãos de controlo, como a inspeção do trabalho, na medida em que, na falta desse sistema, estas autoridades estão elas próprias privadas de um meio eficaz de obter o acesso a dados objetivos e fiáveis relativos à duração do tempo de trabalho prestado pelos trabalhadores em cada empresa, que se revela necessário para exercer a sua missão de controlo e, se for caso disso, aplicar uma sanção.

O Tribunal de Justiça precisou ainda que os Estados-Membros dispõem de uma margem de apreciação para definir as modalidades de aplicação desse sistema, em especial, a forma que deve revestir, tendo em conta, sendo caso disso, as particularidades próprias de cada setor de atividade em causa, ou mesmo as especificidades, nomeadamente, da dimensão de certas empresas.»

Ano de 2018:

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 13 de dezembro de 2018, processo C-385/17, EU:C:2018:1018 (Torsten Hein contra Albert Holzkamm GmbH & Co. KG) - Reenvio prejudicial — Política social — Organização do tempo de trabalho — Diretiva 2003/88/CE — Direito a férias anuais remuneradas — Artigo 7.º, n.º 1 — Legislação de um Estado-Membro que permite prever, por convenção coletiva, a tomada em consideração dos períodos de redução do tempo de trabalho para efeitos do cálculo da remuneração das férias anuais — Efeitos dos acórdãos interpretativos no tempo:**

Sumário do acórdão, disponível em

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=210072&pageIdex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4179410>

1. O artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, que, para efeitos do cálculo da retribuição pelas férias, permite prever por convenção coletiva a tomada em consideração das reduções de remuneração resultantes da existência, durante o período de referência, de dias em que, em consequência de uma redução de tempo de



trabalho, não é prestado nenhum trabalho efetivo, o que tem como consequência que o trabalhador recebe, no que respeita ao período mínimo de férias anuais de que beneficia ao abrigo desse artigo 7.º, n.º 1, uma retribuição pelas férias inferior à remuneração normal que recebe durante os períodos de trabalho. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio interpretar a legislação nacional, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da Diretiva 2003/88, de forma que a retribuição pelas férias paga aos trabalhadores, a título do período mínimo de férias previsto no referido artigo 7.º, n.º 1, não seja inferior à média da remuneração normal auferida por estes durante os períodos de trabalho efetivo.

A este respeito, um aumento dos direitos a férias anuais remuneradas acima do mínimo imposto no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 ou a possibilidade de obter um direito a férias anuais remuneradas continuadas são medidas favoráveis aos trabalhadores que vão além das exigências mínimas previstas nesta disposição e, por conseguinte, não são por ela regidas. Estas medidas não podem servir para compensar o efeito negativo, para o trabalhador, de uma redução da remuneração devida a título destas férias, sob pena de pôr em causa o direito a férias anuais remuneradas nos termos da referida disposição, de que é parte integrante o direito do trabalhador de beneficiar, durante o seu período de repouso e de lazer, de condições económicas comparáveis àquelas de que dispõe durante o exercício do seu trabalho.

Há que recordar a este respeito que o recebimento da remuneração normal durante o período de férias anuais remuneradas destina-se a permitir que o trabalhador goze efetivamente os dias de férias a que tem direito (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de março de 2006, Robinson—Steele e o., C-131/04 e C-257/04, EU:C:2006:177, n.º 49, e de 22 de maio de 2014, Lock, C-539/12, EU:C:2014:351, n.º 20). Ora, quando a remuneração paga ao abrigo do direito a férias anuais remuneradas previsto no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 é, como na situação em causa no processo principal, inferior à remuneração normal que o trabalhador recebe durante os períodos de trabalho efetivo, este está sujeito ao risco de ser incitado a não gozar as suas férias anuais remuneradas, pelo menos durante esses períodos de trabalho, na medida em que tal conduziria, durante esses períodos, a uma diminuição da sua remuneração.

Não há que limitar os efeitos do presente acórdão no tempo e o direito da União deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que os órgãos jurisdicionais nacionais protejam, com base no direito nacional, a confiança legítima dos empregadores quanto à manutenção da jurisprudência dos órgãos jurisdicionais nacionais superiores que confirmava a legalidade das disposições em matéria de férias remuneradas da Convenção coletiva para o setor da construção. (cf. n.ºs 43, 44, 53, 63, disp. 1, 2)

2. V. texto da decisão.
(cf. n.ºs 56, 57)»

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 20 de novembro de 2018, processo C-147/17, EU:C:2018:926 (Sindicatul Familia Constanța e o. contra Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța) - Reenvio prejudicial — Proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores — Organização do tempo de trabalho — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 31.º — Diretiva 2003/88/CE — Âmbito de aplicação — Derrogação — Artigo 1.º, n.º 3 — Diretiva 89/391/CEE — Artigo 2.º, n.º 2 — Atividade de pais de acolhimento:**

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 2.º da Diretiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho (JO 1989, L 183, p.



1), e do artigo 1.º, n.º3, do artigo 2.º, n.º1, e dos artigos 5.º, 7.º e 17.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Sindicatul Familia Constanța (Sindicato — Família — de Constanța, Roménia), um sindicato profissional, e os pais de acolhimento à Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța (Direção-Geral para a Assistência Social e Proteção de Menores de Constanța, a seguir «Direção-Geral»), a respeito de um pedido apresentado por esses pais de acolhimento destinado a obter o pagamento de direitos salariais acrescidos de 100% do salário-base pelas atividades exercidas durante os períodos de descanso semanal, de férias legais e de outros dias feriados, bem como o pagamento de uma compensação igual a uma indemnização relativa às férias anuais remuneradas correspondentes aos anos de 2012 a 2015.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 89/391

3 O artigo 2.º da Diretiva 89/391 dispõe:

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

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

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

Diretiva 2003/88

4 Os considerandos 1, 2, 4 e 5 da Diretiva 2003/88 enunciam:

«(1) A Diretiva 93/104/CE do Conselho, de 23 de novembro de 1993, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, que fixa as prescrições mínimas de segurança e de saúde em matéria de organização do tempo de trabalho aplicáveis aos períodos de descanso diário, pausas, descanso semanal, tempo máximo de trabalho semanal, férias anuais e a certos aspetos do trabalho noturno, do trabalho por turnos e do ritmo de trabalho, foi alterada de forma substancial. Por uma questão de clareza, deve proceder-se a uma codificação das disposições em questão.

(2) O artigo 137.º do Tratado prevê que a Comunidade apoie e complete a ação dos Estados-Membros tendo em vista a melhoria do ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores. [...]
[...]



(4) A melhoria da segurança, da higiene e de saúde dos trabalhadores no trabalho constitui um objetivo que não se pode subordinar a considerações de ordem puramente económica.

(5) Todos os trabalhadores devem beneficiar de períodos de descanso suficientes. O conceito de “descanso” deve ser expresso em unidades de tempo, ou seja, em dias, horas e/ou suas frações. Os trabalhadores da Comunidade devem beneficiar de períodos mínimos de descanso — diários, semanais e anuais — e de períodos de pausa adequados. Assim sendo, é conveniente prever igualmente um limite máximo para o horário de trabalho semanal.»

5 O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

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

2. A presente diretiva aplica-se:

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

b) A certos aspetos do trabalho noturno, do trabalho por turnos e do ritmo de trabalho.

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

[...]»

6 O artigo 2.º da referida diretiva enuncia:

«Para efeitos do disposto na presente diretiva, entende-se por:

1. Tempo de trabalho: qualquer período durante o qual o trabalhador está a trabalhar ou se encontra à disposição da entidade patronal e no exercício da sua atividade ou das suas funções, de acordo com a legislação e/ou a prática nacional;
[...]

7 O artigo 5.º da mesma diretiva, intitulado «Descanso semanal», prevê:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem, por cada período de sete dias, de um período mínimo de descanso ininterrupto de 24 horas às quais se adicionam as 11 horas de descanso diário previstas no artigo 3.º

Caso condições objetivas, técnicas ou de organização do trabalho o justifiquem, pode ser adotado um período mínimo de descanso de 24 horas.»

8 O artigo 7.º da Diretiva 2003/88, relativo às férias anuais, dispõe:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem de férias anuais remuneradas de pelo menos quatro semanas, de



acordo com as condições de obtenção e de concessão previstas nas legislações e/ou práticas nacionais.

2. O período mínimo de férias anuais remuneradas não pode ser substituído por retribuição financeira, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho.»

9 O artigo 17.º desta diretiva prevê:

«1. Respeitando os princípios gerais de proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores, os Estados-Membros podem estabelecer derrogações aos artigos 3.º a 6.º, 8.º e 16.º, sempre que, em virtude das características especiais da atividade exercida, a duração do tempo de trabalho não seja medida e/ou predeterminada ou possa ser determinada pelos próprios trabalhadores e, nomeadamente, quando se trate:

- a) De quadros dirigentes ou de outras pessoas que tenham poder de decisão autónomo;
- b) De mão de obra de familiares; ou
- c) De trabalhadores do domínio litúrgico, das igrejas e das comunidades religiosas.

[...]

3. Nos termos do n.º 2 do presente artigo, são permitidas derrogações aos artigos 3.º, 4.º, 5.º, 8.º e 16.º:

[...]

b) No caso de atividades de guarda, de vigilância e de permanência caracterizada pela necessidade de assegurar a continuidade do serviço ou da produção, designadamente [a proteção de pessoas e bens, nomeadamente quando se trate de guardas e porteiros ou de empresas de segurança];

c) No caso de atividades caracterizadas pela necessidade de assegurar a continuidade do serviço ou da produção, nomeadamente quando se trate:

i) de serviços ligados à receção, tratamento e/ou cuidados dispensados em hospitais ou estabelecimentos semelhantes, instituições residenciais e prisões, incluindo as atividades dos médicos em formação,

ii) de pessoas que trabalhem em portos ou aeroportos;

iii) de serviços de imprensa, rádio, televisão, produção cinematográfica, correios ou telecomunicações, ambulância, sapadores-bombeiros ou proteção civil,

iv) de serviços de produção, de transmissão e de distribuição de gás, água ou eletricidade, de serviços de recolha de lixo ou de instalações de incineração,

v) de indústrias em que o processo de trabalho não possa ser interrompido por razões técnicas,

vi) de atividades de investigação e desenvolvimento,

vii) da agricultura;



viii) de trabalhadores afetados ao transporte de passageiros em serviços regulares de transporte urbano;

[...]

4. Nos termos do n.º 2 do presente artigo, são permitidas derrogações aos artigos 3.º e 5.º:

[...]

b) No caso de atividades caracterizadas por períodos de trabalho fracionados ao longo do dia, nomeadamente do pessoal dos serviços de limpeza.

[...]»

Direito romeno

10 O artigo 4.º da Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului (Lei n.º 272/2004 sobre a proteção e a promoção dos direitos dos menores) dispõe:

«Para efeitos da presente lei, os termos e expressões referidos em seguida têm o seguinte significado: [...]

d) família de acolhimento — pessoas, que não pertencem à família alargada, incluindo os parentes por afinidade até ao quarto grau e os pais de acolhimento que garantam legalmente a educação e os cuidados do menor.»

11 O artigo 116.º desta lei dispõe:

«(1) O serviço público especializado na proteção dos menores existentes e dependente dos conselhos regionais e dos conselhos locais dos bairros do município de Bucareste [Roménia] e o serviço público de assistência social a nível departamental e dos bairros do município de Bucareste são reorganizados na Direção-Geral para a Assistência Social e Proteção de Menores.

(2) A Direção-Geral para a Assistência Social e Proteção de Menores é uma instituição pública com personalidade jurídica, tutela dependente do conselho distrital, ou dos conselhos locais dos bairros do município de Bucareste, que assume, *mutatis mutandis*, as funções do serviço público de assistência social a nível departamental e, respetivamente, as atribuições do serviço público de assistência social no âmbito dos bairros do município de Bucareste.

(3) A instituição referida no n.º 2 exerce, no domínio da proteção dos direitos da criança, as funções previstas na presente lei e noutros atos normativos em vigor.

[...]»

12 O artigo 117.º da referida lei dispõe:

«A Direção-Geral para a Assistência Social e Proteção de Menores exerce, no domínio da proteção e promoção dos direitos da criança, as seguintes funções principais:

a) coordenação das atividades de assistência social e de proteção da família e dos direitos da criança no âmbito departamental ou dos bairros do município de Bucareste;

[...]»

13 O artigo 121.º da Lei n.º 272/2004 estabelece:



«Os serviços familiares são os serviços prestados no domicílio de uma pessoa singular ou de uma família para assegurar a educação e os cuidados de um menor separado, temporária ou definitivamente, dos seus progenitores, na sequência da adoção de uma medida de colocação nos termos da presente lei.»

14 O artigo 122.º desta lei dispõe:

«(1) Podem acolher menores à sua guarda as famílias e as pessoas que tenham pelo menos 18 anos, tenham plena capacidade de agir, sejam residentes na Roménia e tenham as qualidades morais e as condições materiais necessárias para educar e cuidar de um menor separado, temporária ou definitivamente, dos seus progenitores.

[...]

(3) As pessoas habilitadas legalmente como pais de acolhimento exercerão a sua atividade com base num contrato especial relativo à proteção do menor, celebrado com a Direção-Geral ou com uma entidade privada acreditada, que inclui as seguintes disposições:

a) as atividades de educação, assistência e ensino de menores serão exercidas no domicílio;

b) o horário de trabalho é determinado em função das necessidades dos menores;

c) o tempo livre será organizado em função das atividades da família e dos menores à sua guarda;

d) a continuidade da atividade desenvolvida será assegurada durante o período de férias legais, salvo no caso de a Direção-Geral autorizar, durante esse período, a separação do menor à guarda da família de acolhimento.

(4) O contrato individual de trabalho é celebrado a partir da data em que o diretor adota a medida de colocação com caráter de urgência ou da decisão da Comissão da Proteção dos Menores/tribunal sobre a aplicação da medida de colocação.

[...]»

15 O Hotărârea Guvernului nr. 679/2003 (Decreto do Governo n.º 679/2003) tem por objeto as condições de qualificação, os procedimentos de certificação e o estatuto de pais de acolhimento profissionais.

16 Nos termos do artigo 1.º deste decreto:

«Os pais de acolhimento profissionais são pessoas singulares, autorizados em conformidade com o presente decreto, que asseguram, através de atividades exercidas no seu próprio domicílio, a educação, o cuidado e o ensino necessários para o desenvolvimento harmonioso das crianças que tenham sido entregues à sua guarda ou aos seus cuidados.»

17 O artigo 8.º do referido decreto dispõe:

«(1) As atividades das pessoas habilitadas como pais de acolhimento profissionais devem ser exercidas com base num contrato individual de trabalho especial específico para a proteção do menor, celebrado com um serviço público especializado na proteção de



menores ou com uma entidade privada acreditada, que supervisiona e promove o trabalho realizado pelos pais de acolhimento profissionais.

(2) O contrato individual de trabalho é celebrado para o período de validade da habilitação.

(3) A execução do contrato de trabalho individual de trabalho terá início a partir da data de receção da decisão de entrega ou de guarda do menor ao cuidado dos pais de acolhimento profissionais.

[...]»

18 O artigo 9.º do mesmo decreto enuncia:

«(1) Por cada menor colocado em acolhimento familiar, os pais de acolhimento profissionais devem celebrar um contrato em anexo ao contrato individual de trabalho celebrado com o empregador.

(2) O contrato é celebrado com o consentimento escrito do marido, ou se for o caso, da mulher, dos pais de acolhimento profissionais e notificado à comissão de proteção de menores que ordenou o acolhimento familiar do menor.

(3) O contrato deve incluir os seguintes elementos:

[...]

g) direitos e obrigações específicos das partes.»

19 Nos termos do artigo 10.º do Decreto do Governo n.º 679/2003:

«(1) Os pais de acolhimento profissionais são obrigados a respeitar as seguintes obrigações relativas ao menor entregue ou confiado:

a) assegurar a educação, os cuidados e o ensino dos menores, para lhes proporcionar um desenvolvimento físico, mental, intelectual e emocional harmonioso;

b) assegurar a integração dos menores na sua própria família, garantindo-lhes um tratamento igual ao dos restantes membros da família;

c) assegurar a integração social dos menores;

d) contribuir para a preparação do regresso dos menores à sua família natural ou para a sua integração numa família adotiva, se for caso disso;

e) permitir que especialistas dos serviços públicos de proteção de menores ou entidades privadas acreditadas supervisionem a sua atividade profissional e avaliem o desenvolvimento dos menores;

f) assegurar a continuidade da atividade exercida durante as férias legalmente previstas, exceto no caso de o empregador ter autorizado a separação, durante esse período, do menor entregue aos seus cuidados;

[...]



(2) Os pais de acolhimento profissionais devem informar imediatamente o serviço público especializado para a proteção dos menores ou as entidades privadas que supervisionam a sua atividade de qualquer alteração verificada na sua situação pessoal, familiar ou social suscetível de influenciar a sua atividade profissional.
[...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

20 As pessoas singulares, recorrentes no processo principal, trabalham como pais de acolhimento para a Direção-Geral, que é uma instituição pública que tem por objeto a coordenação das atividades de assistência social e de proteção da família e dos direitos da criança no âmbito distrital ou no âmbito dos bairros de Bucareste. Estão encarregadas de acolher no seu domicílio menores a cujos pais foi retirada, de forma permanente ou temporária, a respetiva guarda e de prover à sua educação e sustento. Os pais de acolhimento profissional celebraram um contrato individual de trabalho com a referida Direção-Geral e uma convenção de acolhimento para cada menor acolhido.

21 Esses pais de acolhimento e o Sindicato — Família — de Constanța que os representa intentaram uma ação no Tribunalul Constanța (Tribunal de Primeira Instância de Constanța), em que pediam que a Direção-Geral fosse condenada a pagar os complementos salariais, o que representa um aumento de 100% do salário-base do cargo ocupado, pelo trabalho prestado nos dias de descanso semanal, feriados e outros dias não úteis, assim como uma compensação equivalente a uma indemnização relativa a férias anuais remuneradas para os anos de 2012 a 2015. Tendo a ação sido julgada improcedente, interpuseram recurso da sentença proferida para o órgão jurisdicional de reenvio.

22 Esse órgão jurisdicional refere que a atividade das pessoas legalmente habilitadas como pais de acolhimento é exercida ao abrigo de um contrato individual de caráter especial, relativo à proteção do menor. Este contrato estipula, nomeadamente, que, atendendo ao seu objeto, a saber, a atividade de desenvolvimento, de cuidados e de educação no domicílio dos menores colocados à guarda dos pais de acolhimento, essa atividade deve ser assegurada de forma contínua, incluindo nos dias de descanso semanal, nos feriados e nos dias não úteis, sendo o horário de trabalho determinado em função das necessidades do menor. A este respeito, os contratos de trabalho em causa contêm cláusulas relativas ao tempo de trabalho e de repouso, das quais decorre que, na realidade, os pais de acolhimento exercem as suas funções de forma contínua, exceto nos períodos em que o menor está na escola.

23 O órgão jurisdicional de reenvio precisa que a obrigação de continuidade da atividade dos pais de acolhimento aplica-se igualmente durante os períodos de férias anuais. A duração dessas férias, que depende da antiguidade dos pais de acolhimento, é prevista nos contratos de trabalho.

24 No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que a descrição da função contida no contrato e a convenção de acolhimento celebrada para cada menor preveem que, durante os períodos de férias legais, a atividade dos pais de acolhimento é assegurada de maneira contínua, salvo se o empregador permitir a separação do menor. Na prática, o órgão jurisdicional de reenvio observa que, de entre os pais de acolhimento recorrentes no litígio nele pendente, apenas um foi autorizado a gozar férias sem o menor acolhido durante os anos de 2014 e 2015, ao passo que três destes recorrentes gozaram as suas férias sem os menores em 2014 e outros três em 2015. Não obstante, o órgão jurisdicional de reenvio explica, a este respeito, que os pedidos de férias apresentados pelos pais de acolhimento recorrentes no órgão jurisdicional precisam que estes últimos tiveram conhecimento da possibilidade de gozar férias sem o menor à sua guarda, mas que, no entanto, aceitaram gozá-las com o menor.



25 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio indica, em primeiro lugar, que existem divergências de jurisprudência entre os órgãos jurisdicionais nacionais quanto ao direito dos pais de acolhimento receberem complementos salariais pelo trabalho prestado em dias de descanso semanal durante os quais não estão separados do menor acolhido. Em segundo lugar, no que diz respeito ao direito a uma compensação pela atividade exercida durante o período de férias legais, os pais de acolhimento não podem receber uma compensação pelo facto de não estarem separados do menor sob a sua guarda. Todavia, a jurisprudência nacional revela divergências quanto à questão de saber se esses pais de acolhimento podem beneficiar de uma indemnização no caso de o empregador não permitir a separação do menor durante o período de férias legais.

26 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à aplicação da Diretiva 2003/88 ao litígio nele pendente por considerar que a atividade dos pais de acolhimento, que se enquadra no domínio da Administração Pública, apresenta particularidades intrínsecas, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 89/391, que se opõem de forma vinculativa à aplicação da Diretiva 2003/88. Considera que essa atividade é equiparável ao papel dos progenitores e deve ser exercida continuamente, em função das necessidades do menor. As atividades dos pais de acolhimento não podem ser programadas com exatidão, mas devem ser organizadas de forma muito geral. Por conseguinte, a duração do tempo de trabalho inerente a tais atividades é difícil de determinar e não é conciliável com um período de descanso obrigatório.

27 O órgão jurisdicional de reenvio indica que é possível derrogar o direito ao descanso semanal, previsto no artigo 5.º da Diretiva 2003/88. Entende assim que, tendo em conta a especificidade da atividade dos pais de acolhimento decorrente da legislação nacional, esta derrogação poderia basear-se no artigo 17.º, n.º 1, n.º 3, alíneas b) e c), ou n.º 4, da referida diretiva. A este respeito, sublinha que os pais de acolhimento recorrentes no processo principal exercem principalmente a sua atividade no domicílio, sem ter um programa que imponha a sua presença num local de trabalho específico ou um determinado número de horas de trabalho.

28 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a margem de manobra de que dispõem os Estados-Membros na transposição das derrogações previstas nesse artigo 17.º, nomeadamente sobre a questão de saber se a legislação nacional deve conter disposições derogatórias expressas. Afirma que, no caso em apreço, a Lei n.º 272/2004 não prevê expressamente derrogações às disposições do Código do Trabalho nacional que transpõe as disposições relativas ao «tempo de trabalho» e à «duração máxima do trabalho semanal», na aceção dos artigos 2.º, n.º 1, e 6.º da Diretiva 2003/88, nem às disposições dos artigos 3.º a 6.º da referida diretiva. Contudo, salienta que o artigo 122.º da referida lei prevê que as pessoas só podem exercer uma atividade de pais de acolhimento depois de terem celebrado um contrato individual de trabalho, que inclui um conjunto de regras especiais relativas à organização do seu tempo de trabalho, que constituem uma derrogação implícita às referidas disposições.

29 Quanto ao conceito de «tempo de trabalho» definido no artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que os pais de acolhimento se encontram numa situação especial, dado que partilham o seu domicílio com o menor acolhido, e mantêm-se, por isso, continuamente à disposição do empregador para prestar um serviço a esse menor, mesmo durante os períodos em que não exercem a sua atividade como pais de acolhimento. Esse órgão jurisdicional interroga-se sobre a questão de saber se um trabalho suplementar, que deve ser objeto de um complemento de remuneração, é prestado nos dias de descanso e feriados. Quanto ao direito ao descanso semanal previsto no artigo 5.º da Diretiva 2003/88, não está garantido, na medida em que o artigo 122.º da Lei n.º 272/2004 exige, de facto, uma atividade contínua. Todavia, o referido artigo 5.º não é violado se a atividade de pais de acolhimento estiver incluída numa derrogação prevista no artigo 17.º da Diretiva 2003/88, mas se o artigo 17.º, n.ºs 3 e 4, fosse aplicável, colocar-se-ia, eventualmente, a questão da existência de um período de descanso compensatório equivalente.



30 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio salienta, no presente caso, que os pais de acolhimento não podem gozar efetivamente das férias anuais, na aceção do artigo 7.º da Diretiva 2003/88. Precisa que, embora o artigo 122.º, n.º 3, alínea d), da Lei n.º 272/2004 reconheça o direito a férias anuais, impõe aos pais de acolhimento a obrigação de assegurar a continuidade da atividade durante o período de férias, exceto se a Direção-Geral os autorizar a separarem-se do menor acolhido. A legislação nacional prevê, além disso, que essa autorização concedida pelo empregador para gozar as férias sem o menor constitui uma exceção à obrigação de assegurar a continuidade da referida atividade. Na medida em que o artigo 146.º, n.º 3, do Código do Trabalho nacional, que transpõe o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88, proíbe expressamente qualquer compensação das férias mediante uma indemnização equivalente, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho, o órgão jurisdicional de reenvio indica que os pais de acolhimento recorrentes no processo principal consideram ter sofrido um prejuízo por não terem podido gozar férias anuais remuneradas nem receber uma compensação equivalente.

31 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio considera que há que determinar se a eventual indemnização financeira poderia incluir qualquer tipo de compensação, incluindo uma indemnização pelos danos sofridos pelo facto de não terem podido beneficiar de férias anuais, ou se essa indemnização se limita aos direitos salariais para o período de férias anuais não gozadas no caso de resolução do contrato de trabalho. Neste contexto, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre a questão de saber se o sentido do conceito de compensação financeira é diferente quando as características da atividade de pais de acolhimento impedem, na realidade, os pais de acolhimento recorrentes no processo principal de beneficiar das férias anuais, independentemente dos interesses do empregador.

32 Por último, no caso de o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 se opor a uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, que permite ao empregador conceder de forma discricionária aos pais de acolhimento o direito a gozar férias sem o menor à sua guarda, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se tal violação deve ser atribuída, no âmbito de um pedido de indemnização, ao Estado-Membro ou ao empregador.

33 Nestas condições, a Curtea de Appel Constanța (Tribunal de Recurso de Constanța, Roménia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem as disposições do artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2003/88, em conjugação com o artigo 2.º da Diretiva 89/391, ser interpretadas no sentido de que excluem do âmbito de aplicação da mesma uma atividade como a dos [pais de acolhimento], exercida pelos recorrentes?

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão, deve o artigo 17.º da Diretiva 2003/88 ser interpretado no sentido de que uma atividade como a dos [pais de acolhimento], exercida pelos recorrentes, pode ser objeto de uma derrogação às disposições do artigo 5.º da [mesma] diretiva por força dos n.ºs 1, 3, alíneas b) e c), ou 4, alínea b)], desse artigo 17.º)?

3) Em caso de resposta afirmativa à questão precedente, deve o artigo 17.º, n.º 1, ou, se for o caso, o artigo 17.º, n.ºs 3 ou 4, da Diretiva 2003/88 ser interpretado no sentido de que essa derrogação deve ser expressa ou pode também ser tácita, através da adoção de uma disposição especial que estabeleça outras regras de organização do tempo de trabalho para uma determinada atividade profissional? No caso de tal derrogação poder não ser expressa, quais os requisitos mínimos para que se possa considerar que uma legislação nacional introduz uma derrogação, e pode essa derrogação ser expressa nos termos que derivam das disposições da Lei n.º 272/2004?



4) *Em caso de resposta negativa [à] primeira, segunda ou terceira questões, deve o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva [2003/88] ser interpretado no sentido de que o período que um [pai ou mãe de acolhimento] passa com o menor a seu cuidado, no seu domicílio ou noutro lugar por ele escolhido, constitui tempo de trabalho ainda que não realize nenhuma das tarefas descritas no contrato individual de trabalho?*

5) *Em caso de resposta negativa [à] primeira, segunda ou terceira questões, deve o artigo 5.º da Diretiva [2003/88] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional como o artigo 122.º da Lei n.º 272/2004? Em caso de resposta no sentido da aplicabilidade do artigo 17.º, n.º 3, alíneas b) e c), ou n.º4, alínea b), da [mesma] diretiva, deve esse artigo ser interpretado no sentido de que se opõe a essa legislação nacional?*

6) *Em caso de resposta negativa à primeira questão e, eventualmente, de resposta afirmativa à quarta questão, pode o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva [2003/88] ser interpretado no sentido de que não se opõe, no entanto, à concessão de uma indemnização igual àquela de que o trabalhador teria beneficiado pelas férias anuais, dado que a natureza da atividade exercida pelos [pais de acolhimento] os impede de gozarem essas férias ou, embora as férias sejam formalmente concedidas, na prática o trabalhador continua a prestar a mesma atividade, quando não seja permitida a separação, no período em questão, do menor ao seu cuidado? Na afirmativa, para ter direito à indemnização, é necessário que o trabalhador tenha pedido autorização para se separar do menor e o empregador não tenha concedido essa autorização?*

7) *Em caso de resposta negativa à primeira questão, de resposta afirmativa à quarta questão e de resposta negativa à sexta questão, o artigo 7.º, n.º 1, da [Diretiva 2003/88] opõe-se a uma disposição como o artigo 122.º, n.º 3, alínea d), da Lei n.º 272/2004 numa situação que dá ao empregador a faculdade de decidir de forma discricionária se autoriza a separação do menor durante as férias e, na afirmativa, a impossibilidade material de gozar as férias, em consequência da aplicação dessa disposição da lei, constitui uma violação do direito da União que preenche os requisitos para conferir ao trabalhador o direito a uma indemnização? Na afirmativa, deve essa indemnização ser paga pelo Estado por violação do artigo 7.º da [Diretiva 2003/88] ou pelo organismo público que tem a qualidade de empregador, o qual não garantiu, no período de férias, a separação do menor ao seu cuidado? Nesta situação, é necessário, para ter direito à indemnização, que o trabalhador tenha pedido autorização para se separar do menor e o empregador não tenha concedido essa autorização?»*

Quanto às questões prejudiciais

Observações preliminares

34 Em primeiro lugar, o Governo alemão interroga-se sobre a pertinência das questões submetidas, pelo facto de o litígio no processo principal dizer respeito ao pagamento de quantias em dinheiro reclamadas pelos pais de acolhimento a título de remunerações.

35 A este propósito, há que salientar que, excetuada uma hipótese particular relativa às férias anuais remuneradas, referida no artigo 7.º, n.º1, da Diretiva 2003/88, esta diretiva limita-se a regular certos aspetos da organização do tempo de trabalho para garantir a proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores, pelo que, em princípio, não é aplicável à remuneração dos trabalhadores (Acórdãos de 26 de julho de 2017, Hälvä e o., C-175/16, EU:C:2017:617, n.º25, e de 21 de fevereiro de 2018, Matzak, C-518/15, EU:C:2018:82, n.º24).



36 Todavia, esta constatação não implica que não haja que responder às questões submetidas no presente processo.

37 Com efeito, o órgão jurisdicional de reenvio considera que é necessária a interpretação de diversas disposições da Diretiva 2003/88 para poder decidir sobre o litígio nele pendente. Mais particularmente, como salientou, em substância, o advogado-geral nos n.ºs 40 e 41 das suas conclusões, esse órgão jurisdicional pretende saber se os pais de acolhimento como as pessoas singulares recorrentes no processo principal beneficiam, à luz do direito da União, do direito a períodos de descanso, aos feriados e às férias em que baseiam os seus pedidos de pagamento de complementos salariais e de indemnização e se a Lei n.º 272/2004, que prevê a tomada a cargo de forma continuada dos menores que foram confiados aos pais de acolhimento, é compatível com as disposições da Diretiva 2003/88, apresentando estas questões um carácter preliminar em comparação com a da existência de um direito ao pagamento de complementos salariais e da indemnização, que incumbe ao órgão jurisdicional nacional decidir.

38 Nessas circunstâncias, existe uma ligação evidente entre as questões prejudiciais e os fatos na origem do processo pendente no órgão jurisdicional de reenvio.

39 Em segundo lugar, há que salientar que resulta tanto do 137.º CE (atual artigo 153.º TFUE), que constitui a base jurídica da Diretiva 2003/88, como dos considerandos 1, 2, 4 e 5 da mesma, e ainda da redação do seu artigo 1.º, n.º 1, que esta diretiva tem por objeto adotar exigências mínimas destinadas a promover a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores através de uma aproximação das disposições nacionais relativas, nomeadamente, à duração do tempo de trabalho (v., neste sentido, Acórdão de 12 de outubro de 2004, Wippel, C-313/02, EU:C:2004:607, n.º 46).

40 Por conseguinte, sendo a Diretiva 2003/88 apenas aplicável aos trabalhadores, há que determinar se as pessoas singulares recorrentes no processo principal podem ser consideradas «trabalhadores», na aceção desta última.

41 Para efeitos da aplicação da Diretiva 2003/88, o conceito de «trabalhador» não pode ser objeto de uma interpretação que varie consoante os direitos nacionais, mas reveste um alcance autónomo, próprio do direito da União. Deve ser definido segundo critérios objetivos que caracterizam a relação de trabalho, tendo em consideração os direitos e os deveres das pessoas em causa. Ora, a característica essencial da relação de trabalho é a circunstância de uma pessoa realizar, durante certo tempo, em benefício de outra e sob a sua direção, prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração (Acórdão de 14 de outubro de 2010, Union syndicale Solidaires Isère, C-428/09, EU:C:2010:612, n.º 28 e jurisprudência aí referida).

42 Daqui resulta que uma relação de trabalho pressupõe a existência de uma relação de dependência entre o trabalhador e o seu empregador. A existência de uma tal ligação deve ser apreciada em função de todos os elementos e de todas as circunstâncias que caracterizam as relações entre as partes (Acórdão de 10 de setembro de 2015, Holterman Ferho Exploitatie e o., C-47/14, EU:C:2015:574, n.º 46).

43 No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que os pais de acolhimento em causa no processo principal devem assegurar, em princípio de forma contínua, o desenvolvimento, o cuidado e a educação dos menores que lhes são confiados por uma autoridade pública e que recebem uma remuneração como contrapartida dessa atividade. Além disso, esses pais de acolhimento devem não só ser habilitados mas também, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, do Decreto do Governo n.º 679/2003, celebrar um «contrato de trabalho de carácter especial» com o serviço especializado de proteção de menores, que é válido para o período de validade da habilitação e cuja execução tem início na data da decisão da entrega do menor. Este contrato pode



ser suspenso ou resolvido segundo as regras nacionais em matéria de direito do trabalho. Os referidos pais de acolhimento parecem beneficiar igualmente de um direito à segurança social e de um direito à formação profissional.

44 Por outro lado, segundo a legislação nacional em causa no processo principal, esses pais de acolhimento devem permitir ao serviço público especializado para a proteção de menores com o qual celebraram um contrato supervisionar a sua atividade profissional e apreciar a evolução dos menores acolhidos.

45 Resulta de todos estes elementos que as pessoas singulares recorrentes no processo principal se encontram, em relação ao serviço público ao qual estão contratualmente vinculadas, numa relação de subordinação materializada por uma supervisão e uma avaliação permanente das suas atividades por parte do referido serviço à luz dos requisitos e dos critérios estabelecidos no contrato, com vista à realização da missão de proteção do menor, de que esse serviço está investido por lei.

46 Esta apreciação não é posta em causa pelo facto de os pais de acolhimento, como as pessoas singulares recorrentes no processo principal, disporem de uma margem de discricionariedade importante no exercício das suas funções ou o facto de que a missão que lhes é confiada seja um «cargo de confiança» ou de interesse geral (v., neste sentido, Acórdãos de 10 de setembro de 2014, Haralambidis, C-270/13, EU:C:2014:2185, n.ºs 39 a 41, e de 9 de julho de 2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, n.º41).

47 Além disso, o facto de a atividade dos pais de acolhimento se assemelhar, em grande medida, às responsabilidades dos pais para com os seus próprios filhos não é, tendo em conta o que foi referido nos n.ºs 43 a 45 do presente acórdão, suscetível de subtrair esses pais da qualificação de «trabalhadores», na aceção da Diretiva 2003/88.

48 Daqui resulta que os pais de acolhimento em causa no processo principal devem ser considerados «trabalhadores», na aceção da Diretiva 2003/88.

Quanto à primeira questão

49 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2003/88, lido em conjugação com o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 89/391, deve ser interpretado no sentido de que não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/88 a atividade dos pais de acolhimento que consiste, no âmbito de uma relação de trabalho com uma autoridade pública, em acolher e integrar os menores no seu lar e em assegurar, de modo contínuo, o desenvolvimento harmonioso e a educação desse menor.

50 A este respeito, importa recordar que o artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2003/88 define o âmbito de aplicação da mesma por remissão para o artigo 2.º da Diretiva 89/391.

51 Nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 89/391, esta aplica-se a «todos os setores de atividade, privados ou públicos», entre os quais se inclui, nomeadamente, o «setor dos serviços».

52 Contudo, conforme resulta do seu artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, a referida diretiva não é aplicável sempre que se lhe oponham de forma vinculativa determinadas particularidades inerentes a certas atividades específicas da função pública, nomeadamente das forças armadas ou da polícia, ou a outras atividades específicas dos serviços de proteção civil. O segundo parágrafo desta disposição precisa contudo que, neste caso, há que zelar por que sejam asseguradas, na medida do possível, a segurança e a saúde dos trabalhadores, tendo em conta os objetivos da referida diretiva.



53 A este respeito, há que salientar, em primeiro lugar, que a exceção prevista no artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 deve ser objeto de uma interpretação que limite o seu alcance ao estritamente necessário à salvaguarda dos interesses que esta permite aos Estados-Membros proteger (v., neste sentido, Acórdão de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o., C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 54).

54 No que respeita, em segundo lugar, ao conceito de «função pública», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391, importa observar que a referida disposição não fornece nenhuma definição deste conceito, nem contém também nenhuma remissão para os direitos nacionais no que diz respeito ao significado a reter do referido conceito. Segundo jurisprudência constante, decorre das exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não contenha nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União Europeia, de uma interpretação autónoma e uniforme, que deve ser procurada tendo em conta o contexto da disposição e o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa (v. Acórdãos de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 37 e jurisprudência aí referida, e de 7 de setembro de 2017, Schottelius, C-247/16, EU:C:2017:638, n.º 32 e jurisprudência aí referida).

55 A este respeito, há que sublinhar que o critério utilizado no artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 para excluir determinadas atividades do âmbito de aplicação desta diretiva e, indiretamente, da Diretiva 2003/88 não se baseia na pertença dos trabalhadores a um dos setores da função pública visados nesta disposição, considerado no seu conjunto, mas exclusivamente na natureza específica de determinadas missões particulares exercidas pelos trabalhadores dos setores visados nessa disposição, natureza que justifica uma exceção às regras em matéria de proteção e da segurança dos trabalhadores, devido à necessidade absoluta de garantir uma proteção eficaz da coletividade (v., neste sentido, Acórdão de 12 de janeiro de 2006, Comissão/Espanha, C-132/04, não publicado, EU:C:2006:18, n.º 24).

56 Decorre da natureza funcional desse critério que a expressão «função pública», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391, visa não só os setores onde os trabalhadores são destacados organicamente para o Estado ou para outra entidade pública mas também os setores onde os trabalhadores exercem a sua atividade por conta de uma entidade privada que assume, sob o controlo das autoridades públicas, uma missão de interesse geral que se enquadra nas funções essenciais do Estado.

57 A este respeito, cabe, além disso, salientar que o artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 apenas menciona as atividades das forças armadas, da polícia e dos serviços de proteção civil a título exemplificativo.

58 Tendo em conta as diferenças suscetíveis de existir, entre um Estado-Membro e outro, na organização concreta das missões de interesse geral compreendidas nas funções essenciais do Estado, uma tal interpretação funcional do conceito de «função pública» é, além disso, justificada pela necessidade de assegurar uma aplicação uniforme da Diretiva 89/391 nesses Estados (v., neste sentido, Acórdão de 18 de julho de 2013, Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523, n.º 24).

59 A exceção prevista no artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 é assim aplicável, de igual modo, aos trabalhadores que exercem atividades específicas idênticas ao serviço da coletividade, independentemente de o seu empregador ser uma autoridade pública ou uma entidade privada encarregada de uma missão de interesse geral compreendida nas funções essenciais do Estado.



60 Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que, na Roménia, os pais de acolhimento podem ser empregados tanto por uma autoridade pública encarregada, nomeadamente, da proteção de menores como por um organismo privado que atua sob o seu controlo. No caso em apreço, os pais de acolhimento recorrentes no processo principal são todos empregados por uma autoridade pública. No âmbito dessa relação laboral, estes têm por missão assegurar o desenvolvimento harmonioso dos menores acolhidos, assegurar a integração na sua própria família e preparar a reintegração desses menores na sua família de origem ou a sua integração numa família adotiva.

61 Por conseguinte, a sua atividade contribui para a proteção de menores, que constitui uma missão de interesse geral que se enquadra nas funções essenciais do Estado.

62 Além disso, a especificidade desta atividade em relação a outras atividades relacionadas com a proteção de menores resulta do facto de a mesma visar integrar o menor confiado a pais de acolhimento, de forma contínua e por um longo período, no lar e na família destes.

63 Daqui se conclui que essa atividade deve ser considerada incluída nas atividades específicas referidas no artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391.

64 Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça já declarou que faz parte de uma série de particularidades inerentes a estas atividades específicas que justificam, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391, uma exceção às regras em matéria de proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores o facto de não se prestarem, por natureza, a uma planificação do tempo de trabalho (Acórdão de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o., C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 55).

65 O artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 permite assim preservar a eficácia das atividades específicas da função pública, cuja continuidade é indispensável para assegurar o exercício efetivo das funções essenciais do Estado (v., neste sentido, Despacho de 14 de julho de 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, n.º 50).

66 Esta exigência de continuidade deve ser apreciada tendo em conta a natureza específica da atividade em causa.

67 Como o Tribunal de Justiça sublinhou, a exigência de continuidade dos serviços ativos no âmbito da saúde, da segurança e da ordem públicas não obsta a que, quando ocorram em condições normais, as atividades desses serviços possam ser organizadas, incluindo quanto aos horários de trabalho dos seus empregados, pelo que a exceção prevista no artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 só é aplicável a esses serviços em circunstâncias de gravidade e amplitude excecionais (v., designadamente, neste sentido, Acórdãos de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o., C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.ºs 55 e 57, e de 12 de janeiro de 2006, Comissão/Espanha, C-132/04, não publicado, EU:C:2006:18, n.º 26).

68 Contudo, esta jurisprudência não pode ser interpretada no sentido de excluir que certas atividades específicas da função pública apresentem, mesmo quando sejam exercidas em condições normais, características de tal modo específicas que a sua natureza se oponha, de forma vinculativa, a uma planificação do tempo de trabalho que respeite as exigências impostas pela Diretiva 2003/88.

69 É à luz destes elementos que há que determinar se a atividade de pais de acolhimento, em causa no processo principal, apresenta determinadas especificidades que lhe são inerentes, que justificam que lhe possa ser aplicada a exceção que decorre da leitura conjugada do artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2003/88 e do artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391.



70 A este respeito, resulta da decisão de reenvio que, com exceção dos períodos como aqueles em que o menor acolhido se encontra na escola, os pais de acolhimento exercem, por força da legislação nacional em causa no processo principal, a sua atividade de forma contínua, incluindo durante os dias de descanso semanal, os dias feriados ou os dias não úteis, bem como durante as suas férias anuais, salvo se a Direção-Geral os autorizar a separar-se desse menor, durante as referidas férias anuais. Assim, as autoridades romenas conceberam a função de pais de acolhimento de maneira a que o menor confiado a esses pais de acolhimento esteja integrado, de forma contínua e durante um longo período, no lar e na família destes. Esta integração destina-se a permitir ao menor evoluir, o tempo que for necessário, num quadro afetivo e educativo propício a um desenvolvimento harmonioso.

71 A integração, contínua e durante um longo período, no seio do lar e da família dos pais de acolhimento, de menores que, devido à sua difícil situação familiar, apresentam uma particular vulnerabilidade constitui uma medida adequada para preservar o interesse superior da criança, tal como consagrado no artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

72 Nestas condições, o facto de terem de conceder, com regularidade, aos pais de acolhimento o direito de se separar do menor acolhido após um determinado número de horas de trabalho ou durante períodos de tempo que, como os dias de descanso semanal ou anual, são geralmente associados aos momentos propícios ao desenvolvimento da vida familiar iria diretamente contra o objetivo prosseguido pelas autoridades romenas de integrar o menor confiado aos pais de acolhimento, de forma contínua e durante um longo período, no lar e na família destes.

73 Neste contexto, importa ainda salientar que, contrariamente ao que sustenta a Comissão, a instituição de um sistema de rotação entre os pais de acolhimento ou o recurso a pais de acolhimento de substituição, a que os menores acolhidos seriam confiados nos dias de férias reconhecidos aos pais de acolhimento que os têm principalmente a cargo, prejudicaria um aspeto essencial do sistema de acolhimento instituído pelas autoridades romenas, a saber, a manutenção contínua e por um longo período de uma relação privilegiada entre o menor acolhido e os pais de acolhimento, caracterizado pela integração desse menor no lar e na família dos pais de acolhimento.

74 Por conseguinte, limitar as horas de trabalho semanal dos pais de acolhimento, nos termos do artigo 6.º da Diretiva 2003/88, e obrigar o empregador a conceder-lhes, em conformidade com os artigos 5.º e 7.º desta diretiva, o benefício de dias de descanso semanal ou anual, durante os quais estariam dispensados de exercer a sua atividade e, portanto, de se ocupar do menor acolhido, não é compatível com as particularidades inerentes a essa atividade, que exigem que os pais de acolhimento acolham na sua casa e na sua família, de forma contínua e durante um longo período, o menor a seu cargo.

75 Ora, se, por força do artigo 17.º da Diretiva 2003/88, é possível derrogar, em determinadas condições, o artigo 5.º desta diretiva, relativo ao descanso semanal, e o artigo 6.º da mesma, relativo à duração máxima semanal de trabalho, o mesmo não acontece no que diz respeito ao direito a férias anuais, tal como estabelecido no artigo 7.º da referida diretiva.

76 Daqui resulta que as particularidades inerentes à atividade de pais de acolhimento em causa no processo principal devem ser consideradas no sentido de que se opõem de forma vinculativa à aplicação da Diretiva 2003/88 aos referidos pais de acolhimento.

77 A este respeito, importa ainda salientar que a obrigação de integração permanente do menor no seio do lar e da família dos pais de acolhimento que constitui a característica essencial da atividade de pais de acolhimento, como a que está em causa no processo principal, distingue esta atividade da dos «pais substitutos» em causa no processo que deu origem ao Acórdão de 26 de



julho de 2017, Hälvä e o. (C-175/16, EU:C:2017:617). Com efeito, estes últimos não estavam sujeitos a essa obrigação, e o seu tempo de trabalho foi amplamente predeterminado por contratos de trabalho que os uniam ao seu empregador, dado que, por um lado, o número de períodos de trabalho de 24 horas que deviam prestar anualmente era estabelecido contratualmente e que, por outro, o referido empregador elaborava antecipadamente listas que indicavam, em intervalos regulares, os períodos de 24 horas durante os quais os pais substitutos estavam encarregados da gestão de uma casa de crianças (Acórdão de 26 de julho de 2017, Hälvä e o., C-175/16, EU:C:2017:617, n.º33).

78 Em quarto lugar, há que recordar que, mesmo quando, devido às particularidades que lhes são inerentes, determinadas atividades específicas da função pública são excluídas do âmbito de aplicação da Diretiva 2003/88, o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 89/391 exige ainda que as autoridades competentes assegurem a segurança e a saúde do trabalhador «na medida do possível» (Despacho de 14 de julho de 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, n.º56).

79 A este respeito, deve salientar-se que, em conformidade com o artigo 122.º, n.º 3, alínea c), da Lei n.º 272/2004, o contrato celebrado entre os pais de acolhimento e a autoridade pública ou organismo privado habilitado deve permitir aos pais de acolhimento disporem de «tempo livre». Daqui resulta que existem períodos durante os quais os pais de acolhimento não são obrigados a tratar ativamente do menor que lhes foi confiado, por exemplo, quando este está na escola, o que lhes permite gerir estes períodos de tempo sem grandes constrangimentos.

80 Além disso, os pais de acolhimento não são obrigados a permanecer no seu domicílio, mas são livres de se deslocarem, nomeadamente por motivos de lazer, em princípio, desde que o menor acolhido os acompanhe.

81 Além disso, resulta do artigo 122.º, n.º 3, alínea d), da Lei n.º272/2004 e do artigo 10.º, n.º 1, alínea f), do Decreto do Governo n.º679/2003 que os pais de acolhimento podem solicitar à autoridade competente o direito de se separar do menor durante certos períodos do ano. A este respeito, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça e das informações prestadas na audiência pelo Governo romeno que essa autorização deve ser dada na medida em que a autoridade competente considere que esta não prejudica a boa realização da missão confiada aos pais de acolhimento.

82 Resulta do que precede que as autoridades romenas zelaram, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 89/391, para que, no que respeita à organização do respetivo tempo de trabalho, a segurança e a saúde dos pais de acolhimento sejam asseguradas na medida do possível.

83 Há ainda que acrescentar que as limitações ao direito, reconhecido a todo o trabalhador pelo artigo 31.º, n.º 2, da Carta, a períodos de descanso diário e semanal e a um período anual de férias remuneradas possam ser previstas no respeito das condições estritas enunciadas no artigo 52.º, n.º 1, desta, designadamente, do conteúdo essencial do referido direito (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de novembro de 2018, Bauer e Willmeroth, C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, n.º 59, e de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.º54).

84 No caso em apreço, como salientado no n.º 79 do presente acórdão, o artigo 122.º, n.º 3, alínea c), da Lei n.º 272/2004 exige que o contrato celebrado entre os pais de acolhimento e o seu empregador contenha elementos relativos à planificação do tempo livre dos pais de acolhimento. Essa planificação deve ter em conta, nomeadamente, a ocupação do tempo do menor.



85 Por outro lado, resulta das disposições mencionadas no n.º 81 do presente acórdão que a legislação nacional em causa no processo principal reconhece aos pais de acolhimento um direito a férias anuais remuneradas, mas subordina o seu direito de gozar essas férias sem o menor que lhes foi confiado a uma autorização do empregador, que deve respeitar a boa realização da missão de proteção do menor em causa.

86 As limitações legais assim introduzidas no direito dos pais de acolhimento a períodos de descanso diário e semanal e a férias anuais remuneradas respeitam o conteúdo essencial desse direito. Por outro lado, parecem ser necessárias à realização do objetivo de interesse geral reconhecido pela União, que é a preservação do superior interesse da criança, consagrado no artigo 24.º da Carta, tal como concebido pela legislação romena, e ao qual corresponde a obrigação, para os pais de acolhimento, de garantir de forma continuada a integração do menor acolhido no seu lar e na sua família, bem como o desenvolvimento harmonioso e os cuidados do menor.

87 Essas limitações devem respeitar, consequentemente, os requisitos estabelecidos no artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

88 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2003/88, lido em conjugação com o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 89/391, deve ser interpretado no sentido de que não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/88 a atividade dos pais de acolhimento que consiste, no âmbito de uma relação de trabalho com uma autoridade pública, em acolher e integrar um menor no seu lar e assegurar, de modo contínuo, o desenvolvimento harmonioso e a educação desse menor.

Quanto à segunda a sétima questões

89 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que responder à segunda a sétima questões.

Quanto às despesas

90 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 (Grande Secção) declara:

O artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, lido em conjugação com o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho, deve ser interpretado no sentido de que não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/88 a atividade dos pais de acolhimento que consiste, no âmbito de uma relação de trabalho com uma autoridade pública, em acolher e integrar um menor no seu lar e assegurar, de modo contínuo, o desenvolvimento harmonioso e a educação desse menor.

Assinaturas»



- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 6 de novembro de 2018, processo C-619/16, EU:C:2018:872 (Sebastian W. Kreuziger contra Land Berlin) - Reenvio prejudicial — Política social — Organização do tempo de trabalho — Diretiva 2003/88/CE — Artigo 7.º — Direito a férias anuais remuneradas — Legislação nacional que prevê a perda das férias anuais remuneradas não gozadas e da retribuição financeira a título das referidas férias caso o trabalhador não tenha apresentado um pedido de férias antes da cessação da relação de trabalho:**

Sumário do acórdão, disponível em:

[https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208481&pageIn-
dex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4190775](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208481&pageIn-
dex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4190775)

«O artigo 7.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, na medida em que esta implica que, caso o trabalhador não tenha pedido para poder exercer o seu direito a férias anuais remuneradas antes da cessação da relação de trabalho, o interessado perde, automaticamente e sem verificação prévia da questão de saber se este foi efetivamente posto em condições pela entidade patronal, nomeadamente através de uma informação adequada por parte desta, de exercer o seu direito a férias antes da referida cessação, os dias de férias anuais remuneradas a que tinha direito por força do direito da União no momento dessa cessação, bem como, correlativamente, o seu direito a uma retribuição financeira a título das férias anuais remuneradas não gozadas.

Embora importe esclarecer, a este respeito, que o cumprimento da obrigação que decorre, para a entidade patronal, do artigo 7.º da Diretiva 2003/88 não pode ir ao ponto de a obrigar a impor aos seus trabalhadores que exerçam efetivamente o seu direito a férias anuais remuneradas (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2006, Comissão/Reino Unido, C-484/04, EU:C:2006:526, n.º 43), não deixa de ser verdade que a referida entidade patronal deve, em contrapartida, garantir que dá ao trabalhador condições para exercer tal direito (v., neste sentido, Acórdão de 29 de novembro de 2017, King, C-214/16, EU:C:2017:914, n.º 63).

Para este efeito, e como salientou igualmente o advogado-geral nos n.ºs 43 a 45 das suas conclusões, a entidade patronal deve, nomeadamente, tendo em conta o caráter imperativo do direito a férias anuais remuneradas e a fim de garantir o efeito útil do artigo 7.º da Diretiva 2003/88, garantir de forma concreta e com total transparência que o trabalhador esteja efetivamente em condições de gozar as suas férias anuais remuneradas, incentivando-o, se necessário formalmente, a fazê-lo, informando-o, de forma precisa e em tempo útil para garantir que as referidas férias sejam adequadas para assegurar ao interessado o repouso e descontração que devem permitir, de que, se não as gozar, serão perdidas no termo do período de referência ou de um período de reporte autorizado, ou ainda, no termo da relação de trabalho caso este ocorra no decorrer de tal período.

Além disso, o ónus da prova nesta matéria cabe à entidade patronal (v., por analogia, Acórdão de 16 de março de 2006, Robinson-Steele e o., C-131/04 e C-257/04, EU:C:2006:177, n.º 68). Caso a entidade patronal não esteja em posição de provar que demonstrou toda a diligência exigida para que o trabalhador estivesse efetivamente em posição de gozar as férias anuais remuneradas a que tinha direito, há que considerar que a extinção do direito às referidas férias e, em caso de cessação da relação de trabalho, o não pagamento correlativo de uma retribuição financeira a título das férias anuais não gozadas infringem, respetivamente, o artigo 7.º, n.º 1, e o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88.

(cf. n.ºs 51-53, 56 e disp.)»



- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 6 de novembro de 2018, processo C-684/16, EU:C:2018:874 (Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV contra Tetsuji Shimizu) - Reenvio prejudicial — Política social — Organização do tempo de trabalho — Diretiva 2003/88/CE — Artigo 7.º — Direito a férias anuais remuneradas — Legislação nacional que prevê a perda das férias anuais remuneradas não gozadas e da retribuição financeira a título das referidas férias caso o trabalhador não tenha apresentado um pedido de férias antes da cessação da relação de trabalho — Diretiva 2003/88/CE — Artigo 7.º — Obrigação de interpretação conforme do direito nacional — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 31.º, n.º 2 — Invocabilidade no âmbito de um litígio entre particulares:**

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 7.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299, p. 9), e do artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften eV (a seguir «Max-Planck») a Tetsuji Shimizu, um dos seus antigos empregados, a respeito da recusa da Max-Planck em pagar-lhe uma retribuição financeira a título de férias anuais remuneradas não gozadas antes da cessação da sua relação de trabalho.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O quarto considerando da Diretiva 93/104/CE do Conselho, de 23 de novembro de 1993, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 1993, L 307, p. 18), enunciava:

«Considerando que a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adotada pelos chefes de Estado ou de Governo de onze Estados-Membros na reunião do Conselho Europeu de Estrasburgo de 9 de dezembro de 1989, declara, nomeadamente no [...] ponto 8 [...]:

“[...]

8. Todos os trabalhadores da Comunidade Europeia têm direito ao descanso semanal e a férias remuneradas cuja duração deve ser aproximada no progresso, de acordo com as práticas nacionais.

[...]”»

4 Como resulta do seu considerando 1, a Diretiva 2003/88, que revogou a Diretiva 93/104, procedeu a uma codificação das disposições desta.

5 Nos termos dos considerandos 4 a 6 da Diretiva 2003/88:

«(4) A melhoria da segurança, da higiene e de saúde dos trabalhadores no trabalho constitui um objetivo que não se pode subordinar a considerações de ordem puramente económica.

(5) Todos os trabalhadores devem beneficiar de períodos de descanso suficientes. O conceito de “descanso” deve ser expresso em unidades de tempo, ou seja, em dias, horas e/ou suas frações. Os trabalhadores da Comunidade devem beneficiar de períodos



mínimos de descanso — diários, semanais e anuais — e de períodos de pausa adequados. [...]

(6) Deve ter-se em conta os princípios da Organização Internacional do Trabalho em matéria de organização do tempo de trabalho, incluindo os relativos ao trabalho no turno.»

6 O artigo 7.º da Diretiva 2003/88, que reproduz, em termos idênticos, o artigo 7.º da Diretiva 93/104, tem a seguinte redação:

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

2. O período mínimo de férias anuais remuneradas não pode ser substituído por retribuição financeira, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho.»

7 O artigo 17.º da Diretiva 2003/88 prevê que os Estados-Membros podem derrogar algumas das suas disposições. No entanto, não é admitida qualquer derrogação no que respeita ao seu artigo 7.º

Direito alemão

8 O § 7 da Bundesurlaubsgesetz (Lei federal relativa às férias), de 8 de janeiro de 1963 (BGBl. 1963, p. 2), na versão de 7 de maio de 2002 (BGBl. 2002 I, p. 1529) (a seguir «BUrlG»), prevê:

«(1) Na fixação do período de férias, deve ser tida em conta a vontade do trabalhador, salvo se a isso se opuserem interesses imperiosos da empresa ou os interesses de outros trabalhadores que gozem de prioridade por motivos de índole social. As férias devem ser concedidas quando o pedido do trabalhador o solicite no seguimento de um tratamento médico preventivo ou de reabilitação.
[...]

(3) As férias devem ser concedidas e gozadas durante o ano civil em curso. Só podem ser transferidas para o ano civil seguinte quando tal se justifique por motivos imperiosos de serviço ou por motivos pessoais do trabalhador. [...]

(4) Caso deixe de poder gozar todas ou parte das férias, devido à cessação da relação de trabalho, o trabalhador tem direito a uma retribuição financeira.»

9 Da Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (Convenção Coletiva Aplicável à Função Pública) consta o § 26, sob a epígrafe «Férias», que dispõe, no seu n.º 1:

«[...] As férias devem ser concedidas durante o ano civil em curso; [...]
[...]

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

10 T. Shimizu trabalhou para a Max-Planck, ao abrigo de vários contratos de trabalho a termo, de 1 de agosto de 2001 a 31 de dezembro de 2013. A relação de trabalho entre as partes era regida pelas disposições da BUrlG e da Convenção Coletiva Aplicável à Função Pública.



11 Por carta de 23 de outubro de 2013, a Max-Planck convidou T. Shimizu a gozar as suas férias antes da cessação da relação de trabalho, sem, contudo, lhe ter imposto que as gozasse nas datas por si fixadas. T. Shimizu gozou dois dias de férias, respetivamente, em 15 de novembro e em 2 de dezembro de 2013.

12 Depois de, por carta de 23 de dezembro de 2013, ter pedido, sem sucesso, à Max-Planck o pagamento de uma indemnização de 11 979 euros, correspondente a 51 dias de férias anuais remuneradas não gozadas em 2012 e 2013, T. Shimizu intentou uma ação, destinada a obter a condenação da Max-Planck no referido pagamento.

13 Tendo este recurso sido julgado procedente tanto em primeira como em segunda instância, a Max-Planck interpôs no órgão jurisdicional de reenvio, o Bundesarbeitsgericht (Tribunal Federal do Trabalho, Alemanha), um recurso de «Revision».

14 Este órgão jurisdicional explica que o direito a férias anuais remuneradas em causa no processo principal se extinguiu, por força do § 7, n.º 3, da BUrlG, por não ter sido exercido durante o ano relativamente ao qual foi concedido. Com efeito, nos termos do § 7, n.º 3, da BUrlG, as férias do trabalhador que não tenham sido gozadas no decurso do ano a que respeitam caducam, em princípio, no termo desse ano, salvo se estiverem preenchidos os requisitos de transferência enunciados nessa disposição. Assim, caso o trabalhador esteja em posição de gozar as suas férias no decurso do ano relativamente ao qual estas foram concedidas, extingue-se o direito a férias anuais remuneradas no final desse ano. Devido à extinção do referido direito, este deixa de poder ser convertido num direito a uma retribuição nos termos do § 7, n.º 4, da BUrlG. Só assim não seria se, apesar de o trabalhador ter apresentado em tempo útil um pedido de férias à sua entidade patronal, esta lhe tivesse recusado as referidas férias. Em contrapartida, o § 7 da BUrlG não pode ser interpretado no sentido de que a entidade patronal tem de forçar o trabalhador a gozar as suas férias anuais remuneradas.

15 O órgão jurisdicional de reenvio considera que a jurisprudência do Tribunal de Justiça não permite determinar se uma legislação nacional que tenha os efeitos descritos no número anterior é ou não conforme com o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta, e a doutrina, por seu turno, está dividida a este respeito. Em particular, coloca-se a questão de saber se a entidade patronal é obrigada, por força do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, a fixar unilateralmente a data das férias ou se o Acórdão de 12 de junho de 2014, Bollacke (C-118/13, EU:C:2014:1755), deve ser interpretado no sentido de que o direito a férias anuais remuneradas não se pode extinguir no termo do ano de referência ou do período de reporte, mesmo que o trabalhador tenha estado em posição de exercer este direito.

16 Por outro lado, o referido órgão jurisdicional afirma que a Max-Planck é uma organização sem fins lucrativos de direito privado, financiada, em grande parte, é certo, por fundos públicos, mas que, no entanto, não dispõe de poderes excecionais relativamente às regras aplicáveis nas relações entre particulares, pelo que deve ser considerada um particular. Nestas condições, cabe igualmente ao Tribunal de Justiça esclarecer se o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 ou o artigo 31.º, n.º 2, da Carta gozam de um eventual efeito direto nas relações entre particulares.

17 Nestas condições o Bundesarbeitsgericht (Tribunal Federal do Trabalho) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva [2003/88] ou o artigo 31.º, n.º 2, da [Carta] ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição nacional como o § 7 da [BUrlG], que, como modalidade de exercício do direito a férias, prevê que o trabalhador deve requerer férias, indicando as suas preferências quanto ao período em que pretende gozá-las, sob pena de perder o direito a férias no termo do período de referência, sem



direito a qualquer compensação, não estando o empregador obrigado a fixar unilateral e vinculativamente o período de férias dentro do período de referência?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

O mesmo se aplica quando esteja em causa uma relação de trabalho entre particulares?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

18 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, por força da qual, caso o trabalhador não tenha pedido para exercer o seu direito a férias anuais remuneradas durante o período de referência em causa, esse trabalhador perde, no final desse período, os dias de férias anuais remuneradas adquiridos por força das referidas disposições a título do referido período, bem como, correlativamente, o seu direito ao pagamento de uma retribuição financeira a título dessas férias anuais remuneradas não gozadas em caso de cessação da relação de trabalho.

19 A título preliminar, importa recordar, que, nos termos de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o direito a férias anuais remuneradas de cada trabalhador deve ser considerado um princípio do direito social da União que reveste particular importância, que não pode ser derogado e cuja concretização pelas autoridades nacionais competentes só pode ser efetuada dentro dos limites expressamente previstos na própria Diretiva 2003/88 (v., neste sentido, Acórdão de 12 de junho de 2014, *Bollacke*, C-118/13, EU:C:2014:1755, n.º 15 e jurisprudência referida).

20 Por outro lado, o direito a férias anuais remuneradas não só se reveste de particular importância enquanto princípio do direito social da União, como está expressamente consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta, à qual o artigo 6.º, n.º 1, TUE reconhece o mesmo valor jurídico que os Tratados (Acórdão de 30 de junho de 2016, *Sobczyszyn*, C-178/15, EU:C:2016:502, n.º 20 e jurisprudência referida).

21 No que se refere, em primeiro lugar, ao artigo 7.º da Diretiva 2003/88, importa salientar, desde logo, que o processo principal diz respeito a uma recusa de pagamento de uma retribuição a título de férias anuais remuneradas não gozadas à data da cessação da relação de trabalho que existia entre as partes no processo principal.

22 A este respeito, importa recordar que, no momento da cessação da relação de trabalho, deixa de ser possível o gozo efetivo das férias anuais remuneradas a que o trabalhador tinha direito. Para evitar que, devido a esta impossibilidade, qualquer gozo deste direito pelo trabalhador, mesmo que sob a forma pecuniária, seja excluído, o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88 prevê que o trabalhador tem direito a uma retribuição financeira pelos dias de férias anuais remuneradas não gozados (v., neste sentido, Acórdão de 12 de junho de 2014, *Bollacke*, C-118/13, EU:C:2014:1755, n.º 17 e jurisprudência referida).

23 Como o Tribunal de Justiça já declarou, o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88 não estabelece nenhuma condição para a aquisição do direito à retribuição financeira para além, por um lado, da cessação da relação de trabalho e, por outro, que o trabalhador não tenha gozado a totalidade das férias anuais a que tinha direito na data em que ocorreu a cessação (Acórdão de 20 de julho de 2016, *Maschek*, C-341/15, EU:C:2016:576, n.º 27 e jurisprudência referida).



24 A este respeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a referida disposição se opõe a legislações ou práticas nacionais segundo as quais, no momento da cessação da relação de trabalho, nenhuma retribuição financeira por férias anuais remuneradas não gozadas é paga ao trabalhador que não pôde gozar a totalidade das férias anuais a que tinha direito antes da cessação dessa relação de trabalho, nomeadamente porque se encontrava de baixa por doença durante todo ou parte do período de referência e/ou de um período de reporte (Acórdãos de 20 de janeiro de 2009, *Schultz-Hoff e o.*, C-350/06 e C-520/06, EU:C:2009:18, n.º 62; de 20 de julho de 2016, *Maschek*, C-341/15, EU:C:2016:576, n.º 31; e de 29 de novembro de 2017, *King*, C-214/16, EU:C:2017:914, n.º 65).

25 De igual modo, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 não pode ser interpretado no sentido de que o direito a férias anuais remuneradas e, portanto, o direito à retribuição financeira prevista no n.º 2 deste artigo, se podem extinguir devido à morte do trabalhador. A este respeito, o Tribunal de Justiça sublinhou, nomeadamente, que se a obrigação de pagamento de tal retribuição se extinguisse devido à cessação da relação de trabalho causada pela morte do trabalhador, esse facto teria como consequência que um acontecimento fortuito causasse retroativamente a perda total do próprio direito a férias anuais remuneradas (v., neste sentido, Acórdão de 12 de junho de 2014, *Bollacke*, C-118/13, EU:C:2014:1755, n.ºs 25, 26 e 30).

26 Com efeito, a extinção do direito adquirido de um trabalhador a férias anuais remuneradas ou do seu direito correlativo ao pagamento de uma retribuição a título de férias não gozadas em caso de cessação da relação de trabalho, sem que o interessado tenha tido efetivamente a possibilidade de exercer esse direito a férias anuais remuneradas, violaria a própria substância desse direito (v., neste sentido, Acórdão de 19 de setembro de 2013, *Reapreciação Comissão/Strack*, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, n.º 32).

27 No que se refere ao processo principal, importa salientar que, segundo as explicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, a recusa da antiga entidade patronal de T. Shimizu em pagar-lhe uma retribuição financeira a título das férias anuais remuneradas não gozadas antes da cessação da relação de trabalho se baseia numa norma de direito nacional nos termos da qual o direito às referidas férias se extingue, em princípio, devido não à cessação da referida relação de trabalho enquanto tal, mas ao facto de o trabalhador não ter, no decurso dessa relação de trabalho, pedido para gozar as referidas férias durante o período de referência a que estas respeitam.

28 A questão submetida no caso vertente é, portanto, em substância, a de saber se, atendendo à jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 23 do presente acórdão, na data em que cessou a relação de trabalho em causa no processo principal, T. Shimizu ainda tinha, ou não, direito a férias anuais remuneradas suscetíveis de se converterem numa retribuição financeira em virtude da cessação da relação de trabalho.

29 A referida questão tem, assim, por objeto, em primeira linha, a interpretação do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, e destina-se a saber se esta disposição se opõe a que a manutenção do direito a férias anuais remuneradas não gozadas no termo de um período de referência pode ser sujeita ao requisito de o trabalhador ter pedido para exercer esse direito durante o referido período e a que seja decretada a perda dessas férias em caso de inexistência de tal pedido, sem que a entidade patronal seja obrigada a fixar unilateralmente e de forma vinculativa para o trabalhador a data das férias no decorrer desse período.

30 A este respeito, em primeiro lugar, não se pode deduzir da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida nos n.ºs 22 a 25 do presente acórdão que o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 deve ser interpretado no sentido de que, independentemente de quais forem as circunstâncias que levem a que o trabalhador não goze as suas férias anuais remuneradas, o direito a férias anuais previsto



no n.º 1 do referido artigo e, em caso de cessação da relação de trabalho, o direito à retribuição suscetível de as substituir, em conformidade com o n.º 2 desse artigo, devem sempre continuar a beneficiar o referido trabalhador.

31 Em segundo lugar, sendo certo que é jurisprudência constante que, com o objetivo de garantir o respeito do direito fundamental do trabalhador a férias anuais remuneradas consagrado pelo direito da União, o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 não pode ser objeto de uma interpretação restritiva em detrimento dos direitos que esta confere ao trabalhador (v., neste sentido, Acórdão de 12 de junho de 2014, Bollacke, C-118/13, EU:C:2014:1755, n.º 22 e jurisprudência referida), importa contudo recordar igualmente que o pagamento das férias previsto no n.º 1 desse artigo se destina a permitir que o trabalhador goze efetivamente as férias a que tem direito (v., neste sentido, Acórdão de 16 de março de 2006, Robinson-Steele e o., C-131/04 e C-257/04, EU:C:2006:177, n.º 49).

32 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o direito às férias anuais, consagrado no artigo 7.º da Diretiva 2003/88, visa, com efeito, permitir ao trabalhador dispor de um período de descanso relativamente à execução das tarefas que lhe incumbem nos termos do seu contrato de trabalho, por um lado, e dispor de um período de descontração e de lazer, por outro (Acórdão de 20 de julho de 2016, Maschek, C-341/15, EU:C:2016:576, n.º 34 e jurisprudência referida).

33 De resto, ao prever que o período mínimo de férias anuais remuneradas não pode ser substituído por retribuição financeira, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho, o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88, destina-se igualmente a garantir que o trabalhador possa beneficiar de um descanso efetivo, numa preocupação de proteção eficaz da sua segurança e da sua saúde (v., neste sentido, Acórdão de 16 de março de 2006, Robinson-Steele e o., C-131/04 e C-257/04, EU:C:2006:177, n.º 60 e jurisprudência referida).

34 Em terceiro lugar, como resulta dos próprios termos do artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e da jurisprudência do Tribunal de Justiça, cabe aos Estados-Membros definir, na sua legislação interna, as condições de exercício e de execução desse direito, precisando em que circunstâncias concretas os trabalhadores podem fazer uso desse direito (Acórdão de 20 de janeiro de 2009, Schultz-Hoff e o., C-350/06 e C-520/06, EU:C:2009:18, n.º 28 e jurisprudência referida).

35 A este respeito, o Tribunal de Justiça indicou designadamente que o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 não se opõe, em princípio, a uma legislação nacional que fixa as modalidades de exercício do direito a férias anuais remuneradas expressamente conferido por essa diretiva, incluindo mesmo a perda do direito no final de um período de referência ou de um período de reporte, desde que, contudo, o trabalhador que perdeu o direito a férias anuais remuneradas tenha tido efetivamente a possibilidade de exercer o direito que a diretiva lhe confere (Acórdão de 20 de janeiro de 2009, Schultz-Hoff e o., C-350/06 e C-520/06, EU:C:2009:18, n.º 43).

36 Ora, uma legislação nacional como o § 7, n.ºs 1 e 3, da BUrlG, que prevê que, no momento da determinação das datas das férias, deve ser tida em conta a vontade do trabalhador a este respeito, salvo se existirem razões imperiosas relacionadas com os interesses da empresa ou a vontade de outros trabalhadores que, por motivos de índole social, gozem de prioridade, ou que as férias devem, regra geral, ser gozadas durante o ano de referência, insere-se no domínio das modalidades de exercício do direito a férias anuais remuneradas, na aceção do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 e da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida no número anterior.

37 Uma legislação desta natureza é parte das regras e procedimentos de direito nacional aplicáveis à fixação das férias dos trabalhadores, que se destinam a ter em conta os diferentes interesses presentes (v., neste sentido, Acórdão de 10 de setembro de 2009, Vicente Pereda, C-277/08, EU:C:2009:542, n.º 22).



38 No entanto, e como resulta do n.º 35 do presente acórdão, importa garantir que a aplicação de tais normas nacionais não pode implicar a extinção do direito a férias anuais remuneradas adquirido pelo trabalhador, mesmo quando este não tenha efetivamente tido a possibilidade de exercer esse direito.

39 No caso vertente, há que salientar que resulta da decisão de reenvio que as disposições nacionais mencionadas no n.º 36 do presente acórdão são interpretadas no sentido de que a circunstância de um trabalhador não pedir para gozar as suas férias anuais remuneradas durante o período de referência em causa tem, em princípio, como consequência que este trabalhador perca o seu direito às referidas férias no final desse período e, correlativamente, que perca o seu direito a uma retribuição a título dessas férias não gozadas em caso de cessação da relação de trabalho.

40 Ora, como salientou o advogado-geral no n.º 32 das suas conclusões, tal perda automática do direito a férias anuais remuneradas, que não está subordinada à verificação prévia de que o trabalhador foi efetivamente colocado em posição de exercer este direito, infringe os limites, recordados no n.º 35 do presente acórdão, que se impõem imperativamente aos Estados-Membros quando estes determinam as modalidades de exercício do referido direito.

41 Com efeito, o trabalhador deve ser considerado a parte fraca na relação de trabalho, pelo que é necessário impedir que a entidade patronal lhe possa impor uma restrição dos seus direitos. Tendo em conta esta posição de fraqueza, tal trabalhador pode ser dissuadido de fazer valer explicitamente os seus direitos face à sua entidade patronal, nomeadamente, quando o facto de os reivindicar seja suscetível de o expor a medidas tomadas por esta última, que possam afetar a relação de trabalho em detrimento deste trabalhador (v., neste sentido, Acórdão de 25 de novembro de 2010, Fuß, C-429/09, EU:C:2010:717, n.ºs 80 e 81 e jurisprudência referida).

42 Além disso, os estímulos para que os trabalhadores prescindam das férias ou a incitação a que os trabalhadores o façam são incompatíveis com os objetivos do direito a férias anuais remuneradas, como recordados nos n.ºs 32 e 33 do presente acórdão e que são relativos, nomeadamente, à necessidade de garantir que o trabalhador possa beneficiar de um descanso efetivo, numa preocupação de proteção eficaz da sua segurança e da sua saúde (v., neste sentido, Acórdão de 6 de abril de 2006, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-124/05, EU:C:2006:244, n.º 32). Assim, qualquer prática ou omissão, de uma entidade patronal, que tenha um efeito potencialmente dissuasor sobre o gozo das férias anuais por um trabalhador é igualmente incompatível com a finalidade do direito a férias anuais remuneradas (Acórdão de 29 de novembro de 2017, King, C-214/16, EU:C:2017:914, n.º 39 e jurisprudência referida).

43 Nestas condições, importa evitar uma situação em que o ónus de assegurar o exercício efetivo do direito a férias anuais remuneradas recaia inteiramente sobre o trabalhador, ao passo que à entidade patronal seria dada, assim, uma possibilidade de se eximir do cumprimento das suas próprias obrigações, sob o pretexto de que o trabalhador não apresentou um pedido de férias anuais remuneradas.

44 Embora importe esclarecer, em resposta à interrogação contida a este respeito na primeira questão, que o cumprimento da obrigação que decorre, para a entidade patronal, do artigo 7.º da Diretiva 2003/88 não pode ir ao ponto de a obrigar a impor aos seus trabalhadores que exerçam efetivamente o seu direito a férias anuais remuneradas (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2006, Comissão/Reino Unido, C-484/04, EU:C:2006:526, n.º 43), não deixa de ser verdade que a referida entidade patronal deve, em contrapartida, garantir que dá ao trabalhador condições para exercer tal direito (v., neste sentido, Acórdão de 29 de novembro de 2017, King, C-214/16, EU:C:2017:914, n.º 63 e jurisprudência referida).



45 Para este efeito, e como salientou igualmente o advogado-geral nos n.ºs 41 a 43 das suas conclusões, a entidade patronal deve, nomeadamente, tendo em conta o carácter imperativo do direito a férias anuais remuneradas e a fim de garantir o efeito útil do artigo 7.º da Diretiva 2003/88, garantir de forma concreta e com total transparência que o trabalhador esteja efetivamente em condições de gozar as suas férias anuais remuneradas, incentivando-o, se necessário formalmente, a fazê-lo, e informando-o, de forma precisa e em tempo útil para garantir que as referidas férias sejam adequadas para assegurar ao interessado o repouso e descontração que devem permitir, de que, se não as gozar, serão perdidas no termo do período de referência ou de um período de reporte autorizado.

46 Além disso, o ónus da prova nesta matéria cabe à entidade patronal (v., por analogia, Acórdão de 16 de março de 2006, Robinson-Steele e o., C-131/04 e C-257/04, EU:C:2006:177, n.º 68). Caso a entidade patronal não esteja em posição de provar que demonstrou toda a diligência exigida para que o trabalhador estivesse efetivamente em posição de gozar as férias anuais remuneradas a que tinha direito, há que considerar que a extinção do direito às referidas férias no termo do período de referência ou de reporte autorizado e, em caso de cessação da relação de trabalho, o não pagamento correlativo de uma retribuição financeira a título das férias anuais não gozadas infringem, respetivamente, o artigo 7.º, n.º 1, e o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88.

47 Em contrapartida, se a entidade patronal for capaz de fazer a prova que lhe incumbe a este respeito, de modo que se afigura que é deliberadamente e com pleno conhecimento de causa das consequências suscetíveis de daí decorrerem que o trabalhador não gozou as suas férias anuais remuneradas após ter tido oportunidade de exercer plenamente este seu direito, o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2003/88 não se opõe à perda desse direito nem, em caso de cessação da relação de trabalho, ao não pagamento da retribuição financeira correlativa a título das férias anuais remuneradas não gozadas.

48 Com efeito, como indicou o advogado-geral nos n.ºs 50 e 51 das suas conclusões, qualquer interpretação do artigo 7.º da Diretiva 2003/88 que seja suscetível de incitar o trabalhador a abster-se deliberadamente de gozar as suas férias anuais remuneradas durante os períodos de referência ou de reporte autorizado aplicáveis, a fim de aumentar a sua remuneração no momento da cessação da relação de trabalho, é, como resulta do n.º 42 do presente acórdão, incompatível com os objetivos prosseguidos pela introdução do direito a férias anuais remuneradas.

49 No que se refere, em segundo lugar, ao artigo 31.º, n.º 2, da Carta, deve recordar-se que resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que os direitos fundamentais garantidos pela ordem jurídica da União são aplicáveis em todas as situações reguladas pelo direito da União (v., nomeadamente, Acórdão de 15 de janeiro de 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, n.º 42 e jurisprudência referida).

50 Assim, uma vez que a legislação em causa no processo principal procede à implementação da Diretiva 2003/88, o artigo 31.º, n.º 2, da Carta tem vocação para ser aplicado no processo principal (v., por analogia, Acórdão de 15 de janeiro de 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, n.º 43).

51 A este respeito, resulta, antes de mais, da própria redação do artigo 31.º, n.º 2, da Carta que a referida disposição consagra o «direito» de todos os trabalhadores a um «período anual de férias pagas».

52 Em seguida, segundo as anotações relativas ao artigo 31.º da Carta, as quais, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TUE e do artigo 52.º, n.º 7, dessa Carta, devem ser tidas em



conta para a interpretação da mesma, o artigo 31.º, n.º 2, da referida Carta baseia-se na Diretiva 93/104 e no artigo 2.º da Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de outubro de 1961, e revista em Estrasburgo, em 3 de maio de 1996, e no n.º 8 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adotada na reunião do Conselho Europeu realizada em Estrasburgo, em 9 de dezembro de 1989 (Acórdão de 19 de setembro de 2013, Reapreciação Comissão/Strack, C-579/12 RX—II, EU:C:2013:570, n.º 27).

53 Ora, como resulta do considerando 1 da Diretiva 2003/88, esta codificou a Diretiva 93/104 e o artigo 7.º da Diretiva 2003/88, relativo ao direito a férias anuais remuneradas, reproduz em termos idênticos o disposto no artigo 7.º da Diretiva 93/104 (Acórdão de 19 de setembro de 2013, Reapreciação Comissão/Strack, C-579/12 RX—II, EU:C:2013:570, n.º 28).

54 Neste contexto, há, por último, que recordar que só podem ser introduzidas restrições ao direito fundamental a férias anuais remuneradas consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta caso estas respeitem as condições estritas previstas no artigo 52.º, n.º 1, desta e, nomeadamente, o conteúdo essencial do referido direito. Assim, os Estados-Membros não podem derogar o princípio decorrente do artigo 7.º da Diretiva 2003/88, analisado à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, segundo o qual um direito adquirido a férias anuais remuneradas não se pode extinguir no termo do período de referência e/ou de um período de transferência previsto no direito nacional, quando o trabalhador não teve condições de gozar as suas férias (v., neste sentido, Acórdão de 29 de novembro de 2017, King, C-214/16, EU:C:2017:914, n.º 56).

55 Resulta destas considerações que, tanto o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 como, no que respeita às situações abrangidas pelo âmbito de aplicação da Carta, o artigo 31.º, n.º 2, desta devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional por força da qual a circunstância de um trabalhador não ter pedido para poder exercer o seu direito a férias anuais remuneradas, adquirido ao abrigo das referidas disposições, durante o período de referência, tem como consequência automática, sem que seja previamente verificado se esse trabalhador foi efetivamente colocado em posição de exercer este direito, que o referido trabalhador perde o benefício do referido direito e, correlativamente, perde o seu direito a uma retribuição financeira a título das férias anuais remuneradas não gozadas em caso de cessação da relação de trabalho.

56 Em contrapartida, quando o trabalhador não tenha gozado as suas férias anuais remuneradas deliberadamente e com pleno conhecimento de causa das consequências suscetíveis de daí resultarem, após ter sido posto em condições de exercer plenamente o seu direito a estas, o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2003/88 e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta não se opõem à perda deste direito nem, em caso de cessação da relação de trabalho, à correlativa inexistência da retribuição financeira a título das férias anuais remuneradas não gozadas, não sendo a entidade patronal obrigada a impor a esse trabalhador que exerça efetivamente o referido direito.

57 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a legislação nacional em causa no processo principal pode ser objeto de uma interpretação conforme com o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2003/88 e com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta.

58 A este respeito, importa recordar, com efeito, que, nos termos de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, ao aplicar o direito interno, os órgãos jurisdicionais nacionais são obrigados a interpretá-lo, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da diretiva em causa para atingir o resultado por ela prosseguido e cumprir assim o disposto no artigo 288.º, terceiro parágrafo, TFUE (Acórdão de 24 de janeiro de 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 24 e jurisprudência referida).



59 O princípio da interpretação conforme exige que os órgãos jurisdicionais nacionais façam tudo o que for da sua competência, tomando em consideração todo o direito interno e aplicando os métodos de interpretação por este reconhecidos, a fim de garantir a plena eficácia da diretiva em causa e alcançar uma solução conforme ao objetivo por ela prosseguido (Acórdão de 24 de janeiro de 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 27 e jurisprudência referida).

60 Como o Tribunal de Justiça também já declarou, a exigência de tal interpretação conforme inclui, nomeadamente, a obrigação de o órgão jurisdicional nacional alterar, sendo caso disso, uma jurisprudência assente, caso esta se baseie numa interpretação do direito nacional incompatível com os objetivos de uma diretiva. Por conseguinte, um órgão jurisdicional nacional não pode validamente considerar que lhe é impossível interpretar uma disposição nacional em conformidade com o direito da União pelo simples facto de essa disposição ter, de forma constante, sido interpretada num sentido que não é compatível com este direito (Acórdão de 17 de abril de 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, n.ºs 72 e 73 e jurisprudência referida).

61 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, por força da qual, caso o trabalhador não tenha pedido para poder exercer o seu direito a férias anuais remuneradas no decurso do período de referência em causa, esse trabalhador perde, no final desse período, automaticamente e sem verificação prévia da questão de saber se este foi efetivamente posto em posição de exercer esse direito, pela entidade patronal, nomeadamente através de uma informação adequada por parte desta, os dias de férias anuais remuneradas adquiridos nos termos das referidas disposições a título do referido período, bem como, correlativamente, o seu direito a uma retribuição financeira a título de férias anuais remuneradas não gozadas em caso de cessação da relação de trabalho. A este respeito, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, tomando em consideração todo o direito interno e aplicando os métodos de interpretação por este reconhecidos, se pode efetuar uma interpretação deste direito que seja suscetível de garantir a plena eficácia do direito da União.

Quanto à segunda questão

62 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, em caso de impossibilidade de interpretar uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal de forma a garantir a conformidade com o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta, as referidas disposições do direito da União devem ser interpretadas no sentido de que têm como consequência que, no âmbito de um litígio que oponha o trabalhador à sua antiga entidade patronal que tenha a qualidade de particular, deve ser afastada a aplicação dessa legislação nacional pelo órgão jurisdicional nacional e deve ser concedida ao referido trabalhador, a expensas dessa entidade patronal, uma retribuição financeira a título das férias anuais adquiridas ao abrigo dessas mesmas disposições e não gozadas antes da cessação da relação de trabalho.

63 No que se refere, em primeiro lugar, ao eventual efeito direto que há que reconhecer ao artigo 7.º da Diretiva 2003/88, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, em todos os casos em que, tendo em conta o seu conteúdo, as disposições de uma diretiva sejam incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar nos tribunais nacionais contra o Estado, seja quando este não tenha transposto dentro do prazo a diretiva para o direito nacional, seja quando tenha feito uma transposição incorreta desta (Acórdão de 24 de janeiro de 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 33 e jurisprudência referida). Acresce que, quando os sujeitos de direito estão em condições de invocar uma diretiva contra o Estado, podem fazê-lo qualquer que seja a qualidade em que este age, como empregador ou como autoridade pública. Num e noutro caso, importa evitar que o Estado possa tirar proveito da sua



inobservância do direito da União (Acórdão de 24 de janeiro de 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 38 e jurisprudência referida).

64 Com base nestas considerações, o Tribunal de Justiça admitiu que disposições incondicionais e suficientemente precisas de uma diretiva podem ser invocadas por um particular contra um Estado-Membro e a totalidade dos órgãos da sua Administração, incluindo entidades descentralizadas, mas também organismos e entidades que estejam sujeitos à autoridade ou ao controlo do Estado ou às quais um Estado-Membro tenha confiado o cumprimento de uma missão de interesse público e que, para esse efeito, disponham de poderes exorbitantes face aos que resultam das normas aplicáveis nas relações entre particulares (v., neste sentido, Acórdão de 7 de agosto de 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, n.º 45 e jurisprudência referida).

65 No caso vertente, é ao órgão jurisdicional de reenvio, que, aliás, é o único que dispõe de informações úteis a este respeito, que cabe efetuar as verificações necessárias a este nível. Ora, o referido órgão jurisdicional considerou, como resulta do n.º 16 do presente acórdão, que a Max-Planck deve ser considerada um particular.

66 Em face das considerações precedentes, há, em primeiro lugar, que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma diretiva não pode, por si mesma, criar obrigações na esfera jurídica de um particular e não pode, portanto, ser invocada enquanto tal contra ele. Com efeito, alargar a invocabilidade de uma disposição de uma diretiva não transposta, ou incorretamente transposta, ao domínio das relações entre particulares equivaleria a reconhecer à União o poder de criar, com efeito imediato, deveres na esfera jurídica dos particulares, quando esta só tem essa competência nas áreas em que lhe é atribuído o poder de adotar regulamentos (Acórdão de 7 de agosto de 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, n.º 42 e jurisprudência referida).

67 Desta forma, mesmo clara, precisa e incondicional, uma disposição de uma diretiva que tenha por objeto conferir direitos ou impor obrigações aos particulares não pode ter aplicação, enquanto tal, no âmbito de um litígio exclusivamente entre particulares (Acórdão de 7 de agosto de 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, n.º 43 e jurisprudência referida).

68 Como tal, pese embora o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2003/88 satisfazer os critérios de incondicionalidade e de precisão suficiente exigidos para gozar de efeito direto (v., neste sentido, Acórdão da mesma data, Bauer e Willmeroth, C-569/16 e C-570/16, n.ºs 71 a 73), as referidas disposições não podem ser invocadas num litígio entre particulares a fim de garantir o pleno efeito do direito a férias anuais remuneradas, deixando de aplicar qualquer disposição nacional contrária (Acórdão de 26 de março de 2015, Fenoll, C-316/13, EU:C:2015:200, n.º 48).

69 No que respeita, em segundo lugar, ao artigo 31.º, n.º 2, da Carta, disposição que, conforme se estabeleceu nos n.ºs 49 a 55 do presente acórdão, tem vocação para se aplicar a uma situação como a do litígio no processo principal e deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação como a que está em causa no processo principal, importa desde já recordar que o direito a férias anuais remuneradas constitui um princípio essencial do direito social da União.

70 Este princípio encontra a sua fonte tanto nos instrumentos desenvolvidos pelos Estados-Membros a nível da União, como a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, que é, aliás, referida no artigo 151.º TFUE, como em instrumentos internacionais em que os Estados-Membros cooperaram ou a que aderiram. Entre estes encontra-se a Carta Social Europeia, da qual todos os Estados-Membros são partes, na medida em que a ela aderiram na sua versão original, na sua versão revista ou nas suas duas versões, também referida no artigo 151.º TFUE. Importa igualmente referir a Convenção n.º 132 da Organização Internacional do Trabalho, de 24 de junho de 1970, sobre as férias anuais remuneradas (revista), que, como o



Tribunal de Justiça salientou nos n.ºs 37 e 38 do Acórdão de 20 de janeiro de 2009, *Schultz-Hoff e o.* (C-350/06 e C-520/06, EU:C:2009:18), enuncia princípios da referida organização que o considerando 6 da Diretiva 2003/88 indica deverem ser tidos em conta.

71 A este respeito, o quarto considerando da Diretiva 93/104 recorda, em particular, que a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores declara, no seu ponto 8, que todos os trabalhadores da União têm direito, nomeadamente, a férias anuais remuneradas cuja duração deve ser progressivamente aproximada, de acordo com as práticas nacionais (v., neste sentido, Acórdão de 26 de junho de 2001, *BECTU*, C-173/99, EU:C:2001:356, n.º 39).

72 Portanto, o artigo 7.º da Diretiva 93/104 e o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 não consagraram, em si mesmos, o direito a férias anuais remuneradas, o qual tem, assim, a sua origem em diversos instrumentos internacionais (v., por analogia, Acórdão de 17 de abril de 2018, *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257, n.º 75) e se reveste, enquanto princípio essencial do direito social da União, de caráter imperativo (v., neste sentido, Acórdão de 16 de março de 2006, *Robinson-Steele e o.*, C-131/04 e C-257/04, EU:C:2006:177, n.ºs 48 e 68), uma vez que o referido princípio essencial comporta o direito a férias anuais «remuneradas» enquanto tal e o direito, inerente ao primeiro, a uma retribuição financeira a título das férias anuais não gozadas à data da cessação da relação de trabalho (v. Acórdão da mesma data, *Bauer e Willmeroth*, C-569/16 e C-570/16, n.º 83).

73 Ao dispor, em termos imperativos, que «todos os trabalhadores» têm «direito» «a um período anual de férias pagas», sem remeter a este respeito, nomeadamente à semelhança, por exemplo, do artigo 27.º da Carta que esteve na origem do Acórdão de 15 de janeiro de 2014, *Association de médiation sociale* (C 176/12, EU:C:2014:2), para «[os] casos e [...] condições previstos pelo direito da União e pelas legislações e práticas nacionais», o artigo 31.º, n.º 2, da Carta reflete o princípio essencial do direito social da União que apenas pode ser derogado se forem respeitadas as condições estritas previstas no artigo 52.º, n.º 1, da Carta e, nomeadamente, o conteúdo essencial do direito fundamental a férias anuais remuneradas.

74 O direito a um período de férias anuais remuneradas, consagrado na esfera jurídica de qualquer trabalhador pelo artigo 31.º, n.º 2, da Carta, reveste, assim, quanto à sua própria existência, um caráter simultaneamente imperativo e incondicional, não carecendo esta segunda vertente, com efeito, de ser concretizada por disposições do direito da União ou do direito nacional, as quais são apenas chamadas para especificar a duração exata das férias anuais e, se for caso disso, certas condições do exercício deste direito. Daqui decorre que a referida disposição basta, por si só, para conferir aos particulares um direito que pode ser invocado enquanto tal num litígio que os oponha à sua entidade patronal numa situação abrangida pelo direito da União e que, consequentemente, se insere no âmbito de aplicação da Carta (v., por analogia, Acórdão de 17 de abril de 2018, *Egenberger*, C-414/16, EU:C:2018:257, n.º 76).

75 Como tal, o artigo 31.º, n.º 2, da Carta tem como consequência, em particular, no que respeita às situações abrangidas pelo seu âmbito de aplicação, que o órgão jurisdicional nacional deve afastar a aplicação de uma legislação nacional que viole o princípio, recordado no n.º 54 do presente acórdão, segundo o qual um trabalhador não pode ser privado de um direito adquirido a férias anuais remuneradas no termo do período de referência e/ou do período de reporte fixado pelo direito nacional caso esse trabalhador não tenha estado em posição de gozar as suas férias, ou, correlativamente, do benefício da retribuição financeira que as substitui no termo da relação de trabalho, enquanto direito consubstancial a esse direito às férias anuais «remuneradas». Por força desta mesma disposição, também não é lícito às entidades patronais invocarem a existência de tal legislação nacional para se subtraírem ao pagamento da referida retribuição a que estão obrigadas em virtude do direito fundamental garantido pela referida disposição.



76 No que se refere ao efeito assim exercido pelo artigo 31.º, n.º 2, da Carta sobre as entidades patronais que tenham a qualidade de particular, há que salientar que, embora o artigo 51.º, n.º 1, da referida Carta indique que as suas disposições têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União, em contrapartida, o referido artigo 51.º, n.º 1, não aborda a questão de saber se os particulares podem, se for caso disso, estar diretamente obrigados a respeitar certas disposições da referida Carta e não pode, portanto, ser interpretado no sentido de que exclui sistematicamente essa possibilidade.

77 Desde logo, e como o advogado geral recordou no n.º 78 das suas Conclusões nos processos apensos Bauer e Willmeroth (C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:337), a circunstância de certas disposições do direito primário terem, primariamente, por objeto os Estados-Membros, não é suscetível de excluir que estas se possam aplicar nas relações entre particulares (v., neste sentido, Acórdão de 17 de abril de 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, n.º 77).

78 Em seguida, o Tribunal de Justiça já admitiu, nomeadamente, que a proibição consagrada no artigo 21.º, n.º 1, da Carta basta, por si só, para conferir a um particular um direito que pode ser invocado enquanto tal num litígio que o oponha a outro particular (v., neste sentido, Acórdão de 17 de abril de 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, n.º 76) sem, portanto, que o artigo 51.º, n.º 1, da Carta faça obstáculo a tal.

79 Por último, e, mais precisamente, no que se refere ao artigo 31.º, n.º 2, da Carta, importa sublinhar que o direito de cada trabalhador a períodos de férias anuais remuneradas implica, pela sua própria natureza, uma obrigação correspondente na esfera jurídica da entidade patronal, a saber, a de conceder tais períodos ou uma retribuição a título das férias anuais remuneradas não gozadas no termo da cessação da relação de trabalho.

80 Na hipótese de ser impossível interpretar a legislação nacional em causa no processo principal de forma a garantir a sua conformidade com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, numa situação como a que está em causa no processo principal, assegurar, no âmbito das suas competências, a proteção jurídica que decorre da referida disposição e garantir o seu pleno efeito, se necessário afastando a aplicação da referida legislação nacional (v., por analogia, Acórdão de 17 de abril de 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, n.º 79).

81 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à segunda questão que, em caso de impossibilidade de interpretar uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, de forma a garantir a conformidade com o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta, decorre desta última disposição que o órgão jurisdicional nacional a que foi submetido um litígio que opõe um trabalhador à sua antiga entidade patronal que tenha a qualidade de particular, deve afastar a aplicação da referida legislação nacional e garantir que, a menos que essa entidade patronal esteja em posição de provar que demonstrou ter utilizado toda a diligência exigida para que o trabalhador estivesse efetivamente em condições de gozar as férias anuais remuneradas a que tinha direito ao abrigo do direito da União, o referido trabalhador não pode ser privado dos seus direitos adquiridos a tais férias anuais remuneradas nem, correlativamente, e em caso de cessação da relação de trabalho, da retribuição financeira a título de férias não gozadas cujo pagamento incumbe, neste caso, diretamente à entidade patronal em causa.

Quanto às despesas

82 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 (Grande Secção) declara:

1) O artigo 7.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, por força da qual, caso o trabalhador não tenha pedido para poder exercer o seu direito a férias anuais remuneradas no decurso do período de referência em causa, esse trabalhador perde, no final desse período, automaticamente e sem verificação prévia da questão de saber se este foi efetivamente posto em posição de exercer esse direito, pela entidade patronal, nomeadamente através de uma informação adequada por parte desta, os dias de férias anuais remuneradas adquiridos nos termos das referidas disposições a título do referido período, bem como, correlativamente, o seu direito a uma retribuição financeira a título de férias anuais remuneradas não gozadas em caso de cessação da relação de trabalho. A este respeito, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, tomando em consideração todo o direito interno e aplicando os métodos de interpretação por este reconhecidos, se pode efetuar uma interpretação deste direito que seja suscetível de garantir a plena eficácia do direito da União.

2) Em caso de impossibilidade de interpretar uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, de forma a garantir a conformidade com o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais, decorre desta última disposição que o órgão jurisdicional nacional a que foi submetido um litígio que opõe um trabalhador à sua antiga entidade patronal que tenha a qualidade de particular, deve afastar a aplicação da referida legislação nacional e garantir que, a menos que essa entidade patronal esteja em posição de provar que demonstrou ter utilizado toda a diligência exigida para que o trabalhador estivesse efetivamente em condições de gozar as férias anuais remuneradas a que tinha direito ao abrigo do direito da União, o referido trabalhador não pode ser privado dos seus direitos adquiridos a tais férias anuais remuneradas nem, correlativamente, e em caso de cessação da relação de trabalho, da retribuição financeira a título de férias não gozadas cujo pagamento incumbe, neste caso, diretamente à entidade patronal em causa.

Assinaturas»

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 6 de novembro de 2018, processos apensos C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871 (Stadt Wuppertal contra Maria Elisabeth Bauer e Volker Willmeroth contra Martina Broßonn) - Reenvio prejudicial — Política social — Organização do tempo de trabalho — Diretiva 2003/88/CE — Artigo 7.º — Direito a férias anuais remuneradas — Relação de trabalho que cessa devido à morte do trabalhador — Legislação nacional que impede o pagamento aos herdeiros do trabalhador de uma retribuição financeira a título das férias anuais remuneradas não gozadas pelo trabalhador — Obrigação de interpretação conforme do direito nacional — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 31.º, n.º 2 — Invocabilidade no âmbito de um litígio entre particulares:

Sumário do acórdão, disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208614&pageIn-dex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4193896>

1. O artigo 7.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, e o artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, por



força da qual, quando a relação de trabalho cessar por morte do trabalhador, o direito às férias anuais remuneradas adquirido nos termos das referidas disposições e não gozadas por esse trabalhador antes da sua morte, se extingue sem poder dar origem a um direito a uma retribuição financeira a título das referidas férias que seja transmissível aos herdeiros do referido trabalhador por via sucessória.

Com efeito, a extinção do direito adquirido de um trabalhador a férias anuais remuneradas ou do seu direito correspondente ao pagamento de uma retribuição financeira a título de férias não gozadas em caso de cessação da relação de trabalho, sem que o interessado tenha tido efetivamente a possibilidade de exercer esse direito a férias anuais remuneradas, violaria a própria substância desse direito (v. Acórdão de 19 de setembro de 2013, Reapreciação Comissão/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, n.º 32).

Assim, o benefício da retribuição financeira num caso em que a relação de trabalho cessou em consequência da morte do trabalhador afigura-se indispensável para garantir o efeito útil do direito a férias anuais pagas atribuído ao trabalhador (v., neste sentido, Acórdão de 12 de junho de 2014, Bollacke, C-118/13, EU:C:2014:1755, n.º 24).

Neste contexto, importa, por último, recordar que o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de indicar que a expressão «férias anuais remuneradas» que figura no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, que deve ser assimilada à de «período anual de férias pagas» que figura no artigo 31.º, n.º 2, da Carta, significa que, no período das férias anuais na aceção destas disposições, a remuneração deve ser mantida e que, por outras palavras, o trabalhador deve receber a remuneração normal em relação a esse período de descanso (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2011, Williams e o., C-155/10, EU:C:2011:588, n.ºs 18 e 19).

Como foi recordado no n.º 39 do presente acórdão, o direito a férias anuais constitui apenas o primeiro dos dois componentes do direito a férias anuais remuneradas enquanto princípio do direito social da União refletido pelo artigo 7.º da Diretiva 93/104 e pelo artigo 7.º da Diretiva 2003/88, entretanto expressamente consagrado como direito fundamental no artigo 31.º, n.º 2, da Carta. Assim, o referido direito fundamental compreende igualmente um direito à obtenção de um pagamento bem como, enquanto direito inerente a este direito a férias anuais «remuneradas», o direito a uma retribuição financeira a título das férias anuais não gozadas no momento da cessação da relação de trabalho.

A este respeito, só podem ser introduzidas restrições a este direito caso estas respeitem as condições estritas previstas no artigo 52.º, n.º 1, da Carta e, nomeadamente, o conteúdo essencial do referido direito. Assim, os Estados-Membros não podem derrogar o princípio decorrente do artigo 7.º da Diretiva 2003/88, analisado à luz do artigo 31.º, n.º 2, da Carta, segundo o qual um direito adquirido a férias anuais remuneradas não se pode extinguir no termo do período de referência e/ou de um período de transferência previsto no direito nacional, quando o trabalhador não teve condições de gozar as suas férias (v., neste sentido, Acórdão de 29 de novembro de 2017, King, C-214/16, EU:C:2017:914, n.º 56).

(cf. n.ºs 49, 50, 57-59, 61, 63 e disp.1)

2. V. texto da decisão.

(cf. n.ºs 72, 73, 77, 78)

3. V. texto da decisão.

(cf. n.ºs 80, 81, 83, 84)

4. Em caso de impossibilidade de interpretar uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, de forma a garantir a sua conformidade com o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e com o artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais, o órgão jurisdicional nacional ao qual foi submetido um litígio entre o herdeiro de um trabalhador falecido e a antiga entidade patronal deste trabalhador deve afastar a aplicação da referida legislação nacional e



assegurar que seja concedido ao referido herdeiro, a expensas dessa entidade patronal, o benefício de uma retribuição financeira a título das férias anuais remuneradas adquiridas nos termos das referidas disposições e não gozadas por esse trabalhador antes da sua morte. Esta obrigação impõe-se ao órgão jurisdicional nacional por força do artigo 7.º da Diretiva 2003/88 e do artigo 31.º, n.º 2, da Carta caso o litígio oponha o herdeiro a uma entidade patronal que tem a qualidade de autoridade pública, e por força da segunda destas disposições caso o litígio oponha o herdeiro a uma entidade patronal que tenha a qualidade de particular.

O direito a um período de férias anuais remuneradas, consagrado na esfera jurídica de qualquer trabalhador pelo artigo 31.º, n.º 2, da Carta, reveste, assim, quanto à sua própria existência, um carácter simultaneamente imperativo e incondicional, não carecendo esta segunda vertente, com efeito, de ser concretizada por disposições do direito da União ou do direito nacional, as quais são apenas chamadas para especificar a duração exata das férias anuais e, se for caso disso, certas condições do exercício deste direito. Daqui decorre que a referida disposição basta, por si só, para conferir aos particulares um direito que pode ser invocado enquanto tal num litígio que os oponha à sua entidade patronal numa situação abrangida pelo direito da União e que, consequentemente, se insere no âmbito de aplicação da Carta (v., por analogia, Acórdão de 17 de abril de 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, n.º 76).

No que se refere ao efeito assim exercido pelo artigo 31.º, n.º 2, da Carta a respeito das entidades patronais que tenham a qualidade de particular, há que salientar que, embora o artigo 51.º, n.º 1, da referida Carta indique que as suas disposições têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União, em contrapartida, o referido artigo 51.º, n.º 1, não aborda a questão de saber se os particulares podem, se for caso disso, estar diretamente obrigados a respeitar certas disposições da referida Carta e não pode, portanto, ser interpretado no sentido de que exclui sistematicamente essa possibilidade.

Desde logo, e como o advogado-geral recordou no n.º 78 das suas conclusões, a circunstância de certas disposições do direito primário terem, primariamente, por objeto os Estados-Membros, não é suscetível de excluir que estas se possam aplicar nas relações entre particulares (v., neste sentido, Acórdão de 17 de abril de 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, n.º 77).

Em seguida, o Tribunal de Justiça já admitiu, nomeadamente, que a proibição consagrada no artigo 21.º, n.º 1, da Carta basta, por si só, para conferir a um particular um direito que pode ser invocado enquanto tal num litígio que o oponha a outro particular (Acórdão de 17 de abril de 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, n.º 76) sem, portanto, que o artigo 51.º, n.º 1, da Carta faça obstáculo a tal.

Por último, e, mais precisamente, no que se refere ao artigo 31.º, n.º 2, da Carta, importa sublinhar que o direito de cada trabalhador a períodos de férias anuais remuneradas implica, pela sua própria natureza, uma obrigação correspondente na esfera jurídica da entidade patronal, a saber, a de conceder tais períodos de férias remuneradas.

(cf. n.ºs 85, 87-90, 92 e disp.2)»



- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 4 de outubro de 2018, processo C-12/17, EU:C:2018:799 (Tribunalul Botoșani e Ministerul Justiției contra Maria Dicu) - Reenvio prejudicial — Política social — Organização do tempo de trabalho — Diretiva 2003/88/CE — Direito a férias anuais remuneradas — Diretiva 2010/18/UE — Acordo-Quadro revisto sobre a licença parental — Licença parental não considerada período de trabalho efetivo:**

Sumário do acórdão, disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=207559&pageIn-dex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4656462>

«O artigo 7.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma disposição nacional como a que está em causa no processo principal, que, para efeitos da determinação dos direitos a férias anuais remuneradas garantidas por este artigo a um trabalhador em relação a um período de referência, não considera a duração de uma licença parental gozada por esse trabalhador durante o referido período como um período de trabalho efetivo.

Com efeito, importa sublinhar, em primeiro lugar, que uma incapacidade para o trabalho por doença é, em princípio, imprevisível (Acórdão de 20 de janeiro de 2009, Schultz-Hoff e o., C-350/06 e C-520/06, EU:C:2009:18, n.º 51) e independente da vontade do trabalhador (v., neste sentido, Acórdão de 29 de novembro de 2017, King, C-214/16, EU:C:2017:914, n.º 49). Em contrapartida, uma licença parental não tem carácter imprevisível e, na maior parte dos casos, resulta da vontade do trabalhador de se ocupar do seu filho (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2007, Kiiski, C-116/06, EU:C:2007:536, n.º 35).

Em seguida, na medida em que o trabalhador em licença parental não está sujeito às limitações físicas ou psíquicas provocadas por uma doença, encontra-se numa situação diferente da resultante de uma incapacidade para o trabalho devida ao seu estado de saúde (v., por analogia, Acórdão de 8 de novembro de 2012, Heimann e Toltschin, C-229/11 e C-230/11, EU:C:2012:693, n.º 29).

A situação do trabalhador em licença parental distingue-se igualmente da situação da trabalhadora que exerce o seu direito à licença de maternidade. Com efeito, a licença de maternidade visa, por um lado, a proteção da condição biológica da mulher durante e após a gravidez e, por outro, a proteção da relação especial entre a mulher e o filho durante o período subsequente à gravidez e ao parto, evitando que essa relação seja perturbada pela acumulação de encargos resultantes do exercício simultâneo de uma atividade profissional (v., neste sentido, Acórdãos de 18 de março de 2004, Merino Gómez, C-342/01, EU:C:2004:160, n.º 32, e de 20 de setembro de 2007, Kiiski, C-116/06, EU:C:2007:536, n.º 46).

Por último, embora um trabalhador que beneficia de uma licença parental continue a ser, durante o período dessa licença, um trabalhador na aceção do direito da União (Acórdão de 20 de setembro de 2007, Kiiski, C-116/06, EU:C:2007:536, n.º 32), a verdade é que, quando, como no caso em apreço, a sua relação de trabalho esteve suspensa com base no direito nacional, como o autoriza a cláusula 5, ponto 3, do Acordo-Quadro sobre a Licença Parental, ficam correlativamente suspensas, a título temporário, as obrigações recíprocas da entidade patronal e do trabalhador em matéria de prestações, designadamente a obrigação de este último executar as tarefas que lhe incumbem no quadro da referida relação (v., por analogia, Acórdão de 8 de novembro de 2012, Heimann e Toltschin, C-229/11 e C-230/11, EU:C:2012:693, n.º 28).

(cf. n.ºs 32-35, 38 e disp.)»



- Despacho do Tribunal (Primeira Secção) de 6 de setembro de 2018, processo C-472/17, EU:C:2018:684 (Gabriele Di Girolamo contra Ministero della Giustizia) - Reenvio prejudicial — Artigo 53.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça — Política social — Contratos de trabalho a termo — Julgados de paz — Inadmissibilidade manifesta:

«Ordonnance

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des clauses 2, 4 et 5 de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée, conclu le 18 mars 1999 (ci-après l'"accord-cadre"), qui figure à l'annexe de la directive 1999/70/CE du Conseil, du 28 juin 1999, concernant l'accord-cadre CES, UNICE et CEEP sur le travail à durée déterminée (JO 1999, L 175, p. 43), de l'article 7 de la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (JO 2003, L 299, p. 9), ainsi que de l'article 31, paragraphe 2, et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la "Charte").

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Gabriele Di Girolamo au Ministero della Giustizia (ministère de la Justice, Italie), son employeur, au sujet de l'indemnité pour congé annuel payé pris par l'intéressé, qui n'a pas été payée.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Aux termes de la clause 1 de l'accord-cadre, celui-ci a pour objet, d'une part, d'améliorer la qualité du travail à durée déterminée en assurant le respect du principe de non-discrimination et, d'autre part, d'établir un cadre pour prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs.

4 La clause 3 de l'accord-cadre, intitulée "Définitions", dispose:

"Aux termes du présent accord, on entend par:

1. "travailleur à durée déterminée", une personne ayant un contrat ou une relation de travail à durée déterminée conclu directement entre l'employeur et le travailleur où la fin du contrat ou de la relation de travail est déterminée par des conditions objectives telles que l'atteinte d'une date précise, l'achèvement d'une tâche déterminée ou la survenance d'un événement déterminé;
2. "travailleur à durée indéterminée comparable", un travailleur ayant un contrat ou une relation de travail à durée indéterminée dans le même établissement, et ayant un travail/emploi identique ou similaire, en tenant compte des qualifications/compétences. [...]"

5 La clause 4 de l'accord-cadre, intitulée "Principe de non-discrimination", prévoit, à son point 1:

"Pour ce qui concerne les conditions d'emploi, les travailleurs à durée déterminée ne sont pas traités d'une manière moins favorable que les travailleurs à durée indéterminée comparables au seul motif qu'ils travaillent à durée déterminée, à moins qu'un traitement différent soit justifié par des raisons objectives."

6 Aux termes de la clause 5 de l'accord-cadre, intitulée "Mesures visant à prévenir l'utilisation abusive":



«1. Afin de prévenir les abus résultant de l'utilisation de contrats ou de relations de travail à durée déterminée successifs, les États membres, après consultation des partenaires sociaux, conformément à la législation, aux conventions collectives et pratiques nationales, et/ou les partenaires sociaux, quand il n'existe pas des mesures légales équivalentes visant à prévenir les abus, introduisent d'une manière qui tienne compte des besoins de secteurs spécifiques et/ou de catégories de travailleurs, l'une ou plusieurs des mesures suivantes:

- a) des raisons objectives justifiant le renouvellement de tels contrats ou relations de travail;
 - b) la durée maximale totale de contrats ou relations de travail à durée déterminée successifs;
 - c) le nombre de renouvellements de tels contrats ou relations de travail.
- [...]

7 L'article 7 de la directive 2003/88, intitulé "Congé annuel", dispose:

- "1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que tout travailleur bénéficie d'un congé annuel payé d'au moins quatre semaines, conformément aux conditions d'obtention et d'octroi prévues par les législations et/ou pratiques nationales.
- 2. La période minimale de congé annuel payé ne peut être remplacée par une indemnité financière, sauf en cas de fin de relation de travail.»

Le droit italien

8 L'article 106, premier alinéa, de la Constitution italienne dispose que "[l]es magistrats sont nommés par concours". Toutefois, l'article 106, deuxième alinéa, de celle-ci énonce que "[l]a loi sur l'organisation judiciaire peut permettre la nomination, y compris élective, de magistrats honoraires [(onorari)] à toutes les fonctions attribuées à des juges uniques".

9 Intitulé "Institution et fonctions du juge de paix", l'article 1er de la legge n. 374 – Istituzione del giudice di pace (loi no 374, instituant le juge de paix), du 21 novembre 1991 (supplément ordinaire à la GURI no 278, du 27 novembre 1991), dans sa version applicable aux faits en cause au principal (GURI no 244, du 19 octobre 2001) (ci-après la "loi no 374/1991"), dispose:

- "1. Il est institué un juge de paix, qui exerce la fonction juridictionnelle en matière civile et pénale et exerce la fonction de conciliation en matière civile selon les règles prévues par la présente loi.
 - 2. La fonction de juge de paix est exercée par un magistrat "honoraire" appartenant à l'ordre judiciaire.
- [...]"

10 L'article 11 de la loi no 374/1991, intitulé "Indemnités dues au juge de paix", énonce:

- "1. Les fonctions de juge de paix sont honoraires.
- 2. Les magistrats honoraires qui exercent la fonction de juge de paix perçoivent une indemnité de 36,15 euros pour chaque audience civile ou pénale, même s'il ne s'agit pas d'une audience de plaidoiries, et pour l'apposition de scellés, et de 56,81 euros pour toute autre procédure attribuée et clôturée ou radiée du rôle. [...]"



11 L'article 1er du decreto legislativo n. 116 – Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57 (décret législatif no 116 – Réforme organique de la magistrature honoraire et autres dispositions relatives au juge de paix ainsi que régime transitoire applicable aux magistrats honoraires en service, en exécution de la loi de délégation no 57, du 28 avril 2016), du 13 juillet 2017 (GURI no 177, du 31 juillet 2017), dispose:

“[...]”

3. La charge de magistrat honoraire est de nature impérativement temporaire, est exercée de manière à assurer sa compatibilité avec l'exercice d'activités professionnelles et n'entraîne en aucun cas la formation d'une relation de travail salarié de fonction publique. Afin d'assurer cette compatibilité, le magistrat honoraire ne peut pas être appelé à supporter une charge de travail dépassant globalement deux jours par semaine. Les affaires, missions et activités, à exercer tant en audience que hors audience, sont assignées aux magistrats honoraires dans une mesure qui assure le respect des dispositions du présent paragraphe.

4. Le magistrat honoraire exerce ses fonctions judiciaires selon des principes d'organisation autonome de son activité, dans le respect des délais et des modalités imposés par la loi et par les exigences d'efficacité et de fonctionnalité de son office.”

12 L'article 8 bis des Norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello Stato (règles concernant le statut juridique des magistrats et le traitement économique des magistrats ordinaires et administratifs, des magistrats de la justice militaire et des avocats de l'État) (GURI no 97, du 6 avril 1979), prévoit:

“[...] [L]es magistrats ordinaires, administratifs, comptables et militaires, ainsi que les avocats et procureurs de l'État ont un congé annuel de 30 jours.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

13 À compter du mois d'avril 2002, M. Di Girolamo a exercé les fonctions de Giudice di pace (juge de paix) à l'Ufficio di Avezzano (justice de paix d'Avezzano, Italie), à l'Ufficio di Castel di Sangro (justice de paix de Castel di Sangro, Italie) et à l'Ufficio di Pescara (justice de paix de Pescara, Italie). Dans le cadre de ces fonctions, il a tranché 3 039 litiges civils entre 2003 et 2017, et a traité 356 affaires pénales entre 2002 et 2017. Il ressort en outre du dossier dont dispose la Cour que, entre 2015 et 2017, M. Di Girolamo a tenu au minimum trois audiences par semaine, sauf durant le mois d'août, pendant lequel les délais de procédure sont suspendus.

14 En vertu de l'article 11 de la loi no 374/1991, le versement d'une rémunération étant lié exclusivement au travail réalisé, le requérant au principal, contrairement aux magistrats de carrière, n'a reçu aucune rémunération au titre du mois d'août.

15 Le 28 juillet 2017, M. Di Girolamo a saisi le Giudice di pace di L'Aquila (juge de paix de L'Aquila, Italie) d'un recours tendant à ce qu'il soit enjoint au ministère de la Justice de lui verser la somme de 4 500 euros, correspondant, selon l'intéressé, au traitement qui serait versé, pour le mois d'août 2016, à un magistrat de carrière qui, comme lui, a exercé ses fonctions pendant 14 ans.

16 Le juge de renvoi souligne la particularité du recours dont il a été saisi. À cet égard, il se déclare incompétent compte tenu tant du montant du litige, étant donné que le requérant au principal aurait délibérément fractionné la valeur du litige afin de pouvoir introduire un recours devant un autre juge de paix, que de la nature de celui-ci, car, eu égard au statut public de l'employeur de



l'intéressé, c'est le juge administratif qui aurait dû connaître du litige. De surcroît, le juge de renvoi indique qu'il n'est ni indépendant ni impartial, étant donné qu'il a un intérêt direct à ce que le litige dont il est saisi soit tranché dans un sens favorable au requérant au principal.

17 Dans ces conditions, le Giudice di pace di L'Aquila (juge de paix de L'Aquila) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Du fait de son activité de service, le juge de paix requérant relève-t-il de la notion de “travailleur à durée déterminée” prévue, par application combinée, à l'article 1er, paragraphe 3, et à l'article 7 de la directive [2003/88], à la clause 2 de l'accord-cadre [...] et à l'article 31, paragraphe 2, de la [Charte]?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, le magistrat ordinaire ou “togato” peut-il être considéré comme un travailleur à durée indéterminée comparable au travailleur à durée déterminée qu'est le juge de paix, aux fins de l'application de la clause 4 de l'accord-cadre [...]?

3) En cas de réponse affirmative à la deuxième question, la différence entre la procédure de recrutement des magistrats ordinaires à durée indéterminée et les procédures de sélection prévues par la loi pour le recrutement des juges de paix à durée déterminée constitue-t-elle une raison objective, au sens de la clause 4, point 1 ou point 4, de l'accord-cadre [...], pour justifier que le droit “vivant”, dit par la Corte di Cassazione [(Cour de cassation, Italie)] siégeant en chambres réunies dans son arrêt no 13721/2017 et par le Consiglio di Stato [(Conseil d'État, Italie)] dans son avis no 464/2017, du 8 avril 2017, n'applique pas aux juges de paix, comme dans le cas du requérant, travailleur à durée déterminée, les mêmes conditions de travail que celles qui sont appliquées aux magistrats ordinaires à durée indéterminée comparables, et pour justifier que ne soient pas appliquées les mesures visant à prévenir et à sanctionner l'utilisation abusive des contrats à durée déterminée successifs, prévues à la clause 5 de l'accord-cadre [...] et à l'article 5, paragraphe 4 bis, du décret législatif no 368/2001 qui transpose ces règles en droit interne, compte tenu du fait que le droit interne ne connaît ni principe fondamental ni règle constitutionnelle susceptibles de justifier la discrimination dans les conditions de travail ou l'interdiction absolue de transformer en relation de travail à durée indéterminée la relation de travail des juges de paix, ainsi qu'à la lumière d'une règle antérieure du droit interne – article 1er de la legge n. 217 – Sistemazione giuridico-economica dei vice pretori onorari incaricati di funzioni giudiziarie ai sensi del secondo comma dell'articolo 32 dell'ordinamento giudiziario (loi no 217 – Statut juridique et rémunération des préteurs adjoints honoraires chargés de fonctions judiciaires en vertu de l'article 32 du [décret royal relatif à] l'organisation judiciaire), du 18 mai 1974 (GURI no 150, du 10 juin 1974), qui prévoyait déjà, pour les juges honoraires, l'octroi des mêmes conditions de travail [que celles des juges ordinaires] et la transformation des relations de travail à durée déterminée successives des juges honoraires en relations de travail à durée indéterminée?

4) Dans tous les cas, dans une situation comme celle du cas d'espèce, l'article 47, paragraphe 2, de la [Charte] et la notion de juge indépendant et impartial en droit de l'Union [...] s'opposent-ils à ce qu'un juge de paix, qui a un intérêt à une solution déterminée du litige en faveur de la partie requérante, laquelle exerce, pour activité professionnelle exclusive, la même fonction juridictionnelle que ledit juge de paix, se substitue au juge désigné par la loi, parce que la plus haute juridiction de droit interne [la Corte di Cassazione (Cour de cassation) siégeant en chambres réunies] refuse d'assurer la protection effective des droits invoqués, imposant ainsi au juge désigné par la loi de décliner sa compétence s'il est saisi d'une demande de reconnaissance du droit qui est invoqué, bien que le droit en question – comme le congé payé dans l'affaire au principal – trouve



son fondement dans le droit primaire et le droit dérivé de l'Union [...] et que la réglementation [de l'Union] ait un effet direct à l'égard de l'État? Si la Cour juge qu'il y a violation de l'article 47 de la [Charte], le juge de céans lui demande d'indiquer en outre les remèdes internes à mettre en œuvre pour éviter que la violation de la règle de droit primaire de l'Union entraîne aussi, en droit interne, le refus absolu de la protection des droits fondamentaux qui sont garantis par le droit de l'Union dans l'affaire en cause.»

18 Par une ordonnance du président de la Cour du 28 novembre 2017, la demande de la juridiction de renvoi tendant à ce que la présente affaire soit soumise à la procédure accélérée prévue à l'article 23 bis du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et à l'article 105, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour a été rejetée.

19 La juridiction de renvoi a, par la suite, informé la Cour qu'elle souhaitait retirer sa quatrième question préjudicielle.

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

20 En vertu de l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsqu'une demande ou une requête est manifestement irrecevable, la Cour, l'avocat général entendu, peut à tout moment décider de statuer par voie d'ordonnance motivée, sans poursuivre la procédure.

21 Il y a lieu de faire application de cette disposition dans la présente affaire.

22 Selon une jurisprudence constante de la Cour, la procédure instituée par l'article 267 TFUE est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales, grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui leur sont nécessaires pour la solution du litige qu'elles sont appelées à trancher (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 1992, Meilicke, C-83/91, EU:C:1992:332, point 22, ainsi que ordonnance du 8 septembre 2016, Caixabank et Abanca Corporación Bancaria, C-91/16 et C-120/16, non publiée, EU:C:2016:673, point 13).

23 Dans le cadre de cette coopération, les questions portant sur le droit de l'Union bénéficient d'une présomption de pertinence. Cependant, une demande formée par une juridiction nationale doit être rejetée lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (voir, en ce sens, arrêts du 5 décembre 2006, Cipolla e.a., C-94/04 et C-202/04, EU:C:2006:758, point 25, ainsi que du 21 septembre 2016, Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, point 27).

24 S'agissant, à cet égard, des doutes exprimés par la juridiction de renvoi quant à sa compétence, il convient de rappeler qu'il n'appartient pas à la Cour de vérifier si la décision de renvoi a été prise conformément aux règles nationales d'organisation et de procédure judiciaires (voir, en ce sens, arrêts du 14 janvier 1982, Reina, 65/81, EU:C:1982:6, points 7 et 8; du 20 octobre 1993, Balocchi, C-10/92, EU:C:1993:846, points 16 et 17, ainsi que du 11 juillet 1996, SFEI e.a., C-39/94, EU:C:1996:285, point 24).

25 Il appartient néanmoins à la Cour d'examiner les conditions dans lesquelles elle est saisie par le juge national, en vue de vérifier sa propre compétence ou la recevabilité de la demande qui lui est soumise. En effet, ainsi qu'il a été rappelé au point 23 de la présente ordonnance, l'esprit de collaboration qui doit présider au fonctionnement du renvoi préjudiciel implique que, de son côté, le juge national ait égard à la fonction confiée à la Cour, qui est de contribuer à l'administration de la justice dans les États membres et non pas de formuler des opinions consultatives



sur des questions générales ou hypothétiques (voir, notamment, arrêt du 24 avril 2012, Kambe-raj, C-571/10, EU:C:2012:233, point 41 et jurisprudence citée).

26 En effet, la justification d’une question préjudicielle n’est pas la formulation de telles opinions, mais est le besoin inhérent à la solution effective d’un litige (voir, notamment, arrêts du 8 septembre 2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, point 38, et du 16 juin 2016, Rodríguez Sánchez, C-351/14, EU:C:2016:447, point 56).

27 En l’occurrence, le requérant au principal, qui agit en tant que juge de paix, a expressément admis que, conformément à la jurisprudence de la Corte di Cassazione (Cour de cassation) siégeant en chambres réunies, relative à l’inexistence d’une relation de travail en ce qui concerne les juges de paix, son recours, s’il était introduit devant des juridictions compétentes, serait jugé non fondé. Dès lors, afin d’échapper à l’application de cette jurisprudence et à l’irrecevabilité de sa demande relative aux différences de rémunération portant sur l’ensemble de la relation de travail qui en découlerait, si une telle demande était présentée au Tribunale di L’Aquila (tribunal de L’Aquila), qui est compétent pour connaître des litiges dont la valeur dépasse 5 000 euros, le requérant au principal a procédé au fractionnement de la créance revendiquée.

28 Le juge de renvoi précise, à cet égard, que le droit à un tel fractionnement est reconnu par la jurisprudence de la Corte di Cassazione (Cour de cassation), afin de répondre à un intérêt objectif. Ce dernier découlerait, en l’occurrence, de l’impossibilité, compte tenu de la jurisprudence constante de cette juridiction, d’obtenir l’indemnité demandée auprès des juridictions ordinaires compétentes, à savoir le juge du travail, compétent en la matière, et le juge civil, compétent pour ordonner une injonction de payer des montants supérieurs à 5 000 euros.

29 Le gouvernement italien conteste cette affirmation et fait valoir que le requérant n’a aucun intérêt objectif au fractionnement de sa créance et qu’il a, par conséquent, abusé de son droit d’agir en justice.

30 Indépendamment de cette question, qui, ainsi qu’il a été rappelé au point 24 de la présente ordonnance ne relève pas de la compétence de la Cour, il y a lieu de relever que la juridiction de renvoi a clairement indiqué dans sa demande de décision préjudicielle que, si elle se déclarait compétente dans le cadre du litige au principal, elle se substituerait au juge désigné par la loi.

31 Or, eu égard à la jurisprudence rappelée aux points 25 et 26 de la présente ordonnance, il y a lieu de considérer que la coopération entre la Cour et les juridictions nationales instituée à l’article 267 TFUE suppose que la juridiction de renvoi soit compétente pour statuer sur le litige au principal, afin que celui-ci ne soit pas considéré comme purement hypothétique.

32 Dans ces conditions, il convient de constater, en application de l’article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, que la présente demande de décision préjudicielle est manifestement irrecevable.

Sur les dépens

33 La procédure revêtant, à l’égard des parties au principal, le caractère d’un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l’objet d’un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) ordonne:



La demande de décision préjudicielle introduite par le Giudice di pace di L'Aquila (juge de paix de L'Aquila, Italie), par décision du 31 juillet 2017, est manifestement irrecevable.

Signatures»

Ano de 2015:

• **Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 12 de fevereiro de 2015, processo C-396/13, EU:C:2015:86 (Sähköalojen ammattiliitto ry contra Elektrobudowa Spolka Akcyjna) - Reenvio prejudicial — Artigos 56.º TFUE e 57.º TFUE — Diretiva 96/71/CE — Artigos 3.º, 5.º e 6.º — Trabalhadores de uma sociedade com sede num Estado-Membro A, destacados para trabalhar num Estado-Membro B — Salário mínimo previsto pelas convenções coletivas do Estado-Membro B — Legitimidade de uma organização sindical com sede no Estado-Membro B — Regulamentação do Estado-Membro A que proíbe a transferência para um terceiro de créditos relativos às remunerações:**

Sumário do acórdão, disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=172089&pageIn-dex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4658751>

1. A Diretiva 96/71, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços, lida à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, opõe-se a que uma regulamentação do Estado-Membro da sede da empresa que destacou trabalhadores para o território de outro Estado-Membro, nos termos da qual a cessão de créditos resultantes de relações laborais é proibida, possa obstar a que um sindicato, tendo legitimidade, intente uma ação num órgão jurisdicional do segundo Estado-Membro, onde o trabalho é executado, para cobrar, em benefício dos trabalhadores destacados, créditos salariais relativos ao salário mínimo, na aceção da Diretiva 96/71, e que lhe foram cedidos, sendo essa cessão conforme ao direito em vigor nesse último Estado-Membro.

(cf. n.º 20, 26, disp. 1)

2. O artigo 3.º, n.º 1 e 7, da Diretiva 96/71, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços, lido à luz dos artigos 56.º TFUE e 57.º TFUE, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a um cálculo do salário mínimo à hora e/ou à tarefa baseado na categoria salarial dos trabalhadores, conforme previsto pelas convenções coletivas pertinentes do Estado-Membro de acolhimento dos trabalhadores destacados, desde que esse cálculo e essa classificação sejam efetuados segundo regras vinculativas e transparentes, o que incumbe ao órgão jurisdicional verificar.

(cf. n.º 40-45, disp. 2, primeiro travessão)

3. O artigo 3.º, n.º 1 e 7, da Diretiva 96/71, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços, lido à luz dos artigos 56.º TFUE e 57.º TFUE, deve ser interpretado no sentido de que:

¾ as ajudas de custo diárias, destinadas a assegurar a proteção social dos trabalhadores em causa, compensando os inconvenientes resultantes do destacamento, que consistem no afastamento dos interessados do seu ambiente habitual, devem ser consideradas parte do salário mínimo, em condições idênticas àsquelas a que está sujeita a inclusão dessas ajudas no salário mínimo pago aos trabalhadores locais aquando de um destacamento dos mesmos no interior do Estado-Membro em causa. Tais ajudas devem ser qualificadas de «subsídios e abonos inerentes ao destacamento», na aceção do artigo 3.º, n.º 7, segundo parágrafo, da referida diretiva;



¾ uma compensação pelo tempo de deslocação, paga aos trabalhadores desde que a deslocação diária que efetuam para chegar ao local de trabalho e voltar seja superior a uma hora, deve ser considerada parte do salário mínimo dos trabalhadores destacados na medida em que esse requisito esteja preenchido, o que incumbe ao órgão jurisdicional nacional verificar. Tais ajudas devem ser qualificadas de «subsídios e abonos inerentes ao destacamento», na aceção do artigo 3.º, n.º 7, segundo parágrafo, da referida diretiva;

¾ o subsídio de férias que deve ser concedido aos trabalhadores destacados pelo período mínimo das férias anuais pagas corresponde ao salário mínimo a que têm direito durante o período de referência.

(cf. n.º s 48-52, 56, 57, disp. 2, segundo, terceiro e sexto travessões)

4. O artigo 3.º, n.º s 1 e 7, da Diretiva 96/71, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços, lido à luz dos artigos 56.º TFUE e 57.º TFUE, deve ser interpretado no sentido de que:

¾ o pagamento do alojamento desses trabalhadores não deve ser considerado um elemento do seu salário mínimo;

¾ os subsídios sob a forma de vales de refeição entregues aos referidos trabalhadores não devem ser considerados parte do seu salário mínimo.

Estes subsídios são pagos a título de compensação do custo de vida efetivamente suportado pelo trabalhador por força do seu destacamento.

(cf. n.º s 60, 62, 63, disp. 2, quarto e quinto travessões)»

Ano de 2013:

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 19 de setembro de 2013, processo C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570 (Comissão Europeia contra Guido Strack) - Reapreciação do acórdão do Tribunal Geral T-268/11 P — Função pública — Decisão da Comissão que recusa o reporte de férias anuais remuneradas que não puderam ser gozadas por um funcionário durante o período de referência devido a uma licença por doença de longa duração — Artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto dos Funcionários da União Europeia — Artigo 4.º do anexo V deste Estatuto — Diretiva 2003/88/CE — Artigo 7.º — Direito a férias anuais remuneradas — Princípio do direito social da União — Artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Lesão da unidade e da coerência do direito da União:**

«Acórdão

1 O presente processo tem por objeto a reapreciação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia (Secção dos recursos de decisões do Tribunal da Função Pública) de 8 de novembro de 2012, Comissão/Strack (T-268/11 P, a seguir «acórdão de 8 de novembro de 2012»), através do qual foi anulado o acórdão do Tribunal da Função Pública da União Europeia de 15 de março de 2011, Strack/Comissão (F-120/07), que anulou a decisão da Comissão, de 15 de março de 2007, que limita a doze dias o reporte de dias de férias anuais não gozados por G. Strack em 2004 (a seguir «decisão controvertida»).

2 A reapreciação tem por objeto as questões de saber se, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao direito a férias anuais remuneradas, enquanto princípio do direito social da União, também expressamente consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e, designadamente, previsto pela Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a deter-



minados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO L 299, p. 9), o acórdão de 8 de novembro de 2012 lesa a unidade ou a coerência do direito da União na medida em que o Tribunal Geral da União Europeia, enquanto jurisdição de recurso, interpretou:

¾ o artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto dos Funcionários da União Europeia (a seguir «Estatuto») no sentido de que não abrange as disposições relativas à organização do tempo de trabalho previstas pela Diretiva 2003/88, designadamente as referentes às férias anuais remuneradas, e,

¾ subsequentemente, o artigo 4.º do anexo V do referido Estatuto no sentido de que implica que o direito de reporte das férias anuais além do limite que a referida disposição fixa apenas pode ser concedido no caso de um impedimento associado à atividade do funcionário resultante do exercício das suas funções.

Quadro jurídico

Carta

3 Sob a epígrafe «Condições de trabalho justas e equitativas», o artigo 31.º da Carta dispõe:

«1. Todos os trabalhadores têm direito a condições de trabalho saudáveis, seguras e dignas.

2. Todos os trabalhadores têm direito a uma limitação da duração máxima do trabalho e a períodos de descanso diário e semanal, bem como a um período anual de férias pagas.»

Estatuto

4 Incluído no título I do Estatuto, sob a epígrafe «Disposições gerais», o artigo 1.º-E, n.º 2, enuncia:

«Serão concedidas aos funcionários em atividade condições de trabalho que obedeçam às normas de saúde e de segurança adequad[a]s, pelo menos equivalentes aos requisitos mínimos aplicáveis por força de medidas aprovadas nestes domínios por força dos Tratados.»

5 O artigo 57.º, primeiro parágrafo, do Estatuto dispõe:

«O funcionário tem direito, em cada ano civil, a férias anuais de 24 dias úteis, no mínimo, e 30 dias úteis no máximo, em conformidade com a regulamentação a estabelecer, de comum acordo, entre as instituições [da União], após parecer do Comité do Estatuto.»

6 O artigo 4.º do anexo V do Estatuto prevê:

«Se um funcionário, por razões não imputáveis às necessidades do serviço, não tiver gozado, na totalidade, as suas férias, antes do final do ano civil em curso, o reporte de férias para o ano seguinte não pode exceder [doze] dias.

Se um funcionário não tiver gozado, na totalidade, as suas férias à data de cessação das suas funções, ser-lhe-á pago, a título de compensação, por cada dia de férias de que não beneficiou, uma importância igual à trigésima parte da sua remuneração mensal, à data de cessação de funções.

[...]»



Diretiva 2003/88

7 Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 2003/88, intitulado «Objetivo e âmbito de aplicação»:

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

2. A presente diretiva aplica-se:

a) Aos períodos mínimos de descanso [...] anual [...] [...]»

8 O artigo 7.º da referida diretiva dispõe:

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

2. O período mínimo de férias anuais remuneradas não pode ser substituído por retribuição financeira, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho.»

Antecedentes do processo submetido a reapreciação**Fatos na origem do litígio**

9 G. Strack é um antigo funcionário da Comissão Europeia. Entre 1 de março de 2004 e a reforma por invalidez, em 1 de abril de 2005, esteve de licença por doença.

10 Em 27 de dezembro de 2004, G. Strack solicitou o reporte de 38,5 dias de férias não gozadas em 2004 para o ano de 2005, indicando que não tinha podido gozá-los devido, nomeadamente, à sua doença profissional. Este pedido foi indeferido por decisão de 30 de maio de 2005 no que diz respeito aos 26,5 dias que ultrapassam os 12 dias cujo reporte se processa automaticamente nos termos do artigo 4.º do anexo V do Estatuto. Após reclamação, esta decisão foi confirmada por decisão de 25 de outubro de 2005, que salvaguardou, todavia, a possibilidade de apresentação posterior de um novo pedido de reporte do saldo de férias anuais de 2004 em caso de reconhecimento da origem profissional da doença do interessado.

11 Esse novo pedido de reporte, que foi apresentado por G. Strack em 22 de novembro de 2006, foi indeferido pela decisão controvertida.

Acórdão Strack/Comissão, já referido

12 Em 22 de outubro de 2007, G. Strack interpôs recurso de anulação da decisão controvertida no Tribunal da Função Pública alegando que esta limitava a doze dias o reporte dos seus dias de férias anuais não gozados em 2004 e, por consequência, reduzia na mesma proporção o montante que lhe foi pago a título de compensação por esses dias de férias quando da cessação das suas funções.

13 Em apoio do referido recurso, G. Strack invocou um fundamento único, relativo à violação do artigo 4.º, primeiro e segundo parágrafos, do anexo V do Estatuto. Além disso, invocou na audiência o acórdão de 20 de janeiro de 2009, Schultz-Hoff e o. (C-350/06 e C-520/06, Colet., p. I-179), que o Tribunal de Justiça entretanto havia proferido.



14 Nos n.ºs 55 a 58 do acórdão Strack/Comissão, já referido, o Tribunal da Função Pública declarou, antes de mais, que decorre do artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto que incumbe à Comissão, na aplicação e na interpretação das regras estatutárias relativas às férias anuais, nomeadamente do artigo 4.º, primeiro e segundo parágrafos, do anexo V do Estatuto, garantir o respeito das prescrições mínimas aplicáveis em matéria de condições de trabalho respeitantes às normas de saúde e de segurança que a Diretiva 2003/88 prevê, em particular o artigo 7.º desta diretiva, relativo ao direito a férias anuais remuneradas.

15 Em seguida, resulta dos n.ºs 59 a 69 do referido acórdão que o Tribunal da Função Pública verificou, por um lado, que G. Strack ficou impossibilitado, por razões médicas, durante quase todo o ano de 2004, de exercer o seu direito a férias anuais remuneradas. Por outro lado, fazendo referência mais precisamente aos n.ºs 22, 23, 25, 41, 45, 50 e 61 do acórdão Schultz-Hoff e o., já referido, considerou a este respeito que decorre do artigo 7.º da Diretiva 2003/88 que o direito a férias anuais remuneradas — direito que é, além disso, constitutivo de um princípio do direito social da União que reveste particular importância, também consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta — implica que G. Strack não podia, no caso, ser privado da possibilidade de beneficiar de uma compensação financeira pelas férias anuais não gozadas.

16 Por último, nos n.ºs 70 a 78 do acórdão Strack/Comissão, já referido, o Tribunal da Função Pública declarou, no essencial, que o artigo 4.º, primeiro parágrafo, do anexo V do Estatuto não regula a questão de saber se há lugar ao reporte dos dias de férias anuais quando o funcionário ficou impossibilitado de os gozar por razões independentes da sua vontade, como razões médicas. A referida jurisdição considerou que as prescrições mínimas de segurança e de saúde previstas no artigo 1.º-E do Estatuto, nomeadamente as disposições do artigo 7.º da Diretiva 2003/88, completam, a este respeito, as próprias disposições do Estatuto relativas às férias e que a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça no acórdão Schultz-Hoff e o., já referido, relativamente ao referido artigo 7.º, devia, portanto, ser transposta, na situação em causa, pela aplicação conjugada dos artigos 1.º-E e 57.º do Estatuto.

17 Assim, o Tribunal da Função Pública concluiu, no n.º 79 do referido acórdão, que, ao limitar a doze dias, nas circunstâncias do caso concreto, em aplicação do artigo 4.º, primeiro parágrafo, do anexo V do Estatuto, o benefício de um reporte dos dias de férias anuais remuneradas não gozadas referentes ao ano de 2004 devido a uma licença por doença de longa duração, a Comissão tinha violado o alcance da referida disposição. Por consequência, anulou a decisão controvertida.

Acórdão de 8 de novembro de 2012

18 Através do recurso interposto pela Comissão do acórdão Strack/Comissão, já referido, o Tribunal Geral, no acórdão de 8 de novembro de 2012, começou por rejeitar o terceiro fundamento desse recurso, relativo à existência de um vício processual.

19 Em seguida, o Tribunal Geral acolheu o primeiro fundamento e a primeira parte do segundo fundamento, relativos, respetivamente, à violação do artigo 4.º do anexo V do Estatuto e do artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto, pronunciando-se da seguinte forma nos n.ºs 38 a 56 do referido acórdão:

«38 [...] [o Tribunal da Função Pública] considerou que o artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto [...] exigia que as disposições previstas pelo Estatuto relativas ao tempo de organização do trabalho, nomeadamente às férias anuais, sejam conformes ou, pelo menos, equivalentes às prescrições mínimas fixadas pelo artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, como interpretadas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, em particular pelo acórdão Schultz-Hoff e o., já referido.



[...]

40 Todavia, importa realçar que as diretivas são dirigidas aos Estados-Membros e não às instituições da União. Não se pode, portanto, considerar que as disposições da Diretiva 2003/88 imponham, enquanto tais, obrigações às instituições nas relações com o seu pessoal [...]

[...]

42 Contudo, a circunstância de uma diretiva não vincular, enquanto tal, as instituições e de não poder servir de fundamento a uma exceção de ilegalidade de uma disposição do Estatuto não pode excluir que as regras ou princípios estabelecidos nesta diretiva possam ser invocados contra as instituições quando sejam, eles próprios, apenas a expressão específica de regras fundamentais do Tratado [CE] e de princípios gerais que se impõem diretamente às referidas instituições (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de setembro de 2003, Rinke, C-25/02, Colet., p. I-8349, n.º 25 a 28 [...]).

43 De igual modo, uma diretiva pode vincular uma instituição quando esta tenha decidido, no quadro da sua autonomia de organização e nos limites do Estatuto, dar execução a uma obrigação especial prevista numa diretiva ou ainda quando um ato de alcance geral de aplicação interna remeta, ele próprio, expressamente para as medidas adotadas pelo legislador da União em aplicação dos Tratados [acórdão do Tribunal da Função Pública, Aayhan e o./Parlamento, F-65/07, ColetFP, pp. I-A-1-1054 e II-A-1-567, n.º 116]. [...]

45 Todavia, as exceções acima referidas, segundo as quais as disposições de uma diretiva podem indiretamente vincular uma instituição em certas circunstâncias [...], não se aplicam no caso vertente.

46 A este respeito, há que salientar, em primeiro lugar, [...] que o direito a férias anuais remuneradas previsto no artigo 7.º da Diretiva 2003/88 deve ser considerado, segundo jurisprudência assente, um princípio do direito social da União que reveste particular importância, que não pode ser derogado e cuja aplicação pelas autoridades nacionais competentes só pode ser efetuada dentro dos limites expressamente previstos pela própria diretiva (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de janeiro de 2012, Dominguez, C-282/10, n.º 16 e jurisprudência referida).

47 Há que assinalar, em segundo lugar, que o direito a férias anuais está expressamente consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da [Carta], à qual o artigo 6.º, n.º 1, TUE [...] reconhece o mesmo valor jurídico que os Tratados (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 22 de novembro de 2011, KHS, C-214/10, [Colet., p. I-11757], n.º 37, de 3 de maio de 2012, Neidel, C-337/10, n.º 40; e de 21 de junho de 2012, ANGED, C-78/11, n.º 17).

48 O direito a férias anuais não pode, em terceiro lugar, ser interpretado de forma restritiva (v. acórdão ANGED, já referido, n.º 18 e jurisprudência referida).

49 Todavia, mesmo supondo que o direito a férias anuais possa ser considerado um princípio geral de direito, na aceção da jurisprudência referida no n.º 42, supra, que se impõe diretamente às instituições e ao abrigo do qual poderia ser apreciada a legalidade de um dos seus atos, não pode, em todo caso, considerar-se que o artigo 4.º do [a]nexo V do Estatuto privou G. Strack do exercício desse direito.

50 Com efeito, este artigo limita-se a definir as modalidades de reporte e de compensação em caso de dias de férias anuais não gozados, autorizando o reporte automático de doze dias de férias anuais não gozados para o ano seguinte e prevendo uma possibilidade de reporte dos dias que ultrapassam esse limite quando o facto de não ter gozado



a totalidade das férias anuais for imputável às necessidades do serviço. Deste modo, não se pode considerar que o artigo 4.º do [a]nexo V do Estatuto subordina a concessão ou o exercício do direito a férias anuais a uma condição que lhe retira a sua substância ou que é incompatível com a economia e a finalidade do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88. Além disso, a exigência de submeter o reporte e a compensação relativa às férias anuais não gozadas a certas condições afigura-se justificada tanto pela necessidade de evitar a acumulação de férias não gozadas de forma ilimitada como pela proteção dos interesses financeiros da União.

[...]

52 Por fim, há que salientar que, atendendo ao teor do artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto, não se pode considerar que este artigo corresponda à situação invocada no n.º 43, supra, segundo a qual as instituições terão entendido, através da sua inserção no Estatuto, dar execução a uma obrigação especial enunciada pela Diretiva 2003/88, ou que a referência contida nesse artigo às prescrições mínimas aplicáveis nos termos das medidas adotadas nos domínios da saúde e da segurança por força dos Tratados remeta para o artigo 7.º, n.º 1, da referida diretiva, uma vez que o objeto desta última difere do objeto do artigo 1.º-E do Estatuto.

53 Com efeito, em primeiro lugar, importa salientar que o artigo 1.º-E do Estatuto, que se integra nas disposições gerais do [t]ítulo I do mesmo, se refere à conformidade das condições de trabalho dos funcionários em atividade com as ‘normas de segurança e de saúde adequados’, o que parece visar as normas técnicas mínimas de proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores no seu local de trabalho, não reguladas por outras disposições do Estatuto, e não as prescrições mínimas de segurança e de saúde de forma geral, que abrangem também as relativas à organização do tempo de trabalho previstas pela Diretiva 2003/88, nomeadamente as férias anuais. Como alega a Comissão, uma interpretação de tal forma lata do artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto[...] seria contrária à autonomia do legislador da União em matéria de função pública, consagrada no artigo 336.º TFUE.

54 Em segundo lugar, o Estatuto contém disposições específicas acerca da organização do tempo de trabalho e das férias, no seu [t]ítulo IV e no seu [a]nexo V. A questão que se levanta no presente processo, relativa às modalidades de reporte, ou de compensação, dos dias de férias anuais não gozados para o ano seguinte, é especificamente regulada pelo artigo 4.º do [a]nexo V do Estatuto. Uma vez que esta disposição estabelece uma regra clara e precisa, ao limitar o direito de reporte e de compensação das férias anuais em relação ao número de dias de férias não gozados, não se pode recorrer, através de um raciocínio resultante, por analogia, do acórdão Schultz-Hoff e o., já referido, às disposições da Diretiva 2003/88 com fundamento noutra disposição do Estatuto, o artigo 1.º-E, como constituindo uma regra de aplicação geral que permite derrogar as disposições específicas do Estatuto na matéria. Isso conduziria a uma interpretação contra legem do Estatuto, como a Comissão, com razão, alegou no Tribunal da Função Pública.

55 Daqui decorre que o Tribunal da Função Pública aplicou erradamente o artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto, em vez de se basear no artigo 4.º do [a]nexo V do referido Estatuto.

56 Portanto, há que considerar que o Tribunal da Função Pública cometeu um duplo erro de direito ao transpor o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 para a situação de G. Strack, com base no artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto, apesar das restrições previstas no artigo 4.º do [a]nexo V do Estatuto e ao considerar que este último não regula a questão que se coloca no presente processo.»



20 Em face do exposto, o Tribunal Geral considerou que o acórdão Strack/Comissão, já referido, devia ser anulado sem que fosse, por outro lado, necessário pronunciar-se acerca da segunda parte do segundo fundamento, através da qual a Comissão sustentava que o Tribunal da Função Pública tinha, em violação do dever de fundamentação, omitido examinar a questão do âmbito de aplicação do artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto, que a Comissão tinha suscitado.

21 Por último, pronunciando-se sobre o recurso interposto em primeira instância por G. Strack, o Tribunal Geral negou-lhe provimento declarando, nomeadamente, o que consta dos n.ºs 65 a 67 do acórdão de 8 de novembro de 2012:

«65 [...] os termos ‘necessidades do serviço’, utilizados pelo artigo 4.º, primeiro parágrafo, do [a]nexo V do Estatuto, devem ser interpretados no sentido de que visam atividades profissionais que impedem o funcionário, em razão dos deveres inerentes ao seu cargo, de beneficiar das férias anuais a quais têm direito [acórdão do Tribunal Geral de 9 de junho de 2005, Castets/Comissão, T-80/04, ColetFP, pp. I-A-161 e II-729], n.º 29). Deste modo, embora se deva admitir que o termo ‘serviço’, utilizado na expressão ‘necessidades do serviço’, remete para a ‘atividade do agente ao serviço da administração’, resulta das disposições do artigo 59.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Estatuto que um funcionário apenas pode beneficiar de uma licença por doença quando ‘prove estar impedido de exercer as suas funções’. Daqui resulta que, quando um funcionário beneficia de uma licença por doença, está, por definição, dispensado de exercer as suas funções e, portanto, não está ao serviço, na aceção do artigo 4.º, primeiro parágrafo, do [a]nexo V do Estatuto (v. acórdão do Tribunal Geral de 29 de março de 2007, Verheyden/Comissão, T-368/04, ColetFP, pp. I-A-2-93 e II-A-2-665, n.º 61 e jurisprudência referida).

66 Com efeito, as necessidades do serviço mencionadas no artigo 4.º do [a]nexo V do Estatuto correspondem às razões suscetíveis de impedir um funcionário de tirar férias porque tem de se manter em funções para efetuar as tarefas exigidas pela instituição para a qual trabalha. Essas necessidades podem ser pontuais ou permanentes, mas devem necessariamente estar ligadas a uma atividade ao serviço da instituição. A contrario, a licença por doença permite justificar a falta de um funcionário por uma razão válida. Tendo em conta a sua situação de saúde, este já não se encontra em condições de trabalhar para a instituição. Em consequência, o conceito de ‘necessidades do serviço’ não pode ser interpretado no sentido de que abrange a falta ao serviço justificada por uma licença por doença, e isto mesmo em caso de doença prolongada (acórdão Castets/Comissão, já referido, n.º 33). Não se pode considerar que um funcionário em licença por doença esteja a trabalhar ao serviço da instituição, uma vez que está precisamente dispensado de o fazer (acórdão Verheyden/Comissão, já referido, n.ºs 62 e 63).

67 Tendo em conta a interpretação particularmente estrita do conceito de ‘necessidades do serviço’ que é feita pela jurisprudência referida nos n.ºs 65 e 66, supra, daqui decorre que, contrariamente ao que G. Strack afirma, o direito de reporte das férias anuais além do limite de doze dias deve resultar necessariamente de um impedimento ligado à atividade do funcionário decorrente do exercício das suas funções e não pode ser concedido em razão de uma doença que o impediu de os gozar, mesmo admitindo que a origem profissional dessa doença tenha sido demonstrada.»

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

22 Na sequência da proposta do primeiro-advogado-geral no sentido de se proceder à reapreciação do acórdão de 8 de novembro de 2012, a Secção de reapreciação considerou, por decisão de 11 de dezembro de 2012, Reapreciação Comissão/Strack (C-579/12 RX), adotada nos termos dos artigos 62.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e 193.º,



n.º 4, do Regulamento de Processo do mesmo Tribunal, que se devia proceder à reapreciação desse acórdão para determinar se o mesmo lesa a unidade ou a coerência do direito da União.

23 As questões que, nos termos da referida decisão, devem ser objeto da reapreciação são reprodutíveis no n.º 2 do presente acórdão.

Quanto à reapreciação

24 Como decorre da decisão de 11 de dezembro de 2012, Reapreciação Comissão/Strack, já referida, e do n.º 2 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça deve, no essencial, examinar, num primeiro momento, se, tendo em conta nomeadamente a sua jurisprudência relativa ao direito a férias anuais remuneradas, as interpretações feitas pelo Tribunal Geral no acórdão de 8 de novembro de 2012 a respeito dos artigos 1.º-E, n.º 2, do Estatuto e 4.º do anexo V deste Estatuto comportam eventuais erros de direito.

25 Na hipótese de se concluir que o acórdão de 8 de novembro de 2012 padece de um erro de direito, haverá que examinar, num segundo momento, se o referido acórdão lesa a unidade ou a coerência do direito da União.

Quanto à jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao reporte de férias anuais remuneradas que não puderam ser gozadas por motivo de uma licença por doença de longa duração

26 A título liminar, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, desenvolvida em relação, antes de mais, com o artigo 7.º da Diretiva 93/104/CE do Conselho, de 23 de novembro de 1993, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO L 307, p. 18), e, em seguida, com o artigo 7.º da Diretiva 2003/88, o direito de cada trabalhador a férias anuais remuneradas deve ser considerado um princípio do direito social da União que reveste particular importância, agora expressamente consagrado no artigo 31.º, n.º 2 da Carta, à qual o artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE reconhece o mesmo valor jurídico que os Tratados (v. acórdãos de 26 de junho de 2001, BECTU, C-173/99, Colet., p. I-4881, n.º 43; de 6 de abril de 2006, Federatie Nederlandse Vakbeweging, C-124/05, Colet., p. I-3423, n.º 28; Schultz-Hoff e o., já referido, n.º 22; de 15 de setembro de 2011, Williams e o., C-155/10, Colet., p. I-8409, n.ºs 17 e 18; KHS, já referido, n.º 37; Neidel, já referido, n.º 40; ANGED, já referido, n.º 17; e de 8 de novembro de 2012, Heimann e Toltschin, C-229/11 e C-230/11, n.º 22).

27 Segundo as anotações relativas ao artigo 31.º da Carta, as quais, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, terceiro parágrafo, TUE e do artigo 52.º, n.º 7, da Carta, devem ser tidas em conta para a interpretação da Carta, o artigo 31.º, n.º 2, desta última baseia-se na Diretiva 93/104 e no artigo 2.º da Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de outubro de 1961, e revista em Estrasburgo, em 3 de maio de 1996, e no n.º 8 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adotada na reunião do Conselho Europeu realizada em Estrasburgo, em 9 de dezembro de 1989.

28 Como resulta do primeiro considerando da Diretiva 2003/88, esta codificou a Diretiva 93/104. O artigo 7.º da Diretiva 2003/88 relativo ao direito a férias anuais remuneradas reproduz em termos idênticos o disposto no artigo 7.º da Diretiva 93/104.

29 Por outro lado, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o direito a férias anuais remuneradas não pode ser interpretado restritivamente (acórdãos, já referidos, ANGED, n.º 18, e Heimann e Toltschin, n.º 23).

30 A respeito de situações em que um trabalhador não pôde gozar os seus dias de férias anuais remuneradas devido a licença por doença, o Tribunal de Justiça declarou, nomeadamente, que,



embora o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 não se oponha, em princípio, a uma legislação nacional que fixa as modalidades de exercício do direito a férias anuais remuneradas expressamente conferido por essa diretiva, incluindo a perda de tal direito no final de um período de referência ou de um período de reporte, isso, no entanto, só pode acontecer na condição de o trabalhador que perdeu o direito a férias anuais remuneradas ter tido efetivamente a possibilidade de exercer o direito que lhe é assim conferido (v., designadamente, acórdãos, já referidos, Schultz-Hoff e o., n.º 43, e KHS, n.º 26).

31 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que o referido artigo 7.º, n.º 1, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a disposições ou práticas nacionais segundo as quais o direito a férias anuais remuneradas se extingue no termo do período de referência e/ou de um período de reporte previsto no direito nacional, mesmo quando o trabalhador tenha estado de baixa por doença durante todo ou uma parte do período de referência e a sua incapacidade para o trabalho se tenha mantido até à cessação da sua relação de trabalho, razão pela qual não pôde exercer o seu direito a férias anuais remuneradas (acórdão Schultz-Hoff e o., já referido, n.º 52).

32 Com efeito, admitir, em tais circunstâncias específicas de incapacidade para o trabalho, que as disposições nacionais que fixam o período de reporte possam prever a extinção do direito do trabalhador a férias anuais remuneradas sem que o trabalhador tenha tido efetivamente a possibilidade de exercer esse direito violaria a substância do direito social diretamente conferido pelo artigo 7.º da Diretiva 2003/88 a cada trabalhador (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, BECTU, n.ºs 48 e 49, e Schultz-Hoff e o., n.ºs 44, 45, 47 e 48).

33 Nestas mesmas circunstâncias, a compensação financeira a que tem direito o trabalhador em causa deve ser calculada de forma a que este último fique numa situação comparável àquela em que estaria se tivesse exercido o referido direito durante o período da relação de trabalho. Assim, a remuneração normal do trabalhador, que é a que deve ser mantida durante o período de descanso correspondente às férias anuais remuneradas, é igualmente determinante no que respeita ao cálculo da compensação financeira por férias anuais remuneradas não gozadas até à cessação da relação de trabalho (acórdãos, já referidos, Schultz-Hoff e o., n.ºs 61 e 62, e Heimann e Toltschin, n.º 25). O direito a férias anuais e o direito a um pagamento baseado nessas férias devem, por isso, ser considerados como os dois componentes de um direito único (v., designadamente, acórdão Schultz-Hoff e o., já referido, n.º 60 e jurisprudência referida).

34 Nos termos da jurisprudência assim recordada, está, portanto, excluído que o direito do trabalhador a férias anuais mínimas remuneradas, garantido pelo direito da União, seja reduzido numa situação caracterizada pelo facto de o trabalhador não ter podido cumprir a sua obrigação de trabalhar, devido a doença, durante o período de referência (acórdão Heimann e Toltschin, já referido, n.º 26).

35 Na verdade, o Tribunal de Justiça, como recordam o Conselho da União Europeia e a Comissão, também precisou que, à luz da dupla finalidade do direito a férias anuais, isto é, permitir ao trabalhador, por um lado, descansar da execução das tarefas que lhe incumbem nos termos do seu contrato de trabalho e, por outro, dispor de um período de descontração e de lazer, o direito a férias anuais remuneradas adquirido por um trabalhador incapacitado para o trabalho durante vários períodos de referência consecutivos só pode responder às duas vertentes desta finalidade na medida em que o reporte não ultrapasse um certo limite temporal (acórdão KHS, já referido, n.ºs 31 e 33).

36 Todavia, a este respeito, o Tribunal de Justiça não deixou de precisar claramente, referindo-se expressamente à circunstância de o direito a férias anuais remuneradas ser um princípio de direito social de particular importância, também consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta, que, a fim de respeitar esse direito, cujo objetivo é a proteção do trabalhador, qualquer período de



reporte deve ultrapassar substancialmente a duração do período de referência em relação ao qual tenha sido concedido (acórdãos, já referidos, KHS, n.º s 37 e 38, e Neidel, n.º s 40 e 41).

37 O Tribunal de Justiça deduziu desta circunstância, nomeadamente, que um período de reporte de nove meses, uma vez que é de duração inferior à do período de referência, não pode ser suficiente (acórdão Neidel, já referido, n.º s 42 e 43), julgando, em contrapartida, que é razoavelmente possível considerar que um período de reporte de quinze meses não contraria a finalidade do direito a férias anuais remuneradas (acórdão KHS, já referido, n.º 43).

Quanto à interpretação do artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto e do artigo 4.º do anexo V deste

38 Há que examinar, à luz, nomeadamente, da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao direito a férias anuais remuneradas recordada, se as interpretações que o Tribunal Geral fez, no acórdão de 8 de novembro de 2012, a respeito do artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto e do artigo 4.º do anexo V deste comportam eventuais erros de direito.

39 A este respeito, há que recordar, a título liminar, que, como resulta do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, as suas disposições têm como destinatários, nomeadamente, as instituições da União que devem, consequentemente, respeitar os direitos que ela consagra. Entre estes direitos figura o direito a férias anuais remuneradas enquanto princípio do direito social da União consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta, disposição que se baseia, por seu turno, como foi indicado no n.º 27 do presente acórdão, nomeadamente na Diretiva 93/104, posteriormente substituída e codificada pela Diretiva 2003/88.

40 Importa também recordar que, segundo um princípio geral de interpretação, um ato da União deve ser interpretado, na medida do possível, de forma a não pôr em causa a sua validade e em conformidade com o direito primário no seu conjunto, nomeadamente com as disposições da Carta (v., neste sentido, designadamente, acórdão de 31 de janeiro de 2013, McDonagh, C-12/11, n.º 44 e jurisprudência referida).

41 Portanto, é designadamente tendo em conta o referido princípio geral de interpretação que se deve verificar se o Tribunal Geral cometeu eventuais erros de direito na interpretação do artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto e do artigo 4.º do anexo V deste.

42 Em primeiro lugar, quanto ao artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto, resulta dos n.º s 52 e 53 do acórdão de 8 de novembro de 2012 que o Tribunal Geral considerou que a referência que esta disposição comporta às prescrições mínimas aplicáveis em matéria de condições de trabalho nos termos das medidas adotadas nos domínios da saúde e da segurança em aplicação dos Tratados apenas visa normas técnicas mínimas de proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores no seu local de trabalho, mas não as prescrições mínimas de segurança e de saúde de forma geral, de modo que a referida disposição não abrange prescrições relativas à organização do tempo de trabalho como as que a Diretiva 2003/88 prevê.

43 Ora, a este respeito, há que observar, antes de mais, que o teor do referido artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto em nada reflete a distinção assim feita pelo Tribunal Geral. Em contrapartida, na medida em que se refere aos «requisitos mínimos aplicáveis por força de medidas aprovadas [...] por força dos Tratados» nos «domínios» da «saúde e de segurança» e relativas às condições de trabalho, o referido artigo tem em vista regras como as que a Diretiva 2003/88 prevê, uma vez que esta tem ela própria por objeto, como resulta do seu artigo 1.º, n.º 1, fixar as «prescrições mínimas de segurança e de saúde em matéria de organização do tempo de trabalho», entre as quais figuram os períodos mínimos de férias anuais.



44 Em seguida, há que salientar que a interpretação feita pelo Tribunal Geral e a distinção na qual se apoia não têm minimamente em conta os ensinamentos que decorrem, nomeadamente, dos n.ºs 36 a 39 e 59 do acórdão de 12 de novembro de 1996, Reino Unido/Conselho (C-84/94, Colet., p. I-5755), nos quais o Tribunal de Justiça declarou que as medidas relativas à organização do tempo de trabalho que são objeto da Diretiva 93/104, nomeadamente as relativas às férias anuais remuneradas previstas no artigo 7.º desta diretiva, contribuem diretamente para a melhoria da proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores na aceção do artigo 118.º-A do Tratado CE e que a evolução da legislação social, tanto a nível nacional como internacional, confirma a ligação que existe, por um lado, entre as medidas relativas ao tempo de trabalho e, por outro, a saúde e a segurança dos trabalhadores. Deste modo, o Tribunal de Justiça salientou a este respeito, nomeadamente no n.º 15 do referido acórdão, que esta interpretação dos termos «segurança» e «saúde» pode nomeadamente assentar no preâmbulo da Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS), de que fazem parte todos os Estados-Membros, que define a saúde como um estado completo de bem-estar físico, mental e social e não apenas como a ausência de doença ou enfermidade.

45 Por último, há que observar que a interpretação feita pelo Tribunal Geral desrespeita o princípio geral de interpretação recordado no n.º 40 do presente acórdão.

46 Com efeito, nos termos do referido princípio, incumbia ao Tribunal Geral privilegiar uma interpretação do artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto que permitisse assegurar a conformidade deste último com o direito a férias anuais remuneradas enquanto princípio do direito social da União agora expressamente consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta. Ora, isto exigia que o artigo 1.º-E, n.º 2, fosse interpretado no sentido de que permite a integração no Estatuto da substância do artigo 7.º da Diretiva 2003/88 enquanto regra de proteção mínima que, sendo caso disso, viria completar as outras disposições estatutárias que regulam o direito a férias anuais remuneradas, em particular o artigo 4.º do anexo V deste Estatuto.

47 Tendo em conta o exposto, há que concluir que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não proceder, contrariamente ao que o Tribunal da Função Pública tinha feito, no seu acórdão Strack/Comissão, já referido, a uma interpretação do artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto segundo a qual esta disposição remete, nomeadamente, para o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 relativo às férias anuais remuneradas.

48 Em segundo lugar, quanto ao artigo 4.º do anexo V do Estatuto, o Tribunal Geral considerou, como resulta, nomeadamente, do n.º 67 do acórdão de 8 de novembro de 2012, que este artigo deve ser interpretado no sentido de que exclui qualquer reporte de férias anuais remuneradas que não puderam ser gozadas devido a uma licença por doença de longa duração para além dos doze dias em relação aos quais está previsto um reporte automático.

49 Ora, ao decidir deste modo, o Tribunal Geral também cometeu um erro de direito.

50 Com efeito, há que salientar, antes de mais, que o teor do artigo 4.º do anexo V do Estatuto não contempla nenhuma referência expressa à situação específica de um funcionário que ficou impossibilitado de gozar as suas férias anuais remuneradas durante o período de referência devido a uma licença por doença de longa duração.

51 Em seguida, há que observar que, na sequência do erro de direito cometido pelo Tribunal Geral no que respeita à interpretação do artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto, aquela jurisdição também não teve em conta a circunstância de que decorre do contexto regulamentar global no qual se insere o artigo 4.º do anexo V do Estatuto que outra disposição deste tem precisamente como consequência que as prescrições que decorrem do artigo 7.º da Diretiva 2003/88 no que respeita ao direito a férias anuais remuneradas são parte integrante do Estatuto enquanto prescrições



mínimas que devem, à título complementar e sem prejuízo de disposições mais favoráveis nele previstas, ser aplicadas aos funcionários.

52 Por último, deve salientar-se que o Tribunal Geral desrespeitou, nestas condições, o princípio geral de interpretação recordado no n.º 40 do presente acórdão. Com efeito, em vez de privilegiar uma interpretação do artigo 4.º do anexo V do Estatuto, lido em conjugação com o artigo 1.º-E, n.º 2, deste, que permite assegurar a conformidade deste Estatuto com o direito a férias anuais remuneradas enquanto princípio do direito social da União agora expressamente consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta e previsto, nomeadamente, no artigo 7.º da Diretiva 2003/88, o Tribunal Geral fez uma interpretação deste artigo 4.º que não permite assegurar uma tal conformidade e que o próprio Tribunal Geral qualifica, além disso, de «particularmente estrita» no n.º 67 do acórdão de 8 de novembro de 2012.

53 A este respeito, há que observar que foi cometendo vários erros de direito que o Tribunal Geral declarou, nos n.ºs 49 a 51 do acórdão de 8 de novembro de 2012, que a interpretação que fez no referido acórdão, no que respeita ao artigo 4.º do anexo V do Estatuto, não teve como consequência o desrespeito do referido direito a férias anuais remuneradas.

54 Com efeito, como resulta da jurisprudência recordada nos n.ºs 30 a 37 do presente acórdão, o respeito pelo conteúdo essencial do direito a férias anuais remuneradas implica, nomeadamente, que qualquer trabalhador que tenha sido privado da possibilidade de gozar esse direito devido a uma licença por doença de longa duração possa beneficiar de um reporte desse direito, sem redução do mesmo, e que a duração do período de reporte deve ultrapassar substancialmente a duração do período de referência para o qual é concedido, sem que as considerações resultantes da necessidade de evitar a cumulação de férias não gozadas de forma ilimitada, às quais se refere o Tribunal Geral no n.º 50 do acórdão de 8 de novembro de 2012, se possam opor a este direito.

55 Quanto às considerações relativas à necessidade de proteger os interesses financeiros da União, também mencionadas no referido n.º 50, basta salientar que essas considerações não podem, em nenhuma circunstância, ser invocadas para justificar uma lesão do referido direito a férias anuais remuneradas.

56 Decorre do exposto que o Tribunal Geral, à semelhança do que tinha feito o Tribunal da Função Pública no seu acórdão Strack/Comissão, já referido, deveria ter interpretado o artigo 4.º do anexo V do Estatuto no sentido de que não trata da questão do reporte de férias anuais remuneradas que não puderam ser gozadas pelo funcionário durante o período de referência devido a uma licença por doença de longa duração, de modo que as prescrições que decorrem, a este respeito, do artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto e, na situação em causa, mais precisamente, do artigo 7.º da Diretiva 2003/88 devem ser tomadas em consideração enquanto prescrições mínimas aplicáveis sem prejuízo de disposições mais favoráveis previstas no Estatuto.

Quanto à existência de uma lesão da unidade ou da coerência do direito da União

57 Os erros de direito de que enferma o acórdão de 8 de novembro de 2012, como identificados nos n.ºs 47 e 56 do presente acórdão, são suscetíveis de lesar a unidade e a coerência do direito da União.

58 Com efeito, ao afastar-se, no âmbito da interpretação das disposições do Estatuto a que procedeu, do conceito de direito a férias anuais remuneradas de cada trabalhador enquanto princípio do direito social da União agora consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta e previsto, nomeadamente, no artigo 7.º da Diretiva 2003/88, conforme interpretado pela jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral lesou, em particular, a unidade do direito da União, uma



vez que uma disposição da Carta como a supramencionada tem, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE, o mesmo valor jurídico que as disposições dos Tratados e que o seu respeito se impõe ao legislador da União quando adota tanto um ato como o Estatuto com base no artigo 336.º TFUE como outros atos do direito da União ao abrigo do poder normativo do qual dispõe em aplicação de outras disposições dos Tratados, bem como, além disso, aos Estados-Membros quando executam tais atos.

59 Além disso, ao julgar, no âmbito da interpretação do artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto, que a referência que esta disposição comporta às prescrições mínimas aplicáveis ao abrigo das medidas adotadas em aplicação dos Tratados em matéria de condições de trabalho nos domínios da saúde e da segurança dos trabalhadores não abrange disposições como as relativas à organização do tempo de trabalho previstas pela Diretiva 2003/88, em particular as relativas às férias anuais remuneradas, o Tribunal Geral lesou a coerência do direito da União. Com efeito, como resulta da jurisprudência recordada no n.º 44 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça já declarou que tais medidas contribuem diretamente para a melhoria da proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores na aceção do artigo 118.º-A do Tratado CE, e, portanto, dos artigos 137.º CE e 153.º TFUE, que substituíram, posteriormente, o artigo 118.º-A do Tratado CE, sublinhando, além disso, a este respeito, que a ligação entre as medidas relativas ao tempo de trabalho e à saúde assim como à segurança dos trabalhadores também era comprovada pela evolução da legislação social tanto a nível nacional como internacional.

60 Nestas condições, há que observar que o acórdão de 8 de novembro de 2012 lesa a unidade e a coerência do direito da União na medida em que o Tribunal Geral, enquanto jurisdição de recurso, interpretou, em violação do direito a férias anuais remuneradas enquanto princípio do direito social da União, também expressamente consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta e previsto, nomeadamente, pela Diretiva 2003/88, conforme interpretado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça:

¾ o artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto no sentido de que não abrange as disposições relativas à organização do tempo de trabalho previstas pela Diretiva 2003/88, designadamente as referentes às férias anuais remuneradas, e,

¾ subsequentemente, o artigo 4.º do anexo V do referido Estatuto no sentido de que implica que o direito de reporte das férias anuais além do limite que a referida disposição fixa apenas pode ser concedido no caso de um impedimento associado à atividade do funcionário resultante do exercício das suas funções.

Quanto às consequências a tirar da reapreciação

61 O artigo 62.º-B, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça dispõe que, se o Tribunal de Justiça constatar que a decisão do Tribunal Geral afeta a unidade ou a coerência do direito da União, remete o processo ao Tribunal Geral, que fica vinculado pelas soluções de direito dadas pelo Tribunal de Justiça. Além disso, ao remeter o processo, o Tribunal de Justiça pode indicar os efeitos da decisão do Tribunal Geral que devem ser considerados definitivos relativamente às partes no litígio. A título excecional, o próprio Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente, se a solução do litígio decorrer, tendo em conta o resultado da reapreciação, das conclusões de facto em que se baseia a decisão do Tribunal Geral.

62 Daqui resulta que o Tribunal de Justiça não pode limitar-se a declarar a lesão da coerência e/ou da unidade do direito da União sem tirar consequências dessa declaração relativamente ao litígio em causa (acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Reapreciação Arango Jaramillo e o./BEI, C-334/12 RX-II, n.º 57).



63 Neste caso, há que anular, em primeiro lugar, e pelo motivo indicado no n.º 60 do presente acórdão, o acórdão de 8 de novembro de 2012 na medida em que acolheu o primeiro fundamento e a primeira parte do segundo fundamento do recurso interposto pela Comissão e anulou, por consequência, o acórdão Strack/Comissão, já referido, e negou provimento ao recurso interposto em primeira instância por G. Strack.

64 Em segundo lugar, e quanto ao recurso interposto pela Comissão, há que salientar, antes de mais, que o terceiro fundamento invocado por esta última foi rejeitado pelo Tribunal Geral no seu acórdão de 8 de novembro de 2012 e que esta rejeição deve ser tida como definitiva por falta de reapreciação acerca desse ponto.

65 Em seguida, quanto à segunda parte do segundo fundamento do recurso da Comissão, relativa à circunstância de que o Tribunal da Função Pública violou o dever de fundamentação ao omitir examinar a questão do âmbito de aplicação do artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto, há que observar que, embora esta parte não tenha sido examinada pelo Tribunal Geral no acórdão de 8 de novembro de 2012, a sua rejeição é evidente. Com efeito, como resulta, em particular, dos n.ºs 55 a 57 do acórdão Strack/Comissão, já referido, o Tribunal da Função Pública pronunciou-se de forma clara em relação a este âmbito de aplicação ao considerar que, tendo em conta o seu teor, esta disposição deve ser entendida como efetuando um reenvio para as prescrições mínimas em matéria de segurança e de saúde aplicáveis nos termos das medidas adotadas nesses domínios em aplicação dos Tratados, entre as quais figuram as prescrições mínimas de segurança e de saúde em matéria de organização do tempo de trabalho que a Diretiva 2003/88 prevê.

66 Por último, há que salientar que, embora o acórdão de 8 de novembro de 2012 não lhe tenha feito referência, a Comissão também invocou, no âmbito do segundo fundamento do seu recurso, a título subsidiário, o facto de o Tribunal da Função Pública ter transposto e aplicado de forma errada as exigências que decorrem da jurisprudência resultante do acórdão Schultz-Hoff e o., já referido. Deste modo, a Comissão alega que o presente processo não diz exclusivamente respeito ao direito de reporte das férias anuais, mas a uma compensação em substituição de tal direito, que implica a perda, não da totalidade do direito a férias anuais, mas apenas de uma parte desse direito, e que diz respeito não apenas a dias de férias não gozados a título do período de referência imediatamente anterior ao ano de cessação das funções mas também aos dias de férias que já foram objeto de um reporte a título do ano que antecedeu esse ano anterior. Por outro lado, segundo a Comissão, o Tribunal da Função Pública ignorou que o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 apenas garante o reporte de férias anuais remuneradas até ao mínimo de quatro semanas previsto pela referida disposição.

67 A este respeito, há, no entanto, que salientar que, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada nos n.ºs 30 a 37 do presente acórdão, distinções como as que a Comissão pretende fazer, por um lado, entre o direito de beneficiar de um reporte de férias anuais remuneradas não gozadas por motivo de doença de longa duração e a obtenção da compensação financeira correspondente em caso de cessação da relação de trabalho e, por outro lado, entre a privação parcial e a privação total do direito a férias anuais que não puderam ser gozadas por motivo de doença de longa duração são desprovidas de pertinência e não podem ser tidas em consideração.

68 Por outro lado, foi também acertadamente que o Tribunal da Função Pública declarou, no n.º 77 do acórdão Strack/Comissão, já referido, que, uma vez que o legislador da União fixou em 24 dias as férias anuais para os funcionários, a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça ao artigo 7.º da Diretiva 2003/88 no acórdão Schultz-Hoff e o., já referido, é, na falta de outras disposições pertinentes no Estatuto no que respeita ao reporte de férias anuais remuneradas não gozadas devido a doença de longa duração, transponível para a duração das férias anuais previstas no Estatuto, em aplicação conjugada dos artigos 1.º-E e 57.º do referido Estatuto.



69 Tendo em conta o exposto, e uma vez que a lesão da unidade e da coerência do direito da União resulta, neste caso, de uma interpretação errada do artigo 1.º-E, n.º 2, e do artigo 4.º do anexo V do Estatuto, e que uma interpretação correta das referidas disposições, isto é, no essencial, aquela que o Tribunal da Função Pública fez no seu acórdão Strack/Comissão, já referido, impunha, como resulta nomeadamente dos n.ºs 47 e 56 do presente acórdão, uma rejeição do primeiro e segundo fundamentos invocados pela Comissão em apoio do seu recurso e, portanto, do recurso no seu conjunto, o Tribunal de Justiça deve pronunciar-se a título definitivo sobre o litígio negando provimento ao referido recurso.

Quanto às despesas

70 Nos termos do artigo 195.º, n.º 6, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, quando a decisão do Tribunal Geral, objeto de reapreciação, tiver sido proferida ao abrigo do artigo 256.º, n.º 2, TFUE, o Tribunal de Justiça decide quanto às despesas.

71 Não havendo regras especiais que regulem a repartição das despesas num processo de reapreciação e uma vez que a Comissão, como consequência da anulação do acórdão do Tribunal Geral de 8 de novembro de 2012 e da rejeição definitiva do recurso que interpôs do acórdão Strack/Comissão, já referido, foi vencida no âmbito do referido recurso, há que condená-la a suportar as despesas de G. Strack no âmbito tanto do processo no Tribunal Geral como do presente processo de reapreciação.

72 O Conselho, que apresentou observações escritas no Tribunal de Justiça sobre as questões que foram objeto da reapreciação, deve suportar as suas próprias despesas respeitantes a este processo.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) decide:

1) O acórdão do Tribunal Geral da União Europeia (Secção dos recursos de decisões do Tribunal da Função Pública) de 8 de novembro de 2012, Comissão/Strack (T-268/11 P), lesa a unidade e a coerência do direito da União na medida em que o Tribunal Geral, enquanto jurisdição de recurso, interpretou, em violação do direito a férias anuais remuneradas enquanto princípio do direito social da União, também expressamente consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e previsto, nomeadamente, pela Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, conforme interpretado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia:

¾ o artigo 1.º-E, n.º 2, do Estatuto dos Funcionários da União Europeia no sentido de que não abrange as disposições relativas à organização do tempo de trabalho previstas pela Diretiva 2003/88, designadamente as referentes às férias anuais remuneradas, e,

¾ subsequentemente, o artigo 4.º do anexo V do referido Estatuto no sentido de que implica que o direito de reporte das férias anuais além do limite que a referida disposição fixa apenas pode ser concedido no caso de um impedimento associado à atividade do funcionário resultante do exercício das suas funções.

2) O referido acórdão do Tribunal Geral da União Europeia é anulado.



3) É negado provimento ao recurso interposto pela Comissão Europeia do acórdão do Tribunal da Função Pública da União Europeia de 15 de março de 2011, Strack/Comissão (F-120/07).

4) A Comissão Europeia é condenada a suportar as despesas de Guido Strack relativas tanto ao processo de reapreciação como ao processo no Tribunal Geral da União Europeia.

5) O Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas relativas ao processo de reapreciação.

6) A Comissão Europeia suportará as suas próprias despesas relativas ao processo no Tribunal Geral da União Europeia.

Assinaturas»

Ano de 2012:

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) de 8 de novembro de 2012, processos apensos C-229/11 e C-230/11, EU:C:2012:693 (Alexander Heimann e Konstantin Toltschin contra Kaiser GmbH) - Política social — Diretiva 2003/88/CE — Redução do tempo de trabalho («Kurzarbeit») — Redução do direito a férias anuais remuneradas em função da redução do tempo de trabalho — Retribuição financeira:**

«Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e do artigo 7.º da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO L 299, p. 9, a seguir «Diretiva 2003/88»).

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem, respetivamente, A. Heimann e K. Toltschin ao seu antigo empregador, a Kaiser GmbH (a seguir «Kaiser»), a propósito do direito dos interessados a uma retribuição financeira por férias anuais remuneradas não gozadas nos anos de 2009 e de 2010.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O artigo 31.º da Carta dispõe:

«Condições de trabalho justas e equitativas

1. Todos os trabalhadores têm direito a condições de trabalho saudáveis, seguras e dignas.

2. Todos os trabalhadores têm direito a uma limitação da duração máxima do trabalho e a períodos de descanso diário e semanal, bem como a um período anual de férias remuneradas.»

4 O artigo 1.º da Diretiva 2003/88, intitulado «Objetivo e âmbito de aplicação», prevê:



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

2. A presente diretiva aplica-se:

a) Aos períodos mínimos de descanso [...] anual [...] [...]»

5 O artigo 7.º desta diretiva, intitulado «Férias anuais», tem a seguinte redação:

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

2. O período mínimo de férias anuais remuneradas não pode ser substituído por retribuição financeira, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho.»

6 O artigo 17.º da Diretiva 2003/88 prevê que os Estados-Membros podem estabelecer derrogações a determinadas disposições desta diretiva. Não se admitem derrogações ao artigo 7.º da referida diretiva.

Direito alemão

7 A Lei federal relativa às férias (Bundesurlaubsgesetz) de 8 de janeiro de 1963 (BGBl. 1963, p. 2), na versão alterada de 7 de maio de 2002 (BGBl. 2002 I, p. 1529, a seguir «BUrlG»), prevê, nos seus artigos 1.º e 3.º, o direito a férias anuais remuneradas de, pelo menos, 24 dias.

8 O § 7, n.º 4, da BUrlG dispõe:

«Caso deixe de poder gozar a totalidade ou uma parte do período de férias, em virtude da cessação da relação de trabalho, o trabalhador tem direito a uma retribuição financeira.»

9 Nos termos do § 11, n.º 1, terceiro parágrafo, da BUrlG, não serão tidas em conta no cálculo da remuneração a que o trabalhador tem direito durante o seu período de férias remuneradas as reduções de salário devidas a uma redução do tempo de trabalho, a desemprego técnico ou a ausência justificada do trabalhador durante o período de referência.

Litígios no processo principal e questões prejudiciais

10 A. Heimann e K. Toltschin eram empregados, respetivamente, desde 2003 e 1998, da Kaiser, empresa subcontratada da indústria automóvel, que emprega várias centenas de trabalhadores.

11 No decurso de 2009, a Kaiser decidiu, em virtude de dificuldades económicas, proceder a uma redução dos seus efetivos. Assim, A. Heimann e K. Toltschin foram despedidos, com efeitos, respetivamente, a 30 de junho e 31 de agosto de 2009.

12 Em maio de 2009, a Kaiser e a sua comissão de trabalhadores chegaram a acordo sobre um plano social.

13 Este plano social previa uma prorrogação dos contratos de trabalho dos trabalhadores despedidos, pelo período de um ano a contar da data do seu despedimento, com suspensão, através



de uma «redução do tempo de trabalho a zero» («Kurzarbeit Null»), por um lado, da obrigação de trabalhar que impende sobre o trabalhador e, por outro, da obrigação de o empregador pagar o salário.

14 Esta prorrogação dos contratos de trabalho tinha por objetivo permitir que os trabalhadores em causa recebessem uma ajuda financeira durante o período de um ano a contar do seu despedimento. Com efeito, a Agência Federal para o Emprego concede aos trabalhadores, durante o período de «redução do tempo de trabalho a zero», um subsídio denominado «Kurzarbeitergeld». Este subsídio, calculado e pago pelo empregador, substitui o salário do trabalhador em causa, durante o período de redução do tempo de trabalho.

15 Em 30 de junho de 2010, quando cessou a relação de trabalho de A. Heimann, este reclamou à Kaiser o pagamento do montante de 2 284,32 euros, correspondente à retribuição financeira relativa a quinze e a dez dias de férias anuais remuneradas não gozadas, respetivamente, em 2009 e 2010.

16 K. Toltschin, cuja relação de trabalho cessou em 31 de agosto de 2010, invocou um direito a uma retribuição financeira correspondente a dez e a trinta dias de férias anuais remuneradas não gozadas, respetivamente, em 2009 e 2010, no montante total de 2 962,60 euros.

17 A Kaiser defende que, durante o período de «Kurzarbeit Null», os recorrentes nos processos principais não adquiriram o direito a férias anuais remuneradas.

18 O órgão jurisdicional de reenvio tem a intenção de aplicar a regra pro rata temporis e de equiparar o período de «Kurzarbeit Null» a uma redução da obrigação de trabalhar resultante da passagem, operada por via contratual, de uma situação de emprego a tempo inteiro a uma situação de emprego a tempo parcial, que implica uma redução das férias anuais remuneradas a que o trabalhador tem direito a título do período de trabalho a tempo parcial.

19 Todavia, tendo dúvidas quanto à conformidade deste raciocínio com o direito da União, o Arbeitsgericht Passau decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 31.º, n.º 2, da [Carta], bem como o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva [2003/88] devem ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições e a práticas nacionais nos termos das quais, em caso de redução dos dias de trabalho a efetuar semanalmente na sequência da imposição legal de desemprego parcial, o direito a férias anuais remuneradas do trabalhador que se encontra em situação de desemprego parcial é adaptado pro rata temporis, de acordo com a proporção entre o número de dias de trabalho semanais durante o desemprego parcial e o número de dias de trabalho semanais de um trabalhador a tempo inteiro, pelo que o trabalhador [...] na referida situação apenas adquire um direito a férias proporcionalmente mais reduzido durante o período do desemprego parcial?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

O artigo 31.º, n.º 2, da [Carta], bem como o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva [2003/88] devem ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições e a práticas nacionais nos termos das quais, em caso de redução a zero dos dias de trabalho [...] por semana, na sequência da imposição legal de uma «redução a zero do tempo de trabalho [...]», o direito a férias anuais remuneradas do trabalhador em situação de desemprego parcial é adaptado pro rata temporis a zero, [pelo que, durante este período, o trabalhador não tem] direito a férias [...]?»



20 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de junho de 2011, os processos C-229/11 e C-230/11 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

21 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 31.º, n.º 2, da Carta ou o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a disposições ou práticas nacionais, como o plano social celebrado entre a empresa em causa e a sua comissão de trabalhadores, de acordo com as quais o direito a férias anuais remuneradas de um trabalhador cujo tempo de trabalho foi reduzido é calculado segundo a regra pro rata temporis.

22 A este respeito, importa recordar, em primeiro lugar, que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, o direito do trabalhador a férias anuais remuneradas deve ser considerado um princípio do direito social da União, que se reveste de particular importância (v. acórdãos de 20 de janeiro de 2009, Schultz-Hoff e o., C-350/06 e C-520/06, Colet., p. I-179, n.º 54, e de 3 de maio de 2012, Neidel, C-337/10, n.º 28). Enquanto princípio do direito social da União, este direito de cada trabalhador está expressamente consagrado no artigo 31.º, n.º 2, da Carta, à qual o artigo 6.º, n.º 1, TUE reconhece o mesmo valor jurídico que os Tratados (acórdão de 22 de novembro de 2011, KHS, C-214/10, Colet., p. I-11757, n.º 37, e acórdão Neidel, já referido, n.º 40).

23 Em segundo lugar, importa salientar que o direito a férias anuais remuneradas não pode ser interpretado em termos estritos (acórdão de 21 de junho de 2012, ANGED, C-78/11, n.º 18).

24 Assim, o Tribunal de Justiça já declarou que, no que diz respeito aos trabalhadores que se encontrem de baixa por doença devidamente certificada, um Estado-Membro não pode fazer depender o direito a férias anuais remuneradas, conferido a todos os trabalhadores pela Diretiva 2003/88, da obrigação de se ter trabalhado efetivamente durante o período de referência instituído por esse Estado (acórdãos Schultz-Hoff e o., já referido, n.º 41, e de 24 de janeiro de 2012, Dominguez, C-282/10, n.º 20).

25 Resulta desta mesma jurisprudência que o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a disposições ou práticas nacionais que preveem que, no momento da cessação da relação de trabalho, não é paga nenhuma retribuição financeira por férias anuais remuneradas não gozadas ao trabalhador que tenha estado de baixa por doença durante todo ou parte do período de referência e/ou de um período de reporte, razão pela qual não pôde exercer o seu direito a férias anuais remuneradas. No cálculo da referida retribuição financeira, é igualmente determinante a remuneração normal do trabalhador, que deve ser mantida durante o período de descanso correspondente às férias anuais remuneradas (acórdão Schultz-Hoff e o., já referido, n.º 62).

26 Por conseguinte, embora esteja excluído que o direito do trabalhador a férias anuais mínimas remuneradas, garantido pelo direito da União, seja reduzido numa situação caracterizada pelo facto de o trabalhador não ter podido cumprir a sua obrigação de trabalhar, devido a doença, durante o período de referência, a jurisprudência referida no número precedente do presente acórdão não pode ser aplicada mutatis mutandis à situação do trabalhador cujo tempo de trabalho foi reduzido, como a que está em causa nos processos principais.



27 Com efeito, como referiu corretamente a Kaiser nas suas observações escritas, a situação do trabalhador incapacitado para o trabalho por motivo de doença, por um lado, e a do trabalhador cujo tempo de trabalho foi reduzido, por outro, são fundamentalmente diferentes.

28 A este respeito, importa recordar, primeiro, que, nos processos principais, a redução do tempo de trabalho tem por base um plano social que corresponde a um tipo especial de acordo coletivo de trabalho, celebrada entre o empregador e os representantes do pessoal da empresa. Este plano social prevê a suspensão, em função da redução do tempo de trabalho, das obrigações recíprocas do empregador e do assalariado em matéria de prestações.

29 Segundo, impõe-se referir que, durante o período de redução do tempo de trabalho decorrente do referido plano social, portanto, previsível para o trabalhador interessado, este pode descansar ou dedicar-se a atividades de descontração e de lazer. Assim, na medida em que o referido trabalhador não está sujeito a limitações físicas ou psíquicas provocadas por doença, encontra-se numa situação diferente da resultante de uma incapacidade para o trabalho devida ao seu estado de saúde.

30 Terceiro, a finalidade deste plano social, que prevê a redução do tempo de trabalho, consiste em prevenir o despedimento dos trabalhadores em causa, por motivos económicos, e reduzir os inconvenientes sofridos por estes últimos em razão desse despedimento. O facto de se associar o direito a este benefício concedido ao trabalhador pelo direito nacional à obrigação de o empregador assumir o encargo das férias anuais remuneradas durante o período de prorrogação formal do contrato de trabalho, por razões meramente sociais, pode provocar reticências por parte do empregador em aceitar esse plano social e, portanto, privar o trabalhador dos efeitos positivos deste plano.

31 Por conseguinte, embora a situação de um trabalhador cujo tempo de trabalho foi reduzido na sequência da execução de um plano social, como o que está em causa nos processos principais, seja distinta da do trabalhador incapacitado para o trabalho por motivo de doença, impõe-se, todavia, concluir que a situação do primeiro destes trabalhadores é comparável à de um trabalhador a tempo parcial.

32 A este respeito, há que referir que os trabalhadores cujo tempo de trabalho foi reduzido dispõem, do ponto de vista formal, de um contrato de trabalho a tempo inteiro. Contudo, como foi salientado nos n.ºs 13 e 28 do presente acórdão, durante o período da redução do tempo de trabalho, as obrigações recíprocas do empregador e do assalariado em matéria de prestações são suspensas em função da redução do tempo de trabalho, ou mesmo suprimidas. Resulta daqui que os trabalhadores cujo tempo de trabalho foi reduzido devem ser qualificados de «trabalhadores temporariamente a tempo parcial», na medida em que a sua situação é de facto comparável à dos trabalhadores a tempo parcial.

33 Ora, no que se refere a estes últimos trabalhadores, o Tribunal de Justiça forneceu indicações claras sobre o seu direito a férias anuais remuneradas.

34 Com efeito, no seu acórdão de 22 de abril de 2010, Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols (C-486/08, Colet., p. I-3527, n.º 33), o Tribunal de Justiça evocou a cláusula 4 do acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial, concluído em 6 de junho de 1997, que figura em anexo à Diretiva 97/81/CE do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, respeitante ao acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES (JO 1998, L 14, p. 9), conforme alterada pela Diretiva 98/23/CE do Conselho, de 7 de abril de 1998 (JO L 131, p. 10), segundo a qual, sempre que se justifique, a regra pro rata temporis é aplicável às condições de emprego dos trabalhadores a tempo parcial. O Tribunal de Justiça aplicou esta regra à concessão de férias anuais por um período de emprego a tempo parcial, porquanto, no



que diz respeito a este período, a diminuição do direito a férias anuais relativamente ao concedido por um período de emprego a tempo inteiro é justificada por razões objetivas.

35 Todavia, importa recordar que o Tribunal de Justiça precisou que a referida regra não pode ser aplicada ex post ao direito a férias anuais adquirido num período de trabalho a tempo inteiro. Assim, das disposições pertinentes da Diretiva 2003/88 não se pode deduzir que uma regulamentação nacional possa prever, entre as condições de exercício do direito a férias anuais, a perda parcial de um direito a férias anuais já adquirido num período de referência anterior (v. acórdão Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols, já referido, n.ºs 33 e 34).

36 Resulta do conjunto das considerações precedentes que se deve responder à primeira questão que o artigo 31.º, n.º 2, da Carta e o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a disposições ou práticas nacionais, como um plano social celebrado entre uma empresa e a sua comissão de trabalhadores, de acordo com as quais o direito a férias anuais remuneradas de um trabalhador cujo tempo de trabalho foi reduzido é calculado segundo a regra pro rata temporis.

Quanto à segunda questão

37 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que responder a esta questão.

Quanto às despesas

38 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 (Quinta Secção) declara:

O artigo 31.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a disposições ou práticas nacionais, como um plano social celebrado entre uma empresa e a sua comissão de trabalhadores, de acordo com as quais o direito a férias anuais remuneradas de um trabalhador cujo tempo de trabalho foi reduzido é calculado segundo a regra pro rata temporis.

Assinaturas»



Ano de 2011:

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 15 de setembro de 2011, processo C-155/10, EU:C:2011:588 (Williams e o. contra British Airways plc.) - Pedido de decisão prejudicial: Supreme Court of the United Kingdom - Reino Unido; Condições de trabalho - Diretiva 2003/88/CE - Organização do tempo de trabalho - Direito a férias anuais - Pilotos de linha:**

Sumário do acórdão, disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130772&pageIn-dex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4662201>

«O artigo 7.º da Diretiva 2003/88, relativa a determinados aspectos da organização do tempo de trabalho, e a cláusula 3 do acordo em anexo à Diretiva 2000/79, respeitante à aplicação do acordo europeu sobre a organização do tempo de trabalho do pessoal móvel da aviação civil devem ser interpretados no sentido de que um piloto de linha tem o direito, durante as suas férias anuais, não apenas de manter o seu vencimento de base mas também, por um lado, a todos os elementos relacionados intrinsecamente com a execução das tarefas que lhe incumbem nos termos do seu contrato de trabalho e que são compensados por um montante pecuniário que entra no cálculo da sua remuneração global e, por outro, a todos os elementos relacionados com o estatuto pessoal e profissional do piloto de linha.

Incumbe ao juiz nacional apreciar se os diversos elementos que compõem a remuneração global deste trabalhador correspondem a estes critérios.

(cf. n.º 31 e disp.)»



VI. Proibição do trabalho infantil e proteção dos jovens no trabalho - art.º 32.º da CDFUE**Artigo 32.º****Proibição do trabalho infantil e proteção dos jovens no trabalho**

É proibido o trabalho infantil. A idade mínima de admissão ao trabalho não pode ser inferior à idade em que cessa a escolaridade obrigatória, sem prejuízo de disposições mais favoráveis aos jovens e salvo derrogações bem delimitadas.

Os jovens admitidos ao trabalho devem beneficiar de condições de trabalho adaptadas à sua idade e de proteção contra a exploração económica e contra todas as atividades suscetíveis de prejudicar a sua segurança, saúde ou desenvolvimento físico, mental, moral ou social, ou ainda de pôr em causa a sua educação.

Nas «ANOTAÇÕES RELATIVAS À CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (2007/C 303/02)» consta o seguinte:

«Este artigo baseia-se na Diretiva 94/33/CE, relativa à proteção dos jovens no trabalho, bem como no artigo 7.º da Carta Social Europeia e nos pontos 20 a 23 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores».

Jurisprudência selecionada:**Ano de 2015:**

- **Acórdão do Tribunal Geral (Oitava Secção) de 10 de dezembro de 2015, processo T-512/12, EU:T:2015:953 (Frente Popular para a Libertação da Saguia-el-hamra e Rio de Oro (Frente Polisário) contra Conselho da União Europeia) - Relações externas — Acordo sob forma de Troca de Cartas entre a União e Marrocos — Liberalização recíproca em matéria de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixes e de produtos de pesca — Aplicação do acordo ao Sara Ocidental — Frente Polisário — Recurso de anulação — Capacidade para agir — Afetação direta e individual — Admissibilidade — Conformidade com o direito internacional — Dever de fundamentação — Direitos de defesa:**

Acórdão**Antecedentes do litígio**

Quanto ao estatuto internacional do Sara Ocidental

1 O Sara Ocidental é um território do noroeste de África que faz fronteira com Marrocos, a norte, com a Argélia, a noroeste, e com a Mauritânia a este e sul, sendo a sua costa oeste banhada pelo Atlântico. Foi colonizado pelo Reino de Espanha após a Conferência de Berlim (Alemanha) de 1884 sendo, desde a Segunda Guerra Mundial, uma província espanhola. Após a sua independência, em 1956, o Reino de Marrocos reivindicou a «libertação» do Sara Ocidental, considerando que este território lhe pertencia.

2 Em 14 de dezembro de 1960, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou a Resolução 1514 (XV) sobre a concessão da independência aos países e povos colonizados.

3 Em 1963, na sequência de uma transmissão de informações por parte do Reino de Espanha, em aplicação do artigo 73.º, alínea e), da Carta das Nações Unidas, a ONU inscreveu o Sara Ocidental na lista dos territórios não autónomos. O Sara Ocidental ainda figura nessa lista.

4 Em 20 de dezembro de 1966, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução 2229 (XXI) sobre a questão do Ifni e do Sara espanhol, tendo reafirmado o «direito inalienável d[o] pov[o] [...] do Sara espanhol à autodeterminação». A mesma pediu que, enquanto potência administrativa, o Reino



de Espanha «adote o mais rapidamente possível, em conformidade com as aspirações da população autóctone do Sara espanhol, e em consulta com os governos de Marrocos e da Mauritânia e com qualquer outra parte interessada, as modalidades de organização de um referendo a organizar sob os auspícios da [ONU] para permitir que a população autóctone do território exerça livremente o seu direito à autodeterminação».

5 A recorrente, Frente Popular para a Libertação de Saguia-el-hamra e Rio de Oro (Frente Polisário), foi criada em 10 de maio de 1973. Nos termos do artigo 1.º dos seus estatutos, elaborados no seu décimo terceiro Congresso em dezembro de 2011, a mesma é «um movimento de libertação nacional, fruto da longa resistência sarauí contra as várias formas de ocupação estrangeira».

6 Em 20 de agosto de 1974, o Reino de Espanha informou a ONU de que propunha organizar, sob os seus auspícios, um referendo no Sara Ocidental.

7 Através da Resolução 3292 (XXIX) sobre a questão do Sara espanhol, adotada em 13 de dezembro de 1974, a Assembleia Geral das ONU decidiu pedir ao Tribunal Internacional de Justiça um parecer consultivo sobre a questão de saber se o Sara Ocidental (Rio de Oro e Sakiet el Hamra) era, no momento da sua colonização pelo Reino de Espanha, terra de ninguém (terra nullius). Caso a resposta a esta questão fosse negativa, também pediu que o Tribunal Internacional de Justiça se pronunciasse sobre os elos jurídicos entre o Sara Ocidental e o Reino de Marrocos e a Mauritânia. Além disso, a Assembleia Geral da ONU convidou o Reino de Espanha, que qualificou de potência administrativa, a suspender a realização do referendo que previa organizar no Sara Ocidental, enquanto não se pronunciasse a respeito da política a seguir para acelerar o processo de descolonização do território. Também pediu que o comité especial encarregado de estudar a situação no que respeita à aplicação da sua resolução acima referida no n.º 2 «monitorizasse a situação no território, incluindo o envio de uma missão de visita ao território».

8 Em 16 de outubro de 1975, o Tribunal Internacional de Justiça proferiu o parecer consultivo que lhe tinha sido pedido (Sara Ocidental, parecer consultivo, CIJ Recueil 1975, p. 12). Segundo este parecer, o Sara Ocidental (Rio de Oro e Sakiet el Hamra) não era uma terra de ninguém (terra nullius) no momento da sua colonização pelo Reino de Espanha. No seu parecer, o Tribunal Internacional de Justiça também observou que o Sara Ocidental tinha elos jurídicos com o Reino de Marrocos e com a Mauritânia, mas que os elementos e informações que lhe tinham sido fornecidos não demonstravam a existência de qualquer elo de soberania entre o Sara Ocidental, por um lado, e o Reino de Marrocos ou a Mauritânia, por outro. Assim sendo, afirmou, no n.º 162 do seu parecer, que não tinha constatado a existência de elos jurídicos suscetíveis de alterar a aplicação da Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral da ONU, de 14 de dezembro de 1960, sobre a concessão da independência aos países e povos colonizados (v. n.º 2, supra) quanto à descolonização do Sara Ocidental e, em particular, a aplicação do princípio da autodeterminação graças à expressão livre e autêntica da vontade das populações do território.

9 Durante o outono de 1975, a situação no Sara Ocidental deteriorou-se. Num discurso que pronunciou no mesmo dia em que foi publicado o acima referido parecer do Tribunal Internacional de Justiça, o Rei de Marrocos, considerando que «todos» tinham reconhecido que o Sara Ocidental pertencia a Marrocos e que apenas restava aos marroquinos «ocupar [o seu] território», apelou à organização de uma «marcha pacífica» para o Sara Ocidental, na qual participaram 350 000 pessoas.

10 O Conselho de Segurança da ONU (a seguir «Conselho de Segurança») apelou a que as partes em causa e os interessados dessem prova de ponderação e moderação e expressou a sua preocupação face à grave situação na região em três resoluções sobre o Sara Ocidental, concretamente, Resoluções 377 (1975), de 22 de outubro de 1975, 379 (1975), de 2 de novembro de 1975, e 380 (1975), de 6 de novembro de 1975. Na última dessas resoluções, condenou a realização da marcha anunciada pelo Rei de Marrocos e pediu ao Reino de Marrocos a retirada imediata do território do Sara Ocidental de todos os participantes na referida marcha.



11 Em 14 de novembro de 1975, o Reino de Espanha, o Reino de Marrocos e a República Islâmica da Mauritânia assinaram uma declaração de princípio sobre o Sara Ocidental (Acordos de Madrid) em Madrid (Espanha). Nesta declaração, o Reino de Espanha reiterou a sua decisão de descolonizar o Sara Ocidental. Além disso, foi acordado que os poderes e responsabilidades do Reino de Espanha, enquanto potência administrativa do Sara Ocidental, seriam transferidos para uma Administração tripartida temporária.

12 Em 26 de fevereiro de 1976, o Reino de Espanha informou o secretário-geral da ONU de que, a partir dessa data, poria fim à sua presença no território do Sara Ocidental e de que considerava estar isento de qualquer responsabilidade internacional relativa à administração do mesmo. Entretanto começara um conflito armado entre o Reino de Marrocos, a República Islâmica da Mauritânia e a Frente Polisário no Sara Ocidental.

13 Em 14 de abril de 1976, o Reino de Marrocos e a República Islâmica da Mauritânia assinaram uma Convenção relativa ao traçado da sua fronteira nos termos da qual partilhariam o território do Sara Ocidental. Todavia, em aplicação de um acordo de paz celebrado em agosto de 1979 entre a República Islâmica da Mauritânia e a Frente Polisário, aquela retirou-se do território do Sara Ocidental. Na sequência dessa retirada, Marrocos alargou a sua ocupação ao território desocupado pela Mauritânia.

14 Na sua Resolução 34/37, de 21 de novembro de 1979, sobre a questão do Sara Ocidental, a Assembleia Geral da ONU reafirmou «o direito inalienável do povo do Sara Ocidental à autodeterminação e à independência» tendo-se felicitado pelo acordo de paz celebrado entre a República Islâmica da Mauritânia e a Frente Polisário (n.º 13, supra). Condenou, além disso, «o agravamento da situação decorrente da manutenção da ocupação do Sara Ocidental por Marrocos e do alargamento desta ocupação ao território recentemente desocupado pela Mauritânia». Pediu ao Reino de Marrocos que também se comprometesse com a dinâmica da paz e recomendou, para esse efeito, que a Frente Polisário, «representante do povo do Sara Ocidental, participasse plenamente em qualquer busca de uma situação política justa, durável e definitiva da questão do Sara Ocidental».

15 O conflito armado entre a Frente Polisário e o Reino de Marrocos prosseguiu. Todavia, em 30 de agosto de 1988, as duas partes celebraram um acordo de princípio sobre as propostas de regulação apresentadas, nomeadamente, pelo secretário-geral da ONU. Este plano assentava num cessar-fogo entre as partes em conflito e previa um período transitório que deveria permitir a organização de um referendo de autodeterminação sob a égide da ONU. Com a sua Resolução 690 (1991), de 29 de abril de 1991, relativa ao Sara Ocidental, o Conselho de Segurança criou, sob a sua autoridade, uma missão das Nações Unidas para a organização de um referendo no Sara Ocidental (MINURSO). Depois do envio da MINURSO, o cessar-fogo acordado entre o Reino de Marrocos e a Frente Polisário tem, em geral, sido respeitado, mas, apesar dos esforços nesse sentido, o referendo ainda não foi organizado e as conversações entre as duas partes interessadas continuam.

16 Atualmente, a maioria do território do Sara Ocidental é controlada pelo Reino de Marrocos, ao passo que a Frente Polisário controla uma parte de pequena dimensão e muito pouco povoada, a leste do território. O território controlado pela Frente Polisário é separado do território controlado pelo Reino de Marrocos por um muro de areia construído por este e que é vigiado pelo exército marroquino. Um elevado número de refugiados originários do Sara Ocidental vivem em campos administrados pela Frente Polisário, situados em território argelino, perto do Sara Ocidental.

Quanto à decisão impugnada e aos seus antecedentes

17 O Acordo Euromediterrânico que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro (JO 2000, L 70, p. 2, a seguir «acordo de associação com Marrocos»), foi celebrado em Bruxelas, em 26 de fevereiro de 1996.



18 Ao abrigo do seu artigo 1.º, é criada uma associação entre a Comunidade Europeia e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (designadas neste acordo de associação com Marrocos, em conjunto, como «Comunidade») e os seus Estados-Membros, por um lado, e Marrocos, por outro. O acordo de associação com Marrocos está subdividido em oito títulos relativos, respetivamente, à livre circulação de mercadorias, ao direito de estabelecimento e prestação de serviços, aos «pagamentos, [aos] capitais, [à] concorrência e [às] outras disposições em matéria económica», à cooperação económica, à cooperação social e cultural, à cooperação financeira e, por último, às disposições institucionais, gerais e finais. O acordo de associação com Marrocos também inclui sete anexos, sendo que os seis primeiros enumeram os produtos visados em algumas disposições dos seus artigos 10.º, 11.º e 12.º (que figuram todos no título relativo à livre circulação de mercadorias), sendo o sétimo anexo relativo à propriedade intelectual, industrial e comercial. Além disso, cinco protocolos, relativos, respetivamente, ao regime aplicável à importação na Comunidade de produtos agrícolas originários de Marrocos, ao regime aplicável à importação na Comunidade de produtos da pesca originários de Marrocos, ao regime aplicável à importação em Marrocos de produtos agrícolas originários da Comunidade, à definição da noção de produtos originários e aos métodos de cooperação administrativa e, por último, à assistência mútua em matéria aduaneira entre autoridades administrativas, figuram em anexo ao acordo de associação com Marrocos. Os protocolos n.ºs 1, 4 e 5 têm os seus próprios anexos, que, no caso do protocolo n.º 4, relativo à definição do conceito de «produtos originários», são muito volumosos.

19 O acordo de associação com Marrocos, os protocolos que o mesmo comporta como anexos e as declarações e trocas de cartas anexas à ata final foram aprovadas, em nome da Comunidade Europeia e da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço pela Decisão 2000/204/CE, CECA do Conselho e da Comissão, de 24 de janeiro de 2000, relativa à celebração do acordo de associação com Marrocos (JO L 70, p. 1).

20 Ao abrigo da Decisão 2012/497/UE do Conselho, de 8 de março de 2012, relativa à celebração do Acordo sob forma de Troca de Cartas entre a União Europeia e o Reino de Marrocos respeitante às medidas de liberalização recíprocas em matéria de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixe e de produtos da pesca, à substituição dos Protocolos n.ºs 1, 2 e 3 e seus anexos e às alterações do Acordo Euromediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro (JO L 241, p. 2, a seguir «decisão impugnada»), o Conselho da União Europeia aprovou, em nome da União Europeia, o Acordo sob forma de Troca de Cartas entre a União e o Reino de Marrocos respeitante às medidas de liberalização recíprocas, à substituição dos Protocolos n.ºs 1, 2 e 3 e seus anexos e às alterações do acordo de associação com Marrocos.

21 O texto do acordo aprovado pela decisão impugnada, publicado no Jornal Oficial da União Europeia, suprime o artigo 10.º do acordo de associação com Marrocos, que faz parte do seu título II, relativo à livre circulação de mercadorias, e altera os artigos 7.º, 15.º, 17.º e 18.º do mesmo título e o título do capítulo II que também figura sob este título. Além disso, o acordo aprovado pela decisão impugnada substitui o texto dos Protocolos n.ºs 1 a 3 do acordo de associação com Marrocos.

Tramitação processual e pedidos das partes

22 A recorrente interpôs o presente recurso por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 19 de novembro de 2012. Em 2 e 31 de janeiro de 2013, em resposta a um pedido de regularização, a recorrente apresentou, nomeadamente, prova de que o mandato outorgado ao seu advogado tinha sido elaborado por uma pessoa habilitada a agir em nome da Frente Polisário e os seus estatutos.

23 Após a apresentação da contestação do Conselho, em 16 de abril de 2013, o Tribunal pediu que a recorrente, no âmbito de uma medida de organização do processo, respondesse a certas questões. Nesse contexto, convidou-a, nomeadamente, a indicar provas que demonstrassem que está



constituída como pessoa coletiva segundo o direito de um Estado internacionalmente reconhecido. Além disso, foi-lhe pedido que apresentasse observações a respeito dos argumentos do Conselho na contestação, nos termos dos quais o recurso devia ser julgado inadmissível.

24 A recorrente respondeu às questões do Tribunal por articulado apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 26 de setembro de 2013.

25 Por despacho do presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral de 6 de novembro de 2013, foi admitida a intervenção da Comissão Europeia em apoio dos pedidos do Conselho. A Comissão apresentou o seu articulado de intervenção em 17 de dezembro de 2013. O Conselho e a recorrente apresentaram as suas observações sobre o referido articulado em 24 de janeiro e 20 de fevereiro de 2014, respetivamente.

26 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Oitava Secção) decidiu dar início à fase oral do processo. No âmbito das medidas de organização do processo, convidou o Conselho e a Comissão a responder a uma questão. Estes responderam no prazo fixado.

27 Por ato apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 2 de junho de 2015, a recorrente pediu para juntar ao processo três peças anteriormente não apresentadas que considerava pertinentes para a solução do litígio. Por decisão de 12 de junho de 2015, o presidente da Oitava Secção do Tribunal Geral decidiu juntar este pedido e as peças a ele anexas aos autos do processo.

28 O recorrido e a interveniente apresentaram as suas observações relativas às peças em questão na audiência. Neste contexto, o Conselho alegou que as mesmas tinham sido apresentadas extemporaneamente e que, de qualquer modo, não carregavam nenhum elemento novo para os debates. Por seu turno, a Comissão expressou as suas reservas quanto à pertinência destas peças para a solução do litígio.

29 A recorrente conclui no sentido da anulação da decisão impugnada «e[,] por conseguinte, de todos os atos de aplicação».

30 Todavia, na audiência, o representante da recorrente indicou que a referência a «todos os atos de aplicação» resultava de um erro de redação e que havia que entender os pedidos da recorrente no sentido de que apenas pedia a anulação da decisão impugnada. Esta declaração foi registada na ata da audiência.

31 Por outro lado, nas suas observações sobre o articulado de intervenção da Comissão, a recorrente pediu, nomeadamente, a condenação do Conselho e da Comissão nas despesas.

32 O Conselho conclui pedindo ao Tribunal que se digne:

- julgar o recurso inadmissível;
- caso o Tribunal julgue o recurso admissível, negar provimento ao recurso;
- condenar a recorrente nas despesas.

33 A Comissão apoia os pedidos do Conselho tendentes à inadmissibilidade do recurso ou, subsidiariamente, a que o mesmo seja julgado improcedente e pede, além disso, que a recorrente seja condenada nas despesas.

Quanto à admissibilidade

Quanto à capacidade para agir da Frente Polisário

34 Nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, qualquer pessoa singular ou coletiva pode, nas condições previstas nos primeiro e segundo parágrafos do referido artigo, interpor recurso dos atos de que seja destinatária ou que lhe digam direta e individualmente respeito, bem como dos atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução.



35 O artigo 44.º, n.º 5, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral de 2 de maio de 1991, aplicável no momento da apresentação da petição, previa o seguinte:

«Se a recorrente for uma pessoa coletiva de direito privado, deve juntar à petição:

a) os seus estatutos ou uma certidão recente do registo comercial ou do registo das pessoas coletivas ou qualquer outro meio de prova da sua existência jurídica;

b) a prova de que o mandato conferido ao advogado foi regularmente outorgado por um representante com poderes para o efeito.»

36 Além disso, nos termos do artigo 44.º, n.º 6, do Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991, se a petição não preencher os requisitos enumerados nos n.ºs 3 a 5 do presente artigo, o secretário fixa ao recorrente um prazo razoável para a regularizar ou apresentar os documentos referidos nos supracitados números.

37 Na petição, a recorrente observa que é «um sujeito de direito internacional, que dispõe da personalidade jurídica internacional que é reconhecida aos movimentos nacionais de libertação em direito internacional». Alega, além disso, invocando vários textos que juntou à sua petição, que foi «reconhecida como representante do povo sarauí [...] pelas instâncias da ONU, da União Europeia e pelo [Reino de] Marrocos, para as negociações». Acrescenta que quer o Conselho de Segurança quer a Assembleia Geral da ONU reconheceram a validade do acordo de paz que celebrou com a Mauritânia em agosto de 1979 (v. n.º 13, supra). Invoca, por outro lado, o facto de, por duas ocasiões, o Parlamento Europeu lhe ter pedido que cooperasse plenamente com o Comité internacional da Cruz Vermelha, assim como com a ONU, pedido que também foi dirigido ao Reino de Marrocos.

38 A recorrente não juntou à sua petição os documentos previstos no artigo 44.º, n.º 5, do Regulamento de Processo de 2 de maio de 1991. Depois de a Secretaria ter fixado um prazo para a regularização da petição, a recorrente apresentou excertos dos seus estatutos, um mandato outorgado ao seu advogado por um representante com poderes para o efeito conferidos pelos mesmos estatutos, concretamente, pelo seu secretário-geral, e prova da eleição deste último. Em contrapartida, não apresentou documentos adicionais para provar que tinha personalidade jurídica.

39 Nestas condições, o Tribunal adotou a medida de organização do processo acima referida no n.º 23.

40 Em resposta às questões do Tribunal, a recorrente declarou o seguinte:

«A Frente Polisário não se constituiu como pessoa coletiva de acordo com o direito de qualquer Estado que seja, ou não, internacionalmente reconhecido. À semelhança de um estado estrangeiro ou da própria União Europeia, a Frente Polisário não fundamenta a sua existência legal no direito interno de um Estado.»

41 Afirmou, além disso, que era um «sujeito de direito internacional público» tendo acrescentado:

«[A] Frente Polisário não é de modo algum obrigada a produzir prova da sua constituição de acordo com o direito interno de um Estado internacionalmente reconhecido. Na medida em que incarna a soberania do povo sarauí, a sua existência não pode depender da ordem jurídica da anterior potência colonial, o Reino de Espanha, que viola todos os seus deveres internacionais desde há quarenta anos, e, ainda menos, [da] potência ocupante, Marrocos, que impõe a sua ordem jurídica através da utilização ilegal da força armada [...]»

42 O Conselho alega que a recorrente «não provou a existência da sua capacidade jurídica para interpor o presente recurso». Segundo o Conselho, a recorrente parece equiparar a sua qualidade de representante do povo do Sara Ocidental à existência de personalidade jurídica de pleno direito



internacional, que é própria dos Estados soberanos. O Conselho contesta que estes dois conceitos sejam equiparáveis e que a recorrente possa ser equiparada a um Estado.

43 O Conselho acrescenta que, mesmo admitindo que a recorrente tenha sido reconhecida como movimento de libertação nacional e que, por isso, disponha de personalidade jurídica, tal não implica automaticamente uma capacidade processual para agir perante os órgãos jurisdicionais da União. Segundo o Conselho, o reconhecimento da recorrente por parte da ONU enquanto representante do povo do Sara Ocidental confere-lhe, no melhor dos casos, capacidade para participar nas negociações respeitantes ao estatuto do Sara Ocidental conduzidas pela ONU e de ser, juntamente com o Reino de Marrocos, o interlocutor da ONU para esse efeito. Em contrapartida, este reconhecimento não lhe confere locus standi perante os tribunais de primeira instância e tribunais de recurso que se encontram fora do contexto da ONU e aos quais não incumbe dirimir o diferendo internacional que a opõe ao Reino de Marrocos.

44 A Comissão declara não contestar «a qualidade de representante do povo sarauí de que goza a Frente Polisário e que lhe foi reconhecida pela Assembleia Geral da ONU».

45 Acrescenta todavia:

«[A] personalidade jurídica da Frente Polisário suscita dúvidas. Enquanto representante do povo sarauí é suposto que, no melhor dos casos, disponha de uma personalidade jurídica funcional e transitória.»

46 Atendendo aos argumentos das partes, importa, antes de mais, precisar que, no caso vertente, não se trata de determinar se a Frente Polisário pode ser qualificada de «movimento nacional de libertação» nem mesmo se essa qualificação, no pressuposto de que é exata, é suficiente para lhe conferir personalidade jurídica. A questão que o Tribunal é chamado a decidir é a de saber se a Frente Polisário tem capacidade para agir perante ele para pedir, ao abrigo do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, a anulação da decisão impugnada.

47 Em seguida, importa observar que decorre da redação do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE que apenas as pessoas singulares e as entidades dotadas de personalidade jurídica podem interpor recurso de anulação ao abrigo desta disposição. Assim, no seu acórdão de 27 de novembro de 1984, Bensider e o./Comissão (50/84, Recueil, EU:C:1984:365, n.º 9), o Tribunal de Justiça da União Europeia julgou inadmissível um recurso por ter sido interposto por uma sociedade comercial que, aquando da interposição do referido recurso, ainda não tinha adquirido personalidade jurídica.

48 No entanto, no seu acórdão de 28 de outubro de 1982, Groupement des Agences de voyages/Comissão (135/81, Recueil, EU:C:1982:371, n.º 10), o Tribunal de Justiça observou que o conceito de «pessoa singular», como atualmente previsto no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, não coincide necessariamente com os conceitos próprios das diferentes ordens jurídicas dos Estados-Membros. Assim, no processo que deu origem a esse acórdão, o Tribunal de Justiça julgou admissível um recurso interposto por uma «associação ocasional de dez agências de viagem agrupadas para concorrerem em conjunto a um concurso público» contra uma decisão da Comissão de afastar esta associação do concurso público. O Tribunal de Justiça observou a este propósito que a própria Comissão tinha decidido no sentido da admissibilidade da proposta apresentada pela associação em causa, tendo-a rejeitado após um exame comparativo dos proponentes. Por conseguinte, segundo o Tribunal de Justiça, a Comissão não podia contestar a capacidade para agir de uma entidade que tinha sido admitida a participar num concurso público e a quem a Comissão tinha dirigido uma decisão negativa após um exame comparativo dos proponentes (acórdão Groupement des Agences de voyages/Comissão, já referido, EU:C:1982:371, n.ºs 9 a 12).

49 De igual modo, nos seus acórdãos de 8 de outubro de 1974, Union syndicale — Service public européen e o./Conselho (175/73, Recueil, EU:C:1974:95, n.ºs 9 a 17) e Syndicat général du personnel des organismes européens/Comissão (18/74, Recueil, EU:C:1974:96, n.ºs 5 a 13), o Tribunal de Justiça enumerou um certo número de elementos, concretamente, em primeiro lugar, o facto de



os funcionários da União gozarem do direito de associação e poderem, nomeadamente, ser membros de organizações sindicais ou profissionais, em segundo lugar, o facto de os recorrentes nesses dois processos serem sindicatos que reuniam um importante número de funcionários e agentes das instituições da União, em terceiro lugar, o facto de os seus estatutos e estrutura interna lhes assegurarem a autonomia necessária para atuarem como entidades responsáveis nas relações jurídicas e, em quarto lugar, o facto de a Comissão os ter reconhecido como interlocutores aquando das negociações, para concluir que não lhes podia ser recusada a capacidade para agir perante os órgãos jurisdicionais da União mediante a interposição de um recurso de anulação com respeito pelo artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

50 Por último, importa recordar que, no seu acórdão de 18 de janeiro de 2007, PKK e KNK/Conselho (C-229/05 P, Colet., EU:C:2007:32, n.ºs 109 a 112), o Tribunal de Justiça julgou admissível um recurso de anulação interposto por uma entidade que tinha sido objeto de medidas restritivas no âmbito da luta contra o terrorismo, sem se interrogar a respeito da questão de saber se essa entidade tinha personalidade jurídica. Recordando a jurisprudência segundo a qual a União é uma União de direito, o Tribunal de Justiça observou que, embora o legislador da União tivesse considerado que a entidade em questão tinha existência suficiente para ser objeto das medidas restritivas em causa, a coerência e a justiça exigiam que fosse reconhecida a esta entidade capacidade para contestar esta decisão. Qualquer outra conclusão poderia conduzir a que uma organização pudesse ser incluída na lista controvertida sem que pudesse interpor recurso dessa decisão.

51 Todavia, embora a jurisprudência acima referida demonstre que os órgãos jurisdicionais da União podem admitir a capacidade para agir perante eles de uma entidade que não tem capacidade jurídica análoga à que o direito de um Estado-Membro ou de um Estado terceiro lhe confere, ou mesmo que não tem personalidade jurídica ao abrigo desse direito, importa observar que, no seu despacho de 14 de novembro de 1963, *Lassalle/Parlamento* (15/63, Recueil, EU:C:1963:47, pp. 97, 100), o Tribunal de Justiça observou que os elementos que constituíam a base da capacidade para agir perante os órgãos jurisdicionais da União incluíam nomeadamente a autonomia e a responsabilidade, ainda que restritas, e rejeitou um pedido de intervenção apresentado pelo comité do pessoal do Parlamento que, segundo o Tribunal de Justiça, não preenchia esses critérios. Esta consideração também se encontra refletida na jurisprudência acima referida no n.º 49, sendo que a mesma explica a constatação do Tribunal de Justiça nos termos da qual os estatutos e a estrutura interna dos sindicatos que interpuseram os recursos nos processos em causa lhes garantiam a autonomia necessária para agir como entidades responsáveis nas relações jurídicas.

52 Atendendo a esta jurisprudência, importa concluir que, em certos casos, uma entidade que não tem personalidade jurídica de acordo com o direito de um Estado-Membro ou de um Estado terceiro pode, contudo, ser considerada uma «pessoa coletiva», na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, e ser admitida a interpor recurso de anulação com base nesta disposição (v., neste sentido, acórdãos *Groupement des Agences de voyages/Comissão*, n.º 48, supra, EU:C:1982:371, n.ºs 9 a 12, e *PKK e KNK/Conselho*, n.º 50, supra, EU:C:2007:32, n.ºs 109 a 112). É nomeadamente esse o caso quando, nos seus atos ou atuações, a União e as suas instituições tratam a entidade em questão como um sujeito distinto que pode ser titular de direitos que lhe são próprios ou estar sujeito a obrigações ou restrições.

53 Tal pressupõe contudo que a entidade em questão dispõe de estatutos e de uma estrutura interna que lhe assegure a autonomia necessária para agir como entidade responsável nas relações jurídicas (v., neste sentido, despacho *Lassalle/Parlamento*, n.º 51, supra, EU:C:1963:47, p. 100; acórdãos *Union syndicale — Service public européen e o./Conselho*, n.º 49, supra, EU:C:1974:95, n.ºs 9 a 17; e *Syndicat général du personnel des organismes européens/Comissão*, n.º 49, supra, EU:C:1974:96, n.ºs 5 a 13).

54 No caso em apreço, importa constatar que estão preenchidos os requisitos acima referidos no n.º 53 no que respeita à Frente Polisário. Esta possui efetivamente os seus próprios estatutos, cuja cópia juntou ao processo, bem como uma estrutura interna fixa, que dispõe, nomeadamente de



um secretário-geral que conferiu um mandato ao seu advogado para a interposição do presente recurso. É evidente que esta estrutura lhe permite atuar como entidade responsável nas relações jurídicas, tanto mais que, como demonstram os vários textos que invoca, a recorrente participou em negociações sob a égide da ONU tendo mesmo assinado um acordo de paz com um Estado internacionalmente reconhecido, concretamente, a República Islâmica da Mauritânia.

55 No que diz respeito às considerações acima referidas no n.º 52, é certo que a Frente Polisário não foi objeto de atos da União ou das suas instituições de natureza análoga aos que estão em causa nos processos que deram origem aos acórdãos *Groupement des Agences de voyages/Comissão*, n.º 48, *supra* (EU:C:1982:371), e *PKK e KNK/Conselho*, n.º 50, *supra* (EU:C:2007:32). As duas resoluções do Parlamento invocadas por ela (v. n.º 37, *supra*) têm natureza diferente e não produzem, pelo menos em relação à recorrente, efeitos jurídicos obrigatórios.

56 Não deixa também de ser verdade que, como decorre das informações acima resumidas nos n.ºs 1 a 16, o Sara Ocidental é um território cujo estatuto internacional é atualmente indeterminado. Quer o Reino de Marrocos quer a recorrente o reivindicam, sendo que a ONU trabalha há muito com vista a uma solução pacífica deste diferendo. Como decorre dos articulados do Conselho e da Comissão, quer a União quer os seus Estados-Membros se abstêm de qualquer intervenção e de qualquer tomada de posição neste diferendo e, sendo caso disso, aceitarão qualquer solução tomada em conformidade com o direito internacional sob a égide da ONU. A este respeito, a Comissão acrescenta que apoia os esforços do secretário-geral da ONU para chegar a uma solução política justa, durável e mutuamente aceitável, que permita a autodeterminação do povo do Sara Ocidental. A Comissão prossegue observando que, «[e]ntretanto, o Sara Ocidental continua a ser um território não autónomo administrado de facto pelo Reino de Marrocos».

57 Em primeiro lugar, importa constatar que a recorrente é uma das partes no diferendo sobre o destino deste território não autónomo e que, enquanto parte neste diferendo, é nominativamente evocada nos textos a ele relativos, incluindo as resoluções do Parlamento acima referidas no n.º 37.

58 Em segundo lugar, importa igualmente constatar que, atualmente, é impossível que a Frente Polisário se constitua formalmente como pessoa coletiva ao abrigo do direito do Sara Ocidental, na medida em que esse direito ainda não existe. Ainda que seja exato, como observa a Comissão, que o Reino de Marrocos administra de facto praticamente todo o território do Sara Ocidental, trata-se de uma situação de facto à qual a Frente Polisário se opõe e que está precisamente na origem do diferendo entre ela e o Reino de Marrocos que a ONU tenta resolver. A Frente Polisário poderia certamente constituir-se como pessoa coletiva em conformidade com o direito de um Estado terceiro, mas não pode exigir-se que o faça.

59 Por último, em terceiro lugar, importa recordar que o próprio Conselho e a Comissão reconhecem que o estatuto internacional e a situação jurídica do Sara Ocidental apresentam as particularidades acima referidas no n.º 58 e consideram que o estatuto definitivo deste território e, por conseguinte, o direito que lhe é aplicável devem ser fixados no contexto de um processo de paz sob os auspícios da ONU. Ora, é precisamente a ONU que considera a Frente Polisário um participante essencial desse processo.

60 Atendendo a estas circunstâncias bastante particulares, importa concluir que a Frente Polisário deve ser considerada uma «pessoa coletiva», na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, e que pode interpor um recurso de anulação perante o juiz da União, ainda que não disponha de personalidade jurídica de acordo com o direito de um Estado-Membro ou de um Estado terceiro. Com efeito, como acima salientado, a recorrente só pode ser dotada dessa personalidade em conformidade com o direito do Sara Ocidental que, todavia, atualmente não é um Estado reconhecido pela União e pelos seus Estados-Membros e não dispõe do seu próprio direito.



Quanto à afetação direta e individual da Frente Polisário pela decisão impugnada

61 A recorrente alega que a decisão impugnada a afeta individualmente «devido a qualidades jurídicas que lhe são próprias, por ser a representante legítima do [p]ovo [s]arauí, reconhecida como tal pela ONU e pela União». Acrescenta que «é a única qualificada para representar o povo que vive» no território do Sara Ocidental.

62 Acrescenta que a decisão impugnada «produz diretamente efeitos sobre a situação jurídica do povo sarauí na medida em que não deixa qualquer poder de apreciação aos Estados-Membros quanto à aplicação» do acordo visado por ela. Segundo a recorrente, a execução deste acordo não exige a adoção de medidas de execução por parte dos Estados-Membros sendo certo que todos os Estados-Membros, o Reino de Marrocos e qualquer empresa podem invocar o efeito direto da decisão impugnada.

63 O Conselho, apoiado pela Comissão, contesta que a decisão impugnada afete direta e individualmente a recorrente.

64 No que diz respeito à afetação direta, o Conselho alega que é difícil compreender como é que a decisão impugnada, que diz respeito à celebração de um acordo internacional entre a União e o Reino de Marrocos, poderia produzir diretamente efeitos na situação jurídica da recorrente. Segundo o Conselho, esta decisão não pode, pela sua natureza, produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros, pois apenas declara, em nome da União, a aprovação de um acordo internacional. Os seus efeitos jurídicos apenas se produzem relativamente à União e às suas instituições e não em relação a terceiros.

65 No que diz respeito à afetação individual da recorrente, o Conselho alega que a decisão impugnada visa a conclusão de um acordo entre o Reino de Marrocos e a União e apenas diz individualmente respeito a estes dois sujeitos.

66 Acrescenta que a existência de um diferendo entre a recorrente e o Reino de Marrocos não está relacionada com a decisão impugnada, nem é de forma alguma afetada pelo acordo celebrado ao abrigo desta.

67 Importa recordar que o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE prevê duas hipóteses nas quais se reconhece a qualidade para agir de uma pessoa singular ou coletiva para interpor recurso de um ato de que não é destinatária. Por um lado, esse recurso pode ser interposto na condição de esse ato lhe dizer direta e individualmente respeito. Por outro, essa pessoa pode interpor recurso de um ato regulamentar que não necessite de medidas de execução, se o mesmo lhe disser diretamente respeito (acórdãos de 19 de dezembro de 2013, Telefónica/Comissão, C-274/12 P, Colet., EU:C:2013:852, n.º 19, e de 27 de fevereiro de 2014, Stichting Woonlinie e o./Comissão, C-133/12 P, Colet., EU:C:2014:105, n.º 31).

68 Segundo jurisprudência, o conceito de «ato regulamentar» na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE deve ser entendido no sentido de que visa qualquer ato de alcance geral, com exceção dos atos legislativos (acórdão de 3 de outubro de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, C-583/11 P, Colet., EU:C:2013:625, n.ºs 60 e 61).

69 A distinção entre um ato legislativo e um ato regulamentar, segundo o Tratado FUE, assenta no critério do processo, legislativo ou não, que conduziu à sua adoção (despacho de 6 de setembro de 2011, Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, T-18/10, Colet., EU:T:2011:419, n.º 65).

70 A este respeito, importa recordar que o artigo 289.º, n.º 3, TFUE precisa que os atos jurídicos adotados por processo legislativo constituem atos legislativos. É feita a distinção entre o processo legislativo ordinário, que, como recorda o artigo 289.º, n.º 1, segundo período, TFUE, é definido no artigo 294.º TFUE, e os processos legislativos especiais. A este respeito, o artigo 289.º, n.º 2, TFUE



dispõe que, nos casos específicos previstos pelos Tratados, a adoção, nomeadamente, de uma decisão do Conselho com a participação do Parlamento constitui um processo legislativo especial.

71 No caso vertente, como decorre do seu preâmbulo, a decisão impugnada foi adotada de acordo com o processo definido no artigo 218.º, n.º 6, alínea a), TFUE, que prevê que o Conselho, sob proposta do negociador, no caso a Comissão, adota uma decisão de celebração do acordo após aprovação do Parlamento. Este processo respeita os critérios definidos no artigo 289.º, n.º 2, TFUE e constitui, por conseguinte, um processo legislativo especial.

72 Daqui decorre que a decisão impugnada é um ato legislativo e que, por essa razão, não constitui um ato regulamentar. É, pois, a primeira das hipóteses previstas no n.º 67, supra, que é pertinente no caso em apreço. Por conseguinte, e tendo em conta o facto de a recorrente não ser destinatária da decisão impugnada, para que o presente recurso seja admissível, deve demonstrar-se que a referida decisão lhe diz direta e individualmente respeito.

73 Para analisar esta questão, importa determinar se o acordo cuja celebração foi aprovada pela decisão impugnada é aplicável ao território do Sara Ocidental, na medida em que, em razão da sua qualidade de parte implicada no processo de regulamento relativo ao destino do território em causa (v. n.º 57, supra) e da sua aspiração a ser o representante legítimo do povo sarauí (v. n.º 61, supra), o ato impugnado pode dizer direta e individualmente respeito à recorrente.

74 A este respeito, o Conselho e a Comissão alegam que, nos termos do seu artigo 94.º, o acordo de associação com Marrocos é aplicável ao território do Reino de Marrocos. Segundo o Conselho, na medida em que este artigo não define o território do Reino de Marrocos, o acordo de associação com Marrocos não prejudica o estatuto jurídico do Sara Ocidental e não implica nenhum reconhecimento formal dos direitos que o Reino de Marrocos reivindica em relação a este território. Nenhuma disposição da decisão impugnada, ou do acordo aprovado por ela, prevê que o âmbito de aplicação deste último também abranja o Sara Ocidental.

75 A Comissão recorda a este respeito os termos da declaração relativa aos princípios do direito internacional relativos às relações amigáveis e à cooperação entre os Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, aprovada pela Resolução 2625 (XXV) da Assembleia Geral da ONU, de 24 de outubro de 1970, segundo a qual «[o] território de uma colónia ou de outro território não autónomo possui, ao abrigo da [carta das Nações Unidas], um estatuto separado e distinto do estatuto do território do Estado que administra» e segundo a qual «este estatuto separado e distinto ao abrigo da referida carta existe enquanto o povo da colónia ou do território não autónomo não exercer o seu direito a dispor de si próprio em conformidade com a carta [das Nações Unidas] e, em particular, com os seus objetivos e princípios». Daqui decorre, segundo a Comissão, que um território não autónomo não faz parte da potência que o administra, mas possui um estatuto distinto à luz do direito internacional. Os acordos internacionais celebrados pela potência que administra um território não autónomo não se aplicam nesse território, exceto em caso de extensão expressa. A Comissão alega, assim, que, no caso vertente, na falta dessa extensão, o acordo de associação com Marrocos apenas se aplica aos produtos originários do Reino de Marrocos, Estado que, em direito internacional, não inclui o Sara Ocidental.

76 A Frente Polisário responde que o Reino de Marrocos não administra o Sara Ocidental ao abrigo do artigo 73.º da Carta das Nações Unidas, mas que o ocupa militarmente. Do ponto de vista da ONU, o Reino de Espanha ainda é a potência que administra o Sara Ocidental. O Reino de Marrocos é uma potência ocupante, na aceção do direito internacional humanitário.

77 A Frente Polisário acrescenta que o Reino de Marrocos aplica ao Sara Ocidental os acordos celebrados com a União, incluindo o acordo de associação com Marrocos. Trata-se de um facto notório, conhecido do Conselho e da Comissão. A Frente Polisário invoca vários elementos em apoio desta afirmação.



78 Em primeiro lugar, invoca a resposta comum dada pela Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, vice-presidente da Comissão, Catherine Ashton, em nome da Comissão, às perguntas escritas submetidas pelos deputados ao Parlamento com as referências E-001004/11, P-001023/11 e E-002315/11 (JO 2011, C 286 E, p. 1).

79 Em segundo lugar, alega que, como indicam vários documentos disponíveis no sítio Internet da Direção-Geral (DG) «Saúde e Segurança Alimentar» da Comissão, após a celebração do acordo de associação com Marrocos, o Serviço Alimentar e Veterinário, que pertence a esta DG, fez várias visitas ao Sara Ocidental para garantir o respeito, por parte das autoridades marroquinas, das normas sanitárias estabelecidas pela União.

80 Em terceiro lugar, alega que a lista dos exportadores marroquinos certificados ao abrigo do acordo de associação com Marrocos, publicada no sítio Internet da Comissão, inclui, no total, 140 empresas que estão instaladas no Sara Ocidental.

81 Tendo sido convidado no âmbito das medidas de organização do processo a apresentar as suas observações sobre as acima mencionadas alegações da Frente Polisário, o Conselho observou que apoiava totalmente os esforços da ONU para encontrar uma solução estável e duradoura para a questão do Sara Ocidental e que nenhuma instituição da União alguma vez reconheceu nem de facto nem de jure qualquer soberania marroquina no território do Sara Ocidental.

82 Segundo o Conselho, as instituições da União não podem todavia ignorar a realidade dos factos, ou seja, que o Reino de Marrocos é a potência que exerce de facto a administração do Sara Ocidental. Por conseguinte, no que respeita ao território do Sara Ocidental, tal significa que a União se deve dirigir às autoridades marroquinas, únicas autoridades que podem aplicar as disposições do acordo nesse território, no respeito dos interesses e dos direitos do povo sarauí. Este facto não implica nenhum reconhecimento, nem de facto nem de jure, de qualquer soberania do Reino de Marrocos sobre o território do Sara Ocidental.

83 Por seu turno, neste contexto, a Comissão indicou, nomeadamente, que a resposta às perguntas escritas submetidas pelos deputados ao Parlamento com as referências E-1004/11, P-1023/11 e E-2315/11 demonstrava que as exportações do Sara Ocidental beneficiavam «de facto» (e não de jure) de preferências comerciais e lembrava as obrigações do Reino de Marrocos enquanto «potência [que administra] de facto» um território não autónomo. Segundo a Comissão, não pode ver-se aí qualquer reconhecimento de uma anexação do Sara Ocidental pelo Reino de Marrocos nem de uma soberania marroquina sobre esse território.

84 Quanto aos documentos acima mencionados no n.º 79, a Comissão observou que se tratava de relatórios puramente técnicos do seu Serviço Alimentar e Veterinário. Acrescentou que essas inspeções sanitárias eram necessárias para todos os produtos que se destinam à importação para a União, independentemente do facto de estes beneficiarem ou não de um acordo de associação. Caso as referidas inspeções não tivessem tido lugar, nenhum produto poderia ser exportado para a União a partir do território em questão, o que não seria favorável aos interesses das populações locais. O facto de esses relatórios qualificarem a autoridade marroquina de «autoridade competente» apenas reflete o estatuto do Reino de Marrocos enquanto potência que de facto administra o Sara Ocidental e não implica nenhum reconhecimento da sua soberania.

85 Segundo a Comissão, a não ser que queira impedir todas as exportações a partir do Sara Ocidental, a Frente Polisário não pode alegar de boa-fé que, em matéria de saúde pública no Sara Ocidental, o Serviço Alimentar e Veterinário devia tê-la como único interlocutor. Segundo a Comissão, a Frente Polisário não exerce nenhum poder real no território em causa e não pode garantir que as exportações respeitam as regras de saúde pública.

86 Por último, a Comissão confirmou, em substância, que empresas situadas no Sara Ocidental constavam da lista dos exportadores certificados, acima referida no n.º 81. Indicou todavia que, por «razões de comodidade», a lista em questão fazia referência às regiões, como definidas pelo



Reino de Marrocos, sem que tal constituísse um sinal de qualquer reconhecimento de uma anexação.

87 Além disso, na audiência, quer o Conselho quer a Comissão indicaram, em resposta a uma questão do Tribunal, que o acordo visado na decisão impugnada era aplicado de facto no território do Sara Ocidental. Esta declaração foi registada na ata da audiência.

88 Importa observar que a questão acima colocada no n.º 73 exige, em última análise, uma interpretação do acordo cuja celebração foi aprovada pela decisão impugnada.

89 A este propósito, há que recordar, antes de mais, que um acordo com um Estado terceiro celebrado pelo Conselho, nos termos dos artigos 217.º TFUE e 218.º TFUE, constitui, relativamente à União, um ato adotado por uma instituição da União na aceção do artigo 267.º, primeiro parágrafo, alínea b), TFUE, em seguida, que, a partir da entrada em vigor desse acordo, as suas disposições fazem parte integrante da ordem jurídica da União e, por último, que, no âmbito dessa ordem jurídica, os órgãos jurisdicionais da União são competentes para decidir a título prejudicial sobre a interpretação desse acordo (v., neste sentido, acórdão de 25 de fevereiro de 2010, Brita, C-386/08, Colet., EU:C:2010:91, n.º 39 e jurisprudência referida).

90 Além disso, tendo sido concluído entre dois sujeitos de direito internacional público, o acordo em causa na decisão impugnada é regulado pelo direito internacional e, mais em particular, do ponto de vista da sua interpretação, pelo direito internacional dos tratados (v., neste sentido, acórdão Brita, n.º 89, supra, EU:C:2010:91, n.º 39).

91 O direito internacional dos tratados foi codificado, em substância, pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969 (Recueil des traités des Nations Unies, vol. 1155, p. 331) a seguir «Convenção de Viena»).

92 As normas contidas na Convenção de Viena são aplicáveis a um acordo celebrado entre um Estado e uma organização internacional, como o acordo em causa na decisão impugnada, na medida em que essas normas são a expressão do direito internacional geral consuetudinário (v., neste sentido, acórdão Brita, n.º 89, supra, EU:C:2010:91, n.º 41). Consequentemente, o acordo em causa na decisão impugnada deve ser interpretado em consonância com essas normas.

93 Além disso, o Tribunal de Justiça já decidiu que, embora não vincule a União nem todos os Estados-Membros, várias disposições da Convenção de Viena refletem as regras de direito consuetudinário internacional que, enquanto tais, vinculam as instituições da União e integram a sua ordem jurídica (v. acórdão Brita, n.º 89, supra, EU:C:2010:91, n.º 42 e jurisprudência referida).

94 Nos termos do artigo 31.º da Convenção de Viena, um tratado deve ser interpretado de boa-fé, de acordo com o sentido comum a atribuir aos termos do tratado no seu contexto e à luz dos respetivos objeto e fim. Neste sentido, ter-se-á em consideração, simultaneamente com o contexto, qualquer norma relevante do direito internacional que seja aplicável às relações entre as partes.

95 No acórdão Brita, n.º 89, supra (EU:C:2010:91, n.ºs 44 a 53), o Tribunal de Justiça decidiu que um acordo de associação entre a União e o Estado de Israel aplicável, nos termos do próprio acordo, «ao território do Estado de Israel» deveria ser interpretado no sentido de que não era aplicável aos produtos originários da Cisjordânia, um território que se situa fora do território do Estado de Israel, como internacionalmente reconhecido, mas que inclui colonatos israelitas, controlados pelo Estado de Israel.

96 O Tribunal de Justiça chegou todavia a esta conclusão por ter tomado em consideração, por um lado, o princípio de direito internacional geral do efeito relativo dos tratados, segundo o qual os tratados não devem prejudicar nem beneficiar terceiros (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), que, segundo o Tribunal de Justiça, tem especial expressão no artigo 34.º da Convenção de Viena,



por força do qual um tratado não cria deveres nem direitos a um Estado terceiro sem o consentimento deste (acórdão Brita, n.º 89, supra, EU:C:2010:91, n.º 44), e, por outro, o facto de a União também ter celebrado um acordo de associação com a Organização de Libertação da Palestina (OLP) atuando em representação da Autoridade Palestiniana da Cisjordânia e da Faixa de Gaza, sendo esse acordo nomeadamente aplicável, de acordo com a sua letra, ao território da Cisjordânia (acórdão Brita, n.º 89, supra, EU:C:2010:91, n.ºs 46 e 47).

97 As circunstâncias do presente processo são diferentes, na medida em que, no caso vertente, a União não celebrou um acordo de associação relativo aos produtos com origem no Sara Ocidental, nem com a Frente Polisário, nem com outro Estado ou com outra entidade.

98 O acordo cuja celebração foi aprovada pela decisão impugnada deve, por conseguinte, ser interpretado em conformidade com o artigo 31.º da Convenção de Viena (v. n.º 94, supra).

99 De acordo com este artigo, há que ter em conta, nomeadamente, o contexto em que se insere um tratado internacional como o acordo visado pela decisão impugnada. Todos os elementos acima referidos nos n.ºs 77 a 87 integram este contexto e demonstram que as instituições da União estavam conscientes de que as autoridades marroquinas também aplicavam as disposições do acordo de associação com Marrocos à parte do Sara Ocidental controlada pelo Reino de Marrocos e não se opuseram a esta aplicação. A Comissão cooperou mesmo, em certa medida, com as autoridades marroquinas nesta aplicação, tendo reconhecido os seus resultados ao incluir empresas estabelecidas no Sara Ocidental entre as inscritas na lista acima referida no n.º 74.

100 Importa igualmente recordar que existe uma divergência entre as respetivas teses da União e do Reino de Marrocos quanto ao estatuto internacional do Sara Ocidental. Sendo a tese da União suficiente e corretamente resumida pelo Conselho e pela Comissão (v. n.ºs 74 e 75, supra), é pacífico que o Reino de Marrocos tem uma conceção totalmente diferente das coisas. Em seu entender, o Sara Ocidental é parte integrante do seu território.

101 Assim, no artigo 94.º do acordo de associação com Marrocos, a referência ao território do Reino de Marrocos podia ser entendida pelas autoridades marroquinas no sentido de que inclui o Sara Ocidental ou, pelo menos, a sua parte mais importante controlada pelo Reino de Marrocos. Ainda que as instituições da União estivessem conscientes desta tese sustentada pelo Reino de Marrocos, como veio a revelar-se ser o caso, o acordo de associação com Marrocos não inclui nenhuma cláusula interpretativa e nenhuma outra disposição que tenha como resultado excluir o território do Sara Ocidental do seu âmbito de aplicação.

102 Importa igualmente ter em conta o facto de o acordo visado na decisão impugnada ter sido celebrado doze anos após a aprovação do acordo de associação com Marrocos e de este acordo ter sido executado durante todo esse período. Se as instituições da União pretendessem opor-se à aplicação do acordo de associação, conforme alterado pela decisão impugnada, ao Sara Ocidental, podiam ter insistido para que fosse incluída, no texto do acordo aprovado por esta decisão, uma cláusula que excluísse essa aplicação. O seu silêncio quanto a este aspeto demonstra que aceitam, pelo menos tacitamente, a interpretação do acordo de associação com Marrocos e do acordo aprovado pela decisão impugnada, segundo a qual esses acordos também se aplicam à parte do Sara Ocidental controlada pelo Reino de Marrocos.

103 Nestas condições, importa concluir que o acordo cuja celebração foi aprovada pela decisão impugnada, colocada no seu contexto como acima definido, também é aplicável ao território do Sara Ocidental ou, mais precisamente, à maior parte deste território, controlada pelo Reino de Marrocos.

104 É tendo em conta esta conclusão que importa apreciar se a Frente Polisário é direta e individualmente afetada pela decisão impugnada.



105 No que diz respeito à afetação direta, resulta de jurisprudência constante que a condição segundo a qual o ato objeto de recurso deve dizer «diretamente respeito» a uma pessoa singular ou coletiva exige a reunião de dois critérios cumulativos, a saber, que a medida contestada, em primeiro lugar, produza efeitos diretos na situação jurídica da pessoa em questão e, em segundo lugar, que não deixe nenhum poder de apreciação aos respetivos destinatários encarregados da sua implementação, tendo esta carácter puramente automático e decorrendo apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermediárias (v. acórdão de 10 de setembro de 2009, Comissão/Ente per le Ville Vesuviane e Ente per le Ville Vesuviane/Comissão, C-445/07 P e C-455/07 P, Colet., EU:C:2009:529, n.º 45 e jurisprudência referida).

106 A este respeito, importa observar que a circunstância invocada pelo Conselho (v. n.º 63, supra) de a decisão impugnada dizer respeito à celebração de um acordo internacional entre a União e o Reino de Marrocos não impede que a mesma produza efeitos jurídicos em relação a terceiros.

107 Com efeito, segundo jurisprudência constante, uma disposição de um acordo celebrado pela União e os seus Estados-Membros com Estados terceiros tem efeito direto sempre que, atendendo aos seus termos e ao objetivo e natureza desse acordo, contenha uma obrigação clara e precisa que não esteja dependente, na sua execução ou nos seus efeitos, da intervenção de nenhum ato posterior (v. acórdão de 8 de março de 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Colet., EU:C:2011:125, n.º 44 e jurisprudência referida).

108 No caso vertente, não pode deixar de se constatar que o Acordo sob forma de Troca de Cartas celebrado ao abrigo da decisão impugnada contém disposições que preveem obrigações claras e precisas que não dependem, na sua execução ou no que respeita à produção de efeitos, da intervenção de atos posteriores. Há que referir, a título de exemplo, que o protocolo n.º 1 do acordo de associação com Marrocos, relativo aos regimes aplicáveis à importação na União de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixe e de produtos da pesca originários do Reino de Marrocos, contém um artigo 2.º, substituído ao abrigo do acordo visado na decisão impugnada, que prevê, no seu n.º 1, que os direitos aduaneiros aplicáveis às importações na União de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixe e de produtos da pesca originários de Marrocos são eliminados, salvo disposições contrárias constantes dos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo, para os produtos agrícolas, e no artigo 5.º do mesmo protocolo, para os produtos agrícolas transformados. Há também que referir que o Protocolo n.º 2 do acordo de associação com Marrocos, relativo aos regimes aplicáveis à importação no Reino de Marrocos de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixe e de produtos da pesca originários da União, contém um artigo 2.º, substituído ao abrigo do acordo visado na decisão impugnada, que prevê disposições pautais específicas, aplicáveis às importações no Reino de Marrocos de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixe e de produtos da pesca originários da União.

109 Estas disposições produzem efeitos na situação jurídica de todo o território a que se aplica o acordo (e, por conseguinte, no território do Sara Ocidental controlado pelo Reino de Marrocos), no sentido em que determinam as condições nas quais os produtos agrícolas e da pesca podem ser exportados deste território para a União ou podem ser importados da União para o território em questão.

110 Ora, estes efeitos dizem diretamente respeito não apenas ao Reino de Marrocos mas igualmente à Frente Polisário, na medida em que, como decorre dos elementos acima referidos nos n.ºs 1 a 16, o estatuto internacional definitivo deste território ainda não foi determinado, e deverá ser determinado no âmbito de um processo de negociações, sob a égide da ONU, entre o Reino de Marrocos e, precisamente, a Frente Polisário.

111 Pela mesma razão, deve entender-se que a decisão impugnada diz individualmente respeito à Frente Polisário.



112 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, as pessoas singulares ou coletivas só preenchem o requisito relativo à afetação individual se o ato impugnado as afetar devido a certas qualidades que lhes são próprias ou a uma situação de facto que as caracteriza em relação a qualquer outra pessoa, e assim as individualizar de maneira análoga à do destinatário (acórdãos de 15 de julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Colet., EU:C:1963:17, p. 284, e Inuit Tapiriit Kanatami e o./Parlamento e Conselho, n.º 68, supra, EU:C:2013:625, n.º 72).

113 Ora, as circunstâncias acima referidas no n.º 110 constituem efetivamente uma situação de facto que caracteriza a Frente Polisário em relação a qualquer outra pessoa, conferindo-lhe uma qualidade específica. Com efeito, a Frente Polisário é a única outra interlocutora a participar nas negociações levadas a cabo, sob a égide da ONU, entre esta e o Reino de Marrocos com vista à determinação do estatuto internacional definitivo do Sara Ocidental.

114 Importa, pois, concluir que, uma vez que a decisão impugnada diz direta e individualmente respeito à Frente Polisário, não existe deste ponto de vista nenhuma dúvida quanto à admissibilidade do recurso, ao invés do que alegam o Conselho e a Comissão.

Quanto ao mérito

115 Em apoio do seu recurso, a Frente Polisário apresenta onze fundamentos, relativos:

- o primeiro, à fundamentação insuficiente da decisão impugnada;
- o segundo, à violação do «princípio da consulta»;
- o terceiro, à violação dos direitos fundamentais;
- o quarto, à «violação do princípio da coerência da política da União, devido ao desrespeito do princípio da [...] soberania»;
- o quinto, à «violação dos valores que fundam a União [...] e dos princípios que presidem à sua ação externa»;
- o sexto, ao «incumprimento do objetivo de desenvolvimento durável»;
- o sétimo, ao facto de a decisão impugnada ser «contrária aos princípios e objetivos da ação externa da União no domínio da cooperação para o desenvolvimento»;
- o oitavo, à violação do princípio da proteção da confiança legítima;
- o nono, ao facto de a decisão impugnada ser «contrária a vários acordos celebrados pela União»;
- o décimo, ao facto de a decisão impugnada ser «contrária ao direito internacional»;
- e, por último, o décimo primeiro, relativo às «normas em matéria de responsabilidade internacional em direito da União».

116 A título preliminar, importa constatar que decorre da argumentação aduzida pela Frente Polisário em apoio dos seus fundamentos que o recurso se destina à anulação da decisão impugnada na parte em que aprovou a aplicação ao Sara Ocidental do acordo nela visado. Com efeito, como decorre das considerações acima expostas a respeito do facto de a Frente Polisário ser direta e individualmente afetada pela decisão impugnada, é precisamente pelo facto de este acordo também ser aplicável ao Sara Ocidental que a decisão impugnada diz direta e individualmente respeito à Frente Polisário.

117 Importa, igualmente, constatar que a Frente Polisário invoca vários fundamentos, sendo que os dois primeiros têm por objeto a legalidade formal da decisão impugnada, ao passo que os demais têm por objeto a sua legalidade material. Em substância, a recorrente invoca a ilegalidade da decisão impugnada por violação do direito da União e do direito internacional. Na realidade, todos os fundamentos de recurso colocam a questão da existência de uma proibição absoluta de celebração, em nome da União, de um acordo internacional suscetível de ser aplicado a um território que, na prática, é controlado por um Estado terceiro, sem que, contudo, a soberania desse Estado sobre esse território seja reconhecida pela União e pelos seus Estados-Membros ou, em geral, por todos os outros Estados (a seguir «território disputado»), bem como, sendo caso disso, a questão



da existência de um poder de apreciação das instituições da União a este respeito, dos limites deste poder e das condições do seu exercício.

118 Uma vez feitas estas precisões, importa analisar, em primeiro lugar, os dois primeiros fundamentos, que, como observa a recorrente, têm por objeto a legalidade formal da decisão impugnada.

Quanto ao primeiro fundamento

119 A Frente Polisário alega que a decisão impugnada enferma de fundamentação insuficiente. Apenas menciona, no seu primeiro considerando, a «aplicação progressiva de uma maior liberalização das trocas comerciais recíprocas» e, no seu segundo considerando, o «plano de ação da política europeia de vizinhança nele incluindo uma disposição específica tendo por objetivo uma maior liberalização das trocas comerciais», adotado em julho de 2005 pelo Conselho de Associação UE-Marrocos. Ora, a política Euromediterrânica não se limita à liberalização das trocas, mas engloba outros valores fundamentais para a União.

120 A recorrente acrescenta que o Conselho não procedeu a um estudo de impacto anterior à celebração do acordo. Segundo a recorrente, embora facultativo, esse estudo passa a ser obrigatório nas circunstâncias do caso em apreço. Fica, pois, demonstrado que o Conselho não tem nenhuma preocupação com o Sara Ocidental ou com a «legalidade internacional».

121 Importa recordar que, segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 296.º TFUE deve ser adaptada à natureza do ato em causa. A referida fundamentação deve revelar, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição autora do ato, de forma a permitir aos interessados conhecerem as razões da medida adotada e ao juiz da União exercer a sua fiscalização. Não se exige, contudo, que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um ato satisfaz as exigências do artigo 296.º TFUE deve ser apreciada à luz não somente do seu teor literal mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa (v. acórdão de 7 de setembro de 2006, Espanha/Conselho, C-310/04, Colet., EU:C:2006:521, n.º 57 e jurisprudência referida).

122 Além disso, quando se trata, como no caso vertente, de um ato de aplicação geral, a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adoção e, por outro, os objetivos gerais que o ato se propõe alcançar (acórdãos de 22 de novembro de 2001, Países Baixos/Conselho, C-301/97, Colet., EU:C:2001:621, n.º 189, e Espanha/Conselho, n.º 121, supra, EU:C:2006:521, n.º 59).

123 Tendo em conta esta jurisprudência, importa concluir que a decisão impugnada foi fundamentada de forma juridicamente bastante. Por um lado, menciona a situação de conjunto que levou à sua adoção, concretamente a existência do acordo de associação com Marrocos que prevê, no seu artigo 16.º, a aplicação progressiva de uma maior liberalização das trocas comerciais recíprocas de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixes e de produtos da pesca (primeiro considerando da decisão impugnada), bem como o plano de ação da política europeia de vizinhança, adotado pelo Conselho de Associação UE-Marrocos em julho de 2005, que inclui uma disposição específica tendo por objetivo uma maior liberalização das trocas comerciais de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixe e de produtos de pesca (segundo considerando da decisão impugnada). Por outro lado, indica os objetivos gerais que se propõe atingir, concretamente, uma maior liberalização das trocas recíprocas de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixes e de produtos da pesca, entre a União e o Reino de Marrocos.

124 No que diz respeito aos argumentos da Frente Polisário segundo os quais o Conselho não tem nenhuma preocupação com o Sara Ocidental, não procedeu a um estudo de impacto prévio antes da celebração do acordo visado pela decisão impugnada e, caso se tivesse debruçado sobre a questão da aplicabilidade ao território do Sara Ocidental do acordo visado pela decisão impugnada,



teria renunciado à sua celebração, não pode deixar de se constatar que os mesmos não são relacionados com uma alegada violação do dever de fundamentação.

125 Na realidade, com esses argumentos, a Frente Polisário critica o Conselho por não ter analisado os elementos relevantes do caso concreto, antes da adoção da decisão impugnada. Para poder analisar esses argumentos, importa antes de mais determinar se e, sendo caso disso, em que condições é que o Conselho podia aprovar a celebração de um acordo com o Reino de Marrocos igualmente aplicável ao território do Sara Ocidental.

126 Por conseguinte, esses argumentos são analisados nos n.ºs 223 e seguintes, infra, em conjunto com os outros argumentos da recorrente relativos à execução e ao respeito pelas instituições da União do seu poder de apreciação.

127 Sem prejuízo da análise destes argumentos, há que julgar o primeiro fundamento improcedente.

Quanto ao segundo fundamento

128 A Frente Polisário alega que a decisão impugnada «padece de nulidade por violação de uma formalidade essencial», uma vez que o Conselho não a consultou antes da celebração do acordo visado por esta decisão, ainda que seja a «representante legítima do povo sarauí».

129 A Frente Polisário considera que a obrigação do Conselho de a consultar decorre do artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Invoca, no mesmo contexto, o artigo 220.º, n.º 1, TFUE, que prevê o seguinte:

«A União estabelece toda a cooperação útil com os órgãos das Nações Unidas e das suas agências especializadas, o Conselho da Europa, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa e a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos.

Além disso, a União assegura com outras organizações internacionais as ligações que considere oportunas.»

130 Por último, invoca uma «obrigação de consulta de origem internacional» que, segundo a recorrente, o Conselho tinha perante ela.

131 O Conselho e a Comissão contestam os argumentos da recorrente, alegando nomeadamente que o princípio do contraditório não se aplica aos processos de natureza normativa.

132 Há, com efeito, que recordar que, embora o artigo 41.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais preveja que todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável, o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta dos Direitos Fundamentais prevê que este direito comporta nomeadamente o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente. Assim, a letra desta disposição só abrange as medidas individuais.

133 Além disso, o Tribunal decidiu por várias vezes que a jurisprudência relativa ao direito a ser ouvido não pode ser alargada ao contexto de um procedimento legislativo que conduz à adoção de medidas normativas de alcance geral que implicam uma escolha de política económica e que se aplicam à generalidade dos operadores em causa (acórdãos de 11 de dezembro de 1996, Atlanta e o./CE, T-521/93, Colet., EU:T:1996:184, n.º 70; de 11 de setembro de 2002, Alpharma/Conselho, T-70/99, Colet., EU:T:2002:210, n.º 388; e de 11 de julho de 2007, Sison/Conselho, T-47/03, EU:T:2007:207, n.º 144).

134 A circunstância de a medida normativa ou de alcance geral em causa dizer direta e individualmente respeito ao interessado não pode modificar esta conclusão (v. acórdão Alpharma/Conselho, n.º 133, supra, EU:T:2002:210, n.º 388 e jurisprudência referida).



135 É certo que, no caso dos atos de alcance geral que preveem medidas restritivas no âmbito da política externa e de segurança comum contra pessoas singulares ou entidades, foi decidido que a garantia dos direitos de defesa, em princípio, é plenamente aplicável e que o interessado tem direito a que lhe seja dada a possibilidade de exprimir utilmente o seu ponto de vista sobre os factos que lhe foram imputados (v., neste sentido, acórdão de 12 de dezembro de 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho*, T-228/02, Colet., EU:T:2006:384, n.ºs 91 a 108, e *Sison/Conselho*, n.º 133, supra, EU:T:2007:207, n.ºs 139 a 155).

136 Esta consideração é todavia motivada pelo facto de esses atos imporem medidas restritivas económicas e financeiras às pessoas ou entidades visadas por eles (acórdãos *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho*, n.º 135, supra, EU:T:2006:384, n.º 98, e *Sison/Conselho*, n.º 133, supra, EU:T:2007:207, n.º 146). Por conseguinte, esta jurisprudência não é transponível para o caso em apreço.

137 Daqui resulta que, na medida em que a decisão impugnada foi adotada na sequência de um processo legislativo especial destinado a aprovar a celebração de um acordo de alcance e de aplicação geral, o Conselho não era obrigado a consultar a Frente Polisário previamente à sua adoção, ao invés do que esta última alega.

138 Por outro lado, também não decorre do direito internacional qualquer obrigação de consultar a Frente Polisário antes da adoção da decisão impugnada. A este respeito, importa observar que a recorrente não precisou a origem e o alcance da «obrigação de consulta de origem internacional» que invoca e refere vagamente nos seus articulados.

139 Por conseguinte, há que julgar o segundo fundamento improcedente.

Quanto aos outros fundamentos

140 O terceiro a décimo primeiro fundamentos da Frente Polisário têm por objeto a legalidade material da decisão impugnada. Como acima observado no n.º 117, a Frente Polisário alega, em substância, que, na medida em que aprovou a celebração de um acordo com o Reino de Marrocos que também é aplicável na parte do Sara Ocidental controlada por este último, apesar da falta de reconhecimento internacional das pretensões marroquinas sobre este território, a decisão impugnada padece de uma ilegalidade pela qual o Conselho é responsável. Esta ilegalidade resulta da violação do direito da União, pelos motivos aduzidos no âmbito do terceiro a oitavo fundamentos, e do direito internacional, pelos motivos aduzidos no âmbito do nono a décimo primeiro fundamentos.

141 Importa, pois, analisar se e, sendo caso disso, em que condições a União pode celebrar com um Estado terceiro um acordo como aquele que foi aprovado pela decisão impugnada, que também é aplicável a um território disputado.

Quanto à existência de uma proibição absoluta de celebração de um acordo que pode ser aplicado a um território disputado

142 Importa antes de mais determinar se os fundamentos e argumentos invocados pela Frente Polisário permitem concluir que existe uma proibição absoluta de celebração, pelo Conselho, de um acordo internacional suscetível de ser aplicado a um território disputado.

– Quanto ao terceiro fundamento

143 No seu terceiro fundamento, a recorrente faz referência às disposições e à jurisprudência relativas ao respeito dos direitos fundamentais por parte da União para sustentar que, ao decidir «publicar um acordo que despreza o direito à autodeterminação do povo sarauí e que tem como efeito imediato o encorajamento da política de anexação conduzida por Marrocos, potência ocupante, o Conselho viola os princípios da liberdade, da segurança e da justiça, virando as costas ao respeito dos direitos fundamentais e dos sistemas jurídicos dos Estados-Membros».



144 Segundo a Frente Polisário «há violação da liberdade, uma vez que a liberdade de um povo é ignorada, e, pior, combatida por esta decisão, que encoraja o domínio económico e visa alterar a estrutura da população de modo a tornar cada vez mais complexa a perspetiva de um referendo de autodeterminação». A Frente Polisário invoca igualmente uma «violação da segurança e da segurança jurídica», fazendo referência às alegadas violações dos «direitos individuais» do «povo sarauí» por parte de «um regime anexionista», bem como à falta de valor da certificação de origem emitida pelas autoridades marroquinas para a exportação dos produtos originários do Sara Ocidental. Invoca, por último, uma «violação das liberdades, quer das liberdades coletivas do povo sarauí [...] quer do desrespeito da propriedade, da liberdade de circulação, da liberdade de expressão, dos direitos de defesa e do princípio da dignidade».

145 Importa realçar, como recorda a Frente Polisário, que é certo que o artigo 6.º TUE prevê que a União reconhece os direitos, as liberdades e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais, sendo que, nos termos do artigo 67.º TFUE, a União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

146 Destas disposições ou da Carta dos Direitos Fundamentais não decorre, todavia, uma proibição absoluta de a União celebrar um acordo com um Estado terceiro respeitante a trocas económicas em matéria de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixes e de produtos da pesca, que também pode ser aplicado a um território controlado por este Estado terceiro sem que a soberania sobre esse território seja internacionalmente reconhecida.

147 A questão de saber em que condições esse acordo pode ser celebrado sem violar a obrigação da União de reconhecer os direitos fundamentais será analisada, com os demais argumentos da recorrente relacionados com a aplicação e o respeito por parte das instituições da União do seu poder de apreciação, nos n.ºs 223 e seguintes, infra.

148 Sem prejuízo desta análise, importa julgar improcedente o terceiro fundamento, na medida em que é imputada ao Conselho a violação de uma alegada proibição absoluta de celebração de um acordo como o que está em causa no caso vertente.

– Quanto ao quarto fundamento

149 Com o seu quarto fundamento, a Frente Polisário alega que a decisão impugnada deve ser anulada por ser contrária ao princípio da coerência das políticas da União previsto no artigo 7.º TFUE, nos termos do qual «[a] União assegura a coerência entre as suas diferentes políticas e ações, tendo em conta o conjunto dos seus objetivos». Em seu entender, a decisão impugnada «dá aval a uma soberania de facto do [Reino de] Marrocos sobre o território do Sara Ocidental» e «dá apoio político e económico ao [Reino de] Marrocos, que viola o direito da ONU e o princípio da soberania», apesar de nenhum Estado europeu ter reconhecido a soberania do Reino de Marrocos sobre o Sara Ocidental e de a União ter sido aceite como membro observador da ONU.

150 A Frente Polisário considera, por conseguinte, que o «princípio da coerência» proíbe a União de adotar atos cujo efeito direto é violar o direito à autodeterminação, apesar de os Estados-Membros respeitarem esse direito, recusando reconhecer a soberania do Reino de Marrocos sobre o Sara Ocidental.

151 Por último, a Frente Polisário alega que «há outra incoerência manifesta». Segundo a recorrente, a União «não pode sancionar algumas violações de direitos, como por exemplo fez em relação à Síria, e dar o seu aval a outras, sobretudo quando se trata de normas de jus cogens».

152 Na réplica, a Frente Polisário invoca uma «terceira incoerência da União». Sustenta que o serviço de ajuda humanitária da Comissão concede ajudas elevadas aos refugiados saraúis instalados



em campos (v. n.º 16, *supra*), ao mesmo tempo que o Conselho, com a adoção da decisão impugnada, «contribui para reforçar o controlo do Sara Ocidental por parte do [Reino de] Marrocos, e in *fine* para criar refugiados saraús».

153 Há que constatar que os argumentos da Frente Polisário não podem assentar no artigo 7.º TUE. Todas as políticas da União resultam de diferentes disposições dos Tratados constitutivos e dos atos adotados em aplicação destas disposições. A alegada «incoerência» de um ato com a política da União num determinado domínio implica necessariamente que o ato em causa seja contrário a uma disposição, regra ou princípio que rege esta política. Este simples facto, se demonstrado, seria suficiente para conduzir à anulação do ato em causa, sem que fosse necessário invocar o artigo 7.º TUE.

154 No caso vertente, para invocar a violação do princípio da coerência, a Frente Polisário parte da premissa de que a aprovação, pela decisão impugnada, do acordo entre a União e o Reino de Marrocos em causa «dá aval» à «soberania» deste último sobre o Sara Ocidental. Esta premissa está contudo errada: do acordo em causa não consta nenhuma cláusula com esse efeito e o simples facto de a União admitir a aplicação dos termos do acordo pelo Reino de Marrocos relativamente a produtos agrícolas ou da pesca exportados para a União a partir da parte do território do Sara Ocidental que este controla, ou aos produtos que são importados para esse território, não equivale a um reconhecimento da soberania marroquina sobre esse território.

155 O argumento segundo o qual a União viola o «direito da ONU» ou o *jus cogens* não tem nenhuma relação com a alegada violação do artigo 7.º TFUE. O referido argumento consiste apenas em reiterar os argumentos aduzidos em apoio do décimo fundamento, que será analisado em seguida.

156 O argumento baseado na adoção pela União de medidas restritivas em relação à situação existente noutros países também não é suficiente para demonstrar uma alegada «incoerência» da política da União. Há que recordar que, como decorre nomeadamente da jurisprudência relativa às medidas restritivas adotadas em relação à situação na Síria, o Conselho dispõe de um poder discricionário na matéria (v., neste sentido, acórdão de 13 de setembro de 2013, Makhoul/Conselho, T-383/11, Colet., EU:T:2013:431, n.º 63). Por conseguinte, não pode ser-lhe imputada uma incoerência por adotar medidas restritivas face à situação de um país e não de outro.

157 Por último, no que respeita à «terceira incoerência» invocada pela Frente Polisário na réplica, importa constatar que o facto de a União dar apoio aos refugiados saraús instalados em campos ao mesmo tempo que celebra acordos com o Reino de Marrocos, como o que foi aprovado pela decisão impugnada, longe de constituir uma incoerência na sua política, demonstra, pelo contrário, que a União não quer tomar partido no diferendo que opõe a recorrente ao Reino de Marrocos, apoiando os esforços da ONU com vista a uma solução justa e duradoura deste diferendo através de negociações.

158 Por conseguinte, o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

– Quanto ao quinto fundamento

159 Em apoio do seu quinto fundamento, a Frente Polisário invoca o artigo 2.º TUE, o artigo 3.º, n.º 5, TUE e o artigo 21.º TUE, bem como o artigo 205.º TFUE. Alega que a decisão impugnada é contrária aos valores fundamentais da União que presidem à sua ação externa. Em seu entender, ao aprovar a celebração do acordo em causa na decisão impugnada, o Conselho «despreza as resoluções da ONU e o acordo entre o [Reino de] Marrocos e a Frente Polisário para a organização de um referendo sobre a autodeterminação, ao encorajar a política ilícita de anexação por parte do [Reino de] Marrocos». Considera que «bastava congelar a aplicação do acordo», uma vez que o Conselho «[sabia] perfeitamente que o desenvolvimento económico do [Reino de] Marrocos no território do Sara Ocidental vis[ava] alterar as estruturas sociais e [c]orromper a própria ideia de um referendo».



160 Nos termos do artigo 2.º TUE:

«A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Esses valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.»

161 O artigo 3.º, n.º 5, TUE dispõe o seguinte:

«Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a proteção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas.»

162 O artigo 21.º TUE, constante do título V, capítulo 1, do Tratado UE, tem a seguinte redação:

«1. A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.

A União procura desenvolver relações e constituir parcerias com os países terceiros e com as organizações internacionais, regionais ou mundiais que partilhem dos princípios enunciados no primeiro parágrafo. Promove soluções multilaterais para os problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas.

2. A União define e prossegue políticas comuns e ações e diligência no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de:

a) Salvaguardar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade;

b) Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional;

c) Preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objetivos e os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Ata Final de Helsínquia e com os objetivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às Fronteiras externas;

d) Apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza;

e) Incentivar a integração de todos os países na economia mundial, inclusivamente através da eliminação progressiva dos obstáculos ao comércio internacional;

f) Contribuir para o desenvolvimento de medidas internacionais para preservar e melhorar a qualidade do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais à escala mundial, a fim de assegurar um desenvolvimento sustentável;

[...]

3. *[...]*

A União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa e entre estes e as suas outras políticas. O Conselho e a Comissão, assistidos pelo Alto Representante da União



para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, asseguram essa coerência e cooperam para o efeito.»

163 Por último, o artigo 205.º TFUE, constante da quinta parte do Tratado FUE, com a epígrafe «*Disposições gerais relativas à ação externa da União*», dispõe que «*[a] ação da União na cena internacional ao abrigo da presente parte assenta nos princípios, prossegue os objetivos e é conduzida em conformidade com as disposições gerais enunciadas no capítulo 1 do título V do Tratado [UE]*».

164 Segundo a jurisprudência, as instituições da União gozam de um amplo poder de apreciação no domínio das relações económicas externas ao qual pertence o acordo em causa na decisão impugnada (v., neste sentido, acórdão de 6 de julho de 1995, Odigitria/Conselho e Comissão, T-572/93, Colet., EU:T:1995:131, n.º 38).

165 Por conseguinte, não pode admitir-se que decorre dos «valores que fundam a União», ou das disposições invocadas pela Frente Polisário no presente fundamento, que a celebração pelo Conselho de um acordo com um Estado terceiro que pode ser aplicado num território disputado é, em todos os casos, proibida.

166 Além do mais, a questão do exercício, pelo Conselho, do amplo poder de apreciação que lhe é reconhecido pela jurisprudência acima referida no n.º 164, bem como os elementos relevantes que importa ter em conta neste contexto, será analisada em seguida (v. n.ºs 223 e seguintes, infra).

167 Sem prejuízo desta análise, o quinto fundamento deve ser julgado improcedente.

– Quanto ao sexto fundamento

168 No sexto fundamento, a recorrente alega que a decisão impugnada é contrária ao objetivo de desenvolvimento durável «uma vez que permite que a potência ocupante aumente a exploração de recursos naturais de um povo autónomo». A este respeito faz referência ao artigo 11.º TFUE, nos termos do qual «[a]s exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável». Invoca igualmente vários textos da ONU e da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

169 A recorrente acrescenta que o Reino de Marrocos «conduz uma política de anexação, ao gerir os assuntos do Sara Ocidental através do seu Ministério da Administração Interna e ao recusar [...] prestar contas da sua administração à ONU». A Frente Polisário deduz daqui que a decisão impugnada «não só [...] priva o povo sarauí do direito ao seu desenvolvimento mas encoraja uma política de espoliação económica que tem como principal finalidade destruir a sociedade sarauí».

170 Na réplica, a Frente Polisário acrescenta que «grandes sociedades controladas por Marrocos exploram recursos [do Sara Ocidental] com a expressa finalidade de roubar o povo sarauí, para reforçar a economia de Marrocos e consolidar de facto a anexação marroquina».

171 Nesta fase, basta realçar que também não resulta das acima referidas alegações da Frente Polisário nem das disposições que ela invoca uma proibição absoluta de o Conselho celebrar um acordo com um Estado terceiro suscetível de ser aplicado num território disputado.

172 Por conseguinte, este argumento deve ser julgado improcedente na medida em que deva ser entendido no sentido de que consiste em alegar uma violação dessa proibição. A argumentação da Frente Polisário deve de resto ser analisada no quadro da questão do exercício do poder de apreciação do Conselho (v. n.ºs 223 e seguintes, infra).

– Quanto ao sétimo fundamento

173 O sétimo fundamento é, de acordo com a formulação da recorrente, baseado no «facto de a decisão impugnada ser contrária aos princípios e objetivos da ação externa da União no domínio



da cooperação para o desenvolvimento». A recorrente refere o artigo 208.º, n.º 2, TFUE, nos termos do qual «[a] União e os Estados-Membros respeitarão os compromissos e terão em conta os objetivos aprovados no âmbito [da ONU] e das demais organizações internacionais competentes». A recorrente também invoca o artigo 220.º TFUE (v. n.º 129, *supra*).

174 Concretamente, a Frente Polisário observa que «[a] letra do artigo [208.º, n.º 2, TFUE], no qual é empregue o termo ‘aprovados’, permite opor à União [...] os compromissos e objetivos que figuram nas resoluções da [ONU], de entre as quais a Declaração do Milénio e as resoluções em cuja elaboração a [União] participou».

175 Não pode deixar de se constatar que a argumentação da recorrente, como acima exposta no n.º 174, não permite de forma alguma compreender o que esta imputa ao Conselho e por que razão a decisão impugnada é contrária «aos princípios e objetivos da ação externa da União no domínio da cooperação para o desenvolvimento» ou aos textos da ONU, de entre os quais a Declaração do Milénio. Consequentemente, o presente fundamento deve ser julgado inadmissível.

– Quanto ao oitavo fundamento

176 O oitavo fundamento é relativo a uma violação do princípio da proteção da confiança legítima. Depois de recordar a jurisprudência na matéria, a Frente Polisário alega que podia legitimamente crer que a União e as suas instituições respeitavam o direito internacional.

177 Como recorda a própria recorrente, decorre de jurisprudência constante que o princípio da proteção da confiança legítima pode ser invocado por qualquer particular que se encontre numa situação na qual a Administração da União, ao fornecer-lhe garantias precisas, criou nele esperanças fundadas. Constituem tal tipo de garantias, independentemente da forma como foram comunicadas, as informações precisas, incondicionais e concordantes que emanem de fontes autorizadas e fiáveis. Em contrapartida, ninguém pode invocar a violação deste princípio na falta de garantias precisas que a Administração alegadamente lhe tenha fornecido (v. acórdão de 19 de novembro de 2009, *Denka International/Comissão*, T-334/07, Colet., EU:T:2009:453, n.º 148 e jurisprudência referida).

178 No caso vertente, não pode deixar de se constatar que a recorrente não invoca nenhuma garantia precisa que lhe tenha sido fornecida pela Administração da União quanto ao seu comportamento na matéria, de modo que o presente fundamento, baseado na violação do princípio da proteção da confiança legítima, não pode ser acolhido. O argumento nos termos do qual, em substância, a decisão impugnada viola o direito internacional deve ser analisado no âmbito do décimo primeiro fundamento, precisamente baseado na violação do direito internacional.

– Considerações preliminares relativas à aplicação do direito internacional

179 Na medida em que a Frente Polisário invoca uma violação de vários acordos internacionais celebrados pela União (nono fundamento) e a violação do «direito internacional geral» (décimo fundamento), as seguintes considerações são pertinentes para efeitos da apreciação da legalidade de um ato da União à luz do direito internacional.

180 Como resulta do artigo 3.º, n.º 5, TUE, a União contribui para a rigorosa observância e para o desenvolvimento do direito internacional. Por conseguinte, quando a União adota um ato, é obrigada a respeitar o direito internacional na sua totalidade, incluindo o direito internacional consuetudinário que vincula as instituições da União (v. acórdão de 21 de dezembro de 2011, *Air Transport Association of America e o.*, C-366/10, Colet., EU:C:2011:864, n.º 101 e jurisprudência referida).

181 Por outro lado, em conformidade com os princípios do direito internacional, as instituições da União, que têm competência para negociar e celebrar acordos internacionais, podem acordar com os Estados terceiros em causa os efeitos que as disposições desses acordos devem produzir na ordem jurídica interna das partes contratantes. Só se esta questão não tiver sido expressamente



regulada pelo acordo é que caberá aos órgãos jurisdicionais competentes da União pronunciar-se sobre esta questão, à semelhança do que sucede com qualquer outra questão de interpretação relativa à aplicação do acordo na União (v. acórdão *Air Transport Association of America e o.*, n.º 180, supra, EU:C:2011:864, n.º 49 e jurisprudência referida).

182 Há também que recordar que, por força do artigo 216.º, n.º 2, TFUE, quando forem celebrados acordos internacionais pela União, as instituições da União estão vinculadas por tais acordos e, por conseguinte, estes prevalecem sobre os atos da União. Daqui resulta que a validade de um ato da União pode ser afetada pela incompatibilidade desse ato com essas regras do direito internacional (v. acórdão *Air Transport Association of America e o.*, n.º 180, supra, EU:C:2011:864, n.ºs 50, 51 e jurisprudência referida).

183 Todavia, em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça também decidiu que a União deve estar vinculada por essas regras (v. acórdão *Air Transport Association of America e o.*, n.º 180, supra, EU:C:2011:864, n.º 52 e jurisprudência referida).

184 Considerou, em seguida, que um órgão jurisdicional da União só pode proceder ao exame da validade de um ato jurídico da União, à luz de um tratado internacional, quando a sua natureza e a sua sistemática a isso não se oponham (v. acórdão *Air Transport Association of America e o.*, n.º 180, supra, EU:C:2011:864, n.º 53 e jurisprudência referida).

185 Por último, quando a natureza e a sistemática do tratado em causa permitem uma fiscalização da validade do ato jurídico da União à luz das disposições desse tratado, é ainda necessário que as disposições desse tratado invocadas para efeitos do exame da validade do ato jurídico da União se revelem incondicionais e suficientemente precisas. Tal condição está preenchida sempre que a disposição invocada contenha uma obrigação clara e precisa que não esteja dependente, na sua execução ou nos seus efeitos, da intervenção de um ato posterior (v. acórdão *Air Transport Association of America e o.*, n.º 180, supra, EU:C:2011:864, n.ºs 54, 55 e jurisprudência referida).

186 Importa ter em conta as considerações precedentes na análise do nono a décimo primeiro fundamentos a que se procederá em seguida.

– Quanto ao nono fundamento

187 No âmbito do nono fundamento, a recorrente alega que a a decisão impugnada deve ser anulada, «por ser contrária a vários acordos internacionais que vinculam a União».

188 Em primeiro lugar, a recorrente invoca o acordo de associação com Marrocos e, em particular, o seu preâmbulo, que faz referência ao respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas, bem como o seu artigo 2.º, nos termos do qual o respeito dos princípios democráticos e dos direitos humanos fundamentais inspirará as políticas interna e externa da União e do Reino de Marrocos e constitui um elemento essencial do presente acordo.

189 Segundo a recorrente, a decisão impugnada é contrária aos referidos princípios uma vez que «viola o direito à autodeterminação e os direitos que dele decorrem, nomeadamente a soberania sobre os recursos naturais e a primazia dos interesses dos habitantes do Sara Ocidental». A recorrente acrescenta que «o [Reino de] Marrocos viola o direito à autodeterminação, que é condição sine qua non do respeito dos direitos humanos e das liberdades políticas e económicas» e faz novamente referência à «política anexionista do [Reino de] Marrocos» que «se destina a impedir a organização do referendo sobre a autodeterminação».

190 Em segundo lugar, a recorrente invoca a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, assinada em Montego Bay, em 10 de dezembro de 1982 (a seguir «Convenção de Montego Bay»), entrada em vigor em 16 de novembro de 1994 e aprovada em nome da União pela Decisão 98/392/CE do Conselho, de 23 de março de 1998, relativa à celebração pela Comunidade Europeia da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de dezembro de 1982 e do Acordo de 28 de julho de 1994, relativo à aplicação da parte XI da convenção (JO L 179, p. 1). Alega que,



em conformidade com as disposições da Convenção de Montego Bay, o povo do Sara Ocidental tem direitos soberanos sobre as águas adjacentes à costa do Sara Ocidental. Enquanto «potência ocupante», o Reino de Marrocos deve exercer os direitos de que o povo do Sara Ocidental é titular no respeito do princípio da primazia dos interesses deste. No entanto, viola sistematicamente essas regras e utiliza o controlo do mar para manter a sua presença no Sara Ocidental. Segundo a recorrente, através da decisão impugnada, o Conselho viola «estas disposições», na medida em que, ao «aumentar a liberalização das trocas em matéria de pesca com Marrocos, reforça a posição de Marrocos que exerce indevidamente direitos sobre esta parte do mar». A recorrente acrescenta que o Reino de Marrocos «explora estas águas exclusivamente no seu interesse, procurando o lucro imediato e de forma a criar um contexto económico que dificulta a realização de um referendo sobre a autodeterminação».

191 Em terceiro lugar, a recorrente invoca uma violação do «critério de origem» que resulta, em seu entender, da Convenção de Montego Bay, do acordo de associação com Marrocos e do seu Protocolo n.º 4, do Acordo de parceria no domínio da pesca entre a Comunidade Europeia e o Reino de Marrocos, aprovado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CE) n.º 764/2006 do Conselho, de 22 de maio de 2006 (JO L 141, p. 1), bem como do Acordo sob forma de troca de cartas relativo à aplicação provisória do Acordo de cooperação em matéria de pescas marítimas entre a Comunidade Europeia e o Reino de Marrocos, rubricado em Bruxelas em 13 de novembro de 1995 e aprovado em nome da Comunidade pela Decisão 95/540/CE do Conselho, de 7 de dezembro de 1995 (JO L 306, p. 1).

192 Segundo a recorrente, «[p]ara determinar o âmbito de aplicação dos diferentes acordos que vinculam a [União] e os seus Estados-Membros ao [Reino de] Marrocos, a Convenção [de Montego Bay] constitui a referência relevante e define sem qualquer equívoco este âmbito de aplicação como sendo o território do [Reino de] Marrocos».

193 Independentemente da própria questão de saber se os diferentes acordos e convenções referidas pela recorrente podem, à luz da jurisprudência acima referida nos n.ºs 184 a 185, ser tomados em consideração para efeitos da análise da validade de um ato da União, importa constatar que, com exceção da Convenção de Montego Bay, os outros acordos invocados pela recorrente são acordos celebrados entre a União e o Reino de Marrocos, concretamente as mesmas partes que as que celebraram o acordo aprovado pela decisão impugnada. Com efeito, um destes acordos é o acordo de associação com Marrocos que o acordo visado pela decisão impugnada visa precisamente alterar.

194 Nestas condições, mesmo admitindo que algumas cláusulas do acordo cuja celebração foi aprovada pela decisão impugnada estão em contradição com as cláusulas dos acordos anteriores celebrados entre a União e o Reino de Marrocos e invocados pela recorrente, tal não constitui nenhuma ilegalidade, na medida em que a União e o Reino de Marrocos são livres para, a qualquer momento, alterar acordos passados entre eles através de um novo acordo, como o que está em causa na decisão impugnada.

195 No que diz respeito à Convenção de Montego Bay, importa recordar que, como decidiu o Tribunal de Justiça, a natureza e a sistemática desta Convenção se opõem a que os tribunais da União possam apreciar a validade de um ato da União à luz desta última (acórdão de 3 de junho de 2008, Intertanko e o., C-308/06, Colet., EU:C:2008:312, n.º 65).

196 A recorrente invoca, contudo, esta Convenção para alegar, no essencial, que os produtos da pesca provenientes das águas adjacentes à costa do Sara Ocidental fazem parte dos recursos naturais deste último.

197 A este respeito, já foi observado que o acordo cuja celebração foi aprovada pela decisão impugnada também se aplica ao Sara Ocidental e aos produtos provenientes deste território e dos



seus recursos naturais, independentemente dos recursos em causa e da questão de saber se os mesmos devem ou não ser determinados em aplicação da Convenção de Montego Bay.

198 No entanto, nada nos argumentos invocados pela recorrente no presente fundamento demonstra que a celebração pelo Conselho de um acordo com um Estado terceiro relativo a um território disputado seja, em qualquer caso, proibida.

199 Por conseguinte, na medida em que deva ser entendido no sentido de que consiste em alegar uma violação dessa proibição absoluta, o presente fundamento deve improceder. Se houver lugar a entender os argumentos da recorrente, ou alguns deles, no sentido em que consistem na alegação de um erro manifesto de apreciação do Conselho, basta recordar que a questão do exercício do poder de apreciação de que o Conselho dispõe nesta matéria é analisada nos n.ºs 223 e seguintes.

– Quanto ao décimo fundamento

200 Com o seu décimo fundamento, a Frente Polisário alega que a decisão impugnada deve ser anulada, por ser contrária ao direito à autodeterminação, norma imperativa do direito internacional, e aos direitos que dele decorrem. Alega que a decisão impugnada confirma a posição do Reino de Marrocos na sua política de ocupação e de «colonização económica» do Sara Ocidental.

201 A Frente Polisário alega igualmente que a decisão impugnada cria obrigações para as quais não deu o seu acordo, em violação do efeito relativo dos tratados. Acrescenta que a União é obrigada a respeitar o «direito internacional humanitário» do qual resultam, segundo a recorrente, as disposições do regulamento anexo à Convenção relativa às leis e costumes da guerra terrestre assinada em Haia, em 18 de outubro de 1907, da Convenção relativa à proteção das pessoas civis em tempo de guerra, assinada em Genebra, em 12 de agosto de 1949, e do Tratado que institui o Tribunal Penal Internacional, assinado em Roma, em 17 de julho de 1998. Alega que, ao adotar a decisão impugnada, o Conselho «permitiu que o Reino de Marrocos consolidasse a sua política de colonização do Sara Ocidental, a partir da vertente económica».

202 Importa antes de mais constatar que nada na decisão impugnada ou no acordo cuja celebração foi aprovada por aquela implica o reconhecimento pela União das reivindicações marroquinas no Sara Ocidental. O mero facto de o acordo em questão também se aplicar aos produtos exportados a partir de, ou importados para, a parte do Sara Ocidental controlada pelo Reino de Marrocos não equivale a esse reconhecimento.

203 No que respeita ao argumento baseado no efeito relativo dos tratados, contrariamente ao que alega a Frente Polisário, o acordo visado pela decisão impugnada, apesar de afetar direta e individualmente, não implica nenhum compromisso por sua parte, na medida em que esse acordo só se aplica à parte do Sara Ocidental sob controlo marroquino e enquanto esse controlo persistir. Se eventualmente a Frente Polisário alargasse o seu controlo a todo o território do Sara Ocidental na sequência do referendo sobre a autodeterminação previsto, é evidente que a Frente Polisário não estaria vinculada pelas disposições do acordo em questão, celebrado entre o Reino de Marrocos e a União.

204 No que diz respeito ao argumento baseado na violação do direito humanitário, importa constatar que a argumentação da recorrente é lapidar e não permite compreender como, e em que medida, a celebração do acordo visado pela decisão impugnada viola este direito.

205 Em geral, nada nos argumentos ou nos elementos invocados pela recorrente demonstra a existência de uma regra de direito internacional consuetudinário que proíba a celebração de um tratado internacional que possa ser aplicado num território disputado.

206 A questão foi submetida ao Tribunal Internacional de Justiça, mas este não se pronunciou sobre ela no acórdão proferido no processo relativo a Timor-Leste (Portugal c. Austrália, CIJ Recueil 1995, p. 90), pelo facto de, para tal, aquele tribunal ter de decidir da legalidade do comportamento



da República da Indonésia sem que esse Estado tivesse dado o seu consentimento (acórdão Portugal c. Austrália, já referido, n.º 35).

207 A recorrente também apresentou uma carta, datada de 29 de janeiro de 2002, enviada pelo secretário-geral adjunto para os assuntos jurídicos, consultor jurídico da ONU, ao presidente do Conselho de Segurança, em resposta a um pedido de parecer apresentado pelos membros do Conselho de Segurança sobre a legalidade das decisões das autoridades marroquinas a respeito de concursos e da assinatura de contratos de prospeção dos recursos minerais do Sara Ocidental celebrados com sociedades estrangeiras.

208 Nessa carta, o consultor jurídico da ONU passou em revista as regras do direito internacional, a jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça e a prática dos Estados na matéria. Observou, nomeadamente, o seguinte no n.º 24 da sua carta:

«Ainda que limitada, a recente prática dos Estados indica que as potências que [administram um território], e os Estados terceiros, têm a seguinte opinio juris: se os recursos dos territórios não autónomos são explorados em benefício dos povos desses territórios, em seu nome, ou em consulta com os seus representantes, considera-se que esta exploração é compatível com as obrigações que incumbem às potências que [exercem a referida administração] ao abrigo da [Carta das Nações Unidas] e em conformidade com as resoluções da Assembleia Geral, bem como com o princípio da ‘soberania permanente sobre os recursos naturais’ que aí é consagrada.»

209 Foi com esta base que deu a seguinte resposta à questão que lhe foi submetida:

«[A]inda que os contratos objeto do pedido do Conselho de Segurança não sejam por si só ilegais, se as atividades de prospeção e de exploração forem levadas a cabo com desprezo pelos interesses e pela vontade do povo do Sara Ocidental, as mesmas violam os princípios de direito internacional aplicáveis às atividades relativas aos recursos minerais dos territórios não autónomos.» (n.º 25 da sua carta)

210 Daqui resulta que o consultor jurídico da ONU também não considerou que a celebração de um acordo internacional suscetível de ser aplicado num território disputado era proibida pelo direito internacional.

211 Por conseguinte, o presente fundamento improcede, na medida em que deva ser entendido no sentido de que consiste em alegar uma violação, por parte do Conselho, de uma norma de «direito internacional geral» da qual decorre uma proibição absoluta de celebrar acordos internacionais suscetíveis de serem aplicados num território disputado. Os argumentos aduzidos pela recorrente no presente fundamento, na medida em que dizem respeito ao exercício, pelo Conselho, do poder de apreciação de que dispõe, serão analisados nos n.ºs 223 e seguintes, infra.

– Quanto ao décimo primeiro fundamento

212 No décimo primeiro e último fundamento a recorrente invoca várias disposições do projeto de artigos sobre a responsabilidade das organizações internacionais por atuação internacionalmente ilícita, como adotado em 2011 pela Comissão de Direito Internacional da ONU, para alegar que, ao adotar a decisão impugnada, o Conselho responsabiliza internacionalmente a União por factos internacionalmente ilícitos.

213 Este fundamento não traz, contudo, nada de novo em relação à restante argumentação da recorrente. Há que recordar que o presente recurso é um recurso de anulação e não uma ação de indemnização. A questão não é saber se a União é extracontratualmente responsável pela adoção da decisão impugnada, o que pressupõe que esta padeça de ilegalidade. A questão é precisamente de saber se a decisão impugnada está ferida de ilegalidade. Ora, a este respeito, a recorrente não



aduz nenhum argumento novo, limitando-se a reiterar as alegações segundo as quais, em substância, ao celebrar em nome da União o acordo aprovado pela decisão impugnada, o Conselho violou o direito internacional.

214 Por conseguinte, há que julgar este fundamento improcedente.

– Conclusão a respeito da existência de uma proibição absoluta de celebração de acordos internacionais aplicáveis num território disputado

215 Decorre de todas as considerações precedentes que nada nos fundamentos e argumentos da recorrente permite concluir que o direito da União ou o direito internacional proíbe em absoluto a celebração com um Estado terceiro de um acordo que poderia ser aplicado num território disputado.

216 A jurisprudência do Tribunal Geral também confirma esta conclusão.

217 O Tribunal Geral foi chamado a decidir a questão da legalidade de um acordo internacional, celebrado entre a União e outro Estado terceiro e que também podia ser aplicado num território disputado, no processo que deu origem ao acórdão Odigitria/Conselho e Comissão, n.º 164, supra (EU:T:1995:131).

218 Esse acórdão dizia respeito a uma ação de indemnização intentada por uma sociedade proprietária de um barco de pesca que arvorava pavilhão grego e que foi apresado pelas autoridades da Guiné-Bissau por pescar sem licença na zona marítima deste último Estado. Verificou-se que o barco em questão tinha uma licença de pesca emitida pelas autoridades senegalesas, mas que pescava em águas que quer a República do Senegal quer a República da Guiné-Bissau reivindicavam como fazendo parte das respetivas zonas marítimas. A Comunidade Económica Europeia, como na altura existia, celebrara acordos de pesca com aqueles dois Estados terceiros que tinham por objeto a totalidade das suas zonas marítimas. A recorrente nesse processo buscava a reparação, por parte da Comunidade, do prejuízo que alegava ter sofrido devido ao apresamento do seu barco e, neste contexto, invocava a alegada ilegalidade da não exclusão do âmbito de aplicação dos acordos de pesca celebrados entre a Comunidade e cada um dos dois Estados terceiros em questão da zona que era objeto do diferendo entre eles (acórdão Odigitria/Conselho e Comissão, n.º 164, supra, EU:T:1995:131, n.ºs 1 a 13 e 25).

219 O Tribunal Geral considerou que esta omissão não constituía nenhuma ilegalidade. Em substância, concluiu que, no exercício do amplo poder de apreciação de que as instituições da União gozam no domínio das relações externas e no da política agrícola comum (que também abrange as pescas), podiam, sem cometer um erro manifesto de apreciação, decidir que não havia lugar à exclusão da zona em questão dos acordos de pesca celebrados com os dois Estados acima referidos, apesar do diferendo existente entre eles no que respeita às águas reivindicadas como fazendo parte das suas zonas marítimas (v., neste sentido, acórdão Odigitria/Conselho e Comissão, n.º 164, supra, EU:T:1995:131, n.º 38).

220 Do acórdão em questão decorre assim a contrario que a celebração de um acordo assinado entre a União e um Estado terceiro que pode ser aplicado num território disputado não é, de qualquer modo, contrária ao direito da União ou ao direito internacional que a União é obrigada a respeitar.

221 Com efeito, se assim fosse, no n.º 38 do acórdão Odigitria/Conselho e Comissão, n.º 164, supra (EU:T:1995:131), o Tribunal Geral não podia ter-se referido a um poder de apreciação das instituições da União a propósito da questão de saber se havia que incluir a zona contestada entre a República do Senegal e a República da Guiné-Bissau no âmbito de aplicação dos acordos de pesca celebrados com esses dois Estados. Se essa inclusão fosse contrária ao direito da União ou ao direito internacional, que as instituições da União são obrigadas a respeitar, é evidente que as mesmas não dispunham de nenhum poder de apreciação em relação a esta questão.



222 Importa igualmente recordar que também não decorre das considerações que figuram na carta do consultor jurídico da ONU, acima referida nos n.ºs 207 a 210, uma proibição absoluta de celebração de um acordo relativo a um território disputado. Com efeito, o consultor jurídico da ONU salientou em substância que só se a exploração dos recursos naturais do Sara Ocidental fosse levada a cabo «com desprezo pelos interesses e pela vontade do povo» deste território, é que a mesma «viola[ria] os princípios de direito internacional».

Quanto ao poder de apreciação das instituições da União e quanto aos elementos que estas devem ter em conta

223 Atendendo ao exposto e como decorre da jurisprudência acima recordada no n.º 164, deve concluir-se que as instituições da União dispõem de um amplo poder de apreciação no que diz respeito à questão de saber se há ou não que celebrar com um Estado terceiro um acordo que será aplicável num território disputado.

224 Reconhecer-lhes esse poder é ainda mais justificado pelo facto de, como de resto resulta da carta do consultor jurídico da ONU, acima referida, as normas e princípios do direito internacional aplicáveis na matéria serem complexos e imprecisos. Daqui decorre que a fiscalização jurisdicional deve necessariamente limitar-se à questão de saber se a instituição competente da União, no caso vertente o Conselho, ao aprovar a celebração de um acordo como o que foi aprovado pela decisão impugnada, cometeu erros manifestos de apreciação (v., neste sentido, acórdão de 16 de junho de 1998, Racke, C-162/96, Colet., EU:C:1998:293, n.º 52).

225 Assim sendo, em particular nos casos em que uma instituição da União dispõe de um amplo poder de apreciação, para averiguar se a mesma cometeu um erro manifesto de apreciação, o juiz da União deve verificar se esta instituição analisou, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos pertinentes do caso concreto, elementos esses que apoiam as conclusões deles extraídas (acórdãos de 21 de novembro de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Colet., EU:C:1991:438, n.º 14, e de 22 de dezembro de 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Colet., EU:C:2010:803, n.º 57).

226 Ora, como foi acima observado no n.º 125, no essencial, a Frente Polisário critica precisamente o Conselho por, quando adotou a decisão impugnada, não ter analisado previamente os elementos relevantes do caso vertente, em especial a eventual aplicação do acordo cuja celebração foi aprovada pela decisão impugnada ao Sara Ocidental e aos produtos exportados a partir deste território.

227 A este respeito, como observado no n.º 146, supra, embora seja verdade que da Carta dos Direitos Fundamentais, invocada pela recorrente no seu terceiro fundamento, não resulta uma proibição absoluta da União de celebrar um acordo suscetível de ser aplicado num território disputado, não é menos certo que a proteção dos direitos fundamentais da população desse território se reveste de particular importância e que, por conseguinte, constitui uma questão que o Conselho deve analisar antes de aprovar esse acordo.

228 No que em particular toca a um acordo destinado, nomeadamente, a facilitar a exportação para a União de diversos produtos provenientes do território em questão, o Conselho deve analisar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos relevantes para garantir que as atividades de produção dos produtos destinados à exportação não são levadas a cabo em detrimento da população do território em questão nem implicam violações dos seus direitos fundamentais, de entre os quais, nomeadamente, os direitos à dignidade do ser humano, à vida e à integridade do ser humano (artigos 1.º a 3.º da Carta dos Direitos Fundamentais), a proibição da escravidão e do trabalho forçado (artigo 5.º da Carta dos Direitos Fundamentais), a liberdade profissional (artigo 15.º da Carta dos Direitos Fundamentais), a liberdade de empresa (artigo 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais), o direito de propriedade (artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais), o direito a condições de trabalho justas e equitativas, a proibição do trabalho infantil e proteção dos jovens no trabalho (artigos 31.º e 32.º da Carta dos Direitos Fundamentais).



229 As considerações do consultor jurídico da ONU quanto às obrigações decorrentes do direito internacional, como acima resumidas nos n.ºs 208 e 209, conduzem à mesma conclusão.

230 O Conselho alega a este respeito que «[n]ão é por ter celebrado um acordo com um país terceiro que a União é ou pode vir a ser responsável pelas eventuais ações cometidas por este país, quer estas correspondam ou não a violações dos direitos fundamentais».

231 Esta tese é correta, mas ignora o facto de que, se permitir a exportação para os seus Estados-Membros de produtos provenientes deste outro país, fabricados ou obtidos em condições que não respeitam os direitos fundamentais da população do território do qual provêm, a União corre o **risco** de encorajar indiretamente essas violações ou de retirar benefícios delas.

232 Esta consideração é ainda mais relevante no caso de um território, como o Sara Ocidental, que é administrado, de facto, por um Estado terceiro, no caso vertente o Reino de Marrocos, que não está incluído nas fronteiras internacionalmente reconhecidas desse Estado terceiro.

233 Importa igualmente ter em conta o facto de o Reino de Marrocos não ter nenhum mandato, concedido pela ONU ou por outra instância internacional, para administrar este território e de ser pacífico que não transmitiu à ONU informações relativas a este território, como os previstos no artigo 73.º, alínea e), da Carta das Nações Unidas.

234 Este artigo prevê o seguinte:

«Os membros das Nações Unidas que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos ainda não se governem completamente a si mesmos reconhecem o princípio do primado dos interesses dos habitantes desses territórios e aceitam, como missão sagrada, a obrigação de promover no mais alto grau, dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecido na presente Carta, o bem-estar dos habitantes desses territórios, e, para tal fim:
[...]

e) Transmitir regularmente ao secretário-geral, para fins de informação, sujeitas às reservas impostas por considerações de segurança e de ordem constitucional, informações estatísticas ou de outro carácter técnico relativas às condições económicas, sociais e educacionais dos territórios pelos quais são respetivamente responsáveis e que não estejam compreendidos entre aqueles a que se referem os capítulos XII [relativo ao regime internacional de tutela] e XIII [relativo ao Conselho de Tutela].»

235 A falta de comunicação das informações previstas no artigo 73.º, alínea e), da Carta das Nações Unidas pelo Reino de Marrocos em relação ao Sara Ocidental levanta, no mínimo, dúvidas quanto a saber se o Reino de Marrocos reconhece o princípio da primazia dos interesses dos habitantes deste território e a obrigação de favorecer, na medida do possível, a sua prosperidade, como prevê esta disposição. Acresce que resulta dos autos e, nomeadamente, do texto apresentado pela recorrente, concretamente um discurso proferido pelo Rei de Marrocos em 6 de novembro de 2004, que o Reino de Marrocos considera que o Sara Ocidental faz parte do seu território.

236 O Conselho alegou que nenhuma das disposições da decisão impugnada ou do acordo nela aprovado «conduzia a concluir que a exploração dos recursos do Sara Ocidental se realizaria em detrimento dos habitantes do referido território, nem que impedi[ria] o [Reino de] Marrocos de garantir que a exploração dos recursos naturais era conduzida em benefício dos habitantes do Sara Ocidental e no seu interesse».

237 É certo que a Frente Polisário não criticou o Conselho por ter incluído na decisão impugnada termos suscetíveis de conduzir a uma exploração dos recursos do Sara Ocidental em detrimento dos seus habitantes.

238 Todavia, como acima observado no n.º 231, a exportação para a União de produtos provenientes, nomeadamente, do Sara Ocidental é facilitada pelo acordo em questão. Com efeito, tal faz



parte dos objetivos do referido acordo. Por conseguinte, caso se verifique que o Reino de Marrocos explora os recursos do Sara Ocidental em detrimento dos seus habitantes, a celebração do acordo aprovado pela decisão impugnada pode encorajar indiretamente tal exploração.

239 No que diz respeito ao argumento segundo o qual o Reino de Marrocos não está impedido pelos termos do acordo de garantir que a exploração dos recursos naturais do Sara Ocidental é realizada em benefício dos seus habitantes, basta observar que o acordo também não garante uma exploração dos recursos naturais do Sara Ocidental que seja vantajosa para os seus habitantes. O acordo é a este respeito completamente neutro, limitando-se nomeadamente a facilitar a exportação para a União dos produtos do Sara Ocidental, quer provenham ou não de uma exploração vantajosa para os seus habitantes.

240 Na realidade, este argumento do Conselho demonstra que, para ele, é apenas ao Reino de Marrocos que incumbe garantir o carácter vantajoso, para os habitantes da parte do Sara Ocidental que controla, da exploração desses recursos naturais.

241 Ora, tendo nomeadamente em conta o facto de a soberania do Reino de Marrocos sobre o Sara Ocidental não ser reconhecida pela União, nem pelos seus Estados-Membros, nem, em geral, pela ONU, bem como a inexistência de qualquer mandato internacional que possa justificar a presença marroquina nesse território, o Conselho, no âmbito da análise de todos os elementos relevantes do caso vertente com vista ao exercício do seu amplo poder de apreciação a respeito da celebração, ou não, de um acordo com o Reino de Marrocos suscetível de ser igualmente aplicável ao Sara Ocidental, devia, ele próprio, garantir que não havia indícios de uma exploração dos recursos naturais do território do Sara Ocidental, sob controlo de Marrocos, que pudesse fazer-se em detrimento dos seus habitantes e prejudicar os seus direitos fundamentais. O Conselho não pode limitar-se a considerar que incumbe ao Reino de Marrocos garantir que nenhuma exploração desta natureza ocorrerá.

242 A este respeito, importa observar que a Frente Polisário qualifica a exploração dos recursos naturais do Sara Ocidental sob controlo marroquino de «exploração económica cujo objeto é a alteração da estrutura da sociedade sarauí». Acrescenta que informou a ONU dos seus protestos relativos ao projeto do acordo aprovado pela decisão impugnada. Os seus argumentos apresentados no âmbito do quinto e sexto fundamentos (v. n.ºs 159, 169 e 170, *supra*) também vão neste sentido.

243 A Frente Polisário também juntou aos autos um relatório detalhado do seu advogado que contém, nomeadamente, alegações de acordo com as quais, em substância, as explorações agrícolas no Sara Ocidental são controladas por pessoas e empresas estrangeiras não indígenas, exclusivamente orientadas para a exportação e que assentam na extração da água proveniente de bacias não renováveis situadas em profundidade. Nesse relatório, remete-se para um relatório publicado por uma organização não governamental que confirma essas alegações.

244 Não decorre dos argumentos do Conselho nem dos elementos que este último juntou aos autos que o mesmo tenha procedido a uma análise como a acima referida no n.º 241. No que respeita às alegações da Frente Polisário referidas nos n.ºs 242 e 243, *supra*, o Conselho não fez nenhum comentário particular e não as desmentiu, o que leva a pensar que não analisou a questão de saber se a exploração dos recursos naturais do Sara Ocidental sob controlo marroquino era ou não feita em benefício da população deste território.

245 Decorre, todavia, dos elementos invocados pela Frente Polisário que essas alegações foram objeto de uma certa difusão e que lhe foram nomeadamente comunicadas pela ONU. As mesmas não podiam, por conseguinte, ser ignoradas pelo Conselho, sendo certo que a sua verosimilhança devia ter sido analisada por este.

246 Os argumentos do Conselho, acima resumidos nos n.ºs 230 e 236, demonstram pelo contrário que este considera que a questão de saber se a exploração dos recursos do Sara Ocidental é ou



não feita em prejuízo da população local apenas diz respeito às autoridades marroquinas. Ora, pelos motivos expostos nos n.ºs 227 a 233, *supra*, esta tese não pode ser admitida.

247 Daqui resulta que o Conselho não respeitou a sua obrigação de analisar todos os elementos do caso vertente antes da adoção da decisão impugnada. Por conseguinte, importa dar provimento ao recurso e anular a decisão impugnada na parte em que aprova a aplicação do acordo nela visado ao Sara Ocidental.

248 Atendendo a esta conclusão, o Tribunal Geral não tem de se pronunciar sobre a admissibilidade das peças acima mencionadas no n.º 27, cuja tomada em consideração não é necessária no caso vertente.

Quanto às despesas

249 Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Por outro lado, o artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo dispõe que as instituições que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas.

250 No caso vertente, o Conselho e a Comissão foram vencidos. Embora a Frente Polisário apenas tenha pedido a sua condenação nas despesas nas suas observações sobre o articulado de intervenção da Comissão (v. n.º 31, *supra*), importa observar que, segundo jurisprudência, as partes podem apresentar pedidos sobre as despesas posteriormente, inclusivamente na audiência, embora não o tenham feito na petição [v. acórdão de 14 de dezembro de 2006, *Mast-Jägermeister/IHMI — Licorera Zacapaneca (VENADO com quadro e o.)*, T-81/03, T-82/03 e T-103/03, Colet., EU:T:2006:397, n.º 116 e jurisprudência referida].

251 Por conseguinte, há que condenar o Conselho e a Comissão a suportar as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pela Frente Polisário.

Pelos fundamentos expostos,
O TRIBUNAL GERAL (Oitava Secção)
decide:

1) A Decisão 2012/497/UE do Conselho, de 8 de março de 2012, relativa à celebração do Acordo sob forma de Troca de Cartas entre a União Europeia e o Reino de Marrocos respeitante às medidas de liberalização recíprocas em matéria de produtos agrícolas, de produtos agrícolas transformados, de peixe e de produtos da pesca, à substituição dos Protocolos n.ºs 1, 2 e 3 e seus anexos e às alterações do Acordo Euromediterrânico que cria uma Associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e o Reino de Marrocos, por outro, é anulada na parte em que aprova a aplicação do referido acordo ao Sara Ocidental.

2) O Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas, bem como as despesas efetuadas pela Frente Popular para a Libertação de Saguia-el-hamra e Rio de Oro (Frente Polisário).

Assinaturas



VI. Vida familiar e vida profissional - art.º 33.º da CDFUE

Artigo 33.º

Vida familiar e vida profissional

1. É assegurada a proteção da família nos planos jurídico, económico e social.
2. A fim de poderem conciliar a vida familiar e a vida profissional, todas as pessoas têm direito a proteção contra o despedimento por motivos ligados à maternidade, bem como a uma licença por maternidade paga e a uma licença parental pelo nascimento ou adoção de um filho.

Nas «ANOTAÇÕES RELATIVAS À CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (2007/C 303/02)» consta o seguinte:

«O n.º 1 do artigo 33.º baseia-se no artigo 16.º da Carta Social Europeia.

O n.º 2 inspira-se na Directiva 92/85/CEE do Conselho, relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho, e na Directiva 96/34/CE, relativa ao Acordo-Quadro sobre a licença parental celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES. Baseia-se ainda no artigo 8.º (protecção da maternidade) da Carta Social Europeia, com inspiração no artigo 27.º (direito dos trabalhadores com responsabilidades familiares à igualdade de oportunidades e de tratamento) da Carta Social revista. O termo «maternidade» abrange o período compreendido entre a concepção e o aleitamento».

Jurisprudência selecionada:

Ano de 2021:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Oitava Secção) de 25 de fevereiro de 2021, processo C-129/20, EU:C:2021:140 (XI contra Caisse pour l'avenir des enfants) - Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 2010/18/UE — Acordo-Quadro revisto sobre licença parental — Legislação nacional que subordina a concessão do direito a uma licença parental a uma condição de ocupação de um emprego e à inscrição obrigatória enquanto tal do trabalhador no regime de segurança social em causa no momento do nascimento do filho:

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação das cláusulas 1.1, 1.2, 2.1 e da cláusula 2.3, alínea b), do Acordo-Quadro sobre a licença parental, celebrado em 14 de dezembro de 1995, que figura no anexo da Diretiva 96/34/CE do Conselho, de 3 de junho de 1996, relativa ao Acordo-Quadro sobre a licença parental celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES (JO 1996, L 145, p. 4), alterada pela Diretiva 97/75/CE do Conselho, de 15 de dezembro de 1997 (JO 1998, L 10, p. 24; a seguir «Diretiva 96/34»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe XI à Caisse pour l'avenir des enfants (Caixa para o Futuro das Crianças, Luxemburgo) a respeito da recusa desta de conceder a XI o direito a uma licença parental para cuidar dos seus gémeos, com o fundamento de que não ocupava um emprego remunerado no momento do nascimento destes.



Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 96/34

3 A Diretiva 96/34 visava aplicar o Acordo-Quadro sobre licença parental celebrado pela União das Confederações da Indústria e dos Empregadores da Europa (UNICE), pelo Centro Europeu das Empresas de Participação Pública (CEEP) e pela Confederação Europeia dos Sindicatos (CES).

4 A cláusula 1 do referido acordo-quadro, sob a epígrafe «Objeto e âmbito de aplicação», previa:

«1. O presente acordo enuncia prescrições mínimas para facilitar a conciliação das responsabilidades profissionais e familiares dos trabalhadores com filhos.

2. O presente acordo é aplicável a todos os trabalhadores, de ambos os sexos, com um contrato ou uma relação de trabalho definidos na legislação, nas convenções coletivas ou nas práticas vigentes em cada Estado-Membro.»

5 A cláusula 2 do referido acordo-quadro, sob a epígrafe «Licença parental», tinha a seguinte redação:

«1. Por força do presente acordo, e sob reserva do n.º 2 da presente cláusula, é concedido aos trabalhadores de ambos os sexos um direito individual à licença parental, com fundamento no nascimento ou na adoção de um filho, para dele poderem cuidar durante pelo menos três meses até uma determinada idade, que poderá ir até aos oito anos de idade, a definir pelos Estados-Membros e/ou pelos parceiros sociais.

[...]

3. As condições de acesso e as regras de execução da licença parental serão definidas na lei e/ou nas convenções coletivas dos Estados-Membros, no respeito das prescrições mínimas do presente acordo. Os Estados-Membros e/ou os parceiros sociais podem, designadamente:

[...]

b) Fazer depender o direito à licença parental de um período de trabalho e/ou de um período de antiguidade não superior a um ano;

[...]»

Diretiva 2010/18/UE

6 O considerando 1 da Diretiva 2010/18/UE do Conselho, de 8 de março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental celebrado entre a BUSINESSEUROPE, a UEAPME, o CEEP e a CES e que revoga a Diretiva 96/34/CE (JO 2010, L 68, p. 13), prevê:

«O artigo 153.º do Tratado [FUE] permite à União [Europeia] apoiar e completar a ação dos Estados-Membros, entre outros, no domínio da igualdade entre homens e mulheres quanto às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho.»

7 O artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva prevê:

«Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva ou certificar-se de que os parceiros sociais, por acordo, introduziram as disposições necessárias até 8 de março de 2012.

[...]»

8 O artigo 4.º da referida diretiva estabelece:

«A Diretiva 96/34/CE é revogada com efeitos a partir de 8 de março de 2012. [...]»



9 O Acordo-Quadro sobre licença parental (revisto), de 18 de junho de 2009, que figura no anexo da Diretiva 2010/18 (a seguir «Acordo-Quadro revisto») prevê no seu ponto I.8:

«Considerando que as políticas da família devem contribuir para a concretização da igualdade entre homens e mulheres e ser encaradas no contexto da evolução demográfica, dos efeitos do envelhecimento da população, da aproximação entre as gerações, da promoção da participação das mulheres na vida ativa e da partilha das responsabilidades de cuidados entre homens e mulheres».

10 A cláusula 1 do Acordo-Quadro revisto, intitulada «Objeto e âmbito de aplicação», prevê:

«1. O presente acordo estabelece requisitos mínimos para facilitar a conciliação das responsabilidades profissionais e familiares dos trabalhadores com filhos, tendo em conta a diversidade crescente das estruturas familiares e respeitando a legislação, as convenções coletivas e/ou as práticas nacionais.

2. O presente acordo é aplicável a todos os trabalhadores, de ambos os sexos, com um contrato ou uma relação de trabalho definidos na legislação, nas convenções coletivas e/ou nas práticas vigentes em cada Estado-Membro.»

11 A cláusula 2 do Acordo-Quadro revisto, intitulada «Licença parental», dispõe:

«1. Por força do presente acordo, é concedido aos trabalhadores de ambos os sexos um direito individual à licença parental pelo nascimento ou pela adoção de um filho, para dele poderem cuidar até uma determinada idade que poderá ir até aos oito anos, a definir pelos Estados-Membros e/ou pelos parceiros sociais.

2. A licença é concedida por um período mínimo de quatro meses e, no intuito de promover a igualdade de oportunidades e tratamento entre homens e mulheres, deve, em princípio, ser concedida numa base não transferível. Para incentivar uma maior igualdade entre ambos os progenitores no gozo da licença, pelo menos um dos quatro meses não pode ser transferido. [...]»

12 A cláusula 3 do referido Acordo-Quadro revisto, intitulada «Modalidades de aplicação», tem a seguinte redação:

«1. As condições de acesso e as regras de aplicação da licença parental são definidas na lei e/ou nas convenções coletivas dos Estados-Membros, no respeito pelos requisitos mínimos enunciados no presente acordo. Os Estados-Membros e/ou os parceiros sociais podem, designadamente:

[...]

b) Fazer depender o direito à licença parental de um período de trabalho e/ou de um período de antiguidade não superior a um ano; ao aplicar esta cláusula, os Estados-Membros e/ou os parceiros sociais garantem a inclusão neste período, se for caso disso, da soma total de sucessivos contratos a termo com o mesmo empregador, tal como definidos na 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];

[...]»

13 A cláusula 8.4 do mesmo Acordo-Quadro revisto prevê:

«Os Estados-Membros adotam as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à decisão do Conselho [tornando obrigatórias as prescrições do Acordo-Quadro revisto] o mais tardar dois anos após a sua adoção ou asseguram que



os parceiros sociais introduzem as medidas necessárias, mediante acordo, antes do termo da-quele período. [...]»

Direito luxemburguês

14 A Diretiva 96/34 foi transposta para o direito luxemburguês pela Lei de 12 de fevereiro de 1999 Relativa à Execução do Plano de Ação Nacional a Favor do Emprego (Mémorial A 1999, p. 190). Esta lei inseriu, nomeadamente, na Lei Alterada de 16 de abril de 1979 que fixa o Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (Mémorial A 1979, p. 622; a seguir «Lei Alterada de 16 de abril de 1979») um artigo 29.º-A relativo à licença parental. Este artigo prevê, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal:

«É instituída uma licença especial denominada “licença parental”, concedida pelo nascimento ou pela adoção de um ou mais filhos pelos quais são pagos abonos de família e que preencham, no que se refere à pessoa que requer a licença parental, as condições previstas no artigo 2.º, segundo e terceiro parágrafos, da Lei Alterada de 19 de junho de 1985 Relativa aos Abonos de Família e à Criação da Caixa Nacional das Prestações Familiares [(Mémorial A 1985, p. 680)], enquanto os filhos não tiverem completado cinco anos.

Pode requerer uma licença parental qualquer pessoa, a seguir designada “progenitor”, desde que:

[...]

– esteja legalmente ocupada num local de trabalho situado no território do Grão-Ducado do Luxemburgo no momento do nascimento ou do acolhimento do ou dos filhos a adotar, e sem interrupção durante, pelo menos, doze meses consecutivos que antecedem imediatamente o início da licença parental, junto de uma mesma Administração Pública ou de um mesmo organismo público, por um período mensal de trabalho pelo menos igual à metade da duração normal do trabalho aplicável por força da lei e seja detentor desse título durante todo o período da licença parental;

– esteja obrigatoriamente inscrito e de modo contínuo, a um desses títulos, nos termos do artigo 1.º, alíneas 1, 2 e 10, do Code de la sécurité sociale [Código da Segurança Social];

[...]»

15 O artigo 29.º-B da Lei Alterada de 16 de abril de 1979 prevê:

«Cada progenitor que preencha as condições previstas no artigo 29.º-A tem direito, a seu pedido, a uma licença parental de seis meses por filho. [...]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

16 Em 15 de setembro de 2011, XI celebrou com o Grão-Ducado do Luxemburgo um contrato a termo de prestação de serviços de educação do ensino pós-primário que expirava em 26 de janeiro de 2012.

17 Em 26 de janeiro de 2012, na sequência da expiração desse contrato de trabalho a termo, XI deixou de estar inscrita nos organismos de segurança social e foi inscrita pelo seu parceiro sob o regime de cosseguro na sua qualidade de funcionário do Estado.

18 Em 4 de março de 2012, quando estava desempregada, XI foi mãe de gémeos.

19 Em 14 de junho de 2012, XI beneficiou do subsídio de desemprego e foi, por esse facto, novamente inscrita nos organismos de segurança social.



20 Após ter celebrado com o Grão-Ducado do Luxemburgo, em 15 de setembro de 2012 e em 1 de agosto de 2013, dois contratos a termo de prestação de serviços de educação do ensino pós-primário, XI celebrou, em 15 de setembro de 2014, com esse Estado-Membro, um contrato de duração indeterminada relativo aos mesmos serviços.

21 Em 11 de março de 2015, XI apresentou um pedido para beneficiar de uma licença parental com início pretendido em 15 de setembro de 2015.

22 Por Decisão de 20 de março de 2015, este pedido foi indeferido pelo presidente da Caisse nationale des prestations familiales (Caixa Nacional das Prestações Familiares, Luxemburgo), atualmente denominada Caisse pour l'avenir des enfants (Caixa para o Futuro das Crianças), em aplicação do artigo 29.º-A da Lei Alterada de 16 de abril de 1979, que subordina a concessão de uma licença parental à condição de o trabalhador estar legalmente ocupado num local de trabalho e de estar inscrito, a esse título, no regime de segurança social em causa no momento do nascimento do filho, condição que XI não preenchia.

23 XI contestou esta decisão no comité diretor da Caisse nationale des prestations familiales (Caixa Nacional das Prestações Familiares) com o fundamento de que o artigo 29.º-A da Lei Alterada de 16 de abril de 1979 não era conforme com o Acordo-Quadro sobre licença parental que figura no anexo da Diretiva 96/34.

24 Por Decisão de 19 de maio de 2015, o comité diretor da Caisse nationale des prestations familiales (Caixa Nacional das Prestações Familiares) confirmou a Decisão de 20 de março de 2015, considerando que, em substância, uma vez que XI não estava legalmente num local de trabalho e não estava inscrita, a esse título, no regime de segurança social em causa no momento do nascimento dos seus filhos, não tinha o direito de beneficiar de uma licença parental.

25 XI interpôs recurso da Decisão de 19 de maio de 2015 para o Conseil arbitral de la sécurité sociale (Conselho Arbitral da Segurança Social, Luxemburgo) que, por Decisão de 27 de outubro de 2017, concedeu provimento a esse recurso. Considerou, nomeadamente, que o acordo-quadro que figura no anexo da Diretiva 96/34 subordinava o direito a uma licença parental à qualidade de trabalhador e ao nascimento de um filho sem, no entanto, prever a condição de uma ocupação e de uma inscrição obrigatória, a esse título, no regime de segurança social em causa no momento do nascimento desse filho e que a exigência suplementar de uma inscrição nesse regime de segurança social no momento do nascimento da criança era incompatível, nomeadamente, com a exigência desse acordo-quadro de um período de trabalho ou de antiguidade não superior a um ano e da finalidade de facilitar a conciliação da vida profissional e da vida familiar. A Caisse pour l'avenir des enfants (Caixa para o Futuro das Crianças) interpôs recurso da Decisão de 27 de outubro de 2017 para o conseil supérieur de la sécurité sociale (Conselho Superior da Segurança Social, Luxemburgo).

26 Por Acórdão de 17 de dezembro de 2018, o conseil supérieur de la sécurité sociale (Conselho Superior da Segurança Social) revogou a Decisão de 27 de outubro de 2017, considerando que, nomeadamente, na medida em que a cláusula 2.1 do acordo-quadro que figura no anexo da Diretiva 96/34 introduz um direito individual a uma licença parental em razão do nascimento ou da adoção de um filho, o benefício dessa licença estava reservado aos trabalhadores que podiam justificar essa qualidade no momento do nascimento ou da adoção do filho para o qual o benefício da referida licença tinha sido pedido.

27 XI interpôs recurso do Acórdão de 17 de dezembro de 2018 para o órgão jurisdicional de reenvio, que considerou, tendo em conta os fundamentos invocados pelas partes no processo principal, que a solução do litígio que lhe foi submetido dependia da questão de saber se os artigos do acordo-quadro que figuram no anexo da Diretiva 96/34 se opunham à aplicação do artigo 29.º-A da Lei Alterada de 16 de abril de 1979.



28 Nestas circunstâncias, a Cour de cassation du Grand-Duché de Luxembourg (Tribunal de Cassação do Grão-Ducado do Luxemburgo, Luxemburgo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem as cláusulas 1.1., 1.2. e 2.1., [bem como a cláusula] 2.3.[, alínea] b), do Acordo-Quadro sobre licença parental, celebrado em 14 de dezembro de 1995 pelas organizações interprofissionais de vocação geral UNICE, CEEP e CES, aplicado pela Diretiva [96/34], ser interpretadas no sentido de que se opõem à aplicação de uma disposição de direito interno, como o artigo 29.º[-A] da Lei Alterada de 16 de abril de 1979, que fixa o estatuto geral dos funcionários do Estado, na sua versão resultante da Lei de 22 de dezembro de 2006 (Mémorial, A, 2006, [p.] 4838) que faz depender a concessão da licença parental do duplo requisito de o trabalhador estar legalmente ocupado num local de trabalho e, a esse título, inscrito na segurança social, por um lado, sem interrupção durante pelo menos doze meses seguidos imediatamente antes do início da licença parental e, por outro, no momento do nascimento do ou dos filhos ou do acolhimento da ou das crianças a adotar, sendo a observância deste segundo requisito exigida mesmo que o nascimento ou o acolhimento se tenha verificado depois dos doze meses que precedem o início da licença parental?»

Quanto à questão prejudicial

29 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se as cláusulas 1.1, 1.2, 2.1 e a cláusula 2.3, alínea b), do Acordo-Quadro sobre licença parental que figura no anexo da Diretiva 96/34 devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a que a concessão de uma licença parental seja subordinada à dupla condição de o trabalhador estar legalmente ocupado num local de trabalho e estar inscrito, a esse título, no regime de segurança social em causa, em primeiro lugar, durante um período ininterrupto de, pelo menos, doze meses imediatamente antes do início da licença parental e, em segundo lugar, no momento do nascimento ou do acolhimento do ou dos filhos a adotar.

30 Segundo jurisprudência constante, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, instituído pelo artigo 267.º TFUE, cabe a este dar ao órgão jurisdicional nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi apresentado (Acórdão de 21 de outubro de 2020, Eco TLC, C-556/19, EU:C:2020:844, n.º 20 e jurisprudência referida). No caso em apreço, cabe ao Tribunal de Justiça determinar previamente se o litígio no processo principal é regulado pela Diretiva 96/34 ou pela Diretiva 2010/18, que revoga e substitui esta última, bem como, se for caso disso, reformular a questão submetida.

31 A este respeito, importa recordar que uma regra jurídica nova é aplicável a partir da entrada em vigor do ato que a instaura e que, embora esta não seja aplicável às situações jurídicas criadas e definitivamente adquiridas ao abrigo da lei anterior, é aplicável aos efeitos futuros das mesmas e às situações jurídicas novas. Só assim não será, e com ressalva do princípio da não retroatividade dos atos jurídicos, se a regra nova for acompanhada de disposições particulares que determinam especialmente as suas regras de aplicação no tempo. Especialmente, pressupõe-se que as regras processuais são aplicáveis, geralmente, na data em que entram em vigor, diferentemente do que sucede com as regras substantivas, que, habitualmente, são interpretadas no sentido de que só visam as situações adquiridas antes da sua entrada em vigor, na medida em que resulte claramente dos próprios termos, das suas finalidades ou da sua economia que esse efeito lhes deve ser atribuído (Acórdão de 26 de março de 2015, Comissão/Moravia Gas Storage, C-596/13 P, EU:C:2015:203, n.ºs 32 e 33 e jurisprudência referida).

32 No caso em apreço, é facto assente que as condições de concessão de um direito a uma licença parental constituem regras substantivas que se devem aplicar a partir da entrada em vigor do ato que as instaura. Por força do artigo 4.º da Diretiva 2010/18, a Diretiva 96/319 foi revogada com efeitos a partir de 8 de março de 2012. Por outro lado, esta data constituía, em aplicação do artigo



3.º, n.º 1, da Diretiva 2010/18 e da cláusula 8.4 do Acordo-Quadro revisto, a data em que os Estados-Membros deviam dar cumprimento às disposições da Diretiva 2010/18 e desse acordo-quadro ou, sendo caso disso, assegurar-se de que os parceiros sociais tinham adotado as medidas necessárias para o efeito. Por conseguinte, e na medida em que o pedido de XI para beneficiar de uma licença parental foi apresentado em 11 de março de 2015, com início pretendido em 15 de setembro de 2015, esse pedido é regido pelas disposições da Diretiva 2010/18. O facto de os gémeos de XI terem nascido em 4 de março de 2012 não é, a este respeito, relevante. Com efeito, nessa data, XI não tinha apresentado um pedido de licença parental em conformidade com a cláusula 2.3, alínea b), do acordo-quadro que figura no anexo da Diretiva 96/34, conforme transposta para o direito luxemburguês pela Lei Alterada de 16 de abril de 1979.

33 Uma vez que a Diretiva 2010/18 é aplicável ao litígio no processo principal e que as cláusulas 1.1, 1.2, 2.1 e a cláusula 2.3, alínea b), do acordo-quadro que figura no anexo da Diretiva 96/34 correspondem, em substância, às cláusulas 1.1, 1.2, 2.1 e à cláusula 3.1, alínea b), do Acordo-Quadro revisto, há que reformular a questão submetida no sentido de que visa, em substância, a interpretação dessas cláusulas do Acordo-Quadro revisto.

34 A título preliminar, importa recordar que resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, para a interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em consideração não só os termos desta mas igualmente o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação da qual essa disposição faz parte (Acórdãos de 16 de julho de 2015, *Maïstrellis*, C-222/14, EU:C:2015:473, n.º 30, e de 3 de outubro de 2019, *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e o.*, C-197/18, EU:C:2019:824, n.º 48 e jurisprudência referida).

35 No que respeita, em primeiro lugar, à questão de saber se as referidas cláusulas do Acordo-Quadro revisto se opõem a uma legislação nacional que faz depender a concessão de um direito a uma licença parental da ocupação ininterrupta pelo progenitor de um emprego durante um período mínimo de doze meses imediatamente antes do início dessa licença parental, deve notar-se, como resulta da redação da cláusula 3.1, alínea b), do Acordo-Quadro revisto, que os Estados-Membros podem fazer depender a concessão de uma licença parental de um período de trabalho prévio que não pode exceder um ano. Atendendo à utilização dos termos «período de trabalho», na primeira frase desta disposição, e ao facto de esta última prever, na sua segunda frase, que o cálculo desse período é feito tendo em conta a duração total dos contratos a termo sucessivos com o mesmo empregador, os Estados-Membros podem exigir que o referido período seja contínuo. Além disso, uma vez que um pedido de licença parental visa obter por parte do seu requerente uma suspensão da sua relação de trabalho (v., nesse sentido, Acórdão de 19 de setembro de 2013, *Hliddal e Bornand*, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, n.º 53), os Estados-Membros podem exigir que o período de trabalho prévio seja imediatamente anterior ao início da licença parental. Por conseguinte, as cláusulas 1.1, 1.2 e 2.1 assim como a cláusula 3.1, alínea b), do Acordo-Quadro revisto não se opõem a uma legislação nacional que faz depender a concessão de um direito a uma licença parental da ocupação ininterrupta pelo progenitor em causa de um emprego durante um período de, pelo menos, doze meses imediatamente antes do início dessa licença parental.

36 No que respeita, em segundo lugar, à questão de saber se essas cláusulas do Acordo-Quadro revisto se opõem a uma legislação nacional que faz depender a concessão de um direito a uma licença parental da ocupação pelo progenitor de um emprego no momento do nascimento do ou dos filhos ou do acolhimento do ou dos filhos a adotar, há que observar que, nos termos da cláusula 2.1 deste acordo-quadro, o direito a uma licença parental é um direito individual concedido aos trabalhadores, homens ou mulheres, em razão do nascimento ou da adoção de um filho, a fim de permitir a um progenitor cuidar deste até atingir uma certa idade a definir pelos Estados-Membros, mas que não pode ultrapassar os oito anos.

37 Por outro lado, por força das cláusulas 1.1 e 1.2 do Acordo-Quadro revisto, este último enuncia prescrições mínimas destinadas a facilitar a conciliação das responsabilidades profissionais e familiares dos trabalhadores com filhos e aplica-se a todos os trabalhadores, homem ou mulher, que



tenham um contrato ou uma relação de trabalho definidos na legislação, nas convenções coletivas e/ou na prática em vigor em cada Estado-Membro.

38 Além disso, como foi exposto no n.º 35 do presente acórdão, a cláusula 3.1, alínea b), do Acordo-Quadro revisto permite aos Estados-Membros subordinar o direito à licença parental a um período de trabalho e/ou a um período de antiguidade que não pode exceder um ano.

39 Daqui resulta que o nascimento ou a adoção de um filho e o estatuto de trabalhador dos seus progenitores são condições constitutivas de um direito a uma licença parental por força do Acordo-Quadro revisto.

40 Todavia, contrariamente ao que a Caisse pour l'avenir des enfants (Caixa para o Futuro das Crianças) salienta, não se pode deduzir dessas condições constitutivas da concessão de um direito a uma licença parental que os progenitores da criança para a qual essa licença é pedida devem ser trabalhadores no momento do nascimento ou da adoção desta.

41 Com efeito, o contexto e os objetivos do Acordo-Quadro revisto opõem-se a tal interpretação.

42 Como enunciado no considerando 1 da Diretiva 2010/18, esta insere-se no contexto do artigo 153.º TFUE, que permite à União apoiar e completar a ação dos Estados-Membros, entre outros, no domínio da melhoria das condições de vida e de trabalho e no da criação de uma proteção social adequada dos trabalhadores.

43 Por outro lado, como resulta do considerando 8 da Diretiva 2010/18, do primeiro parágrafo do preâmbulo do Acordo-Quadro revisto e do ponto 3 das considerações gerais desse acordo-quadro, que remete para os artigos 23.º e 33.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o referido acordo-quadro tem por objetivo tanto promover a igualdade entre homens e mulheres no que respeita às suas oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho em toda a União como permitir aos pais que trabalham melhorar a conciliação da vida profissional, privada e familiar. Estes objetivos são reafirmados nas cláusulas 1.1 e 2.2 do Acordo-Quadro revisto.

44 Tendo em conta este contexto e estes objetivos, o direito individual de cada progenitor trabalhador a uma licença parental em razão do nascimento ou da adoção de um filho consagrado na cláusula 2.1 do Acordo-Quadro revisto deve ser entendido no sentido de que exprime um direito social da União que reveste particular importância, o qual, de resto, foi inscrito no artigo 33.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais. Consequentemente, esse direito não pode ser interpretado de modo restritivo (v., nesse sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, Lyreco Belgium, C-588/12, EU:C:2014:99, n.º 36 e jurisprudência referida).

45 Assim, foi declarado que, não obstante o facto de o nascimento ser uma condição constitutiva do direito a uma licença parental, esse direito não está ligado à data de nascimento e que não é necessário que o nascimento da criança se tenha verificado posteriormente à entrada em vigor da Diretiva 96/34 num Estado-Membro para que os progenitores dessa criança possam beneficiar de um direito à licença parental em aplicação desta diretiva (v., nesse sentido, Acórdãos de 14 de abril de 2005, Comissão/Luxemburgo, C-519/03, EU:C:2005:234, n.º 47, e de 16 de setembro de 2010, Chatzi, C-149/10, EU:C:2010:534, n.º 50).

46 Excluir os progenitores que, no momento do nascimento ou da adoção do seu filho, não trabalhavam equivaleria a limitar o direito desses progenitores da possibilidade de beneficiarem de uma licença parental num momento posterior da sua vida em que voltam de novo a trabalhar e que dela necessitariam para conciliar as suas responsabilidades familiares e profissionais. Tal exclusão seria, portanto, contrária ao direito individual de cada trabalhador dispor de uma licença parental.

47 Por outro lado, há que observar que a dupla condição imposta pela legislação luxemburguesa — que exige que o trabalhador esteja ocupado num local de trabalho e esteja inscrito, a esse título, não só durante, pelo menos, doze meses consecutivos que precedem imediatamente o início da



licença parental mas também no momento do nascimento ou do acolhimento do ou dos filhos — conduz, na realidade, quando o nascimento ou o acolhimento ocorreu mais de doze meses antes do início da licença parental, ao prolongamento da condição relativa ao período de trabalho e/ou ao período de antiguidade que não pode, contudo, nos termos da cláusula 3.1, alínea b), do acordo-quadro, ser superior a um ano.

48 Por conseguinte, tendo em conta o contexto e os objetivos do Acordo-Quadro revisto, que foram recordados no n.º 43 do presente acórdão, as cláusulas 1.1, 1.2, 2.1 e a cláusula 3.1, alínea b), deste acordo-quadro não podem ser interpretadas no sentido de que um Estado-Membro pode subordinar o direito a uma licença parental de um progenitor à condição de este trabalhar no momento do nascimento ou da adoção do seu filho.

49 Tal interpretação não constitui, contrariamente ao que a Caisse pour l’avenir des enfants (Caixa para o Futuro das Crianças) observa, uma discriminação entre os progenitores que estão desempregados e os progenitores que trabalham no momento do nascimento do filho, uma vez que os primeiros podem organizar-se para cuidar do filho, ao passo que os segundos não podem cuidar dos filhos no momento do nascimento se não beneficiarem de uma licença parental.

50 Com efeito, além do facto de essa argumentação não tomar em consideração a circunstância de as mães beneficiarem de uma licença de maternidade no momento do nascimento do filho, a concessão de uma licença parental não tem por objetivo permitir a um progenitor cuidar do seu filho unicamente no momento do nascimento deste e pouco tempo depois deste, mas também, mais tarde, durante a sua infância que, por força da cláusula 2.1 do Acordo-Quadro revisto, poderá ir até aos oito anos. Daqui resulta que a possibilidade de se organizar para cuidar do seu filho de que um progenitor dispõe no momento do nascimento deste não é pertinente para apreciar a existência de um direito a uma licença parental e que nenhuma discriminação pode ser legitimamente invocada com este fundamento.

51 Tendo em consideração o exposto, há que responder à questão submetida que as cláusulas 1.1, 1.2, 2.1 e a cláusula 3.1, alínea b), do Acordo-Quadro revisto devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional que faz depender a concessão de um direito a uma licença parental da ocupação ininterrupta pelo progenitor em causa de um emprego durante um período de, pelo menos, doze meses imediatamente antes do início da licença parental. Em contrapartida, essas cláusulas opõem-se a uma legislação nacional que faz depender a concessão de um direito a uma licença parental do estatuto de trabalhador do progenitor no momento do nascimento ou da adoção do seu filho.

Quanto às despesas

52 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 (Oitava Secção) declara:

As cláusulas 1.1, 1.2, 2.1 e a cláusula 3.1, alínea b), do Acordo-Quadro sobre licença parental (revisto), de 18 de junho de 2009, que figura no anexo da Diretiva 2010/18/UE do Conselho, de 8 de março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental celebrado entre a BUSINESSSEUROPE, a UEAPME, o CEEP e a CES e que revoga a Diretiva 96/34/CE, devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a uma legislação nacional que faz depender a concessão de um direito a uma licença parental da ocupação ininterrupta pelo progenitor em causa de um emprego durante um período de, pelo menos, doze meses imediatamente antes do início da licença parental.



Em contrapartida, essas cláusulas opõem-se a uma legislação nacional que faz depender a concessão de um direito a uma licença parental do estatuto de trabalhador do progenitor no momento do nascimento ou da adoção do seu filho.

Assinaturas

Ano de 2019:

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Sexta Secção) de 18 de setembro de 2019, processo .º 366/18, EU:C:2019:757 (José Manuel Ortiz Mesonero contra UTE Luz Madrid Centro) - Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 2010/18/UE — Acordo-Quadro revisto sobre licença parental — Regulamentação nacional que sujeita a concessão da licença parental à redução do tempo de trabalho, com uma redução proporcional do salário — Trabalho por turnos com horário variável — Pedido do trabalhador para efetuar o seu trabalho num horário fixo para cuidar dos seus filhos menores — Diretiva 2006/54/CE — Igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de emprego e de trabalho — Discriminação indireta — Inadmissibilidade parcial:

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 8.º, 10.º e 157.º TFUE, do artigo 3.º TUE, do artigo 23.º e do artigo 33.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), bem como do artigo 1.º e do artigo 14.º, n.º 1, 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 atividade profissional (JO 2006, L 204, p. 23), lidos em conjugação com a Diretiva 2010/18/UE do Conselho, de 8 de março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental celebrado entre a BUSINESSEUROPE, a UEAPME, o CEEP e a CES e que revoga a Diretiva 96/34/CE (JO 2010, L 68, p. 13).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe José Manuel Ortiz Mesonero à UTE Luz Madrid Centro a respeito da recusa desta última de lhe conceder o direito de trabalhar num horário fixo para cuidar dos seus filhos.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2006/54

3 Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 2006/54, sob a epígrafe «Objetivo»:

«A presente diretiva visa assegurar a aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no emprego e na atividade profissional.

Para o efeito, contém disposições de aplicação do princípio da igualdade de tratamento em matéria de:

- a) Acesso ao emprego, incluindo a promoção, e à formação profissional;
- b) Condições de trabalho, incluindo remuneração;
- c) Regimes profissionais de segurança social.

A presente diretiva comporta igualmente disposições para garantir maior eficácia a essa aplicação, através do estabelecimento de procedimentos adequados.»



4 O artigo 2.º desta diretiva, sob a epígrafe «Definições», enuncia, no seu n.º 1:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

b) “Discriminação indireta”: sempre que uma disposição, critério ou prática, aparentemente neutro, seja suscetível de colocar pessoas de um determinado sexo numa situação de desvantagem comparativamente com pessoas do outro sexo, a não ser que essa disposição, critério ou prática seja objetivamente justificado por um objetivo legítimo e que os meios para o alcançar sejam adequados e necessários;
[...]

5 O artigo 14.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Proibição de discriminação», prevê, no seu n.º 1:

«Não haverá qualquer discriminação direta ou indireta em razão do sexo, nos setores público e privado, incluindo os organismos públicos, no que diz respeito:

[...]

c) Às condições de emprego e de trabalho, incluindo o despedimento, bem como a remuneração, tal como estabelecido no artigo 141.º [CE].»

Diretiva 2010/18

6 O Acordo-Quadro revisto sobre licença parental, celebrado em 18 de junho de 2009 (a seguir «Acordo-Quadro sobre licença parental»), consta do anexo da Diretiva 2010/18. Os n.ºs 15 e 16 das considerações gerais deste acordo-quadro enunciam:

«15. Considerando que o presente acordo é um acordo-quadro que enuncia requisitos mínimos e disposições sobre licença parental, distinta da licença de maternidade, e sobre faltas ao trabalho por motivo de força maior, remetendo para os Estados-Membros e para os parceiros sociais a criação das condições de acesso e as modalidades de aplicação, a fim de ter em conta a situação de cada Estado-Membro;

16. Considerando que, no presente acordo, o direito à licença parental é um direito individual que não pode, em princípio, ser transferido e que os Estados-Membros podem autorizar a sua transferibilidade; que a experiência demonstra que a impossibilidade de transferir a licença pode levar os pais a optar pelo seu gozo; que, por conseguinte, os parceiros sociais europeu[s] concordam em tornar uma parte da licença não transferível».

7 A cláusula 1 desse acordo-quadro, sob a epígrafe «Objeto e âmbito de aplicação», prevê, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. O presente acordo estabelece requisitos mínimos para facilitar a conciliação das responsabilidades profissionais e familiares dos trabalhadores com filhos, tendo em conta a diversidade crescente das estruturas familiares e respeitando a legislação, as convenções coletivas e/ou as práticas nacionais.

2. O presente acordo é aplicável a todos os trabalhadores, de ambos os sexos, com um contrato ou uma relação de trabalho definidos na legislação, nas convenções coletivas e/ou nas práticas vigentes em cada Estado-Membro.»



8 A cláusula 2 do Acordo-Quadro sobre licença parental, sob a epígrafe «Licença parental», tem a seguinte redação:

«1. Por força do presente acordo, é concedido aos trabalhadores de ambos os sexos um direito individual à licença parental pelo nascimento ou pela adoção de um filho, para dele poderem cuidar até uma determinada idade que poderá ir até aos oito anos, a definir pelos Estados-Membros e/ou pelos parceiros sociais.

2. A licença é concedida por um período mínimo de quatro meses e, no intuito de promover a igualdade de oportunidades e tratamento entre homens e mulheres, deve, em princípio, ser concedida numa base não transferível. Para incentivar uma maior igualdade entre ambos os progenitores no gozo da licença, pelo menos um dos quatro meses não pode ser transferido. As modalidades de aplicação do período não transferível são definidas a nível nacional, mediante legislação e/ou convenções coletivas, tendo em conta as disposições existentes nos Estados-Membros em matéria de licenças.»

9 A cláusula 3 desse acordo-quadro, sob a epígrafe «Modalidades de aplicação», estipula, no seu n.º 1:

«As condições de acesso e as regras de aplicação da licença parental são definidas na lei e/ou nas convenções coletivas dos Estados-Membros, no respeito pelos requisitos mínimos enunciados no presente acordo. Os Estados-Membros e/ou os parceiros sociais podem, designadamente:

a) Decidir se a licença parental é concedida a tempo inteiro ou a tempo parcial, de modo fragmentado ou sob a forma de um sistema de créditos de tempo, em função das necessidades dos empregadores e dos trabalhadores;
[...]

10 A cláusula 6 do referido acordo-quadro, sob a epígrafe «Regresso ao trabalho», enuncia, no seu n.º 1:

«A fim de promover uma melhor conciliação entre vida profissional e familiar, os Estados-Membros e/ou os parceiros sociais tomam as medidas necessárias para garantir que os trabalhadores, ao regressarem da licença parental, possam solicitar alterações ao respetivo horário laboral e/ou organização do trabalho durante um período determinado. Os empregadores devem considerar e dar resposta a pedidos deste tipo, tendo em conta as suas necessidades e as dos trabalhadores.

As modalidades de aplicação do presente número são determinadas de acordo com a legislação, as convenções coletivas e/ou as práticas nacionais.»

Direito espanhol

11 O artigo 34.º, n.º 8, do Real Decreto Legislativo 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 2/2015, que aprova o texto reformulado da Lei relativa ao 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 à data dos fatos no processo principal (a seguir «Estatuto dos Trabalhadores»), enuncia:

«O trabalhador tem o direito de adaptar a duração e a repartição do seu tempo de trabalho para tornar efetivo o seu direito à conciliação da vida pessoal, familiar e profissional nos termos estabelecidos por convenção coletiva ou por acordo com o empregador, respeitando, neste caso, os termos de tal convenção.[...]



12 O artigo 37.º, n.º 6, do Estatuto dos Trabalhadores tem a seguinte redação:

«Quem se ocupar diretamente, por razões de guarda legal, de uma criança com menos de doze anos ou de uma pessoa com deficiência que não exerça uma atividade remunerada tem direito a uma redução do tempo de trabalho de, no mínimo, um oitavo e, no máximo, metade da sua duração, com redução proporcional do salário.

O mesmo direito é concedido a quem se deva ocupar diretamente de um membro da sua família até ao segundo grau ou por afinidade que, devido à sua idade, a um acidente ou a uma doença, não possa cuidar de si próprio e não exerça uma atividade remunerada.

[...]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

13 J. M. Ortiz Mesonero foi contratado pela UTE Luz Madrid Centro, uma união temporária entre a SICE SA, a Urbalux SA, a ImesAPI SA, a Extralux SA e a Citelum Ibérica SA, adjudicatária do contrato de manutenção da iluminação elétrica da cidade de Madrid (Espanha). O contrato de trabalho celebrado entre as duas partes está sujeito à convenção coletiva da indústria metalúrgica de Madrid.

14 J. M. Ortiz Mesonero tem dois filhos, nascidos, respetivamente, nos anos de 2010 e 2014. O seu cônjuge exerce a profissão de advogada.

15 A UTE Luz Madrid Centro recorre a um regime de trabalho por turnos que é, enquanto tal, organizado por equipas: uma equipa da manhã, das 7 h 15 m às 15 h 15 m, uma equipa da tarde, das 15 h 15 m às 23 h 15 m, e uma equipa de noite, das 23 h 15 m às 7 h 15 m. J. M. Ortiz Mesonero trabalha rotativamente entre essas três equipas, com um descanso de dois dias por semana, variáveis em função das planificações elaboradas pelo empregador.

16 Em 26 de março de 2018, J. M. Ortiz Mesonero pediu à UTE Luz Madrid Centro que lhe fosse permitido trabalhar exclusivamente na equipa da manhã, de segunda a sexta-feira, mantendo o mesmo número de horas de trabalho, sem redução do salário, para cuidar dos seus filhos. Esse pedido foi indeferido pelo seu empregador.

17 J. M. Ortiz Mesonero interpôs recurso dessa decisão de indeferimento para o órgão jurisdicional de reenvio, o Juzgado de lo Social n.º 33 de Madrid (Tribunal do Trabalho n.º 33 de Madrid, Espanha).

18 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que J. M. Ortiz Mesonero apresentou o seu pedido de integração na equipa de trabalho da manhã com fundamento no artigo 34.º, n.º 8, do Estatuto dos Trabalhadores. No entanto, esta disposição não foi objeto de aplicação em nenhum acordo entre J. M. Ortiz Mesonero e o seu empregador nem na convenção coletiva da indústria metalúrgica de Madrid. Nestas condições, esse órgão jurisdicional decidiu, em aplicação do Código de Processo Civil espanhol, que habilita o juiz a resolver o processo em conformidade com as normas aplicáveis, mesmo quando estas não tenham sido corretamente invocadas pelas partes no litígio, que o pedido de J. M. Ortiz Mesonero era, na realidade, baseado no artigo 37.º, n.º 6, do Estatuto dos Trabalhadores.

19 Esta última disposição limita-se a prever o direito do trabalhador de obter, a fim de conciliar a vida familiar com a vida profissional, uma redução do tempo ordinário de trabalho e uma redução proporcional do salário.



20 Nos termos da mesma disposição, a possibilidade de o trabalhador pedir um outro período horário, sem que o seu tempo de trabalho e o seu salário sejam reduzidos, não está prevista. Contudo, quando a atividade produtiva se estende por um período horário mais alargado do que o tempo de trabalho que deve ser cumprido pelo trabalhador, é possível, sem reduzir esse tempo de trabalho, adaptar o horário laboral a fim de tornar este compatível com as necessidades familiares. No caso vertente, é esse o caso no que respeita a J. M. Ortiz Mesonero, uma vez que existem três equipas de trabalho por turnos entre as quais o mesmo trabalha rotativamente.

21 O órgão jurisdicional de reenvio indica nomeadamente que, segundo os dados estatísticos elaborados pelo Instituto Nacional de Estadística (Instituto Nacional de Estatística, Espanha) relativos aos censos de 2011, 23,79 % dos trabalhadores do sexo feminino reduziram o seu tempo de trabalho em mais de um mês para cuidar dos seus filhos, face a 2,05 % de trabalhadores do sexo masculino.

22 O órgão jurisdicional de reenvio sustenta que, ainda que a questão prejudicial se baseie no facto de a regulamentação nacional aplicável estabelecer uma discriminação indireta em razão do sexo dos trabalhadores do sexo feminino, a circunstância de, no caso vertente, ser um homem e não uma mulher que pede uma adaptação do seu tempo de trabalho para conciliar a sua vida familiar com a sua vida profissional não pode significar que essa questão seja hipotética. Com efeito, se se constatasse que a referida regulamentação nacional estabelece uma discriminação indireta dos trabalhadores do sexo feminino, os efeitos dessa constatação seriam igualmente aplicáveis aos trabalhadores do sexo masculino que invoquem o direito de conciliar a sua vida familiar com a sua vida profissional.

23 O órgão jurisdicional de reenvio refere igualmente que as disposições relativas à conciliação da vida familiar com a vida profissional estabelecidas pelo legislador espanhol são mais favoráveis do que as previstas pela cláusula 2, n.º 2, do Acordo-Quadro sobre licença parental. No entanto, o seu carácter mais favorável não pode justificar o facto de a aplicação da regulamentação nacional ser contrária ao princípio da igualdade entre os sexos.

24 Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio, referindo-se aos Acórdãos do Tribunal de Justiça de 30 de setembro de 2010, Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:561), de 20 de junho de 2013, Riežniece (C-7/12, EU:C:2013:410), e de 16 de julho de 2015, Maïstrellis (C-222/14, EU:C:2015:473), tem dúvidas quanto à questão de saber se o artigo 37.º, n.º 6, do Estatuto dos Trabalhadores constitui uma situação de discriminação indireta dos trabalhadores do sexo feminino, os primeiros a usufruir da licença parental.

25 Nestas condições, o Juzgado de lo Social n.º 33 de Madrid (Tribunal do Trabalho n.º 33 de Madrid) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Devem os artigos 8.º, 10.º e 157.º [TFUE], o artigo 3.º [TUE], os artigos 23.º e 33.º, n.º 2, da [Carta] e os artigos 1.º e 14.º, n.º 1, da Diretiva [2006/54], todos eles lidos em conjugação com a Diretiva [2010/18], ser interpretados no sentido de que se opõem a uma disposição nacional como o artigo 37.º, n.º 6, do Estatuto dos Trabalhadores, que sujeita o exercício do direito do trabalhador de conciliar a sua vida familiar com a sua vida profissional para prestar cuidados diretos a menores ou familiares a seu cargo[...] à condição de o trabalhador, em qualquer caso, dever para isso reduzir o seu tempo ordinário de trabalho, com a consequente redução proporcional do salário?»



Quanto à questão prejudicial

Quanto à admissibilidade

26 O Governo espanhol, nas suas observações escritas, suscita a inadmissibilidade manifesta da questão prejudicial.

27 Por um lado, esse Governo, referindo-se ao n.º 43 do Acórdão de 30 de setembro de 2010, Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:561), sustenta que, ainda que não se possa excluir que o direito previsto no artigo 37.º, n.º 6, do Estatuto dos Trabalhadores é abrangido pelo conceito de «licença parental» na aceção da Diretiva 2010/18, a decisão de reenvio não expõe o conteúdo das disposições nacionais relativas à licença parental e não especifica as razões pelas quais esse direito deve ser considerado uma licença parental na aceção desta diretiva.

28 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio não explica a relação que o mesmo estabelece entre o artigo 37.º, n.º 6, do Estatuto dos Trabalhadores e o artigo 1.º e o artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva 2006/54, aos quais se refere na sua questão.

29 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, cabe exclusivamente ao juiz nacional que conhece do litígio e que deve assumir a responsabilidade da decisão judicial a tomar 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 por ele submetidas ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas tenham por objeto a interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (Acórdão de 2 de maio de 2019, Asendia Spain, C-259/18, EU:C:2019:346, n.º 15 e jurisprudência referida).

30 Assim, a necessidade de alcançar uma interpretação do direito da União que seja útil ao juiz nacional exige que este defina o quadro factual e regulamentar em que se inserem as questões por ele submetidas ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que essas questões se baseiam. Com efeito, o Tribunal de Justiça está unicamente habilitado a pronunciar-se sobre a interpretação de um texto da União a partir dos fatos que lhe são indicados pelo órgão jurisdicional nacional (Acórdão de 2 de maio de 2019, Asendia Spain, C-259/18, EU:C:2019:346, n.º 17 e jurisprudência referida).

31 O órgão jurisdicional de reenvio deve igualmente indicar as razões precisas que o levaram a interrogar-se sobre a interpretação de certas disposições do direito da União e a considerar necessário submeter questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça. Além disso, é indispensável que o órgão jurisdicional nacional forneça um mínimo de explicações sobre as razões da escolha das disposições do direito da União cuja interpretação solicita e sobre o nexo que o mesmo estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio que lhe é submetido (Acórdão de 2 de maio de 2019, Asendia Spain, C-259/18, EU:C:2019:346, n.º 18 e jurisprudência referida).

32 Essas exigências relativas ao conteúdo de um pedido de decisão prejudicial figuram expressamente no artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, segundo o qual os pedidos de decisão prejudicial contêm «uma exposição sumária do objeto do litígio bem como dos fatos pertinentes, conforme apurados pelo órgão jurisdicional de reenvio, ou, no mínimo, uma exposição dos dados factuais em que as questões assentam», «o teor das disposições nacionais suscetíveis de se aplicar no caso concreto e, sendo caso disso, a jurisprudência nacional pertinente» e «a exposição das razões que conduziram o órgão jurisdicional de reenvio a interrogar-se sobre a interpretação ou a validade de certas disposições do direito da União, bem como o nexo



que esse órgão estabelece entre essas disposições e a legislação nacional aplicável ao litígio no processo principal».

33 No caso em apreço, importa salientar que, nos termos do artigo 37.º, n.º 6, primeiro parágrafo, do Estatuto dos Trabalhadores, quem se ocupar diretamente, por razões de guarda legal, de uma criança com menos de doze anos ou de uma pessoa com deficiência que não exerça uma atividade remunerada tem direito a uma redução do seu tempo de trabalho de, no mínimo, um oitavo e, no máximo, metade da duração desse tempo, com redução proporcional do salário.

34 Em primeiro lugar, quanto à aplicação da Diretiva 2010/18 a um processo como o processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio considera que esta diretiva constitui uma regulamentação aberta, que deve ser completada em cada Estado-Membro, e que o Reino de Espanha escolheu, em conformidade com o artigo 34.º, n.º 8, e com o artigo 37.º, n.º 6, do Estatuto dos Trabalhadores, estabelecer um quadro jurídico mínimo, suscetível de ser melhorado através de acordos coletivos ou individuais. Esse órgão jurisdicional considera, por conseguinte, que o direito do trabalhador, referido no artigo 37.º, n.º 6, do Estatuto dos Trabalhadores, é abrangido pelo conceito de «licença parental» na aceção da Diretiva 2010/18.

35 Dado que o órgão jurisdicional de reenvio estabeleceu assim um nexo entre esta diretiva e o artigo 37.º, n.º 6, do Estatuto dos Trabalhadores, a questão submetida, na medida em que tem por objeto a Diretiva 2010/18, não pode ser julgada inadmissível.

36 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio indica, em substância, que a Diretiva 2010/18 deve ser interpretada à luz do princípio da igualdade entre mulheres e homens e do direito à vida familiar, consagrados no artigo 23.º e no artigo 33.º, n.º 2, da Carta. Por conseguinte, a questão submetida, na medida em que tem por objeto as referidas disposições da Carta, deve ser declarada admissível.

37 Em terceiro lugar, no que respeita à Diretiva 2006/54, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o artigo 37.º, n.º 6, do Estatuto dos Trabalhadores instaura uma discriminação indireta dos trabalhadores do sexo feminino, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), desta diretiva.

38 A este respeito, importa salientar que o referido artigo 37.º, n.º 6, constitui uma regra indistintamente aplicável aos trabalhadores do sexo masculino e do sexo feminino, diversamente da regulamentação nacional em causa nos processos que foram objeto dos Acórdãos de 30 de setembro de 2010, Roca Álvarez (C-104/09, EU:C:2010:561), e de 16 de julho de 2015, Maïstrellis (C-222/14, EU:C:2015:473).

39 Ora, o órgão jurisdicional de reenvio não demonstra, perante tal regra indistintamente aplicável, qual seria a desvantagem especial sofrida, num processo como o processo principal, por um trabalhador do sexo masculino, como J. M. Ortiz Mesonero, se a discriminação indireta em razão do sexo se aplicar aos trabalhadores do sexo feminino.

40 Assim, a constatação de uma discriminação indireta relativamente aos trabalhadores do sexo feminino, admitindo que esta existe, não se afigura pertinente para a resolução do litígio no processo principal. Por conseguinte, a questão submetida, na parte em que se refere à Diretiva 2006/54, é de caráter hipotético e deve ser julgada, a esse título, inadmissível.

41 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio visa igualmente, na sua questão, os artigos 8.º, 10.º e 157.º TFUE e o artigo 3.º TUE.

42 No entanto, esse órgão jurisdicional não especifica os fundamentos que o levaram a interrogar-se sobre a interpretação das referidas disposições nem o nexo que estabelece entre essas



disposições e a legislação nacional em causa no litígio que lhe é submetido. Por conseguinte, não há que interpretar essas mesmas disposições.

43 Tendo em conta as considerações precedentes, há que declarar que a questão prejudicial é, por um lado, admissível na parte em que diz respeito à Diretiva 2010/18, bem como ao artigo 23.º e ao artigo 33.º, n.º 2, da Carta, e, por outro, inadmissível no que diz respeito à Diretiva 2006/54, aos artigos 8.º, 10.º e 157.º TFUE e ao artigo 3.º TUE.

Quanto ao mérito

44 O órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2010/18, bem como o artigo 23.º e o artigo 33.º, n.º 2, da Carta, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê o direito de um trabalhador, para prestar cuidados diretos a menores ou familiares a seu cargo, reduzir o seu tempo ordinário de trabalho, com uma redução proporcional do salário, sem poder, quando o seu regime de trabalho habitual é por turnos com horário variável, beneficiar de um horário laboral fixo, mantendo o seu tempo ordinário de trabalho.

45 A este respeito, há que salientar que, nos termos da cláusula 1, n.º 1, do Acordo-Quadro sobre licença parental, este último estabelece requisitos mínimos para facilitar a conciliação das responsabilidades profissionais e familiares dos trabalhadores com filhos, respeitando a legislação, as convenções coletivas e/ou as práticas nacionais.

46 A única disposição do Acordo-Quadro sobre licença parental relativa à alteração do horário laboral é a cláusula 6, n.º 1, do mesmo, nos termos da qual os Estados-Membros e/ou os parceiros sociais tomam as medidas necessárias para garantir que os trabalhadores, ao «regressarem da licença parental», possam pedir a adaptação do seu horário laboral e/ou do seu ritmo de trabalho durante um período determinado.

47 No caso em apreço, J. M. Ortiz Mesonero, cujo regime de trabalho habitual é por turnos com horário variável, deseja beneficiar de uma alteração do seu horário laboral para poder trabalhar num horário fixo. Não resulta da decisão de reenvio que J. M. Ortiz Mesonero se encontre numa situação de regresso de uma licença parental, na aceção da cláusula 6, n.º 1, desse acordo-quadro.

48 Nestas condições, há que constatar que, no âmbito de um pedido de licença parental, nem a Diretiva 2010/18 nem o Acordo-Quadro sobre licença parental contêm disposições suscetíveis de impor aos Estados-Membros que concedam ao requerente o direito de trabalhar num horário fixo quando o seu regime de trabalho habitual é por turnos com horário variável.

49 No que respeita ao artigo 23.º e ao artigo 33.º, n.º 2, da Carta, importa recordar que as disposições da Carta têm por destinatários, por força do artigo 51.º, n.º 1, desta, os Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da União. O artigo 6.º, n.º 1, TUE e o artigo 51.º, n.º 2, da Carta precisam que as disposições desta última não ampliam o âmbito de aplicação do direito da União para além das competências da União, tal como definidas nos Tratados.

50 A este respeito, resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, quando uma situação jurídica não é abrangida pelo direito da União, o Tribunal de Justiça não tem competência para dela conhecer e as disposições da Carta eventualmente invocadas não podem, por si próprias, servir de base a essa competência (Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, n.º 22, e Despacho de 15 de maio de 2019, Corte dei Conti e o., C-789/18 e C-790/18, não publicado, EU:C:2019:417, n.º 28).



51 No caso em apreço, na medida em que resulta dos n.ºs 40, 42 e 48 do presente acórdão que nem a Diretiva 2010/18 nem nenhuma outra disposição referida na questão prejudicial são aplicáveis ao litígio no processo principal, não se afigura que esse litígio tenha por objeto uma regulamentação nacional que aplique o direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta (v., por analogia, Despacho de 15 de maio de 2019, Corte dei Conti e o., C-789/18 e C-790/18, não publicado, EU:C:2019:417, n.º 29).

52 Por conseguinte, não há que interpretar o artigo 23.º e o artigo 33.º, n.º 2, da Carta.

53 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que a Diretiva 2010/18 deve ser interpretada no sentido de que não se aplica a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê o direito de um trabalhador, para cuidar diretamente de menores ou de familiares que se encontrem a seu cargo, reduzir o seu tempo ordinário de trabalho, com uma redução proporcional do salário, sem poder, quando o seu regime de trabalho habitual é por turnos com horário variável, beneficiar de um horário laboral fixo, mantendo o seu tempo ordinário de trabalho.

Quanto às despesas

54 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:

A Diretiva 2010/18/UE do Conselho, de 8 de março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental celebrado entre a BUSINESSEUROPE, a UEAPME, o CEEP e a CES e que revoga a Diretiva 96/34/CE, deve ser interpretada no sentido de que não se aplica a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê o direito de um trabalhador, para cuidar diretamente de menores ou de familiares que se encontrem a seu cargo, reduzir o seu tempo ordinário de trabalho, com uma redução proporcional do salário, sem poder, quando o seu regime de trabalho habitual é por turnos com horário variável, beneficiar de um horário laboral fixo, mantendo o seu tempo ordinário de trabalho.

Assinaturas»

Ano de 2013:

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 8 de maio de 2013, processo C-87/12, EU:C:2013:291 (Kreshnik Ymeraga e o. contra Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration) - Pedido de decisão prejudicial apresentado pela Cour administrative Citadania da União — Artigo 20.º TFUE — Direito de residência dos nacionais de países terceiros membros da família de um cidadão da União que não fez uso do seu direito de livre circulação — Direitos fundamentais:

Sumário do acórdão, disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=156489&pageInDex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9444728>:

1. A Diretiva 2003/86, relativa ao **direito ao reagrupamento familiar**, e a Diretiva 2004/38, relativa ao **direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros**, não são aplicáveis a **nacionais de países terceiros que requerem um direito de residência para se juntarem a um cidadão da União, membro da**



sua família, que nunca exerceu o seu direito de livre circulação enquanto cidadão da União e que sempre residiu, enquanto cidadão da União, no Estado-Membro de que é nacional.

(cf. n.º 33)

2. O artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que **não se opõe** a que um Estado-Membro recuse a um **nacional de um país terceiro** a residência no seu território, quando esse nacional quiser residir com um membro da sua família que é cidadão da União Europeia, residente nesse Estado-Membro, de que possui a nacionalidade, e que nunca exerceu o seu direito de livre circulação enquanto cidadão da União, **desde que tal recusa não implique, para o cidadão da União em causa, a privação do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo estatuto de cidadão da União.**

A este respeito, **o simples fato de ao referido nacional de um Estado-Membro poder parecer desejável, por razões de ordem económica ou a fim de manter a unidade familiar no território da União**, que membros da sua família que não têm a nacionalidade de um Estado-Membro possam residir com ele no território da União **não basta**, por si só, para considerar que o cidadão da União é obrigado a abandonar o território da União, se tal direito não for concedido.

(cf. n.ºs 38, 45 e disp.)

3. Quando a situação dos membros da família de um cidadão da União, nacionais de um país terceiro, **não é regulada pela Diretiva 2004/38**, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, **nem pela Diretiva 2003/86**, relativa ao direito ao reagrupamento familiar, e que a recusa pelo Estado-Membro de conceder um direito de residência aos membros da família do referido cidadão da União não tem por efeito privar este último do gozo efetivo do essencial dos direitos conferidos pelo estatuto de cidadão da União, esta recusa não pertence ao domínio de execução do direito da União na aceção do artigo 51.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de modo que a conformidade desta recusa com os direitos fundamentais não pode ser examinada à luz dos direitos instituídos por esta última.

Tal constatação não prejudica a questão de saber se, com base num exame à luz das disposições da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, na qual todos os Estados-Membros são partes, não pode ser recusado o direito de residência aos nacionais de países terceiros em causa no âmbito do litígio no processo principal.

(cf. n.ºs 42-44)»

Ano de 2010:

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 16 de setembro de 2010, processo C-149/10, EU:C:2010:534 (Zoi Chatzi contra Ypourgos Oikonomikon) - Política social - Diretiva 96/34/CE - Acordo-quadro sobre a licença parental - Interpretação da cláusula 2, n.º 1, do acordo-quadro - Beneficiário do direito de licença parental - Licença parental em caso de nascimento de gémeos - Conceito de 'nascimento' - Consideração do número de filhos nascidos - Princípio da igualdade de tratamento: acórdão e tomada de posição da Advogada-geral inserido em anotação ao art.º 24.º da CDFUE neste livro.



VII. Segurança social e assistência social - art.º 34.º da CDFUE

Artigo 34.º

Segurança social e assistência social

1. A União reconhece e respeita o direito de acesso às prestações de segurança social e aos serviços sociais que concedem proteção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência ou velhice, bem como em caso de perda de emprego, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais.
2. Todas as pessoas que residam e se desloquem legalmente no interior da União têm direito às prestações de segurança social e às regalias sociais nos termos do direito da União e das legislações e práticas nacionais.
3. A fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais.

Nas «ANOTAÇÕES RELATIVAS À CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (2007/C 303/02)» consta o seguinte:

«O princípio enunciado no n.º 1 do artigo 34.º baseia-se nos artigos 153.º e 156.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como no artigo 12.º da Carta Social Europeia e no ponto 10 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. Deve ser respeitado pela União quando esta exerce as competências que lhe conferem os artigos 153.º e 156.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. A referência aos serviços sociais visa os casos em que esses serviços tenham sido instituídos no intuito de assegurar determinadas prestações, mas não implica de modo algum que tais serviços devam ser instituídos quando não existirem. O termo «maternidade» deve ser entendido na mesma aceção que no artigo anterior.

O n.º 2 baseia-se no n.º 4 do artigo 12.º e no n.º 4 do artigo 13.º da Carta Social Europeia e no ponto 2 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores e reflecte as regras constantes do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e do Regulamento (CEE) n.º 1612/68.

O n.º 3 inspira-se no artigo 13.º da Carta Social Europeia, nos artigos 30.º e 31.º da Carta Social revista e no ponto 10 da Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. Deve ser respeitado pela União no âmbito das políticas fundamentadas no artigo 153.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia».

Jurisprudência selecionada:

Ano de 2024:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 29 de julho de 2024, EU:C:2024:636, Processos apensos C-112/22 e C-223/22 (CU e ND) - «Reenvio prejudicial — Estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração — Diretiva 2003/109/CE — Artigo 11.º, n.º 1, alínea d) — Igualdade de tratamento — Medidas de segurança social, assistência social e proteção social — Condição de residência de, no mínimo, dez anos, dos quais os últimos dois ininterruptamente — Discriminação indireta»:

Resumo, disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=288854&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1166056>



Questionado a título prejudicial pelo Tribunale di Napoli (Tribunal de Primeira Instância de Nápoles, Itália), o Tribunal de Justiça pronuncia-se sobre o princípio da igualdade de tratamento entre os nacionais de países terceiros residentes de longa duração e os nacionais, previsto no artigo 11.º da Diretiva 2003/109 (1), e, mais especificamente, sobre a questão de saber se o acesso a uma medida de segurança social, de assistência social ou de proteção social, na aceção deste artigo 11.º, n.º 1, alínea d), pode estar sujeito a uma condição de residência no Estado-Membro em causa de uma duração mínima de dez anos, sem interrupção nos dois últimos anos.

Em 2020, CU e ND, nacionais de países terceiros residentes de longa duração em Itália, requereram o benefício do «rendimento de cidadania», uma prestação social destinada a assegurar um mínimo de subsistência. Em seguida, foram acusadas de terem falsamente certificado, nos seus pedidos, que preenchiam as condições para a concessão dessa prestação, incluindo a condição de residência mínima de dez anos em Itália, dos quais os últimos dois anos ininterruptamente.

Neste contexto, o Tribunal de Primeira Instância de Nápoles interrogou-se sobre a conformidade com o direito da União desta condição de concessão, que também se aplica aos nacionais italianos. Esse órgão jurisdicional considera que esta exigência dá um tratamento desfavorável aos nacionais de países terceiros, incluindo os que são titulares de autorizações de residência de longa duração, em relação ao tratamento dado aos cidadãos nacionais.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Antes de mais, o Tribunal de Justiça recorda que, quando uma disposição do direito da União, como o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, remete expressamente para a legislação nacional, não lhe compete dar aos termos em causa uma definição autónoma e uniforme no âmbito do direito da União. Todavia, a falta de definições autónomas e uniformes, no âmbito do direito da União, dos conceitos de segurança social, assistência social e proteção social e a remissão para o direito nacional, constante desta disposição, relativa aos referidos conceitos não implicam que os Estados-Membros possam prejudicar o efeito útil da Diretiva 2003/109 quando da aplicação do princípio da igualdade de tratamento previsto nessa disposição. Além disso, ao determinar as medidas de segurança social, assistência social e proteção social definidas nas respetivas legislações nacionais, os Estados-Membros têm de respeitar os direitos e observar os princípios previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), designadamente os enunciados no artigo 34.º da mesma.

Uma vez que tanto o artigo 34.º da Carta como o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 remetem para o direito nacional, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se o «rendimento de cidadania» em causa nos processos principais constitui uma prestação social abrangida pelas prestações previstas na referida diretiva.

O Tribunal de Justiça sublinha, em seguida, que o regime estabelecido pela Diretiva 2003/109 sujeita a aquisição do estatuto de residente de longa duração atribuído ao abrigo desta diretiva a um procedimento específico e, além disso, à obrigação de preencher determinadas condições, entre as quais a exigência de residência legal e ininterrupta de cinco anos no território nacional. Uma vez que este estatuto de residente de longa duração corresponde ao nível de integração mais atingido para os nacionais de países terceiros, justifica que lhes seja garantida a igualdade de tratamento perante os nacionais do Estado-Membro de acolhimento, nomeadamente em matéria de segurança social, assistência social e proteção social.

Depois, no que respeita à condição de residência em causa nos processos principais, o Tribunal de Justiça considera que uma condição de residência de dez anos, dos quais os últimos dois ininterruptamente, é contrária ao artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109.



Com efeito, em primeiro lugar, a diferença de tratamento entre os nacionais de países terceiros residentes de longa duração e os cidadãos nacionais que resulta do facto de uma legislação nacional prever essa condição de residência constitui uma discriminação indireta. Tal condição afeta principalmente os não nacionais, entre os quais figuram, nomeadamente, os nacionais de países terceiros, mas também os interesses dos nacionais italianos que regressam a Itália após um período de residência noutro Estado-Membro. No entanto, uma medida pode ser considerada discriminação indireta, sem que seja necessário que tenha por efeito favorecer todos os cidadãos nacionais ou desfavorecer apenas os nacionais de países terceiros residentes de longa duração, com exclusão dos nacionais.

Em segundo lugar, essa discriminação é, em princípio, proibida, a menos que seja objetivamente justificada.

Todavia, o artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2003/109 prevê, de forma taxativa, as situações em que os Estados-Membros podem derogar, em termos de residência, a igualdade de tratamento entre nacionais de países terceiros residentes de longa duração e cidadãos nacionais. Assim, fora destas situações, uma diferença de tratamento entre estas duas categorias de nacionais constitui, por si só, uma violação do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), desta diretiva.

Concretamente, uma diferença de tratamento entre os nacionais de países terceiros residentes de longa duração e os nacionais do Estado-Membro em causa não pode ser justificada pelo facto de se encontrarem numa situação diferente em razão das respetivas ligações com esse Estado-Membro.

Com efeito, o período de residência legal e ininterrupta de cinco anos previsto na Diretiva 2003/109 para poder obter o estatuto de residente de longa duração comprova o «enraizamento da pessoa no país». Deve, assim, ser considerado suficiente para que essa pessoa tenha direito, após a aquisição do estatuto de residente de longa duração, à igualdade de tratamento perante os cidadãos nacionais, designadamente em matéria de segurança social, assistência social e proteção social, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da referida diretiva.

Por conseguinte, um Estado-Membro não pode prolongar unilateralmente o período de residência exigido para que esse residente de longa duração possa beneficiar do direito garantido por esta disposição.

Por último, no que respeita à sanção penal prevista na legislação nacional por falsas declarações sobre as condições de acesso à prestação social em causa, o Tribunal de Justiça recorda que um dispositivo sancionatório nacional é incompatível com as disposições da Diretiva 2003/109, quando é imposto para assegurar o cumprimento de uma obrigação que, em si mesma, não é conforme com essas disposições. Atendendo ao exposto, o Tribunal de Justiça declara que o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, lido à luz do artigo 34.º da Carta, se opõe à legislação de um Estado-Membro que faz depender o acesso dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração a uma medida de segurança social, de assistência social ou de proteção social da condição, que também se aplica aos nacionais desse Estado-Membro, de residirem no referido Estado-Membro há pelo menos dez anos, dos quais os últimos dois ininterruptamente, e que pune com sanção penal quaisquer falsas declarações relativas a esta condição de residência.

Nota:

1 Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004, L 16, p. 44).



Ano de 2021:

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 30 de setembro de 2021, processo C-130/19, EU:C:2021:782 (Tribunal de Contas Europeu contra Karel Pinxten) - Artigo 286.º, n.º 6, TFUE — Violação dos deveres decorrentes do cargo de membro do Tribunal de Contas Europeu — Perda do direito a pensão — Direito a uma tutela jurisdicional efetiva — Regularidade do inquérito do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) — Procedimento interno ao Tribunal de Contas — Atividade incompatível com as funções de membro do Tribunal de Contas — Despesas de deslocação em serviço e ajudas de custo diárias — Despesas de representação e de receção — Utilização da viatura de serviço — Recurso aos serviços de um motorista — Conflito de interesses — Proporcionalidade da sanção:**

Resumo**Disponível em:**

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=246961&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9610>

O Tribunal de Justiça considera que um antigo membro do Tribunal de Contas Europeu violou os deveres decorrentes do seu cargo nessa instituição. Perde dois terços do seu direito a pensão

K. Pinxten foi membro do Tribunal de Contas Europeu de 1 de março de 2006 a 30 de abril de 2018, tendo cumprido dois mandatos.

A este título, K. Pinxten beneficiou, nomeadamente, do reembolso de diversas despesas e de uma viatura de serviço. Por outro lado, entre o ano de 2006 e o mês de março de 2014, o Tribunal de Contas disponibilizou a K. Pinxten um motorista.

O Tribunal de Contas indicou que, durante o ano de 2016, recebeu informações sobre várias irregularidades graves imputadas a K. Pinxten. Em 18 de julho de 2016, K. Pinxten foi informado da denúncia feita a seu respeito.

Em 14 de outubro de 2016, o secretário-geral do Tribunal de Contas, a pedido do presidente dessa instituição, remeteu ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) um processo relativo às atividades de K. Pinxten que originaram despesas possivelmente indevidas a cargo do orçamento da União.

Em 2 de julho de 2018, o Tribunal de Contas recebeu o relatório final do OLAF que encerrou o inquérito. Este relatório concluiu, em relação a K. Pinxten, por uma utilização abusiva dos recursos do Tribunal de Contas no âmbito de atividades alheias às suas funções, por uma utilização abusiva de cartões de combustível e do contrato de seguro automóvel da sua viatura de serviço, por ausências injustificadas, pela falta de declaração de atividades externas, pela transmissão de informações confidenciais e pela existência de conflitos de interesses. Além disso, considerando que alguns dos factos apurados no inquérito podem configurar infrações penais, o OLAF transmitiu informações e as suas recomendações às autoridades judiciais do Luxemburgo.

Após ter transmitido ao Tribunal de Contas observações escritas, K. Pinxten foi ouvido, em 26 de novembro de 2018, pelos membros desta instituição no âmbito de uma sessão restrita. Em 29 de novembro de 2018, durante uma sessão restrita, o Tribunal de Contas decidiu submeter o caso de K. Pinxten ao Tribunal de Justiça em aplicação do artigo 286.º, n.º 6, TFUE (1).

Paralelamente, tendo em conta as informações transmitidas pelo OLAF, o procureur d'État (Procurador de Estado) junto do Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Tribunal de Primeira Instância do Luxemburgo) pediu ao Tribunal de Contas, por carta de 1 de outubro de 2018, o levantamento da imunidade de K. Pinxten. O pedido foi deferido por essa instituição em 15 de novembro de 2018.



Com a sua ação, intentada em 15 de fevereiro de 2019, o Tribunal de Contas pede ao Tribunal de Justiça que declare que K. Pinxten deixou de cumprir os deveres decorrentes do cargo e, conseqüentemente, aplique a sanção prevista no artigo 286.º, n.º 6, TFUE.

Acidindo em Tribunal Pleno, a sua formação mais solene, o Tribunal de Justiça declara que K. Pinxten violou os deveres decorrentes do cargo de membro do Tribunal de Contas no que respeita:

- ao exercício não declarado e ilegal de uma atividade no órgão dirigente de um partido político;
- à utilização abusiva dos recursos do Tribunal de Contas para financiar atividades sem ligação com as funções de membro dessa instituição na medida indicada no acórdão;
- à utilização de um cartão de combustível para adquirir combustível destinado a veículos pertencentes a terceiros; e
- à criação de um conflito de interesses no âmbito de uma relação com o responsável de uma entidade auditada.

Em contrapartida, o Tribunal de Justiça julgou improcedentes as acusações apresentadas pelo Tribunal de Contas relativas:

- ao exercício supostamente não declarado e ilegal de uma atividade de gestão de uma sociedade civil imobiliária;
- à conservação e utilização de um cartão de combustível por um filho de K. Pinxten quando já não era membro do seu agregado familiar;
- a alegações de falsas declarações de sinistro ao seguro no âmbito de acidentes envolvendo a viatura de serviço e o motorista afeto ao gabinete de K. Pinxten.

À luz destas constatações, o Tribunal de Justiça decide que K. Pinxten perde dois terços do seu direito a pensão a partir da data da prolação do acórdão no presente processo, a saber, 30 de setembro de 2021.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Quanto à admissibilidade da ação, o Tribunal de Justiça rejeita sucessivamente todos os argumentos de K. Pinxten relativos, primeiro, à incompatibilidade do processo com o direito a uma proteção jurisdicional efetiva, segundo, à irregularidade do inquérito do OLAF, terceiro, à irregularidade do procedimento no Tribunal de Contas para autorizar a propositura da ação no Tribunal de Justiça e, quarto, ao atraso com que a ação foi intentada. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça declara que a referida ação é admissível.

Quanto ao mérito da ação, após ter recordado a natureza dos deveres decorrentes do cargo de membro do Tribunal de Contas, o Tribunal de Justiça sublinha que o conceito de «deveres decorrentes do cargo», na aceção do artigo 286.º, n.º 6, TFUE, deve ser entendido em sentido amplo. Tendo em conta as elevadas responsabilidades de lhes são confiadas, importa que os membros do Tribunal de Contas observem as normas mais rigorosas em matéria de comportamento e façam prevalecer em todas as circunstâncias o interesse geral da União não só sobre os interesses nacionais mas também sobre interesses pessoais. Nesta perspetiva, os deveres dos membros do Tribunal de Contas enunciados pelo direito primário são reproduzidos e concretizados nas regras internas adotadas por essa instituição, as quais esses membros são obrigados cumprir rigorosamente.

Neste contexto, o Tribunal de Justiça deve examinar todos os elementos de prova que lhe foram submetidos, tanto pelo Tribunal de Contas, a quem compete provar a existência do incumprimento que imputa a K. Pinxten, como por este último. O Tribunal de Justiça deve, nomeadamente, apreciar a exatidão material e a fiabilidade desses elementos, a fim de determinar se são suficientes



para declarar um incumprimento de um certo grau de gravidade na aceção do artigo 286.º, n.º 6, TFUE.

Assim, após ter examinado todos os elementos de prova submetidos pelo Tribunal de Contas e por K. Pinxten, o Tribunal de Justiça declara que, ao exercer uma atividade não declarada no órgão dirigente de um partido político, incompatível com as suas funções de membro do Tribunal de Contas, ao utilizar de forma abusiva os recursos dessa instituição para financiar atividades sem ligação com as funções de membro desta última (2) e ao agir de forma suscetível de criar um conflito de interesses com uma entidade auditada, K. Pinxten tornou-se responsável por incumprimentos de um grau de gravidade significativo e, consequentemente, violou os deveres decorrentes do cargo de membro da referida instituição, na aceção do artigo 286.º, n.º 6, TFUE.

Segundo o Tribunal de Justiça, a violação destes deveres implica, em princípio, a aplicação de uma sanção por força desta disposição. Nos termos da mesma, o Tribunal de Justiça pode aplicar uma sanção de demissão compulsiva ou de perda do direito a pensão do interessado ou de quaisquer outros benefícios que a substituam.

Na falta de precisão, no artigo 286.º, n.º 6, TFUE, sobre a extensão da perda do direito a pensão prevista nesta disposição, o Tribunal de Justiça pode declarar a sua perda total ou parcial. Esta sanção deve, todavia, ser proporcionada à gravidade das violações dos deveres decorrentes do cargo de membro do Tribunal de Contas declaradas verificadas pelo Tribunal de Justiça.

A este respeito, o Tribunal de Justiça salienta que uma série de circunstâncias são suscetíveis de demonstrar que as irregularidades imputáveis a K. Pinxten têm uma gravidade de um grau particularmente elevado. Assim, durante os seus dois mandatos de membro do Tribunal de Contas, K. Pinxten, antes de mais, violou deliberada e reiteradamente as regras aplicáveis nessa instituição, infringindo assim, de forma sistemática, os deveres mais fundamentais decorrentes do seu cargo. Em seguida, K. Pinxten tentou frequentemente dissimular essas violações das referidas regras. Além disso, as irregularidades cometidas por K. Pinxten tinham, em larga medida, por efeito contribuir para o seu enriquecimento pessoal. Acresce que o comportamento adotado por K. Pinxten causou ao Tribunal de Contas um prejuízo importante não só no plano financeiro mas também no que respeita à sua imagem e à sua reputação. Por último, a função específica que incumbe ao Tribunal de Contas, encarregado de examinar a legalidade e a regularidade das despesas da União e de garantir a boa gestão financeira (3), aumenta ainda mais a gravidade das irregularidades cometidas por K. Pinxten.

Todavia, o Tribunal de Justiça observa que outros elementos são suscetíveis de atenuar a responsabilidade de K. Pinxten. Por um lado, adquiriu o seu direito a pensão a título do trabalho que prestou durante doze anos de serviço no Tribunal de Contas. Ora, a qualidade desse trabalho não foi posta em causa, uma vez que K. Pinxten foi mesmo eleito pelos seus pares para a função de decano da Câmara III do Tribunal de Contas a partir de 2011. Por outro lado, embora as infrações cometidas por K. Pinxten aos deveres decorrentes do cargo sejam, antes de mais, opções pessoais cuja incompatibilidade com os deveres mais fundamentais decorrentes do seu cargo não podia ignorar, não é menos verdade que a perpetuação dessas irregularidades foi favorecida pela imprecisão das regras internas dessa instituição e permitida pelas deficiências dos controlos por ela implementados.

Tendo em conta todos os elementos examinados, o Tribunal de Justiça considera que se fará uma justa apreciação das circunstâncias do caso concreto declarando a perda de dois terços do direito a pensão de K. Pinxten a partir da data da prolação do acórdão no presente processo.

NOTAS:

1 O artigo 286.º, n.º 6, TFUE dispõe: «Os membros do Tribunal de Contas só podem ser afastados das suas funções, ou privados do direito a pensão ou de quaisquer outros benefícios que a substituam, se o Tribunal de Justiça declarar verificado, a pedido do Tribunal de Contas,



que deixaram de corresponder às condições exigidas ou de cumprir os deveres decorrentes do cargo.»

2 Série de irregularidades ligadas às despesas de deslocação em serviço e às ajudas de custo diárias, às despesas de representação e de receção, bem como à utilização da viatura de serviço e ao recurso aos serviços de um motorista.

3 Artigo 287.º, n.º 2, TFUE

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 2 de setembro de 2021, processo C-350/20, EU:C:2021:659 (O.D. e o. contra Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)) - Reenvio prejudicial — Diretiva 2011/98/UE — Direitos dos trabalhadores de países terceiros titulares de uma autorização única — Artigo 12.º — Direito à igualdade de tratamento — Segurança social — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Coordenação dos sistemas de segurança social — Artigo 3.º — Prestações de maternidade e de paternidade — Prestações familiares — Regulamentação de um Estado-Membro que exclui os nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única do direito de beneficiarem de um subsídio de nascimento e de um subsídio de maternidade:

Resumo

Disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=245550&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=11357>

Os nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única de trabalho obtida ao abrigo da legislação italiana que transpõe uma diretiva da União têm direito de beneficiar de um subsídio de nascimento e de um subsídio de maternidade como os previstos pela regulamentação italiana.

As autoridades italianas recusaram conceder um subsídio de nascimento e um subsídio de maternidade a vários nacionais de países terceiros que residem legalmente em Itália e que são titulares de uma autorização única de trabalho obtida ao abrigo da legislação italiana que transpõe a Diretiva 2011/98 (1). Esta recusa foi justificada pelo facto de, contrariamente ao que é exigido pela Lei n.º 190/2014 e pelo Decreto Legislativo n.º 151/2001, estas pessoas não serem titulares do estatuto de residente de longa duração.

Com efeito, nos termos da Lei n.º 190/2014, que institui um subsídio de nascimento por cada filho nascido ou adotado, o subsídio é pago mensalmente aos nacionais italianos, aos nacionais de outros Estados-Membros bem como aos nacionais de países terceiros que sejam titulares de um título de residência para residentes de longa duração, para encorajar a natalidade e contribuir para as despesas para a apoiar. O Decreto Legislativo n.º 151/2001 reconhece ainda o direito de beneficiar do subsídio de maternidade, por cada filho nascido ou adotado a partir de 1 de janeiro de 2001 ou por qualquer menor colocado numa instituição com vista a futura adoção ou adotado sem ter sido colocado numa instituição, às mulheres que residam em Itália, que sejam nacionais deste Estado-Membro ou de outro Estado-Membro da União ou que sejam titulares de um título de residência para residentes de longa duração.

Os nacionais de países terceiros em causa contestaram aquela recusa nos órgãos jurisdicionais italianos. No âmbito destes litígios, a Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália), por considerar que este regime do subsídio de nascimento viola nomeadamente várias disposições da Constituição italiana, submeteu à Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Itália) questões de constitucionalidade relativas à Lei n.º 190/2014, por esta lei subordinar a concessão do subsídio aos nacionais de países terceiros à condição de serem titulares do estatuto de residen-



tes de longa duração. Pelas mesmas razões, também foi submetida a este último órgão jurisdicional uma questão de constitucionalidade sobre o Decreto Legislativo n.º 151/2001, relativo ao subsídio de maternidade.

Por considerar que a proibição das discriminações arbitrárias e a proteção da maternidade e da infância, asseguradas pela Constituição italiana, devem ser interpretadas à luz das indicações vinculativas dadas pelo direito da União, a Corte costituzionale pediu ao Tribunal de Justiça que especifique o âmbito do direito de acesso às prestações sociais reconhecido pelo artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e pelo direito à igualdade de tratamento no âmbito da segurança social concedido pelo artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98 aos trabalhadores nacionais de países terceiros (2).

No seu acórdão, proferido em formação de Grande Secção, **o Tribunal de Justiça confirma o direito de os nacionais de países terceiros titulares de uma autorização única beneficiarem, em conformidade com o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98, de um subsídio de nascimento e de um subsídio de maternidade conforme previstos pela regulamentação italiana.**

Apreciação do Tribunal de Justiça

Num primeiro momento, o Tribunal especifica que, na medida em que o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), da Diretiva 2011/98 concretiza o direito de acesso às prestações de segurança social previsto no artigo 34.º, n.ºs 1 e 2, da Carta dos Direitos Fundamentais, há que examinar a questão relativa à conformidade da regulamentação italiana com o direito da União à luz apenas desta diretiva.

Num segundo momento, na medida em que o âmbito de aplicação desta disposição da diretiva, que remete para o Regulamento n.º 883/2004 (3), é determinado por este último, o Tribunal verifica se o subsídio de nascimento e o subsídio de maternidade em causa constituem prestações abrangidas pelos ramos da segurança social enumerados no artigo 3.º, n.º 1, deste regulamento.

No que se refere ao subsídio de nascimento, o Tribunal nota que este subsídio é concedido automaticamente às famílias que preenchem determinados critérios objetivos legalmente definidos, independentemente de qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais do requerente. Trata-se de uma prestação em espécie destinada nomeadamente, através de uma contribuição pública para o orçamento familiar, a atenuar os encargos decorrentes do sustento de um filho recentemente nascido ou adotado. O Tribunal daqui conclui que este subsídio constitui uma prestação familiar, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea j), do Regulamento n.º 883/2004.

Relativamente ao subsídio de maternidade, o Tribunal salienta que este é concedido ou recusado tendo em conta, além da circunstância de não ser concedido um abono de maternidade em virtude de uma relação de trabalho ou do exercício de uma profissão liberal, os recursos do agregado familiar de que a mãe faz parte com base num critério objetivo e legalmente definido, a saber, o indicador da situação económica, sem que a autoridade competente possa tomar em consideração outras circunstâncias pessoais. Por outro lado, este subsídio reporta-se ao ramo da segurança social referido no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 883/2004.

O Tribunal conclui que o subsídio de nascimento e o subsídio de maternidade fazem parte dos ramos da segurança social em relação aos quais os nacionais de países terceiros visados no artigo 3.º, n.º 1, alíneas b) e c), da Diretiva 2011/98 beneficiam do direito à igualdade de tratamento previsto por esta diretiva.



Na medida em que a Itália não fez uso da faculdade conferida pela Diretiva aos Estados-Membros de limitar a igualdade de tratamento (4), o Tribunal considera que a regulamentação nacional que exclui estes nacionais de países terceiros do direito de beneficiarem dos referidos subsídios não é conforme com o artigo 12.º, n.º 1, alínea e), desta diretiva.

NOTAS:

1 Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro (JO 2011, L 343, p. 1).

2 Estes trabalhadores são os que são visados no artigo 3.º, n.º 1, alíneas b) e c), da referida diretiva, a saber, primeiro, os nacionais de países terceiros que tenham sido admitidos num Estado-Membro para fins não relacionados com o trabalho, que estejam autorizados a trabalhar e que possuam um título de residência emitido em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho, de 13 de junho de 2002, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros (JO 2002, L 157, p. 1) e, segundo, os nacionais de países terceiros que tenham sido admitidos num Estado-Membro para efeitos de trabalho.

3 Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2004, L 166, p. 1, e retificação JO 2004, L 200, p. 1).

4 Esta faculdade está prevista no artigo 12.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2011/98.

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) de 10 de junho de 2021, processo C-94/20, EU:C:2021:477 (Land Oberösterreich contra KV) - Reenvio prejudicial — Diretiva 2003/109/CE — Estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração — Artigo 11.º — Direito à igualdade de tratamento em matéria de segurança social, assistência social e proteção social — Exceção ao princípio da igualdade de tratamento em matéria de assistência social e proteção social — Conceito de “prestações sociais de base” — Diretiva 2000/43/CE — Princípio da igualdade de tratamento entre pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica — Artigo 2.º — Conceito de discriminação — Artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Regulamentação de um Estado-Membro que sujeita a atribuição de um subsídio de habitação aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração à condição de que estes provem, da forma determinada por essa regulamentação, que têm conhecimentos de base da língua desse Estado-Membro:**

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 11.º da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004, L 16, p. 44), do artigo 2.º da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica (JO 2000, L 180, p. 22), e do artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe KV ao Land Oberösterreich (Land da Alta Áustria, Áustria) a respeito de um pedido de indemnização do prejuízo que KV alega ter sofrido devido à recusa de atribuição de um subsídio de habitação (a seguir «subsídio de habitação»).



Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2000/43

3 O artigo 1.º da Diretiva 2000/43, sob a epígrafe «Objetivo», enuncia:

«A presente diretiva tem por objetivo estabelecer um quadro jurídico para o combate à discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica, com vista a pôr em prática nos Estados-Membros o princípio da igualdade de tratamento.»

4 O artigo 2.º desta diretiva, sob a epígrafe «Conceito de discriminação», especifica:

«1. Para efeitos da presente diretiva, entende-se por “princípio da igualdade de tratamento” a ausência de qualquer discriminação, direta ou indireta, em razão da origem racial ou étnica.

2. Para os efeitos do n.º 1:

a) Considera-se que existe discriminação direta sempre que, em razão da origem racial ou étnica, uma pessoa seja objeto de tratamento menos favorável que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável;

b) Considera-se que existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloque pessoas de uma dada origem racial ou étnica numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas, a não ser que essa disposição, critério ou prática seja objetivamente justificada por um objetivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários.

[...]»

5 O artigo 3.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Âmbito», dispõe, no seu n.º 2:

«A presente diretiva não inclui as diferenças de tratamento baseadas na nacionalidade e não prejudica as disposições e condições relativas à entrada e residência de nacionais de países terceiros e pessoas apátridas no território dos Estados-Membros, nem qualquer tratamento que decorra do estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros e das pessoas apátridas em causa.»

Diretiva 2003/109

6 Os considerandos 2, 4, 12 e 13 da Diretiva 2003/109 enunciam:

«(2) Aquando da reunião extraordinária de Tampere [(Finlândia)], de 15 e 16 de outubro de 1999, o Conselho Europeu proclamou que o estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros deveria aproximar-se do estatuto dos nacionais dos Estados-Membros e que uma pessoa que resida legalmente num Estado-Membro, durante um período a determinar, e seja titular de uma autorização de residência de longa duração deveria beneficiar neste Estado-Membro de um conjunto de direitos uniformes tão próximos quanto possível dos que gozam os cidadãos da União Europeia.

[...]

(4) A integração dos nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração nos Estados-Membros constitui um elemento-chave para promover a coesão económica e social, que é um dos objetivos fundamentais da [União Europeia] consagrado no Tratado [FUE].

[...]

(12) A fim de constituir um verdadeiro instrumento de integração na sociedade em que se estabeleceu o residente de longa duração, este deverá ser tratado em pé de igualdade com



os cidadãos do Estado-Membro num amplo leque de domínios económicos e sociais, de acordo com as condições relevantes definidas na presente diretiva.

(13) No que diz respeito à assistência social, a possibilidade de limitar o acesso dos residentes de longa duração às prestações sociais de base deverá ser entendida no sentido de que este conceito abrange, pelo menos, o rendimento mínimo de subsistência, a assistência em caso de doença, a gravidez, a assistência parental e os cuidados de longo prazo. As regras em matéria de concessão destas prestações deverão ser determinadas pela legislação nacional.»

7 Nos termos do artigo 2.º desta diretiva, sob a epígrafe «Definições»:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

a) “Nacional de um país terceiro”: qualquer pessoa que não seja um cidadão da União na aceção do n.º 1 do artigo [20.º] [TFUE];

*b) “Residente de longa duração”: qualquer nacional de um país terceiro que seja titular do estatuto de residente de longa duração estabelecido nos artigos 4.º a 7.º [desta diretiva];
[...]*»

8 O artigo 11.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Igualdade de tratamento», dispõe:

«1. O residente de longa duração beneficia de igualdade de tratamento perante os nacionais em matéria de:

[...]

d) Segurança social, assistência social e proteção social, tal como definidas na legislação nacional;

[...]

4. Os Estados-Membros podem limitar às prestações sociais de base a igualdade de tratamento no que diz respeito à assistência social e à proteção social.

[...]»

Direito austríaco

OöWFG

9 O Land da Alta Áustria atribui o subsídio de habitação, cujas condições de atribuição eram reguladas pelas seguintes disposições da oberösterreichisches Wohnbauförderungsgesetz (Lei relativa ao Apoio à Construção de Habitação na Alta Áustria) (LGB1. 6/1993), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «oöWFG»). O § 6 da oöWFG previa:

«[...]

9. O apoio previsto nesta lei é atribuído a cidadãos austríacos, a nacionais de um Estado-Membro do [Espaço Económico Europeu (EEE)] e a cidadãos da União e aos membros das suas famílias na aceção da Diretiva 2004/38/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77)]. A menos que uma convenção internacional exija que o apoio lhes seja atribuído nas mesmas condições que aos cidadãos austríacos, o apoio apenas pode ser atribuído a outras pessoas se estas:

1) tiverem a sua principal residência legal por um período contínuo de mais de cinco anos no território austríaco,



2) auferirem rendimentos sujeitos a imposto sobre o rendimento na Áustria ou tiverem pago contribuições para o regime de segurança social obrigatório na Áustria pelo exercício de uma atividade profissional e atualmente receberem prestações ao abrigo desse regime, e tiverem auferido esse rendimento ou prestações por um período de 54 meses durante os últimos cinco anos, e

3) comprovarem os seus conhecimentos de base da língua alemã nos termos do n.º 11. [...]

11. A condição estabelecida no n.º 9, ponto 3, deve ser considerada satisfeita quando o requerente:

1) apresente um certificado, emitido pelo Österreichischer Integrationsfonds (ÖIF, Fundo de integração austríaco) ou por um centro de exames certificado pelo ÖIF, que comprove a aprovação num exame de integração; ou

2) apresente um diploma de conhecimentos linguísticos geralmente reconhecido ou um certificado de conhecimentos de base do nível A 2 da língua alemã, emitido por um centro de exames certificado em conformidade com a Integrationsvereinbarungs Verordnung (Convenção de Integração) (BGBl. II, 242/2017) ou

3) apresente prova de frequência do ensino obrigatório na Áustria por um período mínimo de cinco anos e de obtenção de uma classificação suficiente na disciplina de “Alemão” ou da conclusão com sucesso da disciplina de “Alemão” no 9.º ano de escolaridade; ou

4) tenha sido aprovado no exame realizado no final da formação, em conformidade com a Berufsausbildungsgesetz (Lei da Formação Profissional) (BGBl. 142/1969). [...]

10 O § 23 da oöWFG dispunha:

«O subsídio de habitação pode ser atribuído ao inquilino principal, ao adquirente na fase de celebração do contrato promessa e ao proprietário de uma habitação que beneficiou da atribuição do apoio, quando:

1) os custos de alojamento constituem um encargo não razoável para o requerente;

2) o requerente vive permanentemente na habitação em causa, satisfazendo assim as suas necessidades de alojamento; e

3) o requerente pediu outros apoios destinados a reduzir as despesas com o alojamento (§ 24, n.º 1) que tem direito a receber e

4) a amortização empréstimo bonificado (§ 9) ou o empréstimo hipotecário subsidiado (§ 10) já tenham começado.

2. O subsídio de habitação pode ser atribuído ao inquilino principal de uma habitação que não beneficiou de qualquer apoio se as condições estabelecidas no n.º 1, pontos 1 a 3, estiverem satisfeitas e o contrato de arrendamento não tiver sido celebrado com uma pessoa relacionada.

[...]»

Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung

11 Nos termos do § 2.º, n.º 3, da oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (Regulamento em matéria de Subsídio de Habitação da Alta Áustria), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, o montante do subsídio de habitação estava limitado a 300 euros por mês.



OöBMSG

12 As pessoas que estejam numa situação difícil no plano social podem receber um rendimento mínimo garantido para cobrirem as suas necessidades, ao abrigo da oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (Lei relativa ao Rendimento Mínimo Garantido da Alta Áustria) (BGB1. 74/2011), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «oöBMSG»), cujo § 1.º especificava que esta garantia tinha por objetivo assegurar, àqueles que necessitavam da ajuda da comunidade a este respeito, condições de existência condignas e a integração sustentável na sociedade que isso implicava. Em determinadas condições, tal prestação podia ser atribuída em acréscimo ou ser parcialmente imputada ao subsídio de habitação. Em 2018, o montante de base desta prestação era de 921,30 euros por mês para uma pessoa que vivia sozinha e de 649,10 euros para pessoas maiores que viviam num agregado familiar, sendo concedidas prestações complementares para filhos.

13 O § 4 da oöBMSG dispunha:

«1. Salvo disposição em contrário na presente lei, o rendimento mínimo garantido para cobrir necessidades apenas pode ser atribuído às pessoas que:

1) têm a sua residência habitual na Alta Áustria [...] e

2)

a) são nacionais austríacos ou membros da família de nacionais austríacos;

b) têm direito de asilo ou proteção subsidiária;

c) são cidadãos da União, nacionais de um Estado-Membro do [EEE], nacionais suíços ou membros das suas famílias, desde que a atribuição desses benefícios não implique a perda o seu direito de residência;

d) têm um título de “residência de longa duração — [UE]” ou de “residente de longa duração — membro da família”, ou ainda um certificado de estabelecimento ou um título de residência por tempo indeterminado;

e) têm um direito de residência permanente distinto no território austríaco, desde que a atribuição de tais prestações não implique a perda do seu direito de residência.»

14 Nos termos do § 5 da oöBMSG:

«A atribuição do rendimento mínimo garantido para cobrir necessidades depende de a pessoa preencher as condições estabelecidas no § 4, nomeadamente:

1) estar numa situação difícil a nível social (§ 6), e

2) estar preparada para tentar evitar, mitigar ou superar a situação difícil a nível social (§ 7).»

15 O § 6 da oöBMSG enunciava:

«1. As pessoas estão numa situação difícil a nível social quando são incapazes de assegurar:

1) a sua própria subsistência e necessidades de alojamento; ou

2) a subsistência e as necessidades de alojamento de membros dependentes das suas famílias que façam parte do mesmo agregado familiar,

ou de assegurar, neste contexto, os cuidados necessários em caso de doença, gravidez e parto.



2. As necessidades de subsistência referidas no n.º 1 incluem as despesas relativas às necessidades periódicas que pressupõem condições de existência condignas, nomeadamente, em termos de alimentação, vestuário, higiene pessoal, mobiliário e equipamento doméstico, aquecimento, eletricidade e outras necessidades pessoais, tais como a necessidade de participar de forma adequada na vida social e cultural.

3. As necessidades de alojamento referidas no n.º 1 incluem rendas periódicas, encargos gerais e impostos necessários para garantir um alojamento adequado.
[...]

OöADG

16 A oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (Lei Antidiscriminação da Alta Áustria) (LGB1. 50.2005), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «oöADG»), transpôs para o direito austríaco a Diretiva 2000/43. O § 1 da oöADG, com a epígrafe «Proibição da discriminação», proíbe qualquer discriminação direta ou indireta contra pessoas singulares baseada, nomeadamente, na pertença étnica. Este § 1.º não é aplicável, por força do § 3 da oöADG, a desigualdades de tratamento baseadas na nacionalidade, desde que impostas por lei ou objetivamente justificadas e as regras da União Europeia ou as convenções internacionais que fazem parte do quadro da integração europeia relativas à igualdade das pessoas não excluam tal tratamento.

17 Nos termos do § 8 da oöADG:

«1. Em caso de violação da proibição de discriminação baseada nos motivos referidos no § 1, a pessoa em causa tem [...] direito a uma indemnização adequada [...]

*Além da indemnização por danos materiais, a pessoa tem igualmente direito a uma indemnização adequada pelos danos pessoais sofridos. O montante da indemnização pelos danos pessoais sofridos não pode ser inferior a 1 000 euros.
[...]*

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

18 KV, de nacionalidade turca, vive desde 1997 com a sua mulher e os seus três filhos na Áustria, onde é titular do «estatuto de residente de longa duração», na aceção do artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 2003/109. Até ao final de 2017, beneficiou do subsídio de habitação, em aplicação da oöWFG. Uma vez que a atribuição deste subsídio a nacionais de países terceiros foi sujeita, a partir de 1 de janeiro de 2018, por força do § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG, à condição de o nacional de um país terceiro provar, da forma determinada por essa regulamentação, que possui conhecimentos de base da língua alemã, foi recusado a KV, desde essa data, o benefício do referido subsídio, com o fundamento de que não apresentou a prova exigida.

19 KV intentou então uma ação no Bezirksgericht Linz (Tribunal de Primeira Instância de Linz, Áustria) com vista a obter a condenação do Land da Alta Áustria a pagar-lhe uma indemnização correspondente ao montante do subsídio de habitação não recebido relativamente ao período compreendido entre janeiro e novembro de 2018, no montante de 281,54 euros por mês, bem como uma indemnização pelos seus danos morais no montante de 1 000 euros. Em apoio dos seus pedidos, invocou o § 8 da oöADG e alegou, por um lado, que o § 6, n.º 9, ponto 3, e o § 6, n.º 11, da oöWFG o colocavam numa situação de desvantagem em razão da sua origem étnica, sem que tal fosse justificado, e, por outro, que o subsídio de habitação constituía uma «prestação social de base», na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109.

20 Tendo estes pedidos sido julgados procedentes pelo Bezirksgericht Linz (Tribunal de Primeira Instância de Linz), o Land da Alta Áustria interpôs recurso no órgão jurisdicional de reenvio, o Landesgericht Linz (Tribunal Regional de Linz, Áustria).



21 Esse órgão jurisdicional indica, a título preliminar, que necessita de uma resposta à sua primeira e segunda questões, de forma independente uma da outra, para resolver o litígio que lhe foi submetido. Com efeito, se o subsídio de habitação dever ser qualificado de «prestação social de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, ser-lhe-á, no entanto, útil uma resposta à segunda questão, uma vez que KV baseia a sua ação no seu direito a indemnização ao abrigo do § 8, n.º 1, da oöADG e reclama tanto o pagamento do montante do subsídio de habitação não recebido como a indemnização pelos seus danos morais resultantes do facto de ter sido discriminado em razão da sua pertença étnica. Se este subsídio não dever ser qualificado de «prestação social de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, é, no entanto, concebível, em seu entender, que a regra enunciada no § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG constitua uma discriminação proibida por força da Diretiva 2000/43 ou viole a Carta. Considera que, ao exercer a faculdade de aplicar a exceção prevista no artigo 11.º, n.º 4, desta diretiva, o Land da Alta Áustria devia, na sua escolha das modalidades específicas da atribuição do subsídio de habitação, respeitar as restantes exigências do direito da União, bem como da Diretiva 2000/43 e da Carta e não devia aplicar critérios discriminatórios. Por conseguinte, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, há que examinar a eventual incompatibilidade do § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG com a Diretiva 2000/43 ou com a Carta, independentemente do artigo 11.º da Diretiva 2003/109.

22 Procurando, antes de mais, determinar se o subsídio de habitação constitui uma «prestação social de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, o órgão jurisdicional de reenvio indica que a Comissão «para a Habitação, Urbanismo e Proteção do Ambiente» do oberösterreichischer Landtag (Parlamento do Land da Alta Áustria, Áustria) declarou, no seu relatório sobre um projeto de lei de alteração da oöWFG em 2013, que o apoio à construção de habitação, incluindo o subsídio de habitação, não constituía tal prestação. Considera que essa comissão exprimiu assim a vontade do Parlamento do Land da Alta Áustria de utilizar a faculdade de aplicar a exceção prevista nessa disposição. Observa que os nacionais de países terceiros residentes de longa duração não foram, contudo, excluídos genericamente do benefício do subsídio de habitação, mas foram previstas condições suplementares para esses nacionais. Especifica que, no entanto, não está vinculado pela interpretação feita pela referida comissão do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109.

23 Referindo-se ao Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233), o órgão jurisdicional de reenvio considera que a aplicação ao subsídio de habitação dos princípios estabelecidos nesse acórdão não é evidente.

24 O órgão jurisdicional de reenvio indica que o rendimento mínimo garantido previsto pela oöBMSG visa, por seu turno, permitir que pessoas em situação difícil a nível social tenham condições de existência condignas de forma geral, o que inclui o acesso a habitação. A atribuição de tal prestação está sujeita a condições claramente mais estritas do que as do subsídio de habitação, uma vez que esta prestação apenas pode ser recebida por pessoas que não tenham rendimentos ou que tenham rendimentos extremamente baixos. A referida prestação pressupõe, por conseguinte, uma situação de necessidade social claramente mais acentuada do que a que pode justificar a atribuição do subsídio de habitação. Por este motivo, as pessoas que disponham de um rendimento baixo, mas que permita cobrir o mínimo de subsistência, podem receber o subsídio de habitação sem receber a prestação atribuída a título do rendimento mínimo garantido. Em certos casos, é possível receber simultaneamente esta última prestação e o subsídio de habitação, sendo a primeira prestação parcialmente dedutível da segunda, mas o público por elas visado não é, no entanto, idêntico.

25 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se só as prestações previstas pela oöBMSG devem ser qualificadas de «prestações sociais de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, ou se o subsídio de habitação também pode revestir essa quali-



ficação, dado que este último visa igualmente atenuar o encargo resultante das despesas de habitação quando é excessivo, embora, diferentemente do rendimento mínimo garantido, esse subsídio não esteja sujeito à condição de o interessado se encontrar numa situação difícil a nível social.

26 No que respeita, em seguida, à discriminação alegada em razão da origem racial ou étnica, o órgão jurisdicional de reenvio indica que a oöADG transpõe para o direito austríaco, na medida em que tal é pertinente para efeitos do processo principal, a Diretiva 2000/43, embora essa lei utilize a expressão «pertença étnica». Salientando que, em aplicação do artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva, uma desigualdade de tratamento baseada no critério da qualidade de nacional de um país terceiro não é abrangida, em princípio e enquanto tal, pela referida diretiva, este interroga-se sobre a questão de saber se, em determinadas condições, um critério de nacionalidade pode, não obstante, constituir uma «discriminação indireta» em razão da origem étnica na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da mesma diretiva. Observa, a este respeito, que se deve pronunciar sobre uma regra que exige que se tenha conhecimentos de base da língua alemã e a prová-lo de uma forma claramente determinada. Na hipótese de se dever examinar se a oöWFG estabelece uma discriminação indireta, seria necessário, adicionalmente, verificar se esta última é justificada. O objetivo do § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG é conceder aos nacionais de países terceiros um acesso mais restrito ao subsídio de habitação e o motivo no que respeita aos conhecimentos de base da língua alemã é o facto de esses conhecimentos serem importantes para a integração social do interessado. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a exigência de provar esses conhecimentos é discutível tendo em conta as restantes condições exigidas para beneficiar do subsídio de habitação e as exigências que o nacional de país terceiro em causa deve satisfazer para adquirir o «estatuto de residente de longa duração» na aceção do artigo 2.º, alínea b), da Diretiva 2003/109.

27 Por último, na hipótese de o Tribunal de Justiça considerar que a Diretiva 2000/43 não é aplicável aos factos em causa no processo principal, coloca-se, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a questão de saber se a regra enunciada no § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG deve ser examinada à luz do artigo 21.º da Carta. Com efeito, entende que as modalidades específicas dessa regra devem ser determinadas tendo em conta as exigências da Carta, considerando que o processo principal é abrangido pelo seu âmbito de aplicação pelo facto de haver regras do direito da União que impõem o pagamento de prestações sociais aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração e que se pode considerar que o regime nacional em causa no processo principal constitui uma aplicação dessas regras.

28 Foi nestas circunstâncias que o Landesgericht Linz (Tribunal Regional de Linz) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 11.º da [Diretiva 2003/109] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a prevista no § 6, n.ºs 9 e 11, da [oöWFG], que atribui aos cidadãos da União, aos nacionais de um Estado do EEE e aos membros das suas famílias na aceção da [Diretiva 2004/38] a prestação social do subsídio de habitação sem exigir a prova de conhecimentos linguísticos, ao passo que, aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração na aceção da [Diretiva 2003/109], exige que tenham conhecimentos de base da língua alemã comprováveis, tendo em consideração que o referido subsídio de habitação visa atenuar o impacto de encargos excessivos com o alojamento, devendo a garantia das condições básicas de subsistência (incluindo a necessidade de habitação) ser igualmente assegurada por outra prestação social (rendimento mínimo garantido ao abrigo da [oöBMSG]) para pessoas que se encontrem numa situação de necessidade social?»

2) Deve a proibição da discriminação direta ou indireta em razão da origem racial ou étnica prevista no artigo 2.º da [Diretiva 2000/43] ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a prevista no § 6, n.ºs 9 e 11, da [oöWFG], que atribui aos cidadãos da União, aos nacionais de um Estado do EEE e aos membros das suas famílias na aceção da [Diretiva 2004/38] uma prestação social (subsídio de habitação nos termos da oöWFG) sem exigir a prova de conhecimentos linguísticos, ao passo que, aos nacionais de



países terceiros (incluindo os nacionais de países terceiros residentes de longa duração na aceção da [Diretiva 2003/109]), exige que tenham conhecimentos de base da língua alemã comprováveis?

3) *Em caso de resposta negativa à segunda questão:*

Deve a proibição da discriminação em razão da origem étnica, consagrada no artigo 21.º da [Carta], ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a prevista no § 6, n.ºs 9 e 11[, da] oöWFG, que atribui aos cidadãos da União, aos nacionais de um Estado do EEE e aos membros das suas famílias na aceção da [Diretiva 2004/38] uma prestação social (subsídio de habitação nos termos da oöWFG) sem exigir a prova de conhecimentos linguísticos, ao passo que, aos nacionais de países terceiros (incluindo os nacionais de países terceiros residentes de longa duração na aceção da [Diretiva 2003/109]), exige que tenham conhecimentos de base da língua alemã comprováveis?»

Quanto ao pedido de reabertura da fase oral do processo

29 Na sequência da apresentação das conclusões do advogado-geral, o Land da Alta Áustria pediu, por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 12 de março de 2021, que fosse ordenada a reabertura da fase oral do processo, em conformidade com o artigo 83.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Em apoio do seu pedido, o Land da Alta Áustria alega, em substância, que a qualificação do subsídio de habitação de «prestação social de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, efetuada pelo advogado-geral é errada. Com efeito, no seu entender esta qualificação é contrária tanto a esta disposição como à jurisprudência do Tribunal de Justiça e à finalidade dessa prestação. Além disso, as conclusões do advogado-geral são contraditórias e baseiam-se em elementos que não foram provados ou que não foram invocados. Por outro lado, quanto à prova dos conhecimentos de base da língua alemã que o requerente do subsídio de habitação deve apresentar, o Land da Alta Áustria contesta que possa haver outros meios de prova além dos já aceites ao abrigo da regulamentação nacional.

30 A este respeito, importa recordar, por um lado, que o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e o Regulamento de Processo não preveem a possibilidade de os interessados referidos no artigo 23.º deste Estatuto apresentarem observações em resposta às conclusões apresentadas pelo advogado-geral [Acórdão de 2 de março de 2021, A.B. e o. (Nomeação de juízes para o Supremo Tribunal — Recursos), C-824/18, EU:C:2021:153, n.º 63 e jurisprudência referida].

31 Por outro lado, por força do artigo 252.º, segundo parágrafo, TFUE, ao advogado-geral cabe apresentar publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas sobre as causas que, nos termos do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, requeiram a sua intervenção. O Tribunal de Justiça não está vinculado por essas conclusões nem pela fundamentação em que o advogado-geral as baseia. Por conseguinte, o desacordo de uma parte interessada com as conclusões do advogado-geral, sejam quais forem as questões que examina no decurso da sua análise, não pode constituir em si um motivo suscetível de justificar a reabertura da fase oral do processo [Acórdãos de 4 de dezembro de 2019, Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena, C-432/18, EU:C:2019:1045, n.º 21, e de 2 de março de 2021, A.B. e o. (Nomeação de juízes para o Supremo Tribunal — Recursos), C-824/18, EU:C:2021:153, n.º 64].

32 No entanto, em conformidade com o disposto no artigo 83.º do Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça pode, a qualquer momento, ouvido o advogado-geral, ordenar a reabertura da fase oral do processo, designadamente se considerar que não está suficientemente esclarecido, ou quando, após o encerramento dessa fase do processo, uma parte invocar um facto novo que possa ter influência determinante na decisão do Tribunal, ou ainda quando o processo deva ser resolvido com base num argumento que não foi debatido entre as partes ou os interessados referidos no artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia.



33 Todavia, no caso em apreço, o Tribunal de Justiça considera, ouvido o advogado-geral, que dispõe, no termo da fase escrita do processo, de todos os elementos necessários para decidir. Salienta, por outro lado, que o presente processo não tem de ser resolvido com base num argumento que não foi debatido entre os interessados. Por último, considera que o pedido de reabertura da fase oral do processo não revela nenhum facto novo suscetível de poder exercer uma influência sobre a decisão que lhe cabe proferir neste processo. Nestas condições, não há que ordenar a reabertura da fase oral do processo.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

34 Resulta da decisão de reenvio que, no âmbito da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio parte da premissa de que o subsídio de habitação é abrangido pelas prestações referidas no artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 e que as autoridades competentes para a execução desta diretiva manifestaram claramente que pretendiam invocar a exceção prevista no artigo 11.º, n.º 4, desta diretiva, o que cabe a esse órgão jurisdicional verificar.

35 Nestas condições, há que considerar que, com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 deve ser interpretado no sentido de que se opõe, mesmo quando tenha sido exercida a faculdade de aplicar a exceção prevista no artigo 11.º, n.º 4, desta diretiva, a uma regulamentação de um Estado-Membro por força da qual, no que respeita aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, a atribuição de um subsídio de habitação está sujeita à condição de que estes provem, da forma determinada por essa regulamentação, que têm conhecimentos de base da língua desse Estado-Membro.

36 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, principalmente, sobre a questão de saber se o subsídio de habitação deve ser qualificado de «prestação social de base» na aceção deste artigo 11.º, n.º 4.

37 Em conformidade com esta disposição, os Estados-Membros podem limitar às prestações sociais de base, em matéria de assistência social e de proteção social, a igualdade de tratamento entre os «residentes de longa duração» na aceção desta diretiva e os cidadãos nacionais. Uma vez que a regra geral é a integração dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração nos Estados-Membros e o direito destes nacionais ao benefício da igualdade de tratamento nos domínios enumerados no artigo 11.º, n.º 1, da referida diretiva, a exceção prevista no artigo 11.º, n.º 4, da mesma diretiva deve ser interpretada em termos estritos (v., neste sentido, Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, n.º 86).

38 Quanto ao conceito de «prestação social de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, importa recordar que, na falta de definição deste conceito nesta diretiva e de remissão para o direito nacional a este respeito, o sentido e o alcance do referido conceito devem ser procurados tendo em conta o contexto em que esta disposição se insere e o objetivo prosseguido pela referida diretiva, a saber, como resulta, nomeadamente, dos seus considerandos 2, 4 e 12, a integração dos nacionais de países terceiros com residência legal e de longa duração nos Estados-Membros. A referida disposição deve ser entendida no sentido de que permite que os Estados-Membros limitem a igualdade de tratamento de que beneficiam os titulares do estatuto concedido pela mesma diretiva, com exceção das prestações de assistência social ou de proteção social concedidas pelas autoridades públicas, a nível nacional, regional ou local, que contribuam para permitir que o interessado faça face às suas necessidades elementares como a alimentação, a habitação e a saúde (v., neste sentido, Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, n.ºs 90 e 91).

39 Além disso, ao determinar as medidas de segurança social, de assistência social e de proteção social definidas pela sua legislação nacional e sujeitas ao princípio da igualdade de tratamento



consagrado no artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, os Estados-Membros devem respeitar os direitos e observar os princípios previstos na Carta, designadamente os enunciados no seu artigo 34.º Em conformidade com este último artigo, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a um subsídio de habitação de modo a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes. Daqui decorre que, na medida em que uma prestação cumpre a finalidade enunciada no referido artigo da Carta, não se pode considerar, no direito da União, que não faz parte das «prestações sociais de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 (Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, n.ºs 80 e 92).

40 Daqui se conclui que, como salientou o advogado-geral no n.º 53 das suas conclusões, uma prestação destinada a permitir que pessoas que não disponham de recursos suficientes satisfaçam a necessidade de se alojarem, assegurando condições de existência condignas, constitui uma «prestação social de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109.

41 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio indica que o subsídio de habitação tem por finalidade impedir que as despesas devidas à habitação constituam um encargo excessivo. Limitada a um montante de 300 euros, trata-se de uma contribuição para as despesas de habitação que é concebida não para cobrir integralmente as despesas de habitação do beneficiário do subsídio, mas para cobrir uma parte dessas despesas, para que pessoas com baixos rendimentos não consagrem uma percentagem demasiado significativa dos seus rendimentos para se poderem viver numa habitação adequada.

42 Resulta das indicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio que, como salientou o advogado-geral no n.º 59 das suas conclusões, o subsídio de habitação contribui para garantir a essas pessoas uma existência condigna, permitindo-lhes viver numa habitação adequada, sem gastarem na habitação uma percentagem demasiado significativa dos seus rendimentos em detrimento, eventualmente, da satisfação de outras necessidades elementares. Afigura-se, assim, constituir uma prestação que contribui para lutar contra a exclusão social e a pobreza, destinada a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, como referido no artigo 34.º, n.º 3, da Carta. Se for esse o caso, a sua atribuição aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração é, por conseguinte, igualmente necessária para realizar o objetivo de integração prosseguido pela Diretiva 2003/109. Por conseguinte, o subsídio de habitação parece ser suscetível de constituir uma «prestação social de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, desta diretiva.

43 Competirá, porém, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar e extrair as conclusões necessárias, levando em consideração a finalidade deste subsídio de habitação, bem como as condições de atribuição e a posição deste subsídio no regime de assistência social nacional (v., neste sentido, Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, n.º 92).

44 A este respeito, o simples facto de os nacionais de países terceiros residentes de longa duração serem elegíveis, se preencherem as condições da respetiva atribuição, para outra ajuda social como o rendimento mínimo garantido previsto pela oöBMSG, que visa permitir que as pessoas em situação difícil a nível social tenham condições de existência dignas, incluindo no plano da habitação, e pode ser qualificado de «prestação social de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, não pode excluir que o subsídio de habitação receba a mesma qualificação se também preencher os critérios recordados nos n.ºs 38 a 40 do presente acórdão.

45 Na hipótese de o subsídio de habitação não dever ser qualificado de «prestação social de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, há que constatar que a Diretiva 2003/109 não prevê nenhuma obrigação específica para o caso de, tendo exercido a faculdade de aplicar a exceção prevista no artigo 11.º, n.º 4, da mesma, um Estado-Membro atribuir, no entanto, aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, uma prestação que não pode ser qualificada de «prestação social de base».



46 Tal situação difere daquela em que um ato da União atribui aos Estados-Membros uma liberdade de escolha entre diversas modalidades de aplicação ou um poder discricionário ou de apreciação que é parte integrante do regime estabelecido por esse ato, ou ainda da situação em que esse ato autoriza a adoção, pelos Estados-Membros, de medidas específicas destinadas a contribuir para a realização do seu objetivo (v., neste sentido, Acórdão de 19 de novembro de 2019, TSN e AKT, C-609/17 e C-610/17, EU:C:2019:981, n.º 50).

47 Por conseguinte, se se considerar que o subsídio de habitação não constitui uma «prestação social de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, as condições de atribuição desta prestação, como a prova dos conhecimentos de base da língua alemã que deve ser apresentada de forma determinada, imposta pelo § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG, são da competência dos Estados-Membros, sem serem regulamentadas por esta diretiva nem abrangidas pelo âmbito de aplicação desta última (v., por analogia, Acórdão de 19 de novembro de 2019, TSN e AKT, C-609/17 e C-610/17, EU:C:2019:981, n.º 52 e jurisprudência referida).

48 Daqui resulta que, nesta hipótese, as condições de atribuição do subsídio de habitação previstas no § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG não devem ser apreciadas à luz da Diretiva 2003/109.

49 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão submetida que o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 deve ser interpretado no sentido de que se opõe, mesmo quando tenha sido exercida a faculdade de aplicar a exceção prevista no artigo 11.º, n.º 4, desta diretiva, a uma regulamentação de um Estado-Membro por força da qual, no que respeita aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, a atribuição de um subsídio de habitação está sujeita à condição de que estes provem, da forma determinada por essa regulamentação, que têm conhecimentos de base da língua desse Estado-Membro, se esse subsídio de habitação constituir uma «prestação social de base» na aceção desta disposição, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar.

Quanto à segunda questão

50 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2000/43 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro por força da qual, no que respeita aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, a atribuição de um subsídio de habitação está sujeita à condição de que estes provem, da forma determinada por essa regulamentação, que têm conhecimentos de base da língua desse Estado-Membro.

51 Em conformidade com o artigo 1.º e o artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2000/43, esta última é aplicável unicamente às discriminações, diretas ou indiretas, em razão da origem racial ou étnica. O artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva especifica que esta última não inclui as diferenças de tratamento baseadas na nacionalidade e não prejudica as disposições e condições relativas à entrada e residência de nacionais de países terceiros e pessoas apátridas no território dos Estados-Membros, nem qualquer tratamento que decorra do estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros e das pessoas apátridas em causa.

52 Ora, no caso em apreço, a diferença de tratamento de que são objeto os nacionais de países terceiros com o estatuto de residente de longa duração, em relação aos cidadãos nacionais, que resulta do § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG, baseia-se nesse estatuto.

53 Consequentemente, essa diferença de tratamento não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43 (v., neste sentido, Acórdão de 24 de abril de 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, n.º 50).

54 No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se, em determinadas condições, uma diferença de tratamento baseada num critério de nacionalidade ou,



como no processo principal, no estatuto de nacional de um país terceiro residente de longa duração pode igualmente constituir uma «discriminação indireta» em razão da origem étnica na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43, uma vez que o § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG faz uma distinção não só com base no critério da qualidade de residente de longa duração mas também com base no critério dos conhecimentos de base da língua nacional.

55 A este respeito, importa recordar que, segundo o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43, existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloque pessoas de uma dada origem racial ou étnica numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas. A expressão «desvantagem» na aceção desta disposição deve ser entendida no sentido de que são as pessoas de determinada origem étnica que estão particularmente em desvantagem devido à medida em causa. O conceito de «discriminação indireta» na aceção da referida disposição só é aplicável se a medida pretensamente discriminatória tiver por efeito colocar em desvantagem uma origem étnica em particular (Acórdãos de 16 de julho de 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, n.º 100; de 6 de abril de 2017, Jyske Finans, C-668/15, EU:C:2017:278, n.ºs 27 e 31; e de 15 de novembro de 2018, Maniero, C-457/17, EU:C:2018:912, n.ºs 47 e 48).

56 Ora, o § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG, que se aplica indistintamente a todos os nacionais de países terceiros, não coloca em desvantagem as pessoas de uma origem étnica em particular. Por conseguinte, não pode constituir uma «discriminação indireta» em razão da origem étnica na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43.

57 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à segunda questão submetida que não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43 uma regulamentação de um Estado-Membro que se aplica indistintamente a todos os nacionais de países terceiros e por força da qual, no que respeita aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, a atribuição de um subsídio de habitação está sujeita à condição de que estes provem, da forma determinada por essa regulamentação, que têm conhecimentos de base da língua desse Estado-Membro.

Quanto à terceira questão

58 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 21.º da Carta, na medida em que proíbe qualquer discriminação em razão da origem étnica, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro por força da qual, no que respeita aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, a atribuição de um subsídio de habitação está sujeita à condição de que estes provem, da forma determinada por essa regulamentação, que têm conhecimentos de base da língua desse Estado-Membro.

59 A este respeito, há que recordar que o artigo 51.º, n.º 1, da Carta prevê que as disposições da mesma têm por destinatários os Estados-Membros, apenas quando apliquem o direito da União. O artigo 6.º, n.º 1, TUE, no mesmo sentido do artigo 51.º, n.º 2, da Carta, precisa que o disposto nesta última não pode alargar, de forma alguma, as competências da União, como definidas nos Tratados. Assim, o Tribunal de Justiça é chamado a interpretar, à luz da Carta, o direito da União nos limites das competências que lhe são atribuídas e não pode, por conseguinte, apreciar, tendo em conta a Carta, uma regulamentação nacional que não se situe no âmbito de aplicação do direito da União (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de março de 2014, Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, n.ºs 20 e 21, e de 10 de julho de 2014, Julián Hernández e o., C-198/13, EU:C:2014:2055, n.º 32).

60 Ora, por um lado, como resulta da resposta à segunda questão prejudicial submetida, uma regulamentação de um Estado-Membro como a que está em causa no processo principal não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43.

61 Por outro lado, no caso de o subsídio de habitação não dever ser qualificado de «prestação social de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, há que recordar que esta



última, como foi salientado nos n.ºs 45 e 47 do presente acórdão, não impõe nenhuma obrigação específica aos Estados-Membros quando, tendo exercido a faculdade de aplicar a exceção prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, estes atribuem, todavia, aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração uma prestação social que não é de base abrangida pela assistência social ou pela proteção social. Assim, as condições de atribuição de tal prestação, como a prova de conhecimentos de base da língua alemã que deve ser apresentada da forma determinada, imposta pelo § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG, não são abrangidas pelo âmbito de aplicação desta diretiva.

62 Daqui decorre que, neste caso, uma disposição como o § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Carta e não pode, por conseguinte, ser apreciada à luz das disposições desta última, nomeadamente do seu artigo 21.º (v., neste sentido, Acórdão de 19 de novembro de 2019, TSN e AKT, C-609/17 e C-610/17, EU:C:2019:981, n.º 53 e jurisprudência referida).

63 Em contrapartida, embora o subsídio de habitação constitua uma «prestação social de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, importa salientar que, como decorre do n.º 39 do presente acórdão, a Carta é aplicável. Todavia, não se pode considerar que uma disposição como o § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG, que se aplica indistintamente a todos os nacionais de países terceiros e da qual não resulta que coloca em desvantagem pessoas de uma origem étnica particular, constitui uma discriminação em razão da origem étnica na aceção do artigo 21.º da Carta, do qual a Diretiva 2000/43 constitui a expressão concreta nos domínios materiais por ela abrangidos (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de julho de 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, n.º 58).

64 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à terceira questão submetida que, quando tenha sido exercida a faculdade de aplicar a exceção prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, o artigo 21.º da Carta não é aplicável em presença de uma regulamentação de um Estado-Membro por força da qual, no que respeita aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, a atribuição de um subsídio de habitação está sujeita à condição de que estes provem, da forma determinada por essa regulamentação, que têm conhecimentos de base da língua desse Estado-Membro, se esse subsídio de habitação não constituir uma «prestação social de base» na aceção deste artigo 11.º, n.º 4. Se o referido subsídio de habitação constituir tal prestação social de base, o artigo 21.º da Carta, na medida em que proíbe qualquer discriminação em razão da origem étnica, não se opõe a essa regulamentação.

Quanto às despesas

65 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 (Quinta Secção) declara:

1) O artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, deve ser interpretado no sentido de que se opõe, mesmo quando tenha sido exercida a faculdade de aplicar a exceção prevista no artigo 11.º, n.º 4, desta diretiva, a uma regulamentação de um Estado-Membro por força da qual, no que respeita aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, a atribuição de um subsídio de habitação está sujeita à condição de que estes provem, da forma determinada por essa regulamentação, que têm conhecimentos de base da língua desse Estado-Membro, se esse subsídio de habitação constituir uma «prestação social de base» na aceção dessa disposição, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar.



2) Não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, uma regulamentação de um Estado-Membro que se aplica indistintamente a todos os nacionais de países terceiros e por força da qual, no que respeita aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, a atribuição de um subsídio de habitação está sujeita à condição de que estes provem, da forma determinada por essa regulamentação, que têm conhecimentos de base da língua desse Estado-Membro.

3) Quando tenha sido exercida a faculdade de aplicar a exceção prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, o artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia não é aplicável em presença de uma regulamentação de um Estado-Membro por força da qual, no que respeita aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, a atribuição de um subsídio de habitação está subordinada à condição de que estes provem, da forma determinada por essa regulamentação, que têm conhecimentos de base da língua desse Estado-Membro, se esse subsídio de habitação não constituir uma «prestação social de base» na aceção desse artigo 11.º, n.º 4. Se o referido subsídio de habitação constituir tal prestação social de base, o artigo 21.º da Carta, na medida em que proíbe qualquer discriminação em razão da origem étnica, não se opõe a essa regulamentação.

Assinaturas

Ano de 2020:

- Despacho do Tribunal de Justiça (Décima Secção) de 10 de dezembro de 2020, processo C-220/20, EU:C:2020:1022 (Pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Giudice di Pace di Lanciano) - Reenvio prejudicial — Artigo 53.º, n.º 2, e artigo 94.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça — Estado de emergência sanitária nacional — Continuidade da atividade judicial — Adiamento das audiências — Falta de esclarecimentos suficientes quanto ao contexto factual e regulamentar do litígio no processo principal e quanto às razões que justificam a necessidade de uma resposta à questão prejudicial — Inadmissibilidade manifesta:

«Ordonnance

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 2, de l'article 4, paragraphe 3, de l'article 6, paragraphe 1, et de l'article 9 TUE ainsi que de l'article 67, paragraphes 1 et 4, et des articles 81 et 82 TFUE, lus en combinaison avec les articles 1er, 6, 20, 21, 31, 34, 45 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la "Charte").

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant XX à OO au sujet d'une demande en réparation de dommages prétendument causés à XX par OO lors d'un accident de la circulation.

Le droit italien

3 Par la delibera del Consiglio dei Ministri – Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili (délibération du Conseil des ministres portant déclaration de l'état d'urgence du fait du risque sanitaire lié à la survenance de pathologies dues à des agents viraux transmissibles), du 31 janvier 2020 (GURI no 26, du 1er février 2020, p. 7), le gouvernement italien a déclaré l'état d'urgence du fait du risque sanitaire (ci-après l'"état d'urgence sanitaire") pour une durée de six mois allant jusqu'au 31 juillet 2020.



4 Par l'article 14, paragraphe 4, du decreto-legge n. 34 – Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (décret-loi no 34, portant mesures urgentes en matière de santé, de soutien au travail et à l'économie, ainsi que de politiques sociales par suite de la situation épidémiologique liée à la COVID-19), du 19 mai 2020 (supplément ordinaire à la GURI no 128, du 19 mai 2020, ci-après le "décret-loi n° 34/2020"), la durée initiale de l'état d'urgence sanitaire a été prorogée de six mois, soit jusqu'au 31 janvier 2021.

5 Dans ce cadre, diverses dispositions d'urgence ont été adoptées par le législateur italien, lesquelles ont, en particulier, restreint l'activité judiciaire en matière civile et pénale, puis l'ont suspendue pour la période allant du 9 mars au 11 mai 2020, un nombre limité d'affaires considérées comme présentant une urgence particulière ayant cependant été exemptées de cette suspension.

6 Parmi ces dispositions figure le decreto-legge n. 18 – Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (décret-loi no 18, portant mesures de renforcement du service de santé national et mesures de soutien économique aux familles, aux travailleurs et aux entreprises, liées à la crise épidémiologique de la COVID-19), du 17 mars 2020 (GURI no 70, du 17 mars 2020, p. 1), converti en loi, avec modifications, par la loi no 27 du 24 avril 2020 (supplément ordinaire à la GURI n° 110, du 29 avril 2020) et modifié par le décret-loi no 28/2020 du 30 avril 2020 (GURI no 111, du 30 avril 2020, p. 1) (ci-après le "décret-loi no 18/2020").

7 Le décret-loi no 18/2020 comporte une série de mesures portant sur l'activité judiciaire, notamment des mesures d'organisation relatives au traitement des affaires pénales et civiles visant, en particulier, à assurer la poursuite de l'activité juridictionnelle, dans la mesure requise par la nature des affaires et dans des conditions conformes aux règles d'hygiène et de prévention adoptées par les autorités sanitaires.

8 Le paragraphe 7 de l'article 83 de ce décret-loi prévoit, notamment, au point d), l'adoption de lignes directrices contraignantes pour la fixation et la tenue des audiences, au point e), la tenue à huis clos de toutes les audiences pénales publiques ou de comparution ainsi que des audiences civiles publiques, au point f), la tenue des audiences civiles qui n'exigent pas la présence physique d'autres personnes que les parties et leurs avocats respectifs par tout moyen de communication à distance répondant aux exigences applicables, selon des modalités propres à garantir le respect du contradictoire ainsi qu'une participation effective des parties, la présence du juge dans les locaux de la juridiction étant requise, au point g), le report des audiences civiles et pénales à une date postérieure au 31 juillet 2020, à l'exception des affaires présentant un caractère d'urgence particulière visées au paragraphe 3 de ce même article, et, au point h), la tenue des audiences civiles qui n'exigent pas la présence physique d'autres personnes que les avocats des parties par voie électronique, sous forme de dépôt et d'échange de notes écrites limitées aux seules demandes et conclusions, le juge statuant ultérieurement, hors audience.

9 En ce qui concerne le régime applicable aux personnels des administrations publiques, dont le personnel des juridictions, les modalités du régime dit du "travail souple" ("lavoro agile"), visé à l'article 87, paragraphe 1, deuxième phrase, du décret-loi no 18/2020, s'appliquent aussi longtemps que perdurera la situation de crise sanitaire, les personnels concernés exerçant alors, en principe, leurs fonctions à domicile, conformément à cette disposition.

Le litige au principal et la question préjudicielle

10 Par acte du 12 juin 2019, XX a cité OO à comparaître devant le Giudice di pace di Lanciano (juge de paix de Lanciano, Italie), la juridiction de renvoi, en vue d'obtenir la condamnation de



OO à l'indemnisation des préjudices que XX prétend avoir subis à l'occasion d'un accident de la circulation survenu le 31 octobre 2018. Dans son acte de comparution du 3 septembre 2019, OO, soutenant que la responsabilité de cet accident devait être attribuée à WW, a appelé cette dernière partie à la cause. Par ordonnance du 22 mai 2020, parvenue à la Cour le 28 mai 2020, la juridiction de renvoi a admis XC et VS à intervenir dans cette procédure.

11 Cette juridiction, qui siège en tant que juge unique (ci-après le “juge de renvoi”), indique qu'elle avait ordonné, dans le cadre de l'instruction de cette affaire, la comparution personnelle des parties lors d'une audience initialement fixée le 4 mai 2020. Le juge de renvoi expose que, cependant, en raison de la crise provoquée par la pandémie de COVID-19, le législateur italien a adopté, au titre de l'état d'urgence sanitaire instauré le 31 janvier 2020, diverses mesures d'urgence, dont celles relatives au fonctionnement des juridictions visées aux points 5 à 9 de la présente ordonnance, qui l'ont conduit à reporter cette audience dans un premier temps au 1er juin 2020, puis, dans un second temps, à une date ultérieure indéterminée, mais postérieure au 31 août 2020.

12 En ce qui concerne la mise en œuvre de ces mesures d'urgence dans le cadre de ses propres activités judiciaires, le juge de renvoi estime que, compte tenu des lignes directrices adoptées par le président du Tribunale di Lanciano (tribunal de Lanciano, Italie) au titre de l'article 83, paragraphe 7, sous d), du décret-loi n° 18/2020 ainsi que des moyens matériels et humains dont il dispose, le report des audiences à une date ultérieure, en application de l'article 83, paragraphe 7, sous g), de ce même décret-loi – telle qu'ordonnée dans l'affaire en cause devant lui –, représente la seule solution envisageable, en pratique, aux fins du traitement des affaires qui lui ont été attribuées, eu égard à leur objet.

13 En effet, parmi les modalités procédurales prévues à l'article 83, paragraphe 7, du décret-loi no 18/2020, seule la tenue des audiences par tout moyen agréé de communication à distance, visée à cette disposition, au point f), serait théoriquement envisageable en ce qui concerne les affaires civiles relevant de la compétence des juges de paix de Lanciano. Toutefois, l'absence d'équipement informatique à la disposition de la justice de paix et de dématérialisation de la procédure civile ferait obstacle à la tenue de telles “audiences à distance”. À cela s'ajouterait l'insuffisance des accès à distance accordés au personnel du greffe, alors que celui-ci continuerait à exercer ses fonctions, en principe, à domicile selon le régime dit du “travail souple”.

14 À cet égard, le juge de renvoi précise aussi que, d'une part, du fait de l'absence d'informatisation de la justice de paix, les conditions pour pouvoir traiter les affaires selon les modalités prévues au point h) de cet article 83, paragraphe 7, ne sont pas réunies et, d'autre part, la tenue d'audiences suivant le mode d'organisation prévu au point e) dudit article 83, paragraphe 7, n'est pas non plus envisageable, considérant l'impossibilité de respecter les conditions d'hygiène imposées – les dispositifs de protection et de prévention de la contagion prévus par les protocoles sanitaires du Ministero della Salute (ministère de la Santé, Italie) n'ayant pas été fournis aux juridictions – et ce mode d'organisation étant, en tout état de cause, réservé aux affaires qualifiées “d'urgentes” par l'article 83, paragraphe 3, du décret-loi n° 18/2020, dont aucune ne relèverait de la justice de paix de Lanciano.

15 Confronté à une telle situation, le juge de renvoi considère, tout d'abord, que les mesures d'urgence en question portent gravement atteinte à la dignité de sa fonction ainsi qu'à son indépendance. Il se réfère, notamment, au statut particulier du juge de paix, qui, en tant que magistrat onorario, est rémunéré à la tâche sous forme d'indemnité de vacation et serait privé de toute rémunération jusqu'à la reprise des audiences. À cet égard, tout en admettant qu'il est, en principe, admis à solliciter l'obtention du soutien financier mensuel prévu à l'article 119 du décret-loi no 18/2020, il observe que l'octroi d'un tel soutien, pour une durée limitée à trois mois, est subordonné à une suspension effective et généralisée de l'activité judiciaire. S'agissant des juges



de paix, une telle suspension n'aurait toutefois pas eu lieu, dans la mesure où ils restent tenus, dans la limite de leurs compétences, d'assurer le traitement des affaires urgentes visées à l'article 83, paragraphe 3, du décret-loi no 18/2020. Or, si certaines de celles-ci relèveraient de la compétence des juges de paix, aucune de celles-ci ne relèverait de la compétence territoriale des juges de paix de Lanciano, de sorte que le juge de renvoi ne pourrait pas satisfaire aux conditions d'octroi de ce soutien financier.

16 Le juge de renvoi estime, ensuite, que les effets de ces mêmes mesures d'urgence portent également gravement atteinte aux droits des parties à ce que leur cause soit entendue de manière équitable et dans un délai raisonnable.

17 Enfin, l'allongement des délais de procédure résultant du report des audiences à une date probablement postérieure au 31 janvier 2021 pourrait l'exposer au risque de voir sa responsabilité engagée du fait du retard en découlant, étant donné qu'il est responsable des rôles qui lui sont attribués et des modalités de tenue et de direction des audiences. Il précise cependant que, dans l'affaire pendante devant lui, le report de l'audience ne relève pas de sa responsabilité, mais résulte du fait que l'avocat de l'une des parties réside en dehors de la région dans laquelle se situe le Tribunale di Lanciano (tribunal de Lanciano).

18 Le juge de renvoi souligne, par ailleurs, que la majeure partie des dispositions de droit interne applicables aux affaires soumises à son examen, y compris au litige dans le cadre duquel il saisit la Cour, résulte de la transposition du droit de l'Union par le législateur italien.

19 Dans ces conditions, le Giudice di pace di Lanciano (juge de paix de Lanciano) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante, telle que rectifiée par une ordonnance de ce dernier du 22 mai 2020:

“L'article 2, l'article 4, paragraphe 3, l'article 6, paragraphe 1, et l'article 9 TUE, l'article 67, paragraphes 1 et 4, [ainsi que] les articles 81 et 82 [TFUE], lus en combinaison avec les articles 1er, 6, 20, 21, 31, 34, 45 et 47 de la [Charte], s'opposent-ils à des dispositions de droit interne telles que les articles 42, 83 et 87 du décret-loi no 18/2020, la délibération du Conseil des ministres du 31 janvier 2020 [mentionnée au point 3 de la présente ordonnance] qui a déclaré l'état d'urgence sanitaire national pour six mois jusqu'au 31 juillet 2020 et les articles 14 et 263 du [décret-loi no 34/2020], qui ont prorogé l'état d'urgence national dû à la COVID-19 et la paralysie de la justice civile et pénale [ainsi que] du travail administratif des juridictions italiennes jusqu'au 31 janvier 2021, dispositions lues en combinaison, en ce qu'elles enfreignent l'indépendance du juge de renvoi et le principe du procès équitable ainsi que les droits, qui y sont liés, de la dignité des personnes, de la liberté et de la sécurité, de l'égalité devant la loi, de la non-discrimination, de conditions de travail équitables et justes, de l'accès aux prestations de sécurité sociale, de la liberté de circulation et de séjour?

Plus précisément, le gouvernement italien a-t-il violé l'indépendance du juge de [renvoi] et le droit à un procès équitable des parties au présent litige et à toutes les affaires pendantes devant le juge de [renvoi], dès lors que se sont produites les conditions juridiques et factuelles suivantes:

– le 31 janvier 2020, par une décision adoptée sans la concertation obligatoire avec les régions et en utilisant une procédure qui n'est pas prévue par le droit interne pour une crise sanitaire, le Conseil des ministres a déclaré l'état d'urgence national dû à la COVID-19 pour une durée de six mois, jusqu'au 31 juillet 2020, en concentrant entre les



mains de la présidence du Conseil des ministres la compétence d’adopter toutes les dispositions pour faire face à une situation épidémiologique à ce moment inexistante sur le territoire national, sans allouer les moyens économiques appropriés à la crise déclarée;

– par un décret d’urgence, le gouvernement italien a suspendu, pour la période allant du 9 mars au 11 mai 2020, l’activité judiciaire en matière civile et pénale, à l’exception d’un très petit nombre d’affaires qualifiées d’urgentes sur le plan législatif et non selon l’évaluation du juge, affaires qui ont été traitées en audience publique sans prévoir de mesures spécifiques pour contenir la contagion de la COVID-19, alors que l’activité du juge de [renvoi] a été intégralement suspendue, en l’absence de possibilité de traiter des affaires urgentes relevant de la catégorie prévue par le législateur;

– du 9 mars au 11 mai 2020, le gouvernement italien n’a pas pourvu à l’assainissement et à la désinfection extraordinaire des juridictions, des locaux et du matériel utilisés par l’administration judiciaire, ni à l’achat du matériel hygiénique et sanitaire et des dispositifs de protection individuels, ni à l’achat du matériel informatique et des licences d’utilisation nécessaires pour informatiser aussi la justice civile et pénale dans les justices de paix, alors que, pour prendre des mesures destinées à contenir le virus et reprendre l’activité judiciaire ordinaire, le Ministero della giustizia [(ministère de la Justice, Italie)] disposait de moyens financiers d’un montant très élevé et à utiliser immédiatement, en dérogation aux règles du droit de l’Union [et du droit] national en matière de marchés publics, sans obligation comptable et administrative en matière d’emploi des fonds publics et sans contrôle de la Corte dei conti [(cour des comptes, Italie)];

– pour la période allant du 12 mai au 31 juillet 2020, en matière civile et pénale, c’est-à-dire des matières relevant de la compétence du juge de [renvoi], à l’exception de la catégorie restreinte des affaires urgentes comme celles qui avaient déjà été traitées en audience publique pendant la période allant du 9 mars au 11 mai 2020, le gouvernement italien a imposé par un décret d’urgence, pour les très rares audiences qui devraient être tenues, des modes d’organisation soit impossibles à mettre en œuvre, comme la procédure à distance, du fait des carences structurelles du système informatique et de l’organisation du travail du ministère de la Justice, soit gravement attentatoires aux droits de la défense et au contradictoire des parties, comme les audiences par procédure écrite hors de la présence des avocats et des parties;

– pour la période allant du 12 mai 2020 au 31 janvier 2021, en matière civile et pénale, le ministère de la Justice n’a pas permis et ne permettra pas de tenir des audiences publiques même à huis clos, à cause de l’impossibilité d’utiliser le personnel administratif des greffes qui se trouve en mode de travail souple sans connexion à distance avec les juridictions, de l’absence d’assainissement et de désinfection extraordinaire des juridictions, des locaux et du matériel utilisés par l’administration judiciaire, de l’absence d’achat de matériel hygiénique et sanitaire et des dispositifs de protection individuels, de l’absence de protocoles prévoyant des mesures destinées à contenir la contagion dans l’exercice de l’activité judiciaire, la responsabilité de tenir (en de rares occasions) ou de ne pas tenir (dans la généralité des cas) les audiences publiques, faute des conditions de sécurité sanitaire et de protection contre la crise de la COVID-19, étant reportée sur les Capi degli Uffici giudiziari [(chefs de corps des juridictions, Italie)] (présidents de tribunal pour les affaires en première instance) ou sur les différents juges;

– pour la période allant du 9 mars 2020 au 31 janvier 2021, le juge de [renvoi] a été placé dans des conditions telles qu’il n’a pu tenir d’audience suivant aucun des modes d’organisation prévus par les décrets d’urgence, que ce soit en audience publique, suivant le mode de la procédure à distance avec salle d’audience virtuelle ou suivant le mode de la



procédure écrite en dehors de la présence des avocats et des parties, et il sera contraint de reporter toutes les affaires inscrites sur ses rôles en matière civile et pénale à une date postérieure au 31 août 2020 et, avec la publication du décret-loi [no 34/2020], au 31 janvier 2021;

– à cause de l’absence de toute activité juridictionnelle en termes d’audiences tenues et de décisions de justice rendues pendant la période allant du 9 mars 2020 au 31 janvier 2021, le juge de [renvoi] n’a perçu ni ne percevra aucune indemnité du ministère de la Justice, fût-ce à titre d’aide économique dans le cadre de la crise sanitaire;

– enfin, par un décret d’urgence, le gouvernement italien a prorogé pour six mois supplémentaires, jusqu’au 31 janvier 2021, l’état d’urgence national et l’actuelle paralysie de la justice civile et pénale, alors que, depuis le 18 mai 2020, toutes les activités productives et économiques qui se déroulent dans le cadre territorial relevant de la compétence régionale ont repris, et que la libre circulation entre les régions et à l’égard des États [membres] de l’Union, sans obligation de quarantaine, a repris depuis le 3 juin 2020, avec l’adoption de modestes mesures hygiéniques et sanitaires ainsi que de distanciation sociale.”

20 Le juge de renvoi a demandé, en outre, que la présente affaire soit soumise à la procédure accélérée prévue à l’article 105 du règlement de procédure de la Cour.

Sur la recevabilité de la demande de décision préjudicielle

21 En vertu de l’article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure, lorsque la Cour est manifestement incompétente pour connaître d’une affaire ou lorsqu’une demande ou une requête est manifestement irrecevable, la Cour, l’avocat général entendu, peut à tout moment décider de statuer par voie d’ordonnance motivée, sans poursuivre la procédure.

22 Il y a lieu de faire application de cette disposition dans la présente affaire.

23 Aux termes d’une jurisprudence constante de la Cour, la procédure instituée à l’article 267 TFUE est un instrument de coopération entre la Cour et les juridictions nationales, grâce auquel la première fournit aux secondes les éléments d’interprétation du droit de l’Union qui leur sont nécessaires pour la solution du litige qu’elles sont appelées à trancher. La justification du renvoi préjudiciel est cependant non pas la formulation d’opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques, mais le besoin inhérent à la solution effective d’un litige (arrêt du 26 mars 2020, Miasto Łowicz et Prokurator Generalny, C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234, point 44 ainsi que jurisprudence citée, et ordonnance du 2 juillet 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher, C-256/19, EU:C:2020:523, point 42).

24 En effet, ainsi qu’il ressort des termes mêmes de l’article 267 TFUE, la décision préjudicielle sollicitée doit être “nécessaire” pour permettre à la juridiction de renvoi de “rendre son jugement” dans l’affaire dont elle se trouve saisie (arrêt du 26 mars 2020, Miasto Łowicz et Prokurator Generalny, C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234, point 45, ainsi que ordonnance du 2 juillet 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher, C-256/19, EU:C:2020:523, point 43).

25 La Cour a ainsi itérativement rappelé qu’il ressort à la fois des termes et de l’économie de l’article 267 TFUE que la procédure préjudicielle présuppose, notamment, qu’un litige soit effectivement pendant devant les juridictions nationales, dans le cadre duquel elles sont appelées à rendre une décision susceptible de prendre en considération l’arrêt préjudiciel (arrêt du 26 mars 2020, Miasto Łowicz et Prokurator Generalny, C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234, point 46).



ainsi que jurisprudence citée, et ordonnance du 2 juillet 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher, C-256/19, EU:C:2020:523, point 44).

26 Dans le cadre d’une telle procédure, il doit ainsi exister entre ce litige et les dispositions du droit de l’Union dont l’interprétation est sollicitée un lien de rattachement tel que cette interprétation réponde à un besoin objectif pour la décision que la juridiction de renvoi doit prendre (arrêt du 26 mars 2020, Miasto Łowicz et Prokurator Generalny, C-558/18 et C-563/18, EU:C:2020:234, point 48 ainsi que jurisprudence citée, et ordonnance du 2 juillet 2020, S.A.D. Maler und Anstreicher, C-256/19, EU:C:2020:523, point 45).

27 Par ailleurs, la nécessité de parvenir à une interprétation du droit de l’Union qui soit utile pour le juge national exige que celui-ci définisse le cadre factuel et réglementaire dans lequel s’insèrent les questions qu’il pose ou que, à tout le moins, il explique les hypothèses factuelles sur lesquelles ces questions sont fondées. En effet, la Cour est uniquement habilitée à se prononcer sur l’interprétation d’un texte de l’Union à partir des faits qui lui sont indiqués par la juridiction nationale (arrêts du 26 juillet 2017, Superfoz – Supermercados, C-519/16, EU:C:2017:601, point 44 et jurisprudence citée, ainsi que du 16 juillet 2020, Adusbef et Federconsumatori, C-686/18, EU:C:2020:567, point 36 ainsi que jurisprudence citée).

28 La Cour insiste également sur l’importance de l’indication, par le juge national, des raisons précises qui l’ont conduit à s’interroger sur l’interprétation du droit de l’Union et à estimer nécessaire de poser des questions préjudicielles à la Cour. En effet, étant donné que c’est la décision de renvoi qui sert de fondement à la procédure devant la Cour, il est indispensable que le juge national explicite, dans la décision de renvoi elle-même, le cadre factuel et réglementaire du litige au principal et donne un minimum d’explications sur les raisons du choix des dispositions du droit de l’Union dont il demande l’interprétation ainsi que sur le lien qu’il établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige qui lui est soumis (voir, en ce sens, ordonnance du 28 juin 2000, Laguillaumie, C-116/00, EU:C:2000:350, points 23 et 24, ainsi que arrêt du 16 juillet 2020, Adusbef et Federconsumatori, C-686/18, EU:C:2020:567, point 37 ainsi que jurisprudence citée).

29 Ces exigences concernant le contenu d’une demande de décision préjudicielle figurent de manière explicite à l’article 94 du règlement de procédure, dont la juridiction de renvoi est censée, dans le cadre de la coopération instaurée à l’article 267 TFUE, avoir connaissance et qu’elle est tenue de respecter scrupuleusement (arrêts du 5 juillet 2016, Ognyanov, C-614/14, EU:C:2016:514, point 19 et jurisprudence citée, ainsi que du 16 juillet 2020, Adusbef et Federconsumatori, C-686/18, EU:C:2020:567, point 38 ainsi que jurisprudence citée).

30 Aux termes de cet article 94, toute demande de décision préjudicielle contient “un exposé sommaire de l’objet du litige ainsi que des faits pertinents, tels qu’ils ont été constatés par la juridiction de renvoi ou, à tout le moins, un exposé des données factuelles sur lesquelles les questions sont fondées”, “la teneur des dispositions nationales susceptibles de s’appliquer en l’espèce et, le cas échéant, la jurisprudence nationale pertinente”, ainsi que “l’exposé des raisons qui ont conduit la juridiction de renvoi à s’interroger sur l’interprétation ou la validité de certaines dispositions du droit de l’Union, ainsi que le lien qu’elle établit entre ces dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal”.

31 Lesdites exigences sont également rappelées dans les recommandations de la Cour de justice de l’Union européenne à l’attention des juridictions nationales, relatives à l’introduction de procédures préjudicielles (JO 2019, C 380, p. 1), dont le point 15 reproduit, en substance, les dispositions dudit article 94.



32 En l’occurrence, la demande de décision préjudicielle ne répond manifestement pas aux exigences rappelées aux points 23 à 31 de la présente ordonnance.

33 D’une part, si cette demande permet de déterminer que l’objet du litige au principal consiste en une demande de réparation de dommages qui auraient été causés lors d’un accident de la circulation impliquant un véhicule automoteur, elle ne contient aucune indication relative aux circonstances de cet accident ou au rôle éventuel que les parties à la procédure pendante devant le juge de renvoi auraient joué dans celui-ci. De plus, elle ne précise pas le fondement juridique de cette demande ni les dispositions nationales susceptibles de s’appliquer afin de résoudre ce litige, le juge de renvoi se limitant à faire état de la nature civile de l’affaire au principal et à relever que la législation interne qu’il aura à appliquer audit litige “découle du processus législatif de transposition du droit de l’Union”.

34 D’autre part, dans la mesure où il ressort de la demande de décision préjudicielle que le juge de renvoi a estimé nécessaire de saisir la Cour de cette demande en raison des modalités organisationnelles dans lesquelles il indique être tenu d’examiner l’affaire au principal, il convient de rappeler que ladite demande porte sur l’interprétation de l’article 2, de l’article 4, paragraphe 3, de l’article 6, paragraphe 1, et de l’article 9 TUE ainsi que de l’article 67, paragraphes 1 et 4, et des articles 81 et 82 TFUE, lus en combinaison avec les articles 1er, 6, 20, 21, 31, 34, 45 et 47 de la Charte.

35 Or, il ne ressort pas de la décision de renvoi que le litige au principal présente, que ce soit quant au fond ou quant au régime procédural applicable à son examen, un lien de rattachement avec ces dispositions du traité UE ou du traité FUE ou que le juge de renvoi serait appelé à appliquer l’une quelconque de ces dispositions aux fins de dégager la solution de fond à réserver à ce litige. En outre, il n’en ressort pas davantage qu’une réponse de la Cour à la question préjudicielle serait de nature à pouvoir fournir au juge de renvoi une interprétation du droit de l’Union lui permettant de trancher des questions procédurales de droit national dont il se trouverait saisi avant de pouvoir statuer sur le fond du litige, la décision de renvoi ne contenant aucune indication en ce sens.

36 Dans ces conditions, il s’impose de constater qu’il ne ressort pas de la décision de renvoi qu’il existerait, entre les dispositions du traité UE ou du traité FUE sur lesquelles porte cette question et le litige au principal, un lien de rattachement qui soit propre à rendre l’interprétation sollicitée nécessaire afin que le juge de renvoi puisse, en application des enseignements découlant de l’interprétation demandée, adopter une décision qui serait requise aux fins de statuer sur ce litige. Au contraire, il apparaît de manière manifeste que ladite demande porte non pas sur une interprétation du droit de l’Union qui réponde à un besoin objectif pour la solution dudit litige, mais revêt un caractère général.

37 Au demeurant, la décision de renvoi ne contient aucune explication quant au choix des dispositions du droit de l’Union dont l’interprétation est sollicitée ou quant aux doutes que le juge de renvoi éprouve à cet égard, celui-ci se limitant à faire état de considérations d’ordre général. En effet, il ressort du libellé de la question préjudicielle que l’interprétation sollicitée du droit de l’Union devrait lui permettre d’apprécier, en substance, la validité des modalités organisationnelles régissant la tenue des audiences dans les affaires pendantes devant lui, et notamment dans le litige au principal, sur laquelle il s’interroge dans la mesure où lesdites modalités, lues conjointement, enfreindraient “[son] indépendance [...], le principe du procès équitable ainsi que les droits, qui y sont liés, de la dignité des personnes, de la liberté et de la sécurité, de l’égalité devant la loi, de la non-discrimination, de conditions de travail équitables et justes, de l’accès aux prestations de sécurité sociale, [ainsi que] de la liberté de circulation et de séjour”.



38 Or, pour autant que le juge de renvoi entende, par cette affirmation, ou même par son exposé des effets concrets qui résulteraient des mesures d’urgence relatives au fonctionnement des juridictions adoptées par le législateur italien au titre de l’état d’urgence sanitaire – figurant aux points 12 à 14 de la présente ordonnance –, ou par ses développements relatifs à son indépendance et au droit à une protection juridictionnelle effective – présentés aux points 15 à 17 de la même ordonnance –, justifier du choix des dispositions du traité UE et du traité FUE qu’il vise dans sa question et de la pertinence de celle-ci, il suffit de constater que ces considérations d’ordre général ne comportent aucune référence précise à ces dispositions ni aucune explication claire des motifs pour lesquels il s’interroge sur leur interprétation dans le contexte de l’application de ces mesures d’urgence au litige au principal.

39 Il y a donc lieu de constater que la décision de renvoi ne contient pas davantage l’exposé requis des raisons qui ont conduit le juge de renvoi à s’interroger sur l’interprétation de ces dispositions du droit de l’Union, ni du lien qu’il établit entre lesdites dispositions et la législation nationale applicable au litige au principal.

40 Par ailleurs, pour autant que la question préjudicielle puisse être considérée comme portant également sur l’interprétation des articles 1er, 6, 20, 21, 31, 34, 45 et 47 de la Charte relatifs, respectivement, à la dignité humaine, au droit à la liberté et à la sûreté, à l’égalité en droit, à la non-discrimination, aux conditions de travail justes et équitables, à la sécurité sociale et à l’aide sociale, à la liberté de circulation et de séjour, ainsi qu’au droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, il y a lieu de constater que ce manque d’information ne permet pas non plus à la Cour de se prononcer sur l’applicabilité de ces articles (voir, par analogie, arrêt du 7 novembre 2019, UNESA e.a., C-80/18 à C-83/18, EU:C:2019:934, point 36, ainsi que ordonnance du 15 janvier 2020, Corporate Commercial Bank, C-647/18, non publiée, EU:C:2020:13, point 37).

41 En effet, l’article 51, paragraphe 1, de la Charte prévoit que les dispositions de celle-ci s’adressent aux États membres uniquement lorsqu’ils mettent en œuvre le droit de l’Union. Ainsi, lorsqu’une situation juridique ne relève pas du champ d’application du droit de l’Union, la Cour n’est pas compétente pour en connaître et les dispositions éventuellement invoquées de la Charte ne sauraient, à elles seules, fonder cette compétence (arrêt du 7 novembre 2019, UNESA e.a., C-80/18 à C-83/18, EU:C:2019:934, point 39, ainsi que ordonnance du 15 janvier 2020, Corporate Commercial Bank, C-647/18, non publiée, EU:C:2020:13, point 40).

42 À cet égard, la seule affirmation du juge de renvoi, selon laquelle la majeure partie des dispositions de droit interne applicables aux affaires soumises à son examen, y compris au litige dans le cadre duquel il saisit la Cour, résulte de la transposition du droit de l’Union par le législateur italien, est manifestement insuffisante pour permettre à la Cour de constater une telle mise en œuvre.

43 L’applicabilité éventuelle des articles de la Charte cités par le juge de renvoi n’aurait pu, le cas échéant, être constatée que si les autres dispositions du droit de l’Union visées dans la question préjudicielle étaient applicables dans l’affaire au principal. Or, pour les raisons indiquées aux points 35 à 39 de la présente ordonnance, cette question est manifestement irrecevable en ce qu’elle vise ces autres dispositions. La demande de décision préjudicielle est, par suite, également manifestement irrecevable dans la mesure où elle doit être comprise comme portant sur lesdites dispositions de la Charte (voir, par analogie, arrêt du 7 novembre 2019, UNESA e.a., C-80/18 à C-83/18, EU:C:2019:934, points 40 et 41, ainsi que ordonnance du 15 janvier 2020, Corporate Commercial Bank, C-647/18, non publiée, EU:C:2020:13, points 41 et 42).

44 Eu égard à l’ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater, en application de l’article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure, que la présente demande de décision préjudicielle est manifestement irrecevable.



Sur la demande de procédure accélérée

45 Compte tenu de l'ensemble de ces considérations et de l'adoption de la présente ordonnance, il n'y a pas lieu de statuer sur la demande tendant à ce que la présente affaire soit soumise à une procédure accélérée.

Sur les dépens

46 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs, la Cour (dixième chambre) ordonne:

La demande de décision préjudicielle introduite par le Giudice di pace di Lanciano (juge de paix de Lanciano, Italie), par décision du 18 mai 2020, est manifestement irrecevable.

Signatures

- Despacho do Tribunal de Justiça (Sétima Secção) de 4 de junho de 2020, processo C-32/20, EU:C:2020:441 (TJ contra Balga Srl) - Reenvio prejudicial — Artigo 53.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça — Artigo 30.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Proteção em caso de despedimento injustificado — Artigos 20.º, 21.º, 34.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais — Diretiva 98/59/CE — Despedimento coletivo — Regulamentação nacional relativa à proteção a conceder a um trabalhador em caso de despedimento coletivo injustificado por motivo de violação dos critérios de escolha dos trabalhadores a despedir — Inexistência de situação de aplicação do direito da União, na aceção do artigo 51.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais — Inaplicabilidade da Carta dos Direitos Fundamentais — Incompetência manifesta:

«Ordonnance

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 20, 21, 30, 34 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la "Charte") ainsi que de la directive 98/59/CE du Conseil, du 20 juillet 1998, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux licenciements collectifs (JO 1998, L 225, p. 16).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant TJ, une travailleuse licenciée à la suite d'une procédure de licenciement collectif, à Balga Srl au sujet de la protection juridique devant lui être octroyée en cas de licenciement injustifié pour violation des critères de choix des travailleurs à licencier.

Le cadre juridique**Le droit international**

3 L'article 24 de la charte sociale européenne, dans sa version révisée, signée le 3 mai 1996 à Strasbourg (série des traités européens, n° 163, ci-après la "charte sociale européenne"), intitulé "Droit à la protection en cas de licenciement", stipule:

"En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection en cas de licenciement, les Parties s'engagent à reconnaître:



a. le droit des travailleurs à ne pas être licenciés sans motif valable lié à leur aptitude ou conduite, ou fondé sur les nécessités de fonctionnement de l'entreprise, de l'établissement ou du service;

b. le droit des travailleurs licenciés sans motif valable à une indemnité adéquate ou à une autre réparation appropriée.

À cette fin les Parties s'engagent à assurer qu'un travailleur qui estime avoir fait l'objet d'une mesure de licenciement sans motif valable ait un droit de recours contre cette mesure devant un organe impartial."

Le droit de l'Union

4 Le considérant 2 de la directive 98/59 est libellé comme suit:

«considérant qu'il importe de renforcer la protection des travailleurs en cas de licenciements collectifs en tenant compte de la nécessité d'un développement économique et social équilibré dans la Communauté».

5 L'article 2 de cette directive, qui constitue la section II de celle-ci, intitulée "Information et consultation", dispose:

"1. Lorsqu'un employeur envisage d'effectuer des licenciements collectifs, il est tenu de procéder, en temps utile, à des consultations avec les représentants des travailleurs en vue d'aboutir à un accord.

2. Les consultations portent au moins sur les possibilités d'éviter ou de réduire les licenciements collectifs ainsi que sur les possibilités d'en atténuer les conséquences par le recours à des mesures sociales d'accompagnement visant notamment l'aide au reclassement ou à la reconversion des travailleurs licenciés.
[...]

3. Afin de permettre aux représentants des travailleurs de formuler des propositions constructives, l'employeur est tenu, en temps utile au cours des consultations:

a) de leur fournir tous renseignements utiles et

b) de leur communiquer, en tout cas, par écrit:

i) les motifs du projet de licenciement;

ii) le nombre et les catégories des travailleurs à licencier;

iii) le nombre et les catégories des travailleurs habituellement employés;

iv) la période au cours de laquelle il est envisagé d'effectuer les licenciements;

v) les critères envisagés pour le choix des travailleurs à licencier dans la mesure où les législations et/ou pratiques nationales en attribuent la compétence à l'employeur;



vi) la méthode de calcul envisagée pour toute indemnité éventuelle de licenciement autre que celle découlant des législations et/ou pratiques nationales.

L'employeur est tenu de transmettre à l'autorité publique compétente au moins une copie des éléments de la communication écrite prévus au premier alinéa, points b) i) à v).
[...]"

6 Intitulée "Procédure de licenciement collectif", la section III de la directive 98/59 est composée des articles 3 et 4 de cette dernière.

7 L'article 3 de ladite directive dispose:

"1. L'employeur est tenu de notifier par écrit tout projet de licenciement collectif à l'autorité publique compétente.
[...]"

La notification doit contenir tous renseignements utiles concernant le projet de licenciement collectif et les consultations des représentants des travailleurs prévues à l'article 2, notamment les motifs de licenciement, le nombre des travailleurs à licencier, le nombre des travailleurs habituellement employés et la période au cours de laquelle il est envisagé d'effectuer les licenciements.
[...]"

8 L'article 6 de la directive 98/59, figurant à la section IV de cette dernière, intitulée "Dispositions finales", énonce:

"Les États membres veillent à ce que les représentants des travailleurs et/ou les travailleurs disposent de procédures administratives et/ou juridictionnelles aux fins de faire respecter les obligations prévues par la présente directive."

Le droit italien

9 L'article 18 de la legge n. 300 – Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento (loi no 300, portant dispositions relatives à la protection de la liberté et de la dignité des travailleurs, de la liberté syndicale et de l'activité syndicale sur le lieu de travail et dispositions relatives à l'emploi), du 20 mai 1970 (GURI no 131, du 27 mai 1970), prévoit, d'après les constatations de la juridiction de renvoi, les sanctions résultant d'une violation des critères de choix des travailleurs à licencier en cas de licenciement collectif, prévus à l'article 5 de la legge n. 223 – Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro (loi no 223, portant règles en matière de chômage technique, de mobilité, d'allocations de chômage, de mise en œuvre de directives communautaires, de placement de main-d'œuvre et autres dispositions relatives au marché du travail), du 23 juillet 1991 (supplément ordinaire à la GURI no 175, du 27 juillet 1991, ci-après la "loi n° 223/1991"). En cas d'une telle violation, le juge annule le licenciement et condamne l'employeur à réintégrer le travailleur dans son poste de travail et à lui verser une indemnité correspondant à la dernière rémunération globale effective calculée depuis le jour du licenciement jusqu'à celui de la réintégration effective. En tout état de cause, le montant de l'indemnité ne peut excéder douze mois de rémunération globale effective. L'em-



ployeur est également tenu de verser les cotisations de sécurité sociale depuis le jour du licenciement jusqu'au jour de la réintégration effective, majorées des intérêts légaux, sans application de sanction pour défaut ou retard de paiement des cotisations.

10 Les dispositions combinées de l'article 3, paragraphe 1, et de l'article 10 du decreto legislativo n. 23 – Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183 (décret législatif no 23, relatif aux contrats de travail à durée indéterminée offrant une protection croissante, et mettant en œuvre la loi no 183 du 10 décembre 2014), du 4 mars 2015 (GURI no 54, du 6 mars 2015, ci-après le "décret législatif n° 23/2015"), disposent que, en cas de licenciement collectif non justifié, le juge déclare la fin de la relation de travail et condamne l'employeur au paiement d'une indemnité, qui n'est pas soumise aux cotisations de sécurité sociale, d'un montant compris entre 4 et 24 mensualités. En vertu du decreto legge n. 87 – Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (décret législatif no 87, relatif à la mise en place de dispositions urgentes pour la dignité des travailleurs et des entreprises), du 12 juillet 2018 (GURI no 161, du 13 juillet 2018), cette fourchette est comprise entre 6 et 36 mensualités.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

11 Le 1er mai 2016, TJ a signé un contrat de travail avec Balga, la société ayant repris le personnel de la société qui l'employait précédemment. Le 15 mai 2016, elle a été licenciée avec huit de ses collègues, à la suite d'une procédure de licenciement collectif. La requérante au principal a formé un recours contre son licenciement devant le Tribunale di Napoli (tribunal de Naples, Italie), en invoquant la violation des critères applicables au choix des travailleurs à licencier, visés à l'article 5 de la loi no 223/1991. Le Tribunale di Napoli (tribunal de Naples) a rejeté ce recours comme étant non fondé. La requérante au principal a alors interjeté appel de cette décision devant la Corte d'appello di Napoli (cour d'appel de Naples, Italie). Balga conteste le fondement de cet appel et soutient que, même si le caractère injustifié du licenciement est reconnu, la requérante au principal ne pourra obtenir sa réintégration, étant donné qu'elle a signé son contrat de travail après le 7 mars 2015, date d'entrée en vigueur du décret législatif no 23/2015, lequel a introduit une nouvelle disposition en matière de licenciements, qui prévoit uniquement, dans une telle hypothèse, le paiement d'une indemnité.

12 Selon la juridiction de renvoi, il existe, en Italie, deux régimes différents en matière de licenciements collectifs injustifiés, dont l'application dépend de la date de conclusion du contrat de travail à durée indéterminée.

13 En effet, les contrats de travail à durée indéterminée conclus jusqu'au 7 mars 2015 relèveraient de l'article 5, paragraphe 3, de la loi no 223/1991, qui renvoie à l'article 18 de la loi no 300, du 20 mai 1970, portant dispositions relatives à la protection de la liberté et de la dignité des travailleurs, de la liberté syndicale et de l'activité syndicale sur le lieu de travail et dispositions relatives à l'emploi. Selon ce régime, l'employeur devrait, en cas de licenciement injustifié, d'une part, réintégrer le travailleur dans son poste de travail et, d'autre part, verser une indemnité correspondant à la rémunération globale effective pour la période entre le jour du licenciement et celui de la réintégration effective, en sus du versement des cotisations de sécurité sociale correspondant à cette même période, sans que cette indemnité puisse excéder douze mensualités.

14 Les contrats de travail à durée indéterminée conclus après le 7 mars 2015 relèveraient de l'article 10 du décret législatif no 23/2015, qui renvoie, en cas de violation des critères relatifs au choix des travailleurs à licencier, aux sanctions prévues à l'article 3, paragraphe 1, de ce décret législatif. Cette disposition prévoirait non pas une possibilité de réintégration du travailleur, mais uniquement le versement d'une indemnité, qui ne donnerait pas lieu au versement de cotisations de sécurité sociale, dont le montant dépendrait, notamment, de l'ancienneté du travailleur.



Cette indemnité serait ainsi comprise entre 4 et 24 mensualités, cette fourchette étant comprise entre 6 et 36 mensualités depuis l'entrée en vigueur du décret législatif no 87, du 12 juillet 2018.

15 Selon la juridiction de renvoi, la coexistence de ces deux régimes distincts fait naître des doutes quant à la compatibilité du régime en cause au principal avec le droit de l'Union et, plus précisément, quant à la compatibilité de la nouvelle réglementation résultant du décret législatif no 23/2015 avec les principes énoncés par la directive 98/59, en particulier à son considérant 2, qui mentionnerait la nécessité de renforcer la protection des travailleurs, ainsi qu'avec différents droits et principes garantis par la Charte. À cet égard, ladite juridiction souligne que, dans la mesure où les licenciements collectifs sont réglementés par la directive 98/59, le législateur national, en mettant en œuvre ladite directive, doit respecter également les droits fondamentaux consacrés par la Charte.

16 En particulier, l'article 30 de la Charte, intitulé "Protection en cas de licenciement injustifié", devrait, en vertu des explications relatives à la Charte, être interprété à la lumière de l'article 24 de la charte sociale européenne qui a été interprétée par le Comité européen des droits sociaux en ce sens que la sanction découlant d'un licenciement collectif injustifié est considérée comme adéquate lorsqu'elle prévoit le remboursement des pertes financières subies entre la date de licenciement et la décision de l'organe de recours, une possibilité de réintégration ainsi que des indemnités d'un montant suffisamment élevé pour dissuader l'employeur et pour compenser le préjudice subi par la victime. En outre, selon l'arrêt du 11 octobre 2007, Paquay (C-460/06, EU:C:2007:601, point 49), les États membres ne seraient pas tenus d'adopter une mesure déterminée en cas de licenciement illégal. Toutefois, la mesure choisie devrait être de nature à assurer une protection juridictionnelle effective et efficace, devrait avoir un effet dissuasif réel à l'égard de l'employeur et devrait être en tout cas adéquate au préjudice subi. Or, selon la juridiction de renvoi, un régime tel que celui prévu par le décret législatif no 23/2015 ne satisferait pas à ces exigences, en ce qu'il se bornerait à prévoir le versement d'une indemnité.

17 En premier lieu, la juridiction de renvoi relève que la simple indemnisation, dont le montant est déterminé principalement par un critère d'ancienneté, plutôt que par la prise en compte de la perte financière réelle subie par le travailleur, viole les principes de dissuasion, de proportionnalité, d'effectivité et de réparation adéquate du droit de l'Union, dont le législateur national devrait s'inspirer. En deuxième lieu, la différence de traitement résultant de l'existence de deux régimes distincts en cas de licenciement injustifié, qui se fonde non pas sur des raisons objectivement justifiées, mais uniquement sur la date de la signature du contrat de travail, serait constitutive d'une violation des principes d'égalité et de non-discrimination, consacrés aux articles 20 et 21 de la Charte. En troisième lieu, l'exigence consistant à assurer une protection juridictionnelle effective et efficace en cas de violation d'un droit fondamental rendrait la simple indemnisation incompatible avec le droit à un recours effectif, garanti à l'article 47 de la Charte. Enfin, la nouvelle réglementation prévue par le décret législatif no 23/2015, qui ne prévoirait pas la condamnation de l'employeur au paiement des cotisations sociales, porterait également atteinte à l'accès aux prestations de sécurité sociale, garanti à l'article 34 de la Charte.

18 Dans ces conditions, la Corte d'appello di Napoli (cour d'appel de Naples) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

"1) L'article 30 de la Charte doit-il être interprété en ce sens que, en cas de licenciement collectif illégal, il reconnaît le droit à une protection effective, efficace, adéquate et dissuasive, dans la mesure où telles sont les caractéristiques des sanctions prévues par le "droit de l'Union" pour assurer le respect des valeurs fondamentales auxquelles doit se conformer la législation nationale – ou la pratique – qui prévoit concrètement une mesure de sanction contre tout licenciement injustifié? En conséquence, le juge national peut-il utiliser ces caractéristiques dans l'affaire au principal en tant que limite externe



pertinente pour faire en sorte que la législation ou la pratique nationales mettant en œuvre la directive [98/59] soient conformes au droit de l'Union?

2) Pour déterminer le niveau de protection qui est imposé par le droit de l'Union en cas de licenciement collectif illégal, l'article 30 de la Charte doit-il être interprété en prenant "dûment en considération" et, partant, en considérant comme pertinent, le contenu matériel de l'article 24 de la charte sociale européenne [...], qui est mentionnée dans les explications relatives à la Charte [...], tel que ce contenu matériel résulte des décisions du Comité européen des droits sociaux et, en conséquence, le droit de l'Union s'oppose-t-il à une législation nationale et à une pratique qui, en excluant une mesure de réintégration dans le poste de travail, limitent la protection à l'octroi d'une simple indemnité, caractérisée par un plafond qui est fixé prioritairement en fonction de l'ancienneté du travailleur et non de la réparation du préjudice effectivement subi par lui du fait de la perte de sa source de subsistance?

3) En conséquence, lorsque le juge national apprécie la compatibilité de la législation interne qui met en œuvre ou qui établit la mesure de protection prévue en cas de licenciement collectif illégal (pour violation de critères de choix), doit-il prendre en considération le contenu de la charte sociale européenne tel qu'il résulte des décisions de ses organes et, en tout état de cause, considérer comme nécessaire une protection qui assure ou, à tout le moins, tend à assurer, la pleine réparation des conséquences économiques de la perte du contrat de travail?

4) Les articles 20, 21, 34 et 47 de la Charte s'opposent-ils à ce qu'un État membre introduise une législation ou une pratique de mise en œuvre de la directive 98/59 prévoyant, pour les seuls travailleurs engagés après le 7 mars 2015, un régime de sanction qui, contrairement au régime garanti aux autres travailleurs soumis à la même procédure, mais engagés avant cette date, exclut la réintégration dans le poste de travail et, en tout état de cause, la réparation des conséquences de la perte du revenu et de la perte de la couverture de sécurité sociale, en leur accordant exclusivement une indemnité dont le montant est calculé en priorité en fonction de leur ancienneté et en prévoyant donc des sanctions différentes, selon la date de leur engagement, d'une manière qui génère une différence entre les niveaux de protection, fondés sur le critère susmentionné et non sur les conséquences effectives de la perte injustifiée de leur source de subsistance?"

Sur la compétence de la Cour

19 En vertu de l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque celle-ci est manifestement incompétente pour connaître d'une affaire ou lorsqu'une demande ou une requête est manifestement irrecevable, la Cour, l'avocat général entendu, peut à tout moment décider de statuer par voie d'ordonnance motivée, sans poursuivre la procédure.

20 Il y a lieu de faire application de cette disposition dans la présente affaire.

21 Dans le cadre de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales, telle que prévue à l'article 267 TFUE, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire pendante devant lui, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées par les juridictions nationales portent sur l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer, à moins qu'il soit manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité



ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêts du 16 juillet 2009, *Mono Car Styling*, C-12/08, EU:C:2009:466, points 27 et 28, ainsi que du 10 septembre 2009, *Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK e.a.*, C-44/08, EU:C:2009:533, points 32 et 33).

22 Il ressort de la décision de renvoi que le litige au principal concerne les modalités de la protection à octroyer à la requérante au principal, victime d'un licenciement collectif considéré comme injustifié, résultant d'une violation des critères de choix des travailleurs à licencier. Ainsi, la juridiction de renvoi indique qu'un travailleur licencié de manière illicite à ce titre peut, en vertu de la loi n° 223/1991, prétendre à sa réintégration au sein de l'entreprise si le contrat de travail à durée indéterminée a été conclu jusqu'au 7 mars 2015, alors que le décret législatif no 23/2015, applicable aux contrats conclus postérieurement à cette date, ne prévoit que le versement d'une indemnité.

23 Or, dans la mesure où la situation juridique de la requérante au principal ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union, il convient de constater que l'interprétation sollicitée de l'article 30 de la Charte, ayant trait à la protection en cas de licenciement injustifié, ainsi que des articles 20, 21, 34 et 47 de la Charte, n'a aucun rapport avec l'objet du litige au principal.

24 Selon une jurisprudence constante, lorsqu'une situation juridique ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union, la Cour n'est pas compétente pour en connaître et les dispositions de la Charte éventuellement invoquées ne sauraient, à elles seules, fonder cette compétence (voir, en ce sens, ordonnances du 10 octobre 2013, *Nagy e.a.*, C-488/12 à C-491/12 et C-526/12, non publiée, EU:C:2013:703, point 17, ainsi que du 16 janvier 2014, *Weigl*, C-332/13, non publiée, EU:C:2014:31, point 14).

25 En effet, les dispositions de la Charte s'adressent, en vertu de l'article 51, paragraphe 1, de celle-ci, aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. L'article 6, paragraphe 1, TUE ainsi que l'article 51, paragraphe 2, de la Charte précisent que cette dernière n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union européenne, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et les tâches définies dans les traités. La Cour est donc appelée à interpréter, à la lumière de la Charte, le droit de l'Union dans les limites des compétences attribuées à celle-ci [voir, en ce sens, arrêt du 10 juillet 2014, *Julián Hernández e.a.*, C-198/13, EU:C:2014:2055, point 32; ordonnance du 24 septembre 2019, *Spetsializirana prokuratura* (Présomption d'innocence), C-467/19 PPU, EU:C:2019:776, point 38, ainsi que arrêt du 19 novembre 2019, *TSN et AKT*, C-609/17 et C-610/17, EU:C:2019:981, point 42].

26 Il importe, à cet égard, de rappeler que la notion de "mise en œuvre du droit de l'Union", au sens de l'article 51 de la Charte, présuppose l'existence d'un lien de rattachement entre un acte du droit de l'Union et la mesure nationale en cause, qui dépasse le voisinage des matières visées ou les incidences indirectes de l'une des matières sur l'autre. La Cour a notamment conclu à l'inapplicabilité des droits fondamentaux de l'Union par rapport à une réglementation nationale, en raison du fait que les dispositions de l'Union du domaine concerné n'imposaient aucune obligation spécifique aux États membres à l'égard de la situation en cause au principal. Dès lors, le seul fait qu'une mesure nationale relève d'un domaine dans lequel l'Union dispose de compétences ne saurait la placer dans le champ d'application du droit de l'Union et, donc, entraîner l'applicabilité de la Charte (arrêt du 10 juillet 2014, *Julián Hernández e.a.*, C-198/13, EU:C:2014:2055, points 34 à 36).

27 Contrairement à ce que sous-entend la juridiction de renvoi, il ne suffit donc pas, aux fins de constater que les dispositions du droit italien en cause au principal mettent en œuvre la directive



98/59, que ces dispositions fassent partie d'une réglementation plus large, dont certaines autres dispositions ont été adoptées afin de transposer cette directive. Il faudrait, en effet, pour que soit constatée l'applicabilité de la directive 98/59 et, par conséquent, de la Charte que cette directive impose une obligation spécifique à l'égard de la situation en cause au principal, qui a été mise en œuvre par les dispositions du droit italien concernées.

28 Or, il ne ressort pas de la décision de renvoi qu'une quelconque obligation imposée par la directive 98/59 soit en cause dans le litige au principal.

29 D'une part, il convient de constater que le considérant 2 de la directive 98/59, auquel la juridiction de renvoi se réfère et dont il résulte que cette directive vise à renforcer la protection des travailleurs en cas de licenciements collectifs, n'impose aucune obligation spécifique à l'égard d'une situation telle que celle de la requérante au principal.

30 D'autre part, une telle obligation ne ressort pas des dispositions de la directive 98/59. L'objectif principal de cette directive consiste à faire précéder les licenciements collectifs d'une consultation des représentants des travailleurs et de l'information de l'autorité publique compétente. En vertu de l'article 2, paragraphe 2, de ladite directive, les consultations portent sur les possibilités d'éviter ou de réduire les licenciements collectifs ainsi que sur les possibilités d'atténuer les conséquences par le recours à des mesures sociales d'accompagnement visant, notamment, l'aide au reclassement ou à la reconversion des travailleurs licenciés. Selon l'article 2, paragraphe 3, et l'article 3, paragraphe 1, de la même directive, l'employeur doit notifier à l'autorité publique tout projet de licenciement collectif et lui transmettre les éléments et les renseignements mentionnés à ces dispositions (arrêt du 21 décembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, point 28).

31 La directive 98/59 n'assure de la sorte qu'une harmonisation partielle des règles de protection des travailleurs en cas de licenciements collectifs, à savoir la procédure à suivre lors de tels licenciements (arrêt du 21 décembre 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, point 29). Ainsi, la Cour a déjà été amenée à préciser que cette directive ne vise pas à établir un mécanisme de compensation financière générale au niveau de l'Union en cas de perte d'emploi et n'harmonise pas non plus les modalités de la cessation définitive des activités d'une entreprise (voir, en ce sens, arrêt du 10 décembre 2009, Rodríguez Mayor e.a., C-323/08, EU:C:2009:770, points 45 et 51).

32 Or, les modalités de la protection devant être accordée à un travailleur ayant fait l'objet d'un licenciement collectif injustifié résultant d'une violation des critères de choix des travailleurs à licencier sont manifestement dépourvues de rapport avec les obligations de notification et de consultation résultant de la directive 98/59. Ni ces modalités ni lesdits critères de choix ne relèvent du champ d'application de cette directive. Ils demeurent, par conséquent, du ressort des États membres.

33 Il convient également de rappeler que, en vertu de l'article 6 de la directive 98/59, les États membres doivent veiller à ce que les représentants des travailleurs et/ou les travailleurs disposent de procédures administratives et/ou juridictionnelles aux fins de faire respecter les obligations prévues par cette directive. Cet article 6 n'impose pas aux États membres de mesure déterminée en cas de violation des obligations fixées par la directive 98/59, mais leur laisse la liberté de choisir parmi les différentes solutions propres à réaliser l'objectif poursuivi par cette directive, en fonction des différentes situations qui peuvent se présenter. Ainsi que l'a, en substance, rappelé la juridiction de renvoi, ces mesures doivent toutefois assurer une protection juridictionnelle effective et efficace en vertu de l'article 47 de la Charte, et avoir un effet dissuasif réel (voir, par analogie, arrêt du 11 octobre 2007, Paquay, C-460/06, EU:C:2007:601, points 43 à 45).



34 Toutefois, l'article 6 de la directive 98/59 et cette jurisprudence ne s'appliquent qu'aux procédures qui visent à faire respecter les obligations prévues par cette directive. Dans la mesure où il ressort sans équivoque de la décision de renvoi que le litige au principal concerne non pas la violation d'une obligation fixée par ladite directive, mais la violation des critères de choix des travailleurs à licencier, qui relèvent des États membres, ledit article 6 et ladite jurisprudence ne sauraient, en l'occurrence, trouver à s'appliquer.

35 À défaut d'éléments permettant de constater l'applicabilité de la directive 98/59 à la situation juridique de la requérante au principal, il y a lieu de constater, sur le fondement de l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure, que la Cour est manifestement incompétente pour répondre aux questions posées par la Corte d'appello di Napoli (cour d'appel de Naples), par décision du 18 septembre 2019.

Sur les dépens

36 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs, la Cour (septième chambre) ordonne:

La Cour est manifestement incompétente pour répondre aux questions posées par la Corte d'appello di Napoli (cour d'appel de Naples, Italie), par décision du 18 septembre 2019.

Signatures

Ano de 2019:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 18 de dezembro de 2019, processo C-447/18, EU:C:2019:1098 (UB contra Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava) - Reenvio prejudicial — Segurança social — Coordenação dos sistemas de segurança social — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Artigo 3.º — Âmbito de aplicação material — Prestação por velhice — Livre circulação dos trabalhadores na União Europeia — Regulamento (UE) n.º 492/2011 — Artigo 7.º — Igualdade de tratamento entre trabalhadores nacionais e trabalhadores migrantes — Vantagens sociais — Legislação de um Estado-Membro que reserva a concessão de uma “prestação complementar para os representantes desportivos” aos cidadãos desse Estado:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 1.º, alínea w), e dos artigos 4.º e 5.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2004, L 166, p. 1, retificação JO 2004, L 200, p. 1), bem como do artigo 34.º, n.ºs 1 e 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2 O presente pedido foi submetido no âmbito de um litígio que opõe UB ao Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava (diretor geral do Instituto da Segurança Social de Bratislava, Eslováquia), a respeito da legalidade da decisão que recusou ao primeiro o benefício de uma prestação complementar paga a certos desportistas de alta competição.



Quadro jurídico

Direito da União

3 O artigo 1.º do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Definições», prevê:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

w) “Pensão”, tanto as pensões como as prestações em capital que as possam substituir, os pagamentos efetuados a título de reembolso de contribuições, assim como, sem prejuízo do título III, os acréscimos de revalorização ou subsídios complementares;

[...]»

4 O artigo 3.º deste regulamento, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação material», dispõe:

«1. O presente regulamento aplica-se a todas as legislações relativas aos ramos da segurança social que digam respeito a:

- a) Prestações por doença;
 - b) Prestações por maternidade e por paternidade equiparadas;
 - c) Prestações por invalidez;
 - d) Prestações por velhice;
 - e) Prestações por sobrevivência;
 - f) Prestações por acidentes de trabalho e por doenças profissionais;
 - g) Subsídios por morte;
 - h) Prestações por desemprego;
 - i) Prestações por pré-reforma;
 - j) Prestações familiares.
- [...]

3. O presente regulamento aplica-se igualmente às prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo abrangidas pelo artigo 70.º

[...]»

5 O artigo 4.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Igualdade de tratamento», tem a seguinte redação:

«Salvo disposição em contrário do presente regulamento, as pessoas a quem o presente regulamento se aplica beneficiam dos direitos e ficam sujeitas às obrigações da legislação de qualquer Estado-Membro nas mesmas condições que os nacionais desse Estado-Membro.»



6 O artigo 5.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Igualdade de tratamento de prestações, de rendimentos e de factos», enuncia:

«Salvo disposição em contrário do presente regulamento e tendo em conta as disposições especiais de aplicação, aplicam-se as seguintes disposições:

a) Se, nos termos da legislação do Estado-Membro competente, o benefício das prestações de segurança social e de outros rendimentos produzir determinados efeitos jurídicos, as disposições relevantes dessa legislação são igualmente aplicáveis em caso de benefício de prestações equivalentes auferidas ao abrigo da legislação de outro Estado-Membro ou de rendimentos auferidos noutro Estado-Membro;

b) Se, nos termos da legislação do Estado-Membro competente, forem atribuídos efeitos jurídicos à ocorrência de certos factos ou acontecimentos, esse Estado-Membro deve ter em conta os factos ou acontecimentos semelhantes correspondentes ocorridos noutro Estado-Membro, como se tivessem ocorrido no seu próprio território.»

7 O título III do Regulamento n.º 883/2004 contém um capítulo 9, sob a epígrafe «Prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo». Este capítulo compreende um artigo único, a saber, o artigo 70.º deste regulamento, ele próprio intitulado «Disposições gerais», que prevê nos n.ºs 1 e 2:

«1. O presente artigo aplica-se às prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo concedidas nos termos de uma legislação que, devido ao seu âmbito de aplicação pessoal, aos seus objetivos e/ou condições de aquisição de direito, tenha características tanto de legislação de segurança social referida no n.º 1 do artigo 3.º, como de legislação de assistência social.

2. Para efeitos do presente capítulo, a expressão “prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo” designa as prestações:

a) Que se destinem a:

i) abranger a título complementar, supletivo ou acessório os riscos correspondentes aos ramos de segurança social referidos no n.º 1 do artigo 3.º, e que garantam aos interessados um rendimento mínimo de subsistência tendo em conta a situação económica e social no Estado-Membro em causa, ou

ii) apenas a garantir proteção específica dos deficientes, estando essas prestações em estreita relação com a situação social dessas pessoas no Estado-Membro em causa;

e

b) Cujo financiamento derive exclusivamente de uma tributação obrigatória destinada a cobrir a despesa pública geral, e cujas condições de concessão e de cálculo não dependam de qualquer contribuição por parte do beneficiário. No entanto, as prestações concedidas como complemento de uma prestação de carácter contributivo não são consideradas prestações de carácter contributivo só por esse motivo;

e

c) Que sejam inscritas no anexo X.»



8 O artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União (JO 2011, L 141, p. 1), prevê, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. O trabalhador nacional de um Estado-Membro não pode ser sujeito no território de outro Estado-Membro, em razão da sua nacionalidade, a um tratamento diferente daquele que é concedido aos trabalhadores nacionais no que respeita a todas as condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento e de reintegração profissional ou de reemprego, se ficar desempregado.

2. O trabalhador referido no n.º 1 beneficia das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais.»

Direito eslovaco

9 O artigo 1.º da zákon č. 112/2015 Z.z. o príspevku športovému reprezentantovi a o zmene a doplnení zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov predpisov (Lei n.º 112/2015 sobre as prestações complementares para os representantes desportivos e que altera a Lei n.º 461/2003 sobre a segurança social), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei n.º 112/2015»), dispõe:

«A presente lei regula a atribuição de uma prestação complementar aos [...] representantes [desportivos] (a seguir “prestação complementar”) a título de prestação social [pública], cujo objetivo é conferir segurança financeira aos atletas que — enquanto representantes [desportivos] da República da Checoslováquia, da República Socialista da Checoslováquia, da República Federal da Checoslováquia, da República Federal Checa e Eslovaca ou da República [Eslovaca] — tenham conquistado uma medalha nos Jogos Olímpicos, nos Jogos Paraolímpicos, nos Jogos Surdolímpicos, nos Campeonatos do Mundo ou nos Campeonatos da Europa.»

10 O artigo 2.º, n.º 1, da mesma lei prevê:

«Tem direito à prestação complementar a pessoa singular que

a) enquanto [...] representante [desportivo] da República da Checoslováquia, da República Socialista da Checoslováquia, da República Federal da Checoslováquia, da República Federal Checa e Eslovaca ou da República [Eslovaca] — tenha conquistado

1. uma medalha de ouro (primeiro lugar), uma medalha de prata (segundo lugar) ou uma medalha de bronze (terceiro lugar) nos Jogos Olímpicos, nos Jogos Paraolímpicos ou nos Jogos Surdolímpicos,

2. uma medalha de ouro (primeiro lugar), uma medalha de prata (segundo lugar) ou uma medalha de bronze (terceiro lugar) nos Campeonatos do Mundo ou uma medalha de ouro (primeiro lugar) nos Campeonatos da Europa numa disciplina desportiva inscrita pelo Comité Olímpico Internacional no programa dos Jogos Olímpicos, pelo Comité Paraolímpico Internacional no programa dos Jogos Paralímpicos ou pelo Comité Internacional de Desporto para Surdos no programa dos Jogos Surdolímpicos, que precederam imediatamente os Campeonatos do Mundo ou os Campeonatos da Europa ou que se realizaram durante o mesmo ano civil em que se realizaram os Campeonatos do Mundo ou os Campeonatos da Europa,



- b) seja cidadão da República [Eslovaca],
- c) tenha a sua residência habitual no território da República [Eslovaca] ou esteja abrangido por regulamentação especial,
- d) não receba uma prestação análoga no estrangeiro,
- e) tenha atingido a idade de reforma e
- f) tenha invocado o seu direito a uma prestação de reforma ao abrigo de regulamentação especial.»

11 O artigo 3.º da referida lei enuncia:

«O montante da prestação consiste na diferença:

a) entre a quantia de 750 euros e a soma dos montantes das prestações de reforma concedidas ao abrigo de regulamentação especial e das prestações de reforma análogas pagas no estrangeiro, se a pessoa singular tiver conquistado

1. uma medalha de ouro na aceção do artigo 2.º , n.º 1, alínea a), ponto 1,
2. uma medalha de ouro na aceção do artigo 2.º , n.º 1, alínea a), ponto 2, nos Campeonatos do Mundo ou

b) entre a quantia de 600 euros e a soma dos montantes das prestações de reforma concedidas ao abrigo de regulamentação especial e das prestações de reforma análogas pagas no estrangeiro, se a pessoa singular tiver conquistado

1. uma medalha de prata na aceção do artigo 2.º , n.º 1, alínea a), ponto 1,
2. uma medalha de prata na aceção do artigo 2.º , n.º 1, alínea a), ponto 2, nos Campeonatos do Mundo ou

c) entre a quantia de 500 euros e a soma dos montantes das prestações de reforma concedidas ao abrigo de regulamentação especial e das prestações de reforma análogas pagas no estrangeiro, se a pessoa singular tiver conquistado

1. uma medalha de bronze na aceção do artigo 2.º , n.º 1, alínea a), ponto 1,
2. uma medalha de bronze na aceção do artigo 2.º , n.º 1, alínea a), ponto 2, nos Campeonatos do Mundo ou
3. uma medalha de ouro na aceção do artigo 2.º , n.º 1, alínea a), ponto 2, nos Campeonatos da Europa.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

12 UB, nacional checo que reside há 52 anos no território que é hoje o território da Eslováquia, conquistou em 1971 a medalha de ouro no Campeonato da Europa de hóquei no gelo e a medalha de prata no Campeonato do Mundo da mesma disciplina, enquanto membro da seleção nacional da República Socialista da Checoslováquia.



13 Aquando da dissolução da República Federal Checa e Eslovaca, que ocorreu à meia-noite do dia 31 de dezembro de 1992, UB optou pela nacionalidade checa. No entanto, continuou a residir no território da Eslováquia. Na audiência, o Governo eslovaco precisou, por outro lado, sem ter sido contraditado pelos outros interessados, que, aquando da adesão da República Eslovaca e da República Checa à União Europeia em 1 de maio de 2004, UB estava empregado numa escola primária onde continuou a exercer as suas funções até, pelo menos, 2006.

14 Em 17 de dezembro de 2015, UB pediu para beneficiar da prestação complementar atribuída aos representantes desportivos prevista na Lei n.º 112/2015 (a seguir «prestação complementar para os representantes desportivos»). Tendo constatado que o interessado não satisfazia a condição relativa à posse da cidadania eslovaca, prevista no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), desta lei, o Instituto da Segurança Social de Bratislava indeferiu este pedido.

15 UB interpôs um recurso contra esta decisão para o Krajský súd v Košiciach (Tribunal Regional de Košice, Eslováquia) alegando que, segundo o direito da União, a regulamentação eslovaca tinha um efeito discriminatório em razão da nacionalidade e que não tinha sido tomado em consideração o facto de ele residir na Eslováquia há 52 anos.

16 Tendo sido negado provimento a este recuso, UB interpôs recurso de cassação para o órgão jurisdicional de reenvio.

17 Este órgão jurisdicional constata, pela leitura dos trabalhos preparatórios da Lei n.º 112/2015, que o legislador eslovaco justificou a sua escolha de fazer depender o benefício da prestação em causa no processo principal à posse da cidadania eslovaca, pelo facto de esta prestação constituir uma prestação social pública, e não uma pensão de reforma, e de ter por objeto contribuir para a segurança financeira dos atletas de alta competição, que, enquanto nacionais eslovacos, representaram a República Eslovaca ou os antecessores legais desta no quadro de importantes competições desportivas internacionais. Por outro lado, esta lei não se destinava a ser aplicada aos representantes desportivos nacionais de outros Estados.

18 Contudo, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, por um lado, a prestação complementar para os representantes desportivos não tem apenas o carácter de uma prestação social pública, dado que é paga de maneira regular e paralelamente à pensão de reforma, a fim de elevar o montante desta última aos montantes previstos no artigo 3.º, alíneas a) a c), da referida lei. Por outro lado, UB, como representante desportivo no quadro de um desporto coletivo, foi tratado de forma diferente dos seus companheiros de equipa unicamente pelo facto de, diferentemente destes, não ser nacional eslovaco, ainda que também tenha contribuído, com as suas capacidades desportivas e os esforços empreendidos, para os resultados coletivos da seleção nacional.

19 Nestas condições, o Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Nas circunstâncias em causa no processo principal, o artigo 1.º, alínea w), e os artigos 4.º e 5.º do Regulamento [n.º 883/2004], lidos em conjugação com o direito às prestações sociais e às regalias sociais consagrado no artigo 34.º, n.ºs 1 e 2, da [Carta], podem ser interpretados no sentido de que se opõem à aplicação de uma disposição nacional nos termos da qual o instituto eslovaco da segurança social deve tomar em consideração a nacionalidade do requerente como condição fundamental para efeitos do direito dos [...] representantes [desportivos] a uma prestação complementar da pensão, mesmo que a disposição nacional também estabeleça outro requisito legal, a saber, ter feito parte da seleção nacional dos antecessores legais [da República Eslovaca] incluindo a República Socialista da Checoslováquia?»



Quanto à questão prejudicial

20 Com a sua questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 1.º, alínea w), e os artigos 4.º e 5.º do Regulamento n.º 883/2004, lidos em conjugação com o artigo 34.º, n.ºs 1 e 2, da Carta, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro que faz depender o benefício de uma prestação complementar instituída a favor de determinados desportistas de alta competição que representaram este Estado-Membro, ou os antecessores legais deste, no quadro de competições desportivas internacionais, nomeadamente à condição de o requerente ter a nacionalidade do referido Estado-Membro.

21 Para responder a esta questão, importa verificar, a título preliminar, se uma prestação complementar, como a que está em causa no processo principal, está abrangida pelo âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 883/2004.

22 A este respeito, cabe recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a distinção entre prestações abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 e prestações dele excluídas reside essencialmente nos elementos constitutivos de cada prestação, nomeadamente nas suas finalidades e nas condições de concessão, e não no facto de uma prestação ser ou não qualificada de prestação de segurança social pela legislação nacional [Acórdão de 25 de julho de 2018, A (Assistência a pessoa com deficiência), C-679/16, EU:C:2018:601, n.º 31 e jurisprudência referida].

23 Assim, uma prestação pode ser considerada uma prestação de segurança social na medida em que, por um lado, seja concedida aos beneficiários independentemente de qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais, com base numa situação definida na lei e, por outro lado, esteja relacionada com um dos riscos expressamente enumerados no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 [Acórdão de 25 de julho de 2018, A (Assistência a pessoa com deficiência), C-679/16, EU:C:2018:601, n.º 32 e jurisprudência referida].

24 Tendo em conta o carácter cumulativo das duas condições mencionadas no número anterior, o não preenchimento de uma delas implica que a prestação em causa não está abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 [Acórdão de 25 de julho de 2018, A (Assistência a pessoa com deficiência), C-679/16, EU:C:2018:601, n.º 33].

25 No que diz respeito, em especial, à segunda condição, importa examinar se uma prestação como a que está em causa no processo principal tem por base um dos riscos expressamente enumerados no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.

26 No que se refere, em especial, à qualificação de uma prestação social de prestação por velhice, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), deste regulamento, o Tribunal de Justiça precisou que pode ser qualificada como tal uma prestação complementar paga exclusivamente aos beneficiários de uma pensão de reforma e/ou de sobrevivência, financiada com os mesmos recursos que servem para financiar as pensões de reforma e de sobrevivência, e que acompanha a pensão de reforma e permite aos titulares proverem às suas necessidades, garantindo-lhes um complemento financeiro (v., neste sentido, Acórdãos de 20 de janeiro de 2005, Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, n.ºs 25 a 29, e de 16 de setembro de 2015, Comissão/Eslóviaquia, C-361/13, EU:C:2015:601, n.º 56).

27 No caso em apreço, importa sublinhar, em primeiro lugar, que, ainda que uma das finalidades da prestação complementar para os representantes desportivos seja «conferir segurança financeira aos atletas», como enunciado expressamente no artigo 1.º da Lei n.º 112/2015, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que a razão de ser desta prestação complementar é,



principalmente, reconhecer a um número muito restrito de atletas de alta competição os esforços excepcionais empreendidos e os resultados notáveis obtidos no quadro de certas competições desportivas internacionais. A finalidade essencial da referida prestação é, por conseguinte, recompensar os seus beneficiários pelos feitos realizados no domínio desportivo em representação do seu país.

28 Em seguida, esta finalidade essencial explica, por um lado, que a referida prestação seja financiada diretamente pelo Estado, fora dos recursos de financiamento do sistema nacional de segurança social e independentemente das contribuições pagas pelos seus beneficiários, e, por outro lado, que seja paga, não a todos os atletas que participaram nessas competições, mas somente a um número muito restrito que, nesse contexto, conquistaram determinadas medalhas.

29 Por último, ainda que o montante máximo da prestação complementar em causa no processo principal esteja limitado por referência a uma eventual pensão de reforma que o beneficiário receba por outra via, o pagamento desta prestação não está dependente do direito do beneficiário de receber tal pensão, mas apenas de um pedido apresentado por este nesse sentido.

30 Daqui decorre que uma prestação complementar como a que está em causa no processo principal não pode ser considerada uma prestação por velhice e que, portanto, não se refere a nenhum dos riscos indicados expressamente no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.

31 Por conseguinte, a segunda condição referida no n.º 23 do presente acórdão não está preenchida.

32 Por outro lado, uma vez que esta prestação complementar não cobre nenhum dos riscos correspondentes aos ramos da segurança social previstos no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, não visa unicamente garantir a proteção específica das pessoas com deficiência e, em todo o caso, não está enumerada no anexo X deste regulamento, também não pode ser considerada uma prestação pecuniária especial de carácter não contributivo na aceção do artigo 70.º do referido regulamento.

33 Atendendo ao que precede, uma prestação complementar como a que está em causa no processo principal não está abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004.

34 Nestas circunstâncias, não há que examinar a questão colocada na perspetiva do artigo 34.º, n.ºs 1 e 2, da Carta.

35 Contudo, há que recordar que, no âmbito do processo de cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça instituído pelo artigo 267.º TFUE, cabe a este dar ao juiz nacional uma resposta útil que lhe permita decidir o litígio que lhe foi submetido. Nesta ótica, incumbe ao Tribunal de Justiça, se necessário, reformular as questões que lhe são submetidas. Com efeito, o Tribunal de Justiça tem por missão interpretar todas as disposições do direito da União de que os órgãos jurisdicionais nacionais necessitem para decidir dos litígios que lhes são submetidos, ainda que essas disposições não sejam expressamente referidas nas questões que lhe são apresentadas por esses órgãos jurisdicionais. Para o efeito, o Tribunal pode extrair do conjunto dos elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional nacional, designadamente da fundamentação da decisão de reenvio, as normas e os princípios do direito da União que carecem de interpretação, tendo em conta o objeto do litígio no processo principal (Acórdão de 16 de julho de 2015, Abcur, C-544/13 e C-545/13, EU:C:2015:481, n.ºs 33 e 34 e jurisprudência referida).

36 No caso em apreço, ainda que o órgão jurisdicional de reenvio só tenha interrogado o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do Regulamento n.º 883/2004, importa, como sugerido pela Comissão, examinar se o Regulamento n.º 492/2011, em especial o seu artigo 7.º, n.º 2, deve ser



interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro como a que está em causa no processo principal.

37 Com efeito, como foi salientado no n.º 13 do presente acórdão, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça na audiência, o Governo eslovaco precisou que, aquando da adesão da República Eslovaca e da República Checa à União, UB estava empregado numa escola primária e continuou a exercer estas funções pelo menos até 2006.

38 Ora, o artigo 45.º, n.º 2, TFUE prevê que a livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho (Acórdão de 15 de dezembro de 2016, *Depesme e o.*, C-401/15 a C-403/15, EU:C:2016:955, n.º 34 e jurisprudência referida).

39 Além disso, o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011 é a expressão particular, no domínio específico da concessão de vantagens sociais, da regra da igualdade de tratamento consagrada no artigo 45.º, n.º 2, TFUE e deve ser interpretado da mesma forma que esta última disposição (Acórdão de 15 de dezembro de 2016, *Depesme e o.*, C-401/15 a C-403/15, EU:C:2016:955, n.º 35 e jurisprudência referida).

40 Ora, segundo o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, o trabalhador nacional de um Estado-Membro beneficia, no território dos outros Estados-Membros, das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais.

41 O Tribunal de Justiça considerou que esta disposição beneficia indistintamente tanto os trabalhadores migrantes que residem num Estado-Membro de acolhimento como os trabalhadores fronteiriços que exercem uma atividade assalariada neste último Estado-Membro e, simultaneamente, residem noutro Estado-Membro (Acórdãos de 15 de dezembro de 2016, *Depesme e o.*, C-401/15 a C-403/15, EU:C:2016:955, n.º 37, e de 10 de julho de 2019, *Aubriet*, C-410/18, EU:C:2019:582, n.º 24).

42 Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça já declarou que um trabalhador que exercia uma atividade assalariada no Estado-Membro de acolhimento aquando da adesão do seu Estado-Membro de origem à União e que continuou a exercer essa atividade após esta adesão pode, desde a data da referida adesão, invocar o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO 1968, L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77), cujo teor foi retomado no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, salvo se o regime transitório previsto no Ato de Adesão dispuser de outro modo (v., neste sentido, Acórdão de 27 de setembro de 1989, *Lopes da Veiga*, 9/88, EU:C:1989:346, n.º 9, 10 e 19).

43 A este respeito, desde a adesão da República Eslovaca e da República Checa à União, em 1 de maio de 2004, a livre circulação de trabalhadores é, em princípio, plenamente aplicável aos nacionais checos que trabalham na Eslováquia, em conformidade com o artigo 24.º do Ato relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca à União Europeia, bem como às adaptações dos Tratados fundadores da União Europeia (JO 2003, L 236, p. 33), e com o ponto 1.1 do anexo V deste ato, sob reserva apenas das disposições transitórias previstas nos pontos 1.2 a 1.14 do referido anexo. Dado que o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 não é objeto dessas disposições transitórias, é aplicável aos referidos nacionais checos desde 1 de maio de 2004 (v., por analogia, Acórdão de 27 de setembro de 1989, *Lopes da Veiga*, 9/88, EU:C:1989:346, n.º 9).



44 Por conseguinte, o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011 beneficia igualmente um trabalhador, como UB, que, não tendo deslocado a sua residência, se viu, em virtude da adesão à União do Estado de que é nacional e do Estado em cujo território fixou residência, na situação de trabalhador migrante.

45 Importa, pois, verificar se uma prestação complementar para os representantes desportivos, como a que está em causa no processo principal, se insere no conceito de «vantagem social», na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011.

46 A este respeito, a menção feita pela referida disposição às vantagens sociais não pode ser interpretada restritivamente (v., neste sentido, Acórdãos de 30 de setembro de 1975, *Cristini*, 32/75, EU:C:1975:120, n.ºs 12, e de 17 de abril de 1986, *Reed*, 59/85, EU:C:1986:157, n.º 25).

47 Com efeito, resulta do objetivo da igualdade de tratamento prosseguido pelo artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, que o conceito de «vantagem social» alargado por esta disposição aos trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros engloba todas as vantagens que, ligadas ou não a um contrato de trabalho, são geralmente reconhecidas aos trabalhadores nacionais, em razão principalmente da sua qualidade objetiva de trabalhadores e pelo simples facto de residirem no território nacional, e cujo alargamento aos trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros se afigura assim apta a facilitar a sua mobilidade no interior da União (v., neste sentido, Acórdãos de 17 de abril de 1986, *Reed*, 59/85, EU:C:1986:157, n.º 26; de 12 de maio de 1998, *Martínez Sala*, C-85/96, EU:C:1998:217, n.º 25; e de 15 de setembro de 2005, *Ioannidis*, C-258/04, EU:C:2005:559, n.º 35) e, portanto, a sua integração no Estado-Membro de acolhimento.

48 Como o Tribunal de Justiça já declarou, constituem tais vantagens, nomeadamente, um subsídio de desemprego destinado aos jovens que, tendo terminado os seus estudos, estão à procura do primeiro emprego (v., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2005, *Ioannidis*, C-258/04, EU:C:2005:559, n.º 34), um subsídio para criação dos filhos dos trabalhadores (v., neste sentido, Acórdão de 12 de maio de 1998, *Martínez Sala*, C-85/96, EU:C:1998:217, n.º 26), a faculdade concedida à viúva e aos filhos menores de um trabalhador migrante de beneficiar de reduções nos preços do transporte ferroviário em benefício de famílias (v., neste sentido, Acórdão de 30 de setembro de 1975, *Cristini*, 32/75, EU:C:1975:120, n.º 13), a faculdade de o arguido que tenha a qualidade de trabalhador utilizar uma das línguas à disposição dos residentes de um município do Estado-Membro de acolhimento (v., neste sentido, Acórdão de 11 de julho de 1985, *Mutsch*, 137/84, EU:C:1985:335, n.ºs 16 e 17), ou ainda a faculdade concedida ao parceiro de um trabalhador migrante, não casado e não nacional do Estado-Membro de acolhimento, de ser autorizado a nele residir com esse trabalhador (v., neste sentido, Acórdão de 17 de abril de 1986, *Reed*, 59/85, EU:C:1986:157, n.º 28), na medida em que todas estas medidas podem contribuir para a integração do trabalhador migrante no país de acolhimento e, assim, para a realização do objetivo da livre circulação de trabalhadores.

49 No mesmo espírito, há que admitir que a possibilidade de um trabalhador migrante ser recompensado, do mesmo modo que os trabalhadores nacionais do Estado-Membro de acolhimento, pelos resultados desportivos excecionais obtidos em representação deste Estado-Membro, ou dos seus antecessores legais, pode contribuir para a integração deste trabalhador no referido Estado-Membro e, por conseguinte, para a realização do objetivo da livre circulação dos trabalhadores.

50 Esta interpretação não é, contrariamente às observações do Governo eslovaco durante a audiência, posta em causa pelos Acórdãos de 31 de maio de 1979, *Even* e *ONPTS* (207/78, EU:C:1979:144), e de 16 de setembro de 2004, *Baldinger* (C-386/02, EU:C:2004:535).



51 É certo que, nesses acórdãos, o Tribunal de Justiça declarou que as prestações concedidas a antigos combatentes que sofrem de uma incapacidade para o trabalho imputável a um ato de guerra ou aos antigos prisioneiros de guerra que tenham sofrido um cativeiro prolongado, como testemunho de reconhecimento nacional pelas provações a que estiveram sujeitos, não estavam abrangidas pelo conceito de «vantagem social», na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, dado serem concedidas como contrapartida pelos serviços prestados aos respetivos países, apesar de os requerentes dessas prestações serem trabalhadores migrantes. Assim, estas prestações não contribuíam para a integração destes trabalhadores no Estado-Membro de acolhimento.

52 Em contrapartida, a prestação complementar em causa no processo principal tem por finalidade recompensar os atletas de alta competição que representaram o Estado-Membro de acolhimento, ou os seus antecessores legais, em competições desportivas internacionais e que obtiveram resultados notáveis. Esta prestação complementar tem por efeito, em especial, não apenas permitir a estes beneficiários uma segurança financeira que visa, nomeadamente, compensar a falta de plena integração no mercado de trabalho durante os anos consagrados à prática desportiva de alta competição, mas também e principalmente conferir-lhes um prestígio social especial em virtude dos resultados desportivos que obtiveram no quadro dessa representação. O facto de o trabalhador migrante beneficiar deste prestígio, de que gozam igualmente os nacionais do Estado-Membro de acolhimento que se encontram na mesma situação, ou que tenham mesmo conquistado medalhas na mesma equipa em competições de um desporto coletivo, é suscetível de facilitar a integração dos referidos trabalhadores migrantes na sociedade deste Estado-Membro. Por outro lado, o Tribunal de Justiça já reconheceu a importância social considerável do desporto na União, nomeadamente do desporto amador, refletida no artigo 165.º TFUE, bem como o papel do desporto como fator de integração na sociedade do Estado-Membro de acolhimento (v., neste sentido, Acórdão de 13 de junho de 2019, TopFit e Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, n.º 33).

53 Daqui resulta que uma prestação complementar como a que está em causa no processo principal se enquadra no conceito de «vantagem social», na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, de modo que um Estado-Membro que conceda esta prestação aos trabalhadores nacionais não pode recusá-la aos trabalhadores nacionais dos outros Estados-Membros sem cometer uma discriminação em razão da nacionalidade, proibida por esta disposição.

54 Atendendo a tudo o que precede, há que responder à questão prejudicial que:

– o artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004 deve ser interpretado no sentido de que uma prestação paga a determinados desportistas de alta competição que representaram um Estado-Membro, ou os antecessores legais deste último, no âmbito de competições desportivas internacionais, não se enquadra no conceito de «prestação por velhice», na aceção desta disposição e está, portanto, excluída do âmbito de aplicação deste regulamento;

– o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que faz depender o benefício de uma prestação instituída a favor de determinados desportistas de alta competição que representaram esse Estado-Membro, ou os antecessores legais deste, no quadro de competições desportivas internacionais, nomeadamente à condição de o requerente ter a nacionalidade do referido Estado-Membro.



Quanto às despesas

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

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

1) O artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, deve ser interpretado no sentido de que uma prestação paga a determinados desportistas de alta competição que representaram um Estado-Membro, ou os antecessores legais deste último, no âmbito de competições desportivas internacionais, não se enquadra no conceito de «prestação por velhice», na aceção desta disposição e está, portanto, excluída do âmbito de aplicação deste regulamento.

2) O artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que faz depender o benefício de uma prestação instituída a favor de determinados desportistas de alta competição que representaram esse Estado-Membro, ou os antecessores legais deste, no quadro de competições desportivas internacionais, nomeadamente à condição de o requerente ter a nacionalidade do referido Estado-Membro.

Assinaturas»

Ano de 2018:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) de 11 de julho de 2018, processo C-356/15, EU:C:2018:555 (Comissão Europeia contra Reino da Bélgica) - Incumprimento de Estado — Segurança social — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Artigos 11.º, 12.º e 76.º, n.º 6 — Regulamento (CE) n.º 987/2009 — Artigo 5.º — Destacamento de trabalhador — Inscrição num regime de segurança social — Luta contra a fraude — Recusa de reconhecimento pelo Estado-Membro do exercício da atividade profissional em caso de fraude ou de abuso:

Sumário do acórdão, disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211922&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4673468>

«1. V. texto da decisão.
(cf. n.ºs 25, 26)

2. V. texto da decisão.
(cf. n.ºs 32-34)

3. V. texto da decisão.
(cf. n.ºs 86, 87, 89-92)

4. Em caso de erro, mesmo manifesto, de apreciação dos pressupostos de aplicação do Regulamento n.º 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, conforme alterado pelo Regulamento n.º 465/2012, e mesmo que se verifique que as condições de atividade dos trabalhadores destacados estão manifestamente fora do âmbito de aplicação material da disposição com base na qual o certificado A 1 foi passado, tem que se respeitar o processo a



seguir para resolver os eventuais diferendos entre as instituições dos Estados-Membros em causa sobre a validade ou a exatidão de um certificado A 1.

Se se admitisse que o Estado-Membro no qual o trabalhador está destacado pudesse adotar uma regulamentação que autorizasse as suas instituições a obter nos seus tribunais nacionais a declaração unilateral de invalidade de um certificado A 1, o sistema baseado na cooperação leal entre as instituições competentes poderia ficar comprometido. Por conseguinte, enquanto não for revogado ou declarado inválido, o certificado A 1 impõe-se, em princípio, na ordem jurídica interna do Estado-Membro para o qual os trabalhadores em causa são destacados e, consequentemente, vincula as suas instituições.

Consequentemente, uma regulamentação do Estado-Membro de destacamento que autoriza as suas autoridades competentes a sujeitar unilateralmente um trabalhador à legislação desse Estado-Membro sobre segurança social opõe-se ao princípio da inscrição dos trabalhadores num único regime de segurança social, previsto no artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, bem como ao princípio da segurança jurídica, que exige, designadamente, que as normas jurídicas sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, em particular quando possam ter consequências desfavoráveis para os indivíduos ou empresas.

Essa regulamentação também não é compatível com as disposições dos Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009 que regulam o procedimento a seguir em caso de dificuldades de interpretação ou de aplicação destes últimos, designadamente se o Estado-Membro no qual o trabalhador está destacado considerar que não estão preenchidas as condições de aplicação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.

Quanto a uma possibilidade de rejeitar um certificado A 1 obtido fraudulentamente, quando, no âmbito do diálogo previsto no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004, a instituição do Estado-Membro em que os trabalhadores foram destacados apresenta à instituição emissora dos certificados A 1 elementos concretos que permitam pensar que esses certificados foram obtidos fraudulentamente, cabe à segunda instituição, por força do princípio da cooperação leal, reexaminar, à luz desses elementos, a correção da emissão desses certificados e, sendo caso disso, revogá-los.

Se esta última instituição não proceder a esse reexame num prazo razoável, esses elementos devem poder ser invocados em juízo, a fim de que o julgador do Estado-Membro em que os trabalhadores estão destacados rejeite os certificados em causa.

Ora, a regulamentação do Estado-Membro de destacamento não preenche essas condições.

Com efeito, por um lado, essa regulamentação não prevê qualquer obrigação de dar abertura ao procedimento de diálogo e de conciliação previsto nos Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009. Por outro, essa regulamentação não se limita a conferir exclusivamente ao julgador nacional o poder de declarar a existência de uma fraude e, por isso, de rejeitar um certificado A 1, mas prevê, fora de qualquer processo judicial, que as instituições de segurança social nacionais e os inspetores sociais nacionais decidam sujeitar os trabalhadores destacados à lei belga em matéria de segurança social.

(cf. n.ºs 93-96, 100, 101, 104, 105)»



Ano de 2013:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 8 de maio de 2013, processo C-87/12, EU:C:2013:291 (Kreshnik Ymeraga e o. contra Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration) - Cidadania da União — Artigo 20.º TFUE — Direito de residência dos nacionais de países terceiros membros da família de um cidadão da União que não fez uso do seu direito de livre circulação — Direitos fundamentais: ver sumário do acórdão em anotação ao art.º 24.º da CDFUE neste livro.

Ano de 2012:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de abril de 2012, processo C-571/10, EU:C:2012:233 (Servet Kamberaj contra Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e o.) - Espaço de liberdade, de segurança e de justiça — Artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Diretiva 2003/109/CE — Estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração — Direito à igualdade de tratamento no que diz respeito à segurança social, à assistência social e à proteção social — Derrogação do princípio da igualdade de tratamento para as medidas relativas à assistência social e à proteção social — Exclusão das 'prestações sociais de base' do âmbito de aplicação desta derrogação — Regulamentação nacional que prevê uma ajuda à habitação para os arrendatários menos favorecidos — Montante dos fundos destinados aos nacionais de países terceiros determinado em função de uma média ponderada diferente — Indeferimento de um pedido de ajuda à habitação em virtude de o orçamento destinado aos nacionais de países terceiros estar esgotado:

Sumário do acórdão disponível em:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=148438&mode=req&pageIn-dex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PT&cid=17514927>):

«1. A referência que o **artigo 6.º, n.º 3, TUE** faz à **Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais** não impõe que o juiz nacional, em caso de conflito entre uma norma de direito nacional e esta convenção, aplique diretamente as disposições da referida convenção, deixando de aplicar a norma de direito nacional incompatível com esta.

É verdade que **esta disposição do Tratado UE traduz o princípio segundo o qual os direitos fundamentais são parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça**. Contudo, **este artigo não regula a relação entre a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e as ordens jurídicas dos Estados-Membros e não determina as consequências que o juiz nacional deve tirar em caso de conflito entre os direitos garantidos por esta convenção e uma norma de direito nacional**.

(cf. n.ºs 61-63, disp. 2)

2. O artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, relativa ao **estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração**, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional ou regional que prevê, no que se refere à **concessão de uma ajuda à habitação**, um tratamento diferente para um nacional de um país terceiro beneficiário do estatuto de residente de longa duração concedido em conformidade com as disposições desta diretiva em relação ao reservado aos nacionais que residem na mesma província ou região aquando da repartição dos fundos destinados à referida ajuda, na medida em que essa ajuda seja abrangida por uma das três categorias previstas nesta disposição e não seja aplicável o n.º 4 do mesmo artigo.

Sendo a **regra geral** a integração dos nacionais de países terceiros instalados de forma duradoura nos Estados-Membros e o direito destes nacionais ao benefício da igualdade de tratamento nos domínios enumerados no artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2003/109, **a derrogação prevista no n.º 4 do mesmo artigo** deve ser interpretada em termos estritos. **Uma autoridade pública, a nível**



nacional, regional ou local, só pode invocar a derrogação se as instâncias competentes no Estado-Membro em causa para a aplicação da Diretiva 2003/109 tiverem manifestado claramente que pretendiam invocar esta derrogação.

O sentido e o alcance do conceito de «prestações sociais de base» constante do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 devem ser determinados tendo em conta o contexto no qual se inscreve este artigo e o objetivo prosseguido por esta diretiva, a saber, a integração dos nacionais de países terceiros que residem legalmente e de forma duradoura nos Estados-Membros. **Esta última disposição deve ser entendida no sentido de que permite que os Estados-Membros limitem a igualdade de tratamento de que beneficiam os titulares do estatuto concedido pela referida diretiva, com exceção das prestações de assistência social ou de proteção social concedidas pelas autoridades públicas, a nível nacional, regional ou local, que contribuam para permitir que os indivíduos façam face às suas necessidades elementares.**

Na medida em que **uma ajuda à habitação** responde à finalidade enunciada no artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a saber, assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, **não se pode considerar, no direito da União, que esta não faz parte das prestações sociais de base na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109.** Compete ao órgão jurisdicional nacional extrair as conclusões necessárias, levando em consideração a finalidade da ajuda controvertida, o seu montante, as condições da sua concessão e a posição desta ajuda no regime de assistência social nacional. (cf. n.ºs 86, 87, 90-93, disp. 3)».

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 24 de abril de 2012, processo C-571/10, EU:C:2012:233 (Servet Kamberaj contra Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) e o.) - Espaço de liberdade, de segurança e de justiça — Artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Diretiva 2003/109/CE — Estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração — Direito à igualdade de tratamento no que diz respeito à segurança social, à assistência social e à proteção social — Derrogação do princípio da igualdade de tratamento para as medidas relativas à assistência social e à proteção social — Exclusão das 'prestações sociais de base' do âmbito de aplicação desta derrogação — Regulamentação nacional que prevê uma ajuda à habitação para os arrendatários menos favorecidos — Montante dos fundos destinados aos nacionais de países terceiros determinado em função de uma média ponderada diferente — Indeferimento de um pedido de ajuda à habitação em virtude de o orçamento destinado aos nacionais de países terceiros estar esgotado:**

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 2.º TUE, 6.º TUE, 18.º TFUE, 45.º TFUE e 49.º TFUE, 21.º e 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), bem como de disposições das Diretivas 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica (JO L 180, p. 22), e 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004, L 16, p. 44). O órgão jurisdicional de reenvio suscita igualmente questões relativas aos artigos 14.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), e 1.º do Protocolo n.º 12 à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinado em Roma, em 4 de novembro de 2000 (a seguir «Protocolo n.º 12»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe S. Kamberaj ao Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (Istituto para a habitação social da província autónoma de Bolzano, a seguir «IPES»), à Giunta della Provincia autonoma di Bolzano (Conselho



provincial da província autónoma de Bolzano, a seguir «Giunta») e à Provincia autonoma di Bolzano (província autónoma de Bolzano) devido ao indeferimento pelo IPES do seu pedido de ajuda à habitação para o ano de 2009, com o fundamento de que o orçamento da Provincia autonoma di Bolzano previsto para a concessão desse tipo de ajuda aos nacionais de países terceiros estava esgotado.

Quadro jurídico

Regulamentação da União

Diretiva 2000/43

3 Nos termos do seu artigo 1.º, a Diretiva 2000/43 «tem por objetivo estabelecer um quadro jurídico para o combate à discriminação baseada em motivos de origem racial ou étnica, com vista a pôr em prática nos Estados-Membros o princípio da igualdade de tratamento».

4 O artigo 2, n.ºs 1 e 2, desta diretiva dispõe:

«1. Para efeitos da presente diretiva, entende-se por ‘princípio da igualdade de tratamento’ a ausência de qualquer discriminação, direta ou indireta, em razão da origem racial ou étnica.

2. Para os efeitos do n.º 1:

a) Considera-se que existe discriminação direta sempre que, em razão da origem racial ou étnica, uma pessoa seja objeto de tratamento menos favorável que aquele que é, tenha sido ou possa vir a ser dado a outra pessoa em situação comparável;

b) Considera-se que existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra coloque pessoas de uma dada origem racial ou étnica numa situação de desvantagem comparativamente com outras pessoas, a não ser que essa disposição, critério ou prática seja objetivamente justificada por um objetivo legítimo e que os meios utilizados para o alcançar sejam adequados e necessários.»

5 O artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2000/43 prevê que esta «não inclui as diferenças de tratamento baseadas na nacionalidade e não prejudica as disposições e condições relativas à entrada e residência de nacionais de países terceiros e pessoas apátridas no território dos Estados-Membros, nem qualquer tratamento que decorra do estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros e das pessoas apátridas em causa».

6 O artigo 15.º da mesma diretiva tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros determinarão os regimes das sanções aplicáveis às violações das disposições nacionais adotadas em execução da presente diretiva e adotarão as medidas necessárias para assegurar a aplicação dessas disposições. As sanções, em que se pode incluir o pagamento de indemnizações à vítima, devem ser eficazes, proporcionais e dissuasivas. Os Estados-Membros notificarão tais disposições à Comissão até 19 de julho de 2003, e notificará-la o mais rapidamente possível de qualquer posterior alteração às mesmas.»



Diretiva 2003/109

7 O segundo a quarto, sexto, décimo segundo e décimo terceiro considerando da Diretiva 2003/109 têm a seguinte redação:

«(2) Aquando da reunião extraordinária de Tampere, de 15 e 16 de outubro de 1999, o Conselho Europeu proclamou que o estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros deveria aproximar-se do estatuto dos nacionais dos Estados-Membros e que uma pessoa que resida legalmente num Estado-Membro, durante um período a determinar, e seja titular de uma autorização de residência de longa duração deveria beneficiar neste Estado-Membro de um conjunto de direitos uniformes tão próximos quanto possível dos que gozam os cidadãos da União Europeia.

(3) A presente diretiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, designadamente na [CEDH] e na [Carta].

(4) A integração dos nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração nos Estados-Membros constitui um elemento-chave para promover a coesão económica e social, que é um dos objetivos fundamentais da Comunidade consagrado no Tratado [CE].

[...]

(6) O critério principal para a aquisição do estatuto de residente de longa duração deverá ser a duração da residência no território de um Estado-Membro. Esta residência deverá ter sido legal e ininterrupta a fim de comprovar o enraizamento da pessoa no país. [...]

[...]

(12) A fim de constituir um verdadeiro instrumento de integração na sociedade em que se estabeleceu o residente de longa duração, este deverá ser tratado em pé de igualdade com os cidadãos do Estado-Membro num amplo leque de domínios económicos e sociais, de acordo com as condições relevantes definidas na presente diretiva.

(13) No que diz respeito à assistência social, a possibilidade de limitar o acesso dos residentes de longa duração às prestações sociais de base deverá ser entendida no sentido de que este conceito abrange, pelo menos, o rendimento mínimo de subsistência, a assistência em caso de doença, a gravidez, a assistência parental e os cuidados de longo prazo. As regras em matéria de concessão destas prestações deverão ser determinadas pela legislação nacional.»

8 O capítulo II da Diretiva 2003/109 diz respeito à concessão do estatuto de residente de longa duração num Estado-Membro.

9 Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, da mesma diretiva, que faz parte do referido capítulo II, os Estados-Membros devem conceder o estatuto de residente de longa duração aos nacionais de países terceiros que tenham residência legal e ininterrupta no seu território durante os cinco anos que antecedem imediatamente a apresentação do respetivo pedido.

10 O artigo 5.º da Diretiva 2003/109 prevê as condições para a aquisição do estatuto de residente de longa duração. Em conformidade com o n.º 1, alíneas a) e b), deste artigo, os Estados-Membros devem exigir ao nacional de um país terceiro que apresente provas de que este e os familiares a seu cargo dispõem, por um lado, de recursos estáveis e regulares que sejam suficientes



para a sua própria subsistência e para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro em causa, e, por outro lado, de um seguro de doença que cubra todos os riscos normalmente cobertos no Estado-Membro em questão para os próprios nacionais.

11 O n.º 2 do referido artigo 5.º dispõe que os Estados-Membros podem também exigir que os nacionais de países terceiros preencham condições de integração, em conformidade com o direito nacional.

12 Embora os Estados-Membros possam recusar, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2003/109, a concessão do estatuto de residente de longa duração por razões de ordem pública ou de segurança pública, o n.º 2 do mesmo artigo enuncia que essa recusa não deve basear-se em razões económicas.

13 Em virtude do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/109, a fim de obter o estatuto de residente de longa duração, o nacional de um país terceiro deve apresentar um pedido às autoridades competentes do Estado-Membro em que reside, acompanhado dos documentos comprovativos, conforme determinado na legislação nacional, de que preenche as condições enunciadas nos artigos 4.º e 5.º desta mesma diretiva.

14 O artigo 11.º, n.º 1, da referida diretiva tem a seguinte redação:

«O residente de longa duração beneficia de igualdade de tratamento perante os nacionais em matéria de:

[...]

d) Segurança social, assistência social e proteção social, tal como definidas na legislação nacional;

[...]

f) Acesso a bens e serviços e ao fornecimento de bens e serviços à disposição do público, bem como aos procedimentos de obtenção de alojamento;

[...]»

15 O artigo 11.º, n.º 4, da mesma diretiva dispõe que «[o]s Estados-Membros podem limitar às prestações sociais de base a igualdade de tratamento no que diz respeito à assistência social e à proteção social».

16 O artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva 2003/109 prevê que os Estados-Membros só podem tomar uma decisão de expulsão de um residente de longa duração se este representar uma ameaça real e suficientemente grave para a ordem pública ou a segurança pública. O n.º 2 do mesmo artigo precisa que uma decisão de expulsão não deve basear-se em razões económicas.

17 Em conformidade com o artigo 26.º, primeiro parágrafo, da Diretiva 2003/109, os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento a esta diretiva o mais tardar até 23 de janeiro de 2006.

Legislação nacional

Constituição italiana

18 Em virtude do artigo 117.º da Constituição italiana, o Estado só tem competência exclusiva para legislar em matéria de assistência social para efeitos da determinação dos níveis essenciais



das prestações relativas aos direitos civis e sociais que devem ser garantidos em todo o território nacional. No que vai além deste objetivo, a competência é das regiões.

Decreto Legislativo n.º 286/1998

19 O Decreto Legislativo n.º 3, de 8 de janeiro de 2007, que transpõe a Diretiva 2003/109/CE relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (GURI n.º 24, de 30 de janeiro de 2007, p. 4), integrou as disposições desta diretiva no âmbito das disposições do Decreto Legislativo n.º 286, de 25 de julho de 1998, que aprova o texto único das disposições sobre o regime da imigração e as normas sobre a condição de estrangeiro (suplemento ordinário do GURI n.º 191, de 18 de agosto de 1998, a seguir «Decreto Legislativo n.º 286/1998»).

20 O artigo 9.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 286/1998 dispõe:

«O estrangeiro que seja titular, há pelo menos cinco anos, de uma autorização de residência válida, que demonstre dispor de um rendimento não inferior ao montante anual do subsídio social e, em caso de pedido relativo aos membros da sua família, de um rendimento suficiente [...] e de habitação adequada que preencha as condições mínimas previstas nas [disposições pertinentes do direito nacional] pode pedir ao questore a emissão de uma autorização de residência CE para residentes de longa duração, para ele próprio e para os membros da sua família [...]»

21 O artigo 9.º, n.º 12, do Decreto Legislativo n.º 286/1998 dispõe:

«Para além das disposições previstas para os estrangeiros que residem regularmente em Itália, em território nacional, o titular de uma autorização de residência CE para residentes de longa duração pode:

[...]

c) beneficiar das prestações de assistência social, de segurança social, das prestações em matéria sanitária, escolar e social e das relativas ao acesso a bens e serviços à disposição do público, incluindo o acesso ao procedimento para a obtenção de habitação social gerida pelas autoridades públicas, salvo disposição em contrário e sempre que seja demonstrado que o estrangeiro reside efetivamente no território nacional [...]

Decreto Presidencial n.º 670/1972

22 Por força do artigo 3.º, terceiro parágrafo, do Decreto Presidencial n.º 670, de 31 de agosto de 1972, relativo ao estatuto especial previsto para a Região do Trentino-Alto Adige (GURI n.º 301, de 20 de novembro de 1972, a seguir «Decreto Presidencial n.º 670/1972»), que é um decreto de nível constitucional, a Província autónoma di Bolzano, atendendo à composição particular da sua população, repartida por três grupos linguísticos, a saber, os grupos que se exprimem em italiano, em alemão e em ladino (a seguir «três grupos linguísticos»), beneficia de condições de autonomia especiais.

23 Por força do artigo 8.º, ponto 25, do Decreto Presidencial n.º 670/1972, essa autonomia inclui, designadamente, o poder de adotar disposições de nível legislativo em matéria de assistência e de ajuda públicas.

24 O artigo 15.º, n.º 2, do Decreto Presidencial n.º 670/1972 prevê que a Província autónoma di Bolzano, salvo casos excecionais, utiliza as suas verbas destinadas a fins de assistência e a fins sociais e culturais na proporção direta da importância de cada um dos três grupos linguísticos e com referência às necessidades desses grupos.



Lei provincial

25 No artigo 2.º, primeiro parágrafo, alínea k), da Lei Provincial n.º 13, de 17 de dezembro de 1998, na sua versão em vigor à data dos fatos do litígio no processo principal (a seguir «lei provincial»), encontra-se prevista uma ajuda à habitação. Esta ajuda, que constitui uma contribuição para o pagamento da renda dos arrendatários mais desfavorecidos com o objetivo de lhes permitir obviar à mesma, é repartida pelos três grupos linguísticos em conformidade com o artigo 15.º, n.º 2, do Decreto Presidencial n.º 670/1972.

26 O artigo 5.º, n.º 1, da lei provincial dispõe que os fundos destinados às intervenções referidas no artigo 2.º, primeiro parágrafo, alínea k), da mesma lei devem ser repartidos pelos requerentes dos três grupos linguísticos na proporção da média ponderada entre a sua importância numérica e as necessidades de cada grupo. De acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, as necessidades de cada grupo linguístico são determinadas anualmente com base nos pedidos apresentados nos últimos dez anos.

27 Resulta da decisão de reenvio que o cálculo da importância numérica de cada grupo linguístico é efetuado com base no último censo geral da população e nas declarações de pertença a um dos três grupos linguísticos que todos os nacionais italianos de idade superior a 14 anos que residam na Provincia autonoma di Bolzano são obrigados a fazer.

28 Os cidadãos da União que residam no território provincial, que aí exerçam uma atividade profissional e satisfaçam os outros requisitos a que está sujeita a concessão das ajudas à habitação devem, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 5, da lei provincial, apresentar uma declaração de pertença ou agregação a um dos três grupos linguísticos.

29 Por força do artigo 5.º, n.º 7, da lei provincial, a Giunta fixa anualmente o montante dos fundos a reservar aos nacionais de países terceiros e aos apátridas, que, à data da apresentação do seu pedido, residam de modo permanente e regular há, pelo menos, cinco anos no território da província e que tenham exercido nesse território uma atividade profissional durante pelo menos três anos. O número das habitações para arrendamento que podem ser atribuídas a esses nacionais de países terceiros e apátridas é determinado na proporção da média ponderada entre, por um lado, a importância numérica dos nacionais de países terceiros e apátridas que satisfaçam os critérios acima mencionados e, por outro, as suas necessidades.

Deliberação n.º 1885

30 Resulta da Deliberação n.º 1885 da Giunta, de 20 de julho de 2009, relativa ao montante dos fundos destinados aos nacionais de países terceiros e aos apátridas para o ano de 2009 (a seguir «Deliberação n.º 1885»), que, na média ponderada, foi atribuído à sua importância numérica um coeficiente 5, enquanto às suas necessidades foi atribuído um coeficiente 1.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

31 S. Kamberaj é um nacional albanês residente e com emprego estável, desde 1994, na Provincia autonoma di Bolzano. Resulta da decisão de reenvio que é titular de uma autorização de residência por tempo indeterminado.

32 O recorrente no processo principal beneficiou, de 1998 a 2008, da ajuda à habitação prevista no artigo 2.º, primeiro parágrafo, alínea k), da lei provincial.

33 Por carta de 22 de março de 2010, o IPES informou o recorrente no processo principal do indeferimento do seu pedido de ajuda para o ano de 2009, com o fundamento de estar esgotado



o montante orçamentado destinado aos nacionais de países terceiros, fixado em conformidade com a Deliberação n.º 1885.

34 Por recurso interposto em 8 de outubro de 2010, o recorrente no processo principal pediu ao Tribunale di Bolzano que declarasse que a referida decisão de indeferimento era constitutiva de uma discriminação contra ele exercida pelos recorridos no processo principal. Segundo o recorrente, uma regulamentação nacional como a prevista na lei provincial e na Deliberação n.º 1885 é incompatível, nomeadamente, com as Diretivas 2000/43 e 2003/109, na medida em que reserva aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração um tratamento menos favorável do que o previsto para os cidadãos da União no domínio da ajuda à habitação.

35 A Provincia autonoma di Bolzano defendeu no órgão jurisdicional de reenvio que é necessário prever uma repartição proporcional das ajudas pelos grupos linguísticos residentes nesta província, de forma a preservar a paz social entre as pessoas que requerem uma ajuda social.

36 O órgão jurisdicional de reenvio refere que, em virtude da lei provincial, a população residente da Provincia autonoma di Bolzano está repartida em duas categorias, a saber, os cidadãos da União, italianos ou não, para os quais o acesso à ajuda à habitação está indistintamente subordinado à apresentação da declaração de pertença a um dos três grupos linguísticos, e os nacionais de países terceiros, aos quais essa declaração não é exigida.

37 O mesmo órgão jurisdicional indica que, para satisfazer, em 2009, as exigências globais de acesso à habitação, em arrendamento ou em propriedade, foram aprovados créditos no montante global de 90 812 321,57 euros, dos quais 21 546 197,57 euros a título de ajuda à habitação e 69 266 124 euros a título de ajudas à aquisição, à construção e à renovação de habitações destinadas a servir de residência principal, para a primeira categoria acima mencionada, a saber, os cidadãos da União, italianos ou não, e créditos no montante global de 11 604 595 euros, dos quais 10 200 000 euros a título de ajuda à habitação e 1 404 595 euros a título de ajudas à aquisição, à construção e à renovação de habitações destinadas a servir de residência principal, para a segunda categoria, a saber, a constituída pelos nacionais de países terceiros.

38 Resulta da decisão de reenvio que o Tribunale di Bolzano reconheceu ao recorrente no processo principal, a título cautelar, o benefício da ajuda à habitação requerida correspondente aos meses de outubro de 2009 a junho de 2010, no valor de 453,62 euros por mês.

39 Considerando que a resolução do litígio que lhe foi submetido depende da interpretação do direito da União, o Tribunale di Bolzano decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O princípio do primado [...] do direito da União impõe ao órgão jurisdicional nacional a aplicação plena e imediata das normas da União dotadas de eficácia direta, deixando de aplicar normas internas em conflito com o direito da União, mesmo se adotadas ao abrigo de princípios fundamentais da ordem constitucional do Estado-Membro?

2) Em caso de conflito entre uma norma interna e a CEDH, a referência feita no artigo 6.º TUE à CEDH impõe ao órgão jurisdicional nacional a aplicação direta do artigo 14.º [da CEDH] e do artigo 1.º do [Protocolo n.º 12], deixando de aplicar a norma interna incompatível, sem dever previamente suscitar a questão da constitucionalidade perante o Tribunal Constitucional nacional?

3) O direito da União, em particular os artigos 2.º [TUE] e 6.º [TUE], os artigos 21.º e 34.º da Carta e as Diretivas 2000/43[...] e 2003/109[...], opõe-se a uma legislação nacional (rectius, provincial) como a constante das disposições conjugadas do artigo 15.º, n.º [2],



do [Decreto Presidencial] n.º 670/1972, dos artigos 1.º e 5.º da [lei provincial], bem como da [D]eliberação n.º 18[8]5 [...], na parte em que, para os benefícios considerados e, em particular, para o denominado ‘subsídio de habitação’, atribui relevância à nacionalidade, reservando aos trabalhadores residentes de longa duração que não sejam nacionais da União ou aos apátridas um tratamento menos favorável do que aos cidadãos residentes da União (italianos e não italianos)?

Em caso de resposta afirmativa às questões anteriores:

4) *Em caso de violação de princípios gerais da União, como [o princípio da não] discriminação e [o princípio da] segurança jurídica, perante uma norma nacional de transposição que permite ao tribunal ‘ordenar a cessação do comportamento lesivo e adotar qualquer outra medida idónea, segundo as circunstâncias, [para pôr termo aos] efeitos da discriminação’, e impõe que seja ordenada ‘a cessação do comportamento, da conduta ou do ato discriminatório, se ainda subsistente, bem como a eliminação dos efeitos’ e permite ordenar, ‘a fim de impedir a sua repetição, dentro do prazo fixado na medida, um plano de eliminação das discriminações verificadas’, o artigo 15.º da Diretiva 2000/43[...], na parte em que prevê que as sanções devem ser eficazes, proporcionais e dissuasivas, deve ser interpretado no sentido de que abrange, entre as discriminações verificadas e os efeitos a eliminar, e para evitar igualmente discriminações inversas injustificadas, todas as violações [que afetam] os destinatários da discriminação, mesmo que não sejam partes no litígio?*

Em caso de resposta afirmativa à questão anterior:

5) *O direito da União, em particular os artigos 2.º [TUE] e 6.º TUE, os artigos 21.º e 34.º da Carta e as Diretivas 2000/43[...] e 2003/109[...], opõe-se a uma legislação nacional (rectius, provincial) que exige apenas aos [cidadãos não comunitários], mas não aos cidadãos comunitários (italianos e não italianos), colocados em plano de igualdade unicamente no que respeita à obrigação de residência no território da província [há mais de cinco] anos, o requisito adicional de [três] anos de atividade profissional para poderem beneficiar do subsídio de habitação?*

6) *O direito da União, em particular os artigos 2.º [TUE] e 6.º TUE e os artigos 18.º [TFUE], 45.º [TFUE] e 49.º TFUE, em conjugação com os artigos 1.º, 21.º e 34.º da Carta, opõe-se a uma legislação nacional (rectius, provincial) que prevê para os cidadãos comunitários (italianos e não italianos) a obrigação de apresentarem a declaração ou agregação étnica a um dos três grupos linguísticos existentes no Alto Adige/Tirol do Sul para aceder ao benefício do subsídio de habitação?*

7) *O direito da União, em particular os artigos 2.º [TUE] e 6.º TUE e os artigos 18.º [TFUE], 45.º [TFUE] e 49.º TFUE, em conjugação com os artigos 21.º e 34.º da Carta, opõe-se a uma legislação nacional (rectius, provincial) que impõe aos cidadãos comunitários (italianos e não italianos) a obrigação de residência ou de trabalho no território da província durante, pelo menos, [cinco] anos para aceder ao benefício do subsídio de habitação?»*

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade da primeira e quarta a sétima questões

40 Importa recordar, a título preliminar, que, segundo jurisprudência assente, no âmbito da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, é da competência exclusiva do juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que



deve assumir a responsabilidade da decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões colocadas digam respeito à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (v., designadamente, acórdão de 4 de julho de 2006, *Adeneler e o.*, C-212/04, Colet., p. I-6057, n.º 41 e jurisprudência referida).

41 Todavia, cabe ao Tribunal de Justiça analisar as condições em que os pedidos lhe são submetidos pelos órgãos jurisdicionais nacionais, para verificar a sua própria competência. Com efeito, o espírito de colaboração que deve presidir ao funcionamento do reenvio prejudicial implica que, pelo seu lado, o juiz nacional tenha em consideração a função cometida ao Tribunal de Justiça, que é contribuir para a administração da justiça nos Estados-Membros, e não formular opiniões sobre questões gerais ou hipotéticas (v. acórdão *Adeneler e o.*, já referido, n.º 42).

42 A este respeito, o indeferimento de um pedido de decisão prejudicial apresentado por um órgão jurisdicional nacional só é possível se resultar de forma manifesta que a interpretação solicitada do direito da União não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, ou ainda quando o problema é de natureza hipotética ou o Tribunal de Justiça não disponha dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são submetidas (v. acórdão de 23 de novembro de 2006, *Asnef-Equifax e Administración del Estado*, C-238/05, Colet., p. I-11125, n.º 17).

43 É à luz destes princípios que o Tribunal de Justiça deve examinar a admissibilidade de determinadas questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

Quanto à primeira questão

44 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o princípio do primado do direito da União impõe ao juiz nacional a aplicação das disposições do direito da União dotadas de efeito direto, deixando de aplicar qualquer norma de direito nacional contrária a estas disposições, mesmo que essa norma tenha sido adotada ao abrigo de princípios fundamentais do sistema constitucional do Estado-Membro em causa.

45 Esta questão está relacionada com o princípio da proteção das minorias linguísticas, que é, segundo o órgão jurisdicional nacional, um princípio fundamental do sistema constitucional do referido Estado-Membro. Ora, no processo principal, este princípio é pertinente apenas relativamente aos nacionais italianos e aos cidadãos da União para os quais, como resulta dos n.ºs 26 a 28 do presente acórdão, o acesso à ajuda à habitação está indistintamente subordinado à apresentação de uma simples declaração de pertença a um dos três grupos linguísticos, não sendo essa declaração exigida aos nacionais de países terceiros, como o recorrente no processo principal.

46 Uma vez que a primeira questão visa, na realidade, que o Tribunal de Justiça formule uma opinião sobre uma questão geral relativa a uma situação que não tem qualquer relação com a realidade ou com o objeto do litígio pendente no órgão jurisdicional de reenvio, há que considerar esta questão inadmissível.

Quanto à quarta questão

47 Com a quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 15.º da Diretiva 2000/43, que prevê que as sanções aplicáveis em caso de violação do princípio da não discriminação em razão da origem racial ou étnica devem ser eficazes, proporcionais e dissuasivas, impõe que o juiz nacional, quando declara a existência dessa violação, ordene a cessação de



todas as violações que afetam as vítimas da discriminação, mesmo que estas não sejam partes no litígio.

48 No caso em apreço, resulta claramente da decisão de reenvio e das observações apresentadas ao Tribunal de Justiça que a diferença de tratamento de que o recorrente no processo principal alega ter sido vítima em relação aos nacionais italianos se baseia no seu estatuto de nacional de um país terceiro.

49 Ora, em conformidade com os artigos 1.º e 2.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2000/43, esta é aplicável unicamente às discriminações, diretas ou indiretas, em razão da origem racial ou étnica. O artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva precisa que não inclui as diferenças de tratamento baseadas na nacionalidade e não prejudica as disposições e condições relativas à entrada e residência de nacionais de países terceiros e pessoas apátridas no território dos Estados-Membros, nem qualquer tratamento que decorra do estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros e das pessoas apátridas em causa.

50 Daqui decorre que a discriminação alegada pelo recorrente no processo principal não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43 e que a quarta questão é inadmissível.

Quanto à quinta questão

51 Com a quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se as disposições do direito da União e, nomeadamente, das Diretivas 2000/43 e 2003/109 se opõem a uma legislação nacional ou regional que impõe apenas aos nacionais de países terceiros, mas não aos cidadãos da União, italianos ou não, um requisito adicional em relação à obrigação de residência no território da Província autónoma di Bolzano durante um período superior a cinco anos, segundo o qual se exige que os nacionais de países terceiros exerçam uma atividade profissional desde há três anos para poderem beneficiar da ajuda à habitação.

52 Importa recordar que, como resulta da decisão de reenvio, o litígio no processo principal tem por objeto a discriminação alegada pelo recorrente no processo principal resultante do mecanismo de repartição dos fundos destinados às ajudas à habitação previstas na lei provincial e na Deliberação n.º 1885.

53 No processo principal, é pacífico que o recorrente no processo principal preenchia o requisito imposto aos nacionais de países terceiros pelo artigo 5.º, n.º 7, da lei provincial, a saber, o requisito relativo à obrigação de ter exercido uma atividade profissional na Província autónoma di Bolzano durante um período mínimo de três anos, e que o seu pedido de ajuda à habitação não foi indeferido com o fundamento de que não preenchia esse requisito.

54 Nestas circunstâncias, cumpre referir que a quinta questão, que não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio pendente no órgão jurisdicional de reenvio, deve ser julgada inadmissível.

Quanto à sexta e sétima questões

55 Com a sexta e sétima questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o direito da União e, nomeadamente, os artigos 2.º TUE, 6.º TUE, 18.º TFUE, 45.º TFUE e 49.º TFUE, lidos em conjugação com os artigos 1.º, 21.º e 34.º da Carta, devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional ou regional que impõe aos cidadãos da União, para poderem beneficiar da ajuda à habitação prevista nessa regulamentação, a obrigação, por um lado, de residirem ou de exercerem uma atividade profissional no território da Província autónoma di Bolzano há pelo menos cinco anos e, por



outro, de apresentar uma declaração de pertença ou de agregação a um dos três grupos linguísticos presentes neste território.

56 A este respeito, importa recordar que, como resulta dos n.ºs 31 e 52 do presente acórdão, o recorrente no processo principal, nacional de um país terceiro, reside, desde há vários anos, no território da Província autónoma di Bolzano e que o litígio no processo principal tem por objeto o indeferimento do seu pedido de ajuda à habitação com o fundamento de que estava esgotado o orçamento previsto para os nacionais de países terceiros e já não estavam disponíveis os fundos necessários ao pagamento desta ajuda aos referidos nacionais.

57 O órgão jurisdicional de reenvio não demonstrou a razão pela qual a invalidade, com fundamento no direito da União, dos requisitos de residência ou linguísticos impostos aos cidadãos da União para poderem beneficiar da ajuda à habitação prevista na regulamentação adotada pela Província autónoma di Bolzano pode ter uma relação com a realidade e o objeto litígio que lhe foi submetido.

58 Nestas circunstâncias, há que considerar que a sexta e sétima questões submetidas pelo referido órgão jurisdicional são inadmissíveis.

Quanto ao mérito

Quanto à segunda questão

59 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se, em caso de conflito entre uma norma de direito nacional e a CEDH, a referência feita a esta última no artigo 6.º TUE impõe que o juiz nacional aplique diretamente as disposições desta Convenção, no caso em apreço, o artigo 14.º desta e o artigo 1.º do Protocolo n.º 12, deixando de aplicar a norma de direito nacional incompatível, sem dever previamente suscitar a questão da constitucionalidade perante a Corte costituzionale.

60 Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, TUE, do direito da União fazem parte, enquanto princípios gerais, os direitos fundamentais tal como os garante a [CEDH] e tal como resultam das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros.

61 Esta disposição do Tratado UE traduz a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça segundo a qual os direitos fundamentais são parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito é assegurado pelo Tribunal de Justiça (v., designadamente, acórdão de 29 de setembro de 2011, Elf Aquitaine/Comissão, C-521/09 P, Colet., p. I-8947, n.º 112).

62 Contudo, o artigo 6.º, n.º 3, TUE não regula a relação entre a CEDH e as ordens jurídicas dos Estados-Membros e também não determina as consequências que o juiz nacional deve tirar em caso de conflito entre os direitos garantidos por esta Convenção e uma norma de direito nacional.

63 Por conseguinte, há que responder à segunda questão que a referência que o artigo 6.º, n.º 3, TUE faz à CEDH não impõe que o juiz nacional, em caso de conflito entre uma norma de direito nacional e a CEDH, aplique diretamente as disposições da referida Convenção, deixando de aplicar a norma de direito nacional incompatível com esta.

Quanto à terceira questão

64 Com a terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o direito da União, nomeadamente as Diretivas 2000/43 e 2003/109, deve ser interpretado no sentido de



que se opõe a uma regulamentação nacional ou regional como a que está em causa no processo principal que prevê, no que respeita à concessão de ajuda à habitação, um tratamento para os nacionais de países terceiros residentes de longa duração diferente do reservado aos cidadãos da União, quer se trate de nacionais italianos ou não, que residam no território da Província autónoma di Bolzano.

65 Pelas razões já expostas nos n.ºs 48 a 50 do presente acórdão, a discriminação alegada pelo recorrente no processo principal não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43.

66 No que respeita à Diretiva 2003/109, importa recordar, a título preliminar, que o regime estabelecido por esta indica claramente que a aquisição do estatuto de residente de longa duração atribuído ao abrigo desta diretiva está sujeita a um procedimento específico e, além disso, à obrigação de preencher os requisitos previstos no capítulo II da mesma diretiva.

67 Assim, o artigo 4.º da Diretiva 2003/109 prevê que os Estados-Membros reservarão a atribuição do estatuto de residente de longa duração aos nacionais de países terceiros que tenham residência legal e ininterrupta no seu território durante os cinco anos que antecedem imediatamente a apresentação do respetivo pedido. O artigo 5.º desta diretiva subordina a aquisição deste estatuto à prova de que o nacional de um país terceiro que requer o benefício deste estatuto dispõe de recursos suficientes e de um seguro de doença. Por último, o artigo 7.º da mesma diretiva precisa as exigências de caráter processual necessárias à obtenção do referido estatuto.

68 Nestas circunstâncias, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se o recorrente no processo principal é titular do estatuto de residente de longa duração, para que possa solicitar, ao abrigo da referida diretiva, o benefício da igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado-Membro em causa, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 1, desta.

69 Assim, há que verificar se um mecanismo de repartição dos fundos destinados às ajudas à habitação como o que está em causa no processo principal é conforme com o princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 11.º da Diretiva 2003/109.

¾ Quanto à diferença de tratamento e à comparabilidade das situações em causa

70 Em primeiro lugar, observe-se que, no processo principal, tanto em relação aos cidadãos da União, italianos ou não, como aos nacionais de países terceiros, a lei provincial reparte os fundos destinados às ajudas à habitação com base numa média ponderada determinada a partir da importância numérica de cada categoria e das necessidades desta.

71 Todavia, enquanto no que toca aos nacionais italianos e os cidadãos da União — para os quais, como resulta dos n.ºs 26 a 28 do presente acórdão, o acesso à ajuda à habitação está indistintamente subordinado à apresentação de uma declaração de pertença a um dos três grupos linguísticos — é atribuído o mesmo coeficiente aos dois fatores levados em conta na determinação da média ponderada, a saber, o coeficiente 1, no que se refere aos nacionais de países terceiros, em virtude da Deliberação n.º 1885, foi atribuído à sua importância numérica o coeficiente 5, enquanto às suas necessidades foi atribuído o coeficiente 1.

72 Como resulta da decisão de reenvio, a partir de 2009, a determinação da parte dos fundos atribuídos, a título de ajuda à habitação, aos cidadãos da União, por um lado, e aos nacionais de países terceiros, por outro, foi, por conseguinte, objeto de um modo de cálculo diferente. A aplicação de coeficientes diferentes tem por efeito desfavorecer a categoria composta pelos nacionais de países terceiros, visto que o orçamento disponível para satisfazer os seus pedidos de ajuda à habitação é mais reduzido, e corre o risco, portanto, de se esgotar mais rapidamente do que o afetado aos cidadãos acima referidos.



73 Assim, importa salientar que o diferencial entre os coeficientes relativos à importância numérica dos nacionais de países terceiros, por um lado, e dos cidadãos da União, italianos ou não, pertencentes aos três grupos linguísticos, por outro, cria uma diferença de tratamento entre estas duas categorias de beneficiários.

74 Quanto à comparação entre os cidadãos da União, italianos ou não, e os nacionais de países terceiros, a Província autónoma di Bolzano alega que a utilização de mecanismos diferentes para determinar a importância numérica destas duas categorias ou para quantificar as necessidades das mesmas demonstra que estas não se encontram numa situação comparável.

75 Todavia, mesmo admitindo que existam dificuldades estatísticas ou administrativas, como alega a Província autónoma di Bolzano, para gerir os pedidos de ajudas à habitação apresentados, nomeadamente, por nacionais de países terceiros, estas dificuldades não explicam a razão pela qual a situação desses nacionais, uma vez que adquiriram o estatuto concedido pela Diretiva 2003/109, cumpriram o procedimento e os requisitos previstos nesta diretiva e não dispõem de recursos suficientes para fazer face às despesas relativas à habitação, não é comparável à de um cidadão da União que tenha a mesma necessidade económica.

¾ Quanto à diferença de tratamento à luz do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2003/109

76 Em segundo lugar, importa verificar se — o que a Província autónoma di Bolzano contesta — a diferença de tratamento assim constatada é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/109, em particular do seu artigo 11.º, cujo n.º 1, alínea d), prevê para os residentes de longa duração o benefício da igualdade de tratamento em matéria de segurança social, assistência social e proteção social, tal como estes conceitos estão definidos na legislação nacional.

77 A este respeito, há que recordar que, quando o legislador da União remete expressamente para a legislação nacional, como é o caso do artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, não compete ao Tribunal de Justiça dar aos termos em causa uma definição autónoma e uniforme de acordo com o direito da União (v., neste sentido, acórdão de 18 de janeiro de 1984, Ekro, 327/82, Recueil, p. 107, n.º 14). Com efeito, essa remissão implica que o legislador da União pretendeu respeitar as diferenças que subsistem entre os Estados-Membros quanto à definição e ao alcance exato dos conceitos em causa.

78 Todavia, a falta de uma definição autónoma e uniforme, nos termos do direito da União, dos conceitos de segurança social, de assistência social e de proteção social e a remissão para o direito nacional, que figura no artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, relativo aos referidos conceitos, não implicam que os Estados-Membros possam prejudicar o efeito útil da Diretiva 2003/109 quando da aplicação do princípio da igualdade de tratamento previsto neste artigo.

79 Resulta do terceiro considerando da Diretiva 2003/109 que esta respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, designadamente, na Carta, a qual, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE, tem o mesmo valor jurídico que os Tratados. Nos termos do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, as suas disposições têm por destinatários os Estados-Membros quando estes aplicam o direito da União.

80 Daqui decorre que, ao determinar as medidas de segurança social, assistência social e proteção social definidas pela sua legislação nacional e sujeitas ao princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, os Estados-Membros devem respeitar os direitos e observar os princípios previstos na Carta, designadamente os enunciados no artigo 34.º desta. Nos termos do n.º 3 deste último artigo, a fim de lutar contra a exclusão social e a pobreza, a União, e, portanto, os Estados-Membros quando aplicam o direito desta



última, «reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais».

81 Uma vez que tanto o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 como o artigo 34.º, n.º 3, da Carta se referem ao direito nacional, compete ao órgão jurisdicional de reenvio, tendo em conta o objetivo de integração prosseguido por esta diretiva, apreciar se uma ajuda à habitação como a que está prevista na lei provincial é abrangida por uma das categorias previstas no referido artigo 11.º, n.º 1, alínea d), o que a Província autonoma di Bolzano contesta.

¾ Quanto ao artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109

82 Uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio pode considerar que a ajuda à habitação em causa no processo principal é abrangida pelo artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109, há que examinar, em terceiro lugar, se a Província autonoma di Bolzano tem a faculdade, como defende, de limitar a aplicação do princípio da igualdade de tratamento consagrado no referido artigo 11.º, n.º 1, em aplicação do n.º 4 deste mesmo artigo.

83 A este respeito, importa recordar que esta disposição prevê que os Estados-Membros podem limitar às prestações sociais de base a igualdade de tratamento no que diz respeito à assistência social e à proteção social. O artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 não permite, em contrapartida, uma derrogação do referido princípio no que diz respeito às prestações da segurança social, tal como definida na legislação nacional.

84 Resulta do décimo terceiro considerando da referida diretiva que o conceito de benefícios ou de prestações sociais de base abrange, pelo menos, o rendimento mínimo de subsistência, a assistência em caso de doença, a gravidez, a assistência parental e os cuidados de longo prazo. As regras em matéria de concessão destas prestações deverão ser determinadas, nos termos deste considerando, pela legislação nacional.

85 Antes de mais, observe-se que a lista enunciada neste décimo terceiro considerando e que ilustra o conceito de «prestações sociais de base» previstas no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 não é exaustiva, como demonstra a utilização da expressão «pelo menos». O facto de não ser feita nenhuma referência expressa neste considerando às ajudas à habitação não implica, portanto, que estas não constituam prestações sociais de base às quais deve ser aplicado necessariamente o princípio da igualdade de tratamento.

86 Em seguida, saliente-se que, sendo a regra geral a integração dos nacionais de países terceiros instalados de forma duradoura nos Estados-Membros e o direito destes nacionais ao benefício da igualdade de tratamento nos domínios enumerados no artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2003/109, a derrogação prevista no n.º 4 do mesmo artigo deve ser interpretada em termos estritos (v., por analogia, acórdão de 4 de março de 2010, Chakroun, C-578/08, Colet., p. I-1839, n.º 43).

87 A este respeito, importa salientar que uma autoridade pública, a nível nacional, regional ou local, só pode invocar a derrogação prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 se as instâncias competentes no Estado-Membro em causa para a aplicação desta diretiva tiverem manifestado claramente que pretendiam invocar esta derrogação.

88 Não resulta dos autos no Tribunal de Justiça que a República Italiana tenha manifestado a intenção de recorrer à derrogação do princípio da igualdade de tratamento prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109.



89 Por último, há que salientar que a remissão para o direito nacional efetuada no décimo terceiro considerando da referida diretiva se limita às regras em matéria de concessão das prestações em causa, a saber, a determinação dos requisitos de acesso, o nível dessas prestações e os procedimentos correspondentes.

90 O sentido e o alcance do conceito de «prestações sociais de base» constante do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 devem, pois, ser determinados tendo em conta o contexto no qual se inscreve este artigo e o objetivo prosseguido por esta diretiva, a saber, a integração dos nacionais de países terceiros que residem legalmente e de forma duradoura nos Estados-Membros.

91 O artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 deve ser entendido no sentido de que permite que os Estados-Membros limitem a igualdade de tratamento de que beneficiam os titulares do estatuto concedido pela Diretiva 2003/109, com exceção das prestações de assistência social ou de proteção social concedidas pelas autoridades públicas, a nível nacional, regional ou local, que contribuam para permitir que os indivíduos façam face às suas necessidades elementares como a alimentação, a habitação e a saúde.

92 A este respeito, há que recordar que, em conformidade com o artigo 34.º da Carta, a União reconhece e respeita o direito a uma assistência social e a uma ajuda à habitação destinadas a assegurar uma existência condigna a todos aqueles que não disponham de recursos suficientes. Daqui decorre que, na medida em que a ajuda em causa no processo principal cumpre a finalidade enunciada no referido artigo da Carta, não se pode considerar, no direito da União, que não faz parte das prestações sociais de base na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109. Compete ao órgão jurisdicional nacional extrair as conclusões necessárias, levando em consideração a finalidade desta ajuda, o seu montante, as condições da sua concessão e a posição desta ajuda no regime de assistência social italiano.

93 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à terceira questão que o artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional ou regional, como a que está em causa no processo principal, que prevê, no que se refere à concessão de uma ajuda à habitação, um tratamento diferente para um nacional de um país terceiro beneficiário do estatuto de residente de longa duração concedido em conformidade com as disposições desta diretiva em relação ao reservado aos nacionais que residem na mesma província ou região quando da repartição dos fundos destinados à referida ajuda, na medida em que essa ajuda seja abrangida por uma das três categorias previstas nessa disposição e não seja aplicável o n.º 4 do mesmo artigo.

Quanto às despesas

94 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 (Grande Secção) declara:

1) A primeira e quarta a sétima questões submetidas pelo Tribunale di Bolzano no processo C-571/10 são julgadas inadmissíveis.

2) A referência que o artigo 6.º, n.º 3, TUE faz à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, não impõe que o juiz nacional, em caso de conflito entre uma norma de direito nacional e esta Convenção, aplique diretamente as disposições da



referida Convenção, deixando de aplicar a norma de direito nacional incompatível com esta.

3) O artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional ou regional, como a que está em causa no processo principal, que prevê, no que se refere à concessão de uma ajuda à habitação, um tratamento diferente para um nacional de um país terceiro beneficiário do estatuto de residente de longa duração concedido em conformidade com as disposições desta diretiva em relação ao reservado aos nacionais que residem na mesma província ou região quando da repartição dos fundos destinados à referida ajuda, na medida em que essa ajuda seja abrangida por uma das três categorias previstas nesta disposição e não seja aplicável o n.º 4 do mesmo artigo.

Assinaturas»

Ano de 2011:

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 8 de março de 2011, processo C-34/09, EU:C:2011:124 (Gerardo Ruiz Zambrano contra Office national de l’emploi (ONEm) - Cidadania da União - Artigo 20.º TFUE - Concessão de um direito de permanência, com base no direito da União, a um menor no território do Estado-Membro de que esse menor tem a nacionalidade, independentemente do prévio exercício, por este, do seu direito de livre circulação no território dos Estados-Membros - Concessão, nas mesmas circunstâncias, de um direito de permanência derivado ao ascendente, nacional de um Estado terceiro, que tem o menor a seu cargo - Consequências do direito de permanência do menor para os requisitos a cumprir, à luz do direito do trabalho, pelo ascendente desse menor, nacional de um Estado terceiro:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigos 12.º CE, 17.º CE e 18.º CE, bem como dos artigos 21.º, 24.º e 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta dos Direitos Fundamentais»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe G. Ruiz Zambrano, nacional colombiano, ao Office national de l’emploi (ONEm) a propósito da recusa deste de lhe conceder um subsídio de desemprego ao abrigo da legislação belga.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, e –rectificações – JO 2004, L 229, p. 35, e JO 2005, L 197, p. 34), dispõe:

«A presente diretiva aplica-se a todos os cidadãos da União que se desloquem ou residam num Estado-Membro que não aquele de que são nacionais, bem como aos membros das suas famílias, na aceção do ponto 2 do artigo 2.º, que os acompanhem ou que a eles se reúnam.»



Direito nacional**Código da Nacionalidade belga**

4 Nos termos do artigo 10.º, primeiro parágrafo, do Código da Nacionalidade belga (Moniteur belge de 12 de Julho de 1984, p. 10095), na versão em vigor à época dos factos no processo principal (a seguir «Código da Nacionalidade belga»):

«É belga o filho nascido na Bélgica e que, em qualquer momento antes de atingir 18 anos de idade ou da emancipação anterior a essa idade, seria apátrida se não tivesse essa nacionalidade.»

Decreto Real de 25 de novembro de 1991

5 O artigo 30.º, primeiro parágrafo, do Decreto Real de 25 de novembro de 1991, que regula-menta o desemprego (Moniteur belge de 31 de dezembro de 1991, p. 29888), dispõe:

«Para beneficiar de subsídio de desemprego, o trabalhador a tempo inteiro deve cum-prir um período de estágio com o número de dias de trabalho a seguir indicado:
[...]

2º 468 dias ao longo dos 27 meses que precedem [o] pedido [de subsídio de desemprego], se o trabalhador tiver entre 36 e 50 anos de idade;
[...]

6 O artigo 43.º, n.º 1, do mesmo decreto real prevê:

«Sem prejuízo das disposições anteriores, o trabalhador estrangeiro ou apátrida tem direito ao subsídio de desemprego se obedecer ao disposto na legislação relativa a es-trangeiros e ao emprego da mão-de-obra estrangeira.

O trabalho efetuado na Bélgica só será tido em consideração se obedecer ao disposto na legislação relativa ao emprego da mão-de-obra estrangeira.
[...]

7 Nos termos do artigo 69.º, n.º 1, deste decreto real:

«Para beneficiar do subsídio de desemprego, o desempregado estrangeiro ou apátrida deve obedecer ao disposto na legislação relativa a estrangeiros e ao emprego da mão-de-obra estrangeira.»

Decreto-Lei de 28 de dezembro de 1944

8 O artigo 7.º, n.º 14, do Decreto-Lei de 28 de dezembro de 1944, relativo à segurança social dos trabalhadores (Moniteur belge de 30 de dezembro de 1944), aditado pela Lei-Programa de 2 de agosto de 2002 (Moniteur belge de 29 de agosto de 2002, p. 38408), tem a seguinte redacção:

«O trabalhador estrangeiro ou apátrida só pode beneficiar do subsídio de desemprego se, à data do pedido do subsídio, obedecer ao disposto na legislação relativa à perma-nência de estrangeiros e ao emprego da mão-de-obra estrangeira.

O trabalho prestado na Bélgica pelo trabalhador estrangeiro ou apátrida só é conside-rado para efeitos do cumprimento dos requisitos de estágio se tiver sido prestado com observância da legislação relativa ao emprego da mão-de-obra estrangeira. [...]



Lei de 30 de abril de 1999

9 O artigo 4.º, n.º 1, da Lei de 30 de abril de 1999, relativa ao emprego de trabalhadores estrangeiros (Moniteur belge de 21 de maio de 1999, p. 17800), enuncia:

«O empregador que pretenda contratar um trabalhador estrangeiro deve obter previamente uma autorização de trabalho por parte da autoridade competente.

O empregador só pode utilizar os serviços desse trabalhador dentro dos limites fixados na referida autorização.

O Rei pode estabelecer exceções ao disposto no primeiro parágrafo, nos casos que determinar.»

10 Nos termos do artigo 7.º da referida lei:

«O Rei pode, por decreto aprovado em Conselho de Ministros, dispensar as categorias de trabalhadores estrangeiros que determinar da obrigação de obter uma autorização de trabalho.

Os empregadores dos trabalhadores estrangeiros a que o parágrafo anterior se refere estão dispensados de obter uma autorização de trabalho.»

Decreto Real de 9 de junho de 1999

11 Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Decreto Real de 9 de junho de 1999, que dá execução à Lei de 30 de abril de 1999, relativa ao emprego de trabalhadores estrangeiros (Moniteur belge de 26 de junho de 1999, p. 24162), dispõe:

«Estão dispensados da obrigação de obter uma autorização de trabalho:
[...]

2º o cônjuge de um cidadão belga e, desde que se venham instalar ou se instalem com um deles:

a) os descendentes menores de 21 anos ou a cargo do cidadão belga ou do seu cônjuge;

b) os ascendentes a cargo do cidadão belga ou do seu cônjuge;

c) o cônjuge das pessoas a que se referem as alíneas a) e b);
[...].»

Lei de 15 de dezembro de 1980

12 O artigo 9.º da Lei de 15 de dezembro de 1980 sobre o acesso dos estrangeiros ao território e a sua permanência, residência e afastamento (Moniteur belge de 31 de dezembro de 1980, p. 14584), na versão aplicável no processo principal (a seguir «Lei de 15 de dezembro de 1980»), enuncia:

«Para poder permanecer no Reino para lá do período fixado no artigo 6.º, o estrangeiro que não se encontre num dos casos previstos no artigo 10.º deve ser autorizado para o efeito pelo Ministro ou pelo seu delegado.



Salvo excepções previstas num tratado internacional, numa lei ou num decreto real, essa autorização deve ser pedida pelo estrangeiro no posto diplomático ou consular belga competente para o lugar da sua residência ou da sua permanência no estrangeiro.

Em circunstâncias excepcionais, essa autorização pode ser pedida pelo estrangeiro ao presidente do município em que permanece, que a transmite ao Ministro ou ao seu delegado. Nesse caso, a autorização é emitida na Bélgica.»

13 O artigo 40.º da mesma lei prevê:

«§ 1. Sem prejuízo do disposto nos regulamentos do Conselho [da União Europeia] e da Comissão das Comunidades Europeias e de disposições mais favoráveis que o estrangeiro C.E. possa invocar, as disposições seguintes são-lhe aplicáveis.

«§ 2. Para efeitos da presente lei, entende-se por estrangeiro C.E. qualquer nacional de um Estado-Membro das Comunidades Europeias que permaneça ou que entre no Reino e que:

1º aí preste ou pretenda prestar trabalho por conta de outrem ou por conta própria;

2º ou aí beneficie ou pretenda beneficiar de uma prestação de serviços;

3º ou aí beneficie ou pretenda beneficiar do direito de estadia;

4º ou aí beneficie ou pretenda beneficiar do direito de permanência depois de ter cessado o exercício de uma actividade profissional na Comunidade;

5º ou aí frequente ou pretenda frequentar, a título principal, uma formação profissional num estabelecimento de ensino autorizado;

6º ou não faça parte de nenhuma das categorias referidas nos pontos 1º a 5º.

§ 3. Salvo disposição em contrário da presente lei, são equiparadas ao estrangeiro C.E. referido no § 2, pontos 1º, 2º e 3º, independentemente da sua nacionalidade, as pessoas a seguir mencionadas, desde que venham instalar-se ou se instalem com aquele:

1º o seu cônjuge;

2º os seus descendentes, ou os do seu cônjuge, menores de 21 anos ou que estejam a seu cargo;

3º os seus ascendentes, ou os do seu cônjuge, que estejam a seu cargo;

4º o cônjuge das pessoas a que se referem os pontos 2º e 3º.

§ 4. Salvo disposição em contrário da presente lei, são equiparadas ao estrangeiro C.E. referido no § 2, pontos 4º e 6º, independentemente da sua nacionalidade, as pessoas a seguir mencionadas, desde que venham instalar-se ou se instalem com aquele:

1º o seu cônjuge;

2º os seus descendentes, ou os do seu cônjuge, que estejam a seu cargo;



3º os seus ascendentes, ou os do seu cônjuge, que estejam a seu cargo;

4º o cônjuge das pessoas a que se referem os pontos 2º e 3º.

§ 5. Salvo disposição em contrário da presente lei, são equiparados ao estrangeiro C.E., referido no § 2, ponto 5º, independentemente da sua nacionalidade, o seu cônjuge e os seus filhos, ou os do seu cônjuge que estejam a seu cargo, desde que venham instalar-se ou se instalem com aquele.

§ 6. São igualmente equiparados ao estrangeiro C.E. o cônjuge de um belga, que venha instalar-se ou se instale com ele, bem como os seus descendentes menores de 21 anos ou a seu cargo, os seus ascendentes a seu cargo e o cônjuge desses descendentes ou desses ascendentes, que venham instalar-se ou se instalem com eles.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

14 Em 14 de abril de 1999, G. Ruiz Zambrano pediu asilo na Bélgica, onde entrara munido de um visto emitido pela Embaixada da Bélgica em Bogotá (Colômbia). Em fevereiro de 2000, a sua mulher, também de nacionalidade colombiana, pediu igualmente o benefício do estatuto de refugiado naquele Estado-Membro.

15 Por decisão de 11 de setembro de 2000, as autoridades belgas indeferiram os respectivos pedidos, tendo sido notificados de uma ordem de expulsão que continha uma cláusula de não recondução para a Colômbia, atendendo à situação de guerra civil em que esse país se encontrava.

16 Em 20 de outubro de 2000, G. Ruiz Zambrano apresentou um pedido de regularização da sua permanência, com base no artigo 9.º, terceiro parágrafo, da Lei de 15 de dezembro de 1980. No seu pedido, invocava a impossibilidade absoluta de regressar à Colômbia e a extrema deterioração da situação nesse país, sublinhando, por outro lado, os seus esforços de integração na sociedade belga, a sua aprendizagem do francês e a escolarização do seu filho no jardim-escola, além do risco de agravamento, se regressasse à Colômbia, da síndrome pós-traumática grave que sofrera em 1999, na sequência do rapto, por uma semana, do seu filho, então com 3 anos de idade.

17 Por decisão de 8 de agosto de 2001, o referido pedido foi indeferido. Esta decisão foi objecto de um recurso de anulação e de suspensão no Conseil d'État, que julgou improcedente o recurso de suspensão por acórdão de 22 de maio de 2003.

18 G. Ruiz Zambrano e a sua mulher estão registados como residentes em Schaerbeek (Bélgica) desde 18 de abril de 2001. Em 2 de Outubro de 2001, o recorrente no processo principal, quando ainda não tinha uma autorização de trabalho, celebrou um contrato de trabalho por tempo indeterminado e a tempo inteiro com a sociedade Plastoria, com efeitos a 1 de outubro de 2001.

19 Em 1 de Setembro de 2003, a mulher de G. Ruiz Zambrano deu à luz um segundo filho, de nome próprio Diego, que adquiriu a nacionalidade belga por aplicação do artigo 10.º, primeiro parágrafo, do Código da Nacionalidade belga, na medida em que, na falta de uma diligência expressa por parte dos progenitores para o reconhecimento da nacionalidade colombiana, a lei colombiana não reconhece essa nacionalidade aos filhos nascidos fora do território da Colômbia.

20 Resulta ainda da decisão de reenvio que, à data do nascimento do seu segundo filho, G. Ruiz Zambrano dispunha, devido à sua atividade profissional, de recursos suficientes para o sustentar. A referida atividade dava lugar ao pagamento de uma retribuição em consonância com as várias



tabelas aplicáveis, com dedução das quotizações para a segurança social retidas na fonte por força da lei, e ao pagamento das quotizações das entidades patronais.

21 Em 9 de abril de 2004, G. Ruiz Zambrano e a sua mulher apresentaram um novo pedido de regularização da sua permanência, com base no artigo 9.º, terceiro parágrafo, da Lei de 15 de dezembro de 1980, invocando como elemento novo o nascimento do seu segundo filho e apoiando-se no artigo 3.º do Protocolo n.º 4 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, o qual obsta a que o referido filho seja obrigado a deixar o território do Estado de que tem a nacionalidade.

22 Após o nascimento, em 26 de agosto de 2005, do seu terceiro filho, de nome próprio Jessica, a qual, à semelhança do seu irmão Diego, adquiriu a nacionalidade belga, o casal Ruiz Zambrano apresentou, em 2 de setembro de 2005, um pedido de autorização de residência assente no artigo 40.º da Lei de 15 de dezembro de 1980, enquanto ascendentes de um nacional belga. Em 13 de setembro de 2005, foi emitido a cada um deles um certificado de registo de residência que cobria provisoriamente a estadia daqueles até 13 de fevereiro de 2006.

23 O pedido de autorização de residência de G. Ruiz Zambrano foi indeferido em 8 de fevereiro de 2005, com o fundamento de que este «não podia invocar a aplicação do artigo 40.º da Lei de 15 de dezembro de 1980, pelo facto de ter ignorado as leis do seu país, pois não registou o seu filho junto das autoridades diplomáticas ou consulares, mas observou correctamente os procedimentos que lhe eram facultados para tentar obter a nacionalidade belga [para esse filho] e em seguida tentar, nessa base, regularizar a sua própria permanência». Em 26 de janeiro de 2006, o pedido de autorização de residência apresentado pela sua mulher foi indeferido com o mesmo fundamento.

24 Desde a interposição, em março de 2006, do seu recurso de revisão da decisão de indeferimento do seu pedido de autorização de residência, G. Ruiz Zambrano dispõe de um título especial de residência válido durante o exame do referido recurso.

25 Entretanto, ou seja, em 10 de outubro de 2005, G. Ruiz Zambrano foi declarado em situação de desemprego por motivos económicos, o que o levou a apresentar um primeiro pedido de subsídio de desemprego, que foi objeto de uma decisão de indeferimento, notificada ao interessado em 20 de fevereiro de 2006. A referida decisão foi impugnada no órgão jurisdicional de reenvio por requerimento de 12 de abril de 2006.

26 No âmbito da instrução do recurso interposto dessa decisão, o Office des Étrangers confirmou que «o interessado e a sua mulher não [podiam] exercer nenhuma atividade profissional; contudo, não podia ser tomada nenhuma medida de afastamento daqueles, dado o seu pedido de regularização ainda se encontrar pendente».

27 Quando de uma inspecção efectuada, em 11 de outubro de 2006, pela direction générale du contrôle des lois sociales [Direcção-Geral da Fiscalização da Legislação Social], verificou-se que o interessado se encontrava no trabalho. Este teve de cessar imediatamente o trabalho. No dia seguinte, o empregador de G. Ruiz Zambrano resolveu o contrato de trabalho deste último com efeitos imediatos e sem indemnização.

28 O pedido de atribuição de subsídio de desemprego completo a partir de 12 de outubro de 2006 apresentado por G. Ruiz Zambrano foi indeferido por decisão do ONEm notificada em 20 de novembro de 2006. Esta decisão foi igualmente objeto de recurso no órgão jurisdicional de reenvio, interposto por requerimento de 20 de dezembro de 2006.



29 Em 23 de julho de 2007, o interessado foi notificado da decisão do Office des Étrangers que considerou inadmissível o seu pedido de regularização da permanência, apresentado em 9 de abril de 2004. O recurso interposto dessa decisão no Conseil du contentieux des étrangers [Conselho do contencioso em matéria de estrangeiros] foi declarado sem objecto por acórdão de 8 de janeiro de 2008, uma vez que o Office des Étrangers revogou a referida decisão.

30 Por carta de 25 de outubro de 2007, o Office des Étrangers informou G. Ruiz Zambrano de que o recurso de revisão que interpusera em março de 2006 da decisão de indeferimento do seu pedido de residência de 2 de setembro de 2005 tinha de ser interposto novamente no prazo de 30 dias a contar da notificação da referida carta, sob a forma de recurso de anulação no Conseil du contentieux des étrangers.

31 Em 19 de novembro de 2007, G. Ruiz Zambrano interpôs esse recurso, que fundamenta, antes de mais, na inexistência de «artifício jurídico» de que é acusado na referida decisão, recordando que a aquisição da nacionalidade belga pelos seus filhos menores nascidos na Bélgica não resulta de uma diligência que tenha efectuado nesse sentido, mas da aplicação da legislação belga. G. Ruiz Zambrano invoca, por outro lado, a violação dos artigos 2.º e 7.º da Diretiva 2004/38, bem como a violação do artigo 8.º da Convenção Europeia para a protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950 (a seguir «CEDH»), e do artigo 3.º, n.º 1, do Protocolo n.º 4 dessa Convenção.

32 Nas observações escritas que apresentou no Tribunal, o Governo belga refere que G. Ruiz Zambrano beneficia, desde 30 de abril de 2009, de um direito de estadia provisório, renovável salvo indicação em contrário, e deveria beneficiar de uma autorização de trabalho C por aplicação das instruções do Ministro da Política de Migração e de Asilo de 26 de março de 2009 relativas à aplicação do antigo artigo 9.º, terceiro parágrafo, e do artigo 9.º bis da Lei de 15 de dezembro de 1980.

33 Resulta da decisão de reenvio que as duas decisões objeto do processo principal, pelas quais o ONEm se recusou a reconhecer a G. Ruiz Zambrano o direito ao subsídio de desemprego, primeiro, durante os períodos de desemprego temporário a partir de 10 de outubro de 2005 e, em seguida, a partir de 12 de outubro de 2006, na sequência da perda do seu emprego, têm exclusivamente por fundamento a verificação de que os dias de trabalho que aquele invoca para efeitos do estágio exigido para os desempregados da sua categoria de idade, isto é, 468 dias de trabalho durante os 27 meses que antecederam o pedido de subsídio de desemprego, não tinham sido cumpridos em conformidade com as leis relativas à permanência de estrangeiros e ao emprego da mão-de-obra estrangeira.

34 No órgão jurisdicional de reenvio, G. Ruiz Zambrano refuta esta argumentação alegando, nomeadamente, que o Tratado CE lhe confere diretamente um direito de permanência, ou beneficia, pelo menos, do direito de permanência derivado reconhecido pelo acórdão de 19 de outubro de 2004, Zhu e Chen (C-200/02, Colect., p. I-9925), aos ascendentes de um menor de tenra idade nacional de um Estado-Membro, pelo que estava dispensado da obrigação de possuir uma autorização de trabalho.

35 Nestas condições, o tribunal du travail de Bruxelles decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Os artigos 12.º [CE], 17.º [CE] e 18.º [CE], ou algum ou alguns deles, lidos de forma separada ou conjugada, conferem um direito de residência ao cidadão da União no território do Estado-Membro de que esse cidadão tem a nacionalidade, independentemente do exercício prévio por parte deste do seu direito de circular no território dos Estados-Membros?



2) Os artigos 12.º [CE], 17.º [CE] e 18.º [CE], conjugados com as disposições dos artigos 21.º, 24.º e 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais [...], devem ser interpretados no sentido de que o direito neles reconhecido, sem discriminação em razão da nacionalidade, a todos os cidadãos da União de circularem e residirem livremente no território dos Estados-Membros implica, quando um desses cidadãos for um menor de tenra idade a cargo de um ascendente cidadão de um Estado terceiro, que o gozo do direito de residência do referido menor no território do Estado-Membro no qual reside e de que tem a nacionalidade lhe deve ser garantido, independentemente de ter exercido previamente, ou através do seu representante legal, o direito de circular, associando a esse direito de residência o efeito útil cuja necessidade foi reconhecida pela jurisprudência comunitária [(acórdão Zhu e Chen, já referido)], através do reconhecimento ao ascendente cidadão de um Estado terceiro, que assume o encargo do referido menor e dispõe de recursos suficientes e de uma cobertura social de saúde, do direito de residência derivado de que esse mesmo cidadão de um Estado terceiro beneficiaria se o menor que tem a seu cargo fosse um cidadão da União que não tivesse a nacionalidade do Estado-Membro em que reside?

3) Os artigos 12.º [CE], 17.º [CE] e 18.º [CE], conjugados com as disposições dos artigos 21.º, 24.º e 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais, devem ser interpretados no sentido de que o direito de residência de um menor, cidadão de um Estado-Membro em cujo território reside, deve implicar a dispensa de uma autorização de trabalho ao ascendente, cidadão de um Estado terceiro, que assume o encargo do referido menor e que – se não fosse a exigência da autorização de trabalho imposta pelo direito interno do Estado-Membro em que reside – preenche, pelo exercício de um trabalho assalariado sujeito à [segurança social] do referido Estado[-Membro], a[s] condiç[ões] de recursos suficientes e [de] posse de um seguro de saúde, a fim de que ao direito de residência desse filho seja associado o efeito útil que a jurisprudência comunitária reconhece a favor de u[m] menor, cidadão europeu que tem uma nacionalidade diferente da do Estado-Membro em que reside a cargo de um ascendente, cidadão de um Estado terceiro?»

Quanto às questões prejudiciais

36 Com as suas questões, que há que apreciar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se as disposições do Tratado FUE sobre a cidadania da União devem ser interpretadas no sentido de que conferem ao ascendente, nacional de um Estado terceiro, que tem a seu cargo menores de tenra idade, cidadãos da União, um direito de permanência no Estado-Membro de que estes têm a nacionalidade e em que residem, bem como a dispensa de autorização de trabalho nesse Estado-Membro.

37 Todos os governos que apresentaram observações ao Tribunal assim como a Comissão Europeia alegam que uma situação como a do segundo e terceiro filhos de G. Ruiz Zambrano, uma vez que residem no Estado-Membro de que têm a nacionalidade e nunca saíram desse Estado-Membro, não está abrangida pelas situações previstas pelas liberdades de circulação e de permanência garantidas pelo direito da União. Por isso, as disposições do direito da União a que o órgão jurisdicional de reenvio se refere não são aplicáveis no litígio no processo principal.

38 Em contrapartida, G. Ruiz Zambrano alega que a invocação das disposições relativas à cidadania da União pelos seus filhos Diego e Jessica não pressupõe a deslocação destes para fora do Estado-Membro em questão e que ele próprio pode, enquanto membro da família, invocar um direito de permanência e a dispensa de autorização de trabalho nesse Estado-Membro.



39 Desde logo se verifica que, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da Directiva 2004/38, sob a epígrafe «Titulares», esta se aplica a todos os cidadãos da União «que se desloquem ou residam num Estado-Membro que não aquele de que são nacionais, bem como aos membros das suas famílias». Por conseguinte, a referida directiva não é aplicável a uma situação como a em causa no processo principal.

40 O artigo 20.º TFUE confere a qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro o estatuto de cidadão da União (v., designadamente, acórdão de 11 de julho de 2002, D’Hoop, C-224/98, Colect., p. I-6191, n.º 27, e de 2 de outubro de 2003, Garcia Avello, C-148/02, Colect., p. I-11613, n.º 21). Uma vez que têm nacionalidade belga, competindo ao Estado-Membro em questão fixar as condições para a sua aquisição (v., neste sentido, designadamente, acórdão de 2 de março de 2010, Rottmann, C-135/08, ainda não publicado na Colectânea, n.º 39), é incontestável que o segundo e terceiro filhos do recorrente no processo principal beneficiam desse estatuto (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Garcia Avello, n.º 21, e Zhu e Chen, n.º 20).

41 O Tribunal de Justiça já declarou várias vezes que o estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros (v., designadamente, acórdãos de 20 de setembro de 2001, Grzelczyk, C-184/99, Colect., p. I-6193, n.º 31, e de 17 de setembro de 2002, Baumbast e R, C-413/99, Colect., p. I-7091, n.º 82; e acórdãos, já referidos, Garcia Avello, n.º 22; Zhu e Chen, n.º 25; e Rottmann, n.º 43).

42 Nestas condições, o artigo 20.º TFUE obsta a medidas nacionais que tenham o efeito de privar os cidadãos do gozo efectivo do essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto de cidadão da União (v., neste sentido, acórdão Rottmann, já referido, n.º 42).

43 Ora, a recusa de permanência a uma pessoa, nacional de um Estado terceiro, no Estado-Membro em que residem os seus filhos de tenra idade, nacionais do referido Estado-Membro, e que essa pessoa tem a seu cargo, e a recusa de lhe atribuir uma autorização de trabalho têm esse efeito.

44 Com efeito, há que considerar que essa recusa de permanência tem a consequência de os referidos filhos, cidadãos da União, se verem obrigados a deixar o território da União para acompanhar os seus progenitores. Do mesmo modo, se não for atribuída uma autorização de trabalho a essa pessoa, esta corre o risco de não dispor dos recursos necessários para se sustentar a si própria e sustentar a sua família, o que teria igualmente a consequência de os seus filhos, cidadãos da União, se verem obrigados a deixar o território desta. Nestas condições, os referidos cidadãos da União ficarão, de facto, impossibilitados de exercer o essencial dos direitos conferidos pelo seu estatuto de cidadão da União.

45 Por conseguinte, há que responder às questões submetidas que o artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro, por um lado, recuse a um nacional de um Estado terceiro, que tem a seu cargo os seus filhos de tenra idade, cidadãos da União, a permanência no Estado-Membro da residência destes últimos, cuja nacionalidade têm, e, por outro, recuse ao dito nacional de um Estado terceiro uma autorização de trabalho, na medida em que essas decisões venham a privar os referidos filhos do gozo efetivo do essencial dos direitos associados ao estatuto de cidadão da União.

Quanto às despesas

46 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



efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

O artigo 20.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro, por um lado, recuse a um nacional de um Estado terceiro, que tem a seu cargo os seus filhos de tenra idade, cidadãos da União, a permanência no Estado-Membro da residência destes últimos, cuja nacionalidade têm, e, por outro, recuse ao dito nacional de um Estado terceiro uma autorização de trabalho, na medida em que essas decisões venham a privar os referidos filhos do gozo efetivo do essencial dos direitos associados ao estatuto de cidadão da União.

Assinaturas»



VIII. Proteção da saúde - art.º 35.º da CDFUE

Artigo 35.º

Proteção da saúde

Todas as pessoas têm o direito de aceder à prevenção em matéria de saúde e de beneficiar de cuidados médicos, de acordo com as legislações e práticas nacionais. Na definição e execução de todas as políticas e ações da União é assegurado um elevado nível de proteção da saúde humana.

Nas «ANOTAÇÕES RELATIVAS À CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (2007/C 303/02)» consta o seguinte:

«Os princípios constantes deste artigo fundamentam-se no artigo 152.º do Tratado CE, agora substituído pelo artigo 168.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e nos artigos 11.º e 13.º da Carta Social Europeia. O segundo período do artigo reproduz o n.º 1 do artigo 168.º»

Jurisprudência selecionada:

Ano de 2024:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 25 de junho de 2024, EU:C:2024:542, Processo C-626/22 (C. Z. e o.) - «Reenvio prejudicial — Ambiente — Artigo 191.º TFUE — Emissões industriais — Diretiva 2010/75/UE — Prevenção e controlo integrados da poluição — Artigos 1.º, 3.º, 8.º, 11.º, 12.º, 14.º, 18.º, 21.º e 23.º — Artigos 35.º e 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Procedimentos de emissão e reexame de uma licença de exploração de uma instalação — Medidas de proteção do ambiente e da saúde humana — Direito a um ambiente limpo, saudável e sustentável»:

Resumo, disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=287503&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1167446>

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial pelo Tribunale di Milano (Tribunal de Primeira Instância de Milão, Itália), o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, precisa as condições de licenciamento de exploração de uma instalação nos termos da Diretiva 2010/75 relativa às emissões industriais (1).

A fábrica siderúrgica Ilva (a seguir «fábrica Ilva») está situada no município de Taranto (Itália) e é explorada com base numa «licença ambiental integrada» concedida em 2011.

Apesar de uma apreensão em 2012, esta fábrica foi autorizada, ao abrigo de regras derogatórias especiais, a prosseguir a sua atividade de produção durante um período de 36 meses, desde que respeitasse um plano de medidas ambientais e sanitárias. A data-limite para o cumprimento deste plano foi adiada várias vezes, num período total de vários anos, apesar de a atividade em causa apresentar perigos graves e significativos para a integridade do ambiente e da saúde das populações vizinhas.

Neste contexto, os recorrentes, que defendem os direitos de cerca de 300 000 habitantes do município de Taranto e dos municípios limítrofes, intentaram no órgão jurisdicional de reenvio uma ação coletiva destinada, nomeadamente, a obter a cessação da exploração da fábrica Ilva ou de certas partes desta devido à poluição causada pelas suas emissões industriais e aos danos que dela resultam para a saúde humana.

Na medida em que a regulamentação italiana não condiciona a concessão ou o reexame de uma licença de exploração industrial à avaliação prévia dos efeitos da instalação na saúde humana, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu interrogar o Tribunal de Justiça sobre a necessidade dessa



avaliação, sobre o alcance do exame das autoridades competentes bem como sobre o prazo concedido ao operador de uma instalação para dar cumprimento às condições fixadas na licença concedida.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, no que respeita à necessidade de proceder a uma avaliação que englobe os efeitos da atividade da instalação em causa na saúde humana, o Tribunal de Justiça recorda que a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente, bem como a proteção da saúde humana, são dois componentes estreitamente ligados da política da União em matéria de ambiente. Ao estabelecer regras relativas à prevenção e ao controlo integrados da poluição proveniente das atividades industriais, a Diretiva 2010/75 concretiza as obrigações da União em matéria de proteção do ambiente e da saúde humana decorrentes, nomeadamente, do artigo 191.º TFUE, contribuindo desse modo para a proteção do direito a viver num ambiente adequado à saúde e ao bem-estar dos indivíduos. O Tribunal de Justiça remete, a este respeito, para os artigos 35.º e 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e constata a relação estreita existente entre a proteção do ambiente e a proteção da saúde humana.

Entre as condições de licenciamento da exploração previstas nesta diretiva figura a obrigação de o operador tomar todas as medidas preventivas adequadas contra a «poluição», bem como medidas de monitorização das emissões para o ambiente. Esse operador deve igualmente assegurar-se de que a sua exploração não causa nenhuma «poluição importante». Além disso, as condições de licenciamento são reexaminadas quando a «poluição» causada pela instalação o justificar. A periodicidade deste reexame deve ser adaptada à extensão e à natureza da instalação e ter em conta, nomeadamente, as especificidades do local em que a atividade industrial é desenvolvida e, em particular, a proximidade de habitações.

A este respeito, o Tribunal de Justiça salienta que o conceito de «poluição», mencionado na Diretiva 2010/75, inclui os danos causados, ou suscetíveis de serem causados, tanto ao ambiente como à saúde humana. Esta relação estreita que existe entre a proteção da qualidade do ambiente e a da saúde humana é, de resto, corroborada não só pelas disposições do direito primário da União, como por várias disposições da Diretiva 2010/75 e pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. No que respeita precisamente à poluição causada pela fábrica Ilva, este último órgão jurisdicional declarou assim a violação do direito dos recorrentes ao respeito da vida privada e familiar, baseando-se nos efeitos poluentes das emissões desta fábrica tanto no ambiente como na saúde das pessoas (2).

Daqui resulta que o operador de uma instalação abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2010/75 deve, no seu pedido de licenciamento, fornecer, nomeadamente, as informações adequadas sobre as emissões provenientes da sua instalação e seguidamente, ao longo de todo o período de exploração, assegurar o cumprimento das obrigações e medidas previstas por esta diretiva, através de uma avaliação contínua dos efeitos das atividades da referida instalação tanto no ambiente como na saúde humana.

Do mesmo modo, incumbe às autoridades nacionais competentes prever que tal avaliação faça parte integrante dos procedimentos de concessão e de reexame de uma licença de exploração e constitua uma condição prévia à concessão ou ao reexame dessa licença. Quando essa avaliação revela resultados que demonstram o caráter inaceitável do perigo para a saúde de uma população numerosa exposta a emissões poluentes, a licença em causa deve ser objeto de reexame a curto prazo. Ora, no caso em apreço, o impacto no ambiente e na saúde humana de substâncias poluentes provenientes da fábrica Ilva, a saber, partículas finas PM_{2,5} e PM₁₀, cobre, mercúrio e naftaleno provenientes de fontes difusas, não foi avaliado no âmbito das licenças ambientais em causa.



Em segundo lugar, no que respeita ao alcance da avaliação que incumbe às autoridades competentes, estas têm de tomar em consideração, além das substâncias poluentes previsíveis atendendo à natureza e ao tipo de atividade industrial em causa, todas as substâncias objeto de emissões cientificamente reconhecidas como nocivas suscetíveis de ser emitidas pela instalação em causa, em volume significativo, tendo em conta a sua natureza e o seu potencial de transferência de poluição de um meio físico para outro. Em conformidade com o princípio da prevenção, a determinação do volume de substâncias poluentes cuja emissão pode ser licenciada deve estar ligada ao grau de nocividade das substâncias em causa.

Por conseguinte, o operador de uma instalação está obrigado a fornecer, no seu pedido de licença de exploração, informações sobre a natureza, o volume e o possível efeito nocivo das emissões suscetíveis de ser produzidas pela referida instalação, para que as autoridades competentes possam fixar valores-limite relativamente a essas emissões, unicamente com a exceção daquelas que, pela sua natureza ou volume, não sejam suscetíveis de constituir um risco para o ambiente ou para a saúde humana.

O procedimento de reexame de uma licença não se pode limitar, por seu turno, a fixar valores-limite apenas para as substâncias poluentes cuja emissão era previsível e foi tida em consideração no procedimento de licença inicial. A este respeito, deve ser tida em conta a experiência adquirida durante a exploração da instalação em causa e, por conseguinte, das emissões efetivamente verificadas. Se o cumprimento das normas de qualidade ambiental necessitar da imposição à instalação em causa de valores-limite de emissão mais estritos, devem então ser incluídas nas licenças condições suplementares, sem prejuízo de outras medidas que possam ser tomadas para respeitar as referidas normas.

Em terceiro lugar, quanto ao prazo concedido ao operador de uma instalação para dar cumprimento à licença de exploração, o Tribunal de Justiça indica, a título preliminar, que, para instalações como as da fábrica Ilva, as autoridades nacionais competentes dispunham, nos termos da Diretiva 2010/75, de um prazo até 28 de fevereiro de 2016 para adaptar as condições de licenciamento às novas técnicas disponíveis. Em caso de incumprimento das condições de licenciamento de exploração de uma instalação, os Estados-Membros são obrigados, por força desta diretiva, a tomar as medidas necessárias para garantir imediatamente o cumprimento dessas condições.

À luz destas considerações, o Tribunal de Justiça conclui que a Diretiva 2010/75 se opõe a uma legislação nacional por força da qual o prazo concedido ao operador de uma instalação para dar cumprimento às medidas de proteção do ambiente e da saúde humana previstas na licença de exploração dessa instalação foi objeto de prorrogações repetidas, embora tenham sido identificados perigos graves e significativos para a integridade do ambiente e da saúde humana. Acrescenta que, quando a atividade apresenta semelhantes perigos, o funcionamento da instalação em causa é, em conformidade com esta diretiva, interrompido.

Notas:

1 Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) (JO 2010, L 334, p. 17, e retificação no JO 2012, L 158, p. 25).

2 TEDH, 24 de janeiro de 2019, Cordella e o. c. Itália, CE:ECHR:2019:0124JUD005441413.



Ano de 2023:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 22 de junho de 2023, EU:C:2023:504, Processo C-823/21 (Comissão Europeia contra Hungria) - «Incumprimento de Estado — Espaço de liberdade, segurança e justiça — Políticas relativas aos controlos fronteiriços, ao asilo e à imigração — Procedimentos de concessão de proteção internacional — Diretiva 2013/32/UE — Artigo 6.º — Acesso efetivo — Apresentação de um pedido — Regulamentação nacional que prevê a realização de diligências administrativas prévias fora do território do Estado-Membro — Objetivo de saúde pública»:

Decisão:

1) Ao ter sujeito a possibilidade de determinados nacionais de países terceiros ou apátridas que se encontram no território da Hungria ou nas fronteiras deste Estado-membro apresentarem um pedido de proteção internacional à entrega prévia de uma declaração de intenções numa embaixada húngara situada num país terceiro e à concessão de um documento de viagem que lhes permita entrar no território húngaro, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no artigo 6.º da Diretiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada do estatuto de proteção internacional

2) A Hungria suporta, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.

Ano de 2018:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 22 de novembro de 2018, processo C-151/17, EU:C:2018:938 (Swedish Match AB contra Secretary of State for Health) - Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco — Diretiva 2014/40/UE — Artigo 1.º, alínea c), e artigo 17.º — Proibição de comercializar tabaco para uso oral — Validade: consultar esse acórdão na anotação ao art.º 1.º da CDFUE.

Ano de 2016:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 4 de maio de 2016, processo C-547/14, EU:C:2016:325 (Philip Morris Brands SARL e o. contra Secretary of State for Health) - Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Diretiva 2014/40/UE — Artigos 7.º, 18.º e 24.º, n.ºs 2 e 3 — Artigos 8.º, n.º 3, 9.º, n.º 3, 10.º, n.º 1, alíneas a), c), e g), 13.º e 14.º — Fabrico, apresentação e venda de produtos do tabaco — Validade — Base jurídica — Artigo 114.º TFUE — Princípio da proporcionalidade — Princípio da subsidiariedade — Direitos fundamentais da União — Liberdade de expressão — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 11.º: sumário do acórdão inserido em anotação ao art.º 11.º da CDFUE neste livro.



Ano de 2015:

• **Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 29 de abril de 2015, processo C-528/13, EU:C:2015:288 (Geoffrey Léger contra Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes e Établissement français du sang) - Reenvio prejudicial — Saúde pública — Diretiva 2004/33/CE — Exigências técnicas relativas ao sangue e aos componentes sanguíneos — Dádiva de sangue — Critérios de elegibilidade dos dadores — Critérios de suspensão definitiva ou temporária — Indivíduos cujo comportamento sexual os coloque em grande risco de contrair doenças infecciosas graves transmissíveis pelo sangue — Homem que teve relações sexuais com um homem — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigos 21.º, n.º 1, e 52.º, n.º 1 — Orientação sexual — Discriminação — Justificação — Proporcionalidade:** ver acórdão em anotação ao art.º 21.º da CDFUE neste livro.

Ano de 2013:

• **Despacho do Tribunal de Justiça (Nona Secção) de 17 de julho de 2014, processo C-459/13, EU:C:2014:2120 (Milica Široká contra Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky) - Reenvio prejudicial — Proteção da saúde pública — Regulamentação nacional que prevê uma obrigação de vacinação dos menores — Direito dos progenitores de recusarem essa vacinação — Artigo 168.º TFUE — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigos 33.º e 35.º — Aplicação do direito da União — Inexistência — Incompetência manifesta do Tribunal de Justiça:**

«Ordonnance

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 168 TFUE, de l'article 33 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»), lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 3, TUE, ainsi que de l'article 35 de la Charte.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Mme Široká à l'Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (office pour la santé publique de la République slovaque) au sujet du refus de celle-ci de respecter l'obligation prévue par la réglementation nationale de faire vacciner son enfant mineur contre certaines maladies.

Le cadre juridique

3 L'article 51, paragraphes 1, sous d), et 3, de la loi n° 355/2007, relative à la protection, à la promotion et à l'amélioration de la santé publique ainsi qu'à la modification de certaines lois (Zákon č. 355/2007 Z.z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov), du 21 juin 2007, dans sa version applicable au litige au principal, énonce:

«1. Les personnes physiques sont tenues:

[...]

d) de se soumettre, dans le contexte de la prévention des maladies transmissibles, à des examens médicaux et tests diagnostiques sans risque pour la santé, à l'administration préventive d'anticorps et d'autres préparations, à la vaccination obligatoire, au traitement des maladies transmissibles, à l'isolement et à la quarantaine.

[...]

3. Dans le cas d'un enfant mineur, la responsabilité de l'exécution des obligations visées aux paragraphes 1 et 2 incombe à son représentant.»

4 L'article 56, paragraphes 1 et 2, de cette loi dispose:



«1. Une personne commet une infraction aux règles de santé publique:

[...]

k) si, en sa qualité de représentant d'un enfant, elle ne veille pas à l'exécution d'une des obligations visées à l'article 51, paragraphes 1 et 2.

2. [...] Le fait de ne pas se soumettre à la vaccination obligatoire est passible d'une amende d'un montant total de 331 euros.»

5 L'article 5, paragraphe 3, de l'arrêté n° 585/2008 du ministère de la Santé de la République slovaque, qui fixe les modalités relatives à la prévention et au contrôle des maladies transmissibles (Vyhľadka Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 585/2008 Z. z. o ktorou sa ustanovujú podrobnosti o prevencii a kontrole prenosných ochorení), du 10 décembre 2008, dans sa version applicable au litige au principal, est libellé comme suit:

«Les modalités relatives aux procédures de vaccination s'agissant de la vaccination obligatoire régulière des personnes qui ont atteint un certain âge et de la vaccination obligatoire et recommandée des personnes qui sont exposées à un risque accru de contracter certaines maladies transmissibles sont déterminées à l'annexe n° 2.»

6 L'annexe n° 2, partie A, point 1, sous b), de cet arrêté prévoit:

«À l'âge de 6 ans, un rappel de vaccination est effectué contre la diphtérie, le tétanos, la coqueluche et la poliomyélite; à l'âge de 13 ans, un rappel de vaccination est effectué contre la diphtérie, le tétanos, la coqueluche et la poliomyélite au moyen d'un vaccin comportant un niveau réduit d'antigènes.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

7 Mme Široká est la mère d'un enfant né au cours de l'année 2005.

8 Alors que la réglementation nationale prévoit un rappel de vaccination obligatoire, à l'âge de 6 ans, contre la diphtérie, le tétanos, la coqueluche et la poliomyélite, Mme Široká et le père de cet enfant, en tant que représentants légaux de celui-ci, ont, pendant la période allant du mois de juin 2010 au mois de juin 2011, refusé de le soumettre à cette vaccination.

9 Mme Široká a invoqué plusieurs arguments pour justifier cette décision. Premièrement, elle a fait valoir que la convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine, à savoir la convention sur les droits de l'homme et la biomédecine, conclue à Oviedo le 4 avril 1997, permet à toute personne de refuser la vaccination. Deuxièmement, elle a relevé que, en Slovaquie, l'obligation de vaccination est prévue non pas par la loi elle-même, mais par un acte réglementaire. Troisièmement, Mme Široká a soutenu que l'efficacité de la vaccination en cause n'avait pas été suffisamment démontrée et que celle-ci entraînerait de nombreux effets indésirables pour son enfant, lequel n'était pas susceptible de représenter une menace pour la santé publique du seul fait qu'il n'était pas vacciné. Quatrièmement, elle a souligné que, par sa décision de refus de cette vaccination, elle faisait valoir les droits fondamentaux dont elle bénéficie en tant que mère.

10 Le Regionálny úrad verejného zdravotníctva (office régional pour la santé publique) et l'Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, respectivement en tant qu'autorités administratives de premier et de second degré, ont considéré que Mme Široká avait commis une infraction administrative en refusant de faire vacciner son enfant. Une amende de 100 euros lui a été infligée en conséquence.



11 Mme Široká a introduit un recours contre la décision de l'Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky devant le Krajský súd v Nitre (cour régionale de Nitra), qui l'a rejeté par un jugement du 20 mars 2013. Cette juridiction a considéré que Mme Široká avait l'obligation légale d'assurer la vaccination de son enfant et que, en l'occurrence, elle avait commis une infraction. Le Krajský súd v Nitre a également relevé que les autorités administratives lui avaient infligé une amende proportionnée.

12 Mme Široká a interjeté appel de ce jugement devant le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Cour suprême de la République slovaque). Selon la juridiction de renvoi, la question de la vaccination obligatoire ou facultative des enfants mineurs, en tant que moyen de prévention des maladies humaines, doit être traitée avant tout au regard du droit de l'Union.

13 Dans ces conditions, le Najvyšší súd Slovenskej republiky a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 35 de la [Charte] doit-il être interprété dans le sens de la tradition juridique européenne selon laquelle tout titulaire du droit conféré par cet article peut choisir d'accéder ou non à la prévention en matière de santé et bénéficier de soins médicaux, indépendamment des conditions requises par les lois ou les procédures nationales, ou en ce sens que l'intérêt public à ce que soit assuré un niveau élevé de protection de la santé des citoyens européens ne permet pas à un particulier d'effectuer un tel choix?

2) L'article 168 [TFUE], et notamment ses paragraphes 1 et 4, sous c), doit-il être interprété en ce sens que l'objectif poursuivi par l'Union consistant notamment en la prévention des maladies et affections humaines et des causes de danger pour la santé physique et mentale ne permet pas à un citoyen européen de refuser une vaccination dite obligatoire, dès lors que, ce faisant, il représenterait une menace pour la santé publique?

3) La responsabilité des parents – au sens de l'article 33 de la [Charte], lu conjointement avec l'article 6, paragraphe 3, [TUE], qui concerne notamment le principe d'harmonisation des traditions constitutionnelles communes – qui prodiguent des soins de manière autonome à leurs enfants mineurs l'emporte-t-elle sur l'intérêt public que constitue la protection de la santé?»

Sur la compétence de la Cour

14 En vertu de l'article 53, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsqu'elle est manifestement incompétente pour connaître d'une affaire, la Cour, l'avocat général entendu, peut à tout moment décider de statuer par voie d'ordonnance motivée, sans poursuivre la procédure.

15 Il y a lieu de faire application de ladite disposition dans la présente affaire.

16 Selon une jurisprudence constante de la Cour, dans le cadre d'un renvoi préjudiciel au titre de l'article 267 TFUE, la Cour peut uniquement interpréter le droit de l'Union dans les limites des compétences qui lui sont attribuées (voir arrêt *McB.*, C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, point 51; ordonnance *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio*, C-258/13, EU:C:2013:810, point 16, ainsi que arrêt *Torralbo Marcos*, C-265/13, EU:C:2014:187, point 27).

17 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que la procédure au principal concerne une réglementation nationale prévoyant l'obligation pour les parents de faire vacciner leurs enfants mineurs contre certaines maladies.



18 Par sa deuxième question, qu'il convient d'examiner en premier lieu, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 168, paragraphes 1 et 4, sous c), TFUE doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas à un citoyen de l'Union de refuser une vaccination rendue obligatoire par une réglementation nationale dans un but de protection de la santé publique.

19 À cet égard, il y a lieu de relever d'emblée que l'article 168 TFUE, qui a trait à la compétence de l'Union dans le domaine de la santé publique, n'édicte, à la charge des États membres, aucune obligation relative à la vaccination des enfants mineurs qui pourrait être invoquée pour faire examiner la conformité de mesures nationales avec le droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt Sbarigia, C-393/08, EU:C:2010:388, point 37, et ordonnance Grisoli, C-315/08, EU:C:2011:618, point 16).

20 Or, la Cour a exclu sa compétence lorsqu'il est manifeste que la disposition du droit de l'Union soumise à l'interprétation de la Cour ne peut trouver à s'appliquer (arrêts Reisdorf, C-85/95, EU:C:1996:466, point 16; Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, point 43, et Impacto Azul, C-186/12, EU:C:2013:412, point 18). Tel est le cas en l'espèce en ce qui concerne l'article 168 TFUE.

21 Il s'ensuit que la Cour n'est manifestement pas compétente pour répondre à la deuxième question posée par la juridiction de renvoi.

22 Quant aux première et troisième questions posées par la juridiction de renvoi, elles portent respectivement sur l'interprétation des articles 35 et 33 de la Charte, ce dernier lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 3, TUE.

23 À cet égard, il convient de rappeler que le champ d'application de la Charte, pour ce qui est de l'action des États membres, est défini à l'article 51, paragraphe 1, de celle-ci, aux termes duquel les dispositions de la Charte s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union (arrêt Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, point 17, ainsi que ordonnance Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, EU:C:2013:810, point 18).

24 Lorsqu'une situation juridique ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union, la Cour n'est pas compétente pour en connaître et les dispositions éventuellement invoquées de la Charte ne sauraient, à elles seules, fonder cette compétence (voir arrêt Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, point 22, ainsi que ordonnance Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, EU:C:2013:810, point 20).

25 Or, en l'occurrence, force est de constater que la décision de renvoi ne contient aucun élément concret permettant de considérer que l'objet de la procédure au principal, relatif à la vaccination des enfants mineurs contre certaines maladies, concerne l'interprétation ou l'application d'une règle du droit de l'Union autre que celles figurant dans la Charte, avec la conséquence que le litige au principal ne relève pas d'une situation dans laquelle le droit de l'Union est mis en œuvre, au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte.

26 Dans ces conditions, la Cour est également manifestement incompétente pour répondre aux première et troisième questions posées par la juridiction de renvoi.

27 Il résulte de tout ce qui précède que la Cour est manifestement incompétente pour répondre aux questions posées par le Najvyšší súd Slovenskej republiky.



Sur les dépens

28 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (neuvième chambre) ordonne:

La Cour de justice de l'Union européenne est manifestement incompétente pour répondre aux questions posées par le Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slovaquie), par décision du 6 août 2013 dans l'affaire C-459/13.

Signatures»

Ano de 2012:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 6 de setembro de 2012, processo C-544/10, EU:C:2012:526 (Deutsches Weintor eG contra Land Rheinland-Pfalz) - Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Saúde pública — Informação e proteção dos consumidores — Rotulagem e apresentação dos géneros alimentícios — Conceitos de 'alegações nutricionais' e de 'saúde' — Regulamento (CE) n.º 1924/2006 — Qualificação de um vinho como 'digestível' — Indicação de um teor de acidez reduzido — Bebidas com um título alcoométrico superior a 1,2% — Proibição de alegações de saúde — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 15.º, n.º 1 — Liberdade profissional — Artigo 16.º — Liberdade de empresa — Compatibilidade:

Sumário do acórdão, disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=151239&pageId=dex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1603741>:

«1. O artigo 4.º, n.º 3, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1924/2006, relativo às alegações nutricionais e de saúde sobre os alimentos, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento n.º 116/2010, deve ser interpretado no sentido de que a expressão «alegação de saúde» abrange uma indicação como «digestível», acompanhada da menção do teor reduzido de substâncias consideradas negativas por um grande número de consumidores.

Com efeito, decorre da redação do artigo 2.º, n.º 2, ponto 5, do Regulamento n.º 1924/2006 que a «alegação de saúde», na aceção do referido regulamento, é definida a partir da relação que deve existir entre um alimento ou um de seus componentes, por um lado, e a saúde, por outro. Esta definição não fornece nenhuma precisão quanto ao caráter direto ou indireto que esta relação deve revestir, nem quanto à sua intensidade ou à sua duração. Nestas condições, o termo «relação» deve ser entendido em sentido amplo.

Assim, por um lado, o conceito de «alegação de saúde» deve abranger não apenas uma relação que implique uma melhoria do estado de saúde, graças ao consumo de um alimento, mas também qualquer relação que implique a ausência ou a redução dos efeitos negativos ou prejudiciais para a saúde, que acompanham ou que são consequência, noutros casos, de tal consumo, e, portanto, a simples preservação do bom estado de saúde, apesar desse consumo potencialmente prejudicial.

Por outro lado, considera-se que o conceito de «alegação de saúde» abrange não apenas os efeitos de um consumo ocasional de uma determinada quantidade de um alimento, que normalmente é suscetível de provocar efeitos meramente temporários e passageiros, mas também os



efeitos de um consumo reiterado, regular, ou mesmo frequente, desse alimento, cujos efeitos, em contrapartida, não são necessariamente apenas temporários e passageiros.

Por conseguinte, é necessário ter em consideração tanto os efeitos temporários e passageiros como os efeitos acumulados, na condição física, dos consumos reiterados e prolongados de um determinado alimento.

(cf. n.ºs 34, 36, 38, 41, disp. 1)

2. O facto de um produtor ou de um distribuidor de vinhos estarem, nos termos do Regulamento n.º 1924/2006, relativo às alegações nutricionais e de saúde sobre os alimentos, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento n.º 116/2010, proibidos, sem exceção, de utilizar a indicação «digestível», acompanhada da menção do teor de acidez reduzido, ainda que esta alegação seja verdadeira em si mesma, é compatível com o artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, TUE.

Com efeito, as medidas que limitam as possibilidades de publicidade a bebidas alcoólicas, procurando, assim, combater o abuso de álcool, respondem a preocupações de saúde pública e a proteção desta constitui um objetivo de interesse geral de natureza a, se necessário for, justificar uma restrição a uma liberdade fundamental.

É essencial que todas as alegações a respeito destas bebidas sejam desprovidas de qualquer ambiguidade, para que os consumidores possam regular o seu consumo tendo em conta todos os perigos intrínsecos associados ao referido consumo e, desta forma, proteger efetivamente a sua saúde.

Ora, a alegação controvertida, admitindo que possa ser considerada em si mesma materialmente verdadeira na medida em que indica um teor reduzido de acidez, revela-se, porém, incompleta. Com efeito, esta alegação põe em evidência uma determinada qualidade que facilita a digestão, ao passo que ignora o facto de que, independentemente do bom funcionamento da digestão, os perigos inerentes ao consumo de bebidas alcoólicas não são de maneira nenhuma eliminados nem mesmo limitados. Além disso, ao destacar unicamente a sua fácil digestão, a alegação controvertida é suscetível de incentivar o consumo do vinho em questão e, no fim de contas, aumentar os riscos para a saúde dos consumidores, inerentes a um consumo não moderado de qualquer bebida alcoólica. Por conseguinte, a proibição de alegações deste tipo pode ser justificada pela necessidade que decorre do artigo 35.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Assim, a proibição da alegação controvertida não afeta de modo algum a própria essência da liberdade profissional e da liberdade de empresa, previstas, respetivamente, nos artigos 15.º, n.º 1, e 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Com efeito, a regulamentação em causa destina-se a proteger a saúde, que constitui um objetivo de interesse geral prosseguido pela União. Quanto ao respeito do princípio da proporcionalidade, sendo embora verdade que a proibição das alegações em causa impõe determinadas restrições à atividade profissional dos operadores económicos relativamente a um aspeto específico, o respeito dessas liberdades está, no entanto, assegurado nos seus aspetos essenciais.

(cf. n.ºs 49, 53, 55, 56, 58, 60, disp. 2)»



Ano de 2011:

• Despacho do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) de 23 de Maio de 2011, processos apensos C-267/10 e C-268/10, EU:C:2011:332 (André Rossius (C 267/10) e Marc Collard (C 268/10) contra Estado Belga - Service public fédéral Finances) - Artigo 6.º, n.º 1, TUE - Artigo 35.º da Carta dos Direitos fundamentais da União Europeia - Detenção e venda de tabacos manufacturados de fumar - Disposições nacionais que autorizam a cobrança de impostos especiais de consumo sobre os produtos do tabaco - Incompetência manifesta do Tribunal de Justiça:

«Ordonnance

1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE et de l'article 35 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte des droits fondamentaux»).

2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de litiges opposant MM. Rossius, d'une part, et Collard, d'autre part, à l'État belge – Service public fédéral Finances, au sujet du paiement par ceux-ci de droits d'accises afférents à la détention et à la vente en Belgique du surplus des cigarettes fournies à leur unité de l'armée belge.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

3 Il ressort des décisions de renvoi que chaque unité militaire belge participant à une mission à l'étranger peut se faire fournir des cigarettes à un prix hors taxe et revendre celles-ci aux membres de son personnel sur le terrain. Si, au terme de sa mission, cette unité se trouve confrontée à un surplus de cigarettes, elle peut soit les retourner au fournisseur, soit les revendre à une autre unité militaire en partance pour une mission à l'étranger.

4 En l'occurrence, dans le cadre d'une mission de maintien de la paix dans un État tiers ayant débuté le 17 juillet 1999, l'unité militaire à laquelle appartiennent MM. Rossius et Collard, ressortissants belges, a obtenu des cartouches de cigarettes qui, destinées à l'exportation, n'étaient pas munies des bandelettes fiscales prévues pour la détention et la vente en Belgique. Cette mission ayant été interrompue précocement le 15 août 1999, l'unité militaire concernée est rentrée en Belgique avec un stock important desdites cartouches de cigarettes.

5 Avec l'accord de ses supérieurs hiérarchiques, M. Collard, chargé de la gestion de ce stock de cigarettes, a commencé à vendre des cartouches à des militaires appartenant à son unité. Également avec l'accord de ses supérieurs hiérarchiques et à l'invitation de M. Collard, M. Rossius a acheté à ce dernier des cartouches de cigarettes et en a revendu une partie à des militaires appartenant à son unité en partance pour des missions à l'étranger, l'autre partie étant destinée à sa consommation personnelle.

6 À la suite d'un contrôle, l'administration des douanes et accises a dressé des procès-verbaux à l'encontre de MM. Rossius et Collard, respectivement les 2 et 3 février 2005, pour détention et mise à la consommation sur le territoire belge de tabacs manufacturés sans paiement des droits et des taxes y afférents, en application de la loi du 10 juin 1997 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (Moniteur belge du 1er août 1997, p. 19836, ci-après la «loi du 10 juin 1997»).

7 En conséquence, l'administration des douanes et accises a réclamé à MM. Rossius et Collard, par des titres exécutoires respectivement des 21 mars et 17 janvier 2006, le paiement de droits d'accises et de droits d'accises spéciales.



8 Estimant n’avoir agi qu’en leur qualité de militaires chargés par leurs supérieurs hiérarchiques d’écouler le stock de cigarettes en cause au principal, sans faire personnellement commerce des marchandises concernées, MM. Rossius et Collard ont introduit une action en contestation de ces droits d’accises et droits d’accises spéciales, respectivement devant le tribunal de première instance de Liège (Belgique), le 24 avril 2006, et devant le tribunal de première instance de Mons (Belgique), le 22 septembre 2006. Ces deux affaires ont été renvoyées devant le tribunal de première instance de Namur.

9 MM. Rossius et Collard ont appelé en intervention forcée et en garantie l’État belge – Service public fédéral Défense, lequel souligne qu’ils ont agi suivant les directives qui leur ont été données et au su de leur hiérarchie.

10 La juridiction de renvoi indique que, l’État belge – Service public fédéral Finances ayant formé dans chacune de ces affaires une demande incidente visant à faire valider le paiement des droits d’accises et des droits d’accises spéciales, elle envisage de rejeter comme irrecevables ces demandes incidentes pour défaut d’intérêt légitime à agir. La juridiction de renvoi ajoute que de telles décisions d’irrecevabilité ne seront effectivement opposables à l’État belge que si elles sont reconnues conformes au droit de l’Union.

11 C’est dans ces conditions que le tribunal de première instance de Namur a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes, rédigées de façon identique dans les affaires C-267/10 et C-268/10:

«1) Les dispositions suivantes du droit de l’Union européenne:

– l’article 6 du traité de Lisbonne, du 13 décembre 2007, modifiant le traité sur l’Union européenne signé à Maastricht, le 7 février 1992, en vigueur depuis le 1er décembre 2009, aux termes duquel ‘[l]’Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la [charte des droits fondamentaux], laquelle a la même valeur que les traités. [...]’, et

– l’article 35 de la charte des droits fondamentaux [...], aux termes duquel ‘[t]oute personne a le droit d’accéder à la prévention en matière de santé et de bénéficier de soins médicaux [...]. Un niveau élevé de protection de la santé humaine est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de l’Union’,

interprétées conformément aux grands principes sur lesquels repose l’Union européenne, tels que rappelés dans le préambule du traité de Lisbonne,

s’opposent-elles à ce qu’un État membre, en l’occurrence la Belgique, laisse persister sur son territoire la fabrication, l’importation, la promotion et la vente de tabacs manufacturés à fumer, alors que ce même État reconnaît officiellement que ces produits sont gravement nuisibles à la santé de ceux qui en font usage et identifiés comme étant la cause de nombreuses maladies invalidantes et de nombreux décès prématurés, ce qui devrait logiquement justifier leur prohibition?

2) Les dispositions suivantes du droit de l’Union européenne:

– l’article 6 du traité de Lisbonne [...], et

– l’article 35 de la charte des droits fondamentaux [...],



interprétées conformément aux grands principes sur lesquels repose l'Union européenne, tels que rappelés dans le préambule du traité de Lisbonne,

s'opposent-elles à ce que les dispositions suivantes du droit belge:

– la loi générale sur les douanes et accises coordonnée par arrêté royal du 18 juillet 1977 (Moniteur belge du 21 septembre 1977) et confirmée par la loi du 6 juillet 1978, article 1er (Moniteur belge du 12 août 1978);

– la loi du 10 juin 1997 [...];

– la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés (Moniteur belge du 1er août 1997), modifiée par la loi du 26 novembre 2006 (Moniteur belge du 8 décembre 2006),

autorisent l'État belge, à considérer comme base taxable au titre de droits d'accise[s], les tabacs manufacturés à fumer, alors que:

d'une part, ledit État reconnaît officiellement que ces produits sont gravement nuisibles à la santé de ceux qui en font usage et identifiés comme étant la cause de nombreuses maladies invalidantes et de nombreux décès prématurés, ce qui devrait logiquement justifier leur disparition;

d'autre part, il contrarie lui-même, en procédant de la sorte, l'adoption de mesures susceptibles de provoquer efficacement cette disparition en privilégiant le rendement fiscal à tout effet réellement dissuasif?»

12 Par ordonnance du président de la Cour du 29 juin 2010, les affaires C-267/10 et C-268/10 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt.

Sur la compétence de la Cour

13 En vertu des articles 92, paragraphe 1, et 103, paragraphe 1, de son règlement de procédure, lorsqu'elle est manifestement incompétente pour connaître d'une requête, la Cour, l'avocat général entendu, peut, sans poursuivre la procédure, statuer par voie d'ordonnance motivée.

Sur la première question

14 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE et l'article 35 de la charte des droits fondamentaux s'opposent à ce que le Royaume de Belgique laisse persister sur son territoire la fabrication, l'importation, la promotion et la vente de tabacs manufacturés à fumer.

15 Selon une jurisprudence constante, la compétence de la Cour est limitée à l'examen des seules dispositions du droit de l'Union. Il appartient au juge national d'apprécier la portée des dispositions nationales et la manière dont elles doivent être appliquées (arrêt du 1er juin 2006, innovatif, C-453/04, Rec. p. I-4929, point 29 et jurisprudence citée).

16 Par ailleurs, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 51, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux, les dispositions de celle-ci s'adressent «aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union» et que, en vertu de l'article 6, paragraphe



1, TUE, qui attribue une valeur contraignante à la charte des droits fondamentaux, et ainsi qu'il ressort de la déclaration sur la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, annexée à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne, celle-ci ne crée aucune compétence nouvelle pour l'Union et ne modifie pas les compétences de cette dernière (ordonnance du 12 novembre 2010, *Asparuhov Estov e.a.*, C-339/10, non encore publiée au Recueil, point 12). L'attribution d'une valeur contraignante à la charte des droits fondamentaux n'emporte pas davantage de conséquences quant à la jurisprudence relative à la compétence de la Cour pour connaître d'une requête.

17 En l'occurrence, d'une part, il ressort des décisions de renvoi que les litiges au principal portent sur le paiement, par des ressortissants belges, de droits d'accises pour la détention en Belgique de cigarettes qui avaient été fournies à un prix hors taxe à leur unité de l'armée belge, ainsi que pour la vente de ces cigarettes en Belgique à des ressortissants belges. Par conséquent, force est de constater que les éléments pertinents de ces litiges se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre.

18 D'autre part, dans le cadre des litiges au principal, la première question doit être comprise comme visant la réglementation nationale autorisant la détention et la vente de tabacs manufacturés à fumer. Or, à cet égard, il y a lieu de relever que le droit de l'Union ne régit pas la simple détention par un particulier de tabacs manufacturés à fumer au sein des États membres ou le fait d'autoriser la vente, en tant que telle, de ces produits au sein des États membres.

19 Dans ces conditions, il ne saurait être considéré que la réglementation nationale en cause constitue une mesure de mise en œuvre du droit de l'Union ou que l'objet des litiges au principal présente d'autres éléments de rattachement à ce dernier.

20 Il en résulte que la compétence de la Cour pour répondre à la première question n'est pas établie (voir, en ce sens, ordonnance *Asparuhov Estov e.a.*, précitée, point 14).

21 Partant, il y a lieu de faire application des articles 92, paragraphe 1, et 103, paragraphe 1, du règlement de procédure et de constater que la Cour est manifestement incompétente pour répondre à la première question posée dans chacune des affaires par le tribunal de première instance de Namur.

Sur la seconde question

22 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE et l'article 35 de la charte des droits fondamentaux s'opposent à ce que la législation belge autorise le Royaume de Belgique à soumettre à des droits d'accises les tabacs manufacturés à fumer.

23 Les dispositions du droit belge citées par la juridiction de renvoi sont, premièrement, la loi générale sur les douanes et accises coordonnée par arrêté royal du 18 juillet 1977 et confirmée par la loi du 6 juillet 1978, deuxièmement, la loi du 10 juin 1997 et, troisièmement, la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés, modifiée par la loi du 26 novembre 2006.

24 À cet égard, il convient de relever que, dans le cadre de la procédure préjudicielle, la Cour n'est pas compétente pour statuer sur la compatibilité de dispositions du droit national avec les règles de droit de l'Union (voir, notamment, arrêts du 15 décembre 1993, *Hünernmund e.a.*, C-292/92, Rec. p. I-6787, point 8, ainsi que du 10 juin 2010, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-140/09, non encore publié au Recueil, point 22).



25 Il convient d'ajouter que, depuis une date antérieure aux faits des litiges au principal, le droit de l'Union prévoit que les tabacs manufacturés sont soumis à une accise harmonisée, sur le fondement de l'article 99 du traité CE, devenu article 93 CE, lui-même devenu article 113 TFUE.

26 Ainsi, notamment, la directive 95/59/CE du Conseil, du 27 novembre 1995, concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés (JO L 291, p. 40), définit les différentes catégories de produits soumis à accise ainsi que les modalités de calcul de celle-ci. Quant à la directive 92/79/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes (JO L 316, p. 8), elle fixe le taux minimal de l'accise pour chaque catégorie de produits.

27 Par conséquent, dans le cadre de l'application du droit de l'Union, le Royaume de Belgique était tenu de percevoir des droits d'accises sur les tabacs manufacturés à fumer.

28 Cependant, il y a lieu de constater que les décisions de renvoi ne font pas mention des directives 95/59 et 92/79 ni d'autres actes du droit de l'Union prévoyant que les tabacs manufacturés à fumer sont soumis à une accise harmonisée. En outre, la juridiction de renvoi ne soulève à aucun moment la question de la validité de tels actes du droit de l'Union au regard de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE ou de l'article 35 de la charte des droits fondamentaux.

29 Dans ces conditions, la seconde question doit être comprise comme visant à ce que la Cour statue sur la compatibilité de la législation belge relative aux droits d'accises sur les tabacs manufacturés à fumer avec l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE et l'article 35 de la charte des droits fondamentaux.

30 Or, ainsi qu'il a été rappelé au point 24 de la présente ordonnance, la Cour n'est pas compétente pour répondre à une telle question.

31 Dès lors, la Cour est également manifestement incompétente pour répondre à la seconde question posée dans chacune des affaires par le tribunal de première instance de Namur.

32 Il résulte de tout ce qui précède que la Cour est manifestement incompétente pour répondre aux questions posées par le tribunal de première instance de Namur.

Sur les dépens

33 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit:

La Cour de justice de l'Union européenne est manifestement incompétente pour répondre aux questions posées par le tribunal de première instance de Namur (Belgique) par décisions du 24 mars 2010.

Signatures»



IX. Acesso a serviços de interesse económico geral - art.º 36.º da CDFUE**Artigo 36.º****Acesso a serviços de interesse económico geral**

A União reconhece e respeita o acesso a serviços de interesse económico geral tal como previsto nas legislações e práticas nacionais, de acordo com os Tratados, a fim de promover a coesão social e territorial da União.

Nas «ANOTAÇÕES RELATIVAS À CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (2007/C 303/02)» consta o seguinte:

«Este artigo, que está plenamente de acordo com o artigo 14.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, não cria qualquer novo direito, limitando-se a estabelecer o princípio de que a União respeita o acesso aos serviços de interesse económico geral previsto pelas disposições nacionais, desde que estas sejam compatíveis com o direito da União».

Jurisprudência selecionada:**Ano de 2020:**

- **Acórdão do Tribunal de Justiça (Décima Secção) de 30 de abril de 2020, processo C-5/19, EU:C:2020:343 («Overgas Mrezhi» AD e «Balgarska gazova asotsiatsia» contra Komisia za energiyno i vodno regulirane) - Reenvio prejudicial — Regras comuns para o mercado interno do gás natural — Diretiva 2009/73/CE — Artigo 3.º, n.ºs 1 a 3, e artigo 41.º, n.º 16 — Obrigações de serviço público — Obrigações de armazenamento de gás natural para garantir a segurança do abastecimento e a regularidade do fornecimento — Regulamentação nacional que prevê que o encargo financeiro relativo às obrigações de serviço público impostas às empresas de gás natural seja repercutido nos seus clientes — Requisitos — Adoção, por uma entidade reguladora nacional, de um ato que impõe uma obrigação de serviço público — Tramitação processual — Artigos 36.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia:**

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 36.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e do artigo 3.º da Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE (JO 2009, L 211, p. 94).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a «Overgas Mrezhi» AD, sociedade anónima de direito búlgaro, e a «Balgarska gazova asotsiatsia», uma associação sem fins lucrativos, à Komisia za energiyno i vodno regulirane (Comissão Estatal da Regulação do Gás e da Água, Bulgária) (a seguir «Comissão de Regulação») a respeito da legalidade de disposições por esta adotadas, em virtude das quais os encargos financeiros conexos com as obrigações de serviço público impostas às empresas do setor energético devem ser suportados pelos clientes desta, que podem ser particulares.

Quadro jurídico**Direito da União****Carta**

3 O artigo 36.º da Carta, sob a epígrafe «Acesso a serviços de interesse económico geral», dispõe:



«A União reconhece e respeita o acesso a serviços de interesse económico geral tal como previsto nas legislações e práticas nacionais, de acordo com os Tratados, a fim de promover a coesão social e territorial da União.»

4 Nos termos do artigo 38.º da Carta, sob a epígrafe «Defesa dos consumidores»:

«As políticas da União devem assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores.»

Diretiva 2009/73

5 Os considerandos 22, 44 e 47 a 49 da Diretiva 2009/73 enunciam:

«(22) A salvaguarda do abastecimento energético é um elemento essencial de segurança pública, estando, pois, inerentemente associada ao funcionamento eficaz do mercado interno do gás e à integração dos mercados isolados do gás dos Estados-Membros. [...] [...]

(44) O cumprimento dos requisitos de serviço público constitui uma exigência fundamental da presente diretiva, e é importante que nela sejam especificadas normas mínimas comuns, a respeitar por todos os Estados-Membros, que tenham em conta os objetivos de proteção do consumidor, de segurança do abastecimento, de proteção do ambiente e de equivalência dos níveis de concorrência em todos os Estados-Membros. É importante que os requisitos de serviço público possam ser interpretados numa base nacional, tendo em conta as circunstâncias nacionais, e sujeitos ao cumprimento do direito [da União]. [...]

(47) As obrigações de serviço universal e público e as normas mínimas comuns daí decorrentes têm de ser reforçadas, para garantir a todos os consumidores, em particular aos consumidores vulneráveis, os benefícios da concorrência e preços justos. Os requisitos de serviço público deverão ser definidos a nível nacional, tendo em conta as circunstâncias nacionais; os Estados-Membros deverão, contudo, respeitar o direito [da União]. Os cidadãos da União e, sempre que os Estados-Membros o considerem adequado, as pequenas empresas deverão poder beneficiar das obrigações de serviço público, designadamente em matéria de segurança de fornecimento e de manutenção das tarifas a níveis razoáveis. [...] [O]s consumidores devem ser donos dos seus próprios dados de consumo, preços associados e custos dos serviços [...]

(48) Os interesses dos consumidores deverão estar no centro da presente diretiva e a qualidade do serviço deverá ser uma responsabilidade central das empresas de gás natural. É necessário reforçar e garantir os direitos atuais dos consumidores, direitos esses que deverão incluir uma maior transparência. [...] Os direitos dos consumidores deverão ser aplicados pelos Estados-Membros ou, quando o Estado-Membro o tiver determinado, pelas entidades reguladoras.

(49) Os consumidores de gás deverão dispor de informações claras e compreensíveis sobre os seus direitos no setor da energia. [...]»

6 O artigo 2.º desta diretiva contém as seguintes definições:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

1. “Empresa de gás natural”, uma pessoa singular ou coletiva que desempenhe, pelo menos, uma das seguintes funções: produção, transporte, distribuição, fornecimento, compra ou armazenamento de gás natural, incluindo [gás natu-



ral liquefeito (GNL)], e que seja responsável pelas atividades comerciais, técnicas e/ou de manutenção ligadas a essas funções, com exclusão porém dos clientes finais;

[...]

5. “Distribuição”, o transporte de gás natural através de redes locais ou regionais de gasodutos para entrega ao cliente, mas não incluindo a comercialização;

[...]

7. “Comercialização”, a venda, incluindo a revenda, de gás natural, incluindo GNL, a clientes;

[...]

24. “Cliente”, o cliente grossista ou o cliente final de gás natural ou uma empresa de gás natural que compra gás natural;

[...]»

7 O artigo 3.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Obrigações de serviço público e proteção dos consumidores», dispõe, nos seus n.ºs 1 a 3:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar, com base na sua organização institucional e no respeito pelo princípio da subsidiariedade, e sem prejuízo do disposto no n.º2, que as empresas de gás natural sejam exploradas de acordo com os princípios constantes da presente diretiva, na perspetiva da realização de um mercado de gás natural competitivo, seguro e ambientalmente sustentável, e não devem fazer discriminações entre essas empresas no que respeita a direitos ou obrigações.

2. Tendo plenamente em conta as disposições aplicáveis do Tratado [FUE], nomeadamente do artigo [106.º], os Estados-Membros podem impor às empresas do setor do gás, no interesse económico geral, obrigações de serviço público em matéria de segurança, incluindo a segurança do abastecimento, de regularidade, qualidade e preço dos fornecimentos, assim como de proteção do ambiente, incluindo a eficiência energética, a energia produzida a partir de fontes renováveis e a proteção do clima. Essas obrigações devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias, verificáveis e garantir a igualdade de acesso das empresas do setor do gás natural da [União] aos consumidores nacionais. Relativamente à segurança do abastecimento, à eficiência energética/gestão da procura [...], os Estados-Membros podem instaurar um sistema de planeamento a longo prazo, tendo em conta a possibilidade de terceiros procurarem aceder à rede.

3. Os Estados-Membros devem aprovar medidas adequadas para garantir a proteção dos clientes finais, e, em especial, garantir a existência de salvaguardas para proteger os clientes vulneráveis. Neste contexto, cada Estado-Membro define o conceito de clientes vulneráveis, que pode referir-se à pobreza energética e, entre outras coisas, à proibição do corte do fornecimento de energia a esses clientes em momentos críticos. Os Estados-Membros devem garantir a observância dos direitos e obrigações relacionados com os clientes vulneráveis. [...] Os Estados-Membros devem garantir níveis elevados de proteção dos consumidores, especialmente no que respeita à transparência das condições contratuais, às informações gerais e aos mecanismos de resolução de litígios. [...]»

8 Os artigos 39.º e 41.º da mesma diretiva figuram no seu capítulo VIII, relativo às entidades reguladoras nacionais. Esse artigo 39.º prevê, no seu n.º1, que «[c]ada Estado-Membro designa uma única entidade reguladora nacional a nível nacional». Quanto a esse artigo 41.º, sob a epígrafe «Obrigações e competências das entidades reguladoras», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 16:

«1. As entidades reguladoras têm as seguintes obrigações:



a) Estabelecer ou aprovar, mediante critérios transparentes, tarifas regulamentadas de transmissão ou distribuição ou as suas metodologias;

[...]

16. As decisões tomadas pelas entidades reguladoras devem ser plenamente fundamentadas de forma a possibilitar o controlo judicial. As decisões devem ser disponibilizadas ao público, garantindo a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis.»

Regulamento (UE) n.º 994/2010

9 O Regulamento (UE) n.º 994/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga a Diretiva 2004/67/CE do Conselho (JO 2010, L 295, p. 1), foi revogado pelo Regulamento (UE) 2017/1938 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2017, relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga o Regulamento n.º 994/2010 (JO 2017, L 280, p. 1), com efeitos, no essencial, em 1 de novembro de 2017.

10 O artigo 4.º do Regulamento n.º 994/2010 tinha por epígrafe «Estabelecimento de planos preventivos de ação e de planos de emergência». Previa, no seu n.º1, alínea b), que a autoridade competente de cada Estado-Membro, depois de consultadas as empresas de gás natural, as organizações representativas dos interesses dos clientes domésticos e dos clientes industriais de gás relevantes e a entidade reguladora nacional, caso esta não seja a autoridade competente, estabelece a nível nacional um plano de emergência que incluía as medidas a tomar para eliminar ou atenuar o impacto de uma perturbação no aprovisionamento de gás, de acordo com o disposto no artigo 10.º desse regulamento. Esse artigo 10.º precisava, em substância, os critérios segundo os quais deviam ser estabelecidos os planos de emergência nacionais, bem como os seus objetivos, conteúdo e o procedimento segundo o qual deviam ser adotados.

Direito búlgaro

Lei dos Atos Normativos

11 A zakon za normativnite aktove (Lei dos Atos Normativos), de 3 de abril de 1973 (DV n.º 27, de 3 de abril de 1973), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei dos Atos Normativos»), prevê, no seu artigo 26.º:

«(1) O projeto de ato normativo é redigido em observância dos princípios da necessidade, da fundamentação, da previsibilidade, da transparência, da coerência, da subsidiariedade, da proporcionalidade e da estabilidade.

(2) Durante a redação do projeto de ato normativo, procede-se a consultas públicas aos cidadãos e às pessoas coletivas.

(3) Antes de o projeto de ato normativo ser introduzido para emissão ou adoção pela autoridade competente, o redator do projeto publica-o no sítio Internet da instituição em causa, acompanhado da exposição de motivos [...]
[...]

12 Nos termos do artigo 28.º desta lei:

«(1) O projeto de ato normativo, acompanhado da exposição de motivos [...] é sujeito à apreciação e à decisão da autoridade competente.

(2) A exposição de motivos [...] contém:
[...]

5. Uma análise da conformidade com o direito da União Europeia.»

13 A referida lei dispõe, no n.º 5 das suas disposições transitórias e finais:



«Salvo disposição em contrário da presente lei, esta é aplicável a todos os atos normativos adotados pelas autoridades previstas na Constituição. Quanto aos outros atos normativos, aplicam-se por analogia os artigos 2.º, 9.º a 16.º, 34.º a 46.º e 51.º da lei.»

Lei da Energia

14 A zakon za energetikata (Lei da Energia), de 9 de dezembro de 2003 (DV n.º 107, de 9 de dezembro de 2003), na sua versão aplicável ao processo principal (a seguir «Lei da Energia»), prevê, no seu artigo 10.º, n.º 1, que a regulação das atividades relacionadas com a energia, o abastecimento de água e o saneamento é assegurada pela Comissão de Regulação e, no seu artigo 21.º, n.º 1, ponto 8, que esta comissão regula os preços nos casos previstos nessa lei.

15 O artigo 30.º da referida lei enuncia:

«(1) Estão sujeitos a regulação pela [Comissão de Regulação], os preços:

[...]

14. de acesso e de armazenamento de gás natural num depósito de armazenamento;

[...]

(2) Os preços da energia, do gás natural e dos serviços prestados pelas empresas energéticas não são objeto de regulação pela [Comissão de Regulação] quando esta constata a existência de concorrência que permita, para a atividade em causa do setor da energia, a livre negociação dos preços em condições de mercado.

[...]»

16 O artigo 31.º da mesma lei dispõe:

«No exercício das suas prerrogativas de regulação dos preços, a [Comissão de Regulação] orienta-se, para além de pelos princípios referidos nos artigos 23.º e 24.º, pelos seguintes princípios:

1. Os preços devem ser não discriminatórios, baseados em critérios objetivos e determinados de maneira transparente;

2. as tarifas das empresas energéticas devem compensar os custos economicamente justificados destas, incluindo os custos:

[...]

b) de manutenção das reservas e das capacidades regulamentares necessárias para um abastecimento fiável dos clientes;

[...]

3. para além dos custos referidos no ponto 2, os preços podem igualmente incluir os custos irrecuperáveis, relacionados com a transição para um mercado concorrencial da energia, bem como os custos originados pela execução de obrigações de serviço público relacionadas com a segurança do abastecimento, incluindo para a proteção dos locais que constituem infraestruturas estratégicas do setor da energia.

4. os preços devem garantir uma taxa economicamente razoável de rentabilidade do capital;

5. os preços aplicáveis aos diversos grupos de clientes devem corresponder aos custos de abastecimento de energia e de gás natural desses clientes;

6. os preços não contêm nenhuma subvenção cruzada: [...]

[...]»

17 O artigo 35.º da Lei da Energia precisa:



«(1) As empresas energéticas podem pedir a compensação dos custos decorrentes de obrigações de serviço público que lhes tenham sido impostas, incluindo as relacionadas com a segurança do abastecimento, [...]

[...]

(3) As entidades previstas no n.º1 apresentam regularmente à [Comissão de Regulação] um pedido de compensação dos custos correspondentes. O pedido é acompanhado de provas relativas à justificação e ao montante desses custos.

(4) A [Comissão de Regulação] fixa o montante da compensação para cada empresa, bem como o montante total das compensações para o período em causa.

(5) As modalidades da compensação dos custos resultantes de obrigações de serviço público são definidas através de uma metodologia adotada pela [Comissão de Regulação] para uma repartição transparente desses custos entre todos os clientes finais, incluindo os importadores de eletricidade conectados ao sistema elétrico, o operador da rede de transporte e os operadores da rede de distribuição de eletricidade e/ou essas modalidades são definidas de outra forma prevista na lei.»

18 O artigo 36.º dessa lei prevê, nos seus n.ºs 1 e 3:

«(1) Os preços objeto da regulação são estabelecidos pelas empresas energéticas em conformidade com as exigências da presente lei e com os regulamentos referidos no n.º 3. As instruções dadas pela [Comissão de Regulação] acerca da formação dos preços vinculam as empresas energéticas.

[...]

(3) Os métodos de regulação dos preços, as regras relativas à formação, fixação ou alteração destes, as modalidades de submissão de esclarecimentos, de propostas de preços e de validação das tarifas, [...] são definidos nos regulamentos adotados pela [Comissão de Regulação] relativos à eletricidade, à energia térmica e ao gás natural.»

19 Nos termos do artigo 69.º da referida lei:

«As empresas energéticas exercem a sua atividade no interesse público e dos clientes individuais e em conformidade com as exigências da presente lei e dos outros atos normativos, assegurando a segurança do abastecimento, incluindo a proteção dos locais que sejam infraestruturas estratégicas do setor da energia, o fornecimento contínuo e a qualidade da eletricidade, da energia térmica e do gás natural, [...]»

20 O artigo 70.º da mesma lei dispõe:

«(1) O ministro da Energia pode impor às empresas energéticas obrigações de serviço suplementares em benefício da coletividade.

(2) As obrigações suplementares referidas no n.º 1 são impostas quando digam respeito:

1. à continuidade do abastecimento de eletricidade, de energia térmica e de gás natural;

[...]

(3) As obrigações suplementares referidas no n.º 1 são impostas por despacho, o qual menciona:

1. a pessoa a quem é imposta a obrigação;

2. o teor da obrigação;

3. o prazo e as condições de execução da obrigação;



4. outras condições.

(4) Os custos suplementares assumidos pelas empresas energéticas ao abrigo do n.º3 são equiparados aos custos previstos no artigo 35.º»

Regulamento n.º 2/2013

21 Foi adotado, com base no artigo 36.º, n.º 3, da Lei da Energia, o nariadenie n.º 2 za regulirane na tsenite na prirodniya gaz (Regulamento n.º2 sobre a Regulação do Preço do Gás Natural), de 19 de março de 2013 (DV n.º 33, de 5 de abril de 2013), o qual, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, foi alterado e completado pela última vez por um regulamento publicado no DV n.º105, de 30 de dezembro de 2016 (a seguir «Regulamento n.º 2/2013»).

22 O artigo 1.º, ponto 2, do Regulamento n.º 2/2013 dispõe que este regulamento estabelece «o método de compensação dos custos das empresas energéticas originados por obrigações de serviço público que lhes são impostas pela Lei da Energia».

23 O artigo 11.º do referido regulamento prevê:

«(1) Os custos admitidos pela [Comissão de Regulação], em que as empresas energéticas incorram devido às obrigações de serviço público que lhes são impostas, são compensados, de forma não discriminatória e transparente, através do preço pago pelos clientes.

(2) O montante total dos custos admitidos pela [Comissão de Regulação] e relacionados com obrigações de serviço público é integrado no rendimento anual necessário da empresa de transporte.

(3) Os custos referidos no n.º 2 são reembolsados por todos os consumidores de gás natural sob a forma de uma fração do preço de fornecimento, em função do seu consumo medido, e são identificados como uma rubrica de faturação distinta do preço de transporte na rede de abastecimento de gás — preço que é fixado ou determinado segundo o método previsto no artigo 2.º, ponto 3.

(4) As modalidades de compensação dos custos em que as empresas energéticas em causa incorrem devido às obrigações de serviço público que lhes foram impostas, bem como o mecanismo pelo qual esses custos são restituídos às empresas energéticas que os suportaram, são determinados através de uma metodologia adotada pela [Comissão de Regulação].»

24 O artigo 11.ºa deste mesmo regulamento tem a seguinte redação:

«(1) Quando uma obrigação de serviço público é imposta a mais de uma empresa energética, os custos resultantes dessa obrigação são reembolsados às empresas energéticas em causa proporcionalmente à parte da obrigação que lhes foi imposta, através dos preços pagos pelos seus clientes.

(2) Nos casos referidos no n.º 1, os custos admitidos pela [Comissão de Regulação] são identificados como uma rubrica de faturação distinta do preço fixado pela empresa energética em causa e são reembolsados a esta pelos seus clientes e/ou pelos fornecedores finais de gás natural com os quais tenha celebrado um contrato de fornecimento, em função do seu consumo medido.

(3) A rubrica de faturação distinta prevista no n.º 2 é determinada com base numa estimativa fundamentada dos custos que resultam da obrigação de serviço público no ano em causa e das quantidades previstas de gás natural encomendadas nesse mesmo ano.

(4) Quando a empresa energética tenha mais de um período de tarifação no decurso do ano referido no n.º3 a rubrica de faturação prevista no n.º 2 é corrigida para cada



período de tarifação com base na diferença entre os custos estimados e os custos reais em que tenha incorrido no decurso de período de tarifação precedente devido à obrigação de serviço público.»

Metodologia relativa aos preços da Bulgartransgaz

25 A metodologia para a fixação dos preços de acesso e transporte de gás nas redes de transporte de gás propriedade da «Bulgartransgaz» EAD, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (DV n.º 76, de 30 de setembro de 2016) (a seguir «metodologia relativa aos preços da Bulgartransgaz»), esclarece, no seu artigo 17.º:

«(1) Os custos diretamente imputáveis pelo ano em causa do período de regulação são determinados anualmente e incluem os seguintes elementos:

1. os custos de execução de obrigações de serviço público, incluindo as relacionadas com a segurança do abastecimento, e de execução de obrigações impostas por um plano de emergência aprovado por um despacho do ministro da Energia em conformidade com o Regulamento [n.º 994/2010];
[...]

26 O artigo 25.º da metodologia relativa aos preços da Bulgartransgaz prevê, no seu n.º 3, que «[o] preço do transporte pode incluir os custos derivados das obrigações de serviço público» e que «[e]sses custos são identificados como um elemento distinto que compõe o preço».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

27 A Bulgartransgaz é uma operadora de uma rede combinada de gás e, nessa qualidade, opera a rede nacional de transporte de gás natural no território búlgaro, através da qual esse gás é encaminhado para as redes de distribuição e para determinados clientes não domésticos. Opera igualmente o depósito de armazenamento subterrâneo de gás situado em Chiren (Bulgária), cuja principal finalidade é garantir a segurança do abastecimento de gás natural e equilibrar as variações sazonais de consumo.

28 A «Bulgargaz» EAD é o fornecedor público de gás no território búlgaro, que comercializa a preços regulados pela Comissão de Regulação. No ano de 2016 detinha 98 % do mercado da venda de gás natural na Bulgária.

29 As sociedades de distribuição exercem atividades de distribuição e de comercialização de gás natural aos comercializadores finais. Em 2016, 24 empresas estavam licenciadas no território búlgaro e o número total dos seus clientes era de 87 274, dos quais 80 705 eram clientes domésticos, ou seja 92 %, e 6 569 clientes profissionais, ou seja 8 %.

30 A Overgas, que se abastece junto da Bulgargaz, aprovisiona 66 % de todos os consumidores de gás natural na Bulgária. Contesta no Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária), o órgão jurisdicional de reenvio, a legalidade do artigo 1.º, ponto 2, bem como dos artigos 11.º e 11.ºa do Regulamento n.º 2/2013, por força dos quais, no segundo trimestre de 2017, a Bulgargaz aplicou um aumento de 2,40 levs búlgaros (BGN) (aproximadamente 1,22 euros) por 1 000 m³ ao preço do gás natural, o que determinou, para os meses de abril e maio de 2017, uma faturação suplementar de 85 980 BGN (aproximadamente 43 960 euros), tendo essa rubrica de faturação aumentado para 2,42 BGN (aproximadamente 1,23 euros) por 1 000 m³ em 1 de julho de 2017.

31 A Balgarska gazova asotsiatsia contesta, nesse mesmo órgão jurisdicional, a legalidade das mesmas disposições com o fundamento de que violam as regras do procedimento administrativo e o direito substantivo aplicável e que violam o interesse geral, uma vez que implicam um aumento significativo do preço do gás natural.



32 A Comissão de Regulação, que adotou as disposições contestadas, sustenta, em primeiro lugar, que, quando elabora os seus atos, está dispensada de respeitar certas exigências processuais que regem a adoção dos atos normativos. Saliencia, em segundo lugar, que o artigo 69.º da Lei da Energia prevê que podem ser impostas obrigações de serviço público às empresas energéticas do setor do gás natural e que a Comissão de Regulação tem o poder de estabelecer os tipos de elementos de tarificação e os tipos de custos do fornecedor público que devem ser reembolsados a este último.

33 A este respeito, observa que, para mitigar a ameaça existente na Bulgária para a segurança de abastecimento de gás natural, o plano de ação para as situações de emergência, aprovado pelo ministro da Energia em conformidade com o Regulamento n.º 994/2010, prevê, por um lado, que a Bulgartransgaz armazene uma determinada quantidade de gás natural no depósito de Chiren, destinando-se esta reserva a assegurar a continuidade do abastecimento e apenas sendo restituída pela Bulgartransgaz em caso da sua interrupção. Segundo esta comissão, esse plano prevê, por outro lado, que as empresas do setor do gás natural, categoria em que se insere a Bulgartransgaz, estão igualmente obrigadas a conservar nesse local, no início da época de inverno, determinadas quantidades de gás natural para mitigar as diferenças sazonais, sendo essas reservas utilizadas durante a época de inverno para compensar a falta de continuidade do consumo.

34 A Comissão de Regulação indica que o referido plano prevê, além disso, que os custos que resultam dessas obrigações são cobertos, quanto à primeira destas obrigações, através dos preços de acesso e de transporte do gás natural nas redes, em conformidade com o artigo 35.º da Lei da Energia, sendo as condições e as modalidades de fixação desses preços regidas pela metodologia relativa aos preços da Bulgartransgaz. Acrescenta que, quanto à segunda daquelas obrigações, os custos são cobertos através dos preços dos serviços concessionados, igualmente em conformidade com o artigo 35.º da Lei da Energia, em aplicação da qual foi adotado o Regulamento n.º 2/2013.

35 A Prokuratura na Republika Bulgaria (Ministério Público da República da Bulgária) considera, por seu turno, que a legislação búlgara não protege eficazmente os consumidores. No entender desta, as disposições contestadas do Regulamento n.º 2/2013 violam os princípios do procedimento administrativo, nomeadamente o princípio da proporcionalidade, e permitem que as empresas do setor energético fixem preços não adequados face aos serviços prestados.

36 O órgão jurisdicional de reenvio refere-se aos Acórdãos de 20 de abril de 2010, *Federutility e o.* (C-265/08, EU:C:2010:205), de 10 de setembro de 2015, *Comissão/Polónia* (C-36/14, não publicado, EU:C:2015:570), e de 7 de setembro de 2016, *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637), e indica que se questiona quanto aos limites colocados pelo direito da União à possibilidade de os Estados-Membros intervirem na formação dos preços de fornecimento do gás natural. Segundo este, ainda que decorra desses acórdãos que tal intervenção, no que se refere ao fornecimento dos consumidores finais, se pode admitir no âmbito da Diretiva 2009/73 desde que preenchidas determinadas condições, essa jurisprudência não permite dissipar as suas dúvidas. Em particular, os referidos acórdãos não abordam a questão da componente do preço constituída pelo custo das obrigações de serviço público impostas às empresas energéticas e a Diretiva 2009/73 não indica quem deve suportar esse encargo.

37 À luz do artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2009/73, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o mecanismo de identificação das empresas às quais são impostas obrigações de serviço de interesse geral ou obrigações de suportar o custo de tal serviço não devia excluir nenhuma empresa do setor do gás natural, nem mesmo o fornecedor público ou o operador da rede combinada.

38 Além disso, esse órgão jurisdicional questiona-se sobre se o princípio da proporcionalidade é observado quando o encargo económico de tais obrigações é suportado pelos clientes finais, que



não são objeto de nenhuma distinção entre si e que, na maioria, não são empresas energéticas. A este respeito, acrescenta que o direito búlgaro não limita temporalmente a obrigação de o fornecedor público de gás fornecer gás natural a tarifas reguladas, nem a obrigação de os clientes finais suportarem o encargo económico que resulta das obrigações de serviço público impostas às empresas energéticas. No entender desse órgão jurisdicional, coloca-se assim a questão de saber quais os custos relativos a essas obrigações de serviço público que podem ser tidos em conta para determinar as tarifas reguladas.

39 O referido órgão jurisdicional acrescenta que as decisões da Comissão de Regulação que determinam, para cada período, as quantidades de gás que devem ser conservadas no depósito de Chiren não são suscetíveis de recurso por parte dos clientes finais, na inexistência de um interesse legítimo direto e atual, e que estes clientes também não podem contestar o custo da execução da obrigação de armazenamento em causa conforme determinado por essa comissão. Como tal, questiona-se sobre se os direitos dos consumidores são protegidos ao nível exigido pela Diretiva 2009/73.

40 Por outro lado, o mesmo órgão jurisdicional interroga-se sobre a isenção prevista no n.º 5 das disposições transitórias e finais da Lei dos Atos Normativos, de que beneficia a Comissão de Regulação. Atendendo à exigência da Diretiva 2009/73 destinada a que as obrigações relativas a um serviço de interesse económico geral sejam claramente definidas, transparentes, não discriminatórias, verificáveis e suscetíveis de garantir a igualdade de acesso das empresas do setor do gás natural da União aos consumidores nacionais, parece-lhe necessário que as disposições nacionais que introduzem tais obrigações contenham uma fundamentação detalhada.

41 Nestas circunstâncias, o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) À luz dos artigos 36.º e 38.º da [Carta] e do artigo 3.º da Diretiva [2009/73], é admissível uma medida nacional como a que está em causa, prevista no artigo 35.º da [Lei da Energia] e regulada com detalhe no artigo 11.º do [Regulamento n.º 2/2013], e segundo a qual todos os encargos financeiros conexos com as obrigações de serviço público impostas às empresas do setor energético devem ser suportados pelos clientes, atendendo a que:

a) [o]s encargos económicos resultantes das obrigações de serviço público não recaem sobre todas as empresas do setor energético;

b) [o]s custos das obrigações de serviço público são suportados principalmente pelos clientes finais, que não os podem impugnar, embora consumam gás natural a preços livremente estabelecidos pelos distribuidores finais;

c) [n]ão há uma diferenciação dos encargos económicos resultantes do cumprimento das obrigações de serviço público que são suportados pelos clientes;

d) [n]ão há um prazo para a aplicação desta medida;

e) [o] cálculo do valor das obrigações de serviço público é efetuado com fundamento no método da imputação dos custos, mas segundo um modelo de previsões?

2) À luz do artigo 3.º da [Diretiva 2009/73], e atendendo aos seus considerandos 44, 47, 48 e 49, é admissível uma medida nacional como o [n.º 5] das disposições finais e transitórias da [Lei dos Atos Normativos], que [dispensa] a [Comissão de Regulação] dos deveres estabelecidos nos artigos 26.º a 28.º dessa lei, em especial os deveres de observar, na elaboração de projetos de atos normativos sem natureza legislativa, os princípios da necessidade, da fundamentação, da previsibilidade, da transparência, da coerência, da



subsidiariedade, da proporcionalidade e da estabilidade, de promover a audição dos cidadãos e das pessoas coletivas, e de publicar com antecedência o projeto, juntamente com os seus fundamentos, incluindo os fundamentos sobre a sua compatibilidade com o direito da União?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

Quanto à admissibilidade

42 Uma vez que a Comissão de Regulação contesta a admissibilidade da primeira questão com o fundamento de que, se fosse tida em conta a situação jurídica e de facto real, a qual não está refletida na primeira questão, a resposta a esta questão decorreria claramente da jurisprudência, importa recordar, por um lado, que as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que este define sob a sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência (Acórdão de 6 de outubro de 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, n.º12 e jurisprudência referida).

43 Em particular, não compete ao Tribunal de Justiça, no âmbito do sistema de cooperação judiciária estabelecido pelo artigo 267.º TFUE, verificar ou pôr em causa a exatidão da interpretação do direito nacional feita pelo juiz nacional, a qual é da competência exclusiva deste último. Assim, quando um órgão jurisdicional nacional lhe submete uma questão prejudicial, o Tribunal de Justiça deve ater-se à interpretação do direito nacional que lhe foi apresentada por esse órgão jurisdicional (Acórdãos de 11 de setembro de 2014, Essent Belgium, C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192, n.º52 e jurisprudência referida, e de 6 de outubro de 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, n.º13 e jurisprudência referida).

44 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 do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdãos de 11 de setembro de 2014, Essent Belgium, C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192, n.º 54 e jurisprudência referida, e de 6 de outubro de 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, n.º14 e jurisprudência referida).

45 Por outro lado, e ademais, um órgão jurisdicional de reenvio não está de forma alguma interdito de submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça cuja resposta, no entender de uma das partes no processo principal, não deixa qualquer margem para dúvida razoável. Assim, mesmo admitindo que tal seja o caso, esta questão não se torna inadmissível (Acórdão de 1 de dezembro de 2011, Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, n.ºs 64, 65 e jurisprudência referida).

46 No caso vertente, a primeira questão apresenta uma relação evidente com o objeto do litígio no processo principal, uma vez que, através desta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende determinar se as disposições nacionais cuja legalidade é contestada perante si são compatíveis com as obrigações que o artigo 3.º da Diretiva 2009/73, lido à luz dos artigos 36.º e 38.º da Carta, impõe aos Estados-Membros no setor do gás natural e não se afigura que o problema apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio seja hipotético. Além disso, para esse efeito, esse órgão jurisdicional expôs de forma suficiente os elementos de direito e de facto para permitir ao Tribunal de Justiça responder a esta questão de forma útil. Por outro lado, mesmo admitindo que a exposição do direito nacional pelo órgão jurisdicional de reenvio esteja errada, tal não pode permitir considerar que a referida questão seja inadmissível.

47 Resulta do que precede que a primeira questão é admissível.



Quanto ao mérito

48 A título preliminar, importa salientar que, através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, relativamente à Diretiva 2009/73, qual a interpretação de todo o artigo 3.º desta. Contudo, o litígio no processo principal tem por objeto, em substância, a conformidade, à luz dessa diretiva, de uma legislação nacional que prevê que os custos em que incorrem as empresas de gás natural, a título das obrigações de serviço público que lhes são impostas, lhes são reembolsados pelos seus clientes. Portanto, para efeitos da resolução desse litígio, só é necessária a interpretação dos n.ºs 1 a 3 desse artigo.

49 Há igualmente que observar que os fundamentos da decisão de reenvio evidenciam que no processo principal são controvertidas tanto a exigência de repercussão dos custos relacionados com a obrigação de armazenamento de gás natural imposta à Bulgartransgaz para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural na Bulgária como a exigência de repercutir os custos relacionados com as obrigações de armazenamento de gás natural impostas às empresas de gás natural para assegurar a regularidade do fornecimento de gás natural durante a época de inverno. Com efeito, resulta da decisão de reenvio que o litígio no processo principal tem por objeto não só a legalidade do artigo 11.º do Regulamento n.º 2/2013 mas também a legalidade do artigo 11.ºa desse regulamento, que visa as obrigações de serviço público «impostas a mais de um operador energético».

50 Contudo, e em qualquer caso, na medida em que resulta igualmente dessa decisão que os princípios aplicáveis à determinação desses custos e às modalidades de os repercutir são análogos, esses dois tipos de obrigações podem, para efeitos do litígio no processo principal, ser objeto de uma só análise.

51 Nestas condições, importa compreender que, através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva 2009/73, lido à luz dos artigos 36.º e 38.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que prevê que os custos resultantes de obrigações de armazenamento de gás natural, impostas às empresas de gás natural para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural e a regularidade do seu fornecimento nesse Estado-Membro, sejam inteiramente suportados pelos clientes dessas empresas, que podem ser particulares.

52 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73, os Estados-Membros devem assegurar, com base na sua organização institucional e no respeito pelo princípio da subsidiariedade, e sem prejuízo do disposto no n.º 2 desse artigo, que as empresas de gás natural sejam exploradas de acordo com os princípios constantes dessa diretiva, na perspetiva da realização de um mercado de gás natural competitivo, seguro e ambientalmente sustentável, e não devem fazer discriminações entre essas empresas no que respeita a direitos ou obrigações.

53 O artigo 3.º, n.º 2, da referida diretiva prevê que, tendo plenamente em conta as disposições aplicáveis do Tratado FUE, nomeadamente do seu artigo 106.º, os Estados-Membros podem impor às empresas do setor do gás, no interesse económico geral, obrigações de serviço público em matéria, nomeadamente, de segurança, incluindo a segurança do abastecimento, e de regularidade dos fornecimentos. Esta disposição precisa que essas obrigações devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias, verificáveis e garantir a igualdade de acesso das empresas do setor do gás natural na União aos consumidores nacionais. Acresce que, relativamente, nomeadamente, à segurança do abastecimento e de gestão da procura, os Estados-Membros podem instaurar um sistema de planeamento a longo prazo, tendo em conta a possibilidade de terceiros procurarem aceder à rede.

54 Além disso, o referido artigo 3.º dispõe, no seu n.º 3, que os Estados-Membros devem, nomeadamente, aprovar medidas adequadas para garantir a proteção dos clientes finais, garantir, em



especial, a existência de salvaguardas para proteger os clientes vulneráveis e garantir níveis elevados de proteção dos consumidores.

55 No caso vertente, não estão em causa no processo principal a qualificação, como «obrigações de serviço público», na aceção do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73, das obrigações de armazenamento impostas às empresas de gás natural nem a conformidade dessas obrigações de armazenamento com as condições impostas por aquela disposição. Com efeito, o litígio no processo principal diz respeito a uma regulamentação nacional por força da qual os custos suportados pelas empresas de gás natural devido às referidas obrigações devem ser repercutidos nos preços que essas empresas faturam aos seus clientes. Esse litígio tem assim por objeto a conformidade com essa diretiva de uma regulamentação nacional que consiste, em substância, numa intervenção do Estado no preço do gás natural, quer se trate do preço do seu transporte ou do preço do seu fornecimento.

56 Importa, pois, recordar que, embora uma intervenção estatal na fixação do preço do gás natural constitua um entrave à realização de um mercado do gás natural competitivo, essa intervenção pode, no entanto, ser admitida no âmbito da Diretiva 2009/73, se estiverem preenchidas três condições. Primeiro, essa intervenção deve prosseguir um objetivo de interesse económico geral, segundo, deve respeitar o princípio da proporcionalidade e, terceiro, as obrigações de serviço público que prevê devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis e garantir às empresas do setor do gás da União um acesso igual aos consumidores (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 36 e jurisprudência referida).

57 Primeiro, no que se refere à condição relativa à prossecução de um interesse económico geral, há que observar que a Diretiva 2009/73 não define essa condição. Todavia, a referência constante do artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva, quer à referida condição quer ao artigo 106.º TFUE, que diz respeito às empresas encarregadas da gestão de um serviço de interesse económico geral, implica interpretar essa condição à luz desta disposição do Tratado (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 38 e jurisprudência referida).

58 A interpretação da condição relativa à prossecução de um interesse económico geral deve, além disso, ter em conta o artigo 14.º TFUE, o Protocolo (n.º 26) relativo aos serviços de interesse geral, anexo ao Tratado UE, na sua versão resultante do Tratado de Lisboa, que reconhece, de forma explícita, o papel essencial e o amplo poder discricionário das autoridades dos Estados-Membros na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral, bem como a Carta, em especial o seu artigo 36.º, relativo ao acesso aos serviços de interesse económico geral (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.ºs 40 e 41).

59 No que respeita especificamente ao setor do gás natural, resulta do segundo período do considerando 47 da Diretiva 2009/73 que os requisitos de serviço público deverão ser definidos a nível nacional, tendo em conta as circunstâncias nacionais, devendo, contudo, os Estados-Membros respeitar o direito da União.

60 É nesta perspetiva que o artigo 106.º, n.º 2, TFUE visa conciliar os interesses dos Estados-Membros em utilizar certas empresas como instrumentos de política económica ou social com o interesse da União em que sejam respeitadas as regras de concorrência e preservada a unidade do mercado interno (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 43 e jurisprudência referida).

61 Os Estados-Membros podem assim, no respeito do direito da União, definir a extensão e a organização dos seus serviços de interesse económico geral e podem, em particular, ter em consideração objetivos próprios da sua política nacional (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 44 e jurisprudência referida).



62 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que, no âmbito da apreciação que os Estados-Membros devem fazer, nos termos da Diretiva 2009/73, para determinar se, no interesse económico geral, deverá impor-se às empresas que operam no setor do gás obrigações de serviço público, cabe aos Estados-Membros proceder a uma conciliação entre o objetivo de liberalização e os outros objetivos prosseguidos por esta diretiva (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 45 e jurisprudência referida).

63 Assim, o direito da União, e, designadamente, o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73, lido à luz dos artigos 14.º e 106.º TFUE, permite aos Estados-Membros apreciar se, no interesse económico geral, devem ser impostas às empresas intervenientes no setor do gás obrigações de serviço público que tenham por objeto o preço de fornecimento de gás natural, a fim de, nomeadamente, garantir a segurança do abastecimento e a regularidade do fornecimento, desde que estejam preenchidas todas as outras condições previstas nessa diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 52).

64 No caso vertente, resulta da decisão de reenvio que a exigência de repercutir os custos em causa no processo principal diz respeito aos custos resultantes das obrigações de armazenamento impostas às empresas de gás natural para garantir a segurança do abastecimento de gás natural e a regularidade do seu fornecimento no território búlgaro, dois objetivos que estão expressamente previstos no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 como objetivos de interesse económico geral que justificam a imposição, pelos Estados-Membros, de obrigações de serviço público, na aceção desta disposição.

65 Ora, uma regulamentação nacional que prevê que os custos resultantes, para as empresas de gás natural, de tais obrigações de serviço público devem ser repercutidos por essas empresas nos preços que faturam aos seus clientes prossegue igualmente esses objetivos de interesse económico geral, na medida em que, tendo por objeto assegurar às referidas empresas que estas obrigações serão, para estas, neutras em termos de custos, contribui para a realização efetiva das referidas obrigações por estas empresas. Não obstante, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso, tendo em conta o facto de o Tribunal de Justiça já ter considerado que não está excluído que uma regulamentação nacional que comporte a obrigação de disponibilizar e fornecer o gás natural a um preço determinado possa ser considerada suscetível de garantir a realização de tais objetivos (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 58).

66 Segundo, no que se refere à condição relativa ao respeito do princípio da proporcionalidade, resulta dos próprios termos do artigo 106.º TFUE que as obrigações de serviço público que o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 permite impor às empresas devem respeitar o princípio da proporcionalidade e, por conseguinte, que tais obrigações apenas podem afetar a livre fixação do preço do fornecimento de gás natural, a partir de 1 de julho de 2007, na medida em que tal se revele necessário para a realização do objetivo de interesse económico geral que prosseguem (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 53 e jurisprudência referida).

67 Embora seja da competência do órgão jurisdicional de reenvio apreciar, no âmbito do litígio no processo principal, se esta exigência de proporcionalidade foi preenchida, cabe, contudo, ao Tribunal de Justiça dar-lhe, com base nas informações disponíveis, as indicações necessárias para o efeito, à luz do direito da União (v., por analogia, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 54 e jurisprudência referida).

68 Assim, o respeito do princípio da proporcionalidade implica, em primeiro lugar, que a medida em causa seja suscetível de garantir a realização do objetivo de interesse económico geral pretendido (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 55 e jurisprudência referida).



69 A este respeito, nenhum elemento dos autos à disposição do Tribunal de Justiça parece indicar que esta condição não está satisfeita no caso vertente. Como já foi observado no n.º 65 do presente acórdão, o facto de os custos incorridos pelas empresas de gás devido às obrigações de armazenamento que lhes são impostas para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural e da regularidade do seu fornecimento lhes serem reembolsados visa assegurar a neutralidade económica dessas obrigações para essas empresas. Tal exigência de repercussão dos custos parece assim suscetível de garantir a realização dos objetivos prosseguidos, o que, todavia, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

70 Em segundo lugar, para respeitar o princípio da proporcionalidade, a intervenção estatal nos preços deve ser limitada ao estritamente necessário para alcançar o objetivo prosseguido, o que implica o reexame periódico da necessidade da medida (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 60 e jurisprudência referida).

71 No caso vertente, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, à luz dos elementos precisos de que dispõe, apreciar se a regulamentação nacional preenche essa condição. Neste âmbito, o órgão jurisdicional de reenvio deve examinar se e em que medida o direito nacional aplicável sujeita a administração a uma obrigação de reexame periódico, em períodos regulares e suficientemente próximos, da necessidade e das modalidades da sua intervenção, em função da evolução do setor do gás, cabendo-lhe, no âmbito dessa apreciação, ter em conta as disposições do Regulamento n.º 994/2010, aplicável à data dos fatos no processo principal e agora substituído pelo Regulamento 2017/1938, que regem, nomeadamente, o estabelecimento por cada Estado-Membro de planos preventivos de ação e de planos de emergência para assegurar a segurança do abastecimento de gás a nível nacional.

72 Em terceiro lugar, o método de intervenção aplicado não deve ultrapassar o necessário para atingir o objetivo de interesse económico geral prosseguido (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 64 e jurisprudência referida).

73 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio não dá elementos para apreciar se o cálculo dos custos repercutidos nos seus clientes respeita esta condição, com exceção da indicação, que figura no enunciado da sua primeira questão, segundo a qual «[o] cálculo do valor das obrigações de serviço público é efetuado com fundamento no método da imputação dos custos, mas segundo um modelo de previsões».

74 Neste contexto, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se a metodologia de cálculo dos custos, conforme prevista pela regulamentação nacional, não leva a uma sobrecompensação dos custos em que incorrem as empresas em causa a título das obrigações de armazenamento que lhes são impostas e se a metodologia utilizada pela Comissão de Regulação para calcular os custos que resultam dessas obrigações, cuja determinação é da competência das autoridades nacionais, tem em consideração critérios objetivos e não discriminatórios.

75 Em quarto lugar, a observância do princípio da proporcionalidade deve igualmente ser apreciada tendo em conta o âmbito de aplicação pessoal da medida em causa e, mais precisamente, os seus beneficiários. A este respeito, o Tribunal de Justiça já indicou que importa examinar em que medida a intervenção estatal em causa beneficia, respetivamente, os particulares e as empresas, enquanto consumidores finais de gás (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.ºs 67, 68 e jurisprudência referida).

76 Contudo, a observância desse princípio não obsta a que as obrigações de serviço público suscetíveis de ser decididas pelos Estados-Membros no âmbito do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 digam respeito à totalidade dos consumidores finais de gás. Todavia, neste caso, deve tomar-se em consideração, na apreciação da proporcionalidade da medida nacional em questão, por um lado, o facto de a situação das empresas ser, em princípio, diferente da dos consumidores



domésticos, visto os objetivos prosseguidos e os interesses em presença não serem necessariamente os mesmos, e, por outro, o facto de haver diferenças objetivas entre as próprias empresas, de acordo com a sua dimensão (v., neste sentido, Acórdão de 20 de abril de 2010, *Federutility e o.*, C-265/08, EU:C:2010:205, n.ºs 40 a 42).

77 No caso vertente, a exigência de repercussão dos custos em causa no processo principal não pode, à primeira vista e enquanto tal, ser considerada uma medida que «beneficia» os clientes ou os consumidores que, no fim de contas, a devem suportar. Todavia, essa exigência de repercussão resulta diretamente das obrigações de armazenamento de gás natural impostas às empresas de gás natural. Ora, essas obrigações, na medida em que visam assegurar a segurança do abastecimento e a regularidade do fornecimento, beneficiam todos os consumidores de gás natural.

78 Além disso, nada parece obstar a que, em princípio, a exigência de repercussão dos custos em causa no processo principal se aplique a todas as empresas de gás natural a que são impostas as obrigações de armazenamento e abranja todos os clientes dessas empresas, incluindo os particulares.

79 Assim sendo, uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio observa, no enunciado da sua primeira questão, que não é feita nenhuma distinção do encargo financeiro suportado, a este título, pelos diferentes tipos de clientes, importa salientar que, segundo os artigos 11.º e 11.ºa do Regulamento n.º 2/2013, conforme expostos por esse órgão jurisdicional, os custos em causa no processo principal são reembolsados através dos preços pagos pelos clientes «em função do seu consumo medido». Tal implica que, apesar do seu âmbito de aplicação pessoal aparentemente uniforme, a exigência de repercussão dos custos em causa no processo principal pode, a este nível, satisfazer o princípio da proporcionalidade. Contudo, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio proceder a essa verificação, tendo em consideração que não é contrário a esse princípio o facto de o encargo económico das obrigações de armazenamento, suportado pelos diferentes tipos de clientes finais, afetar todos os clientes da mesma maneira nem o facto de, se não afetar todos os clientes da mesma maneira, a diferenciação operada entre os tipos de clientes ser objetivamente justificada, por exemplo, devido à incidência do seu consumo nos custos de armazenamento.

80 Terceiro, no que se refere à condição segundo a qual as obrigações de serviço público em causa devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis e garantir às empresas de gás da União um acesso igual aos consumidores nacionais, importa recordar que, no que respeita ao carácter não discriminatório dessas obrigações, o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 permite impor obrigações de serviço público «às empresas do setor do gás» em geral e não a determinadas empresas em particular. Além disso, o artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva prevê que os Estados-Membros não devem fazer discriminações entre essas empresas no que respeita a direitos ou obrigações. Neste âmbito, o sistema de designação das empresas encarregadas de obrigações de serviço público não pode excluir a priori nenhuma das empresas do setor da distribuição do gás (Acórdão de 7 de setembro de 2016, *ANODE*, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 71 e jurisprudência referida). Assim, qualquer eventual diferença de tratamento deve ser objetivamente justificada.

81 No caso vertente, o órgão jurisdicional de reenvio limitou-se a indicar, a este respeito, por um lado, que o encargo económico resultante das obrigações de armazenamento em causa no processo principal não afeta «todas as empresas do setor da energia» e, por outro, que os clientes finais não podem contestar os custos das obrigações de serviço público que lhes são imputados em última instância.

82 Ora, na medida em que as obrigações de armazenamento em causa no processo principal apenas podem, por natureza, dizer respeito às empresas ativas no setor do gás, o facto de os custos dessas obrigações não serem suportados por todas as empresas do setor da energia não



pode demonstrar que a exigência de repercussão desses custos se aplica de maneira discriminatória. Não obstante, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se o encargo económico decorrente das referidas obrigações afeta todas as empresas de gás natural e, caso assim não seja, se a diferenciação operada é objetivamente justificada, e se as modalidades de compensação desse encargo para as empresas em causa são, ou não, discriminatórias (v., por analogia, Acórdão de 20 de abril de 2010, *Federutility e o.*, C-265/08, EU:C:2010:205, n.ºs 45 e 46).

83 Quanto ao facto de os clientes finais não poderem contestar os custos das obrigações de armazenamento que lhes são em última instância impostos, tal não pode, em si mesmo, demonstrar que esses custos não são verificáveis, na medida em que não resulta da decisão de reenvio que as empresas a que são impostas essas obrigações não estão, elas próprias, em posição de contestar a decisão da Comissão de Regulação que determina os custos cobertos por essa exigência de repercussão.

84 Não existindo outros elementos a este respeito na decisão de reenvio, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, à luz de todos os elementos de que dispõe, se a exigência em causa no processo principal preenche a condição recordada no n.º80 do presente acórdão.

85 Por outro lado, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio se questiona igualmente sobre a admissibilidade da exigência de repercussão dos custos em causa no processo principal à luz do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2009/73, na medida em que a regulamentação em causa no processo principal tem por efeito fazer com que os custos das obrigações de armazenamento sejam suportados pelos consumidores finais de gás natural, que em parte são particulares, e isto independentemente da questão de saber se se tratam de consumidores vulneráveis, importa recordar que esta disposição prevê, nomeadamente, que os Estados-Membros devem aprovar medidas adequadas para garantir a proteção dos clientes finais, garantem a existência de salvaguardas para proteger os clientes vulneráveis e garantem níveis elevados de proteção dos consumidores, igualmente previsto no artigo 38.º da Carta.

86 Contudo, no caso vertente, nada indica que uma exigência de repercussão dos custos resultantes de obrigações de serviço público impostas às empresas de gás natural, como a que está em causa no processo principal, que satisfaça as condições estabelecidas no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73, e respeite o princípio da proporcionalidade, não possa assegurar o nível de proteção dos consumidores, incluindo dos consumidores vulneráveis, exigido por esta diretiva.

87 A este respeito, importa, em particular, salientar que tal exigência de repercussão apenas tem efeitos sobre uma fração do preço de fornecimento de gás natural, que parece depender do consumo final de gás natural, e que está previsto que a fração do preço em causa tem de ser objeto de uma rubrica de faturação distinta. Ademais, tal regulamentação não parece excluir que o Estado-Membro em causa possa, se for o caso, intervir no preço de fornecimento do gás natural em benefício dos consumidores vulneráveis.

88 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 3.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva 2009/73, lido à luz dos artigos 36.º e 38.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que prevê que os custos resultantes das obrigações de armazenamento de gás natural, impostas às empresas de gás natural para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural e a regularidade do seu fornecimento nesse Estado-Membro, sejam inteiramente suportados pelos clientes dessas empresas, que podem ser particulares, desde que essa regulamentação prossiga um objetivo de interesse económico geral, respeite o princípio da proporcionalidade e as obrigações de serviço público que prevê sejam claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis e garantam às empresas de gás da União igualdade de acesso aos consumidores nacionais.



Quanto à segunda questão

89 Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2009/73 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que dispensa a entidade reguladora desse Estado-Membro, na aceção desta diretiva, da observância de certas disposições da legislação nacional, que regem o processo de adoção de atos normativos, quando adota um ato que impõe uma obrigação de serviço público, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, da referida diretiva.

90 A título preliminar, importa observar, por um lado, que o Governo búlgaro contesta a competência do Tribunal de Justiça para apreciar esta questão com o fundamento de que não tem por objeto o direito da União, mas sim o direito nacional, uma vez que a regulamentação em causa no processo principal não constitui uma medida de transposição do direito da União.

91 Contudo, é forçoso constatar que, através da referida questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se a Diretiva 2009/73 permite que uma entidade reguladora, na aceção dessa diretiva, quando exerce competências de regulação ao abrigo da referida diretiva, esteja sujeita a um regime de adoção dos seus atos distinto do regime de adoção de atos normativos previsto na legislação nacional. Tendo a segunda questão claramente por objeto o direito da União, o Tribunal de Justiça é competente para a apreciar.

92 Por outro lado, a Comissão de Regulação contesta a admissibilidade desta questão, uma vez que, no seu entender, a Diretiva 2009/73 não contém nenhuma exigência quanto aos procedimentos segundo os quais devem ser adotados os atos normativos nacionais sem natureza legislativa.

93 No entanto, o problema de saber se a segunda questão diz respeito a uma matéria alheia ao direito da União, pelo facto de essa diretiva não impor aos Estados-Membros que estabeleçam na sua legislação regras análogas àsquelas de que a regulamentação nacional em causa no processo principal dispensa a Comissão de Regulação, faz parte do mérito da questão submetida e não da sua admissibilidade (v., por analogia, Acórdão de 21 de outubro de 2010, Padawan, C-467/08, EU:C:2010:620, n.º 27 e jurisprudência referida). Por conseguinte, esta questão é admissível.

94 No que se refere ao mérito, importa que recordar que, segundo o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73, os Estados-Membros podem impor às empresas do setor do gás, no interesse económico geral, obrigações de serviço público que devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias, verificáveis e garantir a igualdade de acesso das empresas do setor do gás natural da União aos consumidores nacionais.

95 Ora, ao exigir que tais obrigações sejam «claramente definidas», «transparentes» e «verificáveis», esta disposição impõe que os atos através dos quais tais obrigações são impostas sejam fundamentados, publicados e suscetíveis de controlo judicial.

96 Por outro lado, o artigo 41.º da Diretiva 2009/73, relativo às obrigações e competências das entidades reguladoras, prevê, no seu n.º 16, que as decisões tomadas pelas entidades reguladoras devem ser plenamente fundamentadas de forma a possibilitar o controlo judicial e que as decisões destas devem ser disponibilizadas ao público, garantindo a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis.

97 Contudo, fora estas precisões, a Diretiva 2009/73 não prevê modalidades processuais detalhadas às quais as referidas entidades devem estar sujeitas aquando da adoção de atos que impõem obrigações de serviço público, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva.

98 Nestas condições, os Estados-Membros têm a liberdade de dispensar a sua entidade reguladora, quando esta adota um ato dessa natureza, da observância de determinadas disposições da



sua legislação nacional que rege o processo de adoção de atos normativos, desde que a sua legislação garanta que, aquando da adoção de tal ato, essa entidade está obrigada a respeitar as condições estabelecidas pela Diretiva 2009/73.

99 No caso vertente, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, apesar da dispensa prevista no n.º 5 das disposições transitórias e finais da Lei dos Atos Normativos, a Comissão de Regulação é, contudo, como alega, obrigada a respeitar tais condições.

100 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à segunda questão que a Diretiva 2009/73 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que dispensa a entidade reguladora desse Estado-Membro, na aceção desta diretiva, quando adota um ato que impõe uma obrigação de serviço público, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, da referida diretiva, da observância de certas disposições da legislação nacional, que regem o processo de adoção de atos normativos, desde que a legislação nacional aplicável garanta que esse ato está em conformidade com as exigências materiais dessa disposição, é plenamente fundamentado, é publicado garantindo a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis e é suscetível de controlo judicial.

Quanto às despesas

101 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 (Décima Secção) declara:

1) O artigo 3.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE, lido à luz dos artigos 36.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que prevê que os custos resultantes das obrigações de armazenamento de gás natural, impostas às empresas de gás natural para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural e a regularidade do seu fornecimento nesse Estado-Membro, sejam inteiramente suportados pelos clientes dessas empresas, que podem ser particulares, desde que essa regulamentação prossiga um objetivo de interesse económico geral, respeite o princípio da proporcionalidade e as obrigações de serviço público que prevê sejam claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis e garantam às empresas de gás da União Europeia igualdade de acesso aos consumidores nacionais.

2) A Diretiva 2009/73 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que dispensa a entidade reguladora desse Estado-Membro, na aceção desta diretiva, quando adota um ato que impõe uma obrigação de serviço público, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, da referida diretiva, da observância de certas disposições da legislação nacional, que regem o processo de adoção de atos normativos, desde que a legislação nacional aplicável garanta que esse ato está em conformidade com as exigências materiais dessa disposição, é plenamente fundamentado, é publicado garantindo a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis e é suscetível de controlo judicial.

Assinaturas»



Ano de 2016:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) de 7 de setembro de 2016, processo C-121/15, EU:C:2016:637 (Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) contra Premier ministre e o.) - Reenvio prejudicial — Aproximação das legislações — Diretiva 2009/73/CE — Energia — Setor do gás — Fixação dos preços de fornecimento de gás natural aos clientes finais — Tarifas regulamentadas — Entrave — Compatibilidade — Critérios de apreciação — Objetivos de segurança do abastecimento e de coesão territorial:

Sumário do acórdão, disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=191772&pageIn dex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4690118>

«1. O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural, deve ser interpretado no sentido de que a intervenção de um Estado-Membro que consista em impor a determinados fornecedores, entre os quais o fornecedor histórico, que proponham ao consumidor final o fornecimento de gás natural a tarifas regulamentadas constitui, pela sua própria natureza, um entrave à realização de um mercado do gás natural competitivo previsto nessa disposição, e esse entrave subsiste mesmo que essa intervenção não obste a que sejam propostas ofertas concorrentes a preços inferiores a essas tarifas por todos os fornecedores no mercado.

Com efeito, embora não resulte de nenhuma disposição da Diretiva 2009/73 que o preço do fornecimento do gás natural deva ser exclusivamente fixado pelo jogo da oferta e da procura, essa exigência decorre da própria finalidade e da economia geral dessa diretiva, que tem por objetivo prosseguir a realização de um mercado interno do gás natural total e efetivamente aberto e competitivo, no qual todos os consumidores possam escolher livremente os seus fornecedores e todos os fornecedores possam livremente fornecer os seus produtos aos seus clientes. A este respeito, uma determinação de tarifas resultante de uma intervenção das autoridades públicas afeta necessariamente o jogo da concorrência e que, por conseguinte, uma regulamentação que impõe o fornecimento de gás natural a um preço determinado no mercado opõe-se ao objetivo de realização de um mercado de gás natural aberto e competitivo, previsto no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73. Além disso, o facto de as empresas vinculadas pelas tarifas regulamentadas também poderem determinar livremente as suas ofertas no mercado não é suscetível de pôr em causa a constatação de que a intervenção estatal em questão afeta o jogo da concorrência. Com efeito, a própria existência de dois segmentos de mercado, a saber, um segmento no qual os preços são fixados fora do jogo da concorrência e outro em que a sua determinação é deixada às forças do mercado, é incompatível com a criação de um mercado interno do gás natural aberto e competitivo.

(cf. n.ºs 26, 31 a 33 e disp. 1)

2. Uma intervenção estatal na fixação do preço do fornecimento de gás natural ao consumidor final pode ser admitida no âmbito da Diretiva 2009/73, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural, se estiverem preenchidas três condições. Em primeiro lugar, essa intervenção deve prosseguir um objetivo de interesse económico geral; em segundo lugar, deve respeitar o princípio da proporcionalidade; e, em terceiro lugar, deve prever obrigações de serviço público claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis e garantir a igualdade de acesso das empresas do setor do gás da União aos consumidores.

No que respeita à primeira condição, relativa à existência de um interesse económico geral, a interpretação desta deve ser enquadrada no novo contexto resultante da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que inclui, além do artigo 106.º TFUE, o artigo 14.º TFUE, o Protocolo (n.º 26) relativo aos serviços de interesse geral, anexo ao Tratado UE, na sua versão resultante do Tratado



de Lisboa, e ao Tratado FUE, bem como a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que adquiriu o mesmo valor jurídico que os Tratados, em especial o seu artigo 36.º, relativo ao acesso aos serviços de interesse económico geral. Assim, os Estados-Membros podem, no respeito do direito da União, definir a extensão e a organização dos seus serviços de interesse económico geral. Em particular, podem ter em consideração objetivos próprios da sua política nacional. A este respeito, no âmbito da apreciação que os Estados-Membros devem fazer nos termos da Diretiva 2009/73 se, no interesse económico geral, deverá impor-se às empresas que operam no setor do gás obrigações de serviço público, cabe aos Estados-Membros proceder a uma conciliação entre o objetivo de liberalização e os outros objetivos prosseguidos por esta diretiva. Neste contexto, uma vez que o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 enumera, de forma não exaustiva, os tipos de ações que podem ser objeto de obrigações de serviço público, os Estados-Membros, no respeito do direito da União, permanecem livres de definir quais são os objetivos de interesse económico geral que pretendem prosseguir ao impor obrigações de serviço público. No entanto, essas obrigações deverão ter sempre por objetivo a realização de um ou de vários objetivos de interesse económico geral.

Daqui resulta que o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73, lido à luz dos artigos 14.º e 106.º TFUE e do Protocolo (n.º 26) relativo aos serviços de interesse geral, anexo ao Tratado UE, na sua versão resultante do Tratado de Lisboa, e ao Tratado FUE, deve ser interpretado no sentido de que permite aos Estados-Membros apreciarem se, no interesse económico geral, se deve impor às empresas intervenientes no setor do gás obrigações de serviço público que tenham por objeto o preço de fornecimento de gás natural a fim de, nomeadamente, garantir a segurança do abastecimento e a coesão territorial, desde que, por um lado, estejam preenchidas todas as condições que o artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva enuncia, e especificamente o caráter não discriminatório dessas obrigações, e, por outro, que a imposição dessas obrigações respeite o princípio da proporcionalidade.

(cf. n.ºs 36, 37, 40, 44, 45, 50, 73 e disp. 2)

3. O artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a um método de determinação do preço que se baseie numa tomada em consideração dos custos, desde que a aplicação desse método não tenha como consequência que a intervenção estatal ultrapasse o necessário para atingir os objetivos de interesse económico geral que prossegue. Com efeito, resulta dos próprios termos do artigo 106.º TFUE que as obrigações de serviço público que o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 permite impor às empresas devem respeitar o princípio da proporcionalidade e, por conseguinte, que tais obrigações apenas podem afetar a livre fixação do preço do fornecimento de gás natural, a partir de 1 de julho de 2007, na medida em que tal se revele necessário para a realização do objetivo de interesse económico geral que prosseguem e, consequentemente, por um período necessariamente limitado no tempo.

No que se refere a uma intervenção baseada no princípio da cobertura da totalidade dos custos do fornecedor histórico por aplicação de uma fórmula representativa destes custos de abastecimento e de uma metodologia de avaliação desses custos excluindo o abastecimento, elaboradas após uma análise anual da evolução dos custos realizada pela autoridade reguladora, a exigência de necessidade requer a identificação, em princípio, da componente do preço do gás sobre a qual seria necessária uma intervenção para alcançar o objetivo pretendido pela intervenção estatal. Incumbe ao órgão jurisdicional nacional apreciar se o método de intervenção nos preços implementado não ultrapassa o necessário para atingir os objetivos de interesse económico geral prosseguidos e se não há medidas apropriadas menos restritivas. Por outro lado, a exigência de necessidade deve igualmente ser apreciada tendo em conta o âmbito de aplicação pessoal da medida em causa e, mais precisamente, os seus beneficiários.

(cf. n.ºs 53, 65 a 67, 73 e disp. 2)



4. No que se refere à terceira das condições para que uma intervenção estatal na fixação dos preços de fornecimento de gás natural possa ser admitida no âmbito da diretiva 2009/73, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural, segundo a qual a intervenção estatal deve prever obrigações de serviço público claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e controláveis e garantir igual acesso das empresas de gás da União aos consumidores, o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 permite impor obrigações de serviço público às empresas do setor do gás em geral e não exatamente a determinadas empresas. Além disso, p artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva prevê que os Estados-Membros não devem fazer discriminações entre as empresas do gás natural no que respeita a direitos ou obrigações. Neste âmbito, o sistema de designação das empresas encarregadas de obrigações de serviço público não pode excluir a priori nenhuma das empresas do setor da distribuição do gás.

(cf. n.º s 70 e 71)»



X. Proteção do ambiente - art.º 37.º da CDFUE

Artigo 37.º

Proteção do ambiente

Todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-las de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável.

Nas «ANOTAÇÕES RELATIVAS À CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (2007/C 303/02)» consta o seguinte:

«Os princípios contidos neste artigo basearam-se nos artigos 2.º, 6.º e 174.º do Tratado CE, que foram agora substituídos pelo n.º 3 do artigo 3.º do Tratado da União Europeia e pelos artigos 11.º e 191.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Inspira-se também nas disposições de determinadas constituições nacionais».

Jurisprudência selecionada:

Ano de 2024:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 25 de junho de 2024, EU:C:2024:542, Processo C-626/22: inserido em anotação ao art.º 35.º

Ano de 2021:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 25 de junho de 2020, processo C-24/19, EU:C:2020:503 (A e o. contra Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen) - Reenvio prejudicial — Diretiva 2001/42/CE — Avaliação dos efeitos no ambiente — Licença de urbanização para a implantação e a exploração de parques eólicos — Artigo 2.º, alínea a) — Conceito de “planos e programas” — Condições para a concessão da licença estabelecidas por um decreto e uma circular — Artigo 3.º, n.º 2, alínea a) — Atos nacionais que definem um quadro no qual a execução de projetos poderá vir a ser autorizada — Falta de avaliação ambiental — Manutenção dos efeitos dos atos nacionais e das autorizações concedidas com base nesses atos depois de ter sido declarada a sua não conformidade com o direito da União — Requisitos:

Resumo

Disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227755&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=35851>

Um decreto e uma circular que fixam as condições gerais para a emissão de licenças de urbanização para implantação e exploração de turbinas eólicas devem, eles próprios, ser objeto de uma avaliação ambiental prévia

Com o Acórdão A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19), proferido em 25 de junho de 2020, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, pronunciou-se sobre a interpretação da Diretiva 2001/42 relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (1), fornecendo importantes precisões sobre as medidas sujeitas à avaliação imposta por esta diretiva, bem como sobre as consequências que resultam de uma falta de avaliação.

O Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se sobre este pedido de interpretação no âmbito de um litígio que opõe residentes num local situado próximo da autoestrada E40 no território dos



municípios de Aalter e de Nevele, previsto para acolher um parque eólico ao Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (funcionário do urbanismo regional do Departamento do Ordenamento do Território da Flandres, província da Flandres Oriental, Bélgica) acerca da emissão por essa autoridade de uma licença de urbanização para a implantação e exploração de cinco turbinas eólicas (a seguir «licença controvertida»). A emissão, em 30 de novembro de 2016, da licença controvertida tinha sido subordinada, nomeadamente, ao respeito de certas condições estabelecidas nas disposições de um decreto do Governo da Flandres e de uma circular sobre a implantação e exploração de turbinas eólicas.

Em apoio do recurso de anulação da licença controvertida interposto no Raad voor Vergunningsbetwistingen (Conselho do Contencioso das Licenças, Bélgica) (a seguir «órgão jurisdicional nacional»), os recorrentes invocaram, nomeadamente, a violação da Diretiva 2001/42, por considerarem que o decreto e a circular com base nos quais a licença tinha sido emitida não tinham sido objeto de uma avaliação ambiental. O autor da licença controvertida considerava, pelo contrário, que o decreto e a circular em causa não deviam ser objeto de tal avaliação.

No seu acórdão hoje proferido, o Tribunal de Justiça recordou que a Diretiva 2001/42 abarca os planos e programas, bem como as respetivas alterações, elaboradas ou adotadas por uma autoridade de um Estado-Membro, desde que «exigidos por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas» (2). Além disso, subordina a obrigação de submeter um plano ou um programa específico a uma avaliação ambiental à condição de o plano ou o programa ao facto de serem suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente (3).

Em primeiro lugar, no que respeita ao conceito de «planos e programas exigidos por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas», o Tribunal de Justiça declarou que são abrangidos por este conceito, um decreto e uma circular, adotados pelo governo de uma entidade federada de um Estado-Membro, que contêm várias disposições relativas à instalação e à exploração de turbinas eólicas.

Com efeito, resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que devem ser considerados «exigidos», na aceção e em aplicação da Diretiva 2001/42, os planos e os programas cuja adoção está enquadrada por disposições legislativas ou regulamentares nacionais, que determinam as autoridades competentes para os adotar, bem como o seu procedimento de elaboração (4). Deste modo, uma medida deve ser considerada «exigida» quando o poder de adotar essa medida tem a sua base jurídica numa disposição especial, mesmo que não exista nenhuma obrigação propriamente dita de elaborar essa medida (5).

Convidado pelo órgão jurisdicional de reenvio e pelo Governo do Reino Unido a reconsiderar esta jurisprudência, o Tribunal de Justiça sublinhou, antes de mais, que limitar o requisito previsto no artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva 2001/42 apenas aos «planos e programas» cuja adoção é obrigatória poderia conferir a este conceito um alcance marginal e não permitiria preservar o efeito útil desta disposição. Com efeito, segundo o Tribunal de Justiça, tendo em conta a diversidade das situações e a heterogeneidade das práticas das autoridades nacionais, a adoção de planos ou de programas e as suas alterações não são frequentemente impostas de modo geral, nem deixadas inteiramente ao critério das autoridades competentes. Além disso, o nível elevado de proteção do ambiente que a Diretiva 2001/42 visa assegurar ao sujeitar os planos e os programas suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente a uma avaliação ambiental, responde às exigências dos Tratados e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em matéria de proteção e melhoria do ambiente (6). Ora, esses objetivos poderiam ficar comprometidos por uma interpretação restritiva, que permitisse a um Estado-Membro subtrair-se à obrigação de avaliação ambiental ao evitar tornar obrigatória a adoção dos planos ou programas. Por último, o Tribunal



de Justiça salientou que a interpretação ampla do conceito de «planos e programas» estava em conformidade com os compromissos internacionais da União (7).

Seguidamente, o Tribunal de Justiça examinou a questão de saber se o decreto e a circular em causa cumpriam o requisito previsto no artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva 2001/42. A este respeito, salientou que o decreto tinha sido adotado pelo Governo da Flandres, enquanto poder executivo de uma entidade federada, no âmbito de uma habilitação legislativa. Além disso, a circular, que visa enquadrar o poder de apreciação das autoridades competentes, emana igualmente do Governo da Flandres e altera, desenvolvendo-as ou derogando, as disposições desse decreto, sem prejuízo das verificações que incumbem ao órgão jurisdicional nacional efetuar quanto à sua natureza jurídica exata e ao seu teor preciso. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça concluiu que o decreto e, sem prejuízo dessas verificações, a circular eram abrangidos pelo conceito de «planos e programas», na medida em que deviam ser considerados «exigidos» na aceção da Diretiva 2001/42.

Em segundo lugar, no que se refere à questão de saber se o decreto e a circular deviam ser submetidos a uma avaliação ambiental em aplicação da Diretiva 2001/42, por serem suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, o Tribunal de Justiça declarou que esses atos, que contêm várias disposições relativas à instalação e exploração de turbinas eólicas, entre as quais medidas relativas à projeção de sombra, à segurança e às normas de ruído, se incluíam entre os atos que deviam ser objeto de tal avaliação.

A este respeito, o Tribunal de Justiça considerou que as prescrições constantes do decreto e da circular em causa acerca da instalação e exploração de turbinas eólicas revestiam uma importância e uma extensão suficientemente significativas para determinar as condições a que estava sujeita a emissão de uma licença para a implantação e exploração de parques eólicos, cujos efeitos no ambiente são inegáveis. Precisou que tal interpretação não pode ser posta em causa pela natureza jurídica específica da circular.

Em terceiro e último lugar, no que respeita à possibilidade de manter os efeitos desses atos e da licença, adotados em violação da Diretiva 2001/42, o Tribunal de Justiça recordou que os Estados-Membros são obrigados a eliminar as consequências ilícitas de tal violação do direito da União. Sublinhou que, tendo em conta o imperativo de uma aplicação uniforme do direito da União, apenas ele podia, a título excecional e por considerações imperiosas de interesse geral, conceder a suspensão provisória do efeito de exclusão associado à disposição de direito da União violada, desde que uma regulamentação nacional habilite o órgão jurisdicional nacional a manter certos efeitos de tais atos no âmbito do litígio que lhe foi submetido. Consequentemente, o Tribunal de Justiça declarou que, numa situação como a do caso em apreço, o órgão jurisdicional nacional só podia manter os efeitos do decreto e da circular, bem como da licença emitida com base nos mesmos, se o direito interno a isso o autorizar no âmbito do litígio que lhe foi submetido, e no caso de a anulação dessa licença ser suscetível de ter repercussões significativas no abastecimento em eletricidade, neste caso na Bélgica, e unicamente durante o período de tempo estritamente necessário para sanar essa ilegalidade, o que, se for caso disso, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

NOTAS:

1 Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (JO 2001, L 197, p. 30).

2 Artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42.

3 Artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2001/42.



4 Acórdãos do Tribunal de Justiça de 22 de março de 2012, *Inter-Environnement Bruxelles e o.* (C-567/10, EU:C:2012:159, n.º 31); de 7 de junho de 2018, *Thybaut e o.* (C-160/17, EU:C:2018:401, n.º 43); e de 12 de junho de 2019, *Terre wallonne* (C-321/18, EU:C:2019:484, n.º 34).

5 Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de junho de 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e o.* (C-671/16, EU:C:2018:403, n.ºs 38 a 40).

6 Artigo 3.º, n.º 3, TUE, artigo 191.º, n.º 2, TFUE e artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

7 Tal como resultam, nomeadamente, do artigo 2.º, n.º 7, da Convenção relativa à avaliação dos impactes ambientais num contexto transfronteiras, assinada em Espoo (Finlândia), em 26 de fevereiro de 1991.

• **Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 17 de março de 2021, processo C-900/19, EU:C:2021:211 (One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux contra Ministre de la Transition écologique et solidaire) - Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2009/147/CE — Conservação das aves selvagens — Artigos 5.º e 8.º — Proibição da utilização de todo e qualquer método de captura de aves — Artigo 9.º, n.º 1 — Autorização, por derrogação, do recurso a um método consagrado por um uso tradicional — Condições — Inexistência de outra solução satisfatória — Demonstração da inexistência de “outra solução satisfatória” para a preservação desse método tradicional — Seletividade das capturas — Regulamentação nacional que autoriza a captura de aves com a utilização de visco:**

Resumo

Disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=239300&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=35851>

Os Estados-Membros não podem autorizar um método de captura de aves que implica capturas acessórias se estas forem suscetíveis de causar às espécies em causa danos que não seja insignificantes

O caráter tradicional de um método de captura de aves, como a caça com visco, não é suficiente para demonstrar que esse método não pode ser substituído por outra solução satisfatória

A associação One Voice e a Ligue pour la protection des oiseaux **contestam a utilização de visco para a captura de aves**. As recorrentes impugnaram no Conseil d’État (Conselho de Estado em formação jurisdicional, França) a regulamentação que autoriza a utilização de visco nalguns departamentos franceses (1). Como fundamento dos seus recursos, as duas associações alegaram a violação das disposições da **Diretiva Aves** (2), mais concretamente do seu artigo 9.º, que estabelece os requisitos e condições em que as autoridades competentes podem derrogar a proibição de caça com visco estabelecida no artigo 8.º e no anexo IV, alínea a), daquela diretiva.

Nestas circunstâncias, o Conselho de Estado questionou o Tribunal de Justiça sobre a interpretação destas normas da Diretiva Aves. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça dá indicações sobre a possibilidade de as autoridades competentes derrogarem a proibição estabelecida no artigo 8.º da diretiva de utilização de determinados métodos de captura de aves protegidas no âmbito das atividades cinegéticas.



Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça declara que o artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva Aves deve ser interpretado no sentido de que **o carácter tradicional de um método de captura de aves não é suficiente, em si mesmo, para demonstrar que esse método não pode ser substituído por outra solução satisfatória, no sentido daquela disposição.**

Com efeito, no seu acórdão, o Tribunal de Justiça indica que, na aplicação das disposições derogatórias, os Estados-Membros estão obrigados a garantir que qualquer intervenção relativa às espécies protegidas só seja autorizada com base em decisões dotadas de uma fundamentação precisa e adequada relativamente aos motivos, às condições e aos requisitos previstos no artigo 9.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva Aves. A este respeito, o Tribunal de Justiça precisa que uma regulamentação nacional que utiliza um regime derogatório não cumpre os requisitos relativos ao dever de fundamentação se se limitar a indicar que não existe outra solução satisfatória, não apoiando essa indicação numa fundamentação circunstanciada e baseada nos melhores conhecimentos científicos na matéria.

A seguir, o Tribunal de Justiça sublinha que embora os métodos tradicionais de caça sejam suscetíveis de constituir uma «exploração judiciosa» permitida pela Diretiva Aves, a manutenção de atividades tradicionais não pode constituir uma derrogação autónoma ao regime de proteção instituído pela diretiva.

Por fim, o Tribunal de Justiça salienta que, no âmbito da verificação, pela autoridade competente, da inexistência de outras soluções satisfatórias, deve ser efetuada uma comparação entre as diferentes soluções que correspondem às condições do regime derogatório para determinar qual a mais satisfatória. Para este efeito, e uma vez que, na formulação e aplicação da política da União em certos domínios, a União e os Estados-Membros devem, nos termos do artigo 13.º TFUE, ter plenamente em conta as exigências do bem-estar animal, o carácter satisfatório das soluções alternativas deve ser apreciado em função das opções razoáveis e das melhores técnicas disponíveis. Ora, o Tribunal de Justiça salienta que tais soluções parecem existir. Com efeito, o Tribunal de Justiça, já declarou que a criação e reprodução em cativeiro das espécies protegidas, quando possíveis, podem constituir outra solução satisfatória e que o transporte de aves licitamente capturadas ou detidas constituiu igualmente uma exploração judiciosa. A este respeito, o facto de a criação e reprodução em cativeiro das espécies em causa não serem ainda realizáveis em larga escala devido à regulamentação nacional não é apto, por si mesmo, para pôr em causa a adequação dessas soluções.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça declara que o artigo 9.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva Aves deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que autoriza, em derrogação ao artigo 8.º desta diretiva, um método de captura que dá origem a capturas acessórias, quando estas, ainda que em número reduzido e por um período limitado, sejam suscetíveis de causar às aves não visadas que são capturadas danos que não sejam insignificantes.

Com efeito, o Tribunal de Justiça salienta que os Estados-Membros podem derogar a proibição de determinados métodos de caça com a condição de esses métodos permitirem a captura de determinadas aves de maneira seletiva. A este respeito, o Tribunal de Justiça precisa que, para apreciar a seletividade de um método, importa ter em conta não apenas as modalidades desse método e a extensão das capturas que ele implica para as aves não visadas, mas também as suas eventuais consequências para as espécies capturadas em termos de danos causados às aves capturadas.

Assim, no âmbito de um método de captura não letal que implica capturas acessórias, a condição de seletividade só pode ser cumprida se as capturas forem limitadas, ou seja, se apenas envolvem um número muito reduzido de aves capturadas acidentalmente, por um período limitado, e



se essas aves puderem ser libertadas sem danos significativos. Ora, o Tribunal de Justiça constata ser muito provável, sob reserva das constatações de facto feitas em último lugar pelo Conselho de Estado, que, apesar da limpeza, as aves capturadas sofram danos irreparáveis, pois o visco pode, pela sua própria natureza, danificar a plumagem de todas as aves capturadas.

NOTAS:

1 Trata-se de cinco decretos de 24 de setembro de 2018, relativos à utilização de visco para a captura de tordos e melros-pretos destinados a servir de chamarizes nas épocas de caça de alguns departamentos franceses (JORF de 27 de setembro de 2018, n.ºs 10 a 13 e 15) e também de um Decreto de 17 de agosto de 1989 com o mesmo objeto (JORF de 13 de setembro de 1989, p. 11560).

2 Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (JO 2010, L 20, p. 7).

Ano de 2020:

• **Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 22 de setembro de 2020, processo C-594/18 P, EU:C:2020:742 (República da Áustria contra Comissão Europeia) - Recurso de decisão do Tribunal Geral — Auxílios de Estado — Artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE — Artigos 11.º e 194.º TFUE — Artigo 1.º, artigo 2.º, alínea c), e artigo 106.º-A, n.º 3, do Tratado Euratom — Auxílio previsto a favor da unidade C da central nuclear de Hinkley Point (Reino Unido) — Decisão que declara o auxílio compatível com o mercado interno — Objetivo de interesse comum — Objetivos ambientais da União Europeia — Princípios da proteção do ambiente, do poluidor-pagador, da precaução e da sustentabilidade — Determinação da atividade económica em causa — Deficiência de mercado — Proporcionalidade do auxílio — Auxílio ao investimento ou ao funcionamento — Determinação dos elementos do auxílio — Comunicação sobre as garantias:**

«Acórdão

1 Com o seu recurso, a República da Áustria pede a anulação do Acórdão do Tribunal Geral da União Europeia de 12 de julho de 2018, Áustria/Comissão (T-356/15, a seguir «acórdão recorrido», EU:T:2018:439), pelo qual este negou provimento ao seu recurso de anulação da Decisão (UE) 2015/658 da Comissão, de 8 de outubro de 2014, relativa à medida de auxílio SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N) que o Reino Unido tenciona implementar para Apoio à Central Nuclear Hinkley Point C (JO 2015, L 109, p. 44, a seguir «decisão controvertida»), na qual a Comissão Europeia declarou que esta medida de auxílio era compatível com o mercado interno, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, e autorizou a implementação desta.

Antecedentes do litígio

2 Em 22 de outubro de 2013, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte notificou três medidas de auxílio (a seguir «medidas em causa»), a favor da unidade C da Central Nuclear de Hinkley Point (a seguir «Hinkley Point C»). O beneficiário das medidas em causa é a NNB Generation Company Limited (a seguir «NNBG»), filial da EDF Energy plc (a seguir «EDF»).

3 A primeira das medidas em causa é um contrato diferencial, celebrado entre a NNBG e a Low Carbon Contracts Ltd, uma entidade financiada através de uma obrigação legal que recai, de forma solidária, sobre todos os fornecedores autorizados, com vista a garantir uma estabilidade dos preços para as vendas de eletricidade da NNBG durante a fase operacional de Hinkley Point C. A segunda consiste num acordo entre o secretário de Estado do Reino Unido para a Energia e as Alterações Climáticas e os investidores da NNBG, que completa o contrato diferencial, e prevê que, se, na sequência de um encerramento antecipado da central nuclear de Hinkley Point C por motivos políticos, a Low Carbon Contracts não cumprir a sua obrigação de pagamento compensatório aos investidores da NNBG, o secretário de Estado em questão pagará uma indemnização



aos investidores. Prevê igualmente mecanismos de partilha dos ganhos. A terceira é uma garantia de crédito do Reino Unido sobre as obrigações a emitir pela NNBG, que garante o pagamento atempado do capital em dívida e dos juros da dívida elegível.

4 Em 18 de dezembro de 2013, a Comissão Europeia decidiu abrir um procedimento formal de investigação relativamente às medidas em causa. Essa decisão foi publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 7 de março de 2014 (JO 2014, C 69, p. 60).

5 Em 8 de outubro de 2014, a Comissão adotou a decisão controvertida, em cuja secção 7 expôs que as medidas em causa constituíam um auxílio de Estado, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE. Nas secções 9 e 10 desta decisão, a Comissão examinou se essas medidas podiam ser declaradas compatíveis com o mercado interno em aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE e concluiu pela afirmativa. O artigo 1.º, primeiro parágrafo, da referida decisão tem a seguinte redação:

«O auxílio à Hinkley Point C, sob a forma de um Contrato Diferencial, do Acordo do secretário de Estado e de uma garantia de crédito, bem como todos os elementos conexos que o Reino Unido tenciona aplicar, é compatível com o mercado interno na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), [TFUE].»

Tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

6 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de julho de 2015, a República da Áustria interpôs um recurso de anulação da decisão controvertida.

7 Foi admitida a intervenção do Grão-Ducado do Luxemburgo em apoio dos pedidos da República da Áustria, enquanto a República Checa, a República Francesa, a Hungria, a República da Polónia, a Roménia, a República Eslovaca e o Reino Unido foram admitidos a intervir em apoio dos pedidos da Comissão.

8 Acusando a Comissão de ter declarado que as medidas em causa eram compatíveis com o mercado interno, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, a República da Áustria apresentou dez fundamentos em apoio do seu recurso.

9 No acórdão recorrido, o Tribunal Geral, após ter julgado improcedentes esses dez fundamentos, negou provimento ao recurso.

Pedidos das partes no Tribunal de Justiça

10 No seu recurso, a República da Áustria pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- anular na íntegra o acórdão recorrido;
- dar provimento ao pedido de declaração de nulidade da decisão controvertida;
- condenar a Comissão nas despesas; e
- condenar todos os intervenientes em primeira instância que participam no processo de recurso a suportar as suas próprias despesas.

11 O Grão-Ducado do Luxemburgo pede que o Tribunal se digne:

- dar provimento na totalidade ao recurso e anular na íntegra o acórdão recorrido;
- julgar integralmente procedente o recurso de declaração de nulidade da decisão controvertida; e
- condenar a Comissão nas despesas.

12 A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:



- negar provimento ao recurso e
- condenar a República da Áustria nas despesas.

13 A República Checa, a República Francesa, a Hungria, a República da Polónia, a República Eslovaca e o Reino Unido pedem ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso.

Quanto ao presente recurso

Quanto ao primeiro fundamento

14 Com o seu primeiro fundamento, a República da Áustria alega que o Tribunal Geral, no acórdão recorrido, cometeu um erro de direito na medida em que não concluiu que a construção de uma nova central nuclear não constitui um objetivo de interesse comum.

Quanto à primeira parte do primeiro fundamento

– Argumentos das partes

15 A República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, acusa o Tribunal Geral de, nos n.ºs 79 e seguintes do acórdão recorrido, ter rejeitado os seus argumentos destinados a pôr em causa a apreciação da Comissão, exposta no considerando 374 da decisão controvertida, segundo a qual a promoção da energia nuclear constitui um objetivo de interesse comum. Para decidir deste modo, o Tribunal Geral partiu erradamente do princípio de que, para apreciar se a promoção da energia nuclear constitui um objetivo que possa ser prosseguido pelos Estados-Membros através de auxílios de Estado, a questão não é saber se esse objetivo corresponde ao interesse de todos ou da maioria dos Estados-Membros, mas sim determinar se se trata de um interesse público e não apenas de um interesse privado do beneficiário do auxílio.

16 Ao fazê-lo, o Tribunal Geral afastou-se da prática da Comissão e da jurisprudência dominante relativas à aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, segundo as quais qualquer auxílio deve, em princípio, prosseguir um objetivo de interesse comum, ou mesmo um objetivo de interesse comum da União, ou seja, um interesse que corresponde ao interesse comum de todos os Estados-Membros.

17 A Comissão, a República Checa, a República Francesa, a Hungria, a República da Polónia, a República Eslovaca e o Reino Unido consideram que esta parte do primeiro fundamento é improcedente.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

18 Segundo a redação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, podem ser considerados compatíveis com o mercado interno os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum.

19 Assim, para poder ser considerado compatível com o mercado interno em conformidade com esta disposição, um auxílio de Estado deve preencher duas condições, sendo a primeira que deve destinar-se a facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas, e sendo a segunda, formulada de forma negativa, que não deve alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum.

20 De modo diferente do artigo 107.º, n.º 3, alínea b), TFUE, que prevê que podem ser declarados compatíveis com o mercado interno os auxílios destinados a fomentar a realização de um projeto importante de interesse europeu comum, ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro, o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE não subordina a compatibilidade de um



auxílio à condição de prosseguir um objetivo de interesse comum, e isto sem prejuízo da circunstância de as decisões adotadas pela Comissão a esse título deverem zelar pelo respeito do direito da União.

21 Contrariamente ao que sustenta a República da Áustria, o Tribunal de Justiça não se baseou na existência de uma condição que impusesse que o auxílio prosseguisse um objetivo de interesse comum nos acórdãos que cita. Com efeito, nos seus Acórdãos de 17 de setembro de 1980, Philip Morris Holland/Comissão (730/79, EU:C:1980:209, n.ºs 24 a 26), de 24 de fevereiro de 1987, Deufil/Comissão (310/85, EU:C:1987:96, n.º 18), e de 19 de setembro de 2002, Espanha/Comissão (C-113/00, EU:C:2002:507, n.º 67), ao salientar em substância que a Comissão goza de um poder de apreciação cujo exercício implica avaliações complexas de ordem económica e social (v. Acórdão de 8 de março de 2016, Grécia/Comissão, C-431/14 P, EU:C:2016:145, n.º 68), que devem ser efetuadas no contexto da União, o Tribunal de Justiça não declarou, como o salientou o advogado-geral nos n.ºs 65 a 71 das suas conclusões, que a Comissão devia verificar se o auxílio previsto prossegue um objetivo de interesse comum.

22 Quanto à prática da Comissão, importa observar que o Enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação (JO 2014, C 198, p. 1), as Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 (JO 2014, C 200, p. 1), as Orientações da [União Europeia] relativas à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais à implantação rápida de redes de banda larga (JO 2013, C 25, p. 1), bem como as Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020 (JO 2013, C 209, p. 1), invocados pela República da Áustria, não são aplicáveis às medidas em causa, uma vez que nenhum desses instrumentos visa auxílios destinados a apoiar a atividade de uma central nuclear.

23 Além disso, a República da Áustria refere-se a um documento da Comissão intitulado «Princípios comuns à apreciação económica da compatibilidade dos auxílios estatais nos termos do n.º 3 do artigo 87.º», que prevê um método de análise cuja primeira etapa consiste em averiguar se o auxílio em causa visa um objetivo de interesse comum claramente definido.

24 Todavia, mesmo admitindo que tal documento pudesse ser entendido como um enquadramento ou uma comunicação, que a Comissão, não pode, em princípio, desrespeitar, sob pena de poder ser sancionada, eventualmente, por violação de princípios gerais do direito, como a igualdade de tratamento ou a proteção da confiança legítima (v., neste sentido, Acórdão de 8 de março de 2016, Grécia/Comissão, C-431/14 P, EU:C:2016:145, n.º 69 e jurisprudência referida), importa considerar que, de qualquer modo, não pode, através desses instrumentos, reduzir indevidamente o âmbito do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, ao prever a aplicação desta disposição de uma maneira incompatível com o que foi exposto no n.º 20 do presente acórdão (v., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2008, Alemanha e o./Kronofrance, C-75/05 P e C-80/05 P, EU:C:2008:482, n.º 65).

25 Por outro lado, na medida em que a República da Áustria acusa o Tribunal Geral de se ter afastado da prática decisória da Comissão, importa recordar que é à luz do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE que se deve apreciar se um auxílio preenche ou não as condições de aplicação que essa disposição prevê, e não à luz da prática anterior da Comissão (Acórdão de 21 de julho de 2011, Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt/Comissão, C-459/10 P, não publicado, EU:C:2011:515, n.º 38).

26 Uma vez que o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE não exige que o auxílio previsto, para ser declarado compatível com o mercado interno, prossiga um objetivo de interesse comum, a primeira parte do primeiro fundamento é improcedente.



Quanto à segunda parte do primeiro fundamento

– Argumentos das partes

27 A República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, acusa o Tribunal Geral de ter declarado, no n.º 97 do acórdão recorrido, que, «[t]endo em conta o artigo 1.º, segundo parágrafo, e o artigo 2.º, alínea c), do Tratado Euratom, [...] a Comissão não cometeu um erro ao considerar que o Reino Unido tinha o direito de determinar a promoção da energia nuclear e, mais especificamente, de incentivar a criação de novas capacidades de produção de energia nuclear como um objetivo de interesse público na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE».

28 Sustenta, a este respeito, que o objetivo da promoção da energia nuclear através do auxílio à construção de centrais nucleares não resulta do Tratado Euratom e não é partilhado por todos os Estados-Membros. Nem o artigo 2.º, alínea c), do Tratado Euratom nem qualquer outra disposição deste Tratado mencionam auxílios de Estado ao investimento na energia nuclear e à construção de centrais nucleares. O Tribunal Geral fez uma interpretação seletiva deste artigo 2.º, alínea c), do Tratado Euratom ao perder de vista que esta disposição não visa a criação de novas capacidades de produção de energia nuclear, mas a criação de «instalações essenciais» e o «desenvolvimento da energia nuclear». Por conseguinte, a promoção da energia nuclear, no sentido de um auxílio à criação de novas capacidades de produção, não representa nem um interesse comum nem um interesse geral da União.

29 A Comissão, a República Checa, a República Francesa, a Hungria, a República da Polónia, a República Eslovaca e o Reino Unido alegam que esta parte do primeiro fundamento é improcedente.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

30 Como resulta da análise da primeira parte do primeiro fundamento, o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE não subordina a compatibilidade de um auxílio, ao abrigo dessa disposição, à condição de que o auxílio previsto prossiga um objetivo de interesse comum. Por este motivo, a segunda parte do primeiro fundamento é igualmente improcedente.

31 Por outro lado, esta parte também não pode proceder na medida em que sustenta que o Tratado Euratom não permite que a concessão de auxílios de Estado a favor da construção de centrais nucleares ou da criação de novas capacidades de produção de energia nuclear seja autorizada em aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE.

32 Com efeito, importa salientar, em primeiro lugar, que o Tratado Euratom e o Tratado FUE têm o mesmo valor jurídico, como ilustra o artigo 106.º-A, n.º 3, do Tratado Euratom, nos termos do qual as disposições do Tratado UE e do Tratado FUE não derogam as disposições do Tratado Euratom. Como salientou o advogado-geral nos n.ºs 37 e 38 das suas conclusões, dado que o Tratado Euratom é um Tratado setorial destinado ao desenvolvimento da energia nuclear, ao passo que o Tratado FUE tem objetivos muito mais amplos e confere à União numerosas competências em vários domínios e setores, as regras do Tratado FUE aplicam-se no setor da energia nuclear sempre que o Tratado Euratom não contenha regras específicas. Por conseguinte, uma vez que o Tratado Euratom não contém regras em matéria de auxílios de Estado, o artigo 107.º TFUE pode ser aplicado neste setor, como concluiu com toda a razão o Tribunal Geral, no n.º 73 do acórdão recorrido.

33 Em segundo lugar, o Tratado Euratom enuncia, no seu preâmbulo, que visa criar as condições para o desenvolvimento de uma poderosa indústria nuclear e prevê, no seu artigo 1.º, segundo parágrafo, que «[a] Comunidade tem como missão contribuir, pelo estabelecimento das condições necessárias à formação e crescimento rápido das indústrias nucleares, para a melhoria do nível de vida nos Estados-Membros e para o desenvolvimento das relações com os outros países». O artigo 2.º, alínea c), deste Tratado dispõe que, para o cumprimento da sua missão, a



Comunidade deve «[f]acilitar os investimentos e assegurar, designadamente encorajando as iniciativas das empresas, a criação das instalações essenciais ao desenvolvimento da energia nuclear da Comunidade». Por outro lado, os artigos 40.º e 41.º, lidos em conjugação com o ponto 11 do anexo II do referido Tratado, relativos aos investimentos no domínio nuclear, revelam que os investimentos em novas instalações ou a substituição de reatores nucleares de todos os tipos e para todos os usos estão previstos por este. Daqui decorre que os objetivos prosseguidos pelo Tratado Euratom englobam a construção de centrais nucleares ou a criação de novas capacidades de produção de energia nuclear, de modo que a concessão de auxílios estatais a seu favor não é contrária a estes objetivos.

Quanto à terceira parte do primeiro fundamento

– Argumentos das partes

34 A República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, acusa o Tribunal Geral de, no n.º 517 do acórdão recorrido, ter rejeitado o seu argumento segundo o qual os princípios da proteção do ambiente, da precaução, do poluidor-pagador e da sustentabilidade se opõem a que fossem concedidos auxílios estatais a favor da construção ou da exploração de uma central nuclear, com o fundamento de que tal interpretação não é conforme ao artigo 106.º-A, n.º 3, do Tratado Euratom.

35 Ao decidir desta forma, o Tribunal Geral contrariou as suas próprias considerações, que figuram no n.º 72 do acórdão recorrido, segundo as quais as disposições do Tratado Euratom constituem regras especiais em relação às disposições do Tratado FUE, ao negar a obrigação de ter em conta objetivos deste último sem explicar a disposição do Tratado Euratom que derrogam.

36 Uma vez que se considera que o artigo 107.º TFUE se aplica aos auxílios de Estado como as medidas em causa, outras disposições do Tratado FUE que fixam objetivos, como o da proteção do ambiente a que se referem os artigos 11.º e 194.º TFUE, devem igualmente ser aplicáveis e as suas exigências tomadas em consideração pela Comissão. Na medida em que o Tratado Euratom não fornece um instrumento específico para a prossecução dos objetivos de proteção do ambiente e de proteção da saúde, o Tribunal Geral devia ter tido em consideração esses objetivos e, em relação a estes, os princípios da precaução, do poluidor-pagador e da sustentabilidade para apreciar se as medidas em causa prosseguiram um objetivo de interesse comum, tendo em conta o artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual a proteção da saúde e do ambiente são objetivos essenciais.

37 Na sua réplica, a República da Áustria acrescenta que o objetivo que consiste em desenvolver a energia nuclear, enunciado no artigo 2.º do Tratado Euratom, deve ser aplicado em conformidade com as disposições do direito da União, em especial com as do Tratado FUE. Ora, este artigo, conforme interpretado pelo Tribunal Geral, está em contradição com os objetivos do Tratado FUE destinados a promover a eficiência energética e o desenvolvimento de fontes de energia novas e renováveis, a proteção do ambiente e da saúde, o princípio do poluidor-pagador, o princípio da precaução e o princípio da sustentabilidade.

38 A Comissão, a República Checa, a República Francesa, a Hungria, a República da Polónia, a República Eslovaca e o Reino Unido consideram que esta parte do primeiro fundamento é improcedente.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

39 Uma vez que o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE não subordina a compatibilidade de um auxílio, ao abrigo desta disposição, à condição de o auxílio previsto prosseguir um objetivo de interesse comum, como resulta da análise da primeira parte do primeiro fundamento, a terceira



parte deste fundamento é igualmente improcedente na medida em que, através dela, a República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, critica o Tribunal Geral por ter violado esta disposição ao não ter tomado em consideração os princípios da proteção do ambiente, da precaução, do poluidor-pagador e da sustentabilidade para avaliar se as medidas em causa prosseguiram um objetivo de interesse comum.

40 Além disso, na medida em que, com esta parte do primeiro fundamento, a República da Áustria sustenta, em substância, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao rejeitar, com base no artigo 106.º-A, n.º 3, do Tratado Euratom, o seu argumento segundo o qual os princípios da proteção do ambiente, da precaução, do poluidor-pagador e da sustentabilidade se opõem a que sejam concedidos auxílios de Estado a favor da construção ou da exploração de uma central nuclear, importa salientar que tais princípios não são enunciados neste Tratado. Em relação à proteção do ambiente, o referido Tratado, no seu capítulo III, intitulado «A proteção sanitária», contém apenas disposições relativas, nomeadamente, às normas de base relativas à proteção sanitária da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes, ao controlo permanente do grau de radioatividade da atmosfera, das águas e do solo, bem como ao controlo do cumprimento das normas de base. Em especial, o artigo 37.º, primeiro parágrafo, do mesmo Tratado prevê que «[o]s Estados-Membros devem fornecer à Comissão os dados gerais de todos os projetos de descarga de efluentes radioativos, seja qual for a sua forma, que permitam determinar se a realização desse projeto é suscetível[!] de implicar a contaminação radioativa das águas, do solo ou do espaço aéreo de outro Estado-Membro».

41 No entanto, não se pode deixar de observar que estas disposições não tratam de forma exaustiva as questões ambientais que dizem respeito ao setor da energia nuclear. Por conseguinte, o Tratado Euratom não se opõe à aplicação neste setor das regras do direito da União em matéria de ambiente.

42 Em especial, como alega, em substância, a República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, o artigo 106.º-A, n.º 3, do Tratado Euratom não pode afastar a aplicação, nomeadamente, do artigo 37.º da Carta, nos termos do qual «[t]odas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável», do artigo 11.º TFUE, segundo o qual as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável, e do artigo 194.º, n.º 1, TFUE, segundo o qual a política da União no domínio da energia deve ter em conta a exigência de preservação e melhoria do ambiente. Por conseguinte, esta exigência, expressa quer na Carta quer no Tratado FUE, assim como os princípios invocados pela República da Áustria, que daí decorrem, são aplicáveis no setor da energia nuclear (v., por analogia, Acórdão de 27 de outubro de 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, n.ºs 87 a 91).

43 O mesmo é válido para as disposições de direito derivado da União em matéria de ambiente. Assim se aplicam às centrais nucleares e aos outros reatores nucleares as disposições da Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1), que submetem determinados projetos a uma avaliação dos efeitos no ambiente (v., neste sentido, Acórdão de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, n.º 76).

44 Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que um auxílio de Estado que viole disposições ou princípios gerais do direito da União não pode ser declarado compatível com o mercado interno (v., neste sentido, Acórdão de 15 de abril de 2008, Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, n.ºs 50 e 51).

45 Daqui decorre que, uma vez que o artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE se aplica aos auxílios de Estado no setor da energia nuclear abrangidos pelo Tratado Euratom, um auxílio de Estado a



favor de uma atividade económica pertencente a esse setor, cujo exame revela que viola regras do direito da União em matéria de ambiente, não pode ser declarado compatível com o mercado interno em aplicação desta disposição.

46 Por conseguinte, foi de maneira errada que o Tribunal Geral, no n.º 517 do acórdão recorrido, julgou improcedente o argumento da República da Áustria segundo o qual os princípios da proteção do ambiente, da precaução, do poluidor-pagador e da sustentabilidade se opõem a que sejam concedidos auxílios de Estado a favor da construção ou da exploração de uma central nuclear, com o fundamento de que tal interpretação é contrária ao artigo 106.º-A, n.º 3, do Tratado Euratom.

47 Deve, no entanto, recordar-se que, se os fundamentos de um acórdão do Tribunal Geral revelarem uma violação do direito da União, mas o seu dispositivo tiver por base outros fundamentos de direito, se deve negar provimento ao recurso (v., neste sentido, Acórdãos de 9 de junho de 1992, *Lestelle/Comissão*, C-30/91 P, EU:C:1992:252, n.º 28; de 26 de março de 2009, *SELEX Sistemi Integrati/Comissão*, C-113/07 P, EU:C:2009:191, n.º 81; e de 18 de julho de 2013, *Comissão e o./Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, EU:C:2013:518, n.º 150).

48 Ora, há que salientar que, por um lado, o artigo 194.º, n.º 1, alíneas a) e b), TFUE prevê que, no âmbito do estabelecimento ou do funcionamento do mercado interno, a política da União no domínio da energia tem por objetivos assegurar o funcionamento do mercado da energia e a segurança do aprovisionamento energético da União. A este respeito, o Tribunal de Justiça já salientou que o artigo 194.º, n.º 1, alínea b), TFUE identifica a segurança do aprovisionamento energético da União como um dos objetivos fundamentais da política da União no domínio da energia (v. Acórdão de 29 de julho de 2019, *Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, n.º 156). Por outro lado, o artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE prevê que as medidas adotadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho não afetam o direito de os Estados-Membros determinarem as condições de exploração dos seus recursos energéticos, a sua escolha entre diferentes fontes energéticas e a estrutura geral do seu aprovisionamento energético, sem excluir que essa escolha possa incidir sobre a energia nuclear.

49 Assim, dado que a escolha da energia nuclear pertence, segundo estas disposições do Tratado FUE, aos Estados-Membros, afigura-se que os objetivos e os princípios do direito da União em matéria de ambiente e os objetivos prosseguidos pelo Tratado Euratom, recordados no n.º 33 do presente acórdão, não estão em contradição, de modo que, contrariamente ao que sustenta a República da Áustria, não se pode considerar que os princípios da proteção do ambiente, da precaução, do poluidor-pagador e da sustentabilidade se opõem, em todas as circunstâncias, a que sejam concedidos auxílios de Estado a favor da construção ou da exploração de uma central nuclear.

50 Daqui resulta que o erro de direito cometido pelo Tribunal Geral, identificado no n.º 46 do presente acórdão, não tem incidência na procedência da rejeição do argumento da República da Áustria referido no n.º 40 deste e, por conseguinte, no dispositivo do acórdão recorrido, de modo que a terceira parte do primeiro fundamento é irrelevante a este respeito.

51 Consequentemente, o primeiro fundamento do recurso deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento

52 Com o seu segundo fundamento, a República da Áustria alega que as medidas em causa foram erradamente consideradas compatíveis com o mercado interno em aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE. Com efeito, o Tribunal Geral definiu mal, no acórdão recorrido, a atividade económica pertinente, na aceção desta disposição, e não verificou a existência de uma deficiência do mercado.



Argumentos das partes

53 No âmbito da primeira parte deste fundamento, a República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, acusa o Tribunal Geral de ter considerado que a análise da compatibilidade de um auxílio incide menos sobre a atividade económica que beneficiou do auxílio do que sobre o interesse público prosseguido e de, assim, no n.º 105 do acórdão recorrido, ter salientado que a Comissão considerou que a construção de Hinkley Point C visava o desenvolvimento de uma atividade económica, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, apesar de esta instituição não ter, na decisão controvertida, procedido a uma delimitação da atividade promovida pelas medidas em causa e, assim, violado esta disposição. Além disso, o Tribunal Geral não expôs a sua apreciação sobre a questão de saber qual seria essa atividade, pelo que o acórdão recorrido padece de falta de fundamentação a este respeito.

54 Com a segunda parte do segundo fundamento, a República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, critica o Tribunal Geral por, nos n.ºs 139 e 144 do acórdão recorrido, ter considerado que a atividade económica em causa, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, era a promoção da energia nuclear e por ter assim limitado o exame da compatibilidade de um auxílio.

55 A atividade económica que deveria ter sido tomada em consideração para apreciar a compatibilidade das medidas em causa é, em seu entender, a produção de eletricidade, uma vez que a expressão «atividade económica» visa um grupo de empresas que fabrica produtos intermutáveis, que o Regulamento (UE) 2015/2282 da Comissão, de 27 de novembro de 2015, que altera o Regulamento (CE) n.º 794/2004 no que respeita aos formulários de notificação e fichas de informação (JO 2015, L 325, p. 1), menciona, por referência ao código NACE, este setor de atividade e não as centrais nucleares, que as derrogações, em matéria de auxílios de Estado, são de interpretação estrita, que as orientações da Comissão relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 preveem que os auxílios em apoio das energias renováveis devem contribuir para o desenvolvimento desse setor e que a Comissão baseia, em geral, a sua apreciação no mercado da eletricidade. Ora, se o Tribunal Geral tivesse apreciado as medidas em causa à luz da sua contribuição para o desenvolvimento do setor da produção de eletricidade, teria chegado a outra conclusão, nomeadamente quanto à questão de saber se o auxílio devia ser considerado admissível e proporcionado.

56 No âmbito da terceira parte do segundo fundamento, a República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, alega que o Tribunal Geral considerou erradamente, nos n.ºs 151 e 240 do acórdão recorrido, que a existência de uma deficiência do mercado não é uma condição indispensável à compatibilidade de um auxílio e que, no caso em apreço, sem a intervenção do Reino Unido, não teriam sido realizados em tempo útil investimentos em novas capacidades de produção de energia nuclear.

57 A Comissão e a República Eslovaca consideram que a primeira parte é inadmissível. Segundo a Comissão, esta parte não satisfaz as exigências segundo as quais o recurso deve indicar com precisão os números do acórdão recorrido que são criticados e conter uma exposição sumária, mas compreensível, dos fundamentos invocados. Além disso, alguns argumentos visam contestar a decisão controvertida e não o acórdão recorrido. Segundo a República Eslovaca, a referida parte aponta vícios da decisão controvertida que não podiam ser suscitados oficiosamente ou, consoante a forma como é entendida, mais não é do que a repetição de um argumento apresentado em primeira instância.

58 Quanto ao mérito, a Comissão, a República Checa, a República Francesa, a Hungria, a República da Polónia, a República Eslovaca e o Reino Unido alegam que o segundo fundamento é improcedente.



Apreciação do Tribunal de Justiça

59 No que respeita à admissibilidade da primeira parte do segundo fundamento, importa observar, antes de mais, que esta menciona o n.º 105 do acórdão recorrido. Estão, assim, preenchidos os requisitos do artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. Em seguida, embora a República da Áustria critique, em apoio desta parte, a Comissão por não ter precisado qual era a atividade económica promovida pelas medidas em causa, a referida parte visa, no seu conjunto, obter do Tribunal de Justiça a declaração de que o Tribunal Geral não salientou essa omissão que, em seu entender, constitui um vício que fere a decisão controvertida. Por último, com a mesma parte, a República da Áustria não invoca efetivamente um argumento novo, como resulta nomeadamente do n.º 139 do acórdão recorrido, mas destina-se a criticar juridicamente o mérito da resposta dada pelo Tribunal Geral ao seu argumento, o que é admissível no processo no Tribunal de Justiça (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2018, República Checa/Comissão, C-4/17 P, EU:C:2018:678, n.º 24 e jurisprudência referida). Daqui resulta que as exceções de inadmissibilidade invocadas pela Comissão e pela República Eslovaca devem ser julgadas improcedentes.

60 Quanto ao mérito, no que respeita, em primeiro lugar, às duas primeiras partes do segundo fundamento, resulta do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE que, para serem declarados compatíveis com o mercado interno ao abrigo desta disposição, os auxílios devem ser suscetíveis de facilitar o desenvolvimento de certas atividades ou regiões económicas. Tratando-se de verificar se um dado auxílio é suscetível de facilitar o desenvolvimento de uma atividade económica, esta disposição não impõe que se identifique o mercado de produtos no qual se inscreve essa atividade, uma vez que a identificação desse mercado só é pertinente para examinar se o auxílio previsto não altera as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum, que constitui a segunda condição à qual subordina a compatibilidade de um auxílio.

61 No caso em apreço, no n.º 105 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral constatou que a Comissão não tinha cometido um erro ao considerar que a construção de Hinkley Point C visava desenvolver uma atividade, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, ao salientar, nomeadamente, que resultava da decisão controvertida que esta construção visava substituir capacidades de produção de energia nuclear envelhecidas, cujo encerramento estava projetado, e que a tecnologia que devia ser utilizada nessa unidade era mais desenvolvida do que a utilizada nas centrais existentes.

62 Nos n.ºs 139 e 144 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral rejeitou os argumentos da República da Áustria segundo os quais, por um lado, a Comissão não tinha precisado que atividade económica, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, devia ser promovida pelas medidas em causa e, por outro, esta disposição e o artigo 2.º, alínea c), do Tratado Euratom exigiam um desenvolvimento de atividade e não apenas uma medida de substituição. Para o efeito, considerou que resultava do considerando 392 da decisão controvertida que a atividade promovida pelas medidas em causa consistia na promoção da energia nuclear, que esse objetivo e, mais especificamente, o de incitar as empresas a investir em novas capacidades de produção de energia nuclear cumpria as exigências dessas disposições e que o facto de essas novas capacidades deverem substituir capacidades de produção de energia nuclear envelhecidas não permitia concluir que o desenvolvimento, na aceção dessas disposições, não existia.

63 Embora o Tribunal Geral tenha evocado o objetivo das medidas em causa, resulta destes fundamentos do acórdão recorrido que declarou que a Comissão tinha considerado, sem incorrer em erro, que essas medidas eram suscetíveis de desenvolver a produção de energia nuclear, que constitui efetivamente uma atividade económica, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE.

64 Além disso, importa observar que, no n.º 231 do acórdão recorrido, não visado pelo presente recurso, o Tribunal Geral salientou que a Comissão tinha identificado o mercado liberalizado da



produção e do fornecimento de eletricidade como sendo o mercado afetado pelas medidas em causa e tinha concluído que essas medidas provocariam distorções da concorrência e uma alteração nas trocas comerciais. Daqui resulta que o Tribunal Geral examinou se a Comissão tinha identificado devidamente o mercado em causa para apreciar se a segunda condição prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE estava preenchida.

65 Ao decidir desta forma, o Tribunal Geral não cometeu, portanto, nenhum erro de direito e não violou o dever de fundamentação.

66 No que respeita, em segundo lugar, à terceira parte do segundo fundamento, importa salientar que, embora, no âmbito do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, a Comissão possa considerar necessário averiguar se o auxílio previsto permite sanar uma deficiência do mercado para apreciar a compatibilidade deste auxílio com o mercado interno, a existência dessa deficiência não constitui, no entanto, uma condição para declarar um auxílio compatível com o mercado interno nos termos desta disposição.

67 Por conseguinte, foi sem cometer um erro de direito que o Tribunal Geral considerou, no n.º 151 do acórdão recorrido, que, embora a existência de uma deficiência do mercado possa constituir um elemento relevante para declarar um auxílio de Estado compatível com o mercado interno, a inexistência dessa deficiência não implica necessariamente que as condições previstas no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE não estejam reunidas.

68 Do mesmo modo, foi sem cometer um erro de direito que, no n.º 240 desse acórdão, para julgar improcedentes os argumentos da República da Áustria e do Grão-Ducado do Luxemburgo segundo os quais a Comissão não podia concluir pela existência de uma deficiência do mercado, o Tribunal Geral salientou que essa disposição não contém nenhuma condição que imponha essa deficiência. Além disso, a apreciação do Tribunal Geral segundo a qual as considerações desenvolvidas pela decisão controvertida permitiam declarar que, sem a intervenção do Reino Unido, os investimentos em novas capacidades de produção de energia nuclear não teriam sido realizados em tempo útil constitui uma apreciação de ordem factual, que o Tribunal de Justiça, na inexistência de uma alegação de desvirtuação, não pode examinar no âmbito de um recurso (v., neste sentido, Acórdão de 4 de fevereiro de 2020, *Uniwersytet Wrocławski e Polónia/REA*, C-515/17 P e C-561/17 P, EU:C:2020:73, n.º 47).

69 Não sendo procedente nenhuma das suas partes, o segundo fundamento do recurso deve ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento

70 Com o seu terceiro fundamento, a República da Áustria alega que o Tribunal Geral, no acórdão recorrido, cometeu um erro de direito ao confirmar o exame da proporcionalidade das medidas em causa, que foi efetuado de forma insuficiente pela Comissão.

Quanto à primeira parte do terceiro fundamento

– Argumentos das partes

71 A República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, acusa o Tribunal Geral de ter limitado o exame da proporcionalidade das medidas em causa ao reduzir o objetivo de interesse público prosseguido por estas apenas ao objetivo da criação de novas capacidades de produção de energia nuclear, uma vez que a Comissão deveria ter examinado se e em que medida não existiam outros meios mais proporcionados para cobrir as necessidades de eletricidade no Reino Unido.

72 Assim, ao salientar, nos n.ºs 405, 413 e 507 do acórdão recorrido, que a construção de Hinkley Point C visava apenas limitar a queda da contribuição da energia nuclear para as necessidades de



eletricidade, e garantir um fornecimento mais elevado, o Tribunal Geral presumiu que este último só podia ser garantido por uma produção de base elevada de energia nuclear, ao passo que a situação dos países que garantem o seu fornecimento de eletricidade sem recorrer à energia nuclear prova que uma produção suficiente poderia ser obtida de outra forma.

73 Esta abordagem é arbitrária e viola o princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 20.º da Carta, uma vez que a proporcionalidade dos auxílios à produção de eletricidade a partir de energias renováveis é examinada pela Comissão não no âmbito do mercado das energias renováveis, mas no âmbito do mercado global da eletricidade.

74 A Comissão e a República Eslovaca consideram que esta parte do terceiro fundamento é inadmissível na medida em que visa pôr em causa apreciações de facto.

75 Quanto ao mérito, a Comissão, a República Checa, a República Francesa, a Hungria, a República Eslovaca e o Reino Unido alegam que esta parte é improcedente.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

76 No que respeita aos argumentos da República da Áustria relativos às considerações do acórdão recorrido segundo as quais, em substância, a construção de Hinkley Point C visa unicamente, para garantir a segurança do fornecimento de eletricidade, limitar a queda da contribuição da energia nuclear para as necessidades totais de eletricidade, que não podia ser compensada pela produção de energias renováveis, importa constatar que estes visam pôr em causa as apreciações de ordem factual efetuadas pelo Tribunal Geral e, por conseguinte, são inadmissíveis no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal Geral em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 68 do presente acórdão.

77 Quanto ao mérito, importa constatar que, no n.º 405 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral, no que respeita aos efeitos positivos das medidas em causa considerados pela Comissão, salientou que essas medidas faziam parte de um conjunto de medidas de política energética adotadas pelo Reino Unido no âmbito da reforma do mercado da eletricidade, que pretende alcançar a segurança do fornecimento, a diversificação das fontes e a descarbonização, que o Reino Unido necessita de novas capacidades de produção de energia capazes de fornecer cerca de 60 gigawatts, que, tendo em conta as previsões de encerramento de centrais nucleares e de centrais a carvão existentes, a construção de Hinkley Point C visava limitar a queda da contribuição da energia nuclear para as necessidades totais de eletricidade e que, segundo a Comissão, não é possível colmatar o futuro défice de capacidades de produção de energia causado, por um lado, pelo aumento da procura e, por outro, pelo encerramento de centrais nucleares e de centrais a carvão existentes, unicamente mediante o recurso às energias renováveis.

78 No n.º 413 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou igualmente que a Comissão concluiu que o carácter intermitente de muitas tecnologias de energias renováveis não permitia que elas fossem uma alternativa adequada a uma tecnologia de carga de base como a energia nuclear, que o equivalente da potência que devia ser fornecido por Hinkley Point C correspondia a 14 gigawatts de energia eólica terrestre ou a 11 gigawatts de energia eólica marítima e que era improvável que tais capacidades de produção de energia eólica pudessem ser construídas no calendário previsto para a construção de Hinkley Point C.

79 No n.º 507 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou que, segundo as indicações da Comissão, o projeto de construção de Hinkley Point C visava unicamente impedir uma queda drástica da contribuição da energia nuclear para as necessidades totais de eletricidade e que, atendendo ao direito do Reino Unido de determinar o seu cabaz energético e de manter a energia nuclear como uma fonte neste cabaz, que resulta do artigo 194.º, n.º 2, segundo parágrafo, TFUE assim como do artigo 1.º, segundo parágrafo, do artigo 2.º, alínea c), e do artigo 192.º, primeiro



parágrafo, do Tratado Euratom, a decisão de manter a energia nuclear na estrutura de fornecimento não pode ser considerada manifestamente excessiva face aos efeitos positivos que resultam das medidas em causa.

80 Resulta destas constatações e destas considerações que, contrariamente ao que sustenta a República da Áustria, o Tribunal Geral examinou a proporcionalidade das medidas em causa não à luz do objetivo único de criar novas capacidades de produção de energia nuclear, mas à luz das necessidades de fornecimento de eletricidade do Reino Unido, recordando com razão que este último é livre de determinar a composição do seu cabaz energético.

81 Daí resulta que a primeira parte do terceiro fundamento é parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.

Quanto à segunda parte do terceiro fundamento

– Argumentos das partes

82 A República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, acusa o Tribunal Geral de, nos n.ºs 468 e seguintes do acórdão recorrido, ter ignorado o valor de precedente da decisão controvertida ao apreciar, à semelhança da Comissão, os efeitos das medidas em causa de forma isolada e ao limitar o exame da proporcionalidade apenas às distorções de concorrência e alterações das trocas efetivamente demonstráveis causadas por essas medidas consideradas isoladamente.

83 A Comissão, a República Checa, a República Francesa, a Hungria, a República Eslovaca e o Reino Unido alegam que esta parte é desprovida de fundamento.

– Avaliação do Tribunal de Justiça

84 Importa recordar que, em conformidade com o artigo 108.º, n.º 3, TFUE, o procedimento de exame de um projeto relativo à instituição ou alteração de quaisquer auxílios, iniciado pela Comissão nos termos desta disposição, tem por objeto o projeto que lhe foi notificado. Para a aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, incumbe a esta instituição examinar se a segunda condição a que está subordinada a compatibilidade de um auxílio ao abrigo desta disposição está preenchida, averiguando se o auxílio previsto não altera as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum.

85 Daí resulta que o exame que deve ser efetuado por esta instituição incide unicamente sobre os efeitos do auxílio previsto, à luz das informações de que podia dispor no momento em que tomou a sua decisão (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2017, Comissão/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, n.º 70), e não se pode basear em especulações relativas ao valor de precedente da decisão que é chamada a tomar ou em outras considerações relativas aos efeitos cumulativos desse auxílio e de outros projetos de auxílio suscetíveis de intervir no futuro.

86 Por conseguinte, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao limitar o exame da proporcionalidade das medidas em causa apenas às distorções da concorrência e às alterações das trocas comerciais por elas causadas.

87 Daí resulta que a segunda parte do terceiro fundamento é improcedente.

Quanto à terceira parte do terceiro fundamento

– Argumentos das partes

88 A República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, acusa o Tribunal Geral de, nos n.ºs 470 e 499 do acórdão recorrido, ter julgado improcedente a sua alegação de que as medidas em causa conduzem a uma discriminação desproporcionada em relação às outras tecnologias, salientando que, no considerando 403 da decisão controvertida, a Comissão indicou



que o contrato diferencial não discriminava excessivamente as outras tecnologias, uma vez que estas últimas podiam ser apoiadas de forma satisfatória através do mesmo tipo de instrumento, exceto no que toca a adaptações que podem ser consideradas necessárias dadas as diferenças entre as tecnologias. Confirmando esta acusação, sustenta que o tratamento desigual, à luz do direito dos auxílios de Estado, de produtores de um mesmo produto, que são concorrentes no mesmo mercado, provoca distorções de concorrência estruturais e desmesuradas.

89 A República Eslovaca considera que esta parte do terceiro fundamento é inadmissível pelo facto de ser a repetição de um fundamento suscitado no Tribunal Geral, por ser demasiado geral e imprecisa, não expondo em que medida teria sido cometido um erro de direito, e por visar uma nova apreciação dos factos.

90 A Comissão, a República Checa, a República Francesa, a Hungria e o Reino Unido alegam que esta parte é improcedente.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

91 Segundo jurisprudência constante, resulta do artigo 256.º TFUE, do artigo 58.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 169.º, n.º 2, do Regulamento de Processo que um recurso de uma decisão do Tribunal Geral deve indicar de modo preciso os elementos contestados do acórdão cuja anulação é pedida, bem como os argumentos jurídicos que especificamente sustentam esse pedido. Não respeita esta exigência o recurso de uma decisão do Tribunal Geral que, sem sequer comportar uma argumentação especificamente destinada a identificar o erro de direito de que alegadamente padece o acórdão recorrido, se limita a reproduzir os fundamentos e os argumentos já invocados naquele Tribunal. Com efeito, esse recurso constitui, na realidade, um pedido de simples reapreciação da petição apresentada no Tribunal Geral, o que não é da competência do Tribunal de Justiça (Acórdão de 26 de janeiro de 2017, Villeroy & Boch/Comissão, C-625/13 P, EU:C:2017:52, n.º 69 e jurisprudência referida).

92 Ora, retomando a sua acusação apresentada no Tribunal Geral, a República da Áustria não expõe as razões pelas quais o Tribunal Geral cometeu um erro de direito nos n.ºs 470 e 499 do acórdão recorrido.

93 Por conseguinte, a terceira parte do terceiro fundamento é inadmissível.

Quanto à quarta parte do terceiro fundamento

– Argumentos das partes

94 A República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, acusa o Tribunal Geral de, nos n.ºs 515 e seguintes do acórdão recorrido, não ter procedido a um exame da proporcionalidade das medidas em causa ao não ponderar os efeitos positivos e os efeitos negativos das mesmas, nomeadamente as suas repercussões negativas no ambiente, que a Comissão era obrigada a tomar em consideração. A insuficiência da ponderação efetuada pelo Tribunal Geral resulta, nomeadamente, do facto de não ter em conta os custos de tratamento e de armazenamento dos resíduos nucleares, que constituem a necessária consequência da entrada em funcionamento da central nuclear e, na hipótese de o operador se ver exonerado desses custos, fazem parte do auxílio em causa. Por conseguinte, não são compreensíveis as razões pelas quais, no n.º 355 desse acórdão, as despesas relativas à gestão de resíduos não foram consideradas abrangidas pela decisão controvertida, nem a consideração exposta no n.º 359 do referido acórdão segundo a qual a República da Áustria não interpôs recurso de uma decisão da Comissão relativa à transferência dos resíduos nucleares.

95 A Comissão, a República Checa, a República Francesa, a Hungria, a República Eslovaca e o Reino Unido alegam que esta parte é improcedente.



– Apreciação do Tribunal de Justiça

96 Nos n.ºs 505 a 530 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral examinou e rejeitou todos os argumentos apresentados pela República da Áustria destinados a contestar a ponderação dos efeitos positivos e dos efeitos negativos das medidas em causa que foi efetuada pela Comissão na decisão controvertida. O argumento da República da Áustria segundo o qual o Tribunal Geral não procedeu a um exame da proporcionalidade das referidas medidas ao abster-se de ponderar os efeitos positivos e os efeitos negativos das mesmas não é, portanto, procedente.

97 Quanto ao argumento apresentado no Tribunal Geral segundo o qual a Comissão não teve suficientemente em conta os princípios da proteção do ambiente, da precaução, do poluidor-pagador e da sustentabilidade, o Tribunal Geral salientou, nos n.ºs 515 a 517 do acórdão recorrido, que, uma vez que as medidas em causa não visam especificamente realizar esses princípios, a Comissão não estava obrigada a tê-los em conta no âmbito da identificação das vantagens resultantes dessas medidas.

98 Recordou que, no âmbito da aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, a Comissão deve ponderar as vantagens das medidas em causa e o seu impacto negativo no mercado interno. Considerou, no entanto, que mesmo que a proteção do ambiente deva ser integrada na definição e na execução das políticas da União, designadamente as destinadas a estabelecer o mercado interno, não constitui propriamente uma das componentes deste mercado interno, definido como um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada.

99 Por conseguinte, considerou que, na identificação dos efeitos negativos das medidas em causa, a Comissão não tinha que ter em conta a medida em que estas eram desfavoráveis à realização desse princípio, o que é igualmente válido para os princípios da precaução, do poluidor-pagador e da sustentabilidade invocados pela República da Áustria.

100 A este respeito, importa recordar que, como resulta da análise da terceira parte do primeiro fundamento, a exigência de preservação e melhoria do ambiente, expressa nomeadamente no artigo 37.º da Carta e nos artigos 11.º e 194.º, n.º 1, TFUE, bem como as regras do direito da União em matéria de ambiente, são aplicáveis no setor da energia nuclear. Daqui resulta que, quando a Comissão verifica se um auxílio de Estado a favor de uma atividade económica pertencente a esse setor satisfaz a primeira condição prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, recordada no n.º 19 do presente acórdão, deve, como foi exposto nos n.ºs 44 e 45 deste último, verificar se a referida atividade não viola regras do direito da União em matéria de ambiente. Se concluir pela violação dessas regras, é obrigada a declarar o referido auxílio incompatível com o mercado interno sem qualquer outra forma de exame.

101 No entanto, quanto à questão de saber se esse auxílio de Estado satisfaz a segunda condição estabelecida no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, igualmente recordada no n.º 19 do presente acórdão, segundo a qual esse auxílio não deve alterar as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum, esta implica, como decidiu corretamente o Tribunal Geral, ponderar os efeitos positivos do auxílio previsto para o desenvolvimento das atividades que visa apoiar e os efeitos negativos que esse auxílio pode ter no mercado interno. Ora, o artigo 26.º, n.º 2, TFUE indica que este mercado «compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições dos Tratados». Por conseguinte, o exame da segunda condição prevista no artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE implica que a Comissão tome em consideração os efeitos negativos do auxílio de Estado na concorrência e nas trocas comerciais entre os Estados-Membros, mas não exige que sejam tomados em consideração eventuais efeitos negativos diferentes destes.



102 Por conseguinte, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito ao declarar que, na identificação dos efeitos negativos das medidas em causa, a Comissão não tinha que ter em conta até que ponto estas são desfavoráveis à realização dos princípios da proteção do ambiente, da precaução, do poluidor-pagador e da sustentabilidade invocados pela República da Áustria.

103 Por outro lado, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao rejeitar, no n.º 520 do acórdão recorrido, o argumento relativo ao facto de a Comissão não ter tido em consideração os custos de armazenamento dos resíduos nucleares referindo-se à conclusão que figura no n.º 355 desse acórdão, segundo a qual as medidas de auxílio declaradas compatíveis na decisão controvertida são unicamente relativas à construção e à exploração de uma central nuclear e não a um eventual auxílio de Estado destinado a cobrir as despesas relativas à gestão e ao armazenamento desses resíduos. Na medida em que, como salientou o Tribunal Geral no n.º 359 do referido acórdão, o Reino Unido só concedeu esse auxílio de Estado posteriormente à adoção da decisão controvertida, foi com razão que se concluiu nesse número que a concessão desse auxílio não podia entrar em linha de conta no exame da legalidade da decisão controvertida.

104 Daí resulta que a quarta parte do terceiro fundamento não é procedente. Por conseguinte, o terceiro fundamento de recurso deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quarto fundamento

105 Com o seu quarto fundamento, a República da Áustria alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao não considerar que as medidas em causa constituíam um auxílio ao funcionamento e que, por conseguinte, eram incompatíveis com o mercado interno.

Argumentos das partes

106 A República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, ao mencionar os n.ºs 612 e 613 do acórdão recorrido, acusa o Tribunal Geral de ter admitido que podiam ser declarados compatíveis com o mercado interno auxílios ao funcionamento como os previstos a favor de Hinkley Point C, ao considerar que a distinção entre os auxílios ao investimento e os auxílios ao funcionamento não era pertinente. Ora, estes últimos só são autorizados num mercado liberalizado de produtos a título excecional, por um período limitado; não contribuem para o desenvolvimento de uma atividade, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE e falseiam as condições das trocas comerciais no setor económico no qual são concedidos de maneira contrária ao interesse comum.

107 Além disso, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que a Comissão não é obrigada a fazer essa distinção fora do âmbito de aplicação do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente (JO 1994, C 72, p. 3), uma vez que esta consideração é contrária ao princípio da igualdade de tratamento.

108 A Comissão, a República Checa, a República Francesa, a Hungria, a República da Polónia, a República Eslovaca e o Reino Unido alegam que este fundamento é improcedente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

109 Importa observar que a República da Áustria só menciona, no âmbito deste fundamento, os n.ºs 612 e 613 do acórdão recorrido, nos quais o Tribunal Geral declarou que resultava do Acórdão de 26 de setembro de 2002, Espanha/Comissão (C-351/98, EU:C:2002:530, n.ºs 76 e 77), que o enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente, aplicável no processo que deu origem a esse acórdão, distinguia expressamente os auxílios ao investimento e os auxílios ao funcionamento e que a Comissão, que estava vinculada pelo referido enquadramento, tinha de qualificar o auxílio em causa em função das categorias previstas pelo referido enquadramento, mas que não resultava do referido acórdão que a Comissão tinha de se referir a estas categorias fora do âmbito de aplicação do enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente.



110 No entanto, estes números do acórdão recorrido não podem ser lidos independentemente dos n.ºs 575 a 609 desse acórdão que os precedem, contendo todos estes números os fundamentos pelos quais o Tribunal Geral julgou improcedente o fundamento da República da Áustria relativo ao facto de que a Comissão deveria ter qualificado as medidas em causa de «auxílios ao funcionamento incompatíveis com o mercado interno».

111 Este fundamento visava, como indicado no n.º 575 do referido acórdão, os considerandos da decisão controvertida nos quais a Comissão expôs que as medidas que implicavam um auxílio ao funcionamento eram, em princípio, incompatíveis nos termos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, mas que as medidas em causa deviam ser consideradas equivalentes a um auxílio ao investimento, uma vez que deviam permitir que a NNBG se compromettesse a investir na construção de Hinkley Point C. A Comissão considerou nomeadamente a este respeito que, «do ponto de vista da modelização financeira, o valor atual líquido dos pagamentos do preço de exercício podia ser considerado equivalente a um pagamento de montante fixo que permitisse à NNBG cobrir os custos da construção».

112 Nestes fundamentos, o Tribunal Geral salientou, antes de mais, nos n.ºs 579 e 580 do acórdão recorrido, que, segundo jurisprudência assente, os auxílios destinados à manutenção do statu quo ou a libertar uma empresa dos custos que deveria normalmente suportar no âmbito da sua gestão corrente ou das suas atividades normais não podem ser considerados compatíveis com o mercado interno, uma vez que não facilitam o desenvolvimento de uma atividade económica, na aceção do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE.

113 Em seguida, nos n.ºs 581 a 583 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral observou que a Comissão não tinha posto em causa esta jurisprudência, mas tinha considerado que não se aplicava às medidas em causa devido à especificidade do projeto e ao facto de essas medidas se destinarem a permitir que a NNBG se compromettesse a investir na construção de Hinkley Point C. Considerou que esta abordagem não era errada, uma vez que nada se opunha a que uma medida de auxílio que cumprisse os requisitos do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE fosse declarada compatível com o mercado interno ao abrigo dessa disposição, independentemente da questão de saber se deve ser qualificada de «auxílio ao investimento» ou de «auxílio ao funcionamento».

114 Por último, nos n.ºs 584 e 585 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou, nomeadamente, que as medidas em causa não podem ser consideradas auxílios que se limitam a manter um statu quo nem auxílios que se limitam a diminuir as despesas correntes e habituais de exploração que uma empresa teria sempre de suportar no âmbito da sua atividade normal, salientando que, sem elas, nenhum investimento em novas capacidades de produção de energia nuclear seria efetuado em tempo útil e que tinham um efeito de incentivo, diminuindo os riscos ligados aos investimentos com vista a assegurar a rentabilidade dos mesmos.

115 Mais especificamente, o Tribunal Geral rejeitou os argumentos da República da Áustria relativos ao contrato diferencial, declarando, nomeadamente, no n.º 589 do acórdão recorrido, que se tratava de um instrumento de cobertura dos riscos sob a forma de estabilizador dos preços, que oferece segurança e estabilidade dos rendimentos, e possui assim um efeito de incentivo aos investimentos, garantindo um nível de preços determinado e estável.

116 No n.º 593 desse acórdão, assinalou que o preço de exercício autorizado pela Comissão tinha em conta tanto o preço de construção de Hinkley Point C como os custos de exploração desta unidade, uma vez que «esses custos influenciam a rentabilidade do projeto e têm, assim, impacto no montante que o preço de exercício deve atingir para desencadear a decisão de investimento em novas capacidades de produção de energia nuclear».

117 Considerou igualmente, no n.º 594 do referido acórdão, que o facto de, ao fim de 15 anos e de 25 anos, o preço de exercício poder ser revisto e de serem tidos em conta os elementos relativos aos custos de exploração não punha em causa a ligação entre as medidas em questão e a



criação de novas capacidades de produção de energia nuclear, dado que, tendo em conta que os custos de exploração com base nos quais o preço de exercício foi calculado devem ser estimados ex ante e que a duração da exploração de Hinkley Point C será bastante longa, a possibilidade de tais revisões visa atenuar os riscos relativos aos custos a longo prazo para as duas partes, com vista a aumentar ou a diminuir o montante do preço de exercício garantido pelo contrato diferencial.

118 Ao rejeitar por estes motivos, nomeadamente, o fundamento que lhe foi apresentado, relativo ao facto de que a Comissão deveria ter qualificado as medidas em causa de auxílios ao funcionamento incompatíveis com o mercado interno, o Tribunal Geral não cometeu um erro de direito.

119 Com efeito, em primeiro lugar, o Tribunal Geral teve razão ao recordar que os auxílios ao funcionamento não podem, em princípio, preencher os requisitos de aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE, porque esses auxílios, uma vez que se limitam a conservar a situação existente ou a diminuir as despesas correntes e habituais de exploração que uma empresa teria sempre de suportar no âmbito da sua atividade normal, não podem ser considerados como sendo destinados a facilitar o desenvolvimento de uma atividade económica, e são suscetíveis de alterar as condições das trocas comerciais de maneira contrária ao interesse comum (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de novembro de 1990, Itália/Comissão, C-86/89, EU:C:1990:373, n.º 18; de 5 de outubro de 2000, Alemanha/Comissão, C-288/96, EU:C:2000:537, n.ºs 88 a 91; e de 21 de julho de 2011, Freistaat Sachsen e Land Sachsen-Anhalt/Comissão, C-459/10 P, não publicado, EU:C:2011:515, n.ºs 33 a 36).

120 Em segundo lugar, ao considerar, em substância, que a Comissão não tinha cometido um erro ao concluir que as medidas em causa permitiam à NNBG comprometer-se com a construção de Hinkley Point C e que, sem elas, a criação de novas capacidades de produção de energia nuclear não podia concretizar-se, o Tribunal Geral verificou devidamente que todas estas medidas eram suscetíveis de facilitar o desenvolvimento de uma atividade económica e não alteravam as condições das trocas comerciais de maneira que contrarie o interesse comum.

121 Em terceiro lugar, o Tribunal Geral não era obrigado, para proceder a essa verificação, a qualificar formalmente as medidas em causa de «auxílios ao investimento» ou de «auxílios ao funcionamento», como teria sido para apreciar o exame pela Comissão da compatibilidade de um auxílio ao qual era aplicável o enquadramento comunitário dos auxílios de Estado para a proteção do ambiente. De resto, resulta dos fundamentos do acórdão recorrido que a Comissão considerou que as medidas em causa deviam ser consideradas equivalentes a um auxílio ao investimento e que o Tribunal Geral confirmou essa apreciação.

122 Daqui resulta que o quarto fundamento do recurso é improcedente e deve, portanto, ser rejeitado.

Quanto ao quinto fundamento

123 Com o seu quinto fundamento, a República da Áustria alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, por um lado, ao definir os elementos do auxílio de forma insuficiente e, por outro, ao não declarar uma inobservância da Comunicação da Comissão relativa à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios estatais sob forma de garantias (JO 2008, C 155, p. 10, a seguir «Comunicação sobre as garantias»).

Quanto à primeira parte do quinto fundamento

– Argumentos das partes

124 A República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, acusa o Tribunal Geral de ter definido insuficientemente os elementos do auxílio. Ao referir-se aos n.ºs 251 e seguintes do acórdão recorrido, alega que, contrariamente ao que o Tribunal Geral afirma, não sustentou



que as medidas em causa não eram exatamente quantificáveis, mas que os elementos do auxílio foram insuficientemente determinados, e isto em violação de toda uma série de orientações e de regulamentos em matéria de auxílios de Estado como expôs na petição apresentada no Tribunal Geral.

125 Não é compreensível a razão pela qual estes regulamentos e orientações não são aplicáveis no caso em apreço, tendo em conta os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação. Esta indeterminação impede que se aprecie corretamente a proporcionalidade do auxílio e também não permite, uma vez que o orçamento inicial não é determinável, respeitar, em caso de aumento desse orçamento, a obrigação de efetuar uma nova notificação nos termos do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento (UE) 2015/1589 do Conselho, de 13 de julho de 2015, que estabelece as regras de execução do artigo 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (JO 2015, L 248, p. 9), lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 794/2004 da Comissão, de 21 de abril de 2004, relativo à aplicação do Regulamento (CE) n.º 659/1999 do Conselho que estabelece as regras de execução do artigo 93.º do Tratado CE (JO 2004, L 140, p. 1), em virtude dos quais um aumento de 20 % do orçamento inicial aprovado pela Comissão conduz a uma alteração do auxílio. A conclusão do Tribunal Geral, no n.º 361 do acórdão recorrido, segundo a qual a eventual concessão de auxílios de Estado suplementares não é objeto da decisão controvertida é, portanto, errada.

126 A República da Áustria alega, além disso, que o caráter indeterminável dos custos de tratamento e de armazenamento dos resíduos nucleares e a medida de auxílio em caso de encerramento antecipado da central nuclear de Hinkley Point demonstram que os elementos do auxílio não estavam determinados. Quanto à medida de auxílio em caso de encerramento antecipado, o n.º 279 do acórdão recorrido confirma que as modalidades exatas do mecanismo de compensação não eram conhecidas da Comissão à data da adoção da decisão controvertida e que esta instituição não dispunha, portanto, de informações que confirmassem a impossibilidade de qualquer sobrecompensação, a qual nunca poderia ser excluída. Este fundamento deveria ter conduzido, por si só, à rejeição das medidas em causa.

127 A Comissão alega que o argumento da República da Áustria relativo à aplicabilidade dos diversos regulamentos e orientações é inadmissível, uma vez que a República da Áustria não fornece o menor indício da natureza do erro de direito que foi cometido. São igualmente inadmissíveis, em seu entender, os outros argumentos apresentados, uma vez que não foram invocados no Tribunal Geral. A República Eslovaca considera igualmente que estes argumentos são inadmissíveis, quer porque reiteram argumentos apresentados no Tribunal Geral, quer porque são demasiado gerais e imprecisos.

128 A Comissão, a República Francesa, a Hungria e o Reino Unido alegam que esta parte do quinto fundamento é, em todo o caso, improcedente.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

129 Antes de mais, importa observar que a República da Áustria tinha, no n.º 113 da sua petição apresentada no Tribunal Geral, alegado que, «[n]a falta de determinação suficiente do elemento do auxílio, é, no final, não só o montante das diferentes medidas de auxílio mas também o montante do equivalente-subvenção bruto de todos os auxílios que permanecem incertos», de modo que a priori era impossível à Comissão verificar a compatibilidade das medidas em causa com o mercado interno. Por conseguinte, não se afigura que o Tribunal Geral tenha desvirtuado o seu argumento ao salientar, no n.º 247 do acórdão recorrido, que a República da Áustria alegava, em substância, que só após ter quantificado o montante exato do equivalente-subvenção das medidas em causa é que a Comissão se poderia pronunciar sobre a compatibilidade destas com o mercado interno em aplicação do artigo 107.º, n.º 3, alínea c), TFUE.



130 Em seguida, o argumento da República da Áustria segundo o qual a determinação insuficiente do auxílio implica a violação de «toda uma série de orientações e de regulamentos», já exposto na sua petição apresentada no Tribunal Geral, deve ser julgado inadmissível, pelos motivos expostos no n.º 91 do presente acórdão. Com efeito, o presente recurso remete para a argumentação exposta a este respeito no Tribunal Geral e não identifica com precisão os erros de direito que este teria cometido. O mesmo se diga do argumento segundo o qual é impossível apreciar corretamente a proporcionalidade de um auxílio se os seus elementos não foram suficientemente determinados, na medida em que não são indicados de modo preciso os elementos criticados do acórdão recorrido.

131 É igualmente inadmissível o argumento da República da Áustria relativo à alteração a um auxílio existente e baseado numa violação do artigo 1.º, alínea c), do Regulamento 2015/1589, lido em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 794/2004, uma vez que este argumento não tinha sido invocado no Tribunal Geral (v., neste sentido, Acórdãos de 19 de julho de 2012, *Alliance One International e Standard Commercial Tobacco/Comissão*, C-628/10 P e C-14/11 P, EU:C:2012:479, n.º 111, e de 28 de julho de 2016, *Tomana e o./Conselho e Comissão*, C-330/15 P, não publicado, EU:C:2016:601, n.º 33).

132 Além disso, a República da Áustria não criticou no seu recurso o n.º 266 do acórdão recorrido, no qual o Tribunal Geral recordou que a autorização dada pela Comissão era apenas relativa ao projeto tal como lhe foi notificado e que qualquer alteração posterior suscetível de influenciar a avaliação da compatibilidade das medidas em causa com o mercado interno devia ser objeto de uma nova notificação.

133 A República da Áustria visa, neste contexto, o n.º 361 do acórdão recorrido, no qual o Tribunal Geral fundamentou a rejeição do seu argumento segundo o qual os auxílios suplementares a favor de Hinkley Point C poderiam eventualmente ser concedidos sob a forma de uma garantia pública no futuro. Todavia, por um motivo análogo ao exposto no n.º 103 do presente acórdão, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao salientar que este argumento não era suscetível de pôr em causa a legalidade da decisão controvertida e não podia, portanto, ser tido em conta no âmbito do recurso que lhe foi submetido, cujo único objeto era o pedido de anulação dessa decisão relativa às medidas em causa.

134 Do mesmo modo, como foi constatado no referido n.º 103, o Tribunal Geral não cometeu nenhum erro de direito ao rejeitar o argumento relativo ao caráter indeterminável dos custos de tratamento e de armazenamento dos resíduos nucleares, salientando, no n.º 355 do acórdão recorrido, que as medidas de auxílio declaradas compatíveis pela Comissão são unicamente relativas ao contrato diferencial, ao acordo do secretário de Estado, bem como à garantia de crédito, e que a decisão controvertida não visa um eventual auxílio estatal concedido pelo Reino Unido para cobrir as despesas relativas à gestão e ao armazenamento desses resíduos.

135 Por último, quanto ao argumento relativo à medida de auxílio em caso de encerramento antecipado da central nuclear de Hinkley Point e a uma eventual sobrecompensação, a República da Áustria não demonstra que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao salientar, no n.º 279 do acórdão recorrido, depois de ter admitido que as modalidades exatas do mecanismo de compensação não eram conhecidas pela Comissão à data da adoção da decisão controvertida, que a Comissão se limitava a autorizar nesta o projeto notificado pelo Reino Unido e que, na hipótese em que, posteriormente a essa decisão, o Reino Unido decidisse pagar uma compensação superior ao montante necessário para compensar uma privação de propriedade, tratar-se-ia de uma vantagem que não estaria abrangida pela referida decisão e que, por isso, deveria ser notificada à Comissão.

136 Daí resulta que a primeira parte do quinto fundamento é parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente.



Quanto à segunda parte do quinto fundamento

– Argumentos das partes

137 A República da Áustria, apoiada pelo Grão-Ducado do Luxemburgo, acusa o Tribunal Geral de, no n.º 309 do acórdão recorrido, ter deixado em suspenso a questão de saber se a Comissão devia aplicar a Comunicação sobre as garantias, limitando-se a sugerir que, de qualquer forma, os critérios dessa comunicação tinham sido respeitados.

138 A secção 4.2 da Comunicação sobre as garantias impõe, em todo o caso, que se quantifique o elemento de auxílio na garantia concedida, ou seja, a vantagem assim proporcionada ao beneficiário. Por conseguinte, é incompreensível a apreciação do Tribunal Geral, no n.º 300 do acórdão recorrido, segundo a qual a garantia de crédito estava sujeita às condições habituais de mercado. O Tribunal Geral derogou a jurisprudência relativa ao benefício concedido, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

139 A República da Áustria remete, igualmente, para as secções 3.2 e 4.1 da Comunicação sobre as garantias, nos termos das quais, perante garantias particulares, a Comissão deve verificar se o mutuário não se confronta com dificuldades financeiras, na aceção das Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação a empresas em dificuldade (JO 2004, C 244, p. 2, a seguir «Orientações sobre as empresas em dificuldade»). Dado que, no caso em apreço, não estão reunidas as condições de conformidade com essas orientações, a Comissão não podia ter declarado a garantia de crédito compatível com o mercado interno. Em vez de salientar este erro, o Tribunal Geral, no n.º 338 do acórdão recorrido, inverteu o ónus da prova ao salientar que a República da Áustria e o Grão-Ducado do Luxemburgo não tinham exposto em que medida a EDF passava por dificuldades financeiras.

140 Além da determinação do elemento de auxílio, a Comunicação sobre as garantias prevê, na sua secção 4.1.b, que a garantia pública deve respeitar a um montante máximo estabelecido e ser limitada no tempo. O acórdão recorrido está igualmente viciado por um erro de direito a este respeito.

141 A Comissão considera que esta parte é inadmissível, não permitindo compreender em que é que o Tribunal Geral cometeu erros de direito suscetíveis de implicar a anulação do acórdão recorrido.

142 Em todo o caso, a Comissão, a República Francesa, a Hungria, a República Eslovaca e o Reino Unido consideram que esta parte é improcedente.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

143 Importa observar que, no n.º 309 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral salientou que, «independentemente da questão de saber se, no caso em apreço, a Comissão tinha que ter em conta os critérios previstos na Comunicação sobre as garantias, os argumentos apresentados pelo Grão-Ducado do Luxemburgo e pela República da Áustria são improcedentes pelas razões apresentadas em seguida». Estas razões estão expostas nos n.ºs 310 a 349 do acórdão recorrido, nos quais o Tribunal Geral respondeu ponto por ponto a todos os argumentos apresentados destinados a demonstrar que a Comissão não tinha observado essa comunicação.

144 Ora, entre estes números, o recurso visa apenas o n.º 338 desse acórdão, no qual o Tribunal Geral salientou que os elementos de prova apresentados pela República da Áustria e pelo Grão-Ducado do Luxemburgo não eram suscetíveis de demonstrar que a EDF passava por dificuldades financeiras, na aceção do n.º 9 das Orientações sobre as empresas em dificuldade, e que, por conseguinte, havia que julgar improcedente o argumento destes Estados-Membros segundo o qual, devido ao facto de a EDF ser uma empresa em dificuldade, a Comissão devia ter considerado que o elemento de auxílio incluído na garantia de crédito era tão elevado como o montante efetivamente coberto pela referida garantia.



145 Afigura-se, assim, que o primeiro argumento da República da Áustria, segundo o qual o Tribunal Geral deixou em suspenso a questão de saber se a Comissão devia aplicar a Comunicação sobre as garantias, não é procedente, na medida em que, não obstante, o Tribunal Geral examinou todos os argumentos relativos à inobservância desta comunicação e as respostas que deu a estes argumentos, com exceção da constante do n.º 338 do acórdão recorrido, não são criticadas.

146 No n.º 300 do acórdão recorrido, referido no segundo argumento da República da Áustria, o Tribunal Geral rejeitou o argumento deste Estado-Membro segundo o qual a Comissão tinha cometido um erro ao ter em conta, na apreciação do risco de insucesso do projeto com vista à fixação de uma taxa de garantia adequada, os efeitos do contrato diferencial e do acordo do secretário de Estado. Salientou, em substância, que nada se opunha à tomada em consideração desses efeitos, uma vez que as medidas em causa formavam uma unidade e os seus efeitos, nomeadamente o fluxo de receitas garantido pelo contrato diferencial, eram elementos pertinentes para a análise da probabilidade do risco de insucesso do projeto.

147 Ora, não se pode deixar de observar que este argumento assenta numa leitura errada do acórdão recorrido, na medida em que o n.º 300 deste não menciona que, apesar da tomada em consideração do contrato diferencial e do acordo do secretário de Estado, a garantia de crédito estava sujeita às condições habituais de mercado.

148 Quanto ao terceiro argumento da República da Áustria, segundo o qual o Tribunal Geral não declarou que a Comissão tinha cometido um erro de direito, à luz da Comunicação sobre as garantias, que impõe averiguar se o mutuário não se confronta com dificuldades financeiras na aceção das Orientações sobre as empresas em dificuldade, e tinha invertido, a este respeito, o ónus da prova no n.º 338 do acórdão recorrido, importa observar que, por um lado, as partes dessa comunicação em que esse Estado-Membro se baseia não dizem respeito à apreciação da compatibilidade de um auxílio com o mercado interno, mas à existência de auxílio de Estado.

149 Por outro lado, o referido n.º 338 desse acórdão, o único visado pela República da Áustria em apoio deste argumento, mais não faz do que concluir a análise, efetuada nos n.ºs 323 a 337 desse acórdão, das alegações da República da Áustria e do Grão-Ducado do Luxemburgo segundo as quais os elementos de prova que apresentaram pela primeira vez no decurso do processo no Tribunal Geral demonstram que a EDF se confrontava com dificuldades financeiras. Ora, ao concluir, depois de os ter analisado, que esses elementos de prova não podiam demonstrar que a EDF se confrontava com dificuldades financeiras, na aceção do n.º 9 das Orientações sobre as empresas em dificuldade, o Tribunal Geral não inverteu o ónus da prova como alega a República da Áustria. Por conseguinte, este argumento é improcedente.

150 Quanto ao último argumento da República da Áustria, segundo o qual uma garantia pública deve incidir sobre um montante máximo determinado e ser limitada no tempo, importa salientar que é inadmissível, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 91 do presente acórdão, na medida em que não indica de modo preciso os elementos criticados do acórdão cuja anulação é pedida.

151 Daí resulta que a segunda parte do quinto fundamento é parcialmente inadmissível e parcialmente improcedente. Consequentemente, este quinto fundamento do recurso deve ser julgado improcedente.

152 Atendendo as todas as considerações expostas, há que negar provimento ao recurso.

Quanto às despesas

153 Nos termos do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, aplicável ao processo de recurso de decisão do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.



154 No caso em apreço, tendo a Comissão pedido a condenação da República da Áustria nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la a suportar, além das suas próprias despesas relativas ao recurso, as despesas efetuadas pela Comissão.

155 O artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, deste, prevê que os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas. Por conseguinte, a República Checa, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, a Hungria, a República da Polónia, a República Eslovaca e o Reino Unido suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A República da Áustria é condenada a suportar, além das suas próprias despesas relativas ao recurso, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia.

3) A República Checa, a República Francesa, o Grão-Ducado do Luxemburgo, a Hungria, a República da Polónia, a Roménia, a República Eslovaca e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte suportarão as suas próprias despesas.

Assinaturas»

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 25 de junho de 2020, processo C-24/19, EU:C:2020:503 (A e o. contra Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen) - Reenvio prejudicial — Diretiva 2001/42/CE — Avaliação dos efeitos no ambiente — Licença de urbanização para implantação e exploração de parques eólicos — Artigo 2.º, alínea a) — Conceito de “planos e programas” — Condições para a concessão da licença estabelecidas por um decreto e uma circular — Artigo 3.º, n.º 2, alínea a) — Atos nacionais que definem um quadro no qual a execução de projetos poderá vir a ser autorizada — Falta de avaliação ambiental — Manutenção dos efeitos dos atos nacionais e das autorizações concedidas com base nesses atos depois de ter sido declarada a sua não conformidade com o direito da União — Requisitos:

Resumo do acórdão, disponível em [https://curia.europa.eu/juris/document/docu- ment.jsf?text=&docid=227755&pageIn- dex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7140347](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227755&pageIn- dex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7140347):

«Um decreto e uma circular que fixam as condições gerais para a emissão de licenças de urbanização para implantação e exploração de turbinas eólicas devem, eles próprios, ser objeto de uma avaliação ambiental prévia

Com o Acórdão A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele) (C-24/19), proferido em 25 de junho de 2020, o Tribunal de Justiça, reunido em Grande Secção, pronunciou-se sobre a interpretação da Diretiva 2001/42 relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente - JO 2001, L 197, p. 30), fornecendo importantes precisões sobre as medidas sujeitas à avaliação imposta por esta diretiva, bem como sobre as consequências que resultam de uma falta de avaliação.

O Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se sobre este pedido de interpretação no âmbito de um litígio que opõe residentes num local situado próximo da autoestrada E40 no território dos municípios de Aalter e de Nevele, previsto para acolher um parque eólico ao Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (funcionário do urbanismo regional do Departamento do Ordenamento do Território da Flandres, província da Flandres Oriental, Bélgica) acerca da emissão por essa autoridade de uma



licença de urbanização para a implantação e exploração de cinco turbinas eólicas (a seguir «licença controvertida»). A emissão, em 30 de novembro de 2016, da licença controvertida tinha sido subordinada, nomeadamente, ao respeito de certas condições estabelecidas nas disposições de um decreto do Governo da Flandres e de uma circular sobre a implantação e exploração de turbinas eólicas.

Em apoio do recurso de anulação da licença controvertida interposto no Raad voor Vergunningsbetwistingen (Conselho do Contencioso das Licenças, Bélgica) (a seguir «órgão jurisdicional nacional»), os recorrentes invocaram, nomeadamente, a violação da Diretiva 2001/42, por considerarem que o decreto e a circular com base nos quais a licença tinha sido emitida não tinham sido objeto de uma avaliação ambiental. O autor da licença controvertida considerava, pelo contrário, que o decreto e a circular em causa não deviam ser objeto de tal avaliação.

No seu acórdão hoje proferido, o Tribunal de Justiça recordou que a Diretiva 2001/42 abarca os planos e programas, bem como as respetivas alterações, elaboradas ou adotadas por uma autoridade de um Estado-Membro, desde que «exigidos por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas» (Artigo 2.º, alínea a), da Diretiva 2001/42). Além disso, subordina a obrigação de submeter um plano ou um programa específico a uma avaliação ambiental à condição de o plano ou o programa ao facto de serem suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente (Artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2001/42).

Em primeiro lugar, no que respeita ao conceito de «planos e programas exigidos por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas», o Tribunal de Justiça declarou que são abrangidos por este conceito, um decreto e uma circular, adotados pelo governo de uma entidade federada de um Estado-Membro, que contêm várias disposições relativas à instalação e à exploração de turbinas eólicas.

Com efeito, resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que devem ser considerados «exigidos», na aceção e em aplicação da Diretiva 2001/42, os planos e os programas cuja adoção está enquadrada por disposições legislativas ou regulamentares nacionais, que determinam as autoridades competentes para os adotar, bem como o seu procedimento de elaboração (Acórdãos do Tribunal de Justiça de 22 de março de 2012, *Inter-Environnement Bruxelles e o.* (C-567/10, EU:C:2012:159, n.º 31); de 7 de junho de 2018, *Thybaut e o.* (C-160/17, EU:C:2018:401, n.º 43); e de 12 de junho de 2019, *Terre wallonne* (C-321/18, EU:C:2019:484, n.º 34)). Deste modo, uma medida deve ser considerada «exigida» quando o poder de adotar essa medida tem a sua base jurídica numa disposição especial, mesmo que não exista nenhuma obrigação propriamente dita de elaborar essa medida (Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de junho de 2018, *Inter-Environnement Bruxelles e o.* (C-671/16, EU:C:2018:403, n.ºs 38 a 40)).

Convidado pelo órgão jurisdicional de reenvio e pelo Governo do Reino Unido a reconsiderar esta jurisprudência, o Tribunal de Justiça sublinhou, antes de mais, que limitar o requisito previsto no artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva 2001/42 apenas aos «planos e programas» cuja adoção é obrigatória poderia conferir a este conceito um alcance marginal e não permitiria preservar o efeito útil desta disposição. Com efeito, segundo o Tribunal de Justiça, tendo em conta a diversidade das situações e a heterogeneidade das práticas das autoridades nacionais, a adoção de planos ou de programas e as suas alterações não são frequentemente impostas de modo geral, nem deixadas inteiramente ao critério das autoridades competentes. Além disso, o nível elevado de proteção do ambiente que a Diretiva 2001/42 visa assegurar ao sujeitar os planos e os programas suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente a uma avaliação ambiental, responde às exigências dos Tratados e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em matéria de proteção e melhoria do ambiente (Artigo 3.º, n.º 3, TUE, artigo 191.º, n.º 2, TFUE e artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais). Ora, esses objetivos poderiam ficar comprometidos por uma interpretação restritiva, que permitisse a um Estado-Membro subtrair-se à



obrigação de avaliação ambiental ao evitar tornar obrigatória a adoção dos planos ou programas. Por último, o Tribunal de Justiça salientou que a interpretação ampla do conceito de «planos e programas» estava em conformidade com os compromissos internacionais da União (Tal como resultam, nomeadamente, do artigo 2.º, n.º 7, da Convenção relativa à avaliação dos impactes ambientais num contexto transfronteiras, assinada em Espoo (Finlândia), em 26 de fevereiro de 1991).

Seguidamente, o Tribunal de Justiça examinou a questão de saber se o decreto e a circular em causa cumpriam o requisito previsto no artigo 2.º, alínea a), segundo travessão, da Diretiva 2001/42. A este respeito, salientou que o decreto tinha sido adotado pelo Governo da Flandres, enquanto poder executivo de uma entidade federada, no âmbito de uma habilitação legislativa. Além disso, a circular, que visa enquadrar o poder de apreciação das autoridades competentes, emana igualmente do Governo da Flandres e altera, desenvolvendo-as ou derogando, as disposições desse decreto, sem prejuízo das verificações que incumbem ao órgão jurisdicional nacional efetuar quanto à sua natureza jurídica exata e ao seu teor preciso. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça concluiu que o decreto e, sem prejuízo dessas verificações, a circular eram abrangidos pelo conceito de «planos e programas», na medida em que deviam ser considerados «exigidos» na aceção da Diretiva 2001/42.

Em segundo lugar, no que se refere à questão de saber se o decreto e a circular deviam ser submetidos a uma avaliação ambiental em aplicação da Diretiva 2001/42, por serem suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, o Tribunal de Justiça declarou que esses atos, que contêm várias disposições relativas à instalação e exploração de turbinas eólicas, entre as quais medidas relativas à projeção de sombra, à segurança e às normas de ruído, se incluíam entre os atos que deviam ser objeto de tal avaliação.

A este respeito, o Tribunal de Justiça considerou que as prescrições constantes do decreto e da circular em causa acerca da instalação e exploração de turbinas eólicas revestiam uma importância e uma extensão suficientemente significativas para determinar as condições a que estava sujeita a emissão de uma licença para a implantação e exploração de parques eólicos, cujos efeitos no ambiente são inegáveis. Precisou que tal interpretação não pode ser posta em causa pela natureza jurídica específica da circular.

Em terceiro e último lugar, no que respeita à possibilidade de manter os efeitos desses atos e da licença, adotados em violação da Diretiva 2001/42, o Tribunal de Justiça recordou que os Estados-Membros são obrigados a eliminar as consequências ilícitas de tal violação do direito da União. Sublinhou que, tendo em conta o imperativo de uma aplicação uniforme do direito da União, apenas ele podia, a título excecional e por considerações imperiosas de interesse geral, conceder a suspensão provisória do efeito de exclusão associado à disposição de direito da União violada, desde que uma regulamentação nacional habilite o órgão jurisdicional nacional a manter certos efeitos de tais atos no âmbito do litígio que lhe foi submetido. Consequentemente, o Tribunal de Justiça declarou que, numa situação como a do caso em apreço, o órgão jurisdicional nacional só podia manter os efeitos do decreto e da circular, bem como da licença emitida com base nos mesmos, se o direito interno a isso o autorizar no âmbito do litígio que lhe foi submetido, e no caso de a anulação dessa licença ser suscetível de ter repercussões significativas no abastecimento em eletricidade, neste caso na Bélgica, e unicamente durante o período de tempo estritamente necessário para sanar essa ilegalidade, o que, se for caso disso, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.



Ano de 2019:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Oitava Secção) de 5 de dezembro de 2019, processo C-642/18, EU:C:2019:1051 (Comissão Europeia contra Reino de Espanha) - Incumprimento de Estado — Diretiva 2008/98/CE — Artigos 30.º e 33.º — Planos de gestão de resíduos — Comunidades autónomas das ilhas Baleares e das ilhas Canárias (Espanha) — Obrigação de revisão — Obrigação de informar a Comissão — Falta de notificação para cumprir válida — Envio prematuro da notificação para cumprir — Inadmissibilidade:

«Acórdão

1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao não ter revisto os planos de gestão de resíduos previstos pela Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (JO 2008, L 312, p. 3), no que respeita às comunidades autónomas das ilhas Baleares e das ilhas Canárias e ao não a ter oficialmente informado da revisão desses planos, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força, respetivamente, do artigo 30.º, n.º 1, e do artigo 33.º, n.º 1, desta diretiva.

Quadro jurídico

2 O artigo 28.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98 prevê:

«Os Estados-Membros asseguram que as respetivas autoridades competentes elaborem, nos termos dos artigos 1.º, 4.º, 13.º e 16.º, um ou mais planos de gestão de resíduos.

Esses planos, isoladamente ou articulados entre si, devem abranger todo o território geográfico do Estado-Membro em causa.»

3 O artigo 30.º, n.º 1, desta diretiva dispõe:

«Os Estados-Membros asseguram que os planos de gestão de resíduos e os programas de prevenção de resíduos sejam avaliados pelo menos de seis em seis anos e, se necessário, revistos em conformidade com os artigos 9.º e 11.º, se for caso disso.»

4 O artigo 33.º, n.º 1, da referida diretiva tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros informam a Comissão dos planos de gestão de resíduos e dos programas de prevenção de resíduos a que se referem os artigos 28.º e 29.º, uma vez aprovados, e de quaisquer revisões substanciais dos mesmos planos e programas.»

5 Nos termos do artigo 40.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98, o prazo para a transposição desta diretiva foi fixado para 12 de dezembro de 2010, ou seja, dois anos após a sua entrada em vigor em 12 de dezembro de 2008.

Procedimento pré-contencioso

6 Em 18 de novembro de 2016, a Comissão enviou uma carta de notificação para cumprir ao Reino de Espanha, na qual alegava que este não tinha adotado nem revisto os planos de gestão de resíduos das comunidades autónomas de Aragão, das ilhas Baleares, das ilhas Canárias, da Cantábria, de Castela-La Mancha, da Catalunha, da Estremadura, da Galiza, de La Rioja, de Madrid, de Múrcia, de Navarra e da cidade autónoma de Ceuta e, conseqüentemente, não lhe tendo notificado estes planos, o Reino de Espanha tinha violado o artigo 28.º, n.º 1, o artigo 30.º, n.º 1, e o artigo 33.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98.

7 O Reino de Espanha respondeu a esta carta de notificação para cumprir por carta de 18 de janeiro de 2017.



8 Em 14 de julho de 2017, a Comissão emitiu um parecer fundamentado no qual concluiu que o Reino de Espanha continuava a não cumprir as obrigações que lhe incumbiam, em aplicação da Diretiva 2008/98, no que respeita às comunidades autónomas de Aragão, das ilhas Baleares, das ilhas Canárias, de Madrid e da cidade autónoma de Ceuta e instou esse Estado-Membro a adotar as medidas necessárias no prazo de dois meses a contar da receção desse parecer fundamentado, a saber, em 14 de setembro de 2017.

9 O Reino de Espanha respondeu ao referido parecer fundamentado por cartas de 14 de setembro de 2017 e de 17 de janeiro, 18 de maio, 23 de maio e 6 de junho de 2018.

10 Considerando que o Reino de Espanha ainda não tinha tomado as medidas necessárias para dar cumprimento às obrigações que lhe incumbiam por força da Diretiva 2008/98, a Comissão decidiu, em 12 de outubro de 2018, intentar a presente ação por incumprimento.

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

11 Na sua petição, a Comissão alegou que, ao não ter adotado ou revisto e, por conseguinte, ao não ter notificado os planos de gestão de resíduos das comunidades autónomas de Aragão, das ilhas Baleares, das ilhas Canárias, de Madrid e da cidade autónoma de Ceuta, o Reino de Espanha não tinha cumprido as obrigações decorrentes, respetivamente, do artigo 28.º, n.º 1, do artigo 30.º, n.º 1, e do artigo 33.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98.

12 Tendo em conta as informações comunicadas pelo Reino de Espanha na sua contestação, relativas, em substância, à adoção e à transmissão à Comissão, no decurso de 2018, dos novos planos de gestão de resíduos das comunidades autónomas de Aragão e de Madrid e da cidade autónoma de Ceuta, a Comissão decidiu desistir da sua ação por incumprimento no que respeita a estas comunidades autónomas e a esta cidade autónoma. Além disso, no que respeita às comunidades autónomas das ilhas Baleares e das ilhas Canárias, a Comissão decidiu retirar a acusação relativa à não adoção dos planos de gestão de resíduos destas duas comunidades autónomas, a saber, a acusação relativa à violação do artigo 28.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98, uma vez que estes planos, adotados antes da entrada em vigor desta diretiva, foram comunicados pelo Reino de Espanha.

13 A Comissão circunscreveu, assim, o objeto da sua ação por incumprimento às acusações relativas à violação das obrigações de revisão e de informação dos planos de gestão de resíduos previstas, respetivamente, no artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98 e no artigo 33.º, n.º 1, desta diretiva, no que respeita apenas às comunidades autónomas das ilhas Baleares e das ilhas Canárias.

Pedidos das partes

14 A Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- declarar que, ao não ter revisto os planos de gestão de resíduos previstos pela Diretiva 2008/98 no que se refere às comunidades autónomas das ilhas Baleares e das ilhas Canárias, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 30.º, n.º 1, desta diretiva;
- declarar que, ao não ter informado oficialmente a Comissão da revisão dos planos de gestão de resíduos no que se refere às comunidades autónomas das ilhas Baleares e das ilhas Canárias, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 33.º, n.º 1, da referida diretiva; e
- condenar o Reino de Espanha nas despesas.

15 O Reino de Espanha pede que o Tribunal de Justiça que se digne:

- julgar a ação improcedente e



– condenar a Comissão nas despesas.

Quanto à admissibilidade da ação

16 Há que recordar que a fase pré-contenciosa prevista no artigo 258.º, primeiro parágrafo, TFUE tem por objetivo dar ao Estado-Membro em causa a possibilidade de cumprir as suas obrigações decorrentes do direito da União ou de apresentar utilmente os seus argumentos de defesa a respeito das acusações formuladas pela Comissão. A regularidade deste procedimento constitui, assim, uma garantia essencial pretendida pelo Tratado FUE, destinada a assegurar a proteção dos direitos do Estado-Membro em causa. Só quando esta garantia é respeitada é que o processo contraditório no Tribunal de Justiça pode permitir a este decidir a questão de saber se o Estado-Membro não cumpriu efetivamente as obrigações cuja violação é alegada pela Comissão. Em especial, a notificação para cumprir tem por fim, na fase pré-contenciosa, circunscrever o objeto do litígio e fornecer ao Estado-Membro, convidado a apresentar as suas observações, os elementos necessários à preparação da sua defesa (v., neste sentido, Acórdão de 5 de junho de 2003, Comissão/Itália, C-145/01, EU:C:2003:324, n.º 17 e jurisprudência referida).

17 Do mesmo modo, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a emissão de uma carta de notificação para cumprir, em aplicação do artigo 258.º, primeiro parágrafo, TFUE, pressupõe, previamente, que a Comissão possa alegar validamente um incumprimento de uma obrigação que incumbe ao Estado-Membro em causa (v., neste sentido, nomeadamente, Acórdãos de 15 de fevereiro de 2001, Comissão/França, C-230/99, EU:C:2001:100, n.º 32, e de 27 de outubro de 2005, Comissão/Luxemburgo, C-23/05, EU:C:2005:660, n.º 7).

18 Daqui resulta que a abertura da fase pré-contenciosa do procedimento previsto no artigo 258.º, primeiro parágrafo, TFUE, quando a Comissão não pode alegar validamente nenhum incumprimento de uma obrigação que incumbe ao Estado-Membro em causa, afeta necessariamente a regularidade do processo destinado a declarar o incumprimento de um Estado-Membro.

19 Por outro lado, a falta de uma notificação para cumprir que respeite os requisitos do artigo 258.º TFUE constitui uma exceção de ordem pública que o Tribunal de Justiça pode, a todo o tempo, examinar oficiosamente (v., neste sentido, Despacho de 13 de setembro de 2000, Comissão/Países Baixos, C-341/97, EU:C:2000:434, n.º 21, e Acórdão de 27 de outubro de 2005, Comissão/Luxemburgo, C-23/05, EU:C:2005:660, n.ºs 5 e 7).

20 No caso em apreço, conforme salientou, em substância, a advogada-geral nos n.ºs 17 a 19 das suas conclusões, quando enviou a sua carta de notificação para cumprir ao Reino de Espanha, em 18 de novembro de 2016, a Comissão acusou este Estado-Membro de um incumprimento de certas obrigações previstas na Diretiva 2008/98, que ainda não podia ser invocado nessa data.

21 Em primeiro lugar, conforme resulta da réplica, a Comissão interpretou o artigo 30.º, n.º 1, desta diretiva — que prevê que os Estados-Membros asseguram que os planos de gestão de resíduos sejam avaliados pelo menos de seis em seis anos e, se necessário, revistos — no sentido de que a mesma impunha aos Estados-Membros a revisão desses planos no prazo de seis anos a contar da data de entrada em vigor da referida diretiva, a saber, a partir de 12 de dezembro de 2008.

22 No entanto, a obrigação de avaliar e, se necessário, rever os planos de gestão de resíduos adotados pelas comunidades autónomas das ilhas Baleares e das ilhas Canárias, prevista no artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98, só podia surgir na data do termo do prazo de transposição desta diretiva, conforme decorre do artigo 40.º, n.º 1, da referida diretiva, a saber, a contar de 12 de dezembro de 2010.

23 Consequentemente, o prazo concedido aos Estados-Membros pelo artigo 30.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98 para cumprir as obrigações previstas neste artigo só terminava seis anos após o termo do prazo de transposição desta diretiva, ou seja, em 12 de dezembro de 2016.



24 Por essa razão, ao notificar o Reino de Espanha, em 18 de novembro de 2016, para pôr termo a uma alegada violação da obrigação prevista no artigo 30.º, n.º 1, da referida diretiva, a Comissão deu prematuramente início à fase pré-contenciosa do procedimento previsto no artigo 258.º TFUE.

25 Dado que a obrigação cujo incumprimento é alegado pela Comissão só surgiu após a data em que a carta de notificação para cumprir foi emitida, a Comissão não podia, com efeito, invocar validamente nenhum incumprimento da obrigação prevista no referido artigo 30.º, n.º 1.

26 Admitir o contrário conduziria, de resto, a comprometer inevitavelmente as exigências da segurança jurídica inerentes a qualquer procedimento suscetível de se tornar contencioso (v., por analogia, Acórdão de 15 de fevereiro de 2001, Comissão/França, C-230/99, EU:C:2001:100, n.º 34 e jurisprudência referida).

27 Em segundo lugar, o mesmo se aplica à alegada violação da obrigação de informar a Comissão de qualquer revisão substancial dos planos de gestão de resíduos, na aceção do artigo 33.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98.

28 Com efeito, sendo esta obrigação de informação acessória da revisão desses planos, só após a conclusão do procedimento de avaliação e da eventual revisão dos referidos planos é que é possível apreciar o alcance da revisão e declarar, se for esse o caso, que um Estado-Membro não cumpriu a obrigação de informação referida no artigo 33.º, n.º 1, desta diretiva.

29 Por conseguinte, a Comissão também não podia alegar validamente nenhum incumprimento da obrigação de informação, na aceção do artigo 33.º, n.º 1, antes do termo do prazo de seis anos previsto no artigo 30.º, n.º 1, da referida diretiva, a saber, antes de 12 de dezembro de 2016.

30 Tendo em conta as considerações que antecedem, há que julgar inadmissível a ação por incumprimento intentada pela Comissão.

Quanto às despesas

31 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Reino de Espanha pedido a condenação da Comissão nas despesas e tendo a ação intentada por esta sido declarada inadmissível, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Oitava Secção) decide:

1) A ação é julgada inadmissível.

2) A Comissão Europeia é condenada nas despesas.

Assinaturas»



Ano de 2016:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 21 de dezembro de 2016, processo C-444/15, EU:C:2016:978 (Associazione Italia Nostra Onlus contra Comune di Venezia e o.) - Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2001/42/CE — Avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente — Artigo 3.º, n.º 3 — Planos e programas que só estão obrigatoriamente sujeitos a avaliação ambiental quando os Estados-Membros determinarem que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente — Validade à luz do Tratado FUE e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Conceito de utilização de ‘pequenas áreas a nível local’ — Legislação nacional que faz referência à superfície das áreas em causa:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a validade do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (JO 2001, L 197, p. 30), bem como a interpretação do artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, desta diretiva.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Associazione Italia Nostra Onlus (Itália) à Comune di Venezia (município de Veneza, Itália), ao Ministero per i Beni e le Attività Culturali (Ministério de Bens e Atividades Culturais, Itália), à Regione Veneto (Região do Veneto, Itália), ao Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministério das Infraestruturas e dos Transportes, Itália), ao Ministero della Difesa — Capitaneria di Porto di Venezia (Ministério da Defesa — Capitania do Porto de Veneza, Itália) e à Agenzia del Demanio (Agência do Domínio Público, Itália) relativamente à obrigação de efetuar uma avaliação ambiental nos termos da Diretiva 2001/42 no caso de um projeto imobiliário previsto para uma ilha situada na lagoa de Veneza (Itália).

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 92/43/CEE

3 O artigo 1.º, alíneas k) e l), da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7, a seguir «diretiva ‘habitats’»), contém as seguintes definições:

«k) Sítio de importância comunitária: um sítio que, na ou nas regiões biogeográficas a que pertence, contribua de forma significativa para manter ou restabelecer um tipo de habitat natural do anexo I ou uma espécie do anexo II, num estado de conservação favorável, e possa também contribuir de forma significativa para a coerência da rede Natura 2000 referida no artigo 3.º e/ou contribua de forma significativa para manter a diversidade biológica na região ou regiões biogeográficas envolvidas.

[...]

l) Zona especial de conservação: um sítio de importância comunitária designado pelos Estados-Membros por um ato regulamentar, administrativo e/ou contratual em que são aplicadas as medidas necessárias para a manutenção ou o restabelecimento do estado de conservação favorável, dos habitats naturais e/ou das populações das espécies para as quais o sítio é designado».

4 Nos termos do artigo 2.º desta diretiva:



«1. A presente diretiva tem por objetivo contribuir para assegurar a biodiversidade através da conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens no território europeu dos Estados-Membros em que o Tratado é aplicável.

2. As medidas tomadas ao abrigo da presente diretiva destinam-se a garantir a conservação ou o restabelecimento dos habitats naturais e das espécies selvagens de interesse comunitário num estado de conservação favorável.

3. As medidas tomadas ao abrigo da presente diretiva devem ter em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais.»

5 O artigo 3.º, n.º 1, da referida diretiva dispõe:

«É criada uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação denominada 'Natura 2000'. Esta rede, formada por sítios que alojam tipos de habitats naturais constantes do anexo I e habitats das espécies constantes do anexo II, deve assegurar a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos tipos de habitats naturais e dos das espécies em causa num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural.

A rede Natura 2000 compreende também as zonas de proteção especial designadas pelos Estados-Membros nos termos da Diretiva 79/409/CEE [do Conselho, de 2 de abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO 1970, L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125)].»

6 O artigo 6.º da diretiva «habitats» prevê:

«1. Em relação às zonas especiais de conservação, os Estados-Membros fixarão as medidas de conservação necessárias, que poderão eventualmente implicar planos de gestão adequados, específicos ou integrados noutros planos de ordenação, e as medidas regulamentares, administrativas ou contratuais adequadas que satisfaçam as exigências ecológicas dos tipos de habitats naturais do anexo I e das espécies do anexo II presentes nos sítios.

2. Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas especiais de conservação, a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas, na medida em que essas perturbações possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objetivos da presente diretiva.

3. Os planos ou projetos não diretamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários para essa gestão, mas suscetíveis de afetar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projetos, serão objeto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objetivos de conservação do mesmo. Tendo em conta as conclusões da avaliação das incidências sobre o sítio e sem prejuízo do disposto no n.º 4, as autoridades nacionais competentes só autorizarão esses planos ou projetos depois de se terem assegurado de que não afetarão a integridade do sítio em causa e de terem auscultado, se necessário, a opinião pública.

4. Se, apesar de a avaliação das incidências sobre o sítio ter levado a conclusões negativas e na falta de soluções alternativas, for necessário realizar um plano ou projeto por outras razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza



social ou económica, o Estado-Membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a proteção da coerência global da rede Natura 2000. O Estado-Membro informará a Comissão das medidas compensatórias adotadas.

No caso de o sítio em causa abrigar um tipo de habitat natural e/ou uma espécie prioritária, apenas podem ser evocadas razões relacionadas com a saúde do homem ou a segurança pública ou com consequências benéficas primordiais para o ambiente ou, após parecer da Comissão, outras razões imperativas de reconhecido interesse público.»

7 O artigo 7.º desta diretiva tem a seguinte redação:

«As obrigações decorrentes dos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 6.º substituem as decorrentes do n.º 4, primeira frase, do artigo 4.º da Diretiva [79/409], no respeitante às zonas de proteção especial classificadas nos termos do n.º 1 do artigo 4.º ou analogamente reconhecidas nos termos do n.º 2, do artigo 4.º da presente diretiva a partir da data da sua entrada em aplicação ou da data da classificação ou do reconhecimento pelo Estado-Membro nos termos da [D]iretiva [79/409], se esta for posterior.»

Diretiva 2001/42

8 Os considerandos 9 e 10 da Diretiva 2001/42 enunciam:

«(9) A presente diretiva tem natureza processual, devendo as exigências nela previstas ser integradas nos procedimentos em vigor nos Estados-Membros ou ser incorporadas em procedimentos especificamente estabelecidos. A fim de evitar a duplicação da avaliação, os Estados-Membros deverão ter em consideração, sempre que necessário, o facto de as avaliações serem realizadas a diversos níveis da hierarquia de planos e programas.

(10) Todos os planos e programas preparados para um número de setores e que estabeleçam um quadro para a futura aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente [(JO 1985, L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9), conforme alterada pela Diretiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de março de 1997 (JO 1997, L 73, p. 5)], bem como todos os planos e programas que requeiram uma avaliação nos termos da [diretiva ‘habitats’], são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, devendo, regra geral, ser sistematicamente sujeitos a avaliação ambiental. Quando determinarem a utilização de pequenas áreas a nível local ou constituírem alterações de menor importância dos referidos planos ou programas, deverão ser avaliados apenas quando os Estados-Membros decidirem que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.»

9 Nos termos do artigo 1.º da Diretiva 2001/42, intitulado «Objetivos»:

«A presente diretiva tem por objetivo estabelecer um nível elevado de proteção do ambiente e contribuir para a integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de planos e programas, com vista a promover um desenvolvimento sustentável. Para tal, visa garantir que determinados planos e programas, suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, sejam sujeitos a uma avaliação ambiental em conformidade com o nela disposto.»

10 O artigo 2.º, alíneas a) e b), desta diretiva contém as definições seguintes:



«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

a) ‘Planos e programas’, qualquer plano ou programa, incluindo os cofinanciados pela Comunidade Europeia, bem como as respetivas alterações, que:

– seja sujeito a preparação e/ou aprovação por uma autoridade a nível nacional, regional e local, ou que seja preparado por uma autoridade para aprovação, mediante procedimento legislativo, pelo seu Parlamento ou Governo e,

– seja exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas;

b) ‘Avaliação ambiental’, a elaboração de um relatório ambiental, a realização de consultas, a tomada em consideração do relatório ambiental e dos resultados das consultas na tomada de decisões e o fornecimento de informação sobre a decisão em conformidade com os artigos 4.º a 9.º»

11 O artigo 3.º da referida diretiva, intitulado «Âmbito de aplicação», prevê:

«1. No caso dos planos e programas referidos nos n.ºs 2 a 4 suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente, deve ser efetuada uma avaliação ambiental nos termos dos artigos 4.º a 9.º

2. Sob reserva do disposto no n.º 3, deve ser efetuada uma avaliação ambiental de todos os planos e programas:

a) Que tenham sido preparados para a agricultura, silvicultura, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos, e que constituam enquadramento para a futura aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva [85/337], ou

b) Em relação aos quais, atendendo aos seus eventuais efeitos em sítios protegidos, tenha sido determinado que é necessária uma avaliação nos termos dos artigos 6.º ou 7.º da [diretiva ‘habitats’].

3. Os planos e programas referidos no n.º 2 em que se determine a utilização de pequenas áreas a nível local e pequenas alterações aos planos e programas referidos no mesmo número só devem ser objeto de avaliação ambiental no caso de os Estados-Membros determinarem que os referidos planos e programas são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

4. Os Estados-Membros devem determinar se os planos e programas que não os referidos no n.º 2 que constituam enquadramento para a futura aprovação de projetos, são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

5. Os Estados-Membros devem determinar se os planos ou programas referidos nos n.ºs 3 e 4 são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, quer por uma investigação caso a caso, quer pela especificação de tipos de planos e programas, quer por uma combinação de ambas as metodologias. Para esse efeito, os Estados-Membros terão sempre em consideração os critérios pertinentes definidos no anexo II, a fim de garantir que os



planos e programas com eventuais efeitos significativos sobre o ambiente sejam abrangidos pela presente diretiva.

[...]»

12 O artigo 4.º da Diretiva 2001/42, intitulado «Obrigações gerais», dispõe:

«1. A avaliação ambiental referida no artigo 3.º deve ser executada durante a preparação de um plano ou programa e antes da aprovação do plano ou programa ou de o mesmo ser submetido ao procedimento legislativo.

2. As exigências da presente diretiva devem ser integradas nos procedimentos em vigor nos Estados-Membros para a aprovação de planos e programas ou ser incorporadas nos procedimentos estabelecidos para dar cumprimento à presente diretiva.

3. A fim de evitar a duplicação da avaliação, sempre que os planos e programas façam parte de uma hierarquia, os Estados-Membros devem ter em consideração o facto de que a avaliação será efetuada, em conformidade com a presente diretiva, a diferentes níveis da hierarquia. A fim de, inter alia, evitar as duplas avaliações, os Estados-Membros aplicarão o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º»

13 O artigo 5.º, desta diretiva, sob a epígrafe «Relatório ambiental», tem a seguinte redação nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. Sempre que seja necessário proceder a uma avaliação ambiental nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, deve ser elaborado um relatório ambiental no qual serão identificados, descritos e avaliados os eventuais efeitos significativos no ambiente resultantes da aplicação do plano ou programa e as suas alternativas razoáveis que tenham em conta os objetivos e o âmbito de aplicação territorial respetivos. As informações a fornecer para o efeito constam do anexo I.

2. O relatório ambiental elaborado em aplicação do n.º 1 deve incluir as informações que razoavelmente possam ser necessárias, tendo em conta os conhecimentos e métodos de avaliação disponíveis, o conteúdo e o nível de pormenor do plano ou do programa, a sua posição no processo de tomada de decisões e a medida em que determinadas questões sejam mais adequadamente avaliadas a níveis diferentes do processo, por forma a evitar uma duplicação da avaliação.»

14 O anexo II da Diretiva 2001/42 enumera os critérios de determinação da probabilidade de efeitos significativos a que se refere o n.º 5 do artigo 3.º desta diretiva.

Direito italiano

15 A Diretiva 2001/42 foi transposta para a ordem jurídica italiana pelo decreto legislativo n.º 152 — Norme in materia ambientale (Decreto Legislativo n.º 152, relativo às normas em matéria de ambiente), de 3 de abril de 2006 (suplemento ordinário do GURI n.º 88, de 14 de abril de 2006).

16 O artigo 6.º deste decreto, na sua versão em vigor à data dos fatos do processo principal, dispõe:

«1. A avaliação ambiental estratégica abrange os planos e os programas suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente e no património cultural.



2. Sob reserva do disposto no n.º 3, deve ser efetuada uma avaliação de todos os planos e programas:

a) que sejam elaborados para a avaliação e a gestão da qualidade do ar ambiente, para a agricultura, a silvicultura, as pescas, a energia, a indústria, os transportes, a gestão de resíduos, a gestão das águas, as telecomunicações, o turismo, o ordenamento urbano e rural ou a utilização dos solos, e que definam o quadro de referência para a aprovação, a autorização, a localização ou a realização dos projetos enumerados nos anexos II a IV do presente decreto;

b) relativamente aos quais, atendendo aos efeitos que estes são suscetíveis de ter nos objetivos de conservação de áreas designadas zonas de proteção especial para a conservação das aves selvagens e de sítios classificados como sítios de importância comunitária para efeitos da preservação dos habitats naturais e da flora e fauna selvagens, se foi considerado necessário proceder a uma avaliação dos efeitos na aceção do artigo 5.º do Decreto do Presidente da República n.º 357, de 8 de setembro de 1997, e suas alterações posteriores.

3. Os planos e programas referidos no n.º 2 que determinem a utilização de pequenas áreas a nível local e a introdução de pequenas alterações nos planos e programas referidos no n.º 2 só exigem uma avaliação ambiental se a autoridade competente considere que têm efeitos significativos no ambiente, em conformidade com o disposto no artigo 12.º [...]

3.-A Em conformidade com o disposto no artigo 12.º, a autoridade competente avalia se os planos e os programas para além dos referidos no n.º 2, que definem o quadro no qual no futuro poderá ser autorizada a implementação de projetos, são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.
[...]

Fatos no processo principal e questões prejudiciais

17 Na lagoa de Venezia, na extremidade sul da ilha de Pellestrina, situa-se uma ilha, denominada «Ca' Roman», que pertence à Comune di Venezia. Atendendo ao valor do seu quadro natural, o biótopo de Ca' Roman foi incluído na rede Natura 2000.

18 Este biótopo constitui a parte mais meridional do sítio de importância comunitária (a seguir «SIC») e da zona de proteção especial (a seguir «ZPE») que estão registados com a denominação «margem de Venezia: biótopo litoral» (código IT 3250023) e é contíguo ao SIC e à ZPE registados com a denominação «lagoa de Venezia» (código IT 3250046), bem como ao SIC registado com a denominação «lagoa média-inferior de Venezia» (código IT 3250030). Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, existe, em Ca' Roman, uma zona adjacente a estes SIC e a estas ZPE, onde estão edificadas edifícios que atualmente se encontram em estado de abandono.

19 A legislação aplicável em matéria de urbanismo no território da Comune di Venezia permite que se efetuem intervenções de renovação, através da demolição e da reconstrução de edifícios que não tenham valor, cujo destino será alterado na sequência da elaboração de um plano de execução, o qual define a organização urbana em matéria de infraestruturas e de arquitetura do local.

20 A Società Ca' Roman elaborou esse plano de execução para os edifícios que se encontram em estado de abandono referidos no n.º 18 do presente acórdão. No local onde se encontram estes



edifícios, a Ca' Roman pretende construir 84 unidades habitacionais, distribuídas por 42 edifícios e agrupadas em cinco grupo de imóveis, numa superfície total de 29 195 m².

21 Por decisão de 31 de maio de 2012, o conselho municipal da Comune di Venezia aprovou o plano em causa, o qual foi submetido a uma avaliação dos efeitos no ambiente em conformidade com a diretiva «habitats». Esta avaliação foi favorável, tendo no entanto o referido plano sido objeto de muitas imposições destinadas a proteger os SIC e as ZPE em causa.

22 Em contrapartida, o referido plano não foi submetido a uma avaliação ambiental na aceção da Diretiva 2001/42. Com efeito, num parecer de 4 de junho de 2013, a comissão regional competente considerou que o plano em causa se referia unicamente à utilização de pequenas áreas a nível local e que os planos relativos a essas áreas não exigem uma avaliação ambiental quando não tenham efeitos significativos no ambiente.

23 Por decisão de 2 de outubro de 2014, adotada no âmbito da competência do conselho municipal, o commissario straordinario (comissário extraordinário) da Comune di Venezia, depois de ter verificado se havia que proceder a uma avaliação ambiental ao abrigo da Diretiva 2001/42, aprovou o plano em causa, sem introduzir nenhuma alteração relativamente à versão deste que tinha sido anteriormente aprovada.

24 A Associazione Italia Nostra Onlus, que tem por objetivo contribuir para a proteção e para a valorização do património histórico, artístico e cultural italiano, interpôs recurso dessa decisão de aprovação e de outros atos no Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Tribunal Administrativo Regional do Veneto, Itália), e contestou nomeadamente, em substância, a validade do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42 à luz do direito da União.

25 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esta disposição é inválida à luz do artigo 191.º TFUE e do artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») na medida em que prevê que os planos e os programas relativamente aos quais é exigida uma avaliação das incidências no ambiente, nos termos do disposto nos artigos 6.º e 7.º da diretiva «habitats», não estão obrigatoriamente submetidos a uma avaliação ambiental ao abrigo da Diretiva 2001/42.

26 Com efeito, uma mera verificação da obrigação de submeter um plano ou um programa a tal avaliação ambiental, contrariamente a uma avaliação ambiental obrigatória e sistemática, constitui uma oportunidade para as administrações nacionais elidirem os objetivos de proteção do ambiente prosseguidos pela diretiva «habitats» e pela Diretiva 2001/42.

27 Além disso, o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42 viola o «princípio do razoável», atendendo ao caráter desadequado e insuficiente do nível de proteção que esta disposição estabelece face aos objetivos prosseguidos pela diretiva «habitats», bem como a referência ao critério, puramente quantitativo, da superfície abrangida pelos planos ou pelos programas abrangidos pela referida disposição.

28 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio sustenta que os sítios que fazem parte da rede Natura 2000, pelas suas características, são sensíveis às mais pequenas alterações decorrentes das interferências sofridas pela fauna, pela flora, pelo solo e pela água. Consequentemente, os efeitos de alterações introduzidas a esses sítios, que podem ter nomeadamente por objeto proteger espécies raras ou em via de extinção, não têm relação com a superfície da zona abrangida por um plano ou por um programa. Este efeito depende apenas de aspetos qualitativos, como a natureza, a localização da intervenção ou o caráter adequado ou não das transformações substanciais irreversíveis projetadas.



29 O órgão jurisdicional de reenvio refere-se à jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual um Estado-Membro que fixe critérios e/ou limiares que só tenham em conta as dimensões dos projetos, sem tomar igualmente em consideração a sua natureza e a sua localização, excede a margem de apreciação de que dispõe (v., no que se refere à Diretiva 85/337, acórdãos de 21 de setembro de 1999, Comissão/Irlanda, C-392/96, EU:C:1999:431, n.ºs 64 a 67, e de 16 de março de 2006, Comissão/Espanha, C-332/04, não publicado, EU:C:2006:180, n.ºs 76 a 81).

30 Por conseguinte, não se justifica subtrair os planos e os programas a que se refere a Diretiva 2001/42 a uma evolução ambiental obrigatória e sistemática com base num critério puramente quantitativo como o da utilização de «pequenas áreas a nível local», na aceção do artigo 3.º, n.º 3, desta diretiva.

31 O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que, no caso de o Tribunal de Justiça constatar que a referida disposição não é inválida à luz do Tratado FUE e da Carta, coloca-se então a questão de saber se esse conceito de «pequenas áreas a nível local» pode ser definido por uma legislação nacional unicamente em termos quantitativos, como sucede em Itália.

32 Com efeito, o legislador italiano não definiu a expressão «pequenas áreas a nível local» e a jurisprudência nacional tomou como referência, nomeadamente, os elementos seguintes, a saber, para os projetos de desenvolvimento de zonas urbanas, novas ou de ampliação, os elementos cuja superfície afetada não é superior a 40 hectares, e para os projetos de reabilitação ou de desenvolvimento de zonas urbanas, no interior de zonas urbanas existentes, os elementos cuja superfície não seja superior a 10 hectares. Estes elementos, meramente quantitativos, representam limiares muito elevados, o que suscita problemas à luz da Diretiva 2001/42.

33 Nestas condições, o Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Tribunal Administrativo Regional do Veneto) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 3.º, n.º 3, da [Diretiva 2001/42], na medida em que se refere também à situação prevista no n.º 2, alínea b), do mesmo artigo, é válido à luz das disposições em matéria ambiental do [Tratado FUE] e da [Carta], na medida em que exclui da exigência sistemática de avaliação ambiental estratégica planos e programas para os quais tenha sido considerada necessária uma avaliação [das incidências nos termos dos artigos 6.º e 7.º da diretiva 'habitats']?»

2) Caso se considere que a referida disposição é válida, devem os n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º da Diretiva 2001/42, em conjugação com o considerando 10 da mesma diretiva, segundo o qual 'todos os planos e programas que requeiram uma avaliação nos termos da [diretiva 'habitats'] são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, devendo, regra geral, ser sistematicamente sujeitos a avaliação ambiental', ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação, como a nacional, que, para definir o conceito de 'pequenas áreas a nível local' constante do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42, faz referência a dados meramente quantitativos?

3) Em caso de resposta negativa à questão prejudicial anterior, devem os n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º da Diretiva 2001/42, em conjugação com o considerando 10 da mesma diretiva, segundo o qual 'todos os planos e programas que requeiram uma avaliação nos termos da [diretiva 'habitats'] são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, devendo, regra geral, ser sistematicamente sujeitos a avaliação ambiental', ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação, como a nacional, que exclui da exigência automática e obrigatória do procedimento de avaliação ambiental estratégica



todos os projetos de desenvolvimento de áreas urbanas, novas ou em expansão, abrangendo superfícies até 40 hectares, ou os projetos de ordenamento ou desenvolvimento de áreas urbanas existentes, abrangendo superfícies até 10 hectares, apesar de, tendo em conta os seus eventuais efeitos sobre esses sítios, já ter sido considerada necessária uma avaliação [das incidências nos termos dos artigos 6.º e 7.º da diretiva ‘habitats’]?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial

34 A Comune di Venezia e a Società Ca’ Roman sustentam que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível.

35 Alegam que a zona abrangida pelo plano em causa no processo principal se situa fora dos SIC e das ZPE referidos no n.º 18 do presente acórdão. Por conseguinte, consideram que, no que se refere a esta zona, não é necessário efetuar uma avaliação dos efeitos no ambiente nos termos dos artigos 6.º e 7.º da diretiva «habitats», pelo que não é necessário proceder a uma avaliação ambiental ao abrigo da Diretiva 2001/42 dado que os requisitos previstos no artigo 3.º, n.º 2, alínea b), desta última diretiva não estão preenchidos. Nestas condições, as respostas às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio não são pertinentes para a resolução do litígio no processo principal.

36 A este respeito, há que recordar que as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que este define sob sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, beneficiam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só se pode recusar pronunciar sobre um pedido apresentado por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação solicitada do direito da União não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para responder de forma útil às questões que lhe são submetidas (v., designadamente, acórdãos de 13 de março de 2001, PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, n.º 39, e de 21 de setembro de 2016, Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, n.º 27).

37 No presente caso, como salientou a advogada-geral no n.º 22 das suas conclusões, não se pode excluir que o plano em causa no processo principal, mesmo na hipótese de só dizer diretamente respeito a uma zona situada fora dos SIC ou das ZPE referidos no n.º 18 do presente acórdão, exige uma avaliação das incidências no ambiente nos termos dos artigos 6.º e 7.º da diretiva «habitats». Com efeito, um plano ou um programa para uma zona situada fora de um SIC e/ou de uma ZPE pode, no entanto, em função das circunstâncias, ser suscetível de afetar estes últimos.

38 Resulta da decisão de reenvio que, no presente caso, o órgão jurisdicional de reenvio, o qual salienta que o plano em causa no processo principal incide sobre uma zona adjacente aos SIC e às ZPE referidos no n.º 18 do presente acórdão, considera que é o que sucede neste caso, facto que não cabe ao Tribunal de Justiça verificar.

39 Nestas condições, não é manifesto que a interpretação pedida da Diretiva 2001/42 não tenha nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal.



Quanto à primeira questão

40 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42 é válido à luz das disposições do Tratado FUE e da Carta.

41 A título preliminar, há que observar que a Diretiva 2001/42 se baseia no artigo 175.º, n.º 1, CE, relativo às ações a empreender pela União Europeia no domínio do ambiente para realizar os objetivos referidos no artigo 174.º CE.

42 O artigo 191.º TFUE, que corresponde ao artigo 174.º CE e, anteriormente, em substância, ao 130.º R do Tratado CE, dispõe, no seu n.º 2, que a política da União no domínio do ambiente terá por objetivo atingir um «nível de proteção elevado», tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. No mesmo sentido, o artigo 3.º, n.º 3, TUE prevê que a União se empenhará nomeadamente a atingir um «elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente».

43 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o artigo 191.º, n.º 1, TFUE permite a adoção de medidas que têm por objetivo unicamente determinados aspetos definidos do ambiente, na medida em que contribuam para a preservação, proteção e melhoria da qualidade do mesmo (v. acórdãos de 14 de julho de 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, n.º 45, e de 14 de julho de 1998, *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, n.º 43).

44 Embora seja facto assente que o artigo 191.º, n.º 2, TFUE exige que a política da União no domínio do ambiente vise um nível de proteção elevado, esse nível de proteção, para ser compatível com a mesma disposição, não deve necessariamente ser tecnicamente o mais elevado possível. Com efeito, o artigo 193.º TFUE permite que os Estados-Membros mantenham ou introduzam medidas de proteção reforçadas (v. acórdãos de 14 de julho de 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, n.º 49, e de 14 de julho de 1998, *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, n.º 47).

45 Por conseguinte, há que verificar se, à luz desta jurisprudência, o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42 é válido à luz do artigo 191.º TFUE.

46 A este respeito, há que precisar que, devido à necessidade de ponderação de alguns dos objetivos e dos princípios visados no artigo 191.º TFUE, bem como à complexidade da aplicação dos critérios, a fiscalização jurisdicional deve necessariamente limitar-se à questão de saber se, quando adotaram o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia cometeram um erro manifesto de apreciação (v., neste sentido, acórdãos de 14 de julho de 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, n.º 37; de 14 de julho de 1998, *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, n.º 35; e de 15 de dezembro de 2005, *Grécia/Comissão*, C-86/03, EU:C:2005:769, n.º 88).

47 No que se refere à Diretiva 2001/42, há que recordar que, nos termos do seu artigo 1.º, esta tem por objetivo estabelecer um nível elevado de proteção do ambiente e contribuir para a integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de planos e programas, com vista a promover um desenvolvimento sustentável. Para tal, visa garantir que determinados planos e programas suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente sejam sujeitos a uma avaliação ambiental em conformidade com o disposto nessa diretiva.

48 Resulta do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da referida diretiva que, sob reserva do disposto no n.º 3 deste artigo, deve ser efetuada uma avaliação ambiental de todos os planos e programas em relação aos quais, atendendo aos seus eventuais efeitos em sítios protegidos, tenha sido determinado que é necessária uma avaliação das incidências ambientais nos termos dos artigos 6.º ou 7.º da diretiva «habitats».



49 Quanto ao artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42, dispõe que os planos e os programas em que se determine a utilização de pequenas áreas a nível local e pequenas alterações aos planos e programas só devem ser objeto de avaliação ambiental no caso de os Estados-Membros determinarem que os referidos planos e programas são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

50 Resulta desta disposição, lida em conjugação com o considerando 10 da Diretiva 2001/42, que, para os planos e os programas que determinem a utilização de pequenas áreas a nível local, as autoridades competentes do Estado-Membro em causa devem proceder a um exame prévio para verificar se um plano ou um programa específico é suscetível de ter efeitos significativos no ambiente, e que essas autoridades devem, em seguida, submeter obrigatoriamente esse plano ou esse programa a uma avaliação ambiental ao abrigo desta diretiva se chegarem à conclusão de que o referido plano ou o referido programa é suscetível de ter esse tipo de efeitos no ambiente.

51 Nos termos do artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2001/42, a determinação dos planos ou dos programas suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente, e que necessita, assim, de uma avaliação ambiental ao abrigo desta diretiva, é efetuada quer por uma investigação caso a caso, quer pela especificação de tipos de planos, quer por uma combinação de ambas as metodologias. Para esse efeito, os Estados-Membros terão sempre em consideração os critérios pertinentes definidos no anexo II da referida diretiva, a fim de garantir que os planos e os programas com eventuais efeitos significativos sobre o ambiente sejam abrangidos pela mesma diretiva.

52 Os mecanismos de investigação dos planos e dos programas referidos no artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2001/42 têm como objetivo facilitar a escolha dos planos e dos programas cuja avaliação é obrigatória por serem suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente (v. acórdão de 22 de setembro de 2011, Valčiukienė e o., C-295/10, EU:C:2011:608, n.º 45).

53 A margem de apreciação de que os Estados-Membros dispõem ao abrigo do artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2001/42 para determinar certo tipo de planos ou de programas suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente está limitada pela obrigação enunciada no artigo 3.º, n.º 3, desta diretiva, lido em conjugação com o n.º 2 do mesmo artigo, de submeter os planos e os programas suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente a uma avaliação ambiental, nomeadamente em função das suas características, das incidências e das zonas suscetíveis de serem afetadas (v. acórdão de 22 de setembro de 2011, Valčiukienė e o., C-295/10, EU:C:2011:608, n.º 46).

54 O artigo 3.º, n.ºs 2, 3 e 5, da Diretiva 2001/42 tem assim como objetivo impedir que um plano ou um programa suscetível de ter efeitos significativos no ambiente seja subtraído à avaliação ambiental (v. acórdão de 22 de setembro de 2011, Valčiukienė e o., C-295/10, EU:C:2011:608, n.º 53).

55 Por conseguinte, há que distinguir esta situação daquela em que um limiar meramente quantitativo teria como consequência que, na prática, toda uma categoria de planos ou de programas ficaria de antemão subtraída a uma avaliação ambiental nos termos da Diretiva 2001/42, inclusive nos casos em que esses planos ou esses programas sejam suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente (v., neste sentido, acórdão de 22 de setembro de 2011, Valčiukienė e o., C-295/10, EU:C:2011:608, n.º 47 e jurisprudência referida).

56 Atendendo ao que precede, há que constatar que o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42, na medida em que não subtrai à avaliação ambiental, nos termos desta diretiva, nenhum plano ou nenhum programa suscetível de ter efeitos significativos no ambiente, se insere no objetivo prosseguido pela referida diretiva de estabelecer um nível elevado de proteção.



57 Contudo, o órgão jurisdicional de reenvio alega que uma mera verificação da obrigação de submeter um plano ou um programa a uma avaliação ambiental, contrariamente a uma avaliação ambiental obrigatória e sistemática, constitui uma ocasião para as administrações nacionais elidirem os objetivos de proteção prosseguidos pela diretiva «habitats» e pela Diretiva 2001/42.

58 No entanto, como resulta da Diretiva 2001/42, conforme interpretada pelo Tribunal de Justiça, cabe aos Estados-Membros tomarem, no âmbito das suas competências, todas as medidas necessárias, gerais ou particulares, para que todos os planos ou programas suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente na aceção desta diretiva sejam, antes da sua adoção, sujeitos a uma avaliação ambiental, de acordo com as modalidades processuais e com os critérios previstos na referida diretiva (v. acórdão de 28 de fevereiro de 2012, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 42 e jurisprudência referida).

59 Em todo o caso, o mero risco de as autoridades nacionais, através do seu comportamento, poderem elidir a aplicação da Diretiva 2001/42 não é suscetível de determinar a invalidade do artigo 3.º, n.º 3, desta diretiva.

60 Por conseguinte, não se afigura que, no presente caso, o Parlamento e o Conselho, quando adotaram o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42, cometeram um erro manifesto de apreciação à luz do artigo 191.º TFUE. Assim, no contexto do presente caso, a referida disposição da Diretiva 2001/42 não contém nenhum elemento suscetível de afetar a sua validade à luz do artigo 191.º TFUE.

61 Por outro lado, no que se refere à questão da eventual invalidade do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42 à luz do artigo 37.º da Carta, há que recordar que, nos termos deste último artigo, «[t]odas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável».

62 A este propósito, há que recordar que o artigo 52.º, n.º 2, da Carta dispõe que os direitos reconhecidos por esta que se regem por disposições constantes dos Tratados são exercidos de acordo com as condições e os limites por eles definidos. É o que sucede com o artigo 37.º da Carta. Com efeito, como decorre das Anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais (JO 2007, C 303, p. 17) respeitantes a esta disposição, os «princípios contidos [no artigo 37.º da Carta] basearam-se nos artigos 2.º, 6.º e 174.º [CE], que foram agora substituídos pelo n.º 3 do artigo 3.º [TUE] e pelos artigos 11.º e 191.º [TFUE]».

63 Daqui resulta que, na medida em que, conforme foi constatado no n.º 60 do presente acórdão, o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42 não contém nenhum elemento suscetível de afetar a sua validade à luz do artigo 191.º TFUE, esta disposição também não contém nenhum elemento suscetível de afetar a sua validade à luz do artigo 37.º da Carta.

64 Resulta das considerações que precedem que a análise da primeira questão não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42 à luz das disposições do Tratado FUE e da Carta.

Quanto à segunda e terceira questões

65 Com a segunda e terceira questões, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42, lido em conjugação com o considerando 10 desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «pequenas áreas a nível local» que figura no referido n.º 3 pode ser definido no sentido de que se refere unicamente à superfície da área afetada.



66 No que se refere ao conceito de «pequenas áreas a nível local», na aceção do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42, decorre tanto das exigências da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não contenha uma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros a fim determinar o seu sentido e o seu alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União, de uma interpretação autónoma e uniforme, que deve ser procurada tendo em conta o contexto da disposição e o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa (v., designadamente, acórdãos de 18 de janeiro de 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, n.º 11, e de 13 de outubro de 2016, Mikolajczyk, C-294/15, EU:C:2016:772, n.º 44).

67 Uma vez que o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42 não contém nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros a fim de determinar o sentido e o alcance do conceito de «pequenas áreas a nível local», esta determinação deve ser efetuada à luz do contexto desta disposição e do objetivo desta diretiva.

68 A este respeito, há que salientar que, de acordo com a redação da referida disposição, um plano ou um programa deve preencher dois requisitos cumulativos. Por um lado, esse plano ou esse programa deve determinar a utilização de uma «pequena área» e, por outro, essa área deve situar-se a «nível local».

69 No que se refere o conceito de «nível local», há que sublinhar que a expressão «nível local» também é utilizada no artigo 2.º, alínea a), primeiro travessão, da Diretiva 2001/42. De acordo com esta disposição, entende-se por «[p]lanos e programas» qualquer plano ou programa, incluindo os cofinanciados pela União, bem como as respetivas alterações, que seja sujeito a preparação e/ou aprovação por uma autoridade a nível nacional, regional e local, ou que seja preparado por uma autoridade para aprovação, mediante procedimento legislativo, pelo seu Parlamento ou Governo e seja exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas.

70 Como salientou a advogada-geral no n.º 56 das suas conclusões, resulta da semelhança dos termos utilizados no artigo 2.º, alínea a), primeiro travessão, e no artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42, bem como do contexto sistemático desta diretiva, que a expressão «nível local» tem o mesmo significado nestas duas disposições, isto é, refere-se a um nível administrativo no Estado-Membro em causa.

71 Por conseguinte, para que um plano ou um programa possa ser qualificado de medida que determina a utilização de uma pequena área «a nível local», na aceção do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42, esse plano ou esse programa deve ser preparado e/ou aprovado por uma autoridade local, por oposição a uma autoridade regional ou nacional.

72 No que respeita ao conceito de «pequena zona», o adjetivo qualificativo «pequena» refere-se, de acordo com o sentido habitual do termo em linguagem corrente, à dimensão da área. Como salientou a advogada-geral no n.º 59 das suas conclusões, este critério da dimensão da área só pode ser entendido no sentido de que visa um elemento meramente quantitativo, isto é, a superfície da área afetada pelo plano ou pelo programa referido no artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42, independentemente dos efeitos no ambiente.

73 Nestas condições, há que constatar que, ao utilizar a expressão «pequenas áreas a nível local», por um lado, o legislador da União quis tomar como referência o âmbito territorial da autoridade local que preparou e/ou aprovou o plano ou programa em causa. Por outro lado, na medida em que o critério da utilização de «pequenas áreas» deve ser preenchido para além do critério da determinação a nível local, a área em causa deve representar, proporcionalmente a esse âmbito territorial, uma dimensão reduzida.



74 Atendendo às considerações que precedem, há que responder à segunda e terceira questões que o artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42, lido em conjugação com o considerando 10 desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «pequenas áreas a nível local» que figura no referido n.º 3 deve ser definido com referência à superfície da área em causa nas seguintes condições:

- o plano ou o programa é preparado e/ou aprovado por uma autoridade local, por oposição a uma autoridade regional ou nacional; e
- esta área no interior do âmbito territorial da autoridade local representa, proporcionalmente a esse âmbito territorial, uma dimensão reduzida.

Quanto às despesas

75 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 (Terceira Secção) declara:

1) A análise da primeira questão prejudicial não revelou nenhum elemento suscetível de afetar a validade do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, à luz das disposições do Tratado FUE e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

2) O artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2001/42, lido em conjugação com o considerando 10 desta diretiva, deve ser interpretado no sentido de que o conceito de «pequenas áreas a nível local» que figura no referido n.º 3 deve ser definido com referência à superfície da área em causa nas seguintes condições:

- o plano ou o programa é preparado e/ou aprovado por uma autoridade local, por oposição a uma autoridade regional ou nacional; e
 - esta área no interior do âmbito territorial da autoridade local representa, proporcionalmente a esse âmbito territorial, uma dimensão reduzida.
- Assinaturas»



Ano de 2013:

• **CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL YVES BOT, processo C-195/12, EU:C:2013:293:**
CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

YVES BOT

apresentadas em 8 de maio de 2013 (1)

Processo C-195/12

Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA

contra

Região da Valónia

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Cour constitutionnelle (Bélgica)]

«Ambiente — Política energética — Regimes de apoio financeiro às instalações de cogeração — Desigualdade de tratamento entre a madeira e outros combustíveis de biomassa»

1. O Tribunal de Justiça é, pela primeira vez, chamado a interpretar a Diretiva 2004/8/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, relativa à promoção da cogeração com base na procura de calor útil no mercado interno da energia e que altera a Diretiva 92/42/CEE (2).

2. O presente pedido de decisão prejudicial foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a sociedade Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA (3) à Região da Valónia.

3. A IBV exerce uma atividade principal de serração e transforma os resíduos de madeira provenientes desta atividade para garantir a sua própria alimentação de energia através da sua instalação de cogeração (produção simultânea, num processo único, de energia térmica e de energia elétrica e/ou mecânica). Para a aplicação da Diretiva 2004/8, o Reino da Bélgica optou pelo mecanismo dos certificados verdes como regime de apoio à cogeração. Estes certificados são concedidos aos produtores de eletricidade verde segundo regras de atribuição.

4. No âmbito do presente processo, a Região da Valónia recusou conceder à IBV o apoio suplementar dos certificados verdes duplos que reserva para determinadas instalações, com o fundamento de que a IBV não preenchia os requisitos necessários para beneficiar desse apoio, nomeadamente, no que concerne ao objeto do presente litígio, uma vez que o referido apoio apenas se destina às instalações que transformam a biomassa diferente da proveniente da madeira e de resíduos de madeira.

5. Foi neste contexto que a Cour constitutionnelle (tribunal constitucional belga) submeteu ao Tribunal de Justiça duas questões prejudiciais. Pergunta, no essencial, se o artigo 7.º da Diretiva 2004/8, relativa aos regimes de apoio, lido, eventualmente, em conjugação com os artigos 2.º e 4.º da Diretiva 2001/77/CE (4) e 22.º da Diretiva 2009/28/CE (5), deve, à luz, nomeadamente, do princípio geral da igualdade previsto no artigo 6.º do TUE e nos artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), ser interpretado no sentido de que, por um lado, a norma apenas se aplica às instalações de cogeração de elevada eficiência e, por outro lado, se opõe, ou não, a uma medida de apoio regional, como a do processo principal, que exclui do benefício dos certificados verdes duplos as instalações que transformam a biomassa proveniente da madeira e/ou de resíduos de madeira. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta igualmente ao Tribunal de Justiça se a resposta a esta segunda questão difere consoante a instalação valorize apenas madeira ou, pelo contrário, apenas resíduos de madeira.



6. Nas presentes conclusões, defenderei que o artigo 7.º da Diretiva 2004/8 deve ser interpretado no sentido de que se aplica a todas as instalações de cogeração e não apenas às instalações de cogeração de elevada eficiência. Depois, indicarei a razão pela qual, em meu entender, à luz do princípio da igualdade de tratamento, este artigo não se opõe a uma medida de apoio regional, como a que está em causa no processo principal, que exclui do benefício dos certificados verdes duplos as instalações que transformam a biomassa proveniente da madeira, sem prejuízo de o juiz nacional verificar, com base nos elementos de que dispõe, se esta medida é adequada para alcançar o objetivo de preservação dos recursos de madeira e de salvaguarda do setor industrial da madeira. Em contrapartida, exporei as razões pelas quais, na minha opinião, o referido artigo se opõe a tal medida relativamente às instalações que transformam a biomassa proveniente de resíduos de madeira.

I — Quadro jurídico

A — Direito da União

1. Diretiva 2004/8

7. Os considerandos 24 a 26, 31 e 32 da Diretiva 2004/8 têm a seguinte redação:

«(24) O apoio público deve ser coerente com as disposições do enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente [(6)] [...]

(25) Os regimes de apoio público à promoção da cogeração devem concentrar-se principalmente no apoio à cogeração com base na procura economicamente justificável de calor e de frio.

(26) Os Estados-Membros dispõem de vários mecanismos de apoio à cogeração a nível nacional, incluindo os [...] certificados verdes [...]

(31) A eficiência global e sustentabilidade da cogeração dependem de muitos fatores como a tecnologia utilizada, os tipos de combustível, os diagramas de carga, a dimensão da unidade e as condições do calor. [...]

(32) Em conformidade com os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade estabelecidos no artigo 5.º [TUE], os princípios gerais relativos ao estabelecimento de um quadro para a promoção da cogeração no mercado interno da energia devem ser fixados a nível comunitário, ficando porém ao critério dos Estados-Membros as modalidades concretas da sua aplicação, permitindo assim que cada Estado-Membro escolha o regime que melhor corresponda à sua situação específica. A presente diretiva limita-se ao mínimo exigido para a consecução desses objetivos e não excede o necessário para o efeito.»

8. O artigo 1.º da Diretiva 2004/8 prevê:

«É objetivo da presente diretiva aumentar a eficiência energética e a segurança do abastecimento mediante a criação de um quadro para a promoção e o desenvolvimento da cogeração de elevada eficiência de calor e de eletricidade com base na procura de calor útil e na poupança de energia primária no mercado interno da energia, tendo em conta as condições específicas nacionais, nomeadamente em matéria de condições climáticas e económicas.»

9. O artigo 2.º desta diretiva dispõe que esta se aplica à cogeração tal como definida no artigo 3.º da referida diretiva e às tecnologias de cogeração enumeradas no seu anexo I.

10. O artigo 3.º da Diretiva 2004/8 define a cogeração como a produção simultânea, num processo único, de energia térmica e de energia elétrica e/ou mecânica, e a cogeração de elevada



eficiência como a cogeração que corresponde aos critérios do anexo III desta diretiva. Este artigo estabelece que também se aplicam as definições das Diretivas 2003/54/CE (7) e 2001/77.

11. O anexo III da Diretiva 2004/8, sob a epígrafe «Metodologia para a determinação da eficiência do processo de cogeração», define a cogeração de elevada eficiência como devendo corresponder aos critérios seguintes:

- a produção das unidades de cogeração deve permitir uma poupança de energia primária [...] de pelo menos 10% em comparação com os dados de referência da produção separada de calor e de eletricidade,
- a produção das unidades de cogeração de pequena dimensão e de micro-cogeração que permita uma poupança de energia primária pode ser considerada cogeração de elevada eficiência.

12. O artigo 7.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Regimes de apoio», tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que o apoio à cogeração — unidades existentes e futuras — seja baseado na procura de calor útil e na poupança de energia primária, tendo em conta as oportunidades disponíveis para reduzir a procura de energia através de outras medidas economicamente viáveis ou vantajosas do ponto de vista ambiental, como outras medidas de eficiência energética.

2. Sem prejuízo dos artigos [107.º TFUE] e [108.º TFUE], a Comissão avalia a aplicação dos mecanismos de apoio utilizados nos Estados-Membros segundo os quais os produtores de cogeração recebem, com base em regulamentações emitidas pelas entidades públicas, apoio direto ou indireto, que possa vir a restringir as trocas comerciais.

A Comissão verifica se esses mecanismos contribuem para a realização dos objetivos estabelecidos no artigo [11.º TFUE] e no n.º 1 do artigo [191.º TFUE].

3. No relatório referido no artigo 11.º, a Comissão deve apresentar uma análise devidamente documentada da experiência adquirida com a aplicação e a coexistência dos diversos mecanismos de apoio referidos no n.º 2 do presente artigo. O relatório deve avaliar o sucesso, incluindo a relação custo-eficácia, dos regimes de apoio na promoção da utilização da cogeração de elevada eficiência em conformidade com o potencial nacional referido no artigo 6.º O relatório deve examinar também em que medida os regimes de apoio contribuíram para a criação de condições estáveis para o investimento na cogeração.»

2. Diretiva 2001/77

13. O artigo 2.º da Diretiva 2001/77 enuncia:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

- a) ‘Fontes de energia renováveis’: as fontes de energia não fósseis renováveis (energia eólica, solar, geotérmica, das ondas, das marés, hidráulica, de biomassa, de gases dos aterros, de gases das instalações de tratamento de lixo e do biogás);
- b) ‘Biomassa’: a fração biodegradável de produtos e resíduos provenientes da agricultura (incluindo substâncias vegetais e animais), da silvicultura e das indústrias conexas, bem como a fração biodegradável de resíduos industriais e urbanos; [...]

14. O artigo 4.º desta diretiva, sob a epígrafe «Regimes de apoio», prevê:

«1. Sem prejuízo dos artigos [107.º TFUE] e [108.º TFUE], a Comissão avalia a aplicação dos mecanismos utilizados nos Estados-Membros que, com base em regulamentações



emitidas pelas entidades públicas, permitem a prestação de um apoio direto ou indireto aos produtores de eletricidade e possam vir a restringir as trocas comerciais, na medida em que contribuem para os objetivos estabelecidos nos artigos [11.º TFUE] e [191.º TFUE].

2. A Comissão deve apresentar, até 27 de outubro de 2005, um relatório devidamente documentado sobre a experiência adquirida com a aplicação e a coexistência dos diversos mecanismos referidos no n.º 1. Esse relatório deve avaliar o êxito, incluindo a relação custo/eficácia, dos regimes de apoio referidos no n.º 1 no que se refere à promoção do consumo de eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis em conformidade com as metas indicativas nacionais mencionadas no n.º 2 do artigo 3.º Esse relatório será acompanhado, se necessário, de uma proposta de quadro comunitário relativo aos regimes de apoio à eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis.

A proposta de quadro deve:

- a) Contribuir para a realização das metas indicativas nacionais;
- b) Ser compatível com os princípios do mercado interno da eletricidade;
- c) Tomar em consideração as características de diferentes fontes de energia renováveis, bem como as diversas tecnologias e as diferenças geográficas;
- d) Favorecer a promoção da utilização eficaz de fontes de energia renováveis, sendo simples e simultaneamente tão eficiente quanto possível, designadamente em matéria de custos;
- e) Incluir períodos transitórios suficientes de, pelo menos, sete anos, para os regimes de apoio nacionais e manter a confiança dos investidores.»

3. Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente

15. No que concerne ao apoio público, o considerando 24 da Diretiva 2004/8 remete para as disposições do Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente, que foi substituído, a partir de 2 de abril de 2008, pelo Enquadramento comunitário dos auxílios estatais a favor do ambiente (8).

16. O ponto 112 do enquadramento comunitário prevê:

«Os auxílios ao investimento e/ou ao funcionamento no domínio do ambiente a favor da cogeração serão considerados compatíveis com o mercado comum nos termos do n.º 3, alínea c), do artigo [107.º TFUE], desde que a unidade de cogeração cumpra as condições da definição de cogeração de elevada eficiência apresentada no n.º 11 do ponto 70 [...]»

17. O n.º 11 do ponto 70 deste enquadramento define a cogeração de elevada eficiência nos seguintes termos: «a cogeração que preenche os critérios enunciados no anexo III da Diretiva 2004/8 [...] e que respeita os valores harmonizados de referência em matéria de eficiência estabelecidos na Decisão 2007/74/CE da Comissão, de 21 de dezembro de 2006, que estabelece valores de referência harmonizados em matéria de eficiência para a produção separada de eletricidade e de calor em conformidade com a Diretiva 2004/8[...] [(9)]».



B — Direito da Região da Valónia

18. O Decreto do Parlamento regional da Valónia de 12 de abril de 2001, relativo à organização do mercado regional de eletricidade (10), conforme alterado pelo Decreto do Parlamento regional da Valónia de 4 de outubro de 2007 (11), transpõe parcialmente as Diretivas 2001/77, 2003/54 e 2004/8.

19. O Decreto de 2001 enuncia, no seu artigo 37.º que, «[p]ara encorajar o desenvolvimento da produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis e/ou de cogeração de qualidade, o governo institui um sistema de certificados verdes».

20. A gestão deste mecanismo de apoio foi confiada à Commission wallonne pour l'Énergie (CWaPE) (Comissão da Valónia para a Energia, a seguir «CWaPE»). Em termos concretos, o sistema é o seguinte. O Governo da Valónia fixa, para cada ano, a quota de certificados verdes a aplicar. Os fornecedores de eletricidade e os operadores das redes entregam estes certificados trimestralmente à CWaPE sob pena de aplicação de uma coima (100 euros por cada certificado em falta). Os referidos certificados são concedidos trimestralmente pela CWaPE a cada produtor de eletricidade verde na proporção da quantidade de eletricidade líquida produzida e em função, por um lado, do custo adicional de produção estimado do setor e, por outro, do desempenho ambiental (poupança de dióxido de carbono) medido a partir da instalação de cogeração relativamente às produções convencionais de referência. Os certificados verdes são depois vendidos pelos produtores aos fornecedores ou aos operadores das redes com o objetivo de lhes permitir cumprir as suas obrigações relativas à quota.

21. O artigo 38.º do Decreto de 2001 dispõe:

«§ 1. Mediante o parecer da CWaPE, o governo determina os requisitos de atribuição e fixa as modalidades e o processo de concessão dos certificados verdes atribuídos à eletricidade verde produzida na Região da Valónia com observância das disposições seguintes.

§ 2. Será atribuído um certificado verde para um número de kWh produzidos correspondente a 1 MWh dividido pela taxa de poupança de dióxido de carbono.

A taxa de poupança de dióxido de carbono determina-se dividindo o ganho de dióxido de carbono realizado pelo setor em causa pelas emissões de dióxido de carbono do setor elétrico convencional cujas emissões são definidas e publicadas anualmente pela CWaPE. A taxa de poupança de dióxido de carbono está limitada a 1 para a produção gerada por instalação para além da potência de 5 MW. Abaixo desse limiar, tem o limite máximo de 2.

§ 3. Todavia, quando uma instalação que explora principalmente a biomassa, com exceção da madeira, proveniente de atividades industriais desenvolvidas no local da instalação de produção, implementa um processo particularmente inovador e se enquadra numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, o governo pode, após parecer da CWaPE sobre o carácter particularmente inovador do processo utilizado, decidir limitar a 2 a taxa de poupança de dióxido de carbono para o conjunto da produção da instalação resultante do somatório das potências desenvolvidas no mesmo local de produção, num limite inferior a 20 MW.
[...]

22. O artigo 57.º do Decreto do Parlamento regional da Valónia de 17 de julho de 2008, que altera o Decreto de 2001, relativo à organização do mercado regional de eletricidade (12), dispõe que «[o] artigo 38.º, [n.º] 3, do [Decreto de 2001] é interpretado no sentido de que a exclusão das instalações que exploram a madeira do benefício do regime que prevê compreende as instalações que exploram todo o material lenhocelulósico proveniente da árvore, de todas as folhosas



e de todas as resinosas sem exceção (incluindo as talhadias de rotação curta ou de rotação muito curta), antes e/ou depois de qualquer tipo de transformação».

II — Litígio no processo principal

23. Em 23 de junho de 2008, a IBV solicitou a concessão de certificados verdes duplos para a sua instalação, nos termos do artigo 38.º, n.º 3, do Decreto de 2001, o qual, recorde-se, reserva o apoio suplementar destes certificados verdes duplos às instalações que preenchem três condições, a saber, essas instalações devem valorizar principalmente biomassa com exceção da madeira ou resíduos de madeira, devem enquadrar-se num processo de desenvolvimento sustentável e devem ter um carácter particularmente inovador.

24. Por decisão de 18 de junho de 2009, o Governo da Valónia considerou que a IBV não preenchia nenhum dos três requisitos necessários para beneficiar desse apoio.

25. O Conseil d'État, que foi chamado a pronunciar-se pela IBV no âmbito de um recurso de anulação dessa decisão, considerou que esta preenchia efetivamente os dois últimos requisitos. Tendo dúvidas quanto à constitucionalidade do mecanismo de apoio no que se refere ao primeiro requisito, decidiu submeter à Cour constitutionnelle a seguinte questão:

«O artigo 38.º, n.º 3, do Decreto [de] 2001 [...] viola os artigos 10.º e 11.º da Constituição, ao criar uma diferença de tratamento entre instalações que transformam principalmente a biomassa, uma vez que exclui do benefício do mecanismo de apoio dos certificados verdes duplos as instalações de cogeração de biomassa que transformam madeira ou resíduos de madeira e inclui as instalações de cogeração biomassa que exploram todos os outros tipos de resíduos?»

III — Questões prejudiciais

26. No seguimento da questão que lhe foi submetida pelo Conseil d'État, a Cour constitutionnelle, antes de decidir a questão de mérito, submete, por sua vez, ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 7.º da Diretiva 2004/8 [...], conjugado, eventualmente, com os artigos 2.º e 4.º da Diretiva 2001/77 [...] e com o artigo 22.º da Diretiva 2009/28 [...], deve ser interpretado, à luz do princípio geral da igualdade, do artigo 6.º [TUE] e dos artigos 20.º e 21.º da Carta [...], no sentido de que:

a) é unicamente aplicável às instalações de cogeração de elevada eficiência, na aceção do anexo III da [D]iretiva [2004/8];

b) impõe, permite ou proíbe que uma medida de apoio, como a constante do artigo 38.º, n.º 3, do decreto [de 2001], seja acessível a todas as instalações de cogeração que [transformam], principalmente, biomassa e que preenchem os requisitos estabelecidos por esse artigo, com exceção das instalações de cogeração que [transformam], principalmente, madeira ou [resíduos] de madeira?

2) A resposta difere consoante a instalação de cogeração [transforme], principalmente, madeira ou [resíduos] de madeira?»

IV — Análise

A — Observações preliminares

27. A Cour constitutionnelle pede ao Tribunal de Justiça que interprete o artigo 7.º da Diretiva 2004/8 conjugado, eventualmente, com os artigos 2.º e 4.º da Diretiva 2001/77 e com o artigo 22.º da Diretiva 2009/28. Ora, esta última diretiva entrou em vigor em 25 de junho de 2009, ou seja, após a data da decisão do Governo da Valónia que declarou que a IBV não preenchia os requisitos para beneficiar do mecanismo de apoio previsto no artigo 38.º, n.º 3, do Decreto de



2001. Por conseguinte, não deve ser tida em conta no âmbito do exame das questões submetidas ao Tribunal de Justiça.

28. No que se refere ao tratamento das questões prejudiciais, numa primeira fase, examinarei a primeira questão, alínea a), em seguida, numa segunda fase, na medida em que estão relacionadas, examinarei em conjunto a primeira questão, alínea b), e a segunda questão.

B — Quanto às questões prejudiciais

1. Quanto à primeira questão, alínea a)

29. Com a primeira questão, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça se o artigo 7.º da Diretiva 2004/8, à luz do princípio da igualdade, deve ser interpretado no sentido de que apenas se aplica às instalações de cogeração de elevada eficiência, tal como definida no anexo III desta diretiva (13).

30. Como sustentam a IBV e a Comissão, considero que o artigo 7.º da Diretiva 2004/8 se aplica a todas as instalações de cogeração e não apenas às instalações de cogeração de elevada eficiência, tal como definida no anexo III desta diretiva.

31. O legislador da União teve o cuidado de, no artigo 3.º da referida diretiva, definir de maneira distinta a «cogeração» e a «cogeração de elevada eficiência». Assim, pôde empregar qualquer um desses termos com utilidades ou finalidades bem precisas.

32. A redação do artigo 7.º da Diretiva 2004/8, relativa aos regimes de apoio que os Estados-Membros implementam, não especifica que esses regimes devem ser unicamente previstos para as instalações de cogeração de elevada eficiência.

33. Com efeito, o artigo 7.º, n.º 1, desta diretiva dispõe que os Estados-Membros devem assegurar que o apoio à cogeração (14), para as unidades existentes e futuras, se baseie na procura de calor útil (15) e na poupança de energia primária (16). O legislador da União utiliza a expressão «cogeração», não distingue entre as unidades, quer sejam de pequena dimensão ou de micro-cogeração, e não fornece nenhuma indicação relativamente à quantidade da poupança primária de energia.

34. Do mesmo modo, na minha opinião, o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2004/8 não menciona mais nenhuma indicação a este respeito.

35. O Governo belga considera, no entanto, que, à luz do artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2004/8, do seu considerando 24 e do enquadramento comunitário, é manifesto que os regimes de apoio apenas beneficiam as instalações de cogeração de elevada eficiência.

36. Com efeito, infere dessas disposições que a compatibilidade das medidas de apoio com as disposições do Tratado FUE relativas aos auxílios de Estado e, portanto, o âmbito de aplicação do artigo do artigo 7.º da referida diretiva estão relacionados com a conformidade das instalações com os critérios da cogeração de elevada eficiência estabelecidos no anexo III da Diretiva 2004/8. Em seu entender, isso não constitui uma diferença de tratamento entre as instalações de cogeração e as instalações de cogeração de elevada eficiência na medida em que são os princípios que regulam os auxílios de Estado que o preveem (17).

37. Não posso chegar à mesma conclusão que o Governo belga.

38. Na verdade, o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2004/8 tem em conta regras em matéria de concorrência que os Estados-Membros devem respeitar. Esta disposição diz respeito à avaliação, pela Comissão, da aplicação dos mecanismos de apoio implementados nos Estados-Membros. Quando desta avaliação, a Comissão é levada a fiscalizar, nomeadamente, se estes mecanismos respeitam as regras em matéria de concorrência. Com efeito, essa avaliação é feita «[s]em prejuízo dos artigos [107.º TFUE] e [108.º TFUE]».



39. Só se o regime de apoio constituir um auxílio de Estado é que a instalação de cogeração deve cumprir o critério da elevada eficiência para ser compatível com o mercado interno, em conformidade com os pontos 112 e 70, n.º 11, do enquadramento comunitário.

40. Todavia, um regime de apoio pode muito bem não constituir um auxílio de Estado na aceção do Tratado FUE, podendo, nesse caso, o regime de apoio aplicar-se a todas as instalações de cogeração.

41. Não posso, portanto, subscrever a conclusão do Governo belga de que as instalações que beneficiam de um regime de apoio só podem ser instalações de cogeração de elevada eficiência, tal como definido no anexo III da Diretiva 2004/8.

42. Por outro lado, o artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2004/8 vem ao encontro da minha análise.

43. Lido em conjugação com os artigos 6.º, 10.º e 11.º desta diretiva, este artigo diz respeito ao relatório da Comissão que avalia o sucesso dos sistemas de apoio para efeitos da promoção da utilização da cogeração de elevada eficiência.

44. Em conformidade com os artigos 6.º e 10.º da referida diretiva, os Estados-Membros efetuam uma análise do potencial nacional de cogeração de elevada eficiência. Avaliam os progressos realizados para aumentar a parte da cogeração de elevada eficiência. Com base nesta análise, que lhe é apresentada, a Comissão, nos termos do artigo 11.º dessa mesma diretiva, «[e]xamin[a] a experiência adquirida com a aplicação e coexistência dos diversos mecanismos de apoio à cogeração [(18)]».

45. Da leitura conjugada desses artigos também não resulta que só as instalações de cogeração de elevada eficiência podem beneficiar dos regimes de apoio. É certo que o objetivo da Diretiva 2004/8, enunciado no seu artigo 1.º, é aumentar a eficiência energética e a segurança do abastecimento, mediante a criação de um quadro para a promoção e o desenvolvimento da cogeração de elevada eficiência, mas entendo que esta diretiva tende, em última análise, para a elevada eficiência e não vejo por que motivo as instalações de cogeração «menos eficientes» seriam privadas de um regime de apoio, na medida em que também contribuem para o objetivo da eficiência energética e do aumento da segurança do abastecimento.

46. Atendendo ao que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda que o artigo 7.º da Diretiva 2004/8, lido à luz do princípio da igualdade, deve ser interpretado no sentido de que se aplica a todas as instalações de cogeração e não apenas às instalações de cogeração de elevada eficiência, tal como definido no anexo III desta diretiva.

2. Quanto à primeira questão prejudicial, alínea b), e à segunda questão prejudicial

47. Na sua primeira questão prejudicial, alínea b), e na sua segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, na realidade, o artigo 7.º da Diretiva 2004/8, lido à luz do princípio da igualdade de tratamento, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma medida de apoio, como a do processo principal, que exclui do benefício dos certificados verdes duplos as instalações de cogeração que transformam a biomassa proveniente da madeira e/ou resíduos de madeira.

48. Por outras palavras, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber qual é a margem de manobra de que dispõem os Estados-Membros na implementação de um regime de apoio à cogeração.

49. A Diretiva 2004/8 foi adotada com base no artigo 175.º, n.º 1, CE, que se integra no título relativo ao ambiente, com vista à realização dos objetivos previstos no artigo 174.º CE, nomeadamente o da preservação da qualidade do ambiente.



50. A regulamentação da União, no domínio do ambiente, não pretende alcançar uma harmonização completa (19).

51. Num domínio de competência partilhada, como o da proteção do ambiente (20), cabe ao legislador da União determinar as medidas que considera necessárias para alcançar os objetivos pretendidos, no respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade consagrados no artigo 5.º TUE (21).

52. Assim, o considerando 32 da Diretiva 2004/8 prevê que, em conformidade com os princípios da subsidiariedade e proporcionalidade, os princípios gerais constitutivos de um quadro para a promoção da cogeração no mercado interno da energia devem ser fixados a nível da União, ficando, porém, ao critério dos Estados-Membros as modalidades concretas da sua aplicação, permitindo, assim, que cada Estado-Membro escolha o regime que melhor corresponde à sua situação específica. Acrescenta que esta diretiva se limita ao mínimo exigido para a consecução desses objetivos e não excede o necessário para o efeito.

53. Por outro lado, resulta da redação do artigo 7.º da referida diretiva que este não comporta nenhuma concretização relativamente ao tipo de regime de apoio à cogeração que os Estados-Membros são encorajados a adotar. Esta disposição refere apenas que os Estados-Membros devem assegurar que o apoio à cogeração, para as unidades existentes e futuras, se baseie na procura de calor útil e na poupança de energia primária, e que os mecanismos não devem falsear a concorrência e devem respeitar os objetivos definidos nos artigos 11.º TFUE e 191.º, n.º 1, TFUE, relativos à proteção do ambiente.

54. Só o considerando 26 da Diretiva 2004/8 evoca a forma que o regime de apoio pode revestir, indicando que os Estados-Membros devem dispor de vários mecanismos de apoio à cogeração a nível nacional, incluindo (22) os auxílios ao investimento, as isenções ou reduções fiscais, os certificados verdes e os regimes de apoio direto aos preços. Resulta desta leitura que a lista dos vários mecanismos de apoio não é exaustiva, deixando, assim, aos Estados-Membros, outras possibilidades de mecanismos de apoio.

55. Por conseguinte, os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação no que concerne à forma que deve revestir o regime de apoio à cogeração.

56. Por outro lado, nada indica no artigo 7.º da Diretiva 2004/8, nem noutra parte do texto desta diretiva, que os Estados-Membros, no âmbito do seu apoio à cogeração, estejam impedidos de privilegiar um tipo de combustíveis em detrimento de outro. A este respeito, o considerando 31 desta diretiva refere que a eficiência global e sustentabilidade da cogeração dependem de muitos fatores tais como os tipos de combustível.

57. O tipo de combustível a utilizar pode depender da especificidade de cada território, da sua disponibilidade no território. O legislador da União teve, além disso, este elemento em consideração, dado que refere, no artigo 1.º da Diretiva 2004/8, que o objetivo desta deve ser atingido tendo em conta as condições específicas nacionais, nomeadamente em matéria de condições climáticas e económicas (23).

58. De igual forma, o Comité Económico e Social Europeu, no seu parecer (24), insistia na necessidade de ter em conta as especificidades e de respeitar o princípio de subsidiariedade num domínio onde as condições climáticas e económicas nacionais são determinantes.

59. O Governo da Valónia, na larga margem de apreciação que, portanto, lhe foi deixada, optou, ao transpor parcialmente a Diretiva 2004/8, por implementar o sistema dos certificados verdes e pôde legitimamente privilegiar um apoio suplementar às instalações que transformam a biomassa relativamente às instalações que transformam outros tipos de combustível.



60. Resulta do que precede que o artigo 7.º da Diretiva 2004/8 deve, na minha opinião, ser interpretado no sentido de que não se opõe, em princípio, a um regime de apoio regional como o que está em causa no processo principal.

61. Contudo, ao aplicar a Diretiva 2004/8, os Estados-Membros estão obrigados, por força do artigo 51.º, n.º 1, da Carta, a respeitar o princípio da igualdade de tratamento, consagrado no artigo 20.º da mesma (25).

62. No caso em apreço, a IBV contesta a sua exclusão do benefício dos certificados verdes duplos à luz deste princípio, alegando que se encontra lesada em relação às instalações de cogeração que transformam a biomassa diferente da proveniente da madeira e/ou resíduos de madeira.

63. Há, agora, que examinar se o Região da Valónia, ao adotar o artigo 38.º, n.º 3, do Decreto de 2001, respeitou o princípio da igualdade de tratamento.

64. Segundo jurisprudência assente, o princípio da igualdade de tratamento exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, exceto se esse tratamento for objetivamente justificado (26).

65. No caso em apreço, trata-se, assim, de determinar se empresas, como a IBV, pertencentes à indústria da madeira estão numa situação comparável àquela em que se encontram as empresas dos outros setores e que beneficiam de um certificado verde duplo, em conformidade com o disposto no artigo 38.º, n.º 3, do Decreto de 2001.

66. Neste ponto, não partilho das análises do Governo polaco (27) e da Comissão (28), que consideram que as diferentes categorias de biomassa não se encontram em situações comparáveis e que a biomassa proveniente da madeira apresenta características especiais, nomeadamente quanto à sua disponibilidade e à sua rentabilidade.

67. Na minha opinião, tal como se verá adiante (29), estes critérios de disponibilidade e de rentabilidade são elementos que, na verdade, devem ser tidos em conta no exame da justificação de um tratamento diferenciado de situações comparáveis.

68. No que diz respeito à determinação do caráter comparável das situações em causa no processo principal, considero que a comparação entre a indústria da madeira e as outras indústrias deve ser apurada e apreciada à luz do objeto e do fim prosseguido pela legislação em causa (30).

69. O sistema dos certificados verdes foi instituído pelas autoridades da Valónia, em conformidade com as disposições da Diretiva 2004/8. Visa fomentar a produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis e/ou de cogeração de qualidade. As medidas adotadas pelos Estados-Membros com base nesta diretiva contribuem para a proteção do ambiente, e, nomeadamente, para a observância dos objetivos do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas (31), que constitui um dos objetivos prioritários da União Europeia.

70. O pacote «Clima e Energia» da União impôs aos Estados-Membros um objetivo designado «dos 3 x 20» até 2020, a saber, 20% de poupança de energia, 20% de redução das emissões de gases com efeito de estufa e 20% de energias renováveis na produção energética. A Diretiva 2004/8 é uma dessas concretizações.

71. Esta diretiva faz, assim, da promoção da cogeração uma prioridade comunitária devido à sua contribuição para a segurança e para a diversificação do abastecimento de energia, para a proteção do ambiente, em especial para a redução das emissões de gases com efeito de estufa, e para o desenvolvimento sustentável.

72. A biomassa está definida no artigo 2.º da Diretiva 2001/77 (32) como a fração biodegradável de produtos e resíduos provenientes da agricultura (incluindo substâncias vegetais e animais), da



silvicultura e das indústrias conexas, bem como a fração biodegradável de resíduos industriais e urbanos.

73. Participa na luta contra a emissão de gás com efeito de estufa e contribui para o aumento da eficiência energética, considerada como o meio mais rentável e mais rápido para melhorar a segurança do abastecimento. Nessa medida, cumpre da mesma maneira os objetivos da Diretiva 2004/8 adotada nesta perspetiva.

74. A biomassa, quer seja proveniente da agricultura, da silvicultura ou das indústrias conexas é uma fonte de energia renovável e constitui uma indústria de produção de eletricidade. Os recursos de biomassa são muito heterogéneos. Contudo, quer a biomassa seja constituída por lascas de madeira, por aparas e serradura de madeira, por lixo doméstico, por lamas de depuração, por plantas, por resíduos da indústria agroalimentar ou ainda por algas, permanece, em qualquer caso, uma matéria orgânica suscetível de constituir um combustível para produzir energia.

75. Considero, portanto, que, à luz do objeto da Diretiva 2004/8 e do fim que esta prossegue, as instalações que transformam a madeira e/ou os resíduos de madeira e as que transformam as outras fontes de biomassa se encontram numa situação comparável.

76. É necessário agora averiguar se a diferença de tratamento entre estas duas categorias, feita pelo Governo da Valónia, é justificada.

77. Segundo jurisprudência assente, uma desigualdade de tratamento é justificada quando seja baseada num critério objetivo e razoável, isto é, quando esteja relacionada com um objetivo legalmente admissível prosseguido pela legislação em causa, e seja proporcionada em relação ao objetivo prosseguido pelo tratamento em questão (33).

78. Há que examinar, nomeadamente, se, no processo principal, a exclusão das instalações que utilizam a biomassa proveniente da madeira e/ou de resíduos de madeira é adequada para garantir a realização de um ou de vários objetivos invocados pelo Governo da Valónia e se não ultrapassa o necessário para os atingir. Por outro lado, uma legislação nacional só é apta a garantir a realização do objetivo invocado se responder verdadeiramente à intenção de o alcançar de maneira coerente e sistemática.

79. Distinguirei a justificação da diferença de tratamento consoante a instalação valorize biomassa proveniente da madeira ou valorize biomassa proveniente de resíduos de madeira, dado que, na minha opinião, a situação não é a mesma à luz dos imperativos ambientais pertinentes.

80. No caso em apreço, o Governo da Valónia apresentou vários argumentos em apoio da justificação da exclusão das instalações que transformam madeira e/ou resíduos de madeira do mecanismo dos certificados verdes duplos previsto no artigo 38.º, n.º 3, do Decreto de 2001. Estes argumentos foram todos contestados pela IBV.

81. Este governo invoca, designadamente, a necessidade de preservar os recursos de madeira e de os reservar para o setor industrial da madeira que os utiliza como matéria-prima (34). Em apoio deste argumento, baseia-se em estudos segundo os quais a indústria de transformação da madeira era amplamente deficitária na Região da Valónia e tinha de recorrer à importação. O Governo da Valónia sustenta que a concessão de um certificado verde duplo à indústria de valorização energética da madeira podia provocar um aumento significativo dos preços da matéria-prima.

82. O argumento do Governo da Valónia parece-me legítimo, na medida em que visa preservar as florestas e a madeira enquanto matéria-prima. Afigura-se, assim, justificado pelo interesse geral num elevado nível de proteção do ambiente (35), que o artigo 191.º TFUE e o artigo 37.º da Carta dos Direitos Fundamentais (36) elegem como objetivo da União (37).



83. Cabe ao juiz nacional verificar, com base nos elementos de que dispõe, se a medida em causa é adequada para alcançar o objetivo de preservação dos recursos de madeira e da salvaguarda do setor industrial da madeira.

84. Partindo do princípio de que a medida em causa atinge esse objetivo, importa então examinar a proporcionalidade desta medida.

85. Na minha opinião, a medida afigura-se proporcionada, uma vez que as instalações que transformam biomassa proveniente da madeira não estão totalmente excluídas do regime de apoio, dado que beneficiam, ainda assim, de «simples» certificados verdes por força do artigo 38.º, n.º 2, do Decreto de 2001.

86. Portanto, face ao exposto, o artigo 7.º da Diretiva 2004/8, lido à luz do princípio da igualdade de tratamento, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma medida de apoio regional, como a que está em causa no processo principal, que exclui do benefício dos certificados verdes duplos as instalações que transformam a biomassa proveniente da madeira, sem prejuízo de o juiz nacional verificar, com base nos elementos de que dispõe, se esta medida é adequada para alcançar o objetivo de preservação dos recursos de madeira e de salvaguarda do setor industrial da madeira.

87. Cumpre agora analisar se a referida medida se justifica relativamente às instalações que transformam a biomassa proveniente de resíduos de madeira, como a da IBV.

88. Se a medida em causa se justifica para as instalações que transformam a biomassa proveniente da madeira pela necessidade de salvaguardar o setor industrial da madeira, em contrapartida, esta justificação não me parece legítima em razão dos objetivos de proteção do ambiente relativamente às instalações que transformam a biomassa proveniente de resíduos de madeira.

89. À semelhança da IBV (38), considero que os resíduos de madeira não são suscetíveis de serem utilizados pelo setor industrial da madeira.

90. A Diretiva 2008/98/CE (39), no seu artigo 3.º, n.º 1, define os resíduos como «quaisquer substâncias ou objetos de que o detentor se desfaz ou tem intenção ou obrigação de se desfazer». Os detritos de madeira constituem o resíduo da madeira que já foi utilizada. É o que resta da matéria e que não terá mais nenhuma utilização.

91. Como refere acertadamente o Governo polaco, a valorização dos resíduos de madeira não tem influência direta na proteção das florestas nem na competitividade da indústria da madeira (40).

92. Se a primeira preocupação das políticas ambientais foi durante anos o tratamento, a eliminação, o desenvolvimento e a prevenção dos resíduos, a sua valorização tornou-se um objetivo principal das autoridades europeias e nacionais. Neste contexto, o desenvolvimento de processos como a cogeração que transformam a biomassa proveniente de resíduos de madeira parece responder a necessidades ambientais.

93. Na sua Comunicação de 7 de dezembro de 2005 no plano de ação biomassa (41), a Comissão incentiva os Estados-Membros a explorarem o potencial de todas as formas economicamente rentáveis de produção de eletricidade a partir da biomassa. Salaria que, no seu empenhamento de respeitar os objetivos de produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis, na maior parte dos casos, afigura-se impossível conseguir alcançar esses objetivos sem uma maior utilização da biomassa (42). No que se refere às instalações de cogeração em especial, a Comissão incentiva os referidos Estados a explorarem o potencial de todas as formas economicamente rentáveis de produção de eletricidade a partir da biomassa (43). Por outro lado, relativamente aos resíduos, considera que constituem um recurso energético subaproveitado. A este respeito, a Comissão incentiva o investimento em técnicas de elevada eficiência energética para a utilização dos resíduos como combustíveis (44).



94. Por conseguinte, não favorecer a possibilidade de uma utilização energética dos resíduos de madeira não parece coerente com os objetivos da política de ambiente prosseguidos pela União Europeia e parece mesmo ser contrário a esses objetivos.

95. O Governo da Valónia alega que a medida em causa se inscreve perfeitamente na hierarquia das formas de gestão dos resíduos referida no artigo 4.º da Diretiva 2008/98, que prevê que a reciclagem deve ser preferível à valorização energética. Este argumento, na minha opinião, é contestável, tendo em conta o que precede e na medida em que o n.º 2 desta disposição refere que, «[q]uando aplicarem a hierarquia dos resíduos referida no n.º 1, os Estados-Membros tomam medidas para incentivar as opções conducentes aos melhores resultados ambientais globais. Para tal, pode ser necessário estabelecer fluxos de resíduos específicos que se afastem da hierarquia caso isso se justifique pela aplicação do conceito de ciclo de vida aos impactos globais da geração e gestão desses resíduos». O considerando 8 da Diretiva 2008/98 estabelece mesmo que «deverá incentivar-se a valorização dos resíduos».

96. Tal justifica-se ainda mais quando a valorização dos resíduos de madeira for efetuada no local, como sucede no caso em apreço, já que a IBV transforma os resíduos de madeira provenientes da sua atividade principal de serração diretamente nas suas instalações. Assim, evita-se o transporte e, portanto, os efeitos negativos da poluição. A valorização dos resíduos de madeira contribui, assim, para os objetivos de proteção do ambiente, estabelecidos nos artigos 11.º TFUE e 191.º, n.º 1, TFUE, e ao cumprimento do artigo 37.º da Carta.

97. Como salienta, por outro lado, o Governo polaco, na sua Comunicação de 15 de junho de 2006 ao Conselho e ao Parlamento Europeu, relativa ao plano de ação da União Europeia para as florestas (45), a Comissão recomenda a utilização de madeira diferente da madeira plenamente utilizável e facilitará a investigação e a divulgação de experiências sobre a utilização de madeira de baixo valor, de madeira de pequenas dimensões ou de resíduos de madeira para produzir energia (46).

98. Partilho igualmente do entendimento do Governo polaco que defende que se devem desenvolver esforços para explorar os produtos derivados dos abates florestais (47) e mobilizar este potencial não utilizado na produção de energia (48).

99. Os resíduos de madeira constituem um potencial «latente» que importa gerir da maneira mais eficaz e mais respeitosa relativamente à política ambiental. Permite combinar dois eixos desta política, a saber, a melhoria permanente da gestão dos resíduos, por um lado, e a produção de energia renovável, por outro.

100. Resulta do que precede que a exclusão das instalações que transformam a biomassa proveniente de resíduos de madeira do benefício do mecanismo dos certificados verdes duplos, previsto no artigo 38.º, n.º 3, do Decreto de 2001, não é objetivamente justificada pelo Governo da Valónia.

101. Por conseguinte, o artigo 7.º da Diretiva 2004/8, lido à luz do princípio da igualdade de tratamento, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma medida de apoio regional, como a que está em causa no processo principal, que exclui do benefício dos certificados verdes duplos as instalações que transformam a biomassa proveniente de resíduos de madeira.

102. Em face destas considerações, entendo que o artigo 7.º da Diretiva 2004/8, lido à luz do princípio da igualdade de tratamento, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma medida de apoio regional, como a que está em causa no processo principal, que exclui do benefício dos certificados verdes duplos as instalações que transformam a biomassa proveniente da madeira, sem prejuízo de o juiz nacional verificar, com base nos elementos de que dispõe, se esta medida é adequada para alcançar o objetivo de preservação dos recursos de madeira e de salvaguarda do setor industrial da madeira. Em contrapartida, opõe-se a tal medida relativamente às instalações que transformam a biomassa proveniente de resíduos de madeira.



V — Conclusão

103. Face às considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à Cour constitutionnelle, do seguinte modo:

«O artigo 7.º da Diretiva 2004/8/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro de 2004, relativa à promoção da cogeração com base na procura de calor útil no mercado interno da energia e que altera a Diretiva 92/42/CEE, lido à luz do princípio da igualdade de tratamento, deve ser interpretado no sentido de que:

— se aplica a todas as instalações de cogeração e não apenas às instalações de cogeração de elevada eficiência, tal como definidas no anexo III da Diretiva 2004/8;

— não se opõe a uma medida de apoio regional, como a que está em causa no processo principal, que exclui do benefício dos certificados verdes duplos as instalações que transformam a biomassa proveniente da madeira, sem prejuízo de o juiz nacional verificar, com base nos elementos de que dispõe, se esta medida é adequada para alcançar o objetivo de preservação dos recursos de madeira e de salvaguarda do setor industrial da madeira. Em contrapartida, opõe-se a tal medida relativamente às instalações que transformam a biomassa proveniente de resíduos de madeira.»

Notas:

1 — *Língua original: francês.*

2 — JO L 52, p. 50.

3 — A seguir «IBV».

4 — Diretiva 2001/77/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de setembro de 2001, relativa à promoção da eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis no mercado interno da eletricidade (JO L 283, p. 33).

5 — Diretiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Diretivas 2001/77/CE e 2003/30/CE (JO L 140, p. 16).

6 — JO 2001, C 37, p. 3.

7 — Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2003, que estabelece regras comuns para o mercado interno da eletricidade e que revoga a Diretiva 96/92/CE (JO L 176, p. 37).

8 — JO C 82, p. 1, a seguir «enquadramento».

9 — JO 2007, L 32, p. 183.

10 — *Moniteur belge* de 1 de maio de 2001, p. 14118.

11 — *Moniteur belge* de 26 de outubro de 2007, p. 55517, a seguir «Decreto de 2001».

12 — *Moniteur belge* de 7 de agosto de 2008, p. 41321.

13 — Recorde-se que, para efeitos deste anexo, a cogeração de elevada eficiência deve satisfazer os seguintes critérios, a saber, a produção das unidades de cogeração deve permitir uma poupança de energia primária de, pelo menos, 10% em comparação com os dados de referência para a produção separada de calor e de eletricidade, e a produção das unidades de cogeração de pequena dimensão e de micro-cogeração que permita uma poupança de energia primária pode ser considerada cogeração de elevada eficiência.



14 — *Sublinhado meu.*

15 — *O calor útil é o calor produzido num processo de cogeração a fim de satisfazer uma procura economicamente justificável de calor ou de frio [artigo 3.º, alínea b), da Diretiva 2004/8]. A procura economicamente justificável é a procura que não excede as necessidades de calor ou frio e que, se não fosse utilizada a cogeração, seria satisfeita nas condições do mercado mediante outros processos de produção de energia [artigo 3.º, alínea c), desta diretiva].*

16 — *V., igualmente, considerando 25 da Diretiva 2004/8 que enuncia que os regimes de apoio público à promoção da cogeração devem concentrar-se principalmente no apoio à cogeração com base na procura economicamente justificável de calor e de frio.*

17 — *N.º 67 das observações do Governo belga.*

18 — *Sublinhado meu.*

19 — *Acórdãos de 22 de junho de 2000, Fornasar e o. (C-318/98, Colet., p. I-4785, n.º 46), e de 14 de abril de 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe (C-6/03, Colet., p. I-2753, n.º 27).*

20 — *Artigo 4.º, n.º 2, TFUE.*

21 — *V., neste sentido, acórdão de 29 de março de 2012, Comissão/Estónia (C-505/09 P, n.º 81).*

22 — *Sublinhado meu.*

23 — *Sublinhado meu.*

24 — *Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à promoção da cogeração baseada na procura do calor útil no mercado interno de energia» (JO 2003, C 95, p. 12).*

25 — *Acórdão de 11 de abril de 2013, Soukupová (C-401/11, n.º 28).*

26 — *Ibidem (n.º 29 e jurisprudência referida).*

27 — *N.º 37 das observações do Governo polaco.*

28 — *N.º 50 das observações da Comissão.*

29 — *V. n.º 81 das presentes conclusões.*

30 — *V., neste sentido, acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e o. (C-127/07, Colet., p. I-9895, n.º 26 e jurisprudência referida).*

31 — *O protocolo entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005.*

32 — *O artigo 3.º da Diretiva 2004/8 prevê que se apliquem também as definições pertinentes contidas na Diretiva 2003/54 e na Diretiva 2001/77.*

33 — *V., neste sentido, acórdão Arcelor Atlantique e Lorraine e o., já referido (n.º 47 e jurisprudência referida).*

34 — *Os trabalhos preparatórios do Decreto de 2001 justificaram o facto de apenas reservar a vantagem dos certificados verdes duplos para a biomassa diferente da proveniente da madeira com o objetivo de evitar os efeitos perversos de uma medida dessa natureza no setor industrial da madeira, já concorrente do setor da madeira-energia (n.º 10 da decisão de reenvio).*

35 — *V. acórdão de 9 de março de 2010, ERG e o. (C-379/08 e C-380/08, Colet., p. I-2007, n.º 81 e jurisprudência referida).*



36— O artigo 37.º da Carta enuncia que «[t]odas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurar-las de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável».

37 — V., igualmente, artigo 11.º TFUE.

38 — N.º 54 das observações da IBV.

39 — Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (JO L 312, p. 3).

40 — N.º 40 das observações do Governo polaco.

41 — COM(2005) 628 final.

42 — *Ibidem* (p. 9).

43 — *Ibidem* (p. 10).

44 — *Ibidem* (p. 14).

45 — COM(2006) 302 final.

46 — *Ibidem* (p. 5).

47 — Tais como as lascas de madeira obtidas pelo corte em pequenos fragmentos das madeiras não utilizáveis pela indústria da madeira.

48 — Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A madeira como fonte de energia na Europa alargada» (JO 2006, C 110, p. 60).»

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 26 de setembro de 2013, processo C-195/12, EU:C:2013:598 (Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA contra Région wallonne) - Diretiva 2004/8/CE — Âmbito de aplicação — Cogeração e cogeração de elevada eficiência — Artigo 7.º — Regime regional de apoio que prevê a concessão de ‘certificados verdes’ às instalações de cogeração — Concessão de uma quantidade mais elevada de certificados verdes às instalações de cogeração que transformam principalmente formas de biomassa diferentes das provenientes da madeira e de resíduos de madeira — Princípio da igualdade e da não discriminação — Artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia:

Sumário do acórdão, disponível em:

<https://curia.europa.eu/juris/document.jsf?text=&docid=158738&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=9403706>:

«1. O artigo 7.º da Diretiva 2004/8 relativa à promoção da cogeração com base na procura de calor útil no mercado interno da energia e que altera a Diretiva 92/42 relativa às exigências de rendimento para novas caldeiras de água quente alimentadas com combustíveis líquidos ou gasosos, deve ser interpretado no sentido de que **não se aplica apenas às instalações de cogeração que se caracterizam por serem instalações de elevada eficiência na aceção desta diretiva.**

(cf. n.ºs 37, 38, 41, disp. 1)

2. O princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação consagrado, nomeadamente, nos artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia tem como destinatários os Estados-Membros quando aplicam o direito da União, como decorre, em especial, do artigo 51.º, n.º 1, da Carta.



Daqui resulta que, quando um Estado-Membro adota medidas de apoio a favor da cogeração e das fontes de energia renováveis que se inserem num quadro como o estabelecido, por um lado, na Diretiva 2004/8 relativa à promoção da cogeração com base na procura de calor útil no mercado interno da energia e que altera a Diretiva 92/42, nomeadamente o seu artigo 7.º, e, por outro, ao abrigo da Diretiva 2001/77 relativa à promoção da eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis no mercado interno da eletricidade, em especial o seu artigo 4.º, e aplica assim o direito da União, deve respeitar o princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação consagrado, nomeadamente, nos artigos 20.º e 21.º da Carta.

(cf. n.ºs 48, 49)

3. O princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, exceto se esse tratamento for objetivamente justificado. Os elementos que caracterizam as diferentes situações e, portanto, o seu caráter comparável devem ser determinados e apreciados à luz do objeto e da finalidade do ato do direito da União que institui a distinção em causa. Além disso, devem ser tidos em consideração os princípios e objetivos do domínio do qual releva o ato em questão. Uma tal abordagem deve também prevalecer, *mutatis mutandis*, no âmbito da análise da conformidade, à luz do princípio da igualdade de tratamento, de medidas nacionais que aplicam o direito da União.

(cf. n.ºs 50, 52, 53)

4. O princípio da igualdade de tratamento e da não discriminação, consagrado, nomeadamente, nos artigos 20.º e 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, não se opõe a que, quando instituem regimes nacionais de apoio à cogeração e à produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis, como os previstos nos artigos 7.º da Diretiva 2004/8 e 4.º da Diretiva 2001/77, relativa à promoção da eletricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis no mercado interno da eletricidade, os Estados-Membros prevejam uma medida de apoio reforçada como a que está em causa no processo principal, que é suscetível de beneficiar todas as instalações de cogeração que transformam principalmente biomassa, com exclusão das instalações que transformam principalmente madeira e/ou resíduos de madeira.

Com efeito, tendo em conta, nomeadamente, os objetivos prosseguidos pelas Diretivas 2001/77 e 2004/8 e os objetivos da União no domínio do ambiente, a ampla margem de apreciação reconhecida aos Estados-Membros por essas diretivas para efeitos da adoção e da implementação de regimes de apoio destinados a promover a cogeração e a produção de eletricidade a partir de fontes de energia renováveis, e tendo em conta as características próprias das diferentes categorias de biomassa suscetíveis de serem utilizadas num processo de cogeração, as referidas categorias não devem ser consideradas, no contexto desses regimes de apoio, como estando numa situação comparável para efeitos da eventual aplicação do princípio da igualdade de tratamento cujo respeito é assegurado pelo direito da União. Nomeadamente, do ponto de vista do caráter renovável da fonte e, por conseguinte, na ótica da sua disponibilidade como numa perspetiva de desenvolvimento sustentável de utilização prudente e racional dos recursos naturais e da segurança dos abastecimentos, a madeira, que é uma fonte cuja renovação exige um longo período, se distingue dos produtos da agricultura ou dos resíduos domésticos e industriais, cuja produção requer um lapso de tempo consideravelmente mais reduzido.

(cf. n.ºs 66, 67, 74, 80, 82, disp. 2)»



- Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 11 de abril de 2013, processo C-260/11, EU:C:2013:221 (The Queen, a pedido de David Edwards e Lilian Pallikaropoulos contra Environment Agency e o.) - Ambiente — Convenção de Aarhus — Diretiva 85/337/CEE — Diretiva 2003/35/CE — Artigo 10.º-A — Diretiva 96/61/CE — Artigo 15.º-A — Acesso à justiça em matéria de ambiente — Conhecimento de processos judiciais ‘não exageradamente dispendiosos’:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9), e do artigo 15.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 257, p. 26), alteradas pela Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003 (JO L 156, p. 17, a seguir, respetivamente, «Diretiva 85/337» e «Diretiva 96/61»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe D. Edwards e L. Pallikaropoulos à Environment Agency, ao First Secretary of State e ao Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs, a respeito de uma licença de exploração concedida a uma cimenteira pela Environment Agency. O pedido tem por objeto a conformidade com o direito da União da decisão da House of Lords que condenou L. Pallikaropoulos, a cujo recurso foi negado provimento, no pagamento das despesas da parte contrária.

Quadro jurídico

Direito internacional

3 Segundo o preâmbulo da Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO L 124, p. 1, a seguir «Convenção de Aarhus»):

«[...]

«Reconhecendo igualmente que todos os indivíduos têm o direito de viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, e o dever, quer individualmente quer em associação com outros indivíduos, de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações presentes e futuras,

Considerando que, para poderem exercer esse direito e cumprir esse dever, os cidadãos devem ter acesso à informação, poder participar no processo de tomada de decisões e ter acesso à justiça no domínio do ambiente, e reconhecendo que, neste contexto, os cidadãos podem necessitar de assistência para poderem exercer os seus direitos,
[...]

Procurando garantir ao público, bem como às organizações, o acesso a mecanismos judiciais eficazes por forma a proteger os seus interesses legítimos e a garantir a aplicação da lei,
[...]

4 O artigo 1.º da Convenção de Aarhus, sob a epígrafe «Objetivo», prevê o seguinte:

«Com o objetivo de contribuir para a proteção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar,



cada parte garantirá a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente, em conformidade com o disposto na presente convenção.»

5 O artigo 3.º desta Convenção, sob a epígrafe «Disposições gerais», dispõe, no seu n.º 8:

«Cada parte garantirá que as pessoas que exerçam os seus direitos nos termos do disposto na presente convenção não sejam penalizadas, perseguidas ou importunadas de alguma forma pelo seu envolvimento. Esta disposição não afetará os poderes dos tribunais nacionais para estabelecer custas razoáveis nos procedimentos judiciais.»

6 Sob a epígrafe «Acesso à justiça», o artigo 9.º da mesma Convenção precisa:

«[...]

2. Cada parte garantirá, nos termos da respetiva legislação nacional, que os membros do público em causa:

a) Que tenham um interesse suficiente;

ou, em alternativa,

b) Cujo direito tenha sido ofendido, caso a lei de procedimento administrativo da parte o imponha como condição prévia, tenham acesso a um recurso junto dos tribunais e/ou de outra instância independente instituída por lei, para impugnar a legalidade material e processual de qualquer decisão, ato ou omissão sujeita às disposições previstas no artigo 6.º e, salvo disposição em contrário no direito interno, a outras disposições relevantes da presente convenção.

[...]

3. Além disso, e sem prejuízo dos processos de recurso referidos nos n.ºs 1 e 2, cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente.

4. Além disso, e sem prejuízo do disposto no n.º 1, os processos referidos nos n.ºs 1, 2 e 3 deverão proporcionar soluções eficazes e adequadas, incluindo, se necessário, a reparação injuntiva do direito, ser justos, equitativos, céleres e não exageradamente dispendiosos [...].

5. Com o objetivo de aumentar a eficácia do disposto no presente artigo, cada parte assegurará a colocação à disposição do público das informações relativas ao acesso aos processos de recurso administrativos e judiciais e considerará a possibilidade de estabelecer mecanismos de assistência adequados para eliminar ou reduzir os entraves financeiros e outros ao acesso à justiça.»

Direito da União

7 Segundo o artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e o artigo 15.º-A da Diretiva 96/61:

«Os Estados-Membros devem assegurar que, de acordo com o sistema jurídico nacional relevante, os membros do público em causa que:



a) Tenham um interesse suficiente ou, em alternativa;

b) Invoquem a violação de um direito, sempre que a legislação de processo administrativo de um Estado-Membro assim o exija como requisito prévio,

tenham a possibilidade de interpor recurso perante um tribunal ou outro órgão independente e imparcial criado por lei para impugnar a legalidade substantiva ou processual de qualquer decisão, ato ou omissão abrangido pelas disposições de participação do público estabelecidas na presente diretiva.

Os Estados-Membros devem determinar a fase na qual as decisões, atos ou omissões podem ser impugnados.

Os Estados-Membros devem determinar o que constitui um interesse suficiente e a violação de um direito, de acordo com o objetivo que consiste em proporcionar ao público em causa um vasto acesso à justiça. [...]

O presente artigo não exclui a possibilidade de um recurso preliminar para uma autoridade administrativa e não afeta o requisito de exaustão dos recursos administrativos prévios aos recursos judiciais, caso esse requisito exista na legislação nacional.

O referido processo deve ser justo, equitativo, atempado e não exageradamente dispendioso.

[...]»

8 A Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1), procedeu à codificação da Diretiva 85/337. O artigo 11.º, n.º 4, segundo parágrafo, da Diretiva 2011/92 prevê disposições idênticas às do artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva 85/337.

9 A Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 24, p. 8), procedeu à codificação da Diretiva 96/61. O artigo 16.º, n.º 4, segundo parágrafo, da Diretiva 2008/1 prevê disposições idênticas às do artigo 15.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva 96/61.

Direito do Reino Unido

10 O artigo 49.º, n.º 1, do Regulamento de Processo da Supreme Court de 2009 (Supreme Court Rules 2009, SI 2009, n.º 1603) prevê:

«A apreciação detalhada das despesas é efetuada por dois costs officers designados pelo presidente e:

- a) um deles deve ser um costs judge (um Taxing Master das Senior Courts)
- e
- b) o segundo pode ser o secretário.»



Litígio no processo principal e questões prejudiciais

11 D. Edwards impugnou a decisão da Environment Agency de autorização da exploração de uma cimenteira, incluindo a incineração de resíduos, em Rugby (Reino Unido), à luz do direito do ambiente, alegando, designadamente, a inexistência de avaliação do impacto do projeto no ambiente. Neste quadro, D. Edwards beneficiou de apoio judiciário.

12 Tendo sido negado provimento a este recurso, D. Edwards interpôs recurso na Court of Appeal antes de decidir, por fim, desistir da instância no último dia da audiência.

13 A seu pedido, L. Pallikaropoulos foi admitida a intervir como recorrente nas fases processuais subsequentes. Apesar de não preencher os requisitos para beneficiar do apoio judiciário, a Court of Appeal aceitou limitar as suas obrigações em matéria de despesas a um montante de 2 000 GBP.

14 A Court of Appeal negou provimento ao recurso de L. Pallikaropoulos e condenou-a no pagamento das suas próprias despesas e das despesas, assim fixadas, da parte contrária.

15 L. Pallikaropoulos interpôs recurso na House of Lords, no qual pedia que não fosse obrigada a apresentar a garantia para as despesas previsíveis no montante de 25 000 GBP que lhe tinha sido pedida por esse órgão jurisdicional. Este pedido foi indeferido.

16 L. Pallikaropoulos solicitou também que lhe fosse concedido o benefício de uma medida de proteção em matéria de despesas («protective costs order») destinada a limitar a sua responsabilidade em matéria de despesas na hipótese de o seu recurso não ter provimento. Este pedido foi indeferido.

17 Por decisão de 16 de abril de 2008, a House of Lords confirmou a decisão da Court of Appeal de negar provimento ao recurso e, em 18 de julho seguinte, condenou L. Pallikaropoulos a pagar aos recorridos as despesas do recurso, cujo montante devia, em caso de desacordo entre as partes, ser fixado pelo Clerk of the Parliaments. Os recorridos apresentaram duas faturas de 55 810 GBP e 32 290 GBP, a título de despesas recuperáveis.

18 A competência da House of Lords foi transferida para a Supreme Court of the United Kingdom, criada em 1 de outubro de 2009. Em conformidade com o Regulamento de Processo da Supreme Court de 2009, foi efetuada a apreciação detalhada das despesas por dois costs officers designados pelo presidente desse órgão jurisdicional. Neste âmbito, L. Pallikaropoulos invocou as Diretivas 85/337 e 96/61 para impugnar a condenação nas despesas.

19 Por decisão de 4 de dezembro de 2009, os costs officers consideraram que eram, em princípio, competentes para apreciar o mérito desse argumento.

20 No processo relativo às despesas, os recorridos no processo principal interpuseram recurso desta decisão perante um juiz único da Supreme Court of the United Kingdom, no quadro do qual o convidavam a remeter o processo para uma Secção de cinco juízes, o que veio a ser decidido.

21 Essa Secção pronunciou-se em 15 de dezembro de 2010. Considerou que os costs officers deveriam ter-se restringido às competências que o Regulamento de Processo da Supreme Court de 2009 lhes atribui e ter-se limitado, por conseguinte, a fixar as despesas. Em seu entender, a questão de saber se o processo seguido apresenta um custo proibitivo na aceção das Diretivas 85/337 e 96/61 é da competência exclusiva do órgão jurisdicional competente para conhecer do mérito do processo que pode decidir in limine litis, quando da apreciação do pedido de medidas de proteção em matéria de despesas, ou decidir concomitantemente à sua decisão de mérito.



22 Esta mesma Secção considerou igualmente que a questão de saber se a condenação de L. Pallikaropoulos no pagamento das despesas dos recorridos era contrária a essas diretivas não tinha sido examinada pela House of Lords, no quadro do exame do seu pedido de uma medida de decisão de proteção em matéria de despesas.

23 Nestas condições, a Supreme Court of the United Kingdom decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Como deve um tribunal nacional abordar a questão da condenação nas despesas de um membro do público que interpõe um recurso judicial em matéria ambiental ao qual é negado provimento, tendo em conta as obrigações decorrentes do artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, conforme implementada pelo artigo 10.º-A da Diretiva [85/337] e pelo artigo 15.º-A da Diretiva [96/61]?

2) A questão de saber se o processo judicial é ou não ‘exageradamente dispendioso’ na aceção do artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, conforme implementada pelas [mesmas] diretivas, deve ser decidida com base num critério objetivo (com referência, por exemplo, à capacidade de um membro ‘normal’ do público assumir a potencial responsabilidade pelas despesas), ou num critério subjetivo (com referência aos meios do recorrente individual), ou numa combinação de ambos?

3) Ou esta matéria é da esfera do direito nacional dos Estados-Membros, devendo apenas atingir o objetivo prescrito nas [referidas] diretivas, designadamente o objetivo de que os processos em questão não sejam ‘exageradamente dispendiosos’?

4) Ao avaliar se os processos são ou não ‘exageradamente dispendiosos’, é relevante que o recorrente não tenha sido dissuadido de agir judicialmente ou de dar continuidade ao procedimento?

5) É admissível uma abordagem diferente destas questões na fase de i) recurso jurisdicional ou ii) recurso subsequente em que se exija uma abordagem diferente da da primeira instância?»

Quanto às questões prejudiciais

24 Com as suas diferentes questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pede que o Tribunal de Justiça precise, por um lado, o sentido da exigência prevista no artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva 85/337, bem como no artigo 15.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva 96/61, segundo a qual os processos judiciais visados por estas disposições não devem ser exageradamente dispendiosos e, por outro, os critérios de apreciação desta exigência suscetíveis de serem aplicados por um órgão jurisdicional nacional quando decide a respeito das despesas e a margem de manobra dos Estados-Membros para definir esses critérios no direito interno. No quadro da apreciação efetuada pelo juiz nacional do eventual caráter exageradamente dispendioso do processo, o órgão jurisdicional de reenvio pede igualmente que o Tribunal de Justiça precise se o juiz deve ter em conta o facto de a parte suscetível de ser condenada nas despesas não ter sido efetivamente dissuadida de interpor recurso ou dar-lhe continuidade e se, além disso, a sua análise pode ser diferente consoante decida em primeira instância, em recurso ou em sede de recurso de segunda instância.

Quanto ao conceito de «não exageradamente dispendioso» na aceção das diretivas 85/337 e 96/61

25 Como o Tribunal de Justiça já decidiu, importa recordar, em primeiro lugar, que a exigência de os processos judiciais não serem exageradamente dispendiosos, prevista no artigo 10.º-A,



quinto parágrafo, da Diretiva 85/337 e no artigo 15.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva 96/61, não proíbe que os órgãos jurisdicionais nacionais possam proferir uma condenação nas despesas (v., neste sentido, acórdão de 16 de julho de 2009, Comissão/Irlanda, C-427/07, Colet., p. I-6277, n.º 92).

26 Tal resulta expressamente da Convenção de Aarhus com a qual a legislação da União deve ser «harmonizada», como resulta do considerando 5 da Diretiva 2003/35 que alterou as Diretivas 85/337 e 96/61, tendo o artigo 3.º, n.º 8, desta Convenção precisado que [estas disposições] não afetam os poderes dos tribunais nacionais para estabelecer custas razoáveis nos procedimentos judiciais.

27 Em seguida, importa sublinhar que a exigência de que as custas de um processo não sejam exageradamente dispendiosas se refere a todos os custos financeiros ocasionados pela participação no processo judicial (v., neste sentido, acórdão Comissão/Irlanda, já referido, n.º 92).

28 Assim, o caráter exageradamente dispendioso deve ser apreciado globalmente, tendo em conta todas as despesas suportadas pela parte em causa.

29 Por outro lado, decorre das exigências de uma aplicação uniforme do direito da União e do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não contenha nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e o seu alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União Europeia, de uma interpretação autónoma e uniforme, que deve ser procurada tendo em conta o contexto da disposição e o objetivo prosseguido (v., designadamente, acórdão de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, n.º 37).

30 Daqui resulta que, apesar de nem a Convenção de Aarhus, cujo artigo 9.º, n.º 4, prevê que os processos referidos nos seus n.ºs 1 a 3 não devem ser exageradamente dispendiosos, nem as Diretivas 85/337 e 96/61 precisarem a forma como deve ser apreciado o custo de um processo judicial a fim de saber se este deve ser considerado exageradamente dispendioso, essa apreciação não pode ser feita exclusivamente com base no direito nacional.

31 Como se precisa expressamente nos artigos 10.º-A, terceiro parágrafo, da Diretiva 85/337 e 15.º-A, terceiro parágrafo, da Diretiva 96/61, o objetivo prosseguido pelo legislador da União consiste em proporcionar ao público um «vasto acesso à justiça».

32 Este objetivo comunga, de forma lata, da vontade do legislador da União de preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente e de atribuir ao público um papel ativo para esse efeito.

33 Por outro lado, a exigência de um processo não «exageradamente dispendioso» faz parte integrante, no domínio do ambiente, do respeito do direito a um recurso efetivo, consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como do princípio da efetividade, segundo o qual as modalidades processuais das ações destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito da União não devem tornar impossível na prática, ou excessivamente difícil, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (v., designadamente, acórdão de 8 de março de 2011, Lesoochránárske zoskupenie VLK, C-240/09, Colet., p. I-1255, n.º 48).

34 Por último, ainda que o documento publicado em 2000 pela Comissão Económica para a Europa da Organização das Nações Unidas, intitulado «A Convenção de Aarhus, guia de aplicação», não possa dar uma interpretação vinculativa desta Convenção, há que notar que este documento precisa que o custo de um processo de recurso ao abrigo da Convenção ou da aplicação do direito nacional do ambiente não deve ser elevado ao ponto de impedir os membros do público de interpor recurso se considerarem necessário.



35 Resulta do exposto que a exigência de que o processo judicial não seja exageradamente dispendioso, prevista nos artigos 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva 85/337 e 15.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva 96/61, implica que as pessoas aí visadas não sejam impedidas de interpor ou dar continuidade a um processo judicial que seja abrangido pelo âmbito de aplicação desses artigos devido ao encargo financeiro que daí poderia resultar. Quando um órgão jurisdicional nacional é chamado a pronunciar-se sobre a condenação nas despesas de um particular que, enquanto recorrente, foi vencido num litígio em matéria de ambiente ou, mais genericamente, quando é levado, como podem sê-lo os órgãos jurisdicionais do Reino Unido, a tomar posição, numa fase anterior do processo, sobre uma eventual limitação dos custos que podem ser impostos à parte vencida, deve assegurar-se do respeito desta exigência, tendo em conta o interesse da pessoa que deseja defender os seus direitos e o interesse geral ligado à proteção do ambiente.

Quanto aos critérios relevantes para efeitos da apreciação da exigência do carácter «não exageradamente dispendioso»

36 Como se precisou no n.º 24 do presente acórdão, a Supreme Court of the United Kingdom pretende conhecer os critérios de apreciação que o juiz nacional deve aplicar para garantir o respeito da exigência, quando decide quanto às despesas, que os processos não sejam exageradamente dispendiosos. Pergunta, designadamente, se essa apreciação reveste um carácter objetivo ou, pelo contrário, subjetivo, bem como qual a medida em que há que ter em conta o direito nacional.

37 Deve recordar-se que, por força de jurisprudência constante, na falta de precisão do direito da União, os Estados-Membros, aquando da transposição de uma diretiva, devem assegurar a sua plena eficácia, ao mesmo tempo que dispõem de uma ampla margem de apreciação quanto à escolha dos meios (v., designadamente, acórdão de 9 de novembro de 2006, Comissão/Irlanda, C-216/05, Colet., p. I-10787, n.º 26).

38 Daqui resulta que, no que respeita aos fundamentos suscetíveis de alcançar o objetivo de garantir uma proteção jurisdicional efetiva sem custo excessivo no domínio do direito do ambiente, devem ser tidas em conta todas as disposições do direito nacional pertinentes e, designadamente, de um sistema nacional de apoio judiciário e de um regime de proteção das despesas, como o referido no n.º 16 do presente acórdão. Com efeito, há que ter em conta as diferenças sensíveis entre as legislações nacionais nesse domínio.

39 Por outro lado, como foi anteriormente indicado, o órgão jurisdicional nacional chamado a decidir sobre as despesas deve assegurar-se do respeito desta exigência, tendo em conta o interesse da pessoa que pretenda defender os seus direitos e o interesse geral ligado à proteção do ambiente.

40 Esta apreciação não pode, desde logo, limitar-se à situação económica do interessado, devendo também assentar numa análise objetiva do montante das despesas, e tanto assim é que, como foi precisado no n.º 32 do presente acórdão, os particulares e as associações são naturalmente chamados a desempenhar um papel ativo na defesa do ambiente. Nesta medida, o custo de um processo não deve, em certos casos, afigurar-se objetivamente desrazoável. Assim, o custo de um processo não deve exceder as capacidades financeiras do interessado nem afigurar-se, de qualquer modo, objetivamente desrazoável.

41 Quanto à análise da situação económica do interessado, a apreciação que o órgão jurisdicional nacional deve efetuar não pode assentar unicamente numa estimativa das capacidades financeiras de um recorrente «médio», uma vez que esses dados podem ter apenas uma ligação remota com a situação do interessado.



42 Por outro lado, o órgão jurisdicional pode tomar em consideração a situação das partes em causa, as hipóteses razoáveis de sucesso do requerente, a gravidade do que está em causa para este e para a proteção do ambiente, a complexidade do direito e do processo aplicáveis, bem como o eventual caráter temerário do recurso nas suas diferentes fases (v., por analogia, acórdão de 22 de dezembro de 2010, DEB, C-279/09, Colet., p. I-13849, n.º 61).

43 Há que precisar também que a circunstância, apresentada pela Supreme Court of the United Kingdom, de o interessado não ter sido dissuadido de exercer, na prática, o seu direito de agir judicialmente não basta, por si só, para considerar que o processo não é para si exageradamente dispendioso, na aceção, acima especificada, das Diretivas 85/337 e 96/61.

44 Por último, no que diz respeito à questão de saber se a apreciação da inexistência de um custo exageradamente dispendioso deveria diferir consoante o órgão jurisdicional nacional decida quanto às despesas no termo de um processo em primeira instância, em sede de recurso ou de um recurso em segunda instância, igualmente evocada pelo órgão jurisdicional de reenvio, além do facto de essa distinção não estar prevista nas Diretivas 85/337 e 96/61, essa interpretação não respeitaria plenamente o objetivo prosseguido pelo legislador da União, que é assegurar um acesso amplo à justiça e contribuir para melhorar a proteção do ambiente.

45 A exigência relativa à inexistência de um custo exageradamente dispendioso do processo judicial não pode, assim, ser apreciada de modo diferente por um órgão jurisdicional nacional consoante este decida no termo de um processo em primeira instância, em sede de recurso ou de um recurso em segunda instância.

46 Por conseguinte, há que considerar que, quando o juiz nacional é chamado a pronunciar-se, no contexto recordado no n.º 41 do presente acórdão, sobre o caráter exageradamente dispendioso, para o interessado, do custo de um processo judicial em matéria de ambiente, não pode basear-se unicamente na situação económica do interessado, devendo também proceder a uma análise objetiva do montante das despesas. Além disso, pode levar em conta a situação das partes em causa, as hipóteses razoáveis de sucesso do requerente, a gravidade do que está em causa para este e para a proteção do ambiente, a complexidade do direito e do processo aplicáveis, o eventual caráter temerário do recurso nas suas diferentes fases, bem como a existência de um sistema nacional de apoio judiciário ou de um regime de proteção em matéria de despesas.

47 Em contrapartida, a circunstância de o interessado não ter sido dissuadido, na prática, de exercer o seu direito de agir judicialmente não basta, por si só, para considerar que o processo é, para este, exageradamente dispendioso.

48 Por último, essa apreciação não pode ser realizada com base em critérios diferentes consoante intervenha no termo de um processo em primeira instância, em sede de recurso ou de recurso em segunda instância.

Quanto às despesas

49 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 (Quarta Secção) declara:

A exigência de que o processo judicial não seja exageradamente dispendioso, prevista nos artigos 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de



junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, e 15.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, alteradas pela Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, implica que as pessoas aí visadas não sejam impedidas de interpor ou dar continuidade a um processo judicial que seja abrangido pelo âmbito de aplicação desses artigos devido ao encargo financeiro que daí poderia resultar. Quando um órgão jurisdicional nacional é chamado a pronunciar-se sobre a condenação nas despesas de um particular que, enquanto recorrente, foi vencido num litígio em matéria de ambiente ou, mais genericamente, quando é levado, como podem sê-lo os órgãos jurisdicionais do Reino Unido, a tomar posição, numa fase anterior do processo, sobre uma eventual limitação dos custos que podem ser impostos à parte vencida, deve assegurar-se do respeito desta exigência, tendo em conta o interesse da pessoa que deseja defender os seus direitos e o interesse geral ligado à proteção do ambiente.

No âmbito desta apreciação, o juiz nacional não pode basear-se unicamente na situação económica do interessado, devendo também proceder a uma análise objetiva do montante das despesas. Além disso, pode levar em conta a situação das partes em causa, as hipóteses razoáveis de sucesso do requerente, a gravidade do que está em causa para este e para a proteção do ambiente, a complexidade do direito e do processo aplicáveis, o eventual caráter temerário do recurso nas suas diferentes fases, bem como a existência de um sistema nacional de apoio judiciário ou de um regime de proteção em matéria de despesas.

Em contrapartida, a circunstância de o interessado não ter sido dissuadido, na prática, de exercer o seu direito de agir judicialmente não basta, por si só, para considerar que o processo é, para este, exageradamente dispendioso.

Por último, essa apreciação não pode ser realizada com base em critérios diferentes consoante intervenha no termo de um processo em primeira instância, em sede de recurso ou de recurso em segunda instância.

Assinaturas»



XI. Defesa dos consumidores - art.º 38.º da CDFUE

Artigo 38.º

Defesa dos consumidores

As políticas da União devem assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores.

Nas «ANOTAÇÕES RELATIVAS À CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS (2007/C 303/02)» consta o seguinte:

«O princípio contido neste artigo baseou-se no artigo 169.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia».

Jurisprudência selecionada:

Ano de 2024:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 5 de setembro de 2024, EU:C:2024:686, Processos apensos C-498/22 e C-500/22 (Novo Banco, S. A. — Sucursal en España, Banco de Portugal, Fundo de Resolução contra C.F.O. - C-498/22 – e J.M.F.T., M.H.D.S. - C-499/22 -, Proyectos, Obras y Servicios de Badajoz, S. L. - C-500/22 -) - Reenvio prejudicial — Saneamento e liquidação das instituições de crédito — Diretiva 2001/24/CE — Artigos 3.º e 6.º — Medida de saneamento adotada em relação a uma instituição de crédito — Transmissão das obrigações e das responsabilidades dessa instituição de crédito a um “banco de transição” antes da propositura de uma ação judicial para pagamento do crédito devido sobre a referida instituição de crédito — Retransmissão de algumas dessas obrigações e responsabilidades à mesma instituição de crédito — Lei do Estado-Membro de instauração do processo em causa (lex concursus) — Efeitos de uma medida de saneamento noutros Estados-Membros — Reconhecimento mútuo — Efeitos do incumprimento da obrigação de publicidade da medida de saneamento — Artigos 17.º, 21.º, 38.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Direito de propriedade — Proteção jurisdicional efetiva — Proteção dos consumidores — Diretiva 93/13/CEE — Artigo 6.º, n.º 1 — Cláusulas abusivas — Princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima — Legitimidade passiva do “banco de transição”:

Resumo, disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=289816&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1170453>

Chamado a pronunciar-se a título prejudicial pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) em três processos distintos, o Tribunal de Justiça decide sobre a interpretação de determinadas disposições da Diretiva 2001/24 relativa ao saneamento e à liquidação das instituições de crédito (1), da Diretiva 93/13 relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (2), da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), bem como dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem o Novo Banco, S. A. - Sucursal en España (a seguir «Novo Banco») a vários dos seus clientes a respeito do impacto, em diversos contratos de produtos e serviços financeiros, das medidas de saneamento tomadas, em 2014 e 2015, pelo Banco de Portugal em relação ao Banco Espírito Santo, S. A. (BES), uma instituição de crédito portuguesa, e à sua sucursal espanhola (a seguir «BES Espanha»), ao qual sucedeu o Novo Banco enquanto banco de transição e para o qual foram transferidos determinados elementos do ativo, do passivo e extrapatrimoniais do BES.

No processo C-498/22, o recorrente pediu que fosse declarada a nulidade de uma cláusula denominada «cláusula “de taxa mínima”», contida num contrato de mútuo com garantia hipotecária inicialmente celebrado com o BES Espanha e posteriormente transferido para o Novo Banco na



sequência das medidas de saneamento, por considerar que esta cláusula tinha caráter abusivo, e que fossem reembolsados os montantes indevidamente pagos em aplicação da mesma cláusula. No processo C-499/22, os recorrentes pediram a anulação dos seus contratos financeiros, a restituição das quantias recebidas por cada uma das partes e a indemnização pelas perdas sofridas com a aquisição destes produtos financeiros, por erro no consentimento decorrente da insuficiência das informações fornecidas pelo BES Espanha. No entanto, o Novo Banco contestou a transmissão de todos os elementos do passivo do BES Espanha e, em especial dos créditos e das indemnizações relacionados com a anulação pedida de determinadas cláusulas de contratos celebrados por este último. No processo C-500/22, o recorrente reclamou, por sua vez, ao Novo Banco, além da restituição do valor nominal de uma obrigação prioritária que tinha chegado ao seu termo, o pagamento dos rendimentos dessa obrigação adquirida no BES, que tinha sido transferida para o Novo Banco em virtude das medidas de saneamento adotadas em 2014. No entanto, o Novo Banco considerou que, em 2015, o Banco de Portugal tinha «retransmitido» ao BES os elementos do passivo associados à mesma obrigação e que, por conseguinte, tinha fundamento para recusar esse pagamento.

Salientando que as medidas de saneamento adotadas em relação ao BES estão abrangidas pelo direito da União e que estas não foram objeto da publicação prevista no artigo 6.º, n.ºs 1 a 4, da Diretiva 2001/24, não obstante serem suscetíveis de afetar terceiros e, em especial, de impedi-los de interpor recurso dessas medidas, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, antes de mais, sobre a compatibilidade da obrigação de reconhecimento, no Estado-Membro de acolhimento, dos efeitos dessas medidas de saneamento com o princípio da proteção jurisdicional efetiva, o princípio da igualdade e da proibição de toda a discriminação em razão da nacionalidade, o princípio da segurança jurídica e o princípio da proteção da confiança legítima. Em seguida, interroga-se sobre a questão de saber se o reconhecimento dos efeitos das medidas de saneamento não constitui uma ingerência desproporcionada no direito de propriedade dos clientes do Novo Banco. Por último, no processo C-498/22, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se a «fragmentação» da relação contratual que vincula o consumidor ao Novo Banco e que resulta das medidas de saneamento em causa no processo principal não leva a que esse consumidor suporte as consequências pecuniárias da cláusula «de taxa mínima», judicialmente declarada abusiva, em violação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 93/13. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu submeter ao Tribunal de Justiça várias questões prejudiciais.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, quanto à questão de saber se o direito da União (3) se opõe, na falta da publicação prevista no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2001/24, ao reconhecimento, por um órgão jurisdicional de um Estado-Membro diferente do Estado-Membro de origem, dos efeitos de uma medida de saneamento adotada, antes de esse órgão jurisdicional vir a conhecer da causa, em relação a uma instituição de crédito e que transmitiu parcialmente as obrigações e responsabilidades desta última a um banco de transição, o Tribunal de Justiça recorda, antes de mais, que, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva, as medidas de saneamento são, em princípio, aplicadas de acordo com as leis do Estado-Membro de origem e produzem os seus efeitos de acordo com a legislação desse Estado-Membro, em toda a União, sem nenhuma outra formalidade. Esta diretiva assenta, assim, nos princípios da unidade e da universalidade e estabelece como princípio o reconhecimento mútuo das medidas de saneamento e dos seus efeitos. Quanto à obrigação de publicação das medidas de saneamento (4), esta está condicionada ao cumprimento de dois requisitos cumulativos. Por um lado, estas medidas devem ser suscetíveis de afetar os direitos de terceiros no Estado-Membro de acolhimento e, por outro, deve haver, no Estado-Membro de origem, a possibilidade de recorrer da decisão de aplicação das referidas medidas (5).

O Tribunal de Justiça considera que o objeto do artigo 6.º, n.ºs 1 a 4, da Diretiva 2001/24 consiste em regular a informação dos credores da instituição de crédito afetada pelas medidas de saneamento, para lhes permitir exercer, no Estado-Membro de origem, o direito de recurso das decisões



de aplicação das medidas de saneamento desta instituição, no respeito pelo princípio da igualdade de tratamento entre os credores (6). Uma vez que as medidas de saneamento são aplicáveis independentemente das medidas previstas no artigo 6.º (7), a falta de publicação das medidas de saneamento adotadas no Estado-Membro de origem não tem por efeito por em causa os princípios da unidade e da universalidade, bem como do reconhecimento mútuo dos efeitos destas medidas no Estado-Membro de acolhimento. Essa falta de publicação não implica, portanto, nem a declaração de invalidade dessas medidas nem a inoponibilidade dos seus efeitos no Estado-Membro de acolhimento.

No entanto, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro regular as modalidades processuais destinadas a assegurar a salvaguarda dos direitos que o direito da União confere aos particulares, no respeito do princípio da equivalência, do princípio da efetividade e do direito à ação consagrado no artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta.

A publicação prevista no artigo 6.º da Diretiva 2001/24 tem por objetivo assegurar, no Estado-Membro de origem, a proteção do direito de recurso que assiste aos interessados das decisões de aplicação de medidas de saneamento de uma instituição de crédito, incluindo, nomeadamente, o dos credores dessa instituição estabelecidos no Estado-Membro de acolhimento. Assim, quando as medidas de saneamento não são publicadas em conformidade com as exigências previstas nesta disposição, o direito do Estado-Membro de origem deve permitir que as pessoas cujos direitos garantidos pelo direito da União são afetados por essas medidas e que residem no Estado-Membro de acolhimento interponham recurso dessas medidas num prazo razoável a partir do momento em que estas pessoas sejam notificadas das referidas medidas, delas tenham conhecimento ou delas devam razoavelmente ter conhecimento.

No que respeita ao princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, garantido pelo artigo 21.º, n.º 2, da Carta, o Tribunal de Justiça declara que não se alega nem se demonstra que o reconhecimento dos efeitos das medidas de saneamento no Estado-Membro de acolhimento, conforme impõe o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2001/24, se aplique de forma diferente em função da nacionalidade do particular. Por último, no que se refere ao princípio da segurança jurídica, recorda que este exige que as regras jurídicas sejam claras e precisas e que a sua aplicação seja previsível para os particulares, em especial quando possam ter consequências desfavoráveis para os indivíduos e para as empresas.

No caso em apreço, segundo as disposições da Diretiva 2001/24, o Estado-Membro de acolhimento tem de assegurar o reconhecimento, no seu território, dos efeitos das medidas de saneamento adotadas no Estado-Membro de origem, não obstante a circunstância de não terem sido objeto da publicação prevista nesta diretiva. Tendo estas medidas sido objeto de várias medidas de publicidade no momento da propositura das respetivas ações pelos clientes do Novo Banco nos órgãos jurisdicionais espanhóis, tais clientes dispunham de todos os elementos necessários para tomar, com pleno conhecimento de causa, uma decisão quanto à propositura dessas ações e para identificar com certeza a entidade contra a qual estas últimas deviam ser intentadas.

Assim, o direito da União (8) não se opõe, na falta da publicação prevista no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2001/24, ao reconhecimento, por um órgão jurisdicional de um Estado-Membro diferente do Estado-Membro de origem, dos efeitos de uma medida de saneamento adotada, antes de esse órgão jurisdicional vir a conhecer da causa, em relação a uma instituição de crédito e que transmitiu parcialmente as obrigações e responsabilidades desta última a um banco de transição.

O Tribunal de Justiça examina, em segundo lugar, a questão de saber se o direito da União (9) se opõe ao reconhecimento, no Estado-Membro de acolhimento, dos efeitos de uma medida de saneamento adotada no Estado-Membro de origem em relação a uma instituição de crédito e que transmitiu parcialmente as obrigações e responsabilidades desta última a um banco de transição, controlado por uma autoridade pública que aplica o direito da União, quando os clientes desse banco de transição alegam ter depositado a sua confiança legítima no facto de o referido banco de



transição também ter assumido posteriormente o passivo correspondente a todas as obrigações e responsabilidades dessa instituição de crédito para com esses clientes (10).

A este respeito, o Tribunal de Justiça salienta que, o princípio da proteção da confiança legítima insere-se entre os princípios fundamentais da União que devem ser respeitados pelas instituições da União, mas também pelos Estados-Membros quando adotam medidas através das quais aplicam o direito da União, o direito de invocar este princípio é extensível, por conseguinte, a todos os particulares em quem uma autoridade administrativa crie expectativas fundadas devido a garantias precisas por ela dadas. No entanto, o direito de um particular invocar o referido princípio só é extensível, no direito da União, a garantias precisas que lhe tenham sido dadas por uma autoridade pública.

No caso em apreço, o Novo Banco foi criado sob a forma de uma instituição de crédito de direito privado que opera no mercado concorrencial dos serviços bancários e financeiros, desprovida de qualquer poder que exorbite o direito comum para o cumprimento de uma missão de serviço público. O Tribunal de Justiça concluiu que este não pode, assim, ser considerado uma autoridade administrativa que aplica o direito da União, pelo que o particular não pode invocar, no caso em apreço, o princípio da proteção da confiança legítima.

Por conseguinte, os particulares não podem invocar o princípio da proteção da confiança legítima em relação a um banco de transição, organismo de direito privado desprovido de prerrogativas exorbitantes de direito comum, criado no âmbito de medidas de saneamento de uma instituição de crédito de que aqueles eram inicialmente clientes com o objetivo de acionar a responsabilidade desse banco de transição por obrigações pré-contratuais e contratuais associadas aos contratos anteriormente celebrados com essa instituição de crédito (11). A simples circunstância de esta instituição de crédito ter sido temporariamente controlada por uma autoridade pública, com vista à sua privatização, não pode fazer da mesma instituição de crédito, que opera no mercado concorrencial dos serviços bancários e financeiros, uma autoridade administrativa nacional.

O Tribunal de Justiça responde, em terceiro e último lugar, à questão de saber se o artigo 17.º da Carta e o princípio da segurança jurídica se opõem ao reconhecimento, no Estado-Membro de acolhimento, dos efeitos das medidas de saneamento adotadas no Estado-Membro de origem em aplicação da Diretiva 2001/24, que preveem a criação de um banco de transição e a manutenção no passivo do banco que foi objeto dessas medidas da obrigação de pagar os montantes devidos a título de responsabilidade pré-contratual ou contratual (12). Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio também se interroga quanto à compatibilidade desse reconhecimento com o artigo 38.º da Carta (13), e com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 93/13 (14).

No que respeita ao direito de propriedade reconhecido no artigo 17.º, n.º 1, da Carta, o Tribunal de Justiça esclarece, por um lado, que a proteção conferida por esta disposição tem por objeto direitos que têm valor patrimonial do qual decorre uma posição jurídica adquirida que permite o exercício autónomo desses direitos pelo e a favor do seu titular. As ações ou obrigações negociáveis nos mercados de capitais são suscetíveis de constituir direitos desse tipo que podiam beneficiar da proteção garantida pelo artigo 17.º, n.º 1, da Carta. A este respeito, o crédito e a obrigação em causa nos processos C-498/22 e C-500/22 revestem um valor patrimonial que permite aos seus detentores pelo menos alegar terem criado a «expectativa legítima» de obter o gozo efetivo de um direito de propriedade, pelo que podem beneficiar da proteção garantida pelo artigo 17.º, n.º 1, da Carta. No que respeita ao crédito subjacente no processo C-499/22, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio examinar se esse crédito cumpre os requisitos acima referidos, em especial, se a jurisprudência nacional que consagra a obrigação de informação pré-contratual da instituição de crédito está suficientemente demonstrada para que a pessoa que invoca a violação dessa obrigação possa criar a «expectativa legítima» de obter o gozo efetivo deste crédito.

O Tribunal de Justiça recorda, por outro lado, que, segundo a sua própria jurisprudência, a adoção pelo Estado-Membro de origem de medidas de saneamento, que preveem, nomeadamente, a



transferência de elementos do ativo de uma instituição de crédito para um banco de transição, constitui uma regulamentação da utilização dos bens, na aceção do artigo 17.º, n.º 1, terceiro período, da Carta, suscetível de lesar o direito de propriedade dos credores dessa instituição de crédito, como sejam os titulares de obrigações, cujos créditos não foram transmitidos para esse banco de transição. Assim, o Tribunal de Justiça verifica se, à luz dos requisitos enunciados nesta disposição, lida em conjugação com o artigo 52.º, n.º 1, da Carta, os efeitos, no Estado-Membro de acolhimento, das medidas de saneamento por força das quais os créditos em causa são afetos ao passivo do BES Espanha são previstos por lei, respeitam o conteúdo essencial do direito de propriedade e são proporcionados, tendo em conta, nomeadamente, o objetivo de interesse geral a que correspondem as medidas de saneamento e o reconhecimento dos seus efeitos, igualmente prosseguido pela União, a saber, garantir a estabilidade do sistema bancário, em especial da zona euro, e evitar um risco sistémico.

Quanto à alegada violação do princípio da segurança jurídica, o Tribunal de Justiça confirma que as medidas de saneamento em causa estão abrangidas pelo artigo 2.º, sétimo travessão, da Diretiva 2001/24. O Tribunal de Justiça constata igualmente que os credores nos processos principais podiam esperar que certas responsabilidades, como as resultantes da insuficiência da informação pré-contratual dada pelo BES Espanha, na causa principal no processo C-499/22, ou certas contingências, como as que são objeto dos litígios principais nos processos C-498/22 e C-500/22, não fossem transferidas para o banco de transição em causa (15).

Por último, no que respeita à conformidade dessas medidas com o direito dos consumidores de beneficiarem de um elevado nível de defesa dos consumidores, como resulta do artigo 38.º da Carta e da Diretiva 93/13, o Tribunal de Justiça recorda que, tendo em conta a natureza e a importância do interesse público que a proteção dos consumidores constitui, a Diretiva 93/13 impõe aos Estados-Membros que prevejam meios adequados e eficazes para pôr termo à utilização de cláusulas abusivas nos contratos entre um profissional e os consumidores. Para tal, incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais afastarem a aplicação das cláusulas abusivas para que estas não produzam efeitos vinculativos para o consumidor em causa, salvo se este a isso se opuser. Uma cláusula contratual declarada abusiva deve ser considerada, em princípio, como nunca tendo existido, pelo que não pode produzir efeitos em relação ao consumidor em causa. No entanto, a proteção do consumidor não é absoluta. Assim, embora exista um claro interesse geral em assegurar, em toda a União, uma proteção forte e coerente dos investidores e dos credores, não se pode considerar que esse interesse prevaleça, em todas as circunstâncias, sobre o interesse geral que consiste em garantir a estabilidade do sistema bancário e em evitar um risco sistémico.

No caso em apreço, a proteção do consumidor contra a utilização de cláusulas abusivas nos contratos celebrados com um profissional, conforme resulta do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 93/13, não pode ir ao ponto de ignorar a repartição das responsabilidades patrimoniais entre a instituição de crédito em situação de insolvência e o banco de transição, tal como esta repartição foi fixada nas medidas de saneamento adotadas pelo Estado-Membro de origem. Com efeito, se a proteção conferida pela Diretiva 93/13 devesse autorizar cada consumidor do Estado-Membro de acolhimento, credor da instituição de crédito em situação de insolvência, a contrariar o reconhecimento das medidas através das quais a repartição das responsabilidades patrimoniais entre esta e o banco de transição foi decidida pelo Estado-Membro de origem, a intervenção das autoridades públicas desse Estado-Membro poderia ficar privada de efeito útil em todos os Estados-Membros nos quais a instituição de crédito em situação de insolvência tem sucursais.

Por conseguinte, o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 93/13, lido à luz do artigo 38.º da Carta, bem como o artigo 17.º da Carta e o princípio da segurança jurídica não se opõem, em princípio, ao reconhecimento, no Estado-Membro de acolhimento, dos efeitos das medidas de saneamento adotadas no Estado-Membro de origem em aplicação da Diretiva 2001/24, que preveem a criação de um



banco de transição e a manutenção no passivo da instituição de crédito que foi objeto dessas medidas da obrigação de pagar os montantes devidos a título de responsabilidade pré-contratual ou contratual.

Notas:

1 Diretiva 2001/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de abril de 2001, relativa ao saneamento e à liquidação das instituições de crédito (JO 2001, L 125, p. 15).

2 Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO 1993, L 95, p. 29).

3 Mais especificamente, trata-se do artigo 3.º, n.º 2, e do artigo 6.º da Diretiva 2001/24, lidos à luz do artigo 21.º, n.º 2, e do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, bem como do princípio da segurança jurídica.

4 Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2001/24, cabe às autoridades competentes do Estado-Membro de origem publicar o extrato, o objeto e o fundamento jurídico da decisão tomada, os prazos de recurso, em particular e de forma facilmente compreensível o termo desses prazos e, de forma precisa, o endereço das autoridades ou do órgão jurisdicional competentes para conhecer do recurso.

5 Artigo 6.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva 2001/24.

6 V. considerando 12 da Diretiva 2001/24.

7 Artigo 6.º, n.º 5, da Diretiva 2001/24.

8 Artigo 3.º, n.º 2, e artigo 6.º da Diretiva 2001/24, lidos à luz do artigo 21.º, n.º 2, e do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, bem como do princípio da segurança jurídica.

9 Mais especificamente, o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2001/24, lido à luz do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta, bem como do princípio da segurança jurídica.

10 Trata-se das segundas questões nos processos C-408/22 e C-499/22

11 O Tribunal de Justiça retira esta conclusão do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2001/24, lido à luz do artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta e do princípio da segurança jurídica.

12 Trata-se das terceiras questões nos processos C-498/22 e C-499/22, e da segunda questão no processo C-500/22.

13 Nos processos C-498/22 e C-499/22.

14 No processo C-498/22. Por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 93/12, «[o]s Estados-Membros estipularão que, nas condições fixadas pelos respetivos direitos nacionais, as cláusulas abusivas constantes de um contrato celebrado com um consumidor por um profissional não vinculem o consumidor e que o contrato continue a vincular as partes nos mesmos termos, se puder subsistir sem as cláusulas abusivas».

15 No processo C-500/22, o Tribunal de Justiça declara que a alteração retroativa da identidade do devedor do crédito em causa pode razoavelmente ser justificada pelo objetivo de interesse geral que consiste em garantir a estabilidade do sistema bancário e evitar um risco sistémico, mas que cabe, no entanto, ao órgão jurisdicional de reenvio, à luz das circunstâncias específicas que estão na origem desse processo, verificar o respeito pelo princípio da proporcionalidade.



Ano de 2023:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Quarta Secção) de 9 de novembro de 2023, EU:C:2023:845, Processo C-598/21 (SP, CI contra Všeobecná úverová banka a.s.) - Reenvio prejudicial — Cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores — Contrato de crédito ao consumo — Diretiva 93/13/CEE — Artigo 1.º, n.º 2 — Cláusula decorrente de uma disposição legislativa imperativa — Artigo 3.º, n.º 1, artigo 4.º, n.º 1, artigo 6.º, n.º 1, e artigo 7.º, n.º 1 — Cláusula de vencimento antecipado — Fiscalização jurisdicional — Proporcionalidade em relação aos incumprimentos contratuais do consumidor — Artigos 7.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Contrato garantido por um bem imóvel — Venda extrajudicial da habitação do consumidor:

Resumo, disponível em <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=279521&pageIndex=0&doclang=pt&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1169667>

SP e CI, recorrentes no processo principal, celebraram um crédito ao consumo reembolsável ao longo de um período de 20 anos, garantido por um direito sobre um imóvel, a saber, a casa de morada de família, na qual residiam.

Menos de um ano após a celebração desse contrato, uma vez que os recorrentes se encontravam em situação de incumprimento, o mutuante declarou o vencimento do crédito na íntegra, com fundamento numa cláusula de vencimento antecipado constante do referido contrato. Em seguida, este último procedeu à execução da sua garantia através da venda em leilão do imóvel dado em garantia.

Chamado a pronunciar-se pelos recorrentes sobre um pedido de suspensão da execução dessa venda, o Okresný súd Prešov (Tribunal de Primeira Instância de Prešov, Eslováquia) julgou a ação improcedente numa primeira decisão, que em seguida confirmou, após remessa, não obstante a sua anulação pelo Krajský súd v Prešove (Tribunal Regional de Prešov, Eslováquia). Os recorrentes no processo principal interpuseram recurso desta segunda decisão para o Tribunal Regional de Prešov, órgão jurisdicional de reenvio. Segundo este último, a legislação nacional que permita a execução de uma garantia imobiliária através da venda em leilão de um bem que constitui a habitação dos consumidores é suscetível de ser contrária à Diretiva 93/13 e ao princípio da proporcionalidade.

No seu acórdão, o Tribunal de Justiça debruça-se sobre a interpretação da Diretiva 93/13 (1) e, mais especificamente, sobre o alcance da fiscalização jurisdicional do caráter abusivo de uma cláusula de vencimento antecipado contida num contrato de crédito ao consumo, quando essa cláusula permite a venda extrajudicial da casa de morada de família do consumidor.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça constata que a cláusula de vencimento antecipado que permite ao credor reclamar antecipadamente o reembolso da totalidade do montante em dívida é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 93/13. Assim, sublinha que, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, essa cláusula não se afigura qualificável como «cláusula decorrente de disposições legislativas ou regulamentares imperativas», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 93/13. Com efeito, apesar de a referida cláusula retomar disposições nacionais (2), essas não são imperativas e, portanto, não preenchem o segundo requisito exigido por este artigo 1.º, n.º 2, para aplicar a exclusão aí prevista.

Em segundo lugar, após ter recordado as regras gerais que regulam a fiscalização jurisdicional do caráter abusivo das cláusulas contratuais abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 93/13, o Tribunal recorda os critérios à luz dos quais o juiz nacional poderá detetar o caráter eventualmente abusivo de uma cláusula de um contrato de crédito hipotecário a longo prazo que determina as condições nas quais o credor está autorizado a exigir o seu reembolso antecipado, como a cláusula de vencimento antecipado.



Assim, é importante, no âmbito dessa apreciação, a questão de saber, em primeiro lugar, se a faculdade de o profissional declarar exigível a totalidade do empréstimo depende do incumprimento pelo consumidor de uma obrigação de importância fundamental no âmbito da relação contratual em causa, e, em segundo lugar, se esse direito está previsto nos casos em que esse incumprimento reveste um caráter suficientemente grave, atendendo ao prazo e ao montante do empréstimo. Em terceiro lugar, é igualmente importante saber se o direito do profissional derroga as normas de direito comum aplicáveis na matéria, na falta de cláusulas contratuais específicas, e, em quarto lugar, se a legislação nacional prevê meios adequados e eficazes que permitam ao consumidor sujeito à aplicação dessa cláusula sanar os efeitos da exigibilidade do empréstimo.

Por conseguinte, quando aprecia o caráter abusivo de uma cláusula de vencimento antecipado, o juiz nacional deve, nomeadamente, examinar o caráter proporcionado da faculdade deixada ao credor de exigir, ao abrigo dessa cláusula, a totalidade das quantias em dívida a título do contrato. Consequentemente, esse juiz deve ter em conta, nomeadamente, a medida do incumprimento das obrigações contratuais pelo consumidor, como a relação entre o montante das prestações em falta, o valor total do crédito e a duração do contrato.

No entanto, os critérios anteriormente enunciados não são nem cumulativos ou alternativos nem exaustivos. Assim, por um lado, na fiscalização jurisdicional do caráter proporcionado da cláusula de vencimento antecipado, podem acrescentar-se critérios suplementares, como o eventual desequilíbrio contratual criado pela cláusula de vencimento antecipado e a circunstância de a sua aplicação poder, sendo caso disso, implicar a cobrança pelo credor das quantias devidas a título da referida cláusula através da venda, à margem de qualquer processo judicial, da casa de morada de família do consumidor. Por outro lado, ao apreciar os meios que permitem ao consumidor remediar os efeitos da exigibilidade do empréstimo, esse juiz nacional deve ter em conta, nomeadamente à luz do direito fundamental à habitação (3), as consequências decorrentes da expulsão do consumidor e da sua família do imóvel que constitui a casa de morada de família. Por conseguinte, ao aplicar esses critérios, e tendo em conta todas as circunstâncias em que o contrato foi celebrado, o juiz nacional pode concluir que se verifica o caráter abusivo da cláusula de vencimento antecipado quando constata que o profissional pode, ao abrigo dessa cláusula, exercer o seu direito de reclamar o reembolso antecipado do saldo remanescente em dívida a título do empréstimo, sem ter em conta a importância do incumprimento da obrigação do consumidor face ao montante e à duração do crédito.

Nestas condições, o Tribunal de Justiça declara que a Diretiva 93/13, lida à luz da Carta (4), se opõe a uma legislação nacional nos termos da qual a fiscalização jurisdicional do caráter abusivo de uma cláusula de vencimento antecipado contida num contrato de crédito ao consumo não tem em conta a proporcionalidade da faculdade conferida ao profissional de exercer o direito que lhe é atribuído por essa cláusula, à luz de critérios específicos. Entre estes últimos figuram critérios ligados nomeadamente, à gravidade do incumprimento das obrigações contratuais pelo consumidor, tais como a relação entre o montante das prestações em falta, o valor total do crédito e a duração do contrato, bem como relativos à possibilidade de a aplicação dessa cláusula levar a que o profissional possa proceder à cobrança das quantias devidas ao abrigo da referida cláusula através da venda, à margem de qualquer processo judicial, da casa de morada de família do consumidor.

Notas:

1 Ver, nomeadamente, o artigo 3.º, n.º 1, o artigo 4.º, n.º 1, o artigo 6.º, n.º 1, e o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 93/13/CEE, do Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores, lidos à luz dos artigos 7.º e 95.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO 1993, L 95, p. 29).

2 No caso em apreço, o § 53, n.º 9 e o § 565 do Código Civil Eslovaco

3 Ver artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir, a «Carta»).



4 Artigos 7.º e 38.º, da Carta.

Ano de 2021:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Grande Secção) de 23 de março de 2021, processo C-28/20, EU:C:2021:226 (Airhelp Ltd contra Scandinavian Airlines System Denmark – Norway – Sweden) - Reenvio prejudicial — Transportes aéreos — Regulamento (CE) n.º 261/2004 — Artigo 5.º, n.º 3 — Regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros em caso de cancelamento ou atraso considerável dos voos — Dispensa da obrigação de indemnização — Conceito de “circunstâncias extraordinárias” — Greve de pilotos organizada dentro de um quadro legal — Circunstâncias “internas” e “externas” à atividade da transportadora aérea operadora — Artigos 16.º, 17.º e 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Inexistência de ofensa à liberdade de empresa, ao direito de propriedade e ao direito de negociação da transportadora aérea: inserido em anotação ao artigo 28.º

Ano de 2020:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Sexta Secção) de 14 de maio de 2020, processo C-208/19, EU:C:2020:382 (NK contra MS e AS) - Reenvio prejudicial — Defesa dos consumidores — Direitos dos consumidores — Diretiva 2011/83/UE — Âmbito de aplicação — Artigo 3.º, n.º 3, alínea f) — Conceito de “contratos que têm por objeto a construção de novos edifícios” — Artigo 16.º, alínea c) — Conceito de “bens realizados segundo as especificações do consumidor ou claramente personalizados” — Contrato entre um arquiteto e um consumidor que tem por objeto a elaboração de um plano de uma casa unifamiliar nova:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 2.º, pontos 3 e 4, do artigo 3.º, n.º 3, alínea f), e do artigo 16.º, alínea c), da Diretiva 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativa aos direitos dos consumidores, que altera a Diretiva 93/13/CEE do Conselho e a Diretiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 85/577/CEE do Conselho e a Diretiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2011, L 304, p. 64).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe NK à MS e à AS a propósito do pagamento, por MS e AS, de uma remuneração por prestações de arquiteto que lhes foram fornecidas por NK.

Quadro jurídico

Direito da União

3 Os considerandos 3, 4, 7, 21 e 26 da Diretiva 2011/83 enunciam:

«(3) O artigo 169.º, n.º 1, e o artigo 169.º, n.º 2, alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) preveem que a União deve contribuir para assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores, através das medidas adotadas em aplicação do artigo 114.º do Tratado.

(4) [...] A harmonização de certos aspetos do direito dos contratos à distância e dos contratos celebrados fora do estabelecimento comercial é necessária para a promoção de um verdadeiro mercado interno dos consumidores, que, além de estabelecer o justo



equilíbrio entre um elevado nível de defesa dos consumidores e a competitividade das empresas, assegure, ao mesmo tempo, o respeito pelo princípio da subsidiariedade. [...]

(7) A harmonização total de alguns aspetos regulamentares fundamentais deverá aumentar consideravelmente a segurança jurídica, tanto para os consumidores como para os profissionais. [...] [O]s consumidores deverão gozar de um elevado nível comum de defesa em toda a União. [...]

(21) Um contrato celebrado fora do estabelecimento comercial deverá ser definido como um contrato celebrado na presença física simultânea do profissional e do consumidor, num local que não seja o estabelecimento comercial do profissional, por exemplo, no domicílio ou no local de trabalho do consumidor. Fora do estabelecimento comercial, os consumidores poderão estar sujeitos a uma eventual pressão psicológica ou ser confrontados com um elemento de surpresa, independentemente de os consumidores terem ou não solicitado a visita do profissional. [...]

(26) Os contratos relacionados com a transferência de bens imóveis ou de direitos sobre bens imóveis ou a criação ou aquisição de tais bens imóveis ou direitos, bem como os contratos para a construção de novos edifícios, para a reconversão substancial dos edifícios existentes e para o arrendamento de alojamentos para fins residenciais estão já sujeitos a uma série de requisitos específicos nas legislações nacionais. Esses contratos incluem, por exemplo, a venda de bens imóveis ainda não construídos e o arrendamento com opção de compra. As disposições da presente diretiva não são adequadas a tais contratos, os quais deverão, por conseguinte, ser excluídos do seu âmbito de aplicação. Deverá entender-se por reconversão substancial uma transformação comparável à construção de um novo edifício, por exemplo, quando só a fachada do antigo edifício é mantida. Os contratos de prestação de serviços, em especial os relacionados com a construção de anexos a edifícios (por exemplo, uma garagem ou uma marquise) e os relacionados com a reparação e a renovação de edifícios que não constituam uma reconversão substancial, encontram-se incluídos no âmbito de aplicação da presente diretiva, bem como os contratos relacionados com os serviços de um agente imobiliário e os relacionados com o arrendamento de alojamentos para fins não residenciais.»

4 O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

«A presente diretiva tem por objeto contribuir, graças à consecução de um elevado nível de defesa dos consumidores, para o bom funcionamento do mercado interno através da aproximação de certos aspetos das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas aos contratos celebrados entre consumidores e profissionais.»

5 O artigo 2.º da referida diretiva prevê:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

- 1) “Consumidor”: qualquer pessoa singular que, nos contratos abrangidos pela presente diretiva, atue com fins que não se incluam no âmbito da sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional;



2) “Profissional”: qualquer pessoa singular ou coletiva, pública ou privada, que, nos contratos abrangidos pela presente diretiva, atue, incluindo através de outra pessoa que atue em seu nome ou por sua conta, no âmbito da sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional;

3) “Bem”: qualquer objeto móvel corpóreo, com exceção dos objetos vendidos através de penhora ou qualquer outra forma de execução judicial; a água, o gás e a eletricidade são considerados “bens” na aceção da presente diretiva quando forem postos à venda em volume delimitado ou em quantidade determinada;

4) “Bem produzido segundo as especificações do consumidor”: qualquer bem que não seja pré-fabricado e para o qual seja indispensável uma escolha ou decisão individual por parte do consumidor;

5) “Contrato de compra e venda”: qualquer contrato ao abrigo do qual o profissional transfere ou se compromete a transferir a propriedade dos bens para o consumidor e o consumidor paga ou se compromete a pagar o respetivo preço, incluindo qualquer contrato que tenha por objeto simultaneamente bens e serviços;

6) “Contrato de prestação de serviços”: qualquer contrato, com exceção de um contrato de compra e venda, ao abrigo do qual o profissional presta ou se compromete a prestar um serviço ao consumidor e o consumidor paga ou se compromete a pagar o respetivo preço;

[...]

8) “Contrato celebrado fora do estabelecimento comercial”: qualquer contrato entre o profissional e o consumidor:

a) Celebrado na presença física simultânea do profissional e do consumidor, em local que não seja o estabelecimento comercial do profissional;

[...]»

6 O artigo 3.º da mesma diretiva enuncia:

«1. A presente diretiva aplica-se, nas condições e na medida prevista nas suas disposições, aos contratos celebrados entre um profissional e um consumidor. [...]

[...]

3. A presente diretiva não se aplica aos contratos:

[...]

f) Relativos à construção de novos edifícios, à reconversão substancial dos edifícios existentes e ao arrendamento para fins habitacionais;

[...]»

7 O artigo 6.º da Diretiva 2011/83 prevê:

«1. Antes de o consumidor ficar vinculado por um contrato à distância ou celebrado fora do estabelecimento comercial ou por uma proposta correspondente, o profissional facultará ao consumidor, de forma clara e compreensível, as seguintes informações:

[...]



h) Sempre que exista um direito de retratação, as condições, o prazo e o procedimento de exercício desse direito nos termos do artigo 11.º, n.º 1, bem como modelo de formulário de retratação apresentado no anexo I, parte B; [...]

k) Sempre que não se aplique o direito de retratação nos termos do artigo 16.º, a informação de que o consumidor não beneficia de um direito de retratação ou, se for caso disso, as circunstâncias em que o consumidor perde o seu direito de retratação; [...]

8 O artigo 7.º, n.º 3, desta diretiva enuncia:

«Sempre que o consumidor pretenda que a prestação de serviços ou o fornecimento de água, gás ou eletricidade, caso não sejam postos à venda em volume ou quantidade limitados, ou de aquecimento urbano se inicie durante o prazo de retratação previsto no artigo 9.º, n.º 2, o profissional deve exigir que o consumidor apresente um pedido expresso num suporte duradouro.»

9 O artigo 9.º, n.º 1, da referida diretiva está assim redigido:

«Ressalvando os casos em que se aplicam as exceções previstas no artigo 16.º, o consumidor dispõe de um prazo de 14 dias para exercer o direito de retratação do contrato celebrado à distância ou fora do estabelecimento comercial, sem necessidade de indicar qualquer motivo, e sem incorrer em quaisquer custos para além dos estabelecidos no artigo 13.º, n.º 2, e no artigo 14.º»

10 O artigo 10.º, n.º 1, da mesma diretiva prevê:

«Se o profissional não tiver fornecido ao consumidor a informação relativa ao direito de retratação, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea h), o prazo de retratação expira 12 meses após o termo do prazo de retratação inicial, determinado nos termos do artigo 9.º, n.º 2.»

11 Nos termos do artigo 12.º da Diretiva 2011/83:

«O exercício do direito de retratação determina a extinção das obrigações das partes de:

a) executar o contrato celebrado à distância ou fora do estabelecimento comercial; ou

[...]»

12 O artigo 14.º, n.ºs 3 e 4, desta diretiva dispõe:

«3. Sempre que exercer o seu direito de retratação após ter apresentado um pedido nos termos do artigo 7.º, n.º 3, ou do artigo 8.º, n.º 8, o consumidor paga ao profissional um montante proporcional ao que foi fornecido até ao momento em que o consumidor comunicou ao profissional o exercício do direito de retratação, em relação ao conjunto das prestações previstas no contrato. O montante proporcional a pagar pelo consumidor ao profissional é calculado com base no preço total acordado no contrato. Se o preço total for excessivo, o montante proporcional é calculado com base no valor de mercado do que foi fornecido.



4. O consumidor não suporta quaisquer custos:

a) Relativos à execução dos serviços ou ao fornecimento de água, gás ou eletricidade, caso não sejam postos à venda em volume ou quantidade limitados, ou de aquecimento urbano, total ou parcialmente durante o prazo de retratação, se:

i) o profissional não tiver fornecido as informações previstas no artigo 6.º, n.º 1, alíneas h) ou j), ou

ii) o consumidor não tiver solicitado expressamente o início do serviço durante o prazo de retratação, nos termos do artigo 7.º, n.º 3[,] e do artigo 8.º, n.º 8; ou
[...]

13 O artigo 16.º da referida diretiva enuncia:

«Os Estados-Membros não conferem o direito de retratação previsto nos artigos 9.º a 15.º relativamente aos contratos celebrados à distância e fora do estabelecimento comercial no tocante:

a) Aos contratos de prestação de serviços, depois de os serviços terem sido integralmente prestados caso a execução já tenha sido iniciada com o prévio consentimento expresso dos consumidores, e com o reconhecimento de que os consumidores perdem o direito de retratação quando o contrato tiver sido plenamente executado pelo profissional;
[...]

c) Ao fornecimento de bens realizados segundo as especificações do consumidor ou claramente personalizados;
[...]

Direito austríaco

14 O § 1 da Bundesgesetz über Fernabsatz- und ausserhalb von Geschäftsräumen geschlossene Verträge (Lei Federal relativa aos Contratos Celebrados à Distância e aos Contratos Celebrados Fora do Estabelecimento Comercial, BGBl. I, 33/2014, a seguir «FAGG»), que transpõe a Diretiva 2011/83 para a ordem jurídica austríaca, tem a seguinte redação:

«1. Esta lei aplica-se aos contratos celebrados à distância e [aos contratos celebrados] fora do estabelecimento comercial (transações à distância e transações fora do estabelecimento [comercial]) entre profissionais e consumidores [...].

2. Esta lei não se aplica [...] aos contratos:
[...]

7) Relativos à construção de novos edifícios, à reconversão substancial dos edifícios existentes e ao arrendamento para fins habitacionais,
[...]

15 O § 4 da FAGG dispõe:

«1. Antes de o consumidor se vincular por um contrato ou pela sua declaração contratual, o profissional deve informá-lo, de forma clara e compreensível, do seguinte:



[...]

8) Das condições, dos prazos e do procedimento para o exercício do direito de [retratação], caso este exista;

[...]

10) Se for caso disso, do dever do consumidor, se tiver exercido o seu direito de [retratação], de pagar um montante proporcional às prestações já efetuadas;

11) Se for caso disso, da inexistência do direito de [retratação], por força do § 18, ou das circunstâncias em que o consumidor perde o direito de [retratação];

[...]»

16 O § 10 da FAGG prevê:

«Se um contrato celebrado à distância ou fora do estabelecimento [comercial] tiver por objeto uma prestação de serviços [...] e o consumidor pretender que o profissional comece a [executar] o contrato [...] antes do termo do prazo de [retratação] a que se refere o § 11, o profissional deve [...] exigir ao consumidor que lhe apresente uma declaração expressa de que pretende [a execução] antecipad[a] do contrato, pedido esse que, no caso dos contratos celebrados fora do estabelecimento [comercial], deve ser apresentado num suporte de dados duradouro.»

17 O § 11, n.º 1, da FAGG enuncia:

«O consumidor pode exercer o direito de [retratação] de um contrato celebrado fora do estabelecimento comercial no prazo de 14 dias, sem necessidade de justificação.»

18 O § 12, n.º 1, da FAGG dispõe:

«Se o profissional não tiver cumprido o dever de informação a que se refere o § 4, n.º 1, ponto 8, o prazo para o exercício do direito de [retratação] a que se refere o § 11 [...] é prorrogado por [...] doze meses.»

19 O § 16 da FAGG tem a seguinte redação:

«1. Se o consumidor [exercer o seu direito de retratação], nos termos do § 11, n.º 1, [de] um contrato de prestação de serviços [...], após ter apresentado o pedido a que se refere o § 10 e o profissional tiver, em conformidade, dado início [à execução] do contrato, aquele é obrigado a pagar ao profissional um montante que, face ao preço total convencionado no contrato, seja proporcional às prestações efetuadas pelo profissional até à [retratação].

2. [...] A obrigação de pagamento do montante proporcional a que se refere o n.º 1 [não existe] se o profissional não tiver cumprido o dever de informação a que se refere o § 4, n.º 1, [pontos 8 e 10].

[...]»

20 O § 18 da FAGG prevê:

«1. O consumidor não tem direito de [retratação no caso de] contratos [...] celebrados à distância ou fora do estabelecimento comercial [que tenham por objeto]:



1) Prestações de serviços, se o profissional — mediante pedido expresso do consumidor, formulado nos termos do § 10, e confirmação daquele de que tem conhecimento de que perde o direito de [retratação] se [o contrato] for integralmente [executado], tiver dado início à prestação do serviço [...] antes do termo do prazo para a [retratação] e o serviço tiver assim sido integralmente prestado;

[...]

3) bens realizados segundo as especificações do consumidor ou claramente personalizados;

[...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

21 Resulta da decisão de reenvio que, em 22 de dezembro de 2016, MS e AS, consumidores na aceção da Diretiva 2011/83, celebraram com NK, arquiteto e profissional na aceção desta diretiva, fora das instalações profissionais de NK, um contrato tendo por objeto a elaboração de um projeto de uma casa individual a construir.

22 Em 2 de fevereiro de 2017, NK enviou a MS e a AS o plano de construção elaborado, um quadro recapitulativo sucinto dos custos e uma fatura de 3 780 euros a título da prestação fornecida.

23 Por correio eletrónico de 12 de fevereiro de 2017, MS e AS comunicaram a NK que não estavam satisfeitos com a qualidade dessa prestação e informaram-na de que punham imediatamente termo à relação de trabalho e que revogavam as tarefas de planificação confiadas.

24 A NK intentou no Bezirksgericht Graz-Ost (Tribunal de Primeira Instância de Graz-Este, Áustria), uma ação pedindo a condenação de MS e AS a pagar-lhe os honorários relativos aos serviços de planificação prestados. No âmbito da ação, NK sustentou, a título principal, que a FAGG não era aplicável ao contrato de prestação de serviços de arquitetura celebrado com estes últimos, uma vez que os serviços prestados eram relativos à construção de um novo edifício e, por conseguinte, estavam abrangidos pela exceção prevista no § 1, n.º 2, ponto 7, da FAGG. De qualquer modo, mesmo admitindo que a FAGG fosse aplicável, NK alegou que MS e AS não dispunham, por força do § 18, n.º 1, ponto 3, da FAGG, de um direito de retratação no que respeita a esse contrato, uma vez que este pressupunha a elaboração de planos claramente personalizados em função das necessidades destes. Por último, NK precisou que os planos elaborados eram bens, na aceção do artigo 2.º, pontos 3 e 4, da Diretiva 2011/83.

25 MS e AS pediram que a ação fosse julgada improcedente, observando que a FAGG era aplicável ao contrato em causa no processo principal. Com efeito, além de o artigo 3.º, n.º 3, alínea f), da Diretiva 2011/83 — que foi transposto para a ordem jurídica austríaca pelo § 1, n.º 2, ponto 7, da FAGG — se referir às prestações de construção e não às prestações de planificação, os contratos de prestação de serviços de arquitetura não são mencionados na lista dos contratos excluídos do âmbito de aplicação desta diretiva, que figura no considerando 26 desta última.

26 MS e AS sublinharam que, uma vez que NK não tinha respeitado o seu dever de informação por força do § 4, n.º 1, pontos 8 e 10, da FAGG, o prazo de retratação de catorze dias previsto no § 11, n.º 1, da FAGG foi prorrogado por doze meses em conformidade com o § 12, n.º 1, da FAGG, pelo que a retratação de 12 de fevereiro de 2017 é válida. Além disso, NK deu início à execução do contrato antes do termo do prazo de retratação, sem exigir a MS e a AS que pedissem expressamente essa execução antecipada em conformidade com o § 10 da FAGG. Por último, a obrigação de MS e AS de pagar um montante proporcional em caso de retratação, conforme prevista



no § 16, n.º 1, da FAGG, não existe, dado que NK não respeitou o seu dever de informação. MS e AS não são, portanto, devedores de nenhuma remuneração.

27 Por Sentença de 12 de junho de 2018, o Bezirksgericht Graz-Ost (Tribunal de Primeira Instância de Graz-Est) julgou integralmente improcedente o pedido de NK. É certo que esse órgão jurisdicional considerou que o contrato em causa no processo principal era abrangido pelo âmbito de aplicação da FAGG, uma vez que não tinha por objeto a construção de um novo edifício, na aceção do seu § 1, n.º 2, ponto 7. Do mesmo modo, considerou que, em conformidade com o § 18, n.º 1, ponto 3, da FAGG, MS e AS não tinham um direito de retratação, na medida em que o plano de construção da casa individual devia ser elaborado segundo os desejos específicos dos interessados. Todavia, o referido órgão jurisdicional declarou que, não tendo o dever de informação previsto no § 4, n.º 1, pontos 8 e 10, da FAGG sido respeitado, MS e AS não eram devedores de nenhuma remuneração por força do § 16, n.º 1, da FAGG.

28 NK recorreu desta sentença para o Landesgericht für Zivilrechtssachen Graz (Tribunal Cível Regional de Graz, Áustria).

29 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à questão de saber se um contrato relativo à prestação fornecida por um arquiteto, que consiste em elaborar um projeto de um novo edifício a construir, é abrangido pelo conceito de «contratos relativos à construção de novos edifícios», na aceção do artigo 3.º, alínea f), da Diretiva 2011/83. Um argumento a favor de uma resposta afirmativa é que a construção de um novo edifício implica sempre necessariamente a elaboração de um projeto e de planos de construção, pelo que um contrato que tenha por objeto as prestações de planificação necessárias a um projeto de construção faz necessariamente parte das prestações ligadas à construção de um novo edifício. Todavia, uma resposta negativa a esta questão poderia basear-se no argumento segundo o qual, no caso de a prestação principal de um contrato de prestação de serviços de arquitetura prever unicamente a elaboração de planos, essa prestação não faz parte, em sentido estrito, da construção de um edifício.

30 Se a resposta negativa fosse acolhida e, consequentemente, a FAGG fosse de aplicar ao processo principal, haveria que determinar, em seguida, se foi com razão que MS e AS exerceram o seu direito de retratação do contrato em causa no processo principal e se devem pagar uma remuneração pelos serviços já prestados por NK. Neste contexto, colocar-se-ia em especial a questão de saber se esse contrato faz parte da categoria dos contratos relativos «ao fornecimento de bens realizados segundo as especificações do consumidor ou claramente personalizados», em relação aos quais o artigo 16.º, alínea c), da Diretiva 2011/83 exclui o direito de retratação.

31 Nestas condições, o Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Tribunal Regional Cível de Graz) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais seguintes:

«1) Um contrato celebrado entre um arquiteto e um consumidor, de acordo com o qual o arquiteto (só) tem de [elaborar um projeto de] uma nova casa unifamiliar, incluindo a elaboração de [planos], é um contrato “relativ[o] à construção de novos edifícios”, na aceção do artigo 3.º, n.º 3, alínea f), da Diretiva [2011/83]?

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão:

Um contrato celebrado entre um arquiteto e um consumidor, de acordo com o qual o arquiteto se obriga a [elaborar o projeto de] uma nova casa unifamiliar segundo as indicações e os desejos do dono da obra, e que tem, nesse contexto, de elaborar [planos], é um contrato sobre o fornecimento de «bens realizados segundo as especificações do



consumidor ou claramente personalizados», na aceção dos artigos 16.º, alínea c), e 2.º, pontos 3 e 4, da Diretiva [2011/83]?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

32 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.º 3, alínea f), da Diretiva 2011/83 deve ser interpretado no sentido de que um contrato celebrado entre um arquiteto e um consumidor, por força do qual o primeiro se compromete a elaborar unicamente, a favor do segundo, um projeto de uma casa individual a construir e, neste contexto, a realizar planos, constitui um contrato relativo à construção de um novo edifício, na aceção desta disposição.

33 Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 3, alínea f), da Diretiva 2011/83, esta diretiva não se aplica, nomeadamente, aos contratos relativos à construção de novos edifícios.

34 Importa observar, antes de mais, que o conceito de «contrato relativo à construção de um novo edifício» não é definido pela referida diretiva.

35 No entanto, o considerando 26 da Diretiva 2011/83 indica que os contratos, nomeadamente, para a construção de novos edifícios ou para a reconversão substancial dos edifícios existentes, e que sejam relativos, por exemplo, a vendas de bens imóveis ainda não construídos ou arrendamento com opção de compra, estão já sujeitos a uma série de requisitos específicos nas legislações nacionais e que, uma vez que as disposições desta diretiva não são adequadas a tais contratos, estes deveriam, por conseguinte, ser excluídos do âmbito de aplicação da referida diretiva. O referido considerando precisa, a este respeito, que deverá entender-se por reconversão substancial de um edifício existente uma transformação comparável à construção de um novo edifício, por exemplo, quando só a fachada do antigo edifício é mantida.

36 Em contrapartida, segundo o mesmo considerando, os contratos de prestação de serviços, em especial os relacionados com a construção de anexos a edifícios (por exemplo, uma garagem ou uma marquise) e os relacionados com a reparação e a renovação de edifícios que não constituam uma reconversão substancial, encontram-se incluídos no âmbito de aplicação da Diretiva 2011/83, bem como os contratos relacionados com os serviços de um agente imobiliário e os relacionados com o arrendamento de alojamentos para fins não residenciais.

37 Nas suas observações escritas, NK baseia-se no considerando 26 da Diretiva 2011/83 para sustentar que um contrato celebrado entre um arquiteto e um consumidor, como o que está em causa no processo principal, por força do qual o primeiro se compromete a elaborar unicamente, a favor do segundo, um projeto de uma casa individual a construir e, neste contexto, a realizar planos, constitui um contrato relativo à construção de um novo edifício, na aceção do artigo 3.º, n.º 3, alínea f), desta diretiva, e está, por conseguinte, excluído do âmbito de aplicação da referida diretiva.

38 Esta argumentação não pode ser acolhida.

39 Com efeito, como resulta do artigo 1.º da Diretiva 2011/83, lido à luz dos seus considerandos 3, 4 e 7, esta diretiva visa assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores. Além disso, nas políticas da União, a defesa dos consumidores, que estão numa posição de inferioridade em relação aos profissionais, na medida em que se devem considerar menos informados, economicamente mais fracos e juridicamente menos experientes do que os seus cocontratantes, está consagrada no artigo 169.º TFUE e no artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União



Europeia (Acórdão de 27 de março de 2019, *slewo*, C-681/17, EU:C:2019:255, n.º 32 e jurisprudência referida).

40 Por outro lado, quando os termos a interpretar figuram numa disposição que constitui uma derrogação a um princípio ou, mais especificamente, a regras do direito da União que visam proteger os consumidores, esses termos devem ser objeto de interpretação estrita (v., neste sentido, Acórdãos de 10 de março de 2005, *EasyCar*, C-336/03, EU:C:2005:150, n.º 21; de 27 de março de 2019, *slewo*, C-681/17, EU:C:2019:255, n.º 34; e de 12 de março de 2020, *Verbraucherzentrale Berlin*, C-583/18, EU:C:2020:199, n.º 27).

41 Daqui resulta que o artigo 3.º, n.º 3, alínea f), da Diretiva 2011/83, na medida em que exclui do âmbito de aplicação desta diretiva os contratos relativos à construção de novos edifícios, deve ser objeto de interpretação estrita.

42 A este respeito, na medida em que o teor desta disposição visa expressamente os contratos relativos à «construção de novos edifícios», o objeto desses contratos deve necessariamente ser a construção de um novo edifício. Resulta do considerando 26 da Diretiva 2011/83 que as disposições desta, como os seus artigos 9.º a 16.º, relativos ao direito de retratação, não são adequadas a contratos dessa natureza.

43 Ora, um contrato por força do qual o arquiteto se compromete a elaborar unicamente, a favor do consumidor, um projeto de uma casa individual a construir, projeto que pode nunca ser seguido de uma construção efetiva, situa-se demasiado a montante do processo de construção de um novo edifício para poder ser abrangido pelo conceito de «contratos relativos à construção de novos edifícios», na aceção do artigo 3.º, n.º 3, alínea f), da Diretiva 2011/83.

44 No caso em apreço, resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que NK se limitou, em conformidade com o contrato em causa no processo principal, a elaborar para MS e AS um projeto de uma casa individual a construir, elaborando planos para esse efeito. De resto, o órgão jurisdicional de reenvio formulou as suas questões prejudiciais baseando-se na hipótese de que o papel do arquiteto se limitou a essa tarefa.

45 Nestas condições, não se pode considerar que um contrato como o que está em causa no processo principal seja relativo à construção de um novo edifício.

46 Por outro lado, excluir do âmbito de aplicação da Diretiva 2011/83 todos os contratos de prestação de serviços de arquitetura ligados à construção de novos edifícios, como os contratos por força dos quais o arquiteto se compromete a elaborar unicamente, a favor do consumidor, o projeto de uma casa individual a construir, mesmo na falta de umnexo estreito com a construção efetiva de novos edifícios, só poderia resultar de uma interpretação lata do artigo 3.º, n.º 3, alínea f), da Diretiva 2011/83 e iria, assim, contra o objetivo desta diretiva.

47 Por conseguinte, embora seja verdade que um contrato celebrado entre um arquiteto e um consumidor, por força do qual o primeiro se compromete a elaborar unicamente, a favor do segundo, um projeto de uma casa individual a construir e, neste contexto, a realizar planos, pode preceder a construção futura de um novo edifício, não é, no entanto, possível considerar que, por esse facto, tal contrato seja relativo à construção de um novo edifício, na aceção do artigo 3.º, n.º 3, alínea f), da Diretiva 2011/83.

48 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 3.º, n.º 3, alínea f), da Diretiva 2011/83 deve ser interpretado no sentido de que um contrato celebrado entre um arquiteto e um consumidor, por força do qual o primeiro se compromete a elaborar unicamente, a favor do segundo, um projeto de uma casa individual a construir



e, neste contexto, a realizar planos, não constitui um contrato relativo à construção de um novo edifício, na aceção desta disposição.

Quanto à segunda questão

49 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 2.º, pontos 3 e 4, e o artigo 16.º, alínea c), da Diretiva 2011/83 devem ser interpretados no sentido de que um contrato celebrado entre um arquiteto e um consumidor, por força do qual o primeiro se compromete a elaborar a favor do segundo, de acordo com as exigências e os desejos deste, um projeto de uma casa individual a construir e, neste contexto, a elaborar planos, constitui um contrato de fornecimento de bens realizados segundo as especificações do consumidor ou claramente personalizados, na aceção desta última disposição.

50 A este respeito, importa recordar que os artigos 9.º a 16.º da Diretiva 2011/83 conferem ao consumidor um direito de retratação na sequência, nomeadamente, da celebração de um contrato fora do estabelecimento comercial, na aceção do artigo 2.º, ponto 8, desta diretiva, e estabelecem as condições e as modalidades de exercício desse direito (v., neste sentido, Acórdão de 7 de agosto de 2018, Verbraucherzentrale Berlin, C-485/17, EU:C:2018:642, n.º 32).

51 O objetivo dessas disposições está exposto, designadamente, no considerando 21 da referida diretiva, nos termos do qual, fora do estabelecimento comercial, os consumidores poderão estar sujeitos a uma eventual pressão psicológica ou ser confrontados com um elemento de surpresa, independentemente de os consumidores terem ou não solicitado a visita do profissional (v., neste sentido, Acórdão de 7 de agosto de 2018, Verbraucherzentrale Berlin, C-485/17, EU:C:2018:642, n.º 33).

52 Em conformidade com o artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2011/83, ressaltando os casos em que se aplicam as exceções previstas no artigo 16.º desta, o consumidor dispõe, assim, de um prazo de catorze dias para exercer o direito de retratação do contrato celebrado fora do estabelecimento comercial, sem, nomeadamente, incorrer em quaisquer custos além dos estabelecidos no artigo 13.º, n.º 2, e no artigo 14.º da referida diretiva.

53 Resulta do artigo 12.º, alínea a), da Diretiva 2011/83 que o exercício do direito de retratação determina a extinção das obrigações das partes de executar o contrato celebrado fora do estabelecimento comercial.

54 Todavia, o artigo 16.º da referida diretiva prevê exceções ao direito de retratação, nomeadamente na hipótese, prevista na alínea c) deste artigo, dos contratos celebrados fora do estabelecimento comercial no tocante ao fornecimento de bens realizados segundo as especificações do consumidor ou claramente personalizados.

55 Nas suas observações escritas, NK sustenta que esta exceção ao direito de retratação é aplicável no caso em apreço, na medida em que os planos de construção em causa no processo principal fazem parte desta categoria de bens.

56 A este respeito, o artigo 16.º, alínea c), da Diretiva 2011/83, que constitui uma exceção ao direito de retratação, é, enquanto disposição do direito da União que limita os direitos concedidos para efeitos de defesa dos consumidores, de interpretação estrita, como decorre da jurisprudência recordada no n.º 40 do presente acórdão.

57 Resulta das definições enunciadas no artigo 2.º, pontos 3 e 4, da Diretiva 2011/83 que o conceito de «bem produzido segundo as especificações do consumidor» deve ser entendido no sentido de que se refere a um objeto móvel corpóreo, que não seja pré-fabricado e para o qual seja indispensável uma escolha ou decisão individual por parte do consumidor.



58 É certo que um contrato celebrado entre um arquiteto e um consumidor, por força do qual o primeiro se compromete a elaborar a favor do segundo, de acordo as exigências e os desejos deste, um projeto de uma casa individual a construir, implica necessariamente a elaboração pelo arquiteto de planos de construção, que são, em seguida, entregues ao consumidor para que este os possa utilizar com vista aos trabalhos de construção posteriores. Esses planos podem ser fornecidos como documentos em formato papel ou ter a forma de ficheiros digitais. No primeiro caso, constituem objetos móveis corpóreos que são realizados pelo arquiteto com base nas indicações e nas escolhas do consumidor.

59 No entanto, o objeto principal de tal contrato consiste na realização, pelo arquiteto, de uma prestação intelectual que consiste na elaboração de um projeto de uma casa individual a construir, sendo o fornecimento dos planos como bens meramente secundário em relação à prestação principal a realizar.

60 Por conseguinte, não se pode considerar que um contrato como o que está em causa no processo principal seja relativo ao fornecimento de bens realizados segundo as especificações do consumidor ou claramente personalizados, na aceção do artigo 16.º, alínea c), da Diretiva 2011/83.

61 Em contrapartida, tal contrato enquadra-se no conceito de «contratos de prestação de serviços», contratos para os quais esta diretiva prevê igualmente, no seu artigo 16.º, alínea a), uma exceção ao direito de retratação no caso de os serviços terem sido integralmente prestados, desde que, no entanto, a execução tenha sido iniciada com o prévio consentimento expresso dos consumidores, e com o reconhecimento de que os consumidores perdem o direito de retratação quando o contrato tiver sido plenamente executado pelo profissional.

62 Com efeito, o conceito de «contrato de prestação de serviços» é definido no artigo 2.º, ponto 6, da Diretiva 2011/83 de forma lata, referindo-se a qualquer contrato, com exceção de um contrato de compra e venda, ao abrigo do qual o profissional presta ou se compromete a prestar um serviço ao consumidor e o consumidor paga ou se compromete a pagar o respetivo preço. Resulta do teor desta disposição que este conceito deve ser entendido no sentido de que inclui todos os contratos que não são abrangidos pelo conceito de «contrato de compra e venda», definido no artigo 2.º, ponto 5, desta diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 12 de março de 2020, Verbraucherzentrale Berlin, C-583/18, EU:C:2020:199, n.º 22).

63 Ora, um contrato como o que está em causa no processo principal, que tem por único objeto a elaboração de um projeto de uma casa individual a construir, não é relativo à transferência da propriedade de bens, na aceção do artigo 2.º, ponto 5, da Diretiva 2011/83.

64 No caso em apreço, ao que parece, as condições de aplicação da exceção ao direito de retratação prevista no artigo 16.º, alínea a), da Diretiva 2011/83, a saber, o prévio consentimento expresso do consumidor a propósito da execução do serviço em causa, por um lado, e a informação pelo profissional sobre o exercício do direito de retratação, por outro, não estão preenchidas, o que incumbe, todavia, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

65 Tendo em conta o conjunto das considerações que precedem, há que responder à segunda questão que o artigo 2.º, pontos 3 e 4, e o artigo 16.º, alínea c), da Diretiva 2011/83 devem ser interpretados no sentido de que um contrato celebrado entre um arquiteto e um consumidor, por força do qual o primeiro se compromete a elaborar a favor do segundo, de acordo com as exigências e os desejos deste, um projeto de uma casa individual a construir e, neste contexto, a elaborar planos, não constitui um contrato de fornecimento de bens realizados segundo as especificações do consumidor ou claramente personalizados, na aceção desta última disposição.



Quanto às despesas

66 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) O artigo 3.º, n.º 3, alínea f), da Diretiva 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativa aos direitos dos consumidores, que altera a Diretiva 93/13/CEE do Conselho e a Diretiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 85/577/CEE do Conselho e a Diretiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que um contrato celebrado entre um arquiteto e um consumidor, por força do qual o primeiro se compromete a elaborar unicamente, a favor do segundo, um projeto de uma casa individual a construir e, neste contexto, a realizar planos, não constitui um contrato relativo à construção de um novo edifício, na aceção desta disposição.

2) O artigo 2.º, pontos 3 e 4, e o artigo 16.º, alínea c), da Diretiva 2011/83 devem ser interpretados no sentido de que um contrato celebrado entre um arquiteto e um consumidor, por força do qual o primeiro se compromete a elaborar a favor do segundo, de acordo com as exigências e os desejos deste, um projeto de uma casa individual a construir e, neste contexto, a elaborar planos, não constitui um contrato de fornecimento de bens realizados segundo as especificações do consumidor ou claramente personalizados, na aceção desta última disposição.

Assinaturas»

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Décima Secção) de 30 de abril de 2020, processo C-5/19, EU:C:2020:343 («Overgas Mrezhi» AD e «Balgarska gazova asotsiatsia» contra Komisia za energiyno i vodno regulirane) - Reenvio prejudicial — Regras comuns para o mercado interno do gás natural — Diretiva 2009/73/CE — Artigo 3.º, n.ºs 1 a 3, e artigo 41.º, n.º 16 — Obrigações de serviço público — Obrigações de armazenamento de gás natural para garantir a segurança do abastecimento e a regularidade do fornecimento — Regulamentação nacional que prevê que o encargo financeiro relativo às obrigações de serviço público impostas às empresas de gás natural seja repercutido nos seus clientes — Requisitos — Adoção, por uma entidade reguladora nacional, de um ato que impõe uma obrigação de serviço público — Tramitação processual — Artigos 36.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 36.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») e do artigo 3.º da Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE (JO 2009, L 211, p. 94).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a «Overgas Mrezhi» AD, sociedade anónima de direito búlgaro, e a «Balgarska gazova asotsiatsia», uma associação sem fins lucrativos, à Komisia za energiyno i vodno regulirane (Comissão Estatal da Regulação do Gás e da Água, Bulgária) (a seguir «Comissão de Regulação») a respeito da legalidade de disposições por



esta adotadas, em virtude das quais os encargos financeiros conexos com as obrigações de serviço público impostas às empresas do setor energético devem ser suportados pelos clientes desta, que podem ser particulares.

Quadro jurídico

Direito da União

Carta

3 O artigo 36.º da Carta, sob a epígrafe «Acesso a serviços de interesse económico geral», dispõe:

«A União reconhece e respeita o acesso a serviços de interesse económico geral tal como previsto nas legislações e práticas nacionais, de acordo com os Tratados, a fim de promover a coesão social e territorial da União.»

4 Nos termos do artigo 38.º da Carta, sob a epígrafe «Defesa dos consumidores»:

«As políticas da União devem assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores.»

Diretiva 2009/73

5 Os considerandos 22, 44 e 47 a 49 da Diretiva 2009/73 enunciam:

«(22) A salvaguarda do abastecimento energético é um elemento essencial de segurança pública, estando pois inerentemente associada ao funcionamento eficaz do mercado interno do gás e à integração dos mercados isolados do gás dos Estados-Membros. [...]

[...]

(44) O cumprimento dos requisitos de serviço público constitui uma exigência fundamental da presente diretiva, e é importante que nela sejam especificadas normas mínimas comuns, a respeitar por todos os Estados-Membros, que tenham em conta os objetivos de proteção do consumidor, de segurança do abastecimento, de proteção do ambiente e de equivalência dos níveis de concorrência em todos os Estados-Membros. É importante que os requisitos de serviço público possam ser interpretados numa base nacional, tendo em conta as circunstâncias nacionais, e sujeitos ao cumprimento do direito [da União].

[...]

(47) As obrigações de serviço universal e público e as normas mínimas comuns daí decorrentes têm de ser reforçadas, para garantir a todos os consumidores, em particular aos consumidores vulneráveis, os benefícios da concorrência e preços justos. Os requisitos de serviço público deverão ser definidos a nível nacional, tendo em conta as circunstâncias nacionais; os Estados-Membros deverão, contudo, respeitar o direito [da União]. Os cidadãos da União e, sempre que os Estados-Membros o considerem adequado, as pequenas empresas deverão poder beneficiar das obrigações de serviço público, designadamente em matéria de segurança de fornecimento e de manutenção das tarifas a níveis razoáveis. [...] [O]s consumidores devem ser donos dos seus próprios dados de consumo, preços associados e custos dos serviços [...]

(48) Os interesses dos consumidores deverão estar no centro da presente diretiva e a qualidade do serviço deverá ser uma responsabilidade central das empresas de gás natural. É necessário reforçar e garantir os direitos atuais dos consumidores, direitos esses que deverão incluir uma maior transparência. [...] Os direitos dos consumidores deverão ser aplicados pelos Estados-Membros ou, quando o Estado-Membro o tiver determinado, pelas entidades reguladoras.



(49) Os consumidores de gás deverão dispor de informações claras e compreensíveis sobre os seus direitos no setor da energia. [...]»

6 O artigo 2.º desta diretiva contém as seguintes definições:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

1. “Empresa de gás natural”, uma pessoa singular ou coletiva que desempenhe, pelo menos, uma das seguintes funções: produção, transporte, distribuição, fornecimento, compra ou armazenamento de gás natural, incluindo [gás natural liquefeito (GNL)], e que seja responsável pelas atividades comerciais, técnicas e/ou de manutenção ligadas a essas funções, com exclusão porém dos clientes finais;
[...]
5. “Distribuição”, o transporte de gás natural através de redes locais ou regionais de gasodutos para entrega ao cliente, mas não incluindo a comercialização;
[...]
7. “Comercialização”, a venda, incluindo a revenda, de gás natural, incluindo GNL, a clientes;
[...]
24. “Cliente”, o cliente grossista ou o cliente final de gás natural ou uma empresa de gás natural que compra gás natural;
[...]

7 O artigo 3.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Obrigações de serviço público e proteção dos consumidores», dispõe, nos seus n.ºs 1 a 3:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar, com base na sua organização institucional e no respeito pelo princípio da subsidiariedade, e sem prejuízo do disposto no n.º 2, que as empresas de gás natural sejam exploradas de acordo com os princípios constantes da presente diretiva, na perspetiva da realização de um mercado de gás natural competitivo, seguro e ambientalmente sustentável, e não devem fazer discriminações entre essas empresas no que respeita a direitos ou obrigações.

2. Tendo plenamente em conta as disposições aplicáveis do Tratado [FUE], nomeadamente do artigo [106.º], os Estados-Membros podem impor às empresas do setor do gás, no interesse económico geral, obrigações de serviço público em matéria de segurança, incluindo a segurança do abastecimento, de regularidade, qualidade e preço dos fornecimentos, assim como de proteção do ambiente, incluindo a eficiência energética, a energia produzida a partir de fontes renováveis e a proteção do clima. Essas obrigações devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias, verificáveis e garantir a igualdade de acesso das empresas do setor do gás natural da [União] aos consumidores nacionais. Relativamente à segurança do abastecimento, à eficiência energética/gestão da procura [...], os Estados-Membros podem instaurar um sistema de planeamento a longo prazo, tendo em conta a possibilidade de terceiros procurarem aceder à rede.

3. Os Estados-Membros devem aprovar medidas adequadas para garantir a proteção dos clientes finais, e, em especial, garantir a existência de salvaguardas para proteger os clientes vulneráveis. Neste contexto, cada Estado-Membro define o conceito de clientes vulneráveis, que pode referir-se à pobreza energética e, entre outras coisas, à proibição do corte do fornecimento de energia a esses clientes em momentos críticos. Os Estados-Membros devem garantir a observância dos direitos e obrigações relacionados com



os clientes vulneráveis. [...] Os Estados-Membros devem garantir níveis elevados de proteção dos consumidores, especialmente no que respeita à transparência das condições contratuais, às informações gerais e aos mecanismos de resolução de litígios. [...]»

8 Os artigos 39.º e 41.º da mesma diretiva figuram no seu capítulo VIII, relativo às entidades reguladoras nacionais. Esse artigo 39.º prevê, no seu n.º 1, que «[c]ada Estado-Membro designa uma única entidade reguladora nacional a nível nacional». Quanto a esse artigo 41.º, sob a epígrafe «Obrigações e competências das entidades reguladoras», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 16:

«1. As entidades reguladoras têm as seguintes obrigações:

a) Estabelecer ou aprovar, mediante critérios transparentes, tarifas regulamentadas de transmissão ou distribuição ou as suas metodologias;
[...]

16. As decisões tomadas pelas entidades reguladoras devem ser plenamente fundamentadas de forma a possibilitar o controlo judicial. As decisões devem ser disponibilizadas ao público, garantindo a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis.»

Regulamento (UE) n.º 994/2010

9 O Regulamento (UE) n.º 994/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga a Diretiva 2004/67/CE do Conselho (JO 2010, L 295, p. 1), foi revogado pelo Regulamento (UE) 2017/1938 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2017, relativo a medidas destinadas a garantir a segurança do aprovisionamento de gás e que revoga o Regulamento n.º 994/2010 (JO 2017, L 280, p. 1), com efeitos, no essencial, em 1 de novembro de 2017.

10 O artigo 4.º do Regulamento n.º 994/2010 tinha por epígrafe «Estabelecimento de planos preventivos de ação e de planos de emergência». Previa, no seu n.º 1, alínea b), que a autoridade competente de cada Estado-Membro, depois de consultadas as empresas de gás natural, as organizações representativas dos interesses dos clientes domésticos e dos clientes industriais de gás relevantes e a entidade reguladora nacional, caso esta não seja a autoridade competente, estabelece a nível nacional um plano de emergência que incluía as medidas a tomar para eliminar ou atenuar o impacto de uma perturbação no aprovisionamento de gás, de acordo com o disposto no artigo 10.º desse regulamento. Esse artigo 10.º precisava, em substância, os critérios segundo os quais deviam ser estabelecidos os planos de emergência nacionais, bem como os seus objetivos, conteúdo e o procedimento segundo o qual deviam ser adotados.

Direito búlgaro

Lei dos Atos Normativos

11 A zakon za normativnite aktove (Lei dos Atos Normativos), de 3 de abril de 1973 (DV n.º 27, de 3 de abril de 1973), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Lei dos Atos Normativos»), prevê, no seu artigo 26.º:

«(1) O projeto de ato normativo é redigido em observância dos princípios da necessidade, da fundamentação, da previsibilidade, da transparência, da coerência, da subsidiariedade, da proporcionalidade e da estabilidade.

(2) Durante a redação do projeto de ato normativo, procede-se a consultas públicas aos cidadãos e às pessoas coletivas.

(3) Antes de o projeto de ato normativo ser introduzido para emissão ou adoção pela autoridade competente, o redator do projeto publica-o no sítio Internet da instituição em causa, acompanhado da exposição de motivos [...]

[...]»



12 Nos termos do artigo 28.º desta lei:

«(1) O projeto de ato normativo, acompanhado da exposição de motivos [...] é sujeito à apreciação e à decisão da autoridade competente.

(2) A exposição de motivos [...] contém:
[...]

5. Uma análise da conformidade com o direito da União Europeia.»

13 A referida lei dispõe, no n.º 5 das suas disposições transitórias e finais:

«Salvo disposição em contrário da presente lei, esta é aplicável a todos os atos normativos adotados pelas autoridades previstas na Constituição. Quanto aos outros atos normativos, aplicam-se por analogia os artigos 2.º, 9.º a 16.º, 34.º a 46.º e 51.º da lei.»

Lei da Energia

14 A zakon za energetikata (Lei da Energia), de 9 de dezembro de 2003 (DV n.º 107, de 9 de dezembro de 2003), na sua versão aplicável ao processo principal (a seguir «Lei da Energia»), prevê, no seu artigo 10.º, n.º 1, que a regulação das atividades relacionadas com a energia, o abastecimento de água e o saneamento é assegurada pela Comissão de Regulação e, no seu artigo 21.º, n.º 1, ponto 8, que esta comissão regula os preços nos casos previstos nessa lei.

15 O artigo 30.º da referida lei enuncia:

«(1) Estão sujeitos a regulação pela [Comissão de Regulação], os preços:
[...]

14. de acesso e de armazenamento de gás natural num depósito de armazenamento;
[...]

(2) Os preços da energia, do gás natural e dos serviços prestados pelas empresas energéticas não são objeto de regulação pela [Comissão de Regulação] quando esta constata a existência de concorrência que permita, para a atividade em causa do setor da energia, a livre negociação dos preços em condições de mercado.
[...]

16 O artigo 31.º da mesma lei dispõe:

«No exercício das suas prerrogativas de regulação dos preços, a [Comissão de Regulação] orienta-se, para além de pelos princípios referidos nos artigos 23.º e 24.º, pelos seguintes princípios:

1. Os preços devem ser não discriminatórios, baseados em critérios objetivos e determinados de maneira transparente;

2. as tarifas das empresas energéticas devem compensar os custos economicamente justificados destas, incluindo os custos:

[...]

b) de manutenção das reservas e das capacidades regulamentares necessárias para um abastecimento fiável dos clientes;

[...]

3. para além dos custos referidos no ponto 2, os preços podem igualmente incluir os custos irrecuperáveis, relacionados com a transição para um mercado concorrencial da energia, bem como os custos originados pela execução de obrigações de serviço público relacionadas com a segurança do abastecimento, incluindo para a proteção dos locais que constituem infraestruturas estratégicas do setor da energia.



4. os preços devem garantir uma taxa economicamente razoável de rentabilidade do capital;
5. os preços aplicáveis aos diversos grupos de clientes devem corresponder aos custos de abastecimento de energia e de gás natural desses clientes;
6. os preços não contêm nenhuma subvenção cruzada: [...]»

17 O artigo 35.º da Lei da Energia precisa:

«(1) As empresas energéticas podem pedir a compensação dos custos decorrentes de obrigações de serviço público que lhes tenham sido impostas, incluindo as relacionadas com a segurança do abastecimento, [...]»

(3) As entidades previstas no n.º 1 apresentam regularmente à [Comissão de Regulação] um pedido de compensação dos custos correspondentes. O pedido é acompanhado de provas relativas à justificação e ao montante desses custos.

(4) A [Comissão de Regulação] fixa o montante da compensação para cada empresa, bem como o montante total das compensações para o período em causa.

(5) As modalidades da compensação dos custos resultantes de obrigações de serviço público são definidas através de uma metodologia adotada pela [Comissão de Regulação] para uma repartição transparente desses custos entre todos os clientes finais, incluindo os importadores de eletricidade conectados ao sistema elétrico, o operador da rede de transporte e os operadores da rede de distribuição de eletricidade e/ou essas modalidades são definidas de outra forma prevista na lei.»

18 O artigo 36.º dessa lei prevê, nos seus n.ºs 1 e 3:

«(1) Os preços objeto da regulação são estabelecidos pelas empresas energéticas em conformidade com as exigências da presente lei e com os regulamentos referidos no n.º 3. As instruções dadas pela [Comissão de Regulação] acerca da formação dos preços vinculam as empresas energéticas. [...]»

(3) Os métodos de regulação dos preços, as regras relativas à formação, fixação ou alteração destes, as modalidades de submissão de esclarecimentos, de propostas de preços e de validação das tarifas, [...] são definidos nos regulamentos adotados pela [Comissão de Regulação] relativos à eletricidade, à energia térmica e ao gás natural.»

19 Nos termos do artigo 69.º da referida lei:

«As empresas energéticas exercem a sua atividade no interesse público e dos clientes individuais e em conformidade com as exigências da presente lei e dos outros atos normativos, assegurando a segurança do abastecimento, incluindo a proteção dos locais que sejam infraestruturas estratégicas do setor da energia, o fornecimento contínuo e a qualidade da eletricidade, da energia térmica e do gás natural, [...]»

20 O artigo 70.º da mesma lei dispõe:

«(1) O ministro da Energia pode impor às empresas energéticas obrigações de serviço suplementares em benefício da coletividade.

(2) As obrigações suplementares referidas no n.º 1 são impostas quando digam respeito:

1. à continuidade do abastecimento de eletricidade, de energia térmica e de gás natural;



[...]

(3) As obrigações suplementares referidas no n.º 1 são impostas por despacho, o qual menciona:

1. a pessoa a quem é imposta a obrigação;
2. o teor da obrigação;
3. o prazo e as condições de execução da obrigação;
4. outras condições.

(4) Os custos suplementares assumidos pelas empresas energéticas ao abrigo do n.º 3 são equiparados aos custos previstos no artigo 35.º»

Regulamento n.º 2/2013

21 Foi adotado, com base no artigo 36.º, n.º 3, da Lei da Energia, o nariadenie n.º 2 za regulirane na tsenite na prirodniya gaz (Regulamento n.º 2 sobre a Regulação do Preço do Gás Natural), de 19 de março de 2013 (DV n.º 33, de 5 de abril de 2013), o qual, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal, foi alterado e completado pela última vez por um regulamento publicado no DV n.º 105, de 30 de dezembro de 2016 (a seguir «Regulamento n.º 2/2013»).

22 O artigo 1.º, ponto 2, do Regulamento n.º 2/2013 dispõe que este regulamento estabelece «o método de compensação dos custos das empresas energéticas originados por obrigações de serviço público que lhes são impostas pela Lei da Energia».

23 O artigo 11.º do referido regulamento prevê:

- «(1) Os custos admitidos pela [Comissão de Regulação], em que as empresas energéticas incorram devido às obrigações de serviço público que lhes são impostas, são compensados, de forma não discriminatória e transparente, através do preço pago pelos clientes.
- (2) O montante total dos custos admitidos pela [Comissão de Regulação] e relacionados com obrigações de serviço público é integrado no rendimento anual necessário da empresa de transporte.
- (3) Os custos referidos no n.º 2 são reembolsados por todos os consumidores de gás natural sob a forma de uma fração do preço de fornecimento, em função do seu consumo medido, e são identificados como uma rubrica de faturação distinta do preço de transporte na rede de abastecimento de gás — preço que é fixado ou determinado segundo o método previsto no artigo 2.º, ponto 3.
- (4) As modalidades de compensação dos custos em que as empresas energéticas em causa incorrem devido às obrigações de serviço público que lhes foram impostas, bem como o mecanismo pelo qual esses custos são restituídos às empresas energéticas que os suportaram, são determinados através de uma metodologia adotada pela [Comissão de Regulação].»

24 O artigo 11.ºa deste mesmo regulamento tem a seguinte redação:

- «(1) Quando uma obrigação de serviço público é imposta a mais de uma empresa energética, os custos resultantes dessa obrigação são reembolsados às empresas energéticas em causa proporcionalmente à parte da obrigação que lhes foi imposta, através dos preços pagos pelos seus clientes.
- (2) Nos casos referidos no n.º 1, os custos admitidos pela [Comissão de Regulação] são identificados como uma rubrica de faturação distinta do preço fixado pela empresa



energética em causa e são reembolsados a esta pelos seus clientes e/ou pelos fornecedores finais de gás natural com os quais tenha celebrado um contrato de fornecimento, em função do seu consumo medido.

(3) A rubrica de faturação distinta prevista no n.º 2 é determinada com base numa estimativa fundamentada dos custos que resultam da obrigação de serviço público no ano em causa e das quantidades previstas de gás natural encomendadas nesse mesmo ano.

(4) Quando a empresa energética tenha mais de um período de tarificação no decurso do ano referido no n.º 3 a rubrica de faturação prevista no n.º 2 é corrigida para cada período de tarificação com base na diferença entre os custos estimados e os custos reais em que tenha incorrido no decurso de período de tarificação precedente devido à obrigação de serviço público.»

Metodologia relativa aos preços da Bulgartransgaz

25 A metodologia para a fixação dos preços de acesso e transporte de gás nas redes de transporte de gás propriedade da «Bulgartransgaz» EAD, na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (DV n.º 76, de 30 de setembro de 2016) (a seguir «metodologia relativa aos preços da Bulgartransgaz»), esclarece, no seu artigo 17.º:

«(1) Os custos diretamente imputáveis pelo ano em causa do período de regulação são determinados anualmente e incluem os seguintes elementos:

1. os custos de execução de obrigações de serviço público, incluindo as relacionadas com a segurança do abastecimento, e de execução de obrigações impostas por um plano de emergência aprovado por um despacho do ministro da Energia em conformidade com o Regulamento [n.º 994/2010];
[...]

26 O artigo 25.º da metodologia relativa aos preços da Bulgartransgaz prevê, no seu n.º 3, que «[o] preço do transporte pode incluir os custos derivados das obrigações de serviço público» e que «[e]sses custos são identificados como um elemento distinto que compõe o preço».

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

27 A Bulgartransgaz é uma operadora de uma rede combinada de gás e, nessa qualidade, opera a rede nacional de transporte de gás natural no território búlgaro, através da qual esse gás é encaminhado para as redes de distribuição e para determinados clientes não domésticos. Opera igualmente o depósito de armazenamento subterrâneo de gás situado em Chiren (Bulgária), cuja principal finalidade é garantir a segurança do abastecimento de gás natural e equilibrar as variações sazonais de consumo.

28 A «Bulgargaz» EAD é o fornecedor público de gás no território búlgaro, que comercializa a preços regulados pela Comissão de Regulação. No ano de 2016 detinha 98 % do mercado da venda de gás natural na Bulgária.

29 As sociedades de distribuição exercem atividades de distribuição e de comercialização de gás natural aos comercializadores finais. Em 2016, 24 empresas estavam licenciadas no território búlgaro e o número total dos seus clientes era de 87 274, dos quais 80 705 eram clientes domésticos, ou seja 92 %, e 6 569 clientes profissionais, ou seja 8 %.

30 A Overgas, que se abastece junto da Bulgargaz, aprovisiona 66 % de todos os consumidores de gás natural na Bulgária. Contesta no Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária), o órgão jurisdicional de reenvio, a legalidade do artigo 1.º, ponto 2, bem como dos artigos 11.º e 11.ºa do Regulamento n.º 2/2013, por força dos quais, no segundo trimestre de 2017, a Bulgargaz aplicou um aumento de 2,40 levs búlgaros (BGN) (aproximadamente



1,22 euros) por 1 000 m3 ao preço do gás natural, o que determinou, para os meses de abril e maio de 2017, uma faturação suplementar de 85 980 BGN (aproximadamente 43 960 euros), tendo essa rubrica de faturação aumentado para 2,42 BGN (aproximadamente 1,23 euros) por 1 000 m3 em 1 de julho de 2017.

31 A Balgarska gazova asotsiatsia contesta, nesse mesmo órgão jurisdicional, a legalidade das mesmas disposições com o fundamento de que violam as regras do procedimento administrativo e o direito substantivo aplicável e que violam o interesse geral, uma vez que implicam um aumento significativo do preço do gás natural.

32 A Comissão de Regulação, que adotou as disposições contestadas, sustenta, em primeiro lugar, que, quando elabora os seus atos, está dispensada de respeitar certas exigências processuais que regem a adoção dos atos normativos. Salienta, em segundo lugar, que o artigo 69.º da Lei da Energia prevê que podem ser impostas obrigações de serviço público às empresas energéticas do setor do gás natural e que a Comissão de Regulação tem o poder de estabelecer os tipos de elementos de tarifação e os tipos de custos do fornecedor público que devem ser reembolsados a este último.

33 A este respeito, observa que, para mitigar a ameaça existente na Bulgária para a segurança de abastecimento de gás natural, o plano de ação para as situações de emergência, aprovado pelo ministro da Energia em conformidade com o Regulamento n.º 994/2010, prevê, por um lado, que a Bulgartransgaz armazene uma determinada quantidade de gás natural no depósito de Chiren, destinando-se esta reserva a assegurar a continuidade do abastecimento e apenas sendo restituída pela Bulgartransgaz em caso da sua interrupção. Segundo esta comissão, esse plano prevê, por outro lado, que as empresas do setor do gás natural, categoria em que se insere a Bulgartransgaz, estão igualmente obrigadas a conservar nesse local, no início da época de inverno, determinadas quantidades de gás natural para mitigar as diferenças sazonais, sendo essas reservas utilizadas durante a época de inverno para compensar a falta de continuidade do consumo.

34 A Comissão de Regulação indica que o referido plano prevê, além disso, que os custos que resultam dessas obrigações são cobertos, quanto à primeira destas obrigações, através dos preços de acesso e de transporte do gás natural nas redes, em conformidade com o artigo 35.º da Lei da Energia, sendo as condições e as modalidades de fixação desses preços regidas pela metodologia relativa aos preços da Bulgartransgaz. Acrescenta que, quanto à segunda daquelas obrigações, os custos são cobertos através dos preços dos serviços concessionados, igualmente em conformidade com o artigo 35.º da Lei da Energia, em aplicação da qual foi adotado o Regulamento n.º 2/2013.

35 A Prokuratura na Republika Bulgaria (Ministério Público da República da Bulgária) considera, por seu turno, que a legislação búlgara não protege eficazmente os consumidores. No entender desta, as disposições contestadas do Regulamento n.º 2/2013 violam os princípios do procedimento administrativo, nomeadamente o princípio da proporcionalidade, e permitem que as empresas do setor energético fixem preços não adequados face aos serviços prestados.

36 O órgão jurisdicional de reenvio refere-se aos Acórdãos de 20 de abril de 2010, *Federutility* e o. (C-265/08, EU:C:2010:205), de 10 de setembro de 2015, *Comissão/Polónia* (C-36/14, não publicado, EU:C:2015:570), e de 7 de setembro de 2016, *ANODE* (C-121/15, EU:C:2016:637), e indica que se questiona quanto aos limites colocados pelo direito da União à possibilidade de os Estados-Membros intervirem na formação dos preços de fornecimento do gás natural. Segundo este, ainda que decorra desses acórdãos que tal intervenção, no que se refere ao fornecimento dos consumidores finais, se pode admitir no âmbito da Diretiva 2009/73 desde que preenchidas determinadas condições, essa jurisprudência não permite dissipar as suas dúvidas. Em particular, os referidos acórdãos não abordam a questão da componente do preço constituída pelo custo



das obrigações de serviço público impostas às empresas energéticas e a Diretiva 2009/73 não indica quem deve suportar esse encargo.

37 À luz do artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 2009/73, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o mecanismo de identificação das empresas às quais são impostas obrigações de serviço de interesse geral ou obrigações de suportar o custo de tal serviço não devia excluir nenhuma empresa do setor do gás natural, nem mesmo o fornecedor público ou o operador da rede combinada.

38 Além disso, esse órgão jurisdicional questiona-se sobre se o princípio da proporcionalidade é observado quando o encargo económico de tais obrigações é suportado pelos clientes finais, que não são objeto de nenhuma distinção entre si e que, na maioria, não são empresas energéticas. A este respeito, acrescenta que o direito búlgaro não limita temporalmente a obrigação de o fornecedor público de gás fornecer gás natural a tarifas reguladas, nem a obrigação de os clientes finais suportarem o encargo económico que resulta das obrigações de serviço público impostas às empresas energéticas. No entender desse órgão jurisdicional, coloca-se assim a questão de saber quais os custos relativos a essas obrigações de serviço público que podem ser tidos em conta para determinar as tarifas reguladas.

39 O referido órgão jurisdicional acrescenta que as decisões da Comissão de Regulação que determinam, para cada período, as quantidades de gás que devem ser conservadas no depósito de Chiren não são suscetíveis de recurso por parte dos clientes finais, na inexistência de um interesse legítimo direto e atual, e que estes clientes também não podem contestar o custo da execução da obrigação de armazenamento em causa conforme determinado por essa comissão. Como tal, questiona-se sobre se os direitos dos consumidores são protegidos ao nível exigido pela Diretiva 2009/73.

40 Por outro lado, o mesmo órgão jurisdicional interroga-se sobre a isenção prevista no n.º 5 das disposições transitórias e finais da Lei dos Atos Normativos, de que beneficia a Comissão de Regulação. Atendendo à exigência da Diretiva 2009/73 destinada a que as obrigações relativas a um serviço de interesse económico geral sejam claramente definidas, transparentes, não discriminatórias, verificáveis e suscetíveis de garantir a igualdade de acesso das empresas do setor do gás natural da União aos consumidores nacionais, parece-lhe necessário que as disposições nacionais que introduzem tais obrigações contenham uma fundamentação detalhada.

41 Nestas circunstâncias, o Varhoven administrativen sad (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) À luz dos artigos 36.º e 38.º da [Carta] e do artigo 3.º da Diretiva [2009/73], é admissível uma medida nacional como a que está em causa, prevista no artigo 35.º da [Lei da Energia] e regulada com detalhe no artigo 11.º do [Regulamento n.º 2/2013], e segundo a qual todos os encargos financeiros conexos com as obrigações de serviço público impostas às empresas do setor energético devem ser suportados pelos clientes, atendendo a que:

a) [o]s encargos económicos resultantes das obrigações de serviço público não recaem sobre todas as empresas do setor energético;

b) [o]s custos das obrigações de serviço público são suportados principalmente pelos clientes finais, que não os podem impugnar, embora consumam gás natural a preços livremente estabelecidos pelos distribuidores finais;

c) [n]ão há uma diferenciação dos encargos económicos resultantes do cumprimento das obrigações de serviço público que são suportados pelos clientes;

d) [n]ão há um prazo para a aplicação desta medida;



e) [o] cálculo do valor das obrigações de serviço público é efetuado com fundamento no método da imputação dos custos, mas segundo um modelo de previsões?

2) À luz do artigo 3.º da [Diretiva 2009/73], e atendendo aos seus considerandos 44, 47, 48 e 49, é admissível uma medida nacional como o [n.º 5] das disposições finais e transitórias da [Lei dos Atos Normativos], que [dispensa] a [Comissão de Regulação] dos deveres estabelecidos nos artigos 26.º a 28.º dessa lei, em especial os deveres de observar, na elaboração de projetos de atos normativos sem natureza legislativa, os princípios da necessidade, da fundamentação, da previsibilidade, da transparência, da coerência, da subsidiariedade, da proporcionalidade e da estabilidade, de promover a audição dos cidadãos e das pessoas coletivas, e de publicar com antecedência o projeto, juntamente com os seus fundamentos, incluindo os fundamentos sobre a sua compatibilidade com o direito da União?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

Quanto à admissibilidade

42 Uma vez que a Comissão de Regulação contesta a admissibilidade da primeira questão com o fundamento de que, se fosse tida em conta a situação jurídica e de facto real, a qual não está refletida na primeira questão, a resposta a esta questão decorreria claramente da jurisprudência, importa recordar, por um lado, que as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que este define sob a sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência (Acórdão de 6 de outubro de 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, n.º 12 e jurisprudência referida).

43 Em particular, não compete ao Tribunal de Justiça, no âmbito do sistema de cooperação judiciária estabelecido pelo artigo 267.º TFUE, verificar ou pôr em causa a exatidão da interpretação do direito nacional feita pelo juiz nacional, a qual é da competência exclusiva deste último. Assim, quando um órgão jurisdicional nacional lhe submete uma questão prejudicial, o Tribunal de Justiça deve ater-se à interpretação do direito nacional que lhe foi apresentada por esse órgão jurisdicional (Acórdãos de 11 de setembro de 2014, Essent Belgium, C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192, n.º 52 e jurisprudência referida, e de 6 de outubro de 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, n.º 13 e jurisprudência referida).

44 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 do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdãos de 11 de setembro de 2014, Essent Belgium, C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192, n.º 54 e jurisprudência referida, e de 6 de outubro de 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, n.º 14 e jurisprudência referida).

45 Por outro lado, e ademais, um órgão jurisdicional de reenvio não está de forma alguma interdito de submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça cuja resposta, no entender de uma das partes no processo principal, não deixa qualquer margem para dúvida razoável. Assim, mesmo admitindo que tal seja o caso, esta questão não se torna inadmissível (Acórdão de 1 de dezembro de 2011, Painer, C-145/10, EU:C:2011:798, n.ºs 64, 65 e jurisprudência referida).



46 No caso vertente, a primeira questão apresenta uma relação evidente com o objeto do litígio no processo principal, uma vez que, através desta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende determinar se as disposições nacionais cuja legalidade é contestada perante si são compatíveis com as obrigações que o artigo 3.º da Diretiva 2009/73, lido à luz dos artigos 36.º e 38.º da Carta, impõe aos Estados-Membros no setor do gás natural e não se afigura que o problema apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio seja hipotético. Além disso, para esse efeito, esse órgão jurisdicional expôs de forma suficiente os elementos de direito e de facto para permitir ao Tribunal de Justiça responder a esta questão de forma útil. Por outro lado, mesmo admitindo que a exposição do direito nacional pelo órgão jurisdicional de reenvio esteja errada, tal não pode permitir considerar que a referida questão seja inadmissível.

47 Resulta do que precede que a primeira questão é admissível.

Quanto ao mérito

48 A título preliminar, importa salientar que, através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, relativamente à Diretiva 2009/73, qual a interpretação de todo o artigo 3.º desta. Contudo, o litígio no processo principal tem por objeto, em substância, a conformidade, à luz dessa diretiva, de uma legislação nacional que prevê que os custos em que incorrem as empresas de gás natural, a título das obrigações de serviço público que lhes são impostas, lhes são reembolsados pelos seus clientes. Portanto, para efeitos da resolução desse litígio, só é necessária a interpretação dos n.ºs 1 a 3 desse artigo.

49 Há igualmente que observar que os fundamentos da decisão de reenvio evidenciam que no processo principal são controvertidas tanto a exigência de repercussão dos custos relacionados com a obrigação de armazenamento de gás natural imposta à Bulgartransgaz para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural na Bulgária como a exigência de repercutir os custos relacionados com as obrigações de armazenamento de gás natural impostas às empresas de gás natural para assegurar a regularidade do fornecimento de gás natural durante a época de inverno. Com efeito, resulta da decisão de reenvio que o litígio no processo principal tem por objeto não só a legalidade do artigo 11.º do Regulamento n.º 2/2013 mas também a legalidade do artigo 11.ºa desse regulamento, que visa as obrigações de serviço público «impostas a mais de um operador energético».

50 Contudo, e em qualquer caso, na medida em que resulta igualmente dessa decisão que os princípios aplicáveis à determinação desses custos e às modalidades de os repercutir são análogos, esses dois tipos de obrigações podem, para efeitos do litígio no processo principal, ser objeto de uma só análise.

51 Nestas condições, importa compreender que, através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva 2009/73, lido à luz dos artigos 36.º e 38.º da Carta, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que prevê que os custos resultantes de obrigações de armazenamento de gás natural, impostas às empresas de gás natural para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural e a regularidade do seu fornecimento nesse Estado-Membro, sejam inteiramente suportados pelos clientes dessas empresas, que podem ser particulares.

52 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2009/73, os Estados-Membros devem assegurar, com base na sua organização institucional e no respeito pelo princípio da subsidiariedade, e sem prejuízo do disposto no n.º 2 desse artigo, que as empresas de gás natural sejam exploradas de acordo com os princípios constantes dessa diretiva, na perspetiva da realização de um mercado de gás natural competitivo, seguro e ambientalmente sustentável, e não devem fazer discriminações entre essas empresas no que respeita a direitos ou obrigações.



53 O artigo 3.º, n.º 2, da referida diretiva prevê que, tendo plenamente em conta as disposições aplicáveis do Tratado FUE, nomeadamente do seu artigo 106.º, os Estados-Membros podem impor às empresas do setor do gás, no interesse económico geral, obrigações de serviço público em matéria, nomeadamente, de segurança, incluindo a segurança do abastecimento, e de regularidade dos fornecimentos. Esta disposição precisa que essas obrigações devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias, verificáveis e garantir a igualdade de acesso das empresas do setor do gás natural na União aos consumidores nacionais. Acresce que, relativamente, nomeadamente, à segurança do abastecimento e de gestão da procura, os Estados-Membros podem instaurar um sistema de planeamento a longo prazo, tendo em conta a possibilidade de terceiros procurarem aceder à rede.

54 Além disso, o referido artigo 3.º dispõe, no seu n.º 3, que os Estados-Membros devem, nomeadamente, aprovar medidas adequadas para garantir a proteção dos clientes finais, garantir, em especial, a existência de salvaguardas para proteger os clientes vulneráveis e garantir níveis elevados de proteção dos consumidores.

55 No caso vertente, não estão em causa no processo principal a qualificação, como «obrigações de serviço público», na aceção do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73, das obrigações de armazenamento impostas às empresas de gás natural nem a conformidade dessas obrigações de armazenamento com as condições impostas por aquela disposição. Com efeito, o litígio no processo principal diz respeito a uma regulamentação nacional por força da qual os custos suportados pelas empresas de gás natural devido às referidas obrigações devem ser repercutidos nos preços que essas empresas faturam aos seus clientes. Esse litígio tem assim por objeto a conformidade com essa diretiva de uma regulamentação nacional que consiste, em substância, numa intervenção do Estado no preço do gás natural, quer se trate do preço do seu transporte ou do preço do seu fornecimento.

56 Importa, pois, recordar que, embora uma intervenção estatal na fixação do preço do gás natural constitua um entrave à realização de um mercado do gás natural competitivo, essa intervenção pode, no entanto, ser admitida no âmbito da Diretiva 2009/73, se estiverem preenchidas três condições. Primeiro, essa intervenção deve prosseguir um objetivo de interesse económico geral, segundo, deve respeitar o princípio da proporcionalidade e, terceiro, as obrigações de serviço público que prevê devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis e garantir às empresas do setor do gás da União um acesso igual aos consumidores (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 36 e jurisprudência referida).

57 Primeiro, no que se refere à condição relativa à prossecução de um interesse económico geral, há que observar que a Diretiva 2009/73 não define essa condição. Todavia, a referência constante do artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva, quer à referida condição quer ao artigo 106.º TFUE, que diz respeito às empresas encarregadas da gestão de um serviço de interesse económico geral, implica interpretar essa condição à luz desta disposição do Tratado (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 38 e jurisprudência referida).

58 A interpretação da condição relativa à prossecução de um interesse económico geral deve, além disso, ter em conta o artigo 14.º TFUE, o Protocolo (n.º 26) relativo aos serviços de interesse geral, anexo ao Tratado UE, na sua versão resultante do Tratado de Lisboa, que reconhece, de forma explícita, o papel essencial e o amplo poder discricionário das autoridades dos Estados-Membros na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral, bem como a Carta, em especial o seu artigo 36.º, relativo ao acesso aos serviços de interesse económico geral (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.ºs 40 e 41).

59 No que respeita especificamente ao setor do gás natural, resulta do segundo período do considerando 47 da Diretiva 2009/73 que os requisitos de serviço público deverão ser definidos a



nível nacional, tendo em conta as circunstâncias nacionais, devendo, contudo, os Estados-Membros respeitar o direito da União.

60 É nesta perspetiva que o artigo 106.º, n.º 2, TFUE visa conciliar os interesses dos Estados-Membros em utilizar certas empresas como instrumentos de política económica ou social com o interesse da União em que sejam respeitadas as regras de concorrência e preservada a unidade do mercado interno (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 43 e jurisprudência referida).

61 Os Estados-Membros podem assim, no respeito do direito da União, definir a extensão e a organização dos seus serviços de interesse económico geral e podem, em particular, ter em consideração objetivos próprios da sua política nacional (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 44 e jurisprudência referida).

62 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que, no âmbito da apreciação que os Estados-Membros devem fazer, nos termos da Diretiva 2009/73, para determinar se, no interesse económico geral, deverá impor-se às empresas que operam no setor do gás obrigações de serviço público, cabe aos Estados-Membros proceder a uma conciliação entre o objetivo de liberalização e os outros objetivos prosseguidos por esta diretiva (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 45 e jurisprudência referida).

63 Assim, o direito da União, e, designadamente, o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73, lido à luz dos artigos 14.º e 106.º TFUE, permite aos Estados-Membros apreciar se, no interesse económico geral, devem ser impostas às empresas intervenientes no setor do gás obrigações de serviço público que tenham por objeto o preço de fornecimento de gás natural, a fim de, nomeadamente, garantir a segurança do abastecimento e a regularidade do fornecimento, desde que estejam preenchidas todas as outras condições previstas nessa diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 52).

64 No caso vertente, resulta da decisão de reenvio que a exigência de repercutir os custos em causa no processo principal diz respeito aos custos resultantes das obrigações de armazenamento impostas às empresas de gás natural para garantir a segurança do abastecimento de gás natural e a regularidade do seu fornecimento no território búlgaro, dois objetivos que estão expressamente previstos no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 como objetivos de interesse económico geral que justificam a imposição, pelos Estados-Membros, de obrigações de serviço público, na aceção desta disposição.

65 Ora, uma regulamentação nacional que prevê que os custos resultantes, para as empresas de gás natural, de tais obrigações de serviço público devem ser repercutidos por essas empresas nos preços que faturam aos seus clientes prossegue igualmente esses objetivos de interesse económico geral, na medida em que, tendo por objeto assegurar às referidas empresas que estas obrigações serão, para estas, neutras em termos de custos, contribui para a realização efetiva das referidas obrigações por estas empresas. Não obstante, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se é esse o caso, tendo em conta o facto de o Tribunal de Justiça já ter considerado que não está excluído que uma regulamentação nacional que comporte a obrigação de disponibilizar e fornecer o gás natural a um preço determinado possa ser considerada suscetível de garantir a realização de tais objetivos (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 58).

66 Segundo, no que se refere à condição relativa ao respeito do princípio da proporcionalidade, resulta dos próprios termos do artigo 106.º TFUE que as obrigações de serviço público que o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 permite impor às empresas devem respeitar o princípio da proporcionalidade e, por conseguinte, que tais obrigações apenas podem afetar a livre fixação do preço do fornecimento de gás natural, a partir de 1 de julho de 2007, na medida em que tal se revele necessário para a realização do objetivo de interesse económico geral que prosseguem



(v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 53 e jurisprudência referida).

67 Embora seja da competência do órgão jurisdicional de reenvio apreciar, no âmbito do litígio no processo principal, se esta exigência de proporcionalidade foi preenchida, cabe, contudo, ao Tribunal de Justiça dar-lhe, com base nas informações disponíveis, as indicações necessárias para o efeito, à luz do direito da União (v., por analogia, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 54 e jurisprudência referida).

68 Assim, o respeito do princípio da proporcionalidade implica, em primeiro lugar, que a medida em causa seja suscetível de garantir a realização do objetivo de interesse económico geral pretendido (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 55 e jurisprudência referida).

69 A este respeito, nenhum elemento dos autos à disposição do Tribunal de Justiça parece indicar que esta condição não está satisfeita no caso vertente. Como já foi observado no n.º 65 do presente acórdão, o facto de os custos incorridos pelas empresas de gás devido às obrigações de armazenamento que lhes são impostas para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural e da regularidade do seu fornecimento lhes serem reembolsados visa assegurar a neutralidade económica dessas obrigações para essas empresas. Tal exigência de repercussão dos custos parece assim suscetível de garantir a realização dos objetivos prosseguidos, o que, todavia, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

70 Em segundo lugar, para respeitar o princípio da proporcionalidade, a intervenção estatal nos preços deve ser limitada ao estritamente necessário para alcançar o objetivo prosseguido, o que implica o reexame periódico da necessidade da medida (v., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 60 e jurisprudência referida).

71 No caso vertente, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, à luz dos elementos precisos de que dispõe, apreciar se a regulamentação nacional preenche essa condição. Neste âmbito, o órgão jurisdicional de reenvio deve examinar se e em que medida o direito nacional aplicável sujeita a administração a uma obrigação de reexame periódico, em períodos regulares e suficientemente próximos, da necessidade e das modalidades da sua intervenção, em função da evolução do setor do gás, cabendo-lhe, no âmbito dessa apreciação, ter em conta as disposições do Regulamento n.º 994/2010, aplicável à data dos fatos no processo principal e agora substituído pelo Regulamento 2017/1938, que regem, nomeadamente, o estabelecimento por cada Estado-Membro de planos preventivos de ação e de planos de emergência para assegurar a segurança do abastecimento de gás a nível nacional.

72 Em terceiro lugar, o método de intervenção aplicado não deve ultrapassar o necessário para atingir o objetivo de interesse económico geral prosseguido (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.º 64 e jurisprudência referida).

73 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio não dá elementos para apreciar se o cálculo dos custos repercutidos nos seus clientes respeita esta condição, com exceção da indicação, que figura no enunciado da sua primeira questão, segundo a qual «[o] cálculo do valor das obrigações de serviço público é efetuado com fundamento no método da imputação dos custos, mas segundo um modelo de previsões».

74 Neste contexto, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se a metodologia de cálculo dos custos, conforme prevista pela regulamentação nacional, não leva a uma sobrecompensação dos custos em que incorrem as empresas em causa a título das obrigações de armazenamento que lhes são impostas e se a metodologia utilizada pela Comissão de Regulação para calcular os custos que resultam dessas obrigações, cuja determinação é da competência das autoridades nacionais, tem em consideração critérios objetivos e não discriminatórios.



75 Em quarto lugar, a observância do princípio da proporcionalidade deve igualmente ser apreciada tendo em conta o âmbito de aplicação pessoal da medida em causa e, mais precisamente, os seus beneficiários. A este respeito, o Tribunal de Justiça já indicou que importa examinar em que medida a intervenção estatal em causa beneficia, respetivamente, os particulares e as empresas, enquanto consumidores finais de gás (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, n.ºs 67, 68 e jurisprudência referida).

76 Contudo, a observância desse princípio não obsta a que as obrigações de serviço público suscetíveis de ser decididas pelos Estados-Membros no âmbito do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 digam respeito à totalidade dos consumidores finais de gás. Todavia, neste caso, deve tomar-se em consideração, na apreciação da proporcionalidade da medida nacional em questão, por um lado, o facto de a situação das empresas ser, em princípio, diferente da dos consumidores domésticos, visto os objetivos prosseguidos e os interesses em presença não serem necessariamente os mesmos, e, por outro, o facto de haver diferenças objetivas entre as próprias empresas, de acordo com a sua dimensão (v., neste sentido, Acórdão de 20 de abril de 2010, Federutility e o., C-265/08, EU:C:2010:205, n.ºs 40 a 42).

77 No caso vertente, a exigência de repercussão dos custos em causa no processo principal não pode, à primeira vista e enquanto tal, ser considerada uma medida que «beneficia» os clientes ou os consumidores que, no fim de contas, a devem suportar. Todavia, essa exigência de repercussão resulta diretamente das obrigações de armazenamento de gás natural impostas às empresas de gás natural. Ora, essas obrigações, na medida em que visam assegurar a segurança do abastecimento e a regularidade do fornecimento, beneficiam todos os consumidores de gás natural.

78 Além disso, nada parece obstar a que, em princípio, a exigência de repercussão dos custos em causa no processo principal se aplique a todas as empresas de gás natural a que são impostas as obrigações de armazenamento e abranja todos os clientes dessas empresas, incluindo os particulares.

79 Assim sendo, uma vez que o órgão jurisdicional de reenvio observa, no enunciado da sua primeira questão, que não é feita nenhuma distinção do encargo financeiro suportado, a este título, pelos diferentes tipos de clientes, importa salientar que, segundo os artigos 11.º e 11.ºa do Regulamento n.º 2/2013, conforme expostos por esse órgão jurisdicional, os custos em causa no processo principal são reembolsados através dos preços pagos pelos clientes «em função do seu consumo medido». Tal implica que, apesar do seu âmbito de aplicação pessoal aparentemente uniforme, a exigência de repercussão dos custos em causa no processo principal pode, a este nível, satisfazer o princípio da proporcionalidade. Contudo, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio proceder a essa verificação, tendo em consideração que não é contrário a esse princípio o facto de o encargo económico das obrigações de armazenamento, suportado pelos diferentes tipos de clientes finais, afetar todos os clientes da mesma maneira nem o facto de, se não afetar todos os clientes da mesma maneira, a diferenciação operada entre os tipos de clientes ser objetivamente justificada, por exemplo, devido à incidência do seu consumo nos custos de armazenamento.

80 Terceiro, no que se refere à condição segundo a qual as obrigações de serviço público em causa devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis e garantir às empresas de gás da União um acesso igual aos consumidores nacionais, importa recordar que, no que respeita ao carácter não discriminatório dessas obrigações, o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73 permite impor obrigações de serviço público «às empresas do setor do gás» em geral e não a determinadas empresas em particular. Além disso, o artigo 3.º, n.º 1, desta diretiva prevê que os Estados-Membros não devem fazer discriminações entre essas empresas no que respeita a direitos ou obrigações. Neste âmbito, o sistema de designação das empresas encarregadas de obrigações de serviço público não pode excluir a priori nenhuma das empresas do setor da distribuição do gás (Acórdão de 7 de setembro de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637,



n.º 71 e jurisprudência referida). Assim, qualquer eventual diferença de tratamento deve ser objetivamente justificada.

81 No caso vertente, o órgão jurisdicional de reenvio limitou-se a indicar, a este respeito, por um lado, que o encargo económico resultante das obrigações de armazenamento em causa no processo principal não afeta «todas as empresas do setor da energia» e, por outro, que os clientes finais não podem contestar os custos das obrigações de serviço público que lhes são imputados em última instância.

82 Ora, na medida em que as obrigações de armazenamento em causa no processo principal apenas podem, por natureza, dizer respeito às empresas ativas no setor do gás, o facto de os custos dessas obrigações não serem suportados por todas as empresas do setor da energia não pode demonstrar que a exigência de repercussão desses custos se aplica de maneira discriminatória. Não obstante, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se o encargo económico decorrente das referidas obrigações afeta todas as empresas de gás natural e, caso assim não seja, se a diferenciação operada é objetivamente justificada, e se as modalidades de compensação desse encargo para as empresas em causa são, ou não, discriminatórias (v., por analogia, Acórdão de 20 de abril de 2010, *Federutility e o.*, C-265/08, EU:C:2010:205, n.ºs 45 e 46).

83 Quanto ao facto de os clientes finais não poderem contestar os custos das obrigações de armazenamento que lhes são em última instância impostos, tal não pode, em si mesmo, demonstrar que esses custos não são verificáveis, na medida em que não resulta da decisão de reenvio que as empresas a que são impostas essas obrigações não estão, elas próprias, em posição de contestar a decisão da Comissão de Regulação que determina os custos cobertos por essa exigência de repercussão.

84 Não existindo outros elementos a este respeito na decisão de reenvio, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, à luz de todos os elementos de que dispõe, se a exigência em causa no processo principal preenche a condição recordada no n.º 80 do presente acórdão.

85 Por outro lado, na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio se questiona igualmente sobre a admissibilidade da exigência de repercussão dos custos em causa no processo principal à luz do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2009/73, na medida em que a regulamentação em causa no processo principal tem por efeito fazer com que os custos das obrigações de armazenamento sejam suportados pelos consumidores finais de gás natural, que em parte são particulares, e isto independentemente da questão de saber se se tratam de consumidores vulneráveis, importa recordar que esta disposição prevê, nomeadamente, que os Estados-Membros devem aprovar medidas adequadas para garantir a proteção dos clientes finais, garantem a existência de salvaguardas para proteger os clientes vulneráveis e garantem níveis elevados de proteção dos consumidores, igualmente previsto no artigo 38.º da Carta.

86 Contudo, no caso vertente, nada indica que uma exigência de repercussão dos custos resultantes de obrigações de serviço público impostas às empresas de gás natural, como a que está em causa no processo principal, que satisfaça as condições estabelecidas no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73, e respeite o princípio da proporcionalidade, não possa assegurar o nível de proteção dos consumidores, incluindo dos consumidores vulneráveis, exigido por esta diretiva.

87 A este respeito, importa, em particular, salientar que tal exigência de repercussão apenas tem efeitos sobre uma fração do preço de fornecimento de gás natural, que parece depender do consumo final de gás natural, e que está previsto que a fração do preço em causa tem de ser objeto de uma rubrica de faturação distinta. Ademais, tal regulamentação não parece excluir que o Estado-Membro em causa possa, se for o caso, intervir no preço de fornecimento do gás natural em benefício dos consumidores vulneráveis.

88 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 3.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva 2009/73, lido à luz dos artigos 36.º e 38.º da Carta, deve ser



interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que prevê que os custos resultantes das obrigações de armazenamento de gás natural, impostas às empresas de gás natural para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural e a regularidade do seu fornecimento nesse Estado-Membro, sejam inteiramente suportados pelos clientes dessas empresas, que podem ser particulares, desde que essa regulamentação prossiga um objetivo de interesse económico geral, respeite o princípio da proporcionalidade e as obrigações de serviço público que prevê sejam claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis e garantam às empresas de gás da União igualdade de acesso aos consumidores nacionais.

Quanto à segunda questão

89 Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2009/73 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que dispensa a entidade reguladora desse Estado-Membro, na aceção desta diretiva, da observância de certas disposições da legislação nacional, que regem o processo de adoção de atos normativos, quando adota um ato que impõe uma obrigação de serviço público, na aceção do artigo 3.º n.º 2, da referida diretiva.

90 A título preliminar, importa observar, por um lado, que o Governo búlgaro contesta a competência do Tribunal de Justiça para apreciar esta questão com o fundamento de que não tem por objeto o direito da União, mas sim o direito nacional, uma vez que a regulamentação em causa no processo principal não constitui uma medida de transposição do direito da União.

91 Contudo, é forçoso constatar que, através da referida questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se a Diretiva 2009/73 permite que uma entidade reguladora, na aceção dessa diretiva, quando exerce competências de regulação ao abrigo da referida diretiva, esteja sujeita a um regime de adoção dos seus atos distinto do regime de adoção de atos normativos previsto na legislação nacional. Tendo a segunda questão claramente por objeto o direito da União, o Tribunal de Justiça é competente para a apreciar.

92 Por outro lado, a Comissão de Regulação contesta a admissibilidade desta questão, uma vez que, no seu entender, a Diretiva 2009/73 não contém nenhuma exigência quanto aos procedimentos segundo os quais devem ser adotados os atos normativos nacionais sem natureza legislativa.

93 No entanto, o problema de saber se a segunda questão diz respeito a uma matéria alheia ao direito da União, pelo facto de essa diretiva não impor aos Estados-Membros que estabeleçam na sua legislação regras análogas àquelas de que a regulamentação nacional em causa no processo principal dispensa a Comissão de Regulação, faz parte do mérito da questão submetida e não da sua admissibilidade (v., por analogia, Acórdão de 21 de outubro de 2010, Padawan, C-467/08, EU:C:2010:620, n.º 27 e jurisprudência referida). Por conseguinte, esta questão é admissível.

94 No que se refere ao mérito, importa que recordar que, segundo o artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2009/73, os Estados-Membros podem impor às empresas do setor do gás, no interesse económico geral, obrigações de serviço público que devem ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias, verificáveis e garantir a igualdade de acesso das empresas do setor do gás natural da União aos consumidores nacionais.

95 Ora, ao exigir que tais obrigações sejam «claramente definidas», «transparentes» e «verificáveis», esta disposição impõe que os atos através dos quais tais obrigações são impostas sejam fundamentados, publicados e suscetíveis de controlo judicial.



96 Por outro lado, o artigo 41.º da Diretiva 2009/73, relativo às obrigações e competências das entidades reguladoras, prevê, no seu n.º 16, que as decisões tomadas pelas entidades reguladoras devem ser plenamente fundamentadas de forma a possibilitar o controlo judicial e que as decisões destas devem ser disponibilizadas ao público, garantindo a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis.

97 Contudo, fora estas precisões, a Diretiva 2009/73 não prevê modalidades processuais detalhadas às quais as referidas entidades devem estar sujeitas aquando da adoção de atos que impõem obrigações de serviço público, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva.

98 Nestas condições, os Estados-Membros têm a liberdade de dispensar a sua entidade reguladora, quando esta adota um ato dessa natureza, da observância de determinadas disposições da sua legislação nacional que rege o processo de adoção de atos normativos, desde que a sua legislação garanta que, aquando da adoção de tal ato, essa entidade está obrigada a respeitar as condições estabelecidas pela Diretiva 2009/73.

99 No caso vertente, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, apesar da dispensa prevista no n.º 5 das disposições transitórias e finais da Lei dos Atos Normativos, a Comissão de Regulação é, contudo, como alega, obrigada a respeitar tais condições.

100 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à segunda questão que a Diretiva 2009/73 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que dispensa a entidade reguladora desse Estado-Membro, na aceção desta diretiva, quando adota um ato que impõe uma obrigação de serviço público, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, da referida diretiva, da observância de certas disposições da legislação nacional, que regem o processo de adoção de atos normativos, desde que a legislação nacional aplicável garanta que esse ato está em conformidade com as exigências materiais dessa disposição, é plenamente fundamentado, é publicado garantindo a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis e é suscetível de controlo judicial.

Quanto às despesas

101 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 (Décima Secção) declara:

1) O artigo 3.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva 2009/73/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural e que revoga a Diretiva 2003/55/CE, lido à luz dos artigos 36.º e 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que prevê que os custos resultantes das obrigações de armazenamento de gás natural, impostas às empresas de gás natural para assegurar a segurança do abastecimento de gás natural e a regularidade do seu fornecimento nesse Estado-Membro, sejam inteiramente suportados pelos clientes dessas empresas, que podem ser particulares, desde que essa regulamentação prossiga um objetivo de interesse económico geral, respeite o princípio da proporcionalidade e as obrigações de serviço público que prevê sejam claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e verificáveis e garantam às empresas de gás da União Europeia igualdade de acesso aos consumidores nacionais.

2) A Diretiva 2009/73 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma regulamentação de um Estado-Membro que dispensa a entidade reguladora desse Es-



tado-Membro, na aceção desta diretiva, quando adota um ato que impõe uma obrigação de serviço público, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, da referida diretiva, da observância de certas disposições da legislação nacional, que regem o processo de adoção de atos normativos, desde que a legislação nacional aplicável garanta que esse ato está em conformidade com as exigências materiais dessa disposição, é plenamente fundamentado, é publicado garantindo a confidencialidade das informações comercialmente sensíveis e é suscetível de controlo judicial.

Assinaturas»

Ano de 2018:

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Quinta Secção) de 7 de agosto de 2018, processos apensos C-96/16 e C-94/16, EU:C:2018:643 (Banco Santander SA contra Mahamadou Demba e Mercedes Godoy Bonet e Rafael Ramón Escobedo Cortés contra Banco de Sabadell SA) - Reenvio prejudicial — Diretiva 93/13/CEE — Cláusulas abusivas — Âmbito de aplicação — Cessão de crédito — Contrato de mútuo celebrado com um consumidor — Critérios de apreciação do carácter abusivo de uma cláusula de um contrato que fixa a taxa de juros moratórios — Consequências desse carácter:

«Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação da Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO 1993, L 95, p. 29).

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de dois litígios que opõem, o primeiro, o Banco Santander SA a Mercedes Godoy Bonet e a Mahamadou Demba (C-96/16) e, o segundo, Rafael Ramón Escobedo Cortés ao Banco de Sabadell SA (C-94/17), a propósito da execução de contratos de mútuo celebrados entre essas partes.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O décimo terceiro considerando da Diretiva 93/13 enuncia:

«Considerando que se parte do princípio de que as disposições legislativas ou regulamentares dos Estados-Membros que estabelecem, direta ou indiretamente, as cláusulas contratuais com os consumidores não contêm cláusulas abusivas; que, consequentemente, se revela desnecessário submeter ao disposto na presente diretiva as cláusulas que refletem as disposições legislativas ou regulamentares imperativas [...]; que, neste contexto, a expressão “disposições legislativas ou regulamentares imperativas” que consta do n.º 2 do artigo 1.º abrange igualmente as normas aplicáveis por lei às partes contratantes quando não tiverem sido acordadas quaisquer outras disposições».

4 O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

«1. A presente diretiva tem por objetivo a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas às cláusulas abusivas em contratos celebrados entre profissionais e consumidores.

2. As disposições da presente diretiva não se aplicam às cláusulas contratuais decorrentes de disposições legislativas ou regulamentares imperativas [...]



5 O artigo 3.º, n.ºs 1 e 3, da referida diretiva prevê:

«1. Uma cláusula contratual que não tenha sido objeto de negociação individual é considerada abusiva quando, a despeito da exigência de boa-fé, der origem a um desequilíbrio significativo em detrimento do consumidor, entre os direitos e obrigações das partes decorrentes do contrato.

[...]

3. O anexo contém uma lista indicativa e não exaustiva de cláusulas que podem ser consideradas abusivas.»

6 O artigo 4.º, n.º 1, da mesma diretiva tem a seguinte redação:

«Sem prejuízo do artigo 7.º, o caráter abusivo de uma cláusula poderá ser avaliado em função da natureza dos bens ou serviços que sejam objeto do contrato e mediante consideração de todas as circunstâncias que, no momento em que aquele foi celebrado, rodearam a sua celebração, bem como de todas as outras cláusulas do contrato, ou de outro contrato de que este dependa.»

7 Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 93/13:

«Os Estados-Membros estipularão que, nas condições fixadas pelos respetivos direitos nacionais, as cláusulas abusivas constantes de um contrato celebrado com um consumidor por um profissional não vinculem o consumidor e que o contrato continue a vincular as partes nos mesmos termos, se puder subsistir sem as cláusulas abusivas.»

8 O artigo 7.º, n.º 1, desta diretiva prevê:

«Os Estados-Membros providenciarão para que, no interesse dos consumidores e dos profissionais concorrentes, existam meios adequados e eficazes para pôr termo à utilização das cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores por um profissional.»

9 O artigo 8.º da referida diretiva estabelece:

«Os Estados-Membros podem adotar ou manter, no domínio regido pela presente diretiva, disposições mais rigorosas, compatíveis com o Tratado, para garantir um nível de proteção mais elevado para o consumidor.»

10 O ponto 1, alínea e), do anexo da mesma diretiva inclui, na lista das cláusulas previstas no artigo 3.º, n.º 3, desse diploma, as cláusulas que têm como objetivo ou como efeito «impor ao consumidor que não cumpra as suas obrigações uma indemnização de montante desproporcionalmente elevado».

Direito espanhol

Normas relativas à cessão de créditos

11 O artigo 1535.º do Código Civil, que regula o direito do devedor de remir a sua dívida em caso de cessão de créditos, dispõe:

«O devedor tem direito a pedir a extinção do crédito litigioso que tenha sido objeto de cessão mediante o reembolso ao cessionário do preço pago, das despesas que tenha



suportado e dos juros sobre o respetivo preço contados desde o dia em que este foi satisfeito.

Um crédito é considerado litigioso sempre que a ação em que é pedido o seu pagamento seja contestada.

O devedor pode exercer o seu direito no prazo de nove dias, contados da data em que o cessionário lhe exija o respetivo pagamento.»

12 A substituição do cessionário ao cedente nos processos judiciais é regulada pelos artigos 17.º e 540.º da Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil (Lei 1/2000 que aprova o Código de Processo Civil), de 7 de janeiro de 2000 (BOE n.º 7, de 8 de janeiro de 2000, p. 575, a seguir «Código de Processo Civil»), sendo o artigo 17.º aplicável aos processos declarativos e o artigo 540.º aos procedimentos de execução.

Normas relativas às cláusulas abusivas

13 O artigo 82.º do texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (texto que reformula a Lei Geral de defesa dos consumidores e utilizadores e outras leis complementares), aprovado pelo Real Decreto Legislativo 1/2007 (Real Decreto Legislativo 1/2007), de 16 de novembro de 2007 (BOE n.º 287, de 30 de novembro de 2007, p. 49181, a seguir «LGDCU»), dispõe:

«Consideram-se cláusulas abusivas todas as estipulações não negociadas individualmente e todas as práticas não expressamente consentidas que, contra os ditames da boa-fé, criem em detrimento do consumidor e utente um desequilíbrio significativo dos direitos e obrigações que decorram do contrato para as partes.»

14 O artigo 85.º, n.º 6, da LGDCU qualifica de abusivas «as cláusulas que imponham ao consumidor e utilizador inadimplente uma indemnização de montante desproporcionalmente elevado». Esta norma transpõe as disposições combinadas do artigo 3.º, n.ºs 1 e 3, assim como do ponto 1, alínea e), do anexo da Diretiva 93/13, precisando que, no direito espanhol, as cláusulas referidas no ponto 1, alínea e), são sempre consideradas abusivas.

Jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha)

15 Resulta da decisão de reenvio no processo C-94/17 que, nos seus Acórdãos n.º 265/2015, de 22 de abril de 2015, n.º 470/2015, de 7 de setembro de 2015, e n.º 469/2015, de 8 de setembro de 2015 (a seguir «Acórdãos de 22 de abril e de 7 e 8 de setembro de 2015»), o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) declarou que, na ausência de critérios legais de que resultassem regras claras para efeitos da apreciação do caráter abusivo das cláusulas não negociadas que definem a taxa dos juros de mora nos contratos de crédito pessoal celebrados com consumidores, os tribunais espanhóis de primeira instância e de recurso aplicam critérios diferentes, daí resultando grande insegurança jurídica e uma diferença arbitrária de tratamento entre os consumidores em função do tribunal que julga o litígio. Existiam também grandes divergências na determinação das consequências do caráter abusivo daquelas cláusulas.

16 Para pôr fim a essa situação de insegurança jurídica e às mencionadas disparidades, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) considerou necessário definir critérios de apreciação do caráter abusivo das referidas cláusulas e definir os seus efeitos.



17 Para este efeito, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) salientou que, nos termos do artigo 85.º, n.º 6, da LGDCU, as cláusulas que imponham ao consumidor inadimplente uma indemnização de montante desproporcionalmente elevado são abusivas. Por outro lado, analisou as normas nacionais aplicáveis à mora do devedor na falta de acordo das partes em diversas matérias e também as taxas de juro moratórias geralmente previstas nos contratos de mútuo que são objeto de negociação individual com os consumidores.

18 E concluiu dessa análise que deviam ser consideradas abusivas as cláusulas sobre juros de mora não negociadas dos contratos de crédito pessoal celebrados com os consumidores sempre que tais cláusulas imponham uma taxa de juros que exceda em mais de dois pontos percentuais a taxa de juros remuneratórios convencionada pelas partes no contrato.

19 Com efeito, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) declarou que a fixação dessa taxa de juros moratórios constitui um desvio injustificado relativamente às taxas previstas nas normas nacionais aplicáveis à mora do devedor mencionadas no n.º 17 do presente acórdão e que um profissional não podia razoavelmente pensar que, se o consumidor fosse tratado com equidade, este aceitaria, no quadro de uma negociação individual, uma cláusula que estipulasse juros com essa taxa.

20 No tocante às consequências do carácter abusivo das cláusulas em questão, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) constatou que, nos processos nele pendentes, a taxa de juros moratórios fixada nessas cláusulas consistia em aumentar a taxa de juros remuneratórios um determinado número de pontos percentuais, e daí inferiu que, no caso de essas cláusulas serem declaradas abusivas, haveria que suprimir integralmente a majoração dos juros moratórios relativamente aos juros remuneratórios, de forma que continuassem a ser devidos os juros remuneratórios. Em contrapartida, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) considerou que não havia que suprimir também os referidos juros remuneratórios, que mantêm a sua função de remuneração da disponibilização do dinheiro emprestado.

21 A solução adotada nos Acórdãos de 22 abril e de 7 e 8 de setembro de 2015 foi alargada aos contratos de crédito hipotecário pelos Acórdãos n.º 705/2015, de 23 de dezembro de 2015, n.º 79/2016, de 18 de fevereiro de 2016, e n.º 364/2016, de 3 de junho de 2016.

Litígios do processo principal e questões prejudiciais

Processo C-96/16

22 Em 2 de novembro de 2009 e 22 de setembro de 2011, M. Demba e M. Godoy Bonet celebraram com o Banco Santander dois contratos de mútuo, respetivamente, no montante de 30 750 euros, com vencimento em 2 de novembro de 2014, no caso do primeiro, e no montante de 32 153,63 euros, com vencimento em 22 de setembro de 2019, no caso do segundo. Nos termos das condições gerais desses contratos, as taxas de juro remuneratórios e moratórios aplicáveis eram, respetivamente, de 8,50% e 18,50%, no caso do primeiro contrato, e de 11,20% e 23,70%, no caso do segundo.

23 M. Demba e M. Godoy Bonet deixaram de pagar ao Banco Santander as mensalidades previstas nos referidos contratos, pelo que aquele banco declarou o vencimento antecipado dos empréstimos e requereu no órgão jurisdicional de reenvio, o Juzgado de Primera Instancia n.º 38 de Barcelona (Tribunal de Primeira Instância n.º 38 de Barcelona, Espanha), a execução dos créditos contra M. Demba e M. Godoy Bonet, no montante total de 53 664,14 euros.

24 Embora essa possibilidade não estivesse prevista nos contratos em causa, em 16 de junho de 2015 o Banco Santander cedeu os seus créditos por documento autêntico a um terceiro por um



montante de 3 215,72 euros, com base nas normas pertinentes do Código Civil. Esse terceiro requereu a sua substituição ao Banco Santander no processo de execução que este requereu no órgão jurisdicional de reenvio.

25 Esse órgão jurisdicional interroga-se sobre o eventual direito de M. Demba e M. Godoy Bonet remirem a sua dívida, extinguindo-a dessa forma, reembolsando o referido terceiro pelo montante que este pagou a título da cessão em causa, acrescido de juros, custos e despesas aplicáveis (a seguir «direito de remição»).

26 A este respeito, aquele órgão jurisdicional sublinha que, embora prevendo um direito de remição, o artigo 1535.º do Código Civil limita-o aos créditos «litigiosos», isto é, aos que são objeto de impugnação no âmbito de um processo declarativo. Assim, aquele artigo não prevê a possibilidade de o devedor invocar tal direito no âmbito de um processo de execução do crédito, como é o processo principal, ou de uma cessão extrajudicial, o que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, não assegura uma proteção suficiente dos interesses dos consumidores. Segundo aquele órgão jurisdicional, tal proteção também não é garantida pelos artigos 17.º e 540.º do Código de Processo Civil, que regulam a substituição do cedente pelo cessionário nos processos judiciais, uma vez que estas disposições não fazem referência ao direito de remição previsto no artigo 1535.º do Código Civil.

27 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à compatibilidade com o direito da União, e, em especial, com a Diretiva 93/13, de uma prática que, na ausência de uma cláusula contratual específica neste sentido, permite ao profissional ceder ou adquirir um crédito por um preço baixo, sem que o devedor seja informado dessa cessão ou aquisição ou preste o seu consentimento e sem lhe dar a possibilidade de remir a sua dívida, extinguindo-a, reembolsando o cessionário pelo preço que pagou pela cessão, acrescido dos custos, juros e despesas aplicáveis.

28 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio questiona os elementos a ter em conta para apreciar o caráter eventualmente abusivo das cláusulas das condições gerais que fixam a taxa de juros de mora aplicável e sobre as consequências a tirar de tal caráter abusivo. Neste contexto, a Comissão tem dúvidas sobre a compatibilidade com a Diretiva 93/13 da jurisprudência decorrente dos Acórdãos do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) de 22 de abril, 7 e 8 de setembro de 2015.

29 Neste contexto, o Juzgado de Primera Instancia n.º 38 de Barcelona (Tribunal de Primeira Instância n.º 38 de Barcelona) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1.a) É compatível com o direito da União, designadamente com o artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, [...] e os artigos 4.º, n.º 2, 12.º e 169.º, n.º 1, [TFUE], a prática comercial da cessão ou aquisição dos créditos sem dar ao consumidor a possibilidade de extinguir a dívida através do pagamento do preço, juros, encargos e despesas do processo ao cessionário?

b) É compatível com os princípios consagrados na Diretiva [93/13] e, por extensão, com o princípio da efetividade e com os seus artigos 3.º, n.º 1, e 7.º, n.º 1, a referida prática comercial de aquisição da dívida do consumidor por um preço exíguo sem o seu consentimento nem conhecimento, a qual não se encontra plasmada como condição geral ou cláusula abusiva imposta no contrato, e não [dá] ao consumidor oportunidade de intervenção nessa operação mediante remição?

2.a) Para assegurar a proteção dos consumidores e utentes, de acordo com a Diretiva 93/13 e, em especial, com os seus artigos 6.º, n.º 1, e 7.º, n.º 1, e com a jurisprudência



comunitária que a desenvolve, é compatível com o direito da União o facto de se estabelecer como critério inequívoco que[,] nos contratos de mútuo sem garantia real celebrados com os consumidores, é abusiva a cláusula que não tenha sido objeto de negociação individual e que fixe um juro de mora que implique um aumento de mais de dois pontos percentuais relativamente ao juro remuneratório convencionado?

b) Para assegurar a proteção dos consumidores e utentes, de acordo com a Diretiva 93/13 e, em especial, com os seus artigos 6.º, n.º 1, e 7.º, n.º 1, e com a jurisprudência comunitária que a desenvolve, é compatível com o direito da União o facto de se fixar como consequência que se continue a vencer o juro remuneratório até ao pagamento integral do montante em dívida?»

Processo C-94/17

30 Em 11 de janeiro de 1999, M. Escobedo Cortés celebrou com a Caja de Ahorros del Mediterráneo, atualmente Banco de Sabadell, um contrato de empréstimo hipotecário no montante de 17 633,70 euros, reembolsável em prestações mensais. As cláusulas 3 e 3-A do contrato previam uma taxa anual de juros remuneratórios de 5,5%, podendo esta ser objeto de alteração findo o primeiro ano. No momento dos fatos pertinentes do processo principal, esta taxa era de 4,75% por ano. A cláusula 6 do referido contrato estipulava que a taxa de juros de mora era de 25% ao ano.

31 R. Escobedo Cortés, estando em mora, intentou no Juzgado de Primera Instancia (Tribunal de Primeira Instância, Espanha) uma ação contra o Banco de Sabadell, pedindo a anulação da cláusula, alegando o seu caráter abusivo.

32 Esse tribunal declarou o caráter abusivo da referida cláusula e, em consequência, considerou que a taxa de juros de mora aplicável devia ser reduzida para o limite previsto no artigo 114.º, n.º 3, da Ley Hipotecaria (Lei Hipotecária), conforme alterada pela Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social (Lei 1/2013, relativa às medidas que visam reforçar a proteção dos devedores hipotecários, a reestruturação da dívida e o arrendamento social), de 14 de maio de 2013 (BOE n.º 116, de 15 de maio de 2013, p. 36373), que corresponde a três vezes a taxa de juro legal. Esta decisão foi confirmada em sede de recurso pelo Acórdão de 18 de setembro de 2014 da Audiencia Provincial de Alicante (Tribunal Provincial de Alicante, Espanha).

33 R. Escobedo Cortés interpôs recurso de cassação para o órgão jurisdicional de reenvio desta última decisão, alegando que a mesma viola o artigo 6.º, n.º 1, e o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 93/13. Com efeito, segundo alega, uma vez que a cláusula do contrato de mútuo do processo principal que fixa a taxa de juros de mora foi declarada abusiva o contrato não deve dar origem nem a juros moratórios nem a juros remuneratórios.

34 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, este recurso suscita dúvidas quanto à interpretação de várias disposições da diretiva cuja aplicação é fundamental para o dirimir, no que diz respeito à declaração do caráter abusivo dessa cláusula e às respetivas consequências. Em especial, subsistem dúvidas sobre a compatibilidade da sua jurisprudência resultante dos Acórdãos de 22 de abril de 2015, de 7 e 8 de setembro de 2015, de 23 de dezembro de 2015, de 18 de fevereiro de 2016 e de 3 de junho de 2016, citados no n.º 21 do presente acórdão, com a referida diretiva.

35 Nestas circunstâncias, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:



«1. Os artigos 3.º, conjugado com o [ponto 1, alínea e), do anexo], e 4.º, n.º 1, da Diretiva 93/13, opõem-se a uma interpretação jurisprudencial que declara que a cláusula de um contrato de mútuo que estabelece uma taxa de juros de mora que implica um aumento de mais de 2% relativamente à taxa anual do juro remuneratório fixada no contrato, constitui uma indemnização de montante desproporcionadamente elevado imposta ao consumidor que cumpriu tardiamente as suas obrigações de pagamento, e é, em consequência, abusiva?

2) Os artigos 3.º, conjugado com o [ponto 1, alínea e), do anexo], 4.º, n.º 1, 6.º, n.º 1, e 7.º, n.º 1, da Diretiva 93/13, opõem-se a uma interpretação jurisprudencial que, ao avaliar o carácter abusivo de uma cláusula de um contrato de mútuo que estabelece a taxa de juros de mora, identifica como objeto da fiscalização do carácter abusivo o encargo adicional que o referido juro implica relativamente ao juro remuneratório, por constituir a “indemnização de montante desproporcionadamente elevado imposta ao consumidor que não cumpriu as suas obrigações”, e estabelece que a consequência da declaração do carácter abusivo deve ser a supressão total do referido encargo adicional, de forma que apenas se continue a vencer o juro remuneratório até ao reembolso do empréstimo?

3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão: a declaração de nulidade, em razão do seu carácter abusivo, de uma cláusula que estabelece a taxa de juro de mora deve ter outros efeitos que sejam compatíveis com a Diretiva 93/13, como, por exemplo, a supressão total do vencimento de juros, tanto remuneratórios como de mora, quando o mutuário não cumpre a sua obrigação de pagamento das prestações do empréstimo nos prazos previstos pelo contrato, ou o vencimento de juros legais?»

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

36 Por Despachos do presidente do Tribunal de Justiça de 13 de julho de 2016 e de 5 de abril de 2017, os pedidos do Juzgado de Primera Instancia n.º 38 de Barcelona (Tribunal de Primeira Instância n.º 38 de Barcelona) e do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) de que os processos C-96/16 e C-94/17 sejam sujeitos a tramitação acelerada prevista no artigo 23.º-A do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e no artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça foram indeferidos.

37 Por decisão do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2017 estes processos foram apenas para efeitos de fase oral e de prolação do acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto às alíneas a) e b) da primeira questão do processo C-96/16

38 Com as alíneas a) e b) da sua primeira questão do processo C-96/16, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 93/13 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma prática de um profissional que consiste em ceder ou adquirir um crédito sobre um consumidor, não estando essa possibilidade de cessão prevista no contrato de mútuo celebrado com o consumidor, não o informando dessa cessão ou sem o seu consentimento, e sem lhe ser dada a possibilidade de remir a sua dívida, reembolsando o cessionário pelo preço que pagou pela cessão, acrescido dos custos, juros e despesas aplicáveis.

39 A este respeito, como salientou o advogado-geral no n.º 43 das suas conclusões, resulta da redação do artigo 1.º, n.º 1, e do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 93/13, bem como da sua economia geral, que esta diretiva só se aplica a cláusulas contratuais, com exclusão das simples práticas.



40 Ora, no caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que nenhuma cláusula dos contratos em causa no processo principal prevê ou regula a faculdade de cessão a terceiro pelo Banco Santander de um crédito sobre os devedores do processo principal, ou o direito de remição destes devedores perante esse terceiro. Assim, esta cessão foi efetuada com base nas disposições pertinentes do Código Civil.

41 Daqui decorre que a referida diretiva não se aplica às práticas referidas nas alíneas a) e b) da primeira questão do processo C-96/16, na falta de qualquer cláusula contratual a este respeito.

42 Dado que, com estas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a Diretiva 93/13 se opõe às normas nacionais que regulam a cessão de créditos e a substituição do cedente pelo cessionário nos processos pendentes, previstas no artigo 1535.º do Código Civil e nos artigos 17.º e 540.º do Código de Processo Civil, pelo facto de essas normas não garantirem uma proteção suficiente dos interesses dos credores pelas razões indicadas no n.º 26 do presente acórdão, importa salientar que, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, dessa diretiva, as cláusulas contratuais decorrentes de disposições legislativas ou regulamentares imperativas não estão sujeitas às disposições da referida diretiva.

43 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, resulta do décimo terceiro considerando da Diretiva 93/13 que a exclusão do âmbito de aplicação dessa diretiva prevista no artigo 1.º, n.º 2, abrange as normas do direito nacional aplicáveis às partes do contrato independentemente da sua escolha e às que são aplicáveis supletivamente, isto é, na falta de um acordo das partes a esse respeito. Essa exclusão é justificada pelo facto de ser legítimo presumir que o legislador nacional quis estabelecer um equilíbrio entre os direitos e obrigações das partes em certos contratos, equilíbrio que o legislador da União entendeu expressamente manter (v., neste sentido, Despacho de 7 de dezembro de 2017, Woonhaven Antwerpen, C-446/17, não publicado, EU:C:2017:954, n.ºs 25 e 26 e jurisprudência aí referida).

44 Resulta, em substância, da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a referida exclusão abrange as normas legislativas ou regulamentares imperativas que não sejam relativas ao controlo das cláusulas abusivas, designadamente as relativas ao âmbito das competências do juiz nacional para apreciar o carácter abusivo de uma cláusula contratual (v., neste sentido, Despacho de 7 de dezembro de 2017, Woonhaven Antwerpen, C-446/17, não publicado, EU:C:2017:954, n.º 27 e jurisprudência aí referida).

45 No Despacho de 5 de julho de 2016, Banco Popular Español e PL Salvador (C-7/16, não publicado, EU:C:2016:523, n.ºs 24 a 27), o Tribunal de Justiça já decidiu, à luz desta jurisprudência, que a exceção prevista no artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 93/13 abrange uma disposição nacional como o artigo 1535.º do Código Civil, com o fundamento de que este artigo constitui uma norma imperativa que não dizia respeito ao âmbito das competências do juiz nacional para apreciar o carácter abusivo de uma cláusula contratual. A este respeito, há que acrescentar, de maneira mais geral, que o referido artigo 1535.º não parece dizer respeito ao controlo das cláusulas abusivas.

46 À luz das informações constantes da decisão de reenvio, afigura-se que o mesmo se passa com os artigos 17.º e 540.º do Código de Processo Civil, o que cabe, no entanto, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

47 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder às alíneas a) e b) da primeira questão do processo C-96/16, por um lado, que a Diretiva 93/13 deve ser interpretada no sentido de que não é aplicável a uma prática de um profissional que consiste em ceder ou adquirir um crédito sobre um consumidor, não estando essa possibilidade de cessão prevista no contrato de mútuo celebrado com o consumidor, não o informando dessa cessão ou sem o seu consentimento, e sem lhe ser dada a possibilidade de remir a sua dívida, reembolsando o cessionário pelo



preço que pagou pela cessão, acrescido dos custos, juros e despesas aplicáveis. Por outro lado, esta diretiva também não é aplicável a normas nacionais, como as do artigo 1535.º do Código Civil e dos artigos 17.º e 540.º do Código de Processo Civil, que regulam o direito de remição e a substituição do cedente pelo cessionário nos processos pendentes.

Quanto à alínea a) da segunda questão do processo C-96/16 e à primeira questão do processo C-94/17

48 Com a alínea a) da segunda questão do processo C-96/16 e a primeira questão do processo C-94/17, os órgãos jurisdicionais de reenvio perguntam, em substância, se a Diretiva 93/13 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma jurisprudência nacional, como a do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) em causa no processo principal, segundo a qual uma cláusula não negociada de um contrato de mútuo celebrado com um consumidor que fixa a taxa de juros de mora é abusiva por impor ao consumidor, em caso de mora, uma indemnização de montante desproporcionalmente elevado, se essa taxa exceder em mais de dois pontos percentuais a taxa de juros remuneratórios prevista no contrato.

Quanto à admissibilidade

49 O Banco Santander e o Governo espanhol, no processo C-96/16, e o Banco de Sabadell, no processo C-94/17, alegam que as questões referidas no número anterior do presente acórdão não são admissíveis, uma vez que suscitam uma problemática meramente hipotética.

50 A este respeito, há que recordar que, no âmbito de um processo nos termos do artigo 267.º TFUE, que se baseia numa nítida separação de funções entre os tribunais nacionais e o Tribunal de Justiça, 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 como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, quando as questões colocadas digam respeito à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (v. Acórdão de 20 de setembro de 2017, Andriuc e o., C-186/16, EU:C:2017:703, n.º 19 e jurisprudência aí referida).

51 Com efeito, as questões submetidas gozam de uma presunção de pertinência. Só é possível ao Tribunal de Justiça recusar pronunciar-se sobre elas quando os requisitos respeitantes ao conteúdo do pedido de decisão prejudicial previstos no artigo 94.º do Regulamento de Processo não sejam respeitados, ou quando seja manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade de uma regra da União, pedidas pelo órgão jurisdicional nacional, não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal ou quando o problema tenha natureza hipotética (v., neste sentido, Acórdão de 20 de setembro de 2017, Andriuc e o., C-186/16, EU:C:2017:703, n.º 20 e jurisprudência aí referida).

52 Ora, no caso em apreço, no que respeita, em primeiro lugar, à alínea a) da segunda questão no processo C-96/16, resulta da decisão de reenvio que o órgão jurisdicional de reenvio ainda não se pronunciou definitivamente sobre o caráter abusivo das cláusulas dos contratos em causa no processo principal que fixam a taxa de juros moratórios. Além disso, como o advogado-geral salientou no n.º 53 das suas conclusões, decorre daquela decisão que, com essa questão, o referido órgão jurisdicional procura saber, em substância, se o critério enunciado pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), como recordado no n.º 18 do presente acórdão, é compatível com o sistema de proteção dos consumidores instituído pela Diretiva 93/13, na medida em que se aplicaria de forma objetiva e automática, sem permitir ao juiz nacional tomar em consideração o conjunto das circunstâncias do caso em apreço. Uma resposta à referida questão seria útil ao referido órgão jurisdicional, nomeadamente para determinar os elementos em que se deve basear para verificar o caráter abusivo das cláusulas no processo principal.



53 No tocante à primeira questão do processo C-94/17, não parece manifesto que esta questão não tenha nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal ou que o problema seja de natureza puramente hipotética. Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.º 54 das suas conclusões, o órgão jurisdicional de reenvio indicou, no essencial, que o recurso que lhe foi submetido, apesar de versar em concreto sobre as consequências do caráter abusivo da cláusula em causa no processo principal, suscita igualmente dúvidas quanto à interpretação das disposições da Diretiva 93/13 relativas à apreciação daquele caráter abusivo. Por outro lado, não se pode excluir que, de acordo com o direito espanhol, esse órgão jurisdicional possa ou deva analisar oficiosamente o referido caráter no quadro do recurso e, mais concretamente, os critérios segundo os quais o caráter abusivo deve ser determinado — ponto que não parece ainda ter sido decidido — e isto tanto mais que, em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a questão de saber se uma cláusula contratual deve ser declarada abusiva deve ser equiparada a uma questão de ordem pública, pelo que o juiz nacional está obrigado, desde que disponha dos elementos de direito e de facto necessários para esse efeito, a conhecer oficiosamente do caráter abusivo de uma cláusula contratual abrangida pelo campo de aplicação da Diretiva 93/13 (v., neste sentido, Acórdãos de 14 de junho de 2012, Banco Español de Crédito, C-618/10, EU:C:2012:349, n.º 44, e de 30 de maio de 2013, Asbeek Brusse e de Man Garabito, C-488/11, EU:C:2013:341, n.ºs 40, 41 e 44).

54 Por conseguinte, a alínea a) da segunda questão no processo C-96/16 e a primeira questão no processo C-94/17 são admissíveis.

Quanto ao mérito

– Observações preliminares

55 O Banco Santander e o Banco de Sabadell alegam que o critério enunciado na jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) em causa no processo principal, mencionado no n.º 18 do presente acórdão, não é vinculativo. Assim sendo, na opinião destas instituições bancárias, embora os tribunais espanhóis pareçam ter aplicado automaticamente esse critério, o juiz nacional pode não o aplicar se as circunstâncias do caso o justificarem.

56 Por outro lado, na audiência no Tribunal de Justiça, o Governo espanhol alegou que a jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) constitui um complemento da ordem jurídica nacional, na medida em que garante uma interpretação uniforme da lei pelos tribunais nacionais. Contudo, segundo este Governo, esta jurisprudência não tem valor vinculativo ou obrigatório, no sentido de que não tem caráter normativo erga omnes, não tem força de lei e não é uma fonte de direito nesta ordem jurídica. Assim, os tribunais inferiores poderão afastar-se delas e tentar levar o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) a alterá-la. O mesmo Governo acrescentou que a referida jurisprudência é revestida de força de exemplaridade, no sentido de que as decisões dos órgãos jurisdicionais inferiores podem ser anuladas pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), se se afastarem dessa mesma jurisprudência.

57 A este respeito, há que recordar que, no que se refere à interpretação das normas da ordem jurídica nacional, o Tribunal de Justiça tem, em princípio, de se basear nas qualificações resultantes da decisão de reenvio. Com efeito, segundo jurisprudência constante, o Tribunal de Justiça não é competente para interpretar o direito interno de um Estado-Membro (Acórdão de 16 de fevereiro de 2017, Agro Foreign Trade & Agency, C-507/15, EU:C:2017:129, n.º 23 e jurisprudência aí referida).

58 Ora, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 65 a 67 das suas conclusões, decorre das decisões de reenvio que, segundo os órgãos jurisdicionais de reenvio, o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), na jurisprudência em causa no processo principal, estabeleceu uma presunção inilidível



segundo a qual é abusiva uma cláusula que preencha o critério mencionado no n.º 18 do presente acórdão.

59 Além disso, resulta dessas decisões e das considerações expostas no n.º 56 do presente acórdão que o carácter vinculativo desta jurisprudência para os tribunais espanhóis não pode ser excluído, na medida em que estes são obrigados, sob pena de censura do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) num recurso, a declarar abusiva uma cláusula deste tipo.

60 Nestas condições, o Tribunal de Justiça deve responder às questões submetidas baseando-se nas premissas expostas nos dois números anteriores do presente acórdão.

61 Por outro lado, importa salientar que embora resulte da jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) em causa no processo principal que qualquer cláusula que satisfaça o critério mencionado no n.º 18 do presente acórdão se presume abusiva, esta jurisprudência não parece impedir o tribunal nacional de considerar abusiva, não a aplicando, uma cláusula de um contrato de mútuo celebrado com um consumidor que não preencha este critério, ou seja, que fixe uma taxa de juros de mora não excedente em mais de dois pontos percentuais a taxa de juros remuneratórios prevista no contrato, o que cabe aos órgãos jurisdicionais de reenvio verificar.

– Resposta à alínea a) da segunda questão do processo C-96/16 e à primeira questão do processo C-94/17

62 A fim de responder às questões submetidas, importa desde já salientar, sem prejuízo das verificações a efetuar pelos órgãos jurisdicionais de reenvio, que o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), para definir o critério mencionado no n.º 18 do presente acórdão, parece ter-se baseado nas orientações do Tribunal de Justiça sobre a apreciação do carácter abusivo das cláusulas contratuais.

63 Com efeito, resulta das considerações expostas nos n.ºs 17 a 19 do presente acórdão e dos autos remetidos ao Tribunal de Justiça que o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) apreciou as regras nacionais aplicáveis em vários domínios do direito e procurou determinar o nível da taxa de juros de mora que pode ser razoavelmente aceite por um consumidor de forma leal e equitativa, na sequência de uma negociação individual, sem descuidar a função desses juros, que é a de dissuadir a mora e compensar de forma proporcionada o credor em caso de mora. Parece, pois, que o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) se conformou com as exigências recordadas nomeadamente no Acórdão de 14 de março de 2013, Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, n.ºs 68, 69, 71 e 74).

64 No que diz respeito à questão de saber se a Diretiva 93/13 se opõe à aplicação de um critério jurisprudencial, como o mencionado no n.º 18 do presente acórdão, na medida em que daí resulta que qualquer cláusula contratual se presume inilidivelmente abusiva, há que recordar que aquela diretiva parte da premissa de que o consumidor se encontra numa situação de inferioridade relativamente ao profissional, no que respeita quer ao poder de negociação quer ao nível da informação (Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Biuro podróży «Partner», C-119/15, EU:C:2016:987, n.º 28 e jurisprudência aí referida).

65 Tendo em conta essa situação de inferioridade, a Diretiva 93/13 enuncia, por um lado, no seu artigo 3.º, n.º 1, a proibição de cláusulas gerais que, contra os ditames da boa-fé, criem, em detrimento do consumidor, um desequilíbrio significativo entre os direitos e as obrigações das partes decorrentes do contrato (Acórdão de 21 de março de 2013, RWE Vertrieb, C-92/11, EU:C:2013:180, n.º 42).



66 Cabe ao juiz nacional verificar se as cláusulas contratuais sob a sua apreciação devem ser qualificadas de abusivas, tendo em conta, em princípio, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da mesma diretiva, todas as circunstâncias do caso (v. neste sentido, Acórdão de 14 de março de 2013, Aziz, C-415/11, EU:C:2013:164, n.º 71).

67 O Tribunal de Justiça inferiu destas normas, bem como do artigo 6.º, n.º 1, e do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 93/13 que esta diretiva se oporia a uma legislação nacional que fixasse um critério de apreciação do caráter abusivo de uma cláusula contratual, no caso de essa legislação impedir o juiz nacional que sobre ela se pronunciasse de apreciar o seu caráter abusivo, eventualmente declarando-a abusiva e não a aplicando (v., neste sentido, Acórdão de 21 de janeiro de 2015, Unicaja Banco e Caixabank, C-482/13, C-484/13, C-485/13 e C-487/13, EU:C:2015:21, n.ºs 28 a 42). Como exposto no n.º 61 do presente acórdão, não parece ser esse o efeito da jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) em causa no processo principal.

68 A este respeito, como o advogado-geral salientou no n.º 60 das suas conclusões, não se pode excluir que, no seu papel de harmonização da interpretação do direito, e por razões de segurança jurídica, os supremos de um Estado-Membro, como o Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), possam, com observância da Diretiva 93/13, estabelecer determinados critérios segundo os quais os órgãos jurisdicionais inferiores devem examinar o caráter abusivo das cláusulas contratuais.

69 Ora, embora a jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) em causa no processo principal não pareça ser abrangida pelas disposições mais estritas que podem ser introduzidas pelos Estados-Membros para assegurar um nível de proteção mais elevado ao consumidor, nos termos do artigo 8.º desta diretiva, designadamente, porque, como o Governo espanhol sustentou na audiência no Tribunal de Justiça, esta jurisprudência não parece ter força de lei nem constituir uma fonte de direito na ordem jurídica espanhola, não é menos verdade que a definição de um critério jurisprudencial, tal como desenvolvido no caso em apreço pelo Tribunal Supremo (Supremo Tribunal), se inscreve no objetivo de proteção dos consumidores prosseguido pela referida diretiva. Com efeito, resulta do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 93/13, bem como da sua economia geral, que o objetivo da diretiva não é tanto o de garantir um equilíbrio contratual global entre direitos e obrigações das partes, mas é mais o de evitar a ocorrência de um desequilíbrio entre esses direitos e obrigações em detrimento dos consumidores.

70 Daqui decorre que a diretiva não se opõe à adoção desse critério.

71 Destarte, há que responder à alínea a) da segunda questão no processo C-96/16 e à primeira questão no processo C-94/17 que a Diretiva 93/13 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma jurisprudência nacional, como a do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) em causa no processo principal, segundo a qual uma cláusula não negociada de um contrato de mútuo celebrado com um consumidor que fixa a taxa de juros de mora é abusiva por impor ao consumidor, em caso de mora, uma indemnização de montante desproporcionalmente elevado, se essa taxa exceder em mais de dois pontos percentuais a taxa de juros remuneratórios prevista no contrato.

Quanto à alínea b) da segunda questão do processo C-96/16 e à segunda questão do processo C-94/17

72 Com a alínea b) da segunda questão do processo C-96/16 e a segunda questão do processo C-94/17, os órgãos jurisdicionais de reenvio perguntam, em substância, se a Diretiva 93/13 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma jurisprudência nacional, como a do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) em causa no processo principal, segundo a qual a consequência do caráter abusivo de uma cláusula não negociada de um contrato de mútuo celebrado com um consumidor que fixa a taxa dos juros de mora é a supressão total desses juros, mas os juros remuneratórios previstos no contrato continuam a vencer-se.



73 Para responder a estas questões, importa recordar que, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 93/13, o juiz nacional chamado a decidir de uma cláusula contratual abusiva está obrigado a afastar a sua aplicação, a fim de que não produza efeitos vinculativos relativamente ao consumidor, mas não está habilitado a modificar o seu conteúdo. Com efeito, esse contrato deve subsistir, em princípio, sem nenhuma modificação a não ser a resultante da supressão das cláusulas abusivas, na medida em que, em conformidade com as regras de direito interno, a subsistência do contrato seja juridicamente possível (Acórdão de 26 de janeiro de 2017, Banco Primus, C-421/14, EU:C:2017:60, n.º 71 e jurisprudência aí referida).

74 Embora o Tribunal de Justiça tenha reconhecido a possibilidade de o tribunal nacional substituir uma cláusula abusiva por uma norma nacional de caráter supletivo, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que essa possibilidade é limitada aos casos em que a invalidade da cláusula obriga o órgão jurisdicional nacional a anular o contrato na íntegra, expondo o consumidor a consequências tais que este seria penalizado. Nesta perspetiva, tal como entendeu o Tribunal de Justiça, a anulação de uma cláusula de um contrato de mútuo que fixa a taxa de juros moratórios não pode ter consequências negativas para o consumidor, na medida em que os montantes que lhe possam ser exigidos pelo mutante serão sempre menores na falta de aplicação dos juros moratórios (v., neste sentido, Acórdão de 21 de janeiro de 2015, Unicaja Banco e Caixabank, C-482/13, C-484/13, C-485/13 e C-487/13, EU:C:2015:21, n.ºs 33 e 34).

75 Além disso, a Diretiva 93/13 não exige que o tribunal nacional, além da cláusula declarada abusiva, afaste cláusulas que não tiverem sido qualificadas como tal. Com efeito, o objetivo prosseguido por esta diretiva consiste em proteger o consumidor e em restabelecer o equilíbrio entre as partes, afastando a aplicação das cláusulas consideradas abusivas, mantendo, em princípio, a validade das outras cláusulas do contrato em causa (v., neste sentido, Acórdãos de 30 de maio de 2013, Jörös, C-397/11, EU:C:2013:340, n.º 46, e de 31 de maio de 2018, Sziber, C-483/16, EU:C:2018:367, n.º 32).

76 Em particular, não decorre da referida diretiva que a exclusão ou a anulação da cláusula de um contrato de mútuo que fixa a taxa dos juros de mora, por ser abusiva, deva igualmente implicar a ilegalidade da cláusula desse contrato que fixa a taxa dos juros remuneratórios, tanto mais que estas cláusulas devem ser claramente diferenciadas. A este respeito, importa salientar que, como resulta da decisão de reenvio no processo C-94/17, os juros de mora visam punir o incumprimento pelo devedor da sua obrigação de efetuar as prestações do empréstimo nos prazos contratualmente acordados, para dissuadir o devedor de se atrasar no cumprimento das suas obrigações, e eventualmente a indemnizar o credor pelos prejuízos sofridos devido a um atraso de pagamento. Em contrapartida, os juros remuneratórios têm uma função de retribuição da disponibilização de um montante em dinheiro pelo credor até ao seu pagamento.

77 Como o advogado-geral salientou no n.º 90 das suas conclusões, estas considerações aplicam-se independentemente da forma como são redigidas as cláusulas do contrato que determinam a taxa dos juros moratórios e compensatórios. Em particular, elas são válidas não apenas quando a taxa dos juros de mora é definida separadamente da taxa dos juros remuneratórios, numa cláusula separada, mas também quando a taxa dos juros moratórios é fixada através de uma majoração da taxa dos juros remuneratórios, através de um certo número de pontos percentuais. Neste último caso, sendo a cláusula abusiva essa majoração, a Diretiva 93/13 apenas impõe que essa majoração seja anulada.

78 No caso em apreço, sem prejuízo das verificações a efetuar a este respeito pelos órgãos jurisdicionais de reenvio, resulta das decisões de reenvio que a solução adotada na jurisprudência do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) em causa no processo principal implica que o juiz nacional que declare o caráter abusivo de uma cláusula de um contrato de mútuo que fixa a taxa dos juros de mora afaste pura e simplesmente a aplicação dessa cláusula ou a majoração que esses juros



representam em relação aos juros remuneratórios, sem poder substituir essa cláusula por normas legais supletivas nem reformar a cláusula em questão, mas mantendo a validade das outras cláusulas do contrato, em especial a relativa aos juros remuneratórios.

79 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à alínea b) da segunda questão no processo C-96/16 e à segunda questão no processo C-94/17 que a Diretiva 93/13 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma jurisprudência nacional, como a do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal) em causa no processo principal, segundo a qual a consequência do caráter abusivo de uma cláusula não negociada de um contrato de mútuo celebrado com um consumidor que fixa a taxa dos juros de mora é a supressão total desses juros, mas os juros remuneratórios previstos no contrato continuam a vencer-se.

Quanto à terceira questão no processo C-94/17

80 Tendo em conta a resposta dada à segunda questão no processo C-94/17, não há que responder à terceira questão colocada nesse mesmo processo.

Quanto às despesas

81 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 (Quinta Secção) declara:

1) A Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores, deve ser interpretada, por um lado, no sentido de que não é aplicável a uma prática de um profissional que consiste em ceder ou adquirir um crédito sobre um consumidor, não estando essa possibilidade de cessão prevista no contrato de mútuo celebrado com o consumidor, não o informando dessa cessão ou sem o seu consentimento, e sem lhe ser dada a possibilidade de remir a sua dívida, reembolsando o cessionário pelo preço que pagou pela cessão, acrescido dos custos, juros e despesas aplicáveis. Por outro lado, esta diretiva também não é aplicável a normas nacionais, como as do artigo 1535.º do Código Civil e dos artigos 17.º e 540.º da Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil (Lei 1/2000 que aprova o Código de Processo Civil), de 7 de janeiro de 2000, que regulam o direito de remição e a substituição do cedente pelo cessionário nos processos pendentes.

2) A Diretiva 93/13 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma jurisprudência nacional, como a do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) em causa no processo principal, segundo a qual uma cláusula não negociada de um contrato de mútuo celebrado com um consumidor que fixa a taxa de juros de mora é abusiva por impor ao consumidor, em caso de mora, uma indemnização de montante desproporcionalmente elevado, se essa taxa exceder em mais de dois pontos percentuais a taxa de juros remuneratórios prevista no contrato.

3) A Diretiva 93/13 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma jurisprudência nacional, como a do Tribunal Supremo (Supremo Tribunal, Espanha) em causa no processo principal, segundo a qual a consequência do caráter abusivo de uma cláusula não negociada de um contrato de mútuo celebrado com um consumidor que fixa a taxa dos juros de mora é a supressão total desses juros, mas os juros remuneratórios previstos no contrato continuam a vencer-se.

Assinaturas»



- Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 31 de maio de 2018, processo C-483/16, EU:C:2018:367 (Zolt Sziber contra ERSTE Bank Hungary Zrt.) - Reenvio prejudicial — Proteção dos consumidores — Cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores — Diretiva 93/13/CEE — Artigo 7.º, n.º 1 — Contratos de mútuo expressos em divisa estrangeira — Legislação nacional que prevê requisitos processuais específicos para contestar o caráter abusivo — Princípio da equivalência — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 47.º — Direito a uma tutela jurisdicional efetiva:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 169.º TFUE, dos artigos 20.º, 21.º, 38.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), do artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO 1993, L 95, p. 29), lido à luz do artigo 8.º desta diretiva, e do considerando 47 da Diretiva 2008/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores e que revoga a Diretiva 87/102/CEE do Conselho (JO 2008, L 133, p. 66; retificações no JO 2009, L 207, p. 14; no JO 2010, L 199, p. 40; no JO 2011, L 234, p. 46; e no JO 2015, L 36, p. 15).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Zolt Sziber ao ERSTE Bank Hungary Zrt. (a seguir «ERSTE Bank») a respeito de um pedido de declaração do caráter abusivo de determinadas cláusulas, inseridas num contrato de mútuo celebrado para a aquisição de habitação, disponibilizado e reembolsado em forints húngaros (HUF) mas indexado ao franco suíço (CHF) com base na taxa de câmbio em vigor no dia do pagamento.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 87/102/CEE

3 De acordo com o artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 87/102/CEE do Conselho, de 22 de dezembro de 1986, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao crédito ao consumo (JO 1987, L 42, p. 48), esta diretiva não se aplica a contratos de crédito ou ofertas de concessão de crédito fundamentalmente destinados à aquisição ou à manutenção de direitos de propriedade sobre terrenos ou edifícios existentes ou projetados.

Diretiva 93/13

4 O vigésimo quarto considerando da Diretiva 93/13 enuncia:

«[...] as autoridades judiciárias e órgãos administrativos dos Estados-Membros devem dispor de meios adequados e eficazes para pôr termo à aplicação das cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores.»

5 O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 93/13 prevê:

«Os Estados-Membros estipularão que, nas condições fixadas pelos respetivos direitos nacionais, as cláusulas abusivas constantes de um contrato celebrado com um consumidor por um profissional não vinculem o consumidor e que o contrato continue a vincular as partes nos mesmos termos, se puder subsistir sem as cláusulas abusivas.»



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

«Os Estados-Membros providenciarão para que, no interesse dos consumidores e dos profissionais concorrentes, existam meios adequados e eficazes para pôr termo à utilização de cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores por um profissional.»

Diretiva 2008/48

7 O artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2008/48 dispõe:

«A presente diretiva não é aplicável a:

a) Contratos de crédito garantidos por hipoteca ou outra garantia equivalente comumente utilizada num Estado-Membro relativa a um bem imóvel ou garantidos por um direito relativo a um bem imóvel.»

Direito húngaro

Anterior Código Civil

8 O artigo 239/A, n.º 1, da Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Lei IV de 1959, que aprova o Código Civil), na versão em vigor até 14 de março de 2014 (a seguir «anterior Código Civil»), estabelecia:

«As partes podem requerer ao órgão jurisdicional que declare a invalidade do contrato ou de algumas das suas cláusulas (invalidade parcial), incluindo no caso de não requererem igualmente a aplicação dos efeitos da invalidade.»

Código Civil

9 Nos termos do artigo 6:108 da Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Lei V de 2013, que aprova o Código Civil), em vigor desde 15 de março de 2014 (a seguir «Código Civil»):

«1. Não podem constituir-se direitos com base num contrato nulo e não pode ser exigida a execução de tal contrato. Os demais efeitos jurídicos da nulidade são determinados pelo órgão jurisdicional a pedido de uma das partes, dentro dos limites da prescrição e da usucapião.

2. As partes podem requerer ao órgão jurisdicional que declare a nulidade do contrato, incluindo no caso de não requererem igualmente a aplicação dos efeitos da nulidade.

3. O órgão jurisdicional pode determinar os efeitos da nulidade afastando-se do pedido da parte; todavia, não pode aplicar uma solução a que ambas as partes se oponham.»

Lei DH 1

10 Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény [Lei XXXVIII de 2014, relativa à resolução de certas questões associadas à decisão proferida pela Kúria (Supremo Tribunal, Hungria) para a uniformização do direito a respeito dos contratos de mútuo celebrados pelas instituições financeiras com consumidores; a seguir «Lei DH 1»]:



«A presente lei é aplicável aos contratos de mútuo celebrados com os consumidores entre 1 de maio de 2004 e a data da entrada em vigor da presente lei. Para efeitos da presente lei, o conceito de contrato de mútuo celebrado com um consumidor abrange qualquer contrato de crédito ou de mútuo baseado em divisa estrangeira (indexado a uma divisa estrangeira ou denominado em divisa estrangeira e reembolsado em forints) ou baseado em forints, ou contrato de locação financeira, celebrado entre uma instituição financeira e um consumidor, caso inclua cláusulas contratuais gerais ou cláusulas contratuais que não tenham sido individualmente negociadas, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, ou do artigo 4.º, n.º 1.»

11 O artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Lei DH 1 prevê:

«1. Num contrato de mútuo celebrado com um consumidor, é nula - salvo no caso de se tratar de uma cláusula contratual individualmente negociada - a cláusula nos termos da qual a instituição financeira decide que é o câmbio de compra que se aplica no momento da disponibilização dos fundos destinados à aquisição do bem objeto do mútuo ou da locação financeira, sendo o câmbio de venda aplicável ao reembolso, ou qualquer outra taxa de câmbio de tipo diferente da fixada no momento da disponibilização dos fundos.

2. A cláusula nula nos termos do n.º 1 é substituída - sem prejuízo do disposto no n.º 3 - por uma disposição de aplicação da taxa de câmbio oficial fixada pelo Banco Nacional da Hungria para a divisa correspondente, tanto no que respeita à disponibilização dos fundos como ao reembolso (incluindo o pagamento das prestações mensais e de todos os custos, despesas e comissões fixados em divisa estrangeira).»

12 O artigo 4.º da referida lei dispõe:

«1. Considera-se abusiva, no caso de contratos de mútuo celebrados com consumidores que prevejam a possibilidade de modificação unilateral, qualquer cláusula de tais contratos que permita um aumento unilateral dos juros ou dos custos e comissões – salvo no caso de se tratar de uma cláusula contratual individualmente negociada [...]

2. Uma cláusula contratual como a prevista no n.º 1 é nula se a instituição financeira não tiver instaurado uma ação cível contenciosa [...], ou se o órgão jurisdicional tiver julgado improcedente a ação ou posto termo ao processo, salvo se, no caso da cláusula contratual em questão, for possível instaurar o processo contencioso [...], mas este processo não tiver sido instaurado, ou se tiver sido instaurado mas o órgão jurisdicional não tiver declarado a nulidade da cláusula contratual nos termos do n.º 2a.

2a. Uma cláusula contratual como a prevista no n.º 1 é nula se o órgão jurisdicional tiver declarado a sua nulidade com base na lei especial relativa à liquidação de contas, no âmbito de uma ação contenciosa instaurada mediante petição apresentada pela autoridade de supervisão em nome do interesse geral.

3. Nos casos previstos no n.º 2 e no n.º 2a, a instituição financeira deve efetuar uma liquidação de contas com o consumidor nos termos previstos na lei especial.»

Lei DH 2

13 Nos termos do artigo 37.º, n.ºs 1 a 3, da Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb



rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény [Lei XL de 2014 relativa às regras aplicáveis à liquidação de contas prevista na Lei XXXVIII de 2014, relativa à resolução de certas questões associadas à decisão proferida pela Kúria (Supremo Tribunal) para a uniformização da jurisprudência a respeito dos contratos de mútuo celebrados pelas instituições financeiras com consumidores, bem como a várias outras disposições, a seguir «Lei DH 2»]:

«1. Relativamente aos contratos abrangidos pelo âmbito de aplicação da presente lei, a parte só pode pedir que a declaração judicial de invalidade do contrato ou de algumas das suas cláusulas (a seguir “invalidade parcial”) – independentemente do fundamento de invalidade – se pedir simultaneamente que tal órgão jurisdicional aplique os efeitos jurídicos da nulidade, a saber, que o contrato seja declarado válido ou eficaz até à data em que é proferida a decisão. Caso contrário, e se a parte não satisfizer o pedido de regularização, o órgão jurisdicional não se pode pronunciar quanto ao mérito. Se a parte pedir que o órgão jurisdicional determine as consequências jurídicas da invalidade total ou da invalidade parcial, deve igualmente indicar qual a consequência jurídica que tal órgão deverá aplicar. No que respeita à aplicação das consequências jurídicas, a parte deve apresentar um pedido preciso e quantificado que inclua a liquidação de contas entre as partes.

2. Tendo em conta as disposições do n.º 1, no que respeita aos contratos abrangidos pelo âmbito de aplicação desta mesma lei, com base no artigo 239/A, n.º 1, do antigo Código Civil, ou do artigo 6:108, n.º 2, do Código Civil, e desde que estejam preenchidos os requisitos previstos na presente lei, deve a petição ser julgada inadmissível, sem ser emitida citação, nos processos pendentes instaurados para efeitos de declaração de invalidade total ou parcial de um contrato, ou deve ser posto termo a tais processos. Não há que julgar a petição inadmissível sem emitir citação, ou pôr termo ao processo, quando a parte, além de pedir a declaração da invalidade total ou parcial do contrato, tenha igualmente formulado outro pedido no mesmo processo; neste caso, deve considerar-se que não mantém o pedido de declaração de invalidade. Deve igualmente proceder-se deste modo nos processos cujo curso seja retomado na sequência de uma suspensão.

3. Se, num processo pendente, não for necessário julgar a petição inadmissível sem emitir citação, deverá ser posto termo ao processo quando a parte, na sua petição (ou, sendo caso disso, no seu pedido reconvenicional) não pedir, no prazo de trinta dias a contar da notificação do pedido de regularização nesse sentido, que o órgão jurisdicional determine a consequência jurídica da invalidade parcial ou total do contrato e, além disso, não indicar a consequência jurídica cuja aplicação pede. Não será posto termo ao processo quando a parte, além de pedir a declaração da invalidade total ou parcial do contrato, tenha igualmente formulado outro pedido no mesmo processo; neste caso, deve considerar-se que o pedido de declaração de invalidade não subsiste.»

14 O artigo 37/A, n.º 1, da Lei DH 2 prevê:

«O órgão jurisdicional, ao determinar as consequências jurídicas da invalidade, estabelece, com base nos dados da liquidação de contas reexaminada, prevista no artigo 38.º, n.º 6, a obrigação de pagamento das partes aplicando as regras de liquidação de contas previstas na presente lei.»

15 O artigo 38.º, n.º 6, da referida lei prevê:

«A liquidação de contas deve ser considerada uma liquidação de contas reexaminada quando:



- a) dentro do prazo previsto pela presente lei, o consumidor não tenha apresentado uma reclamação junto de uma instituição financeira para impugnar a liquidação, ou não tenha apresentado uma reclamação alegando que a instituição financeira não efetuou tal liquidação de contas,
- b) dentro do prazo previsto pela presente lei, o consumidor não tenha dado início a um procedimento perante o Pénzügyi Békéltető Testület (Comissão arbitral húngara em matéria financeira),
- c) dentro do prazo previsto pela presente lei, o consumidor ou a instituição financeira não tenham dado início ao processo não contencioso previsto pelo artigo 23.º, n.º 1, ou ao processo contencioso previsto pelo artigo 23.º, n.º 2,
- d) a decisão de encerramento do processo não contencioso previsto pelo artigo 23.º, n.º 1, ou a decisão de encerramento do processo contencioso previsto pelo artigo 23.º, n.º 2, instaurado pelo consumidor ou pela instituição financeira, se tenha tornado definitiva.»

Lei DH 3

16 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről szóló 2014. évi LXXVII. törvény (Lei LXXVII de 2014 relativa à resolução de questões associadas à modificação da divisa em que são denominados certos contratos de mútuo celebrados com um consumidor e às normas em matéria de juros; a seguir «Lei DH3»):

«Os contratos de mútuo celebrados com um consumidor são modificados de pleno direito, em conformidade com as disposições da presente lei.»

17 O artigo 10.º da Lei DH 3 dispõe:

«A instituição financeira credora num contrato de mútuo hipotecário em divisa estrangeira ou baseado em divisa estrangeira é obrigada, até ao termo do prazo para o cumprimento da sua obrigação de liquidação, nos termos da [Lei DH2], a converter a totalidade da dívida existente com base no contrato de mútuo hipotecário em divisa estrangeira ou baseado em divisa estrangeira celebrado com um consumidor, ou decorrente de tal contrato, conforme fixada a partir da liquidação de contas efetuada nos termos da [Lei DH2] - incluindo os juros, despesas, comissões e custos faturados em divisa estrangeira -, num crédito em forints, adotando, de entre os seguintes valores, o que for mais favorável ao consumidor na data de referência:

- a) A média das taxas de câmbio da divisa, oficialmente fixadas pelo Banco Nacional da Hungria durante o período compreendido entre 16 de junho de 2014 e 7 de novembro de 2014, ou
- b) A taxa de câmbio oficialmente fixada pelo Banco Nacional da Hungria em 7 de novembro de 2014
(a seguir “conversão em forints”).»

18 O artigo 15/A da referida lei prevê:

«1. Nos processos pendentes para obter a declaração de invalidade (ou invalidade parcial) de contratos de mútuo celebrados com consumidores, ou para obter a aplicação



das consequências jurídicas da invalidade, as regras de conversão em forints estabelecidas pela presente lei devem ser aplicadas ao montante da dívida do consumidor resultante do contrato de mútuo em divisa estrangeira ou baseado em divisa estrangeira que este tenha celebrado na qualidade de consumidor, conforme fixada com base na liquidação de contas efetuada em conformidade com a [Lei DH2].

2. O montante dos reembolsos efetuados pelo consumidor até à data em que seja proferida a decisão é deduzido à dívida do consumidor, conforme fixada em forints na data de referência para a liquidação de contas.

3. Quando um contrato de mútuo com um consumidor for declarado válido, os direitos e obrigações contratuais das partes, conforme determinados na sequência da liquidação de contas efetuada em conformidade com a [Lei DH2], devem ser fixados nos termos das disposições da presente lei.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

19 Em 7 de maio de 2008, Z. Sziber, na qualidade de devedor, e M. Szeder, na qualidade de co-devedora, contraíram um empréstimo junto do ERSTE Bank para a aquisição de habitação, expresso em francos suíços (CHF) e disponibilizado e reembolsado em forints húngaros (HUF). O contrato de mútuo em causa foi indexado ao franco suíço com base na taxa de câmbio do dia e foi-lhe anexado um contrato de garantia hipotecária. Este contrato de mútuo contém cláusulas que estipulam, por um lado, um diferencial entre a taxa de câmbio aplicável à disponibilização do empréstimo e a taxa aplicável ao seu reembolso, respetivamente, o câmbio de compra aplicado pelo ERSTE Bank e o câmbio de venda por si praticado (a seguir «diferencial comprador/vendedor»), e, por outro, um direito de modificação unilateral por parte do ERSTE Bank que lhe permite aumentar os juros, as comissões e as despesas (a seguir «direito de modificação unilateral»).

20 Na sua petição, Z. Sziber pediu, a título principal, ao órgão jurisdicional de reenvio que declarasse a invalidade do contrato de mútuo em causa, na medida em que, em primeiro lugar, tem por objeto uma prestação impossível, dado que não contém nem o montante das diferentes prestações mensais nem o montante respetivo do capital mutuado e dos juros e que não seria possível depositar um montante em divisa estrangeira numa conta de crédito em forints húngaros; em segundo lugar, esse contrato não especificou o tipo de taxa aplicável à conversão, e, em terceiro lugar, o ERSTE Bank não cumpriu o requisito de uma avaliação adequada do empréstimo à luz da solvabilidade do mutuário, atendendo, nomeadamente, ao risco de câmbio. Além disso, a dimensão do risco cambial não podia ser avaliada pelo consumidor, que não dispunha de informações claras ou inteligíveis.

21 A título subsidiário, Z. Sziber pediu ao Fővárosi Törvényszék (Tribunal de Budapeste-Capital, Hungria) que declarasse a invalidade de determinadas cláusulas contratuais. Em seu entender, em primeiro lugar, a cláusula constante do ponto VII.2 do contrato de mútuo em causa é abusiva, na medida em que a dimensão do risco cambial não podia ser plenamente apreciada pelo consumidor, que dispunha de informações que não eram claras nem inteligíveis. Em segundo lugar, a cláusula constante do ponto VIII.13 deste contrato é abusiva porque permite que uma comunicação bancária se torne parte integrante do referido contrato, o que, ao conferir ao ERSTE Bank o direito de alterar o contrato, viola o equilíbrio contratual entre as partes. Em terceiro lugar, o ponto II.1 do contrato de mútuo em causa, relativo à fixação das prestações mensais em função de dados constantes de uma comunicação bancária oficial, o ponto III.2 deste contrato, relativo à taxa de juro e variabilidade da mesma, e o ponto III.3 do referido contrato, que prevê o direito de aumentar os juros, constituem cláusulas abusivas.



22 O órgão jurisdicional de reenvio informou Z. Sziber de que lhe incumbia aperfeiçoar a sua petição, tendo em conta, nomeadamente, o artigo 37.º da Lei DH 2, e especificar, por um lado, a consequência jurídica que pretendia obter na sequência de uma eventual declaração de invalidade do contrato de mútuo em causa e, por outro, completar a liquidação prevista no artigo 38.º, n.º 6, a Lei DH 2, a fim de esclarecer os montantes que considera ter pago em consequência de outras cláusulas eventualmente abusivas além das já consideradas no âmbito da referida liquidação, a saber, as cláusulas mencionadas nos artigos 3.º e 4.º da Lei DH 1.

23 Ora, embora o órgão jurisdicional de reenvio saliente que Z. Sziber alterou várias vezes a sua petição, o mesmo, apesar do convite feito por esse órgão jurisdicional nesse sentido, não apresentou articulado de aperfeiçoamento da sua petição. O referido órgão jurisdicional informa que, por esse motivo, importaria, em princípio, pôr termo ao processo sem uma análise do respetivo mérito.

24 No entanto, em resposta a uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio indicou que o litígio ainda se encontra pendente.

25 O órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o direito da União não se opõe às disposições das leis DH 1 e DH 2 segundo as quais, por um lado, duas cláusulas contidas na maioria dos contratos expressos em divisa estrangeira, dispondo, nomeadamente, sobre o diferencial comprador/vendedor e sobre o direito de modificação unilateral, são qualificadas de abusivas e a instituição financeira é obrigada a fazer uma liquidação relativa às referidas cláusulas e, por outro, o consumidor está obrigado a especificar a consequência jurídica que pretende associar à invalidade parcial ou integral do contrato de mútuo em causa e a quantificar estes pedidos no que diz respeito a outras cláusulas eventualmente abusivas além destas duas, ao passo que os mutuários que celebraram contratos de mútuo que não foram expressos em divisa estrangeira não estão obrigados a introduzir essas especificações e quantificações.

26 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, para estes últimos mutuários, é possível pedir a aplicação, muitas vezes mais favorável, da consequência jurídica da invalidade consistente no restabelecimento da situação anterior à celebração do contrato de mútuo em causa, ao passo que o artigo 37.º da Lei DH 2 exclui essa via para os contratos de mútuo abrangidos pelo seu âmbito de aplicação.

27 Nestas circunstâncias, o Fővárosi Törvényszék (Tribunal de Budapeste-Capital) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem as seguintes disposições de direito da União, a saber, o artigo [169.º], n.ºs 1 e 2, [TFUE], lido à luz do n.º 3 da mesma disposição; o artigo 38.º da [Carta]; o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da [Diretiva 93/13], lido à luz do artigo 8.º da mesma diretiva, bem como o considerando 47 da [Diretiva 2008/48], ser interpretadas

no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional (e à aplicação desta) que estabelece requisitos adicionais

em prejuízo das partes processuais (demandante ou demandado) que, entre 1 de maio de 2004 e 26 de julho de 2014, celebraram contratos de crédito, na qualidade de consumidores, que incluam uma cláusula contratual abusiva que permite [um direito de modificação unilateral] ou [um diferencial comprador/vendedor],

pelo facto de, no que respeita aos referidos requisitos adicionais, para que se possam exercer nos tribunais os direitos derivados da [invalidade] dos referidos contratos celebrados com consumidores e, em particular, para que o tribunal possa chegar a conhecer do mérito do processo,



ser exigida a apresentação de um articulado de processo civil (nomeadamente uma petição inicial, uma alteração da petição inicial ou uma exceção de invalidade do demandado – contra a condenação do consumidor – ou uma alteração desta exceção, um pedido reconvenicional do demandado ou uma alteração deste pedido reconvenicional) com um conteúdo obrigatório,

ao passo que outras partes processuais que não tenham celebrado um contrato de crédito, na qualidade de consumidores, ou que tenham celebrado no mesmo período, na qualidade de consumidores, um contrato de crédito de um tipo diferente do supra mencionado não têm de apresentar tal articulado com um conteúdo determinado?

2) Independentemente de o Tribunal de Justiça responder afirmativa ou negativamente [a essa] questão [...], formulada em termos mais gerais do que [a presente] questão, devem as disposições de direito da União enumeradas na primeira questão ser interpretadas no sentido de que se opõem a que os seguintes requisitos adicionais obrigatórios [infra][, a) a c)] sejam aplicados à parte processual que celebrou, na qualidade de consumidor, na aceção da primeira questão, um contrato de crédito:

a) no âmbito do processo judicial, o articulado [a petição inicial, a alteração da petição ou a exceção de invalidade do demandado – contra a condenação do consumidor – ou a alteração desta exceção, o pedido reconvenicional do demandado ou a alteração deste pedido reconvenicional] que deve apresentar a parte no processo (demandante ou demandado) que celebrou, na qualidade de consumidor, um contrato de crédito na aceção da primeira questão, só será admissível – isto é, só poderá ser apreciada a questão quanto ao mérito –, se nesse articulado

a parte processual não requerer apenas que o órgão jurisdicional declare a [invalidade] total ou parcial do contrato de crédito celebrado com consumidores na aceção da primeira questão, mas requerer também que se apliquem [os efeitos jurídicos da invalidade] total,

ao passo que outras partes processuais que não as que celebraram um contrato de crédito, na qualidade de consumidores, ou tenham celebrado no mesmo período, na qualidade de consumidores, contratos de crédito de um tipo diferente do supra mencionado, não têm de apresentar tal articulado com um conteúdo determinado?

b) no âmbito do processo judicial, o articulado [a petição inicial, a alteração da petição ou a exceção de invalidade do demandado – contra a condenação do consumidor – ou a alteração desta exceção, o pedido reconvenicional do demandado ou a alteração deste pedido reconvenicional] que deve apresentar a parte no processo (demandante ou demandado) que celebrou, na qualidade de consumidor, um contrato de crédito na aceção da primeira questão, só será admissível – isto é, só poderá ser apreciada a questão quanto ao mérito –, se nesse articulado

para além da declaração judicial da [invalidade] total do contrato celebrado com consumidores na aceção da primeira questão, o demandante não requerer, entre [os efeitos jurídicos da invalidade] total, o restabelecimento judicial da situação existente antes da celebração do contrato,

ao passo que outras partes processuais que não as que celebraram um contrato de crédito, na qualidade de consumidores, ou tenham celebrado no mesmo período, na qualidade de consumidores, contratos de crédito de um tipo diferente do supra mencionado, não têm de apresentar tal articulado com um conteúdo determinado?



c) no âmbito do processo judicial, o articulado [a petição inicial, a alteração da petição ou a exceção de invalidade do demandado – contra a condenação do consumidor – ou a alteração desta exceção, o pedido reconvenicional do demandado ou a alteração deste pedido reconvenicional] que deve apresentar a parte no processo (demandante ou demandado) que celebrou, na qualidade de consumidor, um contrato de crédito na aceção da primeira questão, só será admissível – isto é, só poderá ser apreciada a questão quanto ao mérito –, se

no que respeita ao período compreendido entre o início da relação jurídica contratual e a propositura da ação, constar deste articulado uma apresentação de contas, extremamente complexa do ponto de vista matemático (conforme determinam as disposições nacionais), para cuja elaboração também têm de ser tomadas em consideração as normas reguladoras da conversão em forints

e que deve incluir uma lista detalhada, discriminada de modo a poder ser verificada aritmeticamente, na qual se indiquem as mensalidades vencidas que têm de ser pagas nos termos do contrato, as mensalidades pagas pelo demandante, as mensalidades vencidas que têm de ser pagas que sejam determinadas sem que se tenha em conta a cláusula inválida, bem como o montante da diferença entre estes valores, devendo indicar-se, a título de montante total o valor da dívida, que a parte processual que celebrou, na qualidade de consumidor, um contrato de crédito na aceção da primeira questão, tem para com a entidade de crédito ou o eventual pagamento em excesso,

ao passo que outras partes processuais que não as que celebraram um contrato de crédito, na qualidade de consumidores, ou tenham celebrado no mesmo período, na qualidade de consumidores, contratos de crédito de um tipo diferente do supra mencionado não têm de apresentar tal articulado com um conteúdo determinado?

3) Devem as disposições de direito da União [...] enumeradas na primeira questão ser interpretadas no sentido de que a violação de tais normas através do estabelecimento dos requisitos adicionais anteriormente indicados (nas questões primeira e segunda),

implica simultaneamente a violação dos artigos 20.º, 21.º e 47.º da [Carta],

atendendo a que (em parte, também, nas questões primeira e segunda) os tribunais dos Estados-Membros também devem aplicar o direito da União em matéria de proteção dos consumidores a fatos que não revistam carácter transfronteiriço, isto é, que sejam puramente internos, em conformidade com [o n.º 23 do Acórdão de 5 de dezembro de 2000, Guimont (C-448/98, EU:C:2000:663), e [o n.º 28 do Acórdão de 10 de maio de 2012, Duomo Gpa e o. (C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012:283), e com o [n.º 39] do [D]espacho de 3 de julho de 2014, Tudoran (C-92/14, EU:C:2014:2051)? Ou deve considerar-se, na medida em que os contratos de crédito a que se refere a primeira questão prejudicial são “contratos de crédito baseados numa divisa estrangeira”, que, apenas devido a esta circunstância, se trata de um processo de carácter transfronteiriço?»

Quanto às questões prejudiciais

Considerações preliminares

28 A título preliminar, importa salientar que nem a Diretiva 2008/48, evocada pelo órgão jurisdicional de reenvio nas suas questões, nem a Diretiva 87/102, que a precedeu e que, segundo as informações disponíveis nos autos, é pertinente *ratione temporis* face às circunstâncias do caso em apreço, são aplicáveis ao processo principal. A este respeito, importa salientar, por um lado,



que o artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da primeira diretiva dispõe que a mesma não é aplicável a contratos de crédito garantidos por hipoteca ou outra garantia equivalente comumente utilizada num Estado-Membro relativa a um bem imóvel ou garantidos por um direito relativo a um bem imóvel e, por outro, que o artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da segunda diretiva prevê que a mesma não se aplica a contratos de crédito fundamentalmente destinados à aquisição ou à manutenção de direitos de propriedade sobre terrenos ou edifícios existentes ou projetados. Ora, resulta com clareza da decisão de reenvio que o contrato objeto do litígio no processo principal está garantido por uma hipoteca e foi celebrado com vista à aquisição de habitação.

29 Em contrapartida, a Diretiva 93/13 diz respeito às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores. Tendo em conta o objeto do litígio no processo principal, importa assim proceder à sua interpretação à luz das disposições pertinentes da Carta, nomeadamente o seu artigo 47.º, que consagra o direito à tutela jurisdicional efetiva.

Quanto à primeira e segunda questões

30 Com a sua primeira e segunda questões, que importa analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 7.º da Diretiva 93/13 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional que prevê requisitos processuais específicos, como os que estão em causa no processo principal, para as ações intentadas pelos consumidores que celebraram contratos de mútuo expressos em divisa estrangeira com uma cláusula de diferencial comprador/vendedor e/ou uma cláusula relativa ao direito de modificação unilateral.

31 A título preliminar, deve recordar-se que, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 93/13, os Estados-Membros estipularão que, nas condições fixadas pelos respetivos direitos nacionais, as cláusulas abusivas constantes de um contrato celebrado com um consumidor por um profissional não vinculem o consumidor e que o contrato continue a vincular as partes nos mesmos termos, se puder subsistir sem as cláusulas abusivas.

32 No que respeita às consequências a tirar da constatação do caráter abusivo de uma disposição de um contrato que liga um consumidor a um profissional, os tribunais nacionais estão apenas obrigados a afastar a aplicação de uma cláusula contratual abusiva de modo a que não produza efeitos vinculativos relativamente ao consumidor (v., neste sentido, Acórdão de 21 de janeiro de 2015, Unicaja Banco e Caixabank, C-482/13, C-484/13, C-485/13 e C-487/13, EU:C:2015:21, n.º 28 e jurisprudência referida). Com efeito, o objetivo prosseguido pelo legislador da União no quadro da Diretiva 93/13 consiste em restabelecer o equilíbrio entre as partes, mantendo ao mesmo tempo, em princípio, a validade da totalidade do contrato, e não em anular todos os contratos que contêm cláusulas abusivas (v., neste sentido, Acórdão de 15 de março de 2012, Pereničová e Perenič, C-453/10, EU:C:2012:144, n.º 31).

33 Por outro lado, resulta do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 93/13, conjugado com o seu vigésimo quarto considerando, que os Estados-Membros devem garantir que as autoridades judiciárias e órgãos administrativos disponham de meios adequados e eficazes para pôr termo à aplicação das cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores por um profissional. A este respeito, o Tribunal de Justiça recordou a natureza e a importância do interesse público constituído pela proteção dos consumidores, que se encontram numa situação de inferioridade relativamente aos profissionais (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Gutiérrez Naranjo e o., C-154/15, C-307/15 e C-308/15, EU:C:2016:980, n.º 56 e jurisprudência referida).

34 A este respeito, o Tribunal de Justiça esclareceu, nomeadamente, que, embora caiba aos Estados-Membros, através dos respetivos direitos nacionais, definir as modalidades segundo as quais se procede à declaração do caráter abusivo de uma cláusula constante de um contrato e se



materializam os efeitos jurídicos concretos dessa declaração, não é menos verdade que tal declaração deve permitir restabelecer a situação de direito e de facto em que o consumidor se encontraria se essa cláusula abusiva não existisse, designadamente através da constituição de um direito à restituição das vantagens indevidamente adquiridas, em seu prejuízo, pelo profissional com fundamento na referida cláusula abusiva (Acórdão de 21 de dezembro de 2016, Gutiérrez Naranjo e o., C-154/15, C-307/15 e C-308/15, EU:C:2016:980, n.º 66).

35 Embora o Tribunal de Justiça já tenha enquadrado, em várias ocasiões e tendo em conta os requisitos do artigo 6.º, n.º 1, e do artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 93/13, o modo pelo qual os tribunais nacionais devem garantir a proteção dos direitos que os consumidores retiram desta diretiva, também é verdade que, em princípio, o direito da União não harmoniza os procedimentos aplicáveis à análise do caráter alegadamente abusivo de uma cláusula contratual, e que, por conseguinte, estes se integram no ordenamento jurídico interno dos Estados-Membros, desde que, contudo, não sejam menos favoráveis do que os procedimentos que regulam situações semelhantes sujeitas ao direito interno (princípio da equivalência) e que prevejam uma tutela jurisdicional efetiva, conforme prevista no artigo 47.º da Carta (v., neste sentido, Acórdão de 14 de abril de 2016, Sales Sinués e Drame Ba, C-381/14 e C-385/14, EU:C:2016:252, n.º 32 e jurisprudência referida).

36 É à luz destes princípios que devem ser examinadas as questões do órgão jurisdicional de reenvio.

37 Em primeiro lugar, no que diz respeito à análise do princípio da equivalência, importa salientar que, neste caso, são aplicáveis regras especiais ao grupo de consumidores que celebrou, com um estabelecimento financeiro durante um período definido, um contrato de mútuo expresso em divisa estrangeira contendo cláusulas enquadráveis no artigo 3.º, n.º 1, e/ou no artigo 4.º, n.º 1, da Lei DH 1, devendo a primeira dessas cláusulas ser considerada, segundo estas disposições, abusiva e nula, ao passo que a segunda se presume abusiva.

38 Por força do artigo 37.º, n.º 1, da Lei DH 2, os pedidos que devem ser apresentados pelo consumidor num processo judicial dirigido contra um contrato que contenha as duas cláusulas a que se referem o artigo 3.º, n.º 1, e o artigo 4.º, n.º 1, da Lei DH 1 só poderão ser analisados e acolhidos quanto ao mérito se, em primeiro lugar, o mutuário também pedir a aplicação da consequência jurídica da invalidade, em segundo lugar, este não pedir, entre as consequências jurídicas da invalidade total, a que consiste em restabelecer a situação anterior à celebração do contrato em causa e, em terceiro lugar, o mutuário apresentar a liquidação dos montantes abusivamente exigidos.

39 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, estes três requisitos não são aplicáveis às ações que têm por objeto contratos de mútuo celebrados com os consumidores que não contenham cláusulas relativas ao diferencial comprador/vendedor ou ao direito de modificação unilateral. As disposições em vigor nestes casos, nomeadamente o artigo 239/A, n.º 1, do antigo Código Civil e o artigo 6:108 do Código Civil, não exigem que o autor indique as consequências jurídicas que pede que o tribunal nacional retire de uma eventual invalidade, parcial ou total, do contrato de mútuo em causa, nem que quantifique a sua pretensão na forma de uma liquidação, conforme exigida nas modalidades litigiosas.

40 Uma vez que, segundo o direito nacional, incumbe ao consumidor cumprir os requisitos especiais no caso de um litígio abrangido pelo artigo 37.º da Lei DH 2 para que este seja admissível e o consumidor possa obter uma decisão de mérito, o órgão jurisdicional de reenvio pediu a este último que aperfeiçoasse a sua petição inicial nos termos desta disposição. Pelo contrário, o procedimento aplicável aos casos visados no número precedente não sujeita o consumidor a esses requisitos.



41 A este respeito, importa, no entanto, salientar que, para saber se ambos os procedimentos regulam situações semelhantes, na aceção da jurisprudência referida no n.º 35 do presente acórdão, cabe unicamente ao órgão jurisdicional nacional, que tem um conhecimento direto das normas processuais aplicáveis, verificar a semelhança das ações em causa, na perspetiva do seu objeto, da sua causa e dos seus elementos essenciais (v., neste sentido, Acórdão de 12 de fevereiro de 2015, *Baczó e Vizsnyiczai*, C-567/13, EU:C:2015:88, n.º 44 e jurisprudência referida).

42 Nestas circunstâncias, admitindo que está assente a sua semelhança, há que analisar se as normas processuais das ações baseadas na Diretiva 93/13, como as que estão em causa no processo principal, são menos favoráveis do que as ações exclusivamente baseadas no direito nacional.

43 Como salientou o advogado-geral no n.º 47 das conclusões, a imposição de requisitos processuais suplementares ao consumidor que retira os seus direitos do direito da União não implica, por si só, que as referidas normas processuais lhe sejam menos favoráveis. Com efeito, importa analisar a situação tendo em conta o lugar que as normas em causa ocupam no conjunto do processo, a sua tramitação e as particularidades dessas normas perante as diversas instâncias nacionais (v., neste sentido, Acórdão de 27 de junho de 2013, *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, n.º 38 e jurisprudência referida).

44 A este respeito, resulta da própria redação dos artigos 3.º, n.º 1, e 4.º, n.º 1, da Lei DH 1 que o legislador húngaro pretendeu qualificar como abusivas dois tipos de cláusulas contidas na maior parte dos contratos de mútuo expressos em divisa estrangeira e celebrados entre um consumidor e um profissional, um relativo ao diferencial comprador/vendedor e outro contendo um direito de modificação unilateral. Segundo as explicações prestadas pelo Governo húngaro, para calcular, em aplicação da taxa de câmbio oficial fixada pelo Banco Nacional da Hungria para a divisa estrangeira correspondente, o excedente de pagamento pelo consumidor devido ao caráter abusivo destas cláusulas, a instituição financeira faz uma liquidação, que o consumidor pode eventualmente contestar.

45 Resulta dos autos apresentados ao Tribunal de Justiça que, dado serem numerosos os contratos de mútuo expressos em divisa estrangeira celebrados com os consumidores na Hungria que contêm as duas cláusulas mencionadas no número precedente, o legislador nacional, ao adotar, nomeadamente, a Lei DH 2, pretendeu encurtar e simplificar o procedimento a seguir nos órgãos jurisdicionais nacionais. Com efeito, em processos semelhantes que não versam sobre direitos decorrentes do direito da União, a declaração de invalidade de uma ou de várias cláusulas abusivas não basta por si só para decidir definitivamente o litígio, sendo necessário um segundo processo se o consumidor pretender que o tribunal nacional determine as consequências jurídicas da invalidade parcial ou total do contrato em causa e fixe os montantes que foram eventualmente pagos indevidamente.

46 Por outro lado, resulta do artigo 38.º, n.º 6, da Lei DH 2 que a liquidação feita pela instituição financeira se torna definitiva quando não seja contestada pelo consumidor. Segundo as explicações prestadas pelo Governo húngaro na audiência, não incumbe ao consumidor calcular o excedente de pagamento, com exceção do caso de pretender beneficiar da invalidade de outras cláusulas alegadamente abusivas para além das duas cláusulas visadas por esta lei. Nesse caso, incumbe ao consumidor especificar o montante que considera ter pago indevidamente na sequência da aplicação dessas outras cláusulas.

47 Ora, um tal requisito, que, segundo o Governo húngaro, é apenas uma expressão específica da norma geral aplicável em direito processual civil, segundo a qual um pedido deve ser preciso



e quantificado, não parece ser menos favorável do que as normas aplicáveis às ações semelhantes com base no direito nacional, o que, no entanto, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

48 Nestas circunstâncias, os requisitos processuais em causa no processo principal, tendo em conta a posição que ocupam no sistema instituído pelo legislador húngaro para decidir, num prazo razoável, um grande número de litígios relativos a contratos de mútuo em divisa estrangeira e contendo cláusulas abusivas, não podem, em princípio, ser qualificados de menos favoráveis do que os relativos às ações semelhantes que não dizem respeito a direitos decorrentes do direito da União. Por conseguinte, sem prejuízo das verificações que o órgão jurisdicional de reenvio é chamado a efetuar, esses requisitos não podem ser considerados incompatíveis com o princípio da equivalência.

49 Em segundo lugar, no que respeita ao princípio da tutela jurisdicional efetiva, deve salientar-se que a obrigação dos Estados-Membros de prever normas processuais que permitam garantir a observância dos direitos que as partes retiram da Diretiva 93/13 contra a utilização de cláusulas abusivas implica uma exigência de tutela jurisdicional efetiva, também consagrada no artigo 47.º da Carta. Esta proteção deve ser assegurada tanto no plano da designação dos órgãos jurisdicionais competentes para conhecer de ações baseadas no direito da União como no plano da definição das regras processuais relativas a tais ações (v., neste sentido, Acórdão de 17 de julho de 2014, Sánchez Morcillo e Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, n.º 35 e jurisprudência referida).

50 Todavia, o Tribunal de Justiça reconheceu que a proteção do consumidor não é absoluta (Acórdão de 26 de janeiro de 2017, Banco Primus, C-421/14, EU:C:2017:60, n.º 47). Assim, o facto de determinado processo comportar certos requisitos processuais que o consumidor deve respeitar para defender os seus direitos não significa, por esse facto, que não beneficie de uma tutela jurisdicional efetiva. Com efeito, se a Diretiva 93/13 exige, nos litígios que envolvem um profissional e um consumidor, uma intervenção positiva, alheia às partes no contrato, por parte do juiz nacional perante quem foi proposta a ação, o respeito pelo princípio da tutela jurisdicional efetiva não se opõe, em princípio, a que esse juiz convide o consumidor a produzir determinados elementos de prova em apoio da sua pretensão (v., por analogia, Acórdão de 1 de outubro de 2015, ERSTE Bank Hungary, C-32/14, EU:C:2015:637, n.º 62).

51 Embora seja verdade que as normas processuais em causa no processo principal exigem um esforço suplementar ao consumidor, também é verdade que essas normas, na medida em que visam descongestionar o sistema judicial, respondem a uma situação excecional, em razão do volume do contencioso em causa, e prosseguem o interesse geral da boa administração da justiça. As referidas normas são, enquanto tal, suscetíveis de prevalecer sobre os interesses particulares (v., neste sentido, Acórdão de 12 de fevereiro de 2015, Baczó e Vizsnyiczai, C-567/13, EU:C:2015:88, n.º 51 e jurisprudência referida), desde que não ultrapassem o necessário para alcançar o seu objetivo.

52 No caso concreto, tendo em conta o objetivo de descongestionar o sistema judicial, não se afigura, o que, todavia, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, que as normas que impõem ao consumidor que apresente um pedido quantificado consistente, pelo menos parcialmente, numa liquidação já realizada pela instituição financeira em causa e que especifique a consequência jurídica que pretende ver retirada pelo tribunal nacional no caso de o contrato de mútuo em causa ou de determinadas cláusulas do mesmo serem nulas sejam tão complexas e comportem requisitos tão onerosos que essas normas afetem de forma desproporcionada o direito a uma tutela jurisdicional efetiva do consumidor.



53 Além disso, no que respeita à questão de saber se a impossibilidade de o consumidor requerer ao juiz que ordene o restabelecimento da situação anterior à celebração do contrato de mútuo em causa, uma vez que o artigo 37.º da Lei DH 2 prevê que a declaração de invalidade dos contratos de mútuo abrangidos pela Lei DH 1 só pode ser pedida com um pedido simultâneo de que o contrato seja declarado válido ou eficaz até ao dia da prolação da decisão do órgão jurisdicional nacional, é contrária ao direito a uma tutela jurisdicional efetiva, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, nessas circunstâncias, pode ser considerado, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada no n.º 34 do presente acórdão, que a constatação do caráter abusivo das cláusulas contidas no referido contrato conduz ao restabelecimento da situação de facto e de direito que teria sido a do consumidor na ausência de tais cláusulas abusivas, nomeadamente pela criação de um direito à restituição das vantagens indevidamente adquiridas, em seu prejuízo, pelo profissional com fundamento nas referidas cláusulas abusivas.

54 A este respeito, em resposta às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça, o ERSTE Bank e o Governo húngaro declararam, na audiência, que, durante o procedimento especial previsto no artigo 37.º da Lei DH 2, o consumidor pode não só pedir o reembolso dos montantes indevidamente pagos em consequência da aplicação, pela instituição financeira, das duas cláusulas específicas visadas nos artigos 3.º e 4.º da Lei DH 1, mas também obter a reparação das consequências que resultam da aplicação, a seu respeito, de outras cláusulas eventualmente abusivas. Se for esse o caso, ou se existir outro meio processual efetivo acessível ao consumidor que permita pedir a restituição dos montantes indevidamente pagos a título das outras cláusulas, o que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, a efetividade da tutela pretendida pela Diretiva 93/13 não se opõe a normas processuais como as que estão em causa no processo principal.

55 Tendo em conta o que precede, há que responder à primeira e segunda questões que o artigo 7.º da Diretiva 93/13 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe, em princípio, a uma regulamentação nacional que prevê requisitos processuais específicos, como os que estão em causa no processo principal, para as ações intentadas por consumidores que celebraram contratos de mútuo expressos em divisa estrangeira com uma cláusula relativa ao diferencial comprador/devedor e/ou uma cláusula relativa ao direito de modificação unilateral, desde que a constatação do caráter abusivo das cláusulas contidas nesse contrato conduza ao restabelecimento da situação de facto e de direito que teria sido a do consumidor na falta dessas cláusulas abusivas.

Quanto à terceira questão

56 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 93/13 deve ser interpretada no sentido de que também é aplicável a situações que não contenham um elemento transfronteiriço.

57 A esse título, importa recordar que, segundo jurisprudência assente, as disposições do Tratado FUE sobre as liberdades de circulação não são aplicáveis a situações em que todos os elementos se situam no interior de um único Estado-Membro (v., neste sentido, Acórdão de 15 de novembro de 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, n.º 47 e jurisprudência referida).

58 No entanto, como salientou o advogado-geral no n.º 70 das conclusões, o presente processo não diz respeito às disposições do Tratado sobre essas liberdades de circulação, mas sim à legislação da União que procede à harmonização de um domínio específico do Direito nos Estados-Membros. Consequentemente, as normas contidas na referida legislação são aplicáveis independentemente do caráter puramente interno da situação em causa no processo principal.

59 Daqui resulta que a Diretiva 93/13 deve ser interpretada no sentido de que se aplica igualmente a situações que não apresentem um elemento transfronteiriço.



Quanto às despesas

60 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 (Segunda Secção) declara:

1) O artigo 7.º da Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe, em princípio, a uma regulamentação nacional que prevê requisitos processuais específicos, como os que estão em causa no processo principal, para as ações intentadas por consumidores que celebraram contratos de mútuo expressos em divisa estrangeira com uma cláusula que estabelece um diferencial entre a taxa de câmbio aplicável à disponibilização do empréstimo e a aplicável ao reembolso deste e/ou uma cláusula que estabelece um direito de modificação unilateral que permite ao mutuante aumentar os juros, as comissões e as despesas, desde que a constatação do caráter abusivo das cláusulas contidas nesse contrato conduza ao restabelecimento da situação de facto e de direito que teria sido a do consumidor na falta dessas cláusulas abusivas.

2) A Diretiva 93/13 deve ser interpretada no sentido de que se aplica igualmente a situações que não apresentem um elemento transfronteiriço.

Assinaturas»

Ano de 2017:

- Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 27 de fevereiro de 2014, processo C-470/12, EU:C:2014:101 (Pohotovost' s. r. o. contra Miroslav Vašuta) - Reenvio prejudicial — Contrato de crédito ao consumo — Cláusulas abusivas — Diretiva 93/13/CEE — Execução forçada de uma decisão arbitral — Pedido de intervenção num processo de execução — Associação de defesa dos consumidores — Legislação nacional que não permite essa intervenção — Autonomia processual dos Estados-Membros:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 6.º a 8.º da Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO L 95, p. 29), lidos em conjugação com os artigos 38.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Pohotovost' s. r. o. (a seguir «Pohotovost'») a M. Vašuta, a propósito da execução de uma decisão arbitral mediante a qual este último foi condenado no reembolso de várias quantias em dinheiro decorrentes de um contrato de crédito ao consumo.

Quadro jurídico**Direito da União**

3 O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 93/13 enuncia:



«Uma cláusula contratual que não tenha sido objeto de negociação individual é considerada abusiva quando, a despeito da exigência de boa-fé, der origem a um desequilíbrio significativo em detrimento do consumidor, entre os direitos e obrigações das partes decorrentes do contrato.»

4 Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva:

«Os Estados-Membros estipularão que, nas condições fixadas pelos respetivos direitos nacionais, as cláusulas abusivas constantes de um contrato celebrado com um consumidor por um profissional não vinculem o consumidor e que o contrato continue a vincular as partes nos mesmos termos, se puder subsistir sem as cláusulas abusivas.»

5 O artigo 7.º da referida diretiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros providenciarão para que, no interesse dos consumidores e dos profissionais concorrentes, existam meios adequados e eficazes para pôr termo à utilização das cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores por um profissional.

2. Os meios a que se refere o n.º 1 incluirão disposições que habilitem as pessoas ou organizações que, segundo a legislação nacional, têm um interesse legítimo na defesa do consumidor, a recorrer, segundo o direito nacional, aos tribunais ou aos órgãos administrativos competentes para decidir se determinadas cláusulas contratuais, redigidas com vista a uma utilização generalizada, têm ou não um carácter abusivo, e para aplicar os meios adequados e eficazes para pôr termo à utilização dessas cláusulas.

3. Respeitando a legislação nacional, os recursos previstos no n.º 2 podem ser interpostos, individualmente ou em conjunto, contra vários profissionais do mesmo setor económico ou respetivas associações que utilizem ou recomendem a utilização das mesmas cláusulas contratuais gerais ou de cláusulas semelhantes.»

6 O artigo 8.º da mesma diretiva enuncia:

«Os Estados-Membros podem adotar ou manter, no domínio regido pela presente diretiva, disposições mais rigorosas, compatíveis com o Tratado, para garantir um nível de proteção mais elevado para o consumidor.»

Direito eslovaco

7 O artigo 93.º do Código de Processo Civil, na sua versão aplicável aos fatos no processo principal (a seguir «Código de Processo Civil»), prevê:

«1) Pode intervir, em apoio dos pedidos do demandante ou do demandado, qualquer pessoa que tenha um interesse jurídico no resultado do processo, desde que não se trate de um processo de divórcio, de um processo que tenha por objeto a validade de um casamento, ou que vise determinar se existe, ou não, casamento.

2) Pode igualmente intervir no processo, em apoio dos pedidos do demandante ou do demandado, qualquer pessoa coletiva cuja atividade tenha por objeto a defesa de direitos, em aplicação de uma disposição específica.



3) Essa pessoa intervém no processo por iniciativa própria ou a pedido de uma parte transmitida pelo órgão jurisdicional. O órgão jurisdicional só se pronuncia quanto à admissibilidade da intervenção quando lhe é submetido um pedido nesse sentido.

4) No âmbito do processo, a parte interveniente tem os mesmos direitos e obrigações que as partes no processo. No entanto, só atua para si própria. Se esses atos se opõem aos da parte em apoio da qual intervém, o órgão jurisdicional aprecia esses atos após análise de todas as circunstâncias.»

8 O artigo 251.º, n.º 4, desse código dispõe:

«A aplicação das decisões e o processo de execução nos termos da regulamentação específica [...] regem-se pelas disposições das partes precedentes, exceto quando a referida regulamentação específica dispuser diferentemente. Todavia, a decisão é sempre proferida mediante despacho.»

9 O artigo 37.º, n.ºs 1 e 3, do Código de Processo Executivo, na sua versão aplicável aos fatos no processo principal (a seguir «Código de Processo Executivo»), enuncia:

«1) As partes no processo são o credor e o devedor; as outras pessoas só podem ser partes no processo na parte em que essa qualidade lhes seja reconhecida pela presente lei. Quando o tribunal decide sobre as despesas de execução, o funcionário judicial mandatado também é parte no processo.

[...]

3) Só se pode proceder a uma execução contra uma pessoa diferente da designada na decisão como devedor, ou em benefício de pessoa diferente da designada na decisão como credor, se se demonstrar que foram transferidos para essa pessoa as obrigações ou os direitos decorrentes do título executivo nos termos do artigo 41.º Quando se verificarem circunstâncias que deem lugar à cessão ou sub-rogação dos direitos e das obrigações decorrentes do título executivo, as partes do processo devem informar por escrito sem atrasos desnecessários a autoridade encarregada da execução. A comunicação deve ser acompanhada de um documento comprovativo da cessão ou da sub-rogação dos direitos e das obrigações. A autoridade encarregada da execução deve notificar ao órgão jurisdicional um pedido de autorização de alteração das partes no processo no prazo de 14 dias a contar do dia em que tomou conhecimento dessas circunstâncias. O juiz pronuncia-se, mediante despacho, no prazo de 60 dias a contar do dia da notificação do pedido. A decisão é notificada à autoridade encarregada da execução, ao credor e ao devedor, que estão mencionados no título executivo, bem como à parte a que tenha sido cedido o direito ou a obrigação.»

10 Nos termos do artigo 25.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 250/2007, relativa à defesa dos consumidores, uma associação pode intentar uma ação em matéria de defesa dos direitos dos consumidores, perante um órgão administrativo ou perante um órgão jurisdicional, ou pode ser parte nesse processo se tiver por objeto principal o exercício dessa atividade ou se constar da lista das pessoas habilitadas pela Comissão Europeia, sem prejuízo do direito de o tribunal examinar se essa pessoa está autorizada, em cada caso, a intentar uma ação. Além disso, uma associação pode, com base num mandato, representar um consumidor perante os órgãos do Estado nos processos que tenham por objeto o exercício dos direitos desse consumidor, incluindo o direito à indemnização pelo prejuízo causado pela violação dos direitos do consumidor.



Litígio no processo principal e questões prejudiciais

11 A Pohotovosť concedeu um crédito ao consumo a M. Vašuta. Por decisão de 9 de dezembro de 2010, o Stálý rozhodcovský súd (Tribunal permanente arbitral), instou com M. Vašuta para que pagasse um determinado montante à Pohotovosť.

12 A Pohotovosť apresentou um pedido de execução dessa decisão arbitral que transitou em julgado e adquiriu força executiva. Em 25 de março de 2011, o funcionário judicial mandatado pela Pohotovosť apresentou no Okresný súd Svidník (Tribunal Regional de Svidník) um pedido de autorização para execução da referida decisão arbitral. Por decisão de 29 de junho de 2011, esse pedido foi indeferido na parte em que dizia respeito ao pagamento de juros de mora e às despesas relativas a essa cobrança. No entanto, o referido órgão jurisdicional deferiu o pedido de execução da mesma decisão em relação a outros credores.

13 Em 9 de setembro de 2011, a Združenie na ochranu občana spotrebiteľa HOOS (Associação de Defesa dos Consumidores HOOS, a seguir «Združenie HOOS») requereu a intervenção no processo de execução com base no artigo 93.º, n.º 2, do Código de Processo Civil. Quanto ao mérito, invocou uma falta de imparcialidade do funcionário judicial mandatado, ao alegar nomeadamente que este último tinha mantido anteriormente uma relação laboral com a Pohotovosť. Ora, em conformidade com a jurisprudência do Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional da República Eslovaca), o facto de esse funcionário judicial ter trabalhado para a Pohotovosť é incompatível com o dever de imparcialidade do funcionário judicial. Por outro lado, a Združenie HOOS pediu a suspensão do processo de execução na sua totalidade.

14 Num articulado de 27 de março de 2012, a Pohotovosť pediu que fosse declarada a inadmissibilidade da intervenção da Združenie HOOS perante o órgão jurisdicional de reenvio pelo facto de o Código de Processo Executivo não prever expressamente a possibilidade dessa intervenção.

15 Por despacho de 24 de maio de 2012, o Okresný súd Svidník declarou inadmissível o pedido de intervenção no processo de execução da Združenie HOOS e indeferiu o pedido de suspensão desse processo.

16 Em 18 de junho de 2012, a Združenie HOOS interpôs um recurso desse despacho. Alegou, por um lado, que M. Vašuta não tinha sido convenientemente informado. Por outro lado, o referido órgão jurisdicional não tinha aplicado oficiosamente a favor de M. Vašuta normas que conferissem uma proteção suficiente no que respeita a uma cláusula compromissória abusiva e não tinha retirado conclusões jurídicas da falta de indicação da taxa anual efetiva global no contrato de crédito ao consumo. Em seu entender, o mesmo órgão jurisdicional não tinha aplicado corretamente a jurisprudência resultante, nomeadamente, do acórdão de 6 de outubro de 2009, Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, Colet., p. I-9579), e do despacho de 16 de novembro de 2010, Pohotovosť (C-76/10, Colet., p. I-11557).

17 Resulta das observações escritas apresentadas no Tribunal de Justiça que, num acórdão de 10 de outubro de 2012, o Najvyšší súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo da República Eslovaca) declarou que a intervenção de uma associação de defesa dos consumidores não era admissível num processo de execução contra um consumidor uma vez que não se trata de um processo litigioso, mas de um processo destinado a obter a execução de uma decisão quanto ao mérito definitiva e vinculativa para o devedor. Além disso, o Ústavný súd Slovenskej republiky adotou uma abordagem semelhante num acórdão de 15 de janeiro de 2013.

18 O órgão jurisdicional de reenvio considera que a interpretação pelo Tribunal de Justiça da Diretiva 93/13 pode ser determinante para a resolução do litígio no processo principal.



19 Nestas condições, o Okresný súd Svidník decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Devem os artigos 6.º, n.º 1, 7.º, n.º 1, e 8.º da Diretiva 93/13[...], [lidos] em conjugação com o disposto nos artigos [38.º e 47.º da Carta], ser interpretados no sentido de que obstam a uma disposição do direito nacional, como o artigo 37.º, n.ºs 1 e 3, do Código de Processo Executivo, que não permite a uma associação de defesa dos consumidores intervir na ação executiva?

2) No caso de a resposta à primeira questão ser no sentido de que a referida disposição não é contrária ao direito [da União], devem as disposições do artigo 37.º, n.ºs 1 e 3, do Código de Processo Executivo ser interpretadas no sentido de que não obstam a que um tribunal nacional, com base nos artigos 6.º, n.º 1, 7.º, n.º 1, e 8.º [da referida diretiva], reconheça a uma associação de defesa dos consumidores a qualidade de interveniente na ação executiva?»

Quanto aos pedidos apresentados pela Pohotovosť após o encerramento da fase oral do processo

20 Por requerimento de 31 de janeiro de 2014, entrado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de fevereiro seguinte, a Pohotovosť pediu, na sequência das conclusões do advogado-geral apresentadas em 12 de dezembro de 2013, com base no artigo 83.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a reabertura da fase oral do processo invocando a insuficiência de informações relativa a um facto novo suscetível de exercer uma influência decisiva na decisão do Tribunal de Justiça. Além disso, a Pohotovosť pediu ao Tribunal de Justiça que ouvisse, no âmbito do presente processo prejudicial, a parte num processo contencioso pendente no Okresný súd Bardejov (Tribunal Regional de Bardejov) por conta da qual a Združenie HOOS interpôs, segundo a Pohotovosť, um recurso baseado em fundamentos e argumentos juridicamente errados.

21 Em primeiro lugar, há que recordar que o Tribunal de Justiça pode, oficiosamente ou sob proposta do advogado-geral, ou ainda a pedido das partes, ordenar a reabertura da fase oral do processo, ao abrigo do artigo 83.º do Regulamento de Processo, se considerar que não está suficientemente esclarecido ou que o processo deve ser decidido com base num argumento que não foi debatido entre as partes (acórdão de 12 de dezembro de 2013, Carratù, C-361/12, n.º 18 e jurisprudência referida).

22 Em segundo lugar, por força do artigo 252.º, segundo parágrafo, TFUE, ao advogado-geral cabe apresentar publicamente, com toda a imparcialidade e independência, conclusões fundamentadas sobre as causas que, em conformidade com o Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, requeiram a sua intervenção. No exercício dessa missão, é-lhe permitido, sendo esse o caso, analisar um pedido de decisão prejudicial, reinserindo-o num contexto mais amplo do que o estritamente definido pelo órgão jurisdicional de reenvio ou pelas partes no processo principal. Uma vez que o Tribunal de Justiça não está vinculado pelas conclusões do advogado-geral nem pela fundamentação em que as mesmas se baseiam, não é indispensável reabrir a fase oral do processo, em conformidade com o disposto no artigo 83.º do Regulamento de Processo, sempre que o advogado-geral suscite uma questão de direito que não foi objeto de debate entre as partes (acórdão Carratù, já referido, n.º 19 e jurisprudência referida).

23 No caso em apreço, por um lado, o processo não necessita de ser decidido com base em argumentos que não foram debatidos entre as partes. Por outro lado, no que diz respeito ao pedido da Pohotovosť para que uma pessoa, que é parte num processo pendente perante um órgão jurisdicional nacional diferente do processo principal, seja ouvida pelo Tribunal de Justiça no âmbito do presente processo prejudicial, há que recordar que o processo previsto no artigo 267.º TFUE é um processo de cooperação entre o juiz nacional e o juiz da União e que as partes no



litígio no processo principal são, como resulta do artigo 97.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as determinadas como tal pelo órgão jurisdicional de reenvio, em conformidade com as normas processuais nacionais. Ora, no caso em apreço, a pessoa em questão não foi identificada como parte no litígio no processo principal pelo órgão jurisdicional de reenvio (v., neste sentido, despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 23 de março de 2007, Cedilac, C-368/06, n.º 6).

24 Nestas condições, ouvido o advogado-geral, há que indeferir os pedidos da Pohotovost'.

Quanto à admissibilidade do reenvio prejudicial

25 Nas suas observações escritas apresentadas ao abrigo do artigo 23.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, a Pohotovost' informou o Tribunal de Justiça, nomeadamente, de que, em 14 de novembro de 2012, tinha apresentado ao órgão jurisdicional de reenvio um articulado em que declarou que pretendia desistir, na totalidade, do seu pedido de execução e lhe tinha pedido para pôr termo ao processo. Em seu entender, o órgão jurisdicional de reenvio está obrigado a pronunciar-se quanto a essa desistência arquivando o processo de execução. De qualquer modo, uma vez que a instância se tinha extinguido no processo principal, o Tribunal de Justiça deve declarar inadmissível o presente pedido de decisão prejudicial.

26 Instado pelo Tribunal de Justiça para que confirmasse, à luz da desistência assim anunciada, ainda tinha de se pronunciar sobre o litígio no âmbito do qual tinha inicialmente apresentado o seu pedido de decisão prejudicial e se, nessa perspetiva, mantinha este pedido, o Okresný súd Svidník respondeu, por cartas que deram entrada no Tribunal de Justiça em 8 de julho e 10 de setembro de 2013, que a Pohotovost' lhe tinha apresentado, em 27 de dezembro de 2012, um pedido destinado à suspensão do processo de execução da decisão arbitral. O órgão jurisdicional de reenvio indicou igualmente que os autos do processo principal se encontravam agora no Krajský súd v Prešove (Tribunal Regional de Prešov) uma vez que este último tinha sido chamado a pronunciar-se sobre um recurso interposto pela Pohotovost' contra a decisão de reenvio prejudicial. Contudo, o Okresný súd Svidník indicou que o processo principal ainda estava nele pendente e que, por esta razão, mantinha o seu pedido de decisão prejudicial.

27 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, as questões relativas à interpretação do direito da União colocadas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que o mesmo define sob a sua responsabilidade, e cuja exatidão não cabe ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar-se a responder a uma questão submetida à sua apreciação por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não disponha dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe foram submetidas (v., neste sentido, acórdão de 7 de junho de 2007, van der Weerd e o., C-222/05 a C-225/05, Colet., p. I-4233, n.º 22 e jurisprudência referida).

28 No entanto, resulta simultaneamente dos termos e da economia do artigo 267.º TFUE que o processo de reenvio prejudicial pressupõe que um litígio esteja efetivamente pendente perante os órgãos jurisdicionais nacionais, no âmbito do qual são chamados a proferir uma decisão suscetível de tomar em consideração o acórdão prejudicial (v., neste sentido, acórdãos de 15 de junho de 1995, Zabala Erasun e o., C-422/93 a C-424/93, Colet., p. I-1567, n.º 28; de 12 de março de 1998, Djabali, C-314/96, Colet., p. I-1149, n.º 18; e de 20 de janeiro de 2005, García Blanco, C-225/02, Colet., p. I-523, n.º 27).



29 Com efeito, a justificação do reenvio prejudicial não é a formulação de opiniões de natureza consultiva sobre questões gerais ou hipotéticas, mas sim a necessidade inerente à resolução efetiva de um litígio (v. acórdãos de 16 de dezembro de 1981, Foglia, 244/80, Recueil, p. 3045, n.º 18; de 25 de março de 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi e o., C-480/00 a C-482/00, C-484/00, C-489/00 a C-491/00 e C-497/00 a C-499/00, Colet., p. I-2943, n.º 72; e García Blanco, já referido, n.º 28).

30 No presente processo, há que salientar que o órgão jurisdicional de reenvio, interrogado pelo Tribunal de Justiça, indicou que o processo que lhe tinha sido submetido ainda estava pendente. Ora, na medida em que o processo instituído pelo artigo 267.º TFUE é um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, graças ao qual o primeiro fornece aos segundos os elementos de interpretação do direito da União que lhes são necessários para a resolução do litígio que lhes foi submetido (v., designadamente, acórdãos de 16 de julho de 1992, Meilicke, C-83/91, Colet., p. I-4871, n.º 22, e de 24 de março de 2009, Danske Slagterier, C-445/06, Colet., p. I-2119, n.º 65), tal indicação de um órgão jurisdicional nacional vincula o Tribunal de Justiça e não pode, em princípio, ser posta em causa pelas partes no processo principal.

31 No que se refere à circunstância de ter sido interposto um recurso contra a decisão de reenvio, há que recordar que, em conformidade com o artigo 267.º TFUE, a apreciação da pertinência e da necessidade da questão prejudicial é, em princípio, da inteira responsabilidade do órgão jurisdicional que ordena o reenvio prejudicial, sob reserva da verificação, limitada, levada a cabo pelo Tribunal de Justiça em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 27 do presente acórdão. Assim, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio retirar as consequências de uma eventual decisão proferida em sede de recurso da decisão que ordena o reenvio prejudicial e, em particular, determinar se deve manter, alterar ou retirar o seu pedido de decisão prejudicial (v. acórdão de 16 de dezembro de 2008, Cartesio, C-210/06, Colet., p. I-9641, n.º 96).

32 Daqui decorre que, numa situação como a do processo principal, o Tribunal de Justiça deve, igualmente num propósito de clareza e no interesse da segurança jurídica, ater-se à decisão que ordenou o reenvio prejudicial, a qual deve produzir os seus efeitos enquanto não for anulada ou alterada pelo órgão jurisdicional que a proferiu, uma vez que apenas este último órgão jurisdicional pode decidir dessa anulação ou dessa alteração (v. acórdão Cartesio, já referido, n.º 97).

33 Só quando o órgão jurisdicional de recurso decidir, segundo as normas de direito processual nacional aplicáveis, anular a recusa do órgão jurisdicional de reenvio de ter em conta a desistência da recorrente no processo principal e ordenar a retirada do pedido de decisão prejudicial apresentado por esse órgão jurisdicional é que o Tribunal de Justiça pode considerar retirar as consequências da decisão do órgão jurisdicional de recurso arquivando eventualmente o processo e eliminando-o do registo do Tribunal de Justiça depois de ter recolhido, se for caso disso, as observações do órgão jurisdicional de reenvio a este respeito (v., neste sentido, despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 25 de setembro de 2013, BNP Paribas Personal Finance e Facet, C-564/12, n.ºs 1 a 5).

34 No entanto, impõe-se observar que, no presente processo, o Tribunal de Justiça não foi informado pelo órgão jurisdicional de reenvio ou por qualquer outro órgão jurisdicional, na aceção do artigo 267.º TFUE, de uma decisão do Krajský súd v Prešove nesse sentido.

35 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder ao pedido de decisão prejudicial.



Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

36 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se a Diretiva 93/13, nomeadamente os seus artigos 6.º, n.º 1, 7.º, n.º 1, e 8.º, lidos em conjugação com os artigos 38.º e 47.º da Carta, deve ser interpretada no sentido de que obsta a uma regulamentação nacional em aplicação da qual, num processo de execução de uma decisão arbitral definitiva instaurado contra um consumidor, não é admitida a intervenção de uma associação de defesa dos consumidores em apoio desse consumidor.

37 A este respeito, resulta da decisão de reenvio que, no processo principal, a Združenie HOOS pretende ser admitida a intervir no processo de execução da Pohotovost' contra M. Vašuta, nomeadamente porque considera que, mediante a sua decisão de suspender o processo de execução da decisão arbitral apenas para uma parte do crédito e de autorizar essa execução para o restante, o Okresný súd Svidník não concedeu oficiosamente ao consumidor uma proteção suficiente em face de uma cláusula compromissória abusiva, e não retirou conclusões jurídicas da falta de indicação da taxa anual efetiva global no contrato de crédito ao consumo. Em seu entender, esta última decisão não está em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça resultante, nomeadamente, do despacho Pohotovost', já referido.

38 Afigura-se também que, em aplicação do artigo 93.º, n.º 2, do Código de Processo Civil eslovaco, uma associação de defesa dos consumidores pode ser admitida como interveniente num litígio quanto ao mérito que envolva um consumidor. Em contrapartida, nos processos de execução relativos a um consumidor, quer se trate da execução de uma decisão de um órgão jurisdicional nacional ou de uma decisão arbitral definitiva, como a que está em causa no processo principal, o Código de Processo Executivo não permite, em conformidade com a jurisprudência do Najvyšší súd Slovenskej republiky e do Ústavný súd Slovenskej republiky, a intervenção de uma associação dessa natureza.

39 Segundo jurisprudência constante, o sistema de proteção instituído pela Diretiva 93/13 assenta na ideia de que o consumidor se encontra numa situação de inferioridade relativamente ao profissional, no que respeita tanto ao poder de negociação como ao nível de informação, situação esta que o leva a aderir às condições redigidas previamente pelo profissional, sem poder influenciar o conteúdo destas (acórdãos de 27 de junho de 2000, Océano Grupo Editorial e Salvat Editores, C-240/98 a C-244/98, Colet., p. I-4941, n.º 25; de 26 de outubro de 2006, Mostaza Claro, C-168/05, Colet., p. I-10421, n.º 25; e despacho Pohotovost', já referido, n.º 37).

40 A fim de assegurar a proteção prosseguida pela referida diretiva, o Tribunal de Justiça salientou reiteradamente que esta situação de desequilíbrio só pode ser compensada com uma intervenção positiva, exterior às partes no contrato (acórdãos, já referidos, Océano Grupo Editorial e Salvat Editores, n.º 27; Mostaza Claro, n.º 26; e Asturcom Telecomunicaciones, n.º 31; e despacho Pohotovost', já referido, n.º 39).

41 A este respeito, a faculdade de o juiz apreciar oficiosamente o caráter abusivo de uma cláusula constitui um meio adequado para, simultaneamente, atingir o resultado fixado no artigo 6.º da Diretiva 93/13, isto é, impedir que um consumidor individual fique vinculado a uma cláusula abusiva, e contribuir para a realização do objetivo visado no artigo 7.º dessa diretiva, uma vez que tal apreciação pode ter um efeito dissuasor que contribua para pôr termo à utilização de cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores por um profissional (acórdãos de 21 de novembro de 2002, Cofidis, C-473/00, Colet., p. I-10875, n.º 32; Mostaza Claro, já referido, n.º 27; e despacho Pohotovost', já referido, n.º 41).



42 Como salientou o advogado-geral, nomeadamente nos n.ºs 55 e 56 das suas conclusões, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que cabe ao juiz nacional chamado a conhecer, como no processo principal, de um processo de execução de uma decisão arbitral definitiva proceder a uma intervenção positiva, exterior às partes no contrato, prevista pela referida diretiva a fim de compensar a situação de desequilíbrio existente entre o consumidor e o profissional. Com efeito, desde que disponha dos elementos de direito e de facto necessários, esse juiz deve proceder oficiosamente a um controlo do caráter abusivo das cláusulas contratuais em que se baseia o crédito reconhecido nessa decisão quando, nos termos das normas processuais internas, está obrigado a apreciar oficiosamente, no âmbito de um processo de execução semelhante, se uma cláusula arbitral é contrária às regras nacionais de ordem pública (v., neste sentido, acórdãos de 4 de junho de 2009, Pannon GSM, C-243/08, Colet., p. I-4713, n.º 32; e Asturcom Telecomunicaciones, já referido, n.º 53; e despacho Pohotovost', já referido, n.º 51).

43 No que se refere ao papel que as associações de defesa dos consumidores podem desempenhar, há que salientar que o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 93/13 obriga os Estados-Membros a assegurar que existam meios adequados e eficazes para pôr termo à utilização de cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (acórdão de 26 de abril de 2012, Invitel, C-472/10, n.º 35). A este respeito, resulta do artigo 7.º, n.º 2, desta diretiva que esses meios incluem a possibilidade de as pessoas ou as organizações que tenham um interesse legítimo em proteger os consumidores recorrerem aos tribunais para que estes determinem se as cláusulas, redigidas com vista a uma utilização generalizada, têm ou não um caráter abusivo e, se necessário, obterem a sua proibição (v. acórdãos de 24 de janeiro de 2002, Comissão/Itália, C-372/99, Colet., p. I-819, n.º 14, e Invitel, já referido, n.º 36).

44 A natureza preventiva e o objetivo dissuasor das ações inibitórias, bem como a sua independência em relação a qualquer conflito individual concreto, implicam que tais ações possam ser intentadas mesmo quando as cláusulas cuja proibição é pedida não tenham sido utilizadas em contratos determinados (v. acórdãos, já referidos, Comissão/Itália, n.º 15, e Invitel, n.º 37).

45 No entanto, como salientou o advogado-geral no n.º 62 das suas conclusões, há que observar que nem a Diretiva 93/13 nem as que lhe sucederam, que completam o regime regulamentar da proteção dos consumidores, contêm quaisquer disposições que regulem o papel que pode ou deve ser atribuído às associações de defesa dos consumidores no âmbito de litígios individuais que envolvem um consumidor. Deste modo, a Diretiva 93/13 não regula a questão de saber se essas associações devem ser admitidas como intervenientes em apoio dos consumidores no âmbito desses litígios individuais.

46 Daqui resulta que, na falta de regulamentação da União no que diz respeito à possibilidade de as associações de defesa dos consumidores intervirem em litígios individuais que envolvem consumidores, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro estabelecer essas regras, por força do princípio da autonomia processual, desde que, contudo, não sejam menos favoráveis do que as que regulam situações semelhantes sujeitas ao direito interno (princípio da equivalência) e que não tornem impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União (princípio da efetividade).

47 Em primeiro lugar, no que diz respeito ao princípio da equivalência, este exige que a norma nacional em causa se aplica indiferentemente às ações baseadas em violação do direito da União e às baseadas em violação do direito interno com um objeto e uma causa semelhantes (v., designadamente, acórdão de 29 de outubro de 2009, Pontin, C-63/08, Colet., p. I-10467, n.º 45).

48 Para verificar se o referido princípio é respeitado no processo submetido à apreciação do órgão jurisdicional de reenvio, cabe a este último, que é o único a ter um conhecimento direto das modalidades processuais das ações na sua ordem jurídica interna, examinar tanto o objeto como



os elementos essenciais das ações alegadamente semelhantes de natureza interna. Todavia, tendo em vista a apreciação que o referido órgão jurisdicional deverá efetuar, o Tribunal de Justiça pode fornecer-lhe determinados elementos relativos à interpretação do direito da União.

49 A este respeito, como salientou o advogado-geral no n.º 73 das suas conclusões, resulta da decisão de reenvio que o artigo 37.º, n.º 1, do Código de Processo Executivo não permite a intervenção de nenhum terceiro em qualquer processo de execução de uma decisão de um órgão jurisdicional nacional ou de uma decisão arbitral definitiva, independentemente de essa intervenção se basear na violação do direito da União ou na violação do direito interno.

50 Nestas circunstâncias, não se pode considerar que essa regulamentação viole o princípio da equivalência quando não prevê a possibilidade de admitir a intervenção de uma associação de defesa dos consumidores num processo de execução de uma decisão arbitral definitiva, como a que está em causa no processo principal.

51 Em segundo lugar, no que diz respeito ao princípio da efetividade, há que recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que cada caso em que se coloque a questão de saber se uma disposição processual nacional torna impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito da União deve ser analisado tendo em conta o lugar que essa disposição ocupa no processo, visto como um todo, na tramitação deste e nas suas particularidades, perante as várias instâncias nacionais. Nesta perspetiva, há que tomar em consideração, se necessário, os princípios que estão na base do sistema jurisdicional nacional, como a proteção dos direitos de defesa, o princípio da segurança jurídica e a correta tramitação do processo (v. acórdão de 5 de dezembro de 2013, Asociación de Consumidores Independientes de Castilla y León, C-413/12, n.º 34 e jurisprudência referida).

52 A este respeito, o artigo 38.º da Carta dispõe que as políticas da União devem assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores. Este imperativo vale para a aplicação da Diretiva 93/13. No entanto, na falta de disposição desta diretiva que preveja o direito de as associações de defesa dos consumidores intervirem nos litígios individuais que envolvem consumidores, o artigo 38.º da Carta, por si, não pode impor uma interpretação da referida diretiva no sentido do reconhecimento desse direito.

53 Esta constatação pode também ser efetuada no que respeita ao disposto no artigo 47.º da Carta relativo ao direito à ação e a um tribunal imparcial, que implica a concessão de assistência judiciária a quem não disponha de recursos suficientes, se essa assistência for necessária para garantir a efetividade do acesso à justiça. Na medida em que a mesma diretiva impõe, nos litígios que envolvem um profissional e um consumidor, uma intervenção positiva, exterior às partes no contrato, do juiz nacional chamado a pronunciar-se sobre esses litígios, não se pode, em qualquer caso, considerar que a recusa de admitir a intervenção de uma associação em apoio de um determinado consumidor constitui uma violação do direito a uma ação perante um tribunal, desse consumidor, como garantido por esse artigo. Por outro lado, a intervenção de uma associação de defesa dos consumidores também não pode ser equiparada à assistência judiciária que deve ser concedida, em certos casos, por força do referido artigo, a quem não disponha de recursos suficientes.

54 No que diz respeito à possibilidade de uma associação de defesa dos consumidores invocar neste contexto o mesmo artigo, há que salientar que a recusa de admitir essa intervenção num processo que envolve um consumidor não afeta o direito da referida associação a uma ação perante um tribunal para a defesa dos direitos que lhe são reconhecidos na qualidade de associação desse tipo, que consiste, nomeadamente, nos seus direitos de ação coletiva previstos no artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 93/13.



55 Além disso, há que acrescentar que, nos termos da regulamentação nacional em causa no processo principal, uma associação pode representar diretamente esse consumidor em qualquer processo, incluindo o de execução, mediante um mandato conferido por este último.

56 Resulta do exposto que, não tendo previsto a possibilidade de uma associação de defesa dos consumidores intervir num processo de execução de uma decisão judicial ou de uma decisão arbitral definitiva, uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal não viola o princípio da efetividade.

57 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que a Diretiva 93/13, nomeadamente os seus artigos 6.º, n.º 1, 7.º, n.º 1, e 8.º, lidos em conjugação com os artigos 38.º e 47.º da Carta, deve ser interpretada no sentido de que não obsta a uma regulamentação nacional em aplicação da qual, num processo de execução de uma decisão arbitral definitiva instaurado contra um consumidor, não é admitida a intervenção de uma associação de defesa dos consumidores em apoio desse consumidor.

Quanto à segunda questão

58 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 37.º, n.ºs 1 e 3, do Código de Processo Executivo deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que um juiz nacional, com base nos artigos 6.º, n.º 1, 7.º, n.º 1, e 8.º da Diretiva 93/13, reconheça a uma associação de defesa dos consumidores a qualidade de parte interveniente num processo de execução de uma decisão arbitral definitiva.

59 Na verdade, com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio questiona o Tribunal de Justiça quanto à interpretação que pode ser dada ao seu direito nacional.

60 Ora, não cabe ao Tribunal de Justiça, no âmbito de um processo prejudicial, interpretar as disposições legislativas ou regulamentares nacionais (v. acórdãos de 9 de setembro de 2003, Jaeger, C-151/02, Colet., p. I-8389, n.º 43, e de 23 de março de 2006, Enirisorse, C-237/04, Colet., p. I-2843, n.º 24 e jurisprudência referida).

61 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que declarar a segunda questão inadmissível.

Quanto às despesas

62 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 (Terceira Secção) declara:

A Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores, nomeadamente os seus artigos 6.º, n.º 1, 7.º, n.º 1, e 8.º, lidos em conjugação com os artigos 38.º e 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve ser interpretada no sentido de que não obsta a uma regulamentação nacional em aplicação da qual, num processo de execução de uma decisão arbitral definitiva instaurado contra um consumidor, não é admitida a intervenção de uma associação de defesa dos consumidores em apoio desse consumidor.

Assinaturas»



Ano de 2011:

- **Acórdão do Tribunal Geral (Sexta Secção) de 12 de Outubro de 2011, processo T-224/10, EU:T:2011:588 (Association belge des consommateurs test-achats ASBL contra Comissão Europeia.) - Concorrência - Concentrações - Mercado belga da energia - Decisão que declara uma concentração compatível com o mercado comum - Compromissos durante a primeira fase de análise - Decisão que recusa a remessa parcial da análise de uma concentração às autoridades nacionais - Recurso de anulação - Associação de consumidores - Interesse em agir - Não abertura do processo de controlo aprofundado - Direitos processuais – Inadmissibilidade:**

«Acórdão**Antecedentes do litígio**

1 A recorrente, a Association belge des consommateurs test-achats ASBL, é uma associação sem fins lucrativos que tem por principal objectivo proteger os interesses dos consumidores, nomeadamente na Bélgica. É independente das autoridades públicas e é financiada pelos seus membros através de cotizações. Com aproximadamente 350 000 membros individuais, é a maior associação de consumidores da Bélgica.

2 Em Junho de 2009, a recorrente soube que a Électricité de France (EDF) tinha anunciado a sua intenção de adquirir o controlo exclusivo da Segebel SA (a seguir «concentração em causa»), uma sociedade holding cujo único activo era uma participação de 51% na SPE SA, o segundo maior operador de eletricidade na Bélgica, a seguir ao operador histórico Electrabel SA, controlado pela GDF Suez SA. Ao tempo dos fatos, o Estado francês detinha 84,6% das ações da EDF. No que diz respeito à GDF Suez, este mesmo Estado detinha uma participação minoritária de 35,91%. Estas participações eram geridas pela Agence des participations de l'État (Agência das participações do Estado), por intermédio de duas direções distintas.

3 Em 23 de Junho de 2009, a recorrente enviou uma carta à Comissão das Comunidades Europeias para expressar as suas preocupações a propósito da concentração em causa (a seguir «carta de 23 de Junho de 2009»). Nessa ocasião, convidou a Comissão a analisar as consequências alegadamente nefastas para a concorrência decorrentes da presença do Estado francês na estrutura acionista da EDF e da GDF Suez, nomeadamente nos mercados do gás e da eletricidade belgas. Além disso, a recorrente indicou que, tendo a concentração em causa um impacto nos produtos ou nos serviços utilizados pelos consumidores finais, pretendia ser ouvida, nos termos do artigo 11.º, alínea c), do Regulamento (CE) n.º 802/2004 da Comissão, de 7 de Abril de 2004, de execução do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, relativo ao controlo das concentrações de empresas (JO L 133, p. 1).

4 Em 20 de Julho de 2009, a Comissão respondeu à recorrente que as suas observações formuladas no âmbito da análise da concentração em causa seriam tomadas em conta uma vez que esta ia ser considerada uma concentração de dimensão comunitária.

5 Em 23 de Setembro de 2009, a EDF notificou à Comissão a concentração em causa, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, de 20 de Janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas (JO L 24, p. 1). Em 30 de Setembro de 2009 foi publicado um aviso de notificação (a seguir «aviso de notificação») no Jornal Oficial da União Europeia (JO C 235, p. 26), por meio do qual os terceiros interessados foram convidados a apresentar as suas observações. A recorrente não reagiu a este aviso.

6 Em 14 de Outubro de 2009, a Autorité belge de concurrence, atendendo ao mercado belga da eletricidade, apresentou à Comissão um pedido de remessa parcial da concentração em causa



ao abrigo do artigo 9.º, n.º 3, alínea b), do Regulamento n.º 139/2004 (a seguir «pedido de remessa»).

7 A Comissão procedeu a uma análise da concentração em causa enviando questionários a clientes, concorrentes, fornecedores e associações profissionais bem como à Commission de régulation de l'électricité et du gaz belge (Comissão de regulação da eletricidade e do gás belga) (CREG). Por outro lado, os compromissos propostos pela EDF em 23 de Outubro de 2009 foram sujeitos ao teste de mercado no âmbito da consulta realizada a 20 partes diferentes, designadamente a certos produtores e fornecedores de eletricidade, à CREG e à Autorité belge de concurrence.

8 Em 12 de novembro de 2009, a Comissão adoptou, por um lado, a Decisão C (2009) 8954 (processo COMP/M.5549 – EDF/Segebel) (a seguir «decisão de recusa de remessa»), por meio da qual indeferiu o pedido de remessa parcial do referido processo formulado pelas autoridades competentes belgas e, por outro, a Decisão C (2009) 9059 (processo COMP/M.5549 – EDF/Segebel) (a seguir «decisão de autorização»), por meio da qual a Comissão declarou a concentração em causa compatível com o mercado comum. A decisão de autorização baseou-se no artigo 6.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, do Regulamento n.º 139/2004. Com efeito, na sequência dos compromissos propostos pela EDF, conforme alterados, a Comissão considerou que a concentração em causa já não suscitava dúvidas sérias quanto à sua compatibilidade com o mercado comum e podia assim ser autorizada no âmbito da fase do processo do controlo das concentrações regido pelas referidas disposições (a seguir «fase I»), sem dar início ao processo referido no artigo 6.º, n.º 1, alínea c), desse mesmo regulamento (a seguir «fase II»).

9 Na decisão de autorização, a Comissão considerou que só alguns mercados da eletricidade e do gás na Bélgica, em França e nos Países Baixos eram abrangidos pela concentração em causa. No que respeita aos mercados belgas, tratava-se, em primeiro lugar, do mercado de produção, do mercado grossista e do mercado de venda de eletricidade (considerandos 15 a 117), em segundo lugar, do mercado dos serviços de compensação e dos serviços auxiliares (considerandos 118 a 130) e, em terceiro lugar, do mercado de retalho do fornecimento aos pequenos e grandes clientes industriais (considerandos 131 a 152). Uma vez que só a SPE, mas não a EDF, estava activa no mercado do fornecimento da eletricidade e do gás a clientes residenciais, não se considerou que esse mercado estivesse em causa (considerandos 11 e 139).

10 Relativamente a eventuais efeitos unilaterais da concentração em causa, a decisão de autorização constata que, antes da operação notificada, a EDF tinha começado a desenvolver, na Bélgica, dois locais para aí construir unidades de produção por turbina a gás de ciclo combinado, sem que todavia tivessem já sido tomadas as decisões finais de investimento a este respeito, e tinha também procurado lançar vários projectos com o objectivo de ter acesso a uma capacidade de produção (considerandos 43 a 45). Uma vez que a EDF dispunha apenas de uma capacidade operacional limitada, que além disso estava vinculada a um contrato até 2015, não existia assim uma sobreposição significativa entre o mercado da produção e o mercado grossista quanto à capacidade actual de produção (considerando 62). No entanto, uma vez que a SPE já dirigia vários projectos de desenvolvimento da capacidade de produção, a decisão de autorização referia-se à existência de dúvidas sérias quanto aos incentivos da entidade resultante da concentração em causa para prosseguir o desenvolvimento dos dois locais acima referidos (considerandos 63 e 116); estas dúvidas foram dissipadas pelos compromissos propostos pela EDF, conforme alterados (considerandos 206 a 246).

11 Quanto a eventuais efeitos coordenados, a decisão de autorização toma em consideração, designadamente, os argumentos suscitados pela Autorité belge de concurrence relativos ao facto de que a participação do Estado francês na EDF e na GDF Suez criaria um risco de coordenação



entre esta última e a entidade resultante da concentração em causa. Chega, no entanto, à conclusão de que a EDF pode ser considerada uma empresa dotada de um poder de decisão autónomo relativamente à GDF Suez e, por isso, uma concorrente real desta (considerandos 89 a 99).

12 Na decisão de recusa de remessa, baseando-se numa apreciação concorrencial análoga à da decisão de autorização, a Comissão verifica que os requisitos de remessa enunciados no artigo 9.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 139/2004 estão preenchidos. Todavia, a Comissão considera que é a autoridade que está melhor colocada para analisar a concentração em causa, uma vez que, em primeiro lugar, desenvolveu no decurso dos últimos anos uma experiência considerável nos mercados belgas da eletricidade e, em segundo lugar, as preocupações relativas à concorrência evidenciadas pela Autorité belge de concurrence ultrapassam os mercados belgas e carecem, por isso, de uma análise transnacional para a qual a referida autoridade não dispõe de meios de inquérito suficientes. Por outro lado, a remessa implicaria o risco de que a concentração em causa tivesse de ser aprovada sem possibilidade de impor condições, devido à aplicação do direito belga da concorrência (considerandos 260 a 263).

Tramitação processual e pedidos das partes

13 A recorrente interpôs o presente recurso por meio da petição entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 17 de maio de 2010.

14 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 10 de setembro de 2010, a EDF pediu para intervir em apoio dos pedidos da Comissão. O pedido de intervenção foi notificado às partes, em conformidade com o artigo 116.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, que não formularam objecções.

15 Por despacho de 17 de novembro de 2010, o presidente da Sexta Secção do Tribunal Geral deferiu esse pedido de intervenção.

16 Em 6 de Janeiro de 2011, a interveniente apresentou as suas alegações sobre as quais a recorrente apresentou as respectivas observações escritas no prazo concedido, ao passo que a Comissão renunciou a essa possibilidade.

17 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Sexta Secção) decidiu dar início à fase oral do processo.

18 Por carta de 25 de março de 2011, a título das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo, o Tribunal Geral convidou a Comissão a apresentar determinados documentos e colocou-lhe questões convidando-a a responder-lhe por escrito. A Comissão cumpriu estas medidas de organização do processo nos prazos concedidos.

19 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões orais colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 11 de maio de 2011.

20 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

- anular a decisão de autorização e a decisão de recusa de remessa;
- condenar a Comissão e a interveniente nas despesas.

21 A Comissão e a interveniente concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

- negar provimento ao recurso;
- condenar a recorrente nas despesas.



Questão de direito

22 Em apoio do seu recurso que tem por objeto a decisão de autorização, a recorrente suscita três fundamentos relativos, o primeiro, à violação do dever de fundamentação, à violação do artigo 6.º, n.º 2, do Regulamento n.º 139/2004 e a um erro manifesto de apreciação no que diz respeito às relações estruturais entre a EDF e a GDF Suez, o segundo, à violação desta mesma disposição por ter sido negado à recorrente o direito de participar no processo e, o terceiro, à violação da referida disposição bem como a um erro manifesto de apreciação resultante da não abertura da fase II.

23 No que respeita à decisão de recusa de remessa, a recorrente invoca, em substância, um fundamento relativo à violação do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 139/2004.

24 Sem suscitar uma questão prévia por acto separado ao abrigo do artigo 114.º do Regulamento de Processo, a Comissão argui a inadmissibilidade do presente recurso por este ter por objeto a anulação tanto da decisão de autorização como da decisão de recusa de remessa.

Quanto ao pedido de anulação da decisão de autorização

25 A Comissão alega que a recorrente não tem legitimidade para agir contra a decisão de autorização, que não lhe diz respeito nem direta mente nem individualmente.

26 Segundo a Comissão, a recorrente, para além de não preencher os requisitos de admissibilidade definidos na jurisprudência resultante do acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de julho de 1963, *Plaumann/Comissão* (25/62, Colect. 1962-1964, p. 281), não pertence à categoria de pessoas referidas no artigo 18.º, n.º 4, do Regulamento n.º 139/2004 que podem ser ouvidas pela Comissão e que devem inclusivamente sê-lo se formularem um pedido nesse sentido. Assim, a recorrente não dispõe de direitos processuais que a Comissão violou pelo facto de não ter dado início à fase II, sendo que esta, em qualquer caso, não permite que os terceiros tenham um grau de participação no processo mais elevado do que o previsto no âmbito da fase I.

Observações preliminares

27 Há que recordar que, segundo o artigo 263.º, quarto parágrafo, CE, uma pessoa singular ou coletiva só pode interpor recurso de uma decisão dirigida a outra pessoa se essa decisão lhe disser direta e individualmente respeito. Todavia, decorre da jurisprudência que, relativamente às decisões da Comissão respeitantes à compatibilidade de uma concentração com o mercado comum, a legitimidade processual dos terceiros interessados numa concentração deve ser apreciada de forma diferente consoante estes, por um lado, invoquem vícios que afectam a substância dessas decisões (a seguir «primeira categoria») ou, por outro, aleguem que a Comissão violou direitos processuais que lhes são conferidos pelos atos do direito da União Europeia que regem o controlo das concentrações (a seguir «segunda categoria»).

28 Relativamente à primeira categoria, a simples circunstância de uma decisão ser susceptível de exercer influência na situação jurídica de um recorrente não basta para considerar que este dispõe de legitimidade (acórdãos do Tribunal Geral de 27 de abril de 1995, *CCE de la Société générale des grandes sources e o./Comissão*, T-96/92, Colect., p. II-1213, n.º 26, e *CCE de Vittel e o./Comissão*, T-12/93, Colect., p. II-1247, n.º 36). No que se refere mais especificamente à afetação individual, é necessário, segundo a fórmula decorrente do acórdão *Plaumann/Comissão*, já referido (Colect., p. 284), que a decisão em causa afecte esse recorrente devido a certas qualidades que lhe são próprias ou a uma situação de facto que o caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e o individualiza de maneira análoga à maneira como um destinatário seria individualizado.



29 Relativamente à segunda categoria, regra geral, quando um regulamento concede direitos processuais a terceiros, estes devem dispor de um meio processual destinado a proteger os seus legítimos interesses. No que toca mais em especial ao contencioso das pessoas singulares ou coletivas, deve salientar-se, em especial, que o direito de determinados terceiros serem regularmente ouvidos, a seu pedido, durante o processo administrativo na Comissão, só pode, em princípio, ser confirmado pelo órgão jurisdicional da União na fase da fiscalização da legalidade da decisão final adoptada pela Comissão. Assim, mesmo quando esta decisão, na sua substância, não diga individual e/ou directamente respeito ao recorrente, deve no entanto ser-lhe reconhecida legitimidade para agir contra a referida decisão com o objectivo preciso de se verificar se as garantias processuais que podia invocar foram ignoradas. Só se o Tribunal Geral declarar que se verificou uma violação de tais garantias, susceptível de prejudicar o direito de o recorrente manifestar de modo útil a sua posição durante o processo administrativo, caso o tenha solicitado, é que lhe compete anular essa decisão por violação das formalidades essenciais. Não existindo semelhante violação substancial dos direitos processuais do recorrente, o simples facto de este invocar, junto do órgão jurisdicional da União, a violação desses direitos durante o processo administrativo não pode ter como resultado a admissibilidade do recurso por este se basear em fundamentos assentes na violação de normas materiais (v., neste sentido e por analogia, acórdãos CCE de la Société générale des grandes sources e o./Comissão, já referido, n.º 46, e CCE de Vittel e o./Comissão, já referido, n.º 59).

30 Daqui resulta que um recurso interposto por um recorrente que não é abrangido pela primeira categoria pode ser julgado admissível apenas na parte em que tem como objectivo assegurar a protecção das garantias processuais que lhe são reconhecidas durante o processo administrativo, cabendo ao Tribunal Geral verificar, quanto ao mérito, se a decisão cuja anulação é requerida viola essas garantias (v., neste sentido, acórdãos CCE de la Société générale des grandes sources e o./Comissão, já referido, n.º 47, e CCE de Vittel e o./Comissão, já referido, n.º 60).

31 Além disso, importa observar que esta distinção recorda aquela que é frequentemente efectuada no contencioso relativo às regras do Tratado em matéria de auxílios de Estado, que também faz parte do direito da concorrência da União e que pode assim fornecer exemplos jurisprudenciais pertinentes, sem prejuízo das adaptações eventualmente necessárias aquando da transposição desses exemplos ao contencioso do controlo das concentrações. Segundo jurisprudência constante, quando um recorrente questionar a justeza da decisão por meio da qual a Comissão apreciou se um auxílio é compatível com o mercado interno, o simples facto de poder ser considerado «interessado», na aceção do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, e de ser assim beneficiário de determinadas garantias processuais não basta para que o recurso seja julgado admissível, antes devendo o recorrente demonstrar que tem um estatuto próprio na aceção da jurisprudência Plaumann/Comissão, já referido. Em contrapartida, quando a Comissão concluir, através de uma decisão adoptada com base no n.º 3 do mesmo artigo, que um auxílio é compatível com o mercado interno, os referidos interessados só podem conseguir que as suas garantias processuais sejam respeitadas se tiverem possibilidade de impugnar essa decisão perante o órgão jurisdicional da União. Por estes motivos, este julga admissível um recurso que tenha por objeto essa decisão, interposto por um interessado na aceção do artigo 108.º, n.º 2, TFUE, quando o autor desse recurso pretenda, através da interposição deste, salvaguardar os direitos processuais que lhe são conferidos por esta última disposição (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Julho de 2009, 3F/Comissão, C-319/07 P, Colect., p. I-5963, n.ºs 30, 31, e 34 e jurisprudência citada).



Quanto à admissibilidade do recurso que tem por objeto a decisão de autorização na parte em que visa impugnar a substância desta decisão

32 No presente caso, a recorrente não é abrangida pela primeira categoria referida no n.º 27 supra, uma vez que não preenche os requisitos previstos no acórdão Plaumann/Comissão, já referido, relativos à afetação individual.

33 Em primeiro lugar, as pessoas que a recorrente representa só são afectadas pela decisão de autorização devido à sua qualidade objetiva e abstrata de consumidores de energia, por os preços dos fornecimentos serem susceptíveis de aumentar devido à concentração da oferta provocada por esta decisão, pelo que todos os consumidores de eletricidade e de gás que residam no mercado geográfico em causa são afectados por esta do mesmo modo. Assim, a decisão de autorização não abrange as referidas pessoas em razão de determinadas qualidades que lhes são próprias ou de uma situação de facto que as individualiza de forma análoga àquela que individualizaria o destinatário desse acto. Uma vez que a decisão de autorização não diz individualmente respeito a estas pessoas, essa qualidade não pode ser reconhecida à recorrente, porquanto, na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, um acto que afecta os interesses gerais de uma categoria de particulares não diz individualmente respeito a uma associação constituída para promover os interesses coletivos dessa categoria (v., neste sentido, despacho do Tribunal Geral de 18 de setembro de 2006, Wirtschaftskammer Kärnten e best connect Ampere Strompool/Comissão, T-350/03, não publicado na Colectânea, n.ºs 29 a 31 e jurisprudência citada).

34 Em segundo lugar, no que respeita à possibilidade de a decisão de autorização dizer individualmente respeito à recorrente pelo facto de a decisão afectar os seus interesses próprios enquanto associação, importa constatar que estes, no âmbito de um processo que visa controlar uma concentração, consistem sobretudo em poder fazer valer o seu ponto de vista no decurso do processo que termina com a adopção de uma decisão por parte da Comissão sobre a compatibilidade dessa concentração com o mercado interno. Assim, essa afetação só é pertinente para a questão de saber se a recorrente é abrangida pela segunda categoria referida no n.º 27 supra.

35 Por conseguinte, o recurso que tem por objeto a decisão de autorização é inadmissível na parte em que visa contestar a substância desta.

Quanto à admissibilidade do recurso que tem por objeto a decisão de autorização na parte em que visa a salvaguarda dos direitos processuais da recorrente

36 No que respeita à questão de saber se a recorrente é abrangida pela segunda categoria, referida no n.º 27 supra, há que recordar que, nos termos do artigo 11.º, alínea c), segundo travessão, do Regulamento n.º 802/2004, as associações de consumidores beneficiam do direito a serem ouvidas em aplicação do artigo 18.º do Regulamento n.º 139/2004, no caso de a concentração dizer respeito a produtos ou serviços utilizados por consumidores finais. A última frase do n.º 4 deste artigo prevê que caso quaisquer pessoas singulares ou coletivas que comprovem ter um interesse suficiente solicitem à Comissão ser ouvidas, será dado deferimento ao respectivo pedido. Do mesmo modo, o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 802/2004 concede o direito de apresentarem o seu ponto de vista aos terceiros que solicitarem por escrito ser ouvidos, nos termos do segundo período do n.º 4 do artigo 18.º do Regulamento n.º 139/2004.

37 Daqui resulta que a recorrente, enquanto associação de consumidores que tem as características recordadas no n.º 1 supra, pode dispor de um direito processual, a saber, do direito a ser ouvida, no âmbito do processo administrativo da Comissão que visa o exame da concentração em causa, desde que sejam respeitadas duas condições: a primeira relativa ao facto de a concen-



tração dizer respeito a produtos ou serviços utilizados pelos consumidores finais; a segunda relativa ao facto de ter efectivamente apresentado um pedido escrito para ser ouvida pela Comissão durante o referido processo de análise.

38 Estando preenchidas estas condições, a recorrente pode impugnar a decisão de autorização por violação desse direito processual. A este respeito, deve observar-se que, nas suas alegações, a recorrente se referiu ao facto de que não teve direito de exprimir a sua posição durante o processo que correu na Comissão e de participar neste, uma vez que a decisão de autorização foi tomada sem que tivesse sido dado início à fase II. Além disso, na audiência, em resposta a questões do Tribunal, a recorrente sublinhou que os fundamentos invocados no seu recurso se prendem tanto com o mérito das decisões recorridas como com a violação dos seus direitos processuais.

39 Ora, é efectivamente verdade que, como a Comissão observa, as disposições aplicáveis ao controlo das concentrações não impõem que terceiros como a recorrente sejam ouvidos apenas durante a fase II, ainda que a violação do eventual direito a ser ouvido não decorra do facto de a decisão de autorização ter sido adoptada no final da fase I. Todavia, esta objecção da Comissão não tem nenhuma incidência na admissibilidade do pedido de anulação da referida decisão por violação dos direitos processuais da recorrente. Com efeito, é facto assente que esta última não foi ouvida, nem sequer durante a fase I. Assim, ainda que se admita que os direitos processuais da recorrente são idênticos em ambas as fases, esta pode em qualquer caso interpor recurso por meio do qual solicita ao Tribunal Geral que examine se estes direitos processuais foram violados, independentemente da fase processual no termo da qual a decisão de autorização foi tomada.

– Quanto à condição relativa aos consumidores finais

40 No que respeita à primeira condição referida no n.º 37 supra, cumpre recordar que o artigo 11.º, alínea c), segundo travessão, do Regulamento n.º 802/2004, embora preveja que as associações de consumidores só beneficiam do direito a serem ouvidas no caso de a concentração projectada dizer respeito a produtos ou serviços utilizados por consumidores finais, não impõe no entanto que o objeto dessa concentração projectada diga imediatamente respeito aos referidos produtos ou serviços.

41 Por outro lado, há que observar que a carta de 23 de junho de 2009 referia expressamente que, na opinião da recorrente, a concentração em causa afecta os interesses dos consumidores em termos de preço e de serviço e que, na sua resposta à referida carta, a Comissão não contradisse esta afirmação.

42 É certo que decorre da decisão de autorização que a Comissão considerou que os efeitos que decorrem para os consumidores da concentração em causa são apenas secundários. Com efeito, no considerando 139 da decisão de autorização, a Comissão concluiu que, relativamente ao mercado do fornecimento de eletricidade a retalho, a concentração em causa só implicava sobreposições horizontais no que respeita aos grandes e aos pequenos clientes industriais e comerciais relativamente aos mercados belgas do fornecimento de eletricidade, sem se referir ao fornecimento de eletricidade aos clientes residenciais. Em contrapartida, nos considerandos 151 e 152 desta decisão, a Comissão reconheceu que a concentração em causa era susceptível de ter efeitos nos diferentes mercados belgas de retalho, embora tenha considerado que se tratava de efeitos secundários que não suscitam dúvidas sérias quanto à compatibilidade da concentração em causa com o mercado comum. A existência destes efeitos secundários é igualmente referida no considerando 207 da decisão de autorização.

43 Ora, a natureza eventualmente secundária desses efeitos não tem por consequência privar a recorrente do direito a ser ouvida. Com efeito, a Comissão não pode interpretar o artigo 11.º,



alínea c), segundo travessão, do Regulamento n.º 802/2004 em termos restritivos, que limitem a aplicação desta disposição essencialmente aos casos em que uma concentração tem efeitos directos nos mercados que afectam os consumidores finais. Tanto assim é que, por um lado, o artigo 2.º, n.º 1, segundo parágrafo, alínea b), do Regulamento n.º 139/2004 prevê que, na apreciação de uma concentração, a Comissão deve ter em conta, designadamente, os interesses dos consumidores intermédios e finais. Por outro, por força do artigo 153.º, n.º 2, CE, cujo teor é em substância idêntico ao do artigo 12.º TFUE, as exigências da protecção dos consumidores devem ser tomadas em consideração na definição e na execução das demais políticas e ações da União. Por outro lado, o artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO 2007, C 303, p. 1) prevê que as políticas da União devem assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores.

44 Por fim, a Comissão não pode afastar o pedido de uma associação de consumidores que pede para ser ouvida na qualidade de terceiro que comprova ter um interesse suficiente numa concentração sem lhe dar a oportunidade de demonstrar em que medida os consumidores podem estar interessados nessa concentração (v., neste sentido e por analogia, acórdão do Tribunal Geral de 27 de janeiro de 2000, BEUC/Comissão T-256/97, Colect., p. II-101, n.º 77).

45 Por conseguinte, há que concluir que a recorrente preenche a primeira condição referida no n.º 37 supra.

– Quanto à condição relativa à apresentação de um pedido para ser ouvido

46 No que respeita à segunda condição referida no n.º 37 supra, importa verificar se a recorrente apresentou validamente o pedido para ser ouvida previsto no artigo 18.º, n.º 4, do Regulamento n.º 139/2004 e no artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 802/2004.

47 A este respeito, há que recordar, desde logo, que, na carta de 23 de junho de 2009, a recorrente afirmou que pretendia exercer o seu direito a ser ouvida no âmbito do processo de controlo da concentração em causa, que considerava resultar do artigo 11.º, alínea c), do Regulamento n.º 802/2004. Além disso, é facto assente que a carta de 23 de junho de 2009 é anterior à notificação do projecto relativo à concentração em causa e, a fortiori, à publicação do aviso de notificação no Jornal Oficial da União Europeia.

48 A Comissão acusou a receção desta carta em 20 de julho de 2009 e informou a recorrente de que as suas observações seriam tomadas em consideração no âmbito da análise da concentração em causa uma vez que esta seria considerada uma concentração de dimensão comunitária.

49 Ora, nem o Regulamento n.º 139/2004 nem o Regulamento n.º 802/2004, quando preveem que determinados terceiros devem ser ouvidos pela Comissão, se assim o solicitarem, especificam o período durante o qual esse pedido deve ser apresentado. Em especial, estes regulamentos não indicam de forma explícita que este pedido deve ser apresentado depois da notificação da concentração a que se refere ou depois da publicação do aviso relativo a esta.

50 No entanto, o silêncio sobre esta questão da legislação da União em matéria de concentrações não pode ser interpretado no sentido de que um pedido para ser ouvido implica a obrigação de a Comissão lhe dar seguimento, desde que as outras condições para esse efeito estejam preenchidas, mesmo que este tenha sido apresentado antes de a concentração em causa ser notificada à Comissão. Com efeito, na legislação da União em matéria de controlo das concentrações é forçoso concluir que é precisamente a notificação que desencadeia formalmente o processo de exame por parte da Comissão.



51 A este respeito, deve recordar-se que, segundo o artigo 4.º, n.º 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 139/2004, todas as concentrações de dimensão comunitária devem ser devidamente notificadas à Comissão antes da sua realização e após a conclusão do acordo, o anúncio da oferta pública de aquisição ou a aquisição de uma participação de controlo. O segundo parágrafo desta disposição acrescenta que pode também ser apresentada uma notificação nos casos em que as empresas em causa demonstrem à Comissão a sua intenção de boa fé de concluir um acordo ou, no caso de uma oferta pública de aquisição, quando anunciaram publicamente a sua intenção de realizar tal oferta, desde que do acordo ou da oferta previstos resulte uma concentração de dimensão comunitária. O terceiro parágrafo precisa que, para efeitos do referido regulamento, a expressão «concentração notificada» abrange igualmente as concentrações projetadas notificadas nos termos do segundo parágrafo.

52 Além disso, resulta do artigo 6.º, n.º 1, e do artigo 10.º, n.ºs 1 e 4, do Regulamento n.º 139/2004 que a Comissão procede à análise da notificação de uma concentração logo após a sua receção e que deve adoptar uma decisão sobre a concentração notificada no prazo máximo de 25 dias úteis, que é susceptível de ser prorrogado e/ou suspenso nos casos expressamente previstos nas referidas disposições, que começa a correr no dia útil seguinte ao da receção da notificação ou, caso as informações a facultar na notificação estejam incompletas, no dia útil seguinte ao da recepção das informações completas. Nesse prazo, que delimita a fase I, a Comissão deve decidir se a concentração notificada é abrangida pelo Regulamento n.º 139/2004 e, em caso afirmativo, se a concentração pode ser autorizada no decurso da referida fase por não suscitar dúvidas sérias quanto à sua compatibilidade com o mercado interno, ou se é necessário dar início à fase II para submeter essas dúvidas a uma análise mais aprofundada.

53 Uma vez que a Comissão só toma decisões ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento n.º 139/2004 relativamente a «concentrações notificadas», é coerente com a lógica da legislação da União relativa ao controlo das concentrações que se considere que as diligências que os terceiros têm de encetar para serem envolvidos no processo devem ter lugar a partir da notificação formal de uma concentração.

54 Além disso, é preciso considerar que, frequentemente, circulam nos meios interessados, e até na imprensa, informações relativas a possíveis operações económicas suscetíveis de serem abrangidas pela aplicação do Regulamento n.º 139/2004 muito antes de essas operações serem eventualmente notificadas à Comissão enquanto concentrações.

55 A este respeito, por um lado, o facto de um pedido para ser ouvido na aceção do artigo 18.º, n.º 4, do Regulamento n.º 139/2004 e do artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 802/2004 dever ser apresentado após a notificação da concentração a que diz respeito permite, no interesse de terceiros, evitar que estes apresentem esses pedidos sem que o objeto do processo de controlo levado a cabo pela Comissão tenha sido fixado, só ocorrendo essa fixação no momento da notificação da operação económica em causa. Por outro, este facto evita que a Comissão tenha o ónus de filtrar sistematicamente, de entre os pedidos que recebe, os que se referem a operações económicas que mais não são do que hipóteses abstractas, ou mesmo meros boatos, e os que dizem respeito a operações que conduzem a uma notificação.

56 O cenário inverso levaria a um agravamento não indispensável das tarefas que a legislação da União em matéria de controlo das concentrações atribui à Comissão. Com efeito, a necessidade de que os terceiros que pretendam ser ouvidos apresentem os seus pedidos para tal após a notificação da concentração em causa é conforme com o imperativo de celeridade que, segundo a jurisprudência, caracteriza a economia geral da legislação da União relativa ao controlo das concentrações e que exige que a Comissão respeite prazos estritos para adoptar a sua decisão final (acórdãos do Tribunal de Justiça de 18 de Dezembro de 2007, *Cementbouw Handel & Industrie/Comissão*, C-202/06 P, Colect., p. I-12129, n.º 39, e de 10 de Julho de 2008, *Bertelsmann e*



Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, Colect., p. I-4951, n.º 49). Por conseguinte, atentos os referidos prazos estritos, a Comissão não pode ser obrigada a verificar, para cada concentração notificada, se, antes da notificação, havia terceiros que já tinham manifestado um interesse.

57 Os terceiros não podem invocar que ignoravam a existência de uma notificação. Pelo contrário, são dela expressamente informados pela própria Comissão, uma vez que, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, do Regulamento n.º 139/2004, esta instituição, quando verifique que uma concentração notificada é abrangida pelo referido regulamento, deve publicar um aviso no Jornal Oficial da União Europeia, indicando a designação das empresas em causa, o seu país de origem, a natureza da concentração, bem como os sectores económicos envolvidos. Esta publicação garante que a informação de que foi notificada uma concentração é disponibilizada *erga omnes*.

58 No entanto, uma vez que só a data da notificação é pertinente para desencadear o processo de exame da Comissão, esta última não pode ignorar os pedidos para ser ouvido que lhe sejam enviados após a notificação, ainda que tal suceda antes de ocorrer a publicação prevista na disposição acima referida.

59 No presente caso, a recorrente, dois meses antes da notificação da concentração em causa, tinha informado a Comissão da sua intenção de ser ouvida caso esta instituição, na sequência da notificação da concentração em causa, considerasse que esta constituía uma concentração de dimensão comunitária. No entanto, este facto não sana a não renovação do pedido ou de qualquer iniciativa por parte da recorrente, uma vez que a operação económica projetada pela EDF e pela Segebel, de que a recorrente teve conhecimento anteriormente, tinha efectivamente passado a ser uma concentração devidamente notificada e tinha assim desencadeado o processo previsto no Regulamento n.º 139/2004, no âmbito da qual a recorrente pretendia ser ouvida.

60 Por outro lado, há que referir que a recorrente não pode invocar a existência de uma confiança legítima devido à resposta da Comissão à carta de 23 de Junho de 2009. Com efeito, nessa resposta, a Comissão não se comprometeu a retomar ela própria o contacto com a recorrente, se fosse o caso, para que esta lhe submetesse observações posteriores. A Comissão comprometeu-se apenas a tomar em conta o conteúdo da referida carta, na hipótese de a concentração em causa ser uma concentração de dimensão comunitária. Ora, é forçoso concluir que, nos considerando 89 a 99 da decisão de autorização, a Comissão mostra ter tomado em consideração a questão, suscitada na carta de 23 de Junho de 2009, de saber se se podia considerar que a EDF e a GDF Suez eram empresas independentes, não obstante a presença importante do Estado francês na estrutura acionista dessas empresas, e concluiu ser esse o caso. Assim, independentemente da justeza dos referidos considerando e do grau de profundidade da análise que os mesmos implicam, não se pode negar que a Comissão agiu em conformidade com a sua resposta à referida carta.

61 Por outro lado, segundo jurisprudência constante, o direito de invocar o princípio da protecção da confiança legítima estende-se, efectivamente, a todo o particular em cuja esfera jurídica uma instituição da União tenha feito nascer esperanças fundadas na sequência de garantias precisas que essa instituição lhe tenha dado. No entanto, quando um operador económico prudente e avisado esteja em condições de prever que irá ser adotada uma medida da União susceptível de afectar os seus interesses, não pode invocar o direito a beneficiar desse princípio quando essa medida for tomada (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Setembro de 2009, Comissão/Koninklijke FrieslandCampina, C-519/07 P, Colect., p. I-8495, n.º 84 e jurisprudência citada).

62 No presente caso, a recorrente dispunha, o mais tardar até ao momento da publicação do aviso de notificação, da confirmação do facto de que a concentração em causa havia finalmente sido notificada à Comissão. Além disso, tinha acesso às informações segundo as quais a Comissão,



por um lado, após uma análise preliminar e sem prejuízo da sua decisão definitiva sobre este ponto, considerava que a concentração em causa podia ser abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 139/2004 (n.º 3 do aviso de notificação) e, por outro, convidava os terceiros interessados a lhe apresentarem as suas eventuais observações sobre a concentração em causa, no prazo de dez dias a contar da publicação deste aviso (n.º 4 do aviso de notificação).

63 Nestas condições, a recorrente teve a possibilidade de tomar a iniciativa, e devia por isso tê-lo feito, de submeter à Comissão observações ou, pelo menos, confirmar o seu pedido para ser ouvida durante o processo. Por outro lado, tendo em conta o calendário que o Regulamento n.º 139/2004 impõe à Comissão, a recorrente não podia ignorar que era possível que uma decisão sobre a concentração em causa fosse adoptada dentro de prazos muito curtos e que essa decisão podia consistir numa declaração de compatibilidade da concentração em causa com o mercado interno a partir da fase I.

64 Daqui resulta que a recorrente não satisfaz a segunda das condições exigidas para que possa impugnar a decisão recorrida por esta violar os seus direitos processuais.

– Conclusões sobre a admissibilidade do recurso que tem por objeto a decisão de autorização

65 Uma vez que a recorrente não reúne nem os requisitos de admissibilidade que decorrem do acórdão Plaumann/Comissão, já referido, nem os que se aplicam aos recursos que têm por objeto a salvaguarda de direitos processuais, é forçoso concluir que não tem legitimidade para agir contra a decisão de autorização.

66 Esta conclusão não pode ser posta em causa pelos argumentos da recorrente relativos ao seu direito a uma protecção jurisdicional efetiva, cuja importância é sublinhada pelo Tratado de Lisboa, designadamente devido ao valor vinculativo adquirido pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia bem como a determinadas evoluções nas ordens jurídicas de vários Estados-Membros.

67 Com efeito, basta recordar que, segundo jurisprudência constante, as condições de admissibilidade de um recurso de anulação não podem ser afastadas devido à forma como a recorrente interpreta o direito a uma protecção jurisdicional efetiva (acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Novembro de 2007, Sniace/Comissão, C-260/05 P, Colect., p. I-10005, n.º 64, e despacho do Tribunal de Justiça de 26 de Novembro de 2009, Região Autónoma dos Açores/Conselho, C-444/08 P, não publicado na Colectânea, n.º 70). Consequentemente, um particular que não é direta e individualmente afectado por uma decisão da Comissão e que, como tal, não é afectado nos seus interesses por essa medida, não pode invocar o direito a uma protecção jurisdicional efectiva relativamente a essa decisão (v. despacho do Tribunal de Justiça de 17 de Fevereiro de 2009, Galileo Lebensmittel/Comissão, C-483/07 P, Colect., p. I-959, n.º 60 e jurisprudência citada).

68 Ora, decorre dos elementos acima indicados que estas condições não estão reunidas no presente caso e que, no que respeita à inadmissibilidade do recurso na parte em que visa a salvaguarda dos direitos processuais da recorrente, este resultado se deve à sua inacção após a notificação da concentração em causa à Comissão. Daqui resulta que a recorrente não pode sustentar que o facto de o presente recurso ser julgado inadmissível afecta o seu direito a uma protecção jurisdicional efetiva.

69 Resulta de todas as considerações acima efectuadas que o pedido de anulação da decisão de autorização formulado pela recorrente deve ser julgado inadmissível.



Quanto ao pedido de anulação da decisão de recusa de remessa

70 A Comissão alega, em primeiro lugar, que o pedido de anulação da decisão de recusa de remessa é inadmissível na medida em que a petição não contém uma exposição sumária dos fundamentos invocados em apoio do referido pedido, violando o artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo.

71 A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, aplicável ao processo no Tribunal Geral em conformidade com disposto no artigo 53.º, primeiro parágrafo, do mesmo Estatuto, e do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo, da petição deve, designadamente, constar uma exposição sumária dos respectivos fundamentos. A petição deve, deste modo, explicitar em que consiste o fundamento em que se baseia o recurso, pelo que a mera enunciação abstracta dos mesmos não responde às exigências do Estatuto do Tribunal de Justiça e do Regulamento de Processo. Além disso, essa exposição, ainda que sumária, dos fundamentos deve ser suficientemente clara e precisa para permitir à recorrida preparar a sua defesa e ao Tribunal Geral decidir a causa, se for caso disso, sem se apoiar em quaisquer outras informações. A segurança jurídica e uma boa administração da justiça exigem, para que um recurso ou, mais especificamente, um fundamento de recurso, sejam admissíveis que os elementos essenciais de facto e de direito em que assentam resultem de forma coerente e compreensível do próprio texto da petição (acórdãos do Tribunal Geral de 9 de julho de 2003, *Archer Daniels Midland e Archer Daniels Midland Ingredients/Comissão*, T-224/00, Colect., p. II-2597, n.º 36, e de 12 de dezembro de 2007, *Itália/Comissão*, T-308/05, Colect., p. II-5089, n.ºs 71 e 72).

72 É forçoso constatar que a recorrente respeitou as condições acima recordadas. Com efeito, embora não tenha claramente explicado as razões pelas quais as circunstâncias do caso concreto exigiam que a Comissão deferisse o pedido de remessa, não é menos verdade que a recorrente acusou a Comissão de não ter examinado o pedido de remessa de forma suficientemente aprofundada, o que pode implicar uma utilização abusiva por parte da referida instituição do seu poder de apreciação, e de não ter seguido a sua prática decisória anterior na matéria.

73 Daqui resulta que há que afastar o primeiro fundamento de inadmissibilidade invocado pela Comissão.

74 Em segundo lugar, a Comissão considera que a decisão de recusa de remessa não diz respeito nem direta nem individualmente a terceiros como a recorrente, ao contrário do que sucede com uma decisão de remessa da análise de uma concentração às autoridades nacionais, que constituía o objeto do processo que deu origem ao acórdão do Tribunal Geral de 3 de abril de 2003, *Royal Philips Electronics/Comissão* (T-119/02, Colect., p. II-1433).

75 Cumpre recordar que, segundo jurisprudência constante, um terceiro interessado numa concentração pode impugnar no Tribunal Geral a decisão por meio da qual a Comissão deferiu o pedido de remessa apresentado por uma autoridade da concorrência nacional (a seguir «decisão de remessa») (acórdãos do Tribunal Geral *Royal Philips Electronics/Comissão*, já referido, n.ºs 299 e 300, e de 30 de setembro de 2003, *Cableuropa e o./Comissão*, T-346/02 e T-347/02, Colect., p. II-4251, n.ºs 81 e 82).

76 Para responder à questão de saber se o mesmo resultado se impõe relativamente à decisão de recusa de remessa que, em contrapartida, não deferiu precisamente esse pedido, importa percorrer as principais etapas do raciocínio que permitiu ao Tribunal Geral chegar ao resultado acima mencionado.



77 Relativamente à afetação direta, o Tribunal Geral observou que a decisão de remessa tem por consequência direta submeter uma concentração, ou uma parte desta, ao controlo exclusivo da autoridade da concorrência nacional que pediu a remessa, decidindo esta com base no seu direito nacional da concorrência. Assim, a decisão de remessa, na medida em que altera os critérios de apreciação da regularidade da operação de concentração em causa e o processo aplicável, altera igualmente a situação jurídica dos terceiros, privando-os da possibilidade de a Comissão examinar a regularidade da operação em causa sob o prisma do direito da União. A este respeito, o Tribunal Geral precisou que esta constatação era independente da questão de saber se o direito nacional da concorrência, que passa a ser aplicável na sequência da decisão de remessa, confere aos terceiros direitos processuais análogos aos que lhe são garantidos pelo direito da União, tendo, em todo o caso, esta decisão por efeito privar esses terceiros dos direitos processuais que para eles decorrem do artigo 18.º, n.º 4, do Regulamento (CEE) n.º 4064/89 do Conselho, de 21 de Dezembro de 1989, relativo ao controlo das operações de concentração de empresas (JO 1990, L 257, p. 13), cujo teor é idêntico ao do artigo 18.º, n.º 4, do Regulamento n.º 139/2004. Além disso, o Tribunal Geral considerou que a decisão de remessa impedia os terceiros de impugnar perante si as apreciações efectuadas pelas autoridades nacionais, ao passo que, na ausência de remessa, as apreciações efectuadas pela Comissão teriam podido ser objeto dessa impugnação (v., neste sentido, acórdãos *Royal Philips Electronics/Comissão*, já referido, n.ºs 280 a 287, e *Cableuropa e o./Comissão*, já referido, n.ºs 57 a 65).

78 No que respeita à afetação individual, o Tribunal Geral já analisou designadamente se, na ausência de remessa, os terceiros interessados numa concentração teriam beneficiado do direito a serem ouvidos, em aplicação do artigo 18.º, n.º 4, do Regulamento n.º 4064/89. Depois de ter constatado que tal era o caso, concluiu que a decisão de remessa, que tem por efeito privar os terceiros da possibilidade de impugnar no Tribunal Geral apreciações que teriam podido impugnar caso não tivesse havido remessa, afectava de forma individual os referidos terceiros, da mesma maneira que teriam sido afectados pela decisão de aprovação da concentração caso não tivesse havido remessa (v., neste sentido, acórdãos *Royal Philips Electronics/Comissão*, já referido, n.ºs 295 e 297, e *Cableuropa e o./Comissão*, já referido, n.ºs 74, 76 e 79).

79 Assim, é forçoso concluir que, para julgar admissível um recurso que tinha por objeto a decisão de remessa interposto por terceiros, o Tribunal Geral baseou-se em duas considerações, a saber, que o direito da União reconhece a esses terceiros, por um lado, direitos processuais durante a análise de uma concentração pela Comissão e, por outro, uma proteção jurisdicional para impugnar eventuais violações desses direitos.

80 Ora, a decisão de recusa de remessa não põe de modo nenhum em perigo estes direitos processuais e esta protecção jurisdicional, sendo que decisão essa, bem pelo contrário, garante aos terceiros interessados numa concentração de dimensão comunitária, por um lado, que esta será analisada pela Comissão à luz do direito da União, e, por outro, que o Tribunal Geral será o órgão jurisdicional competente para conhecer um eventual recurso que tenha por objeto a decisão da Comissão que pôs termo ao processo.

81 Nestas circunstâncias, a legitimidade da recorrente não pode decorrer de uma aplicação por analogia da jurisprudência recordada no n.º 75 supra.

82 No que diz respeito ao argumento da recorrente segundo o qual a decisão de recusa de remessa altera as condições em que a concentração em causa deve ser analisada, há que recordar que o artigo 9.º, n.º 9, do Regulamento n.º 139/2004 reserva ao Estado-Membro em causa a possibilidade de interpor recurso para efeitos da aplicação da sua legislação nacional da concorrência. Em contrapartida, nada no sistema de controlo das concentrações de dimensão comunitária previsto no referido regulamento permite concluir que a recorrente pode impugnar a decisão de recusa de remessa pelo facto de esta impedir que a análise da concentração em causa e



as vias de recurso contra a decisão que procede a essa análise são do domínio do direito de um Estado-Membro e não do direito da União.

83 Além disso, cumpre observar que a admissibilidade de um recurso que tenha por objeto a decisão de recusa de remessa não pode decorrer do facto de o direito nacional em causa poder oferecer à recorrente direitos processuais e/ou uma protecção jurisdicional mais latos do que os previstos no direito da União. Com efeito, a segurança jurídica opõe-se a que a admissibilidade de um recurso no órgão jurisdicional da União dependa da questão de saber se a ordem jurídica do Estado-Membro cuja autoridade da concorrência nacional pediu sem êxito a remessa da análise de uma concentração oferece aos terceiros interessados direitos processuais e/ou uma protecção jurisdicional mais latos do que os previstos no direito da União. A este respeito, importa notar que o alcance dos referidos direitos processuais e da protecção jurisdicional depende de uma série de factores que, por um lado, são dificilmente comparáveis e, por outro, estão sujeitos a evoluções legislativas e jurisprudenciais dificilmente controláveis.

84 Por outro lado, a própria finalidade de um recurso de anulação no órgão jurisdicional da União consiste em assegurar o respeito do direito da referida União, independentemente do alcance dos direitos processuais e da protecção jurisdicional que este confere, e não em exigir a protecção eventualmente mais lata prevista num direito nacional.

85 Com base nas considerações anteriores, há que declarar inadmissível o pedido da recorrente relativo à anulação da decisão de recusa de remessa e, por conseguinte, o recurso na sua íntegra.

Quanto às despesas

86 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Além disso, nos termos do n.º 4, terceiro parágrafo, deste artigo, o Tribunal Geral pode determinar que uma parte interveniente suportará as suas próprias despesas.

87 Tendo a recorrente sido vencida, há que condená-la nas suas próprias despesas e nas despesas da Comissão, em conformidade com o pedido que esta apresentou. A EDF suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,
O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)
decide:

1) O recurso é julgado inadmissível.

2) A Association belge des consommateurs test-achats ASBL suportará as suas próprias despesas e as despesas efectuadas pela Comissão Europeia.

3) A Électricité de France (EDF) suportará as suas próprias despesas.

Moavero Milanesi

Wahl

Soldevila Fragoso

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de outubro de 2011.

Assinaturas»



Ano de 2009:

• Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção) de 17 de dezembro de 2009, processo C-227/08, EU:C:2009:792 (Eva Martín Martín contra EDP Editores SL.) - Diretiva 85/577/CEE - Artigo 4.º - Protecção dos consumidores - Contratos negociados fora dos estabelecimentos comerciais - Direito de rescisão - Obrigação de informação pelo comerciante - Nulidade do contrato - Medidas adequadas:

«Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 4.º da Diretiva 85/577/CEE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1985, relativa à protecção dos consumidores no caso de contratos negociados fora dos estabelecimentos comerciais (JO L 372, p. 31; EE 15 F6 p. 131; a seguir «Diretiva”).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a EDP Editores SL (a seguir «EDP») a E. Martín Martín devido ao facto de esta se ter recusado a respeitar os compromissos assumidos no momento da assinatura de um contrato celebrado no seu domicílio com um representante da EDP.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

3 O quarto a sexto considerandos da Diretiva enunciam que:

«[...] os contratos celebrados fora dos estabelecimentos comerciais do comerciante se caracterizam pelo facto de a iniciativa das negociações provir normalmente do comerciante e que o consumidor não está, de forma nenhuma, preparado para tais negociações e que foi apanhado desprevenido; [...] muitas vezes, o consumidor nem mesmo pode comparar a qualidade e o preço da oferta com outras ofertas; [...]

[...] é necessário conceder ao consumidor um direito de resolução por um período de pelo menos sete dias, a fim de lhe ser dada a possibilidade de avaliar as obrigações que decorrem do contrato;

[...] devem ser tomadas medidas apropriadas de forma a assegurar que o consumidor seja informado, por escrito, deste prazo de reflexão».

4 O artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva dispõe:

«A presente Diretiva é aplicável aos contratos celebrados entre um comerciante que forneça bens ou serviços e um consumidor:

[...]

– durante uma visita do comerciante:

i) a casa do consumidor ou a casa de outro consumidor;

[...]

quando a visita não se efectua a pedido expresso do consumidor.»

5 Nos termos do artigo 4.º da Diretiva:



«Nos casos das transações referidas no artigo 1.º, o comerciante deve informar por escrito, o consumidor, do direito que lhe assiste de rescindir o contrato nos prazos fixados no artigo 5.º, bem como do nome e da direcção da entidade junto da qual esse direito pode ser exercido.

Esta informação é datada e menciona os elementos que permitem identificar o contrato. Deve ser fornecida ao consumidor:

- a) No caso previsto no n.º 1 do artigo 1.º, na altura da celebração do contrato; [...]

Os Estados-Membros velam por que a respectiva legislação nacional preveja medidas adequadas para protecção do consumidor nos casos em que não seja fornecida a informação prevista no presente artigo.»

6 Nos termos do artigo 5.º da Diretiva:

«1. O consumidor tem o direito de renunciar aos efeitos do compromisso que assumiu desde que envie uma notificação, no prazo de pelo menos sete dias a contar da data em que recebeu a informação referida no artigo 4.º, em conformidade com as modalidades e condições prescritas pela legislação nacional. [...]

2. A notificação feita desvincula o consumidor de qualquer obrigação decorrente do contrato rescindido.»

7 O artigo 8.º desta Diretiva dispõe:

«A presente Diretiva não impede os Estados-Membros de adoptarem ou manterem disposições mais favoráveis à protecção do consumidor no domínio por ela abrangido.»

Legislação nacional

8 A Lei 26/1991, de 21 de novembro de 1991, relativa aos contratos celebrados fora dos estabelecimentos comerciais (nOE n.º 283, de 26 de novembro de 1991), transpõe a Diretiva para o direito espanhol.

9 O artigo 3.º desta lei prevê:

«1. O contrato ou a proposta contratual, referidos no artigo 1.º, devem ser reduzidos a escrito, em duplicado, estar acompanhados de um documento de resolução e ser datados e assinados pelo consumidor.

2. O contrato deve referir de forma clara e precisa, em letra visível e imediatamente acima do local reservado à assinatura do consumidor, o direito de que este dispõe de revogar o consentimento outorgado, bem como os requisitos e consequências dessa revogação.

3. O documento de resolução deve conter, de forma destacada, a menção ‘documento de resolução’, bem como a indicação do nome e endereço da pessoa à qual deve ser enviado e dos elementos que permitem identificar o contrato e os contratantes.

4. Após a subscrição do contrato, o empresário ou o seu representante entrega ao consumidor um dos exemplares do mesmo e o documento de resolução.



5. Pertence ao empresário o ónus da prova do cumprimento das obrigações referidas no presente artigo.»

10 O artigo 4.º da Lei 26/1991 estabelece as consequências do desrespeito dos requisitos enumerados no artigo 3.º da mesma e dispõe:

«O contrato ou a proposta que não cumpram os requisitos estabelecidos no artigo anterior poderão ser anulados a pedido do consumidor.

O fundamento de nulidade só poderá ser invocado pelo empresário se o incumprimento for exclusivo do consumidor.»

11 Nos termos do artigo 9.º desta lei:

«O consumidor não pode renunciar aos direitos que lhe são conferidos pela presente lei. Todavia, são consideradas válidas as cláusulas contratuais que lhe sejam mais favoráveis.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

12 E. Martín Martín assinou, em 20 de maio de 2003, no seu domicílio, um contrato com um representante da EDP que tinha por objecto a compra de quinze livros, cinco DVD e um leitor de DVD. Estes produtos foram-lhe entregados em 2 de junho de 2003.

13 Não tendo obtido o pagamento da mercadoria, a EDP solicitou ao Juzgado de Primera Instância n.º 1 de Salamanca que iniciasse um processo de injunção de pagamento contra E. Martín Martín reclamando o montante de 1 861,52 euros acrescido de juros legais e das despesas.

14 A demandada, tendo sido condenada, por decisão de 14 de junho de 2007, a pagar o montante reclamado, interpôs recurso para a Audiencia Provincial de Salamanca.

15 Na sua decisão de reenvio, a Audiencia Provincial de Salamanca considera, antes de mais, que o contrato em questão é susceptível de ser declarado nulo na medida em que a demandada não foi devidamente informada do seu direito de revogar o seu consentimento no prazo de sete dias a contar da entrega da mercadoria, bem como das condições e das consequências do exercício desse direito. Esse órgão jurisdicional salienta, todavia, que nenhum fundamento de nulidade foi invocado por E. Martín Martín perante o juiz de primeira instância nem no âmbito do recurso.

16 Ora, tendo em conta que o artigo 4.º da Lei 26/1991 exige que seja o consumidor a pedir a anulação do contrato celebrado em violação dos requisitos fixados no artigo 3.º dessa lei e que, em direito espanhol, os processos cíveis regem-se geralmente pelo princípio denominado «dispositivo» («de justicia rogada»), por força do qual o juiz não pode apreciar oficiosamente os factos, as provas e as pretensões que as partes não tenham apresentado, a Audiencia Provincial de Salamanca pergunta-se se, para conhecer do recurso interposto da decisão de primeira instância, deve unicamente ter em conta os fundamentos invocados no âmbito do processo de oposição e de recurso ou se, pelo contrário, as disposições da Diretiva lhe permitem conhecer oficiosamente de uma eventual nulidade do contrato.

17 Nestas condições, a Audiencia Provincial de Salamanca decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 153.º [CE], conjugado com os artigos 3.º [CE] e 95.º [CE], bem como com o artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [proclamada em Nice,



em 7 de dezembro de 2000 (JO C 364, p. 1)], e com a [Diretiva], concretamente com o seu artigo 4.º, deve ser interpretado no sentido de que permite que o órgão jurisdicional que conhece do recurso da sentença proferida em primeira instância declare oficiosamente a nulidade de um contrato integrado no âmbito da referida Diretiva, quando a mesma nulidade não foi alegada na oposição do processo de injunção, nem na audiência, nem no recurso, pelo consumidor demandado?»

Quanto à questão prejudicial

18 Através da sua questão, a Audiencia Provincial de Salamanca pergunta, no essencial, se o artigo 4.º da Diretiva deve ser interpretado no sentido de que permite a um órgão jurisdicional nacional suscitar oficiosamente a violação desta disposição e declarar a nulidade de um contrato abrangido pelo âmbito de aplicação desta Diretiva pelo facto de o consumidor não ter sido informado do seu direito de rescisão, mesmo quando essa nulidade não tenha em momento algum sido invocada pelo consumidor perante os órgãos jurisdicionais nacionais competentes.

19 A fim de responder a esta questão, cumpre de imediato recordar que o direito comunitário não exige, em princípio, que os órgãos jurisdicionais nacionais suscitem oficiosamente um fundamento relativo à violação de disposições comunitárias, quando o exame desse fundamento os obrigue a sair dos limites do litígio tal como foi circunscrito pelas partes, baseando-se em factos e circunstâncias diferentes daqueles nos quais a parte que tem interesse na aplicação das referidas disposições baseou o seu pedido (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 14 de dezembro de 1995, van Schijndel e van Veen, C-430/93, Colect., p. I-4705, n.º 22, e de 7 de junho de 2007, van der Weerd e o., C-222/05 a C-225/05, Colect., p. I-4233, n.º 36).

20 Esta limitação do poder do juiz nacional justifica-se pelo princípio segundo o qual a iniciativa processual pertence às partes e que, consequentemente, o juiz só pode agir oficiosamente em casos excepcionais em que o interesse público exija a sua intervenção (v. acórdãos, já referidos, van Schijndel e van Veen, n.º 21, e van der Weerd e o., n.º 35).

21 Deve, por isso, determinar-se, em primeiro lugar, se se pode considerar que a disposição comunitária em causa no processo principal, a saber, o artigo 4.º da Diretiva, assenta nesse interesse público.

22 A este propósito, importa salientar que, como resulta em particular do seu quarto e quinto considerandos, a Diretiva tem por objecto a proteção do consumidor contra os riscos decorrentes das circunstâncias próprias da celebração dos contratos fora dos estabelecimentos comerciais (acórdão de 10 de abril de 2008, Hamilton, C-412/06, Colect., p. I-2383, n.º 32), uma vez que esses contratos se caracterizam pelo facto de a iniciativa das negociações emanar normalmente do comerciante e de o consumidor não se ter preparado, de forma alguma, para essa venda ao domicílio comparando o preço e a qualidade das diferentes ofertas disponíveis.

23 É em tendo em conta esse desequilíbrio que a Diretiva assegura a proteção do consumidor instituindo, antes de mais, em benefício deste, um direito de rescisão. Com efeito, tal direito visa precisamente compensar a desvantagem resultante para o consumidor de uma venda ao domicílio, fora dos estabelecimentos comerciais, dando-lhe a possibilidade, durante um período de sete dias pelo menos, de apreciar as obrigações que decorrem do contrato (v., neste sentido, acórdão Hamilton, já referido, n.º 33).

24 A fim de reforçar a proteção do consumidor numa situação em que se encontra desprevenido, a Diretiva exige, além disso, no seu artigo 4.º, que o comerciante informe por escrito o consumidor do seu direito de rescindir o contrato, bem como dos requisitos e das modalidades de exercício a que está sujeito esse direito.



25 Por último, resulta do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva que o mencionado prazo mínimo de sete dias deve ser calculado a contar do momento em que o consumidor recebeu do comerciante a referida informação. Esta exigência explica-se, como o Tribunal de Justiça teve ocasião de precisar, pelo facto de o consumidor, se não tiver conhecimento da existência de um direito de rescisão, ficar impossibilitado de o exercer (acórdão de 13 de dezembro de 2001, Heininger, C-481/99, Colect., p. I-9945, n.º 45).

26 Por outras palavras, o regime de proteção instaurado pela Diretiva pressupõe não só que o consumidor, enquanto parte fraca, dispõe do direito de rescindir o contrato mas também que toma consciência dos seus direitos sendo deles expressamente informado por escrito.

27 Impõe-se, portanto, reconhecer que a obrigação de informação exigida pelo artigo 4.º da Diretiva ocupa um lugar central na economia geral desta, enquanto garantia essencial, como o salientou a advogada-geral nos n.ºs 55 e 56 das suas conclusões, de um exercício efectivo do direito de rescisão e, portanto, do efeito útil da proteção dos consumidores pretendida pelo legislador comunitário.

28 Tal disposição está, por conseguinte, abrangida pelo interesse público, podendo, na acepção da jurisprudência recordada no n.º 20 do presente acórdão, justificar uma intervenção positiva do juiz nacional a fim de suprir o desequilíbrio existente entre o consumidor e o comerciante no âmbito dos contratos celebrados fora dos estabelecimentos comerciais.

29 Nestas condições, há que considerar que, no caso de o consumidor não ter sido devidamente informado do seu direito de rescisão, o órgão jurisdicional nacional chamado a conhecer da acção pode suscitar oficiosamente a violação das exigências impostas pelo artigo 4.º da Diretiva .

30 Isto demonstrado, para responder à questão submetida pela Audiencia Provincial de Salamanca, importa, em segundo lugar, fornecer algumas precisões quanto às consequências que podem decorrer de tal violação e, mais especificamente, à possibilidade de o órgão jurisdicional chamado a conhecer da acção declarar nulo o contrato celebrado com inobservância da obrigação de informação em causa.

31 A este propósito, o Tribunal de Justiça teve ocasião de precisar que, se bem que o artigo 4.º, terceiro parágrafo, da Diretiva confira aos Estados-Membros a responsabilidade de regular os efeitos de uma inobservância da obrigação de informação, os órgãos jurisdicionais nacionais chamados a conhecer de um litígio entre particulares devem, por sua vez, interpretar na medida do possível as regras do direito interno, consideradas no seu todo, à luz do texto e da finalidade da Diretiva , para alcançar uma solução conforme com o objectivo prosseguido por esta (v., em particular, neste sentido, acórdão de 25 de outubro de 2005, Schulte, C-350/03, Colect., p. I-9215, n.ºs 69, 71 e 102).

32 Neste âmbito, cumpre salientar, por um lado, que o conceito de «medidas adequadas para a proteção do consumidor» a que se refere o artigo 4.º, terceiro parágrafo, da Diretiva reconhece às autoridades nacionais uma margem de apreciação quanto à determinação das consequências a extrair de uma falta de informação, desde que essa margem seja utilizada em conformidade com o objectivo da Diretiva a fim de salvaguardar a proteção reconhecida aos consumidores em condições adequadas face às circunstâncias próprias do caso concreto.

33 Por outro lado, há igualmente que recordar que a Diretiva procede a uma harmonização mínima na medida em que, nos termos do seu artigo 8.º, esta não impede os Estados-Membros de adoptarem ou manterem disposições mais favoráveis à proteção do consumidor no domínio por ela abrangido (v., neste sentido, acórdão Hamilton, já referido, n.º 48).



34 Nestas condições, uma medida, como a referida pelo órgão jurisdicional de reenvio, que consiste em declarar a nulidade do contrato controvertido pode ser qualificada de «adequada», na acepção do mencionado artigo 4.º, terceiro parágrafo, dado que penaliza a inobservância de uma obrigação cujo respeito, como foi salientado nos n.ºs 26 e 27 do presente acórdão, é essencial para efeitos da formação da vontade do consumidor e da realização do nível de proteção pretendido legislador comunitário.

35 Importa, por último, precisar que, por um lado, esta conclusão não exclui que outras medidas possam igualmente assegurar o referido nível de proteção, tais como, por exemplo, a reabertura dos prazos aplicáveis em matéria de rescisão do contrato que permite dar ao consumidor a possibilidade de exercer o direito que lhe é conferido pelo artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva. Por outro lado, o órgão jurisdicional nacional chamado a conhecer da acção deverá igualmente poder ter em conta, em certas circunstâncias, a vontade do consumidor de não ver anulado o contrato em causa (v., por analogia, acórdão de 4 de junho de 2009, Pannon GSM, C-243/08, ainda não publicado na Colectânea, n.º 33).

36 Em face das considerações que precedem, deve responder-se à questão submetida que o artigo 4.º da Diretiva não se opõe a que um órgão jurisdicional nacional declare oficiosamente a nulidade de um contrato abrangido pelo âmbito de aplicação desta Diretiva pelo facto de o consumidor não ter sido informado do seu direito de rescisão, mesmo quando essa nulidade não tenha em momento algum sido invocada pelo consumidor perante os órgãos jurisdicionais nacionais competentes.

Quanto às despesas

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

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

O artigo 4.º da Diretiva 85/577/CEE do Conselho, de 20 de dezembro de 1985, relativa à proteção dos consumidores no caso de contratos negociados fora dos estabelecimentos comerciais, não se opõe a que um órgão jurisdicional nacional declare oficiosamente a nulidade de um contrato abrangido pelo âmbito de aplicação desta Diretiva pelo facto de o consumidor não ter sido informado do seu direito de rescisão, mesmo quando essa nulidade não tenha em momento algum sido invocada pelo consumidor perante os órgãos jurisdicionais nacionais competentes.

Assinaturas»



Título:
**O reenvio prejudicial e a Carta dos Direitos Fundamentais
da União Europeia – Volume VI - Artigos 27 a 38**

Ano de Publicação: **2025**

ISBN: **978-989-9102-28-6** (obra completa)

Coleção: **Caderno Especial**

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt

