

Revisitando o tema da conversão do contrato a termo no emprego público: o acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 8.09.2022

Revisiting the topic of converting fixed-term contracts into public employment: the ruling of the Supreme Administrative Court, of 8.09.2022

Francisco Liberal Fernandes

Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade do Porto (aposentado)

Rua dos Bragas, 223, 4050-123 Porto, Portugal

fxlfer@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0380-3557>

Julho de 2023

RESUMO: Apreciação da sentença de 8.09.2022 do Supremo Tribunal Administrativo, que determinou no âmbito do trabalho em funções públicas a conversão de um contrato de trabalho a termo em contrato de trabalho de duração indeterminada.

PALAVRAS-CHAVE: Abuso de contratação sucessiva a termo; conversão do contrato de trabalho; Despacho do Tribunal de Justiça Câmara Municipal de Gondomar; Directiva 1999/70; artigo 63.º da LCTFP.

ABSTRACT: Assessment of the sentence of 8.09.2022 of the Supreme Administrative Court, which determined, in the context of work in public functions, the conversion of the fixed-term employment contract into an employment contract of indefinite duration.

KEY WORDS: Abuse of successive fixed-term contracts; conversion of the employment contract; Order of the Court of Justice Câmara Municipal de Gondomar; Directive 1999/70; article 63rd of the LCTFP.

SUMÁRIO:

1. O tema *decidendi*
 2. Fundamentos da proibição da conversão
 3. Apreciação da jurisprudência do Tribunal Constitucional
 4. A evolução legislativa
 - 4.1. O artigo 8.º, n.º 4, *in fine*, da Constituição
 - 4.2. A Directiva 1999/70
 - 4.2.1. Finalidades da Directiva
 - 4.2.2. Aplicação da Directiva pelos Estados-membros
 - 4.3. O Despacho do Tribunal de Justiça *Câmara Municipal de Gondomar*, de 30.09.2020
 5. Desconformidade do artigo 63.º da LCTFP com o direito da União Europeia
 6. Conclusão
- Bibliografia
- Jurisprudência comunitária (citada no texto)

À memória do Carlos Santarém Andrade

1. O tema *decidendi*

A sentença do Supremo Tribunal Administrativo (STA)¹ que desencadeou este comentário decidiu sobre uma questão já discutida entre nós há mais de duas décadas²; aliás, o mesmo assunto tem sido objecto de jurisprudência recente do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJ)³. Trata-se do tema relativo à conformidade com o direito comunitário — concretamente, com a Directiva 1999/70 do Conselho, de 28.06, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo — da proibição legal de conversão do contrato a termo em contrato sem termo no âmbito do emprego público, consagrada, em moldes absolutos, pelo artigo 63.º, n.º 2, da Lei n.º 35/2014, de 20.06, Lei geral do trabalho em funções públicas (LCTFP). Adiante-se que, não obstante a redacção deste preceito, o STA decidiu, acertadamente, pela referida conversão.

Assim, em primeiro lugar, procurar-se-á analisar o quadro jurídico em que se fundamenta a referida proibição; num segundo momento, apreciar-se-á de que forma o direito comunitário interfere com o teor daquele preceito da LCTFP e com o suporte que o acordo-quadro confere à sentença do STA. Por exigências processuais decorrentes da prioridade daquele ordenamento sobre o direito nacional, iremos socorrer-nos da jurisprudência do TJ com relevo para o tema em análise⁴.

¹ Proc. n.º 0939/15.9BEPRT 0620/17, Relator Cláudio Ramos Monteiro.

Sumário: “I - O regime sancionatório estabelecido no número 3 do artigo 92.º do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, não previne, nem reprime, de forma efetiva os abusos decorrentes da celebração de sucessivos contratos de trabalho a termo, para além do prazo ou do número máximo de renovações legalmente permitidas.

II - Não se prevendo no direito interno português outras medidas que previnam aqueles abusos, o número 2 do artigo 92.º do mesmo diploma legal, que proíbe em absoluto a conversão de contratos de trabalho a termo celebrados por entidades públicas em contratos de trabalho por tempo indeterminado, viola o Direito da União Europeia, nomeadamente o artigo 5.º do Acordo-Quadro anexo à Directiva n.º 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP.

III - A conversão de um contrato a termo num contrato por tempo indeterminado, por efeito da aplicação direta da alínea b) do número 2 do artigo 5.º da citada Directiva n.º 1999/70/CE, não constitui uma restrição arbitrária do princípio da igualdade no acesso à função pública, não violando o disposto no número 2 do artigo 47.º da CRP”.

Neste aresto, a causa *decidendi* estava sob a alçada da Lei n.º 59/2008; no entanto, a jurisprudência tirada é inteiramente pertinente em face da Lei n.º 35/2014.

² Cf. o nosso “Sobre a proibição da conversão dos contratos a termo certo no emprego público: comentário à jurisprudência do Tribunal Constitucional”, *Questões Laborais*, n.º 19, 2002, p. 76 e s.

³ Além de outros processos em fase de decisão (assim, C-110/22, C-159/22), veja-se, por exemplo, o Despacho *Câmara Municipal de Gondomar*, de 30.09.2020 (proc. C-135/20), os acórdãos *Diego Porras*, de 21.11.2018 (proc. C-619/17), *Sánchez Ruiz*, de 19.03.2020 (procs. C-103/18 e C-429/18), *Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo rural, agrario y alimentario*, de 3.06.2021 (proc. C-726/19) ou *Obras y Servicios Públicos e Acciona Agua*, de 24.06.2021 (proc. C-550/19).

⁴ Veja-se sobre o tema JOANA NUNES VICENTE, “Sobre a (proibição de) conversão de contrato de trabalho a termo em funções públicas em contrato de duração indeterminada – Algumas observações sobre a controvérsia jurisprudencial recente”, in *Boletim de Ciências Económicas – Homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes*, vol. III, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 3417 e s.

2. Fundamentos da proibição da conversão

A exclusão, qualquer que seja a causa de ilicitude, da conversão do contrato a termo em contrato sem termo no âmbito do emprego público foi introduzida no nosso ordenamento pelo Decreto-Lei n.º 218/98, de 17.07, ao acrescentar o n.º 4 ao artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89, que à data definia o regime de constituição, modificação e extinção da relação jurídica de emprego público. Determinava aquele preceito que “o contrato de trabalho a que se refere o presente diploma não se converte, em caso algum, em contrato de trabalho sem prazo”.

A mesma proibição transitou para o artigo 10.º, n.º 2, da Lei n.º 23/2004, de 22.06, que aprovou o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública (e revogou aqueles diplomas); posteriormente, para o artigo 92.º, n.º 2, da Lei n.º 59/2008, de 11.09, que aprovou o regime do contrato de trabalho em funções públicas (e que revogou a Lei n.º 23/2004); e, por fim, para o artigo 63.º, n.º 2, da Lei n.º 35/2014, que sucedeu à Lei anterior^{5 6}.

Não andaremos muito longe da verdade se recorrermos à jurisprudência do Tribunal Constitucional (TC) para encontrar a fundamentação da proibição consagrada no n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 427/89, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 218/98 e mantida até à actualidade⁷.

Com efeito, a propósito de questões ocorridas antes da publicação do Decreto-Lei n.º 218/98, o TC foi por inúmeras vezes chamado a pronunciar-se sobre a conformidade constitucional da norma do artigo 14.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 427/89, de 7.12⁸, quando interpretada — como

⁵ O artigo 10.º, n.º 2, da Lei de 2004 estipulava que “o contrato de trabalho a termo resolutivo celebrado por pessoas colectivas públicas não se converte, em caso algum, em contrato por tempo indeterminado, caducando no termo do prazo máximo de duração previsto no Código do Trabalho”.

Em moldes semelhantes, o referido preceito da Lei n.º 59/2008 estabelecia que “o contrato a termo resolutivo não se converte, em caso algum, em contrato por tempo indeterminado, caducando no termo do prazo máximo de duração previsto no presente Regime ou, tratando-se de contrato a termo incerto, quando deixe de se verificar a situação que justificou a sua celebração”. E o n.º 3 do mesmo artigo acrescentava, que “sem prejuízo da produção plena dos seus efeitos durante o tempo em que tenham estado em execução, a celebração ou a renovação de contratos a termo resolutivo com violação do disposto no presente implica a sua nulidade e gera responsabilidade civil, disciplinar e financeira dos dirigentes máximos dos órgãos ou serviços que os tenham celebrado ou renovado”.

Por fim, o artigo 63.º, n.º 2, da Lei n.º 35/2014 dispõe que “o contrato a termo resolutivo não se converte, em caso algum, em contrato por tempo indeterminado, caducando no termo do prazo máximo de duração previsto, incluindo renovações, ou, tratando-se de contrato a termo incerto, quando cesse a situação que justificou a sua celebração”. E o n.º 1 do mesmo artigo, que “a celebração ou a renovação de contratos a termo resolutivo com violação do disposto na presente lei implica a sua nulidade e gera responsabilidade civil, disciplinar e financeira dos dirigentes máximos dos órgãos ou serviços que os tenham celebrado ou renovado”.

Norma algo anómala na sua estrutura (ainda que preventiva em termos de fraude à lei), o artigo 10.º, n.º 3, desta mesma Lei estipula que “são nulos os contratos de prestação de serviço para o exercício de funções públicas em que exista subordinação jurídica, não podendo os mesmos dar origem à constituição de um vínculo de emprego público”.

⁶ A rigidez formal de semelhante política de direito parece remeter-nos para uma concepção de emprego público como relação especial de poder que, entre nós, foi dominante na maior parte do século passado.

⁷ Com efeito, o mesmo tipo de argumentação usada pelo TC consta dos acórdãos que mais proximamente se pronunciaram sobre matéria semelhante (e dos quais o referido acórdão do STA contém um pormenorizado elenco); veja-se, a título de exemplo, o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, de 13.07.2017 (proc. n.º 723/14. 7TTPRT.P1.).

⁸ “O contrato de trabalho a termo certo não confere a qualidade de agente administrativo e rege-se pela lei geral sobre contratos de trabalho a termo, com as especialidades constantes do presente diploma”.

Por sua vez, o artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 184/89, de 2.06 (que estabelecia os princípios gerais de salários e gestão do pessoal da função pública), determinava que “o contrato referido no número anterior [contrato a termo] obedece ao disposto na lei geral do trabalho sobre contratos de trabalho a termo, salvo no que respeita à renovação, a qual deve ser expressa e não pode ultrapassar os prazos estabelecidos na lei geral quanto à duração máxima dos contratos a termo”.

assim decidiram alguns tribunais —, no sentido de que a remissão para o artigo 41.º e s. do Decreto-Lei n.º 64-A/89, de 27.02 (que estabelecia então o regime jurídico da cessação do contrato individual de trabalho, incluindo as condições de celebração e caducidade do contrato de trabalho a termo) consagrada pelo Decreto-Lei n.º 218/98 avalizava (por mera dedução lógica) a conversão do contrato a termo certo em contrato sem termo no emprego público.

As decisões em que o TC julgou inconstitucional a referida conversão⁹ — independentemente da causa de invalidade do contrato a termo, como, por exemplo, a falta de indicação do respectivo motivo justificativo, invalidade formal, não se destinar à satisfação de necessidades transitórias ou no caso de a sua duração ou renovações ultrapassarem os limites legais — assentavam em vários pressupostos, com destaque para¹⁰:

(i) A ideia de que não existia uma imposição constitucional, decorrente do princípio da segurança no emprego consagrado no artigo 53.º da CRP, no sentido de considerar a conversão dos contratos a termo irregularmente celebrados (ou renovados) com o Estado em contratos de duração indeterminada como sendo o único meio (ou o meio indispensável) para conferir garantia àquele princípio, admitindo-se que o mesmo podia ser assegurado através da previsão de um regime indemnizatório¹¹. Além disso, a legitimidade para o legislador ordinário tratar de modo diferente as vicissitudes do contrato a termo no sector público e no sector privado podia ser justificada em razão da diversidade de natureza e de objectivos existente entre as duas áreas de actividade.

(ii) Ainda que se aceitasse que a referida requalificação *ope legis* constituía uma dimensão necessária do princípio da segurança no emprego, entendia o TC que vigorava para o emprego público uma imposição constitucional no sentido da proibição de semelhante conversão, decorrente do princípio do acesso à função pública por via do concurso, consagrado no artigo 47.º, n.º 2, da CRP¹².

Com efeito, uma tal proibição decorria do facto de este preceito consagrar um direito pessoal especial de igualdade no acesso à função pública, o qual, na sua dimensão negativa, prescreve a proibição de os interessados serem objecto por parte das entidades públicas de discriminações ilegítimas ou de beneficiarem de qualquer vantagem¹³, e, na sua dimensão positiva ou subjectiva, confere aos particulares um direito de aceder, em condições de igualdade, aos lugares ou postos de trabalho colocados a concurso e o direito de serem

⁹ Vejam-se os acórdãos n.ºs 683/99, 73/00, 82/00, 84/00, 190/00, 191/00, 368/00 (este último com força obrigatória geral), 434/00, 201/00, 150/01, 160/01, 172/01 e 404/01.

¹⁰ Para mais desenvolvimentos sobre a argumentação do TC, cf. o nosso "Sobre a proibição da conversão" cit. No presente comentário faz alusão apenas aos argumentos invocados por aquele órgão que se julgam pertinentes em face da Lei n.º 35/2014.

¹¹ Com efeito, afirmava o TC que semelhante conversão "não se apresenta como o *único* meio, ou, sequer, como disciplina *indispensável*, para o cumprimento pelo Estado do seu dever de proteger a segurança no emprego" (acórdão n.º 683/99, § 10).

¹² "Todos os cidadãos têm o direito de acesso à função pública, em condições de igualdade e liberdade, em regra por via de concurso".

Se, do ponto de vista formal, a proibição da regra do concurso é inquestionável, a nível da sua aplicação a mesma é altamente manipulável — a justificar, por isso, um mecanismo de controlo preventivo por entidades independentes, pelo menos para determinadas situações —, o que significa que não impede a prática de discriminações no acesso ao emprego público.

¹³ Aliás, semelhante garantia de não discriminação decorre também dos artigos 13.º e 266.º, n.º 2, da CRP.

tratados nesse acesso segundo um procedimento justo que assegure a transparência e a garantia de condições de igualdade efectiva¹⁴.

Por esse motivo, o surgimento neste sector de vínculos laborais de duração indeterminada em consequência da conversão automática dos contratos a termo constituiria uma violação do princípio da igualdade de acesso ao emprego público decorrente da regra do concurso, uma vez que aquela via vedava aos restantes cidadãos a possibilidade de acederem a esses lugares (permanentes) na medida em que não eram objecto de um novo ou segundo concurso.

Ou seja, não obstante admitir a existência de uma certa incompatibilidade entre o princípio do acesso à função pública através de concurso (e o direito de igualdade que lhe está subjacente) e o princípio da segurança no emprego na vertente da conversão do contrato a termo em contrato sem termo, a jurisprudência do TC a que se tem feito referência excluía qualquer solução conciliatória entre os dois princípios constitucionais, optando por conferir primazia total ao primeiro.

3. Apreciação da jurisprudência do Tribunal Constitucional

Antes de abordarmos a questão da interferência do direito comunitário na proibição consagrada no artigo 63.º, n.º 2, da LCTFP, umas breves notas sobre a fundamentação do TC que tem feito vencimento, e da qual o referido acórdão do STA se afastou, recorrendo para o efeito a uma argumentação fundada no pluralismo jurídico aplicável àquela questão e fazendo *jus* da responsabilidade — directamente derivada do princípio da primazia do direito comunitário — que o direito comunitário coloca sobre os tribunais dos Estados-membros no que respeita à execução das respectivas prescrições.

A primeira observação tem a ver com a redução, para todas as situações de irregularidade do contrato a termo, do princípio constitucional da segurança no emprego a uma mera garantia indemnizatória — que, para mais, o legislador comum nunca cuidou de quantificar ou parametrizar¹⁵ —, esvaziando-o assim de qualquer dimensão relacionada com o respectivo núcleo natural ou essencial, a tutela da continuidade laboral ou empregatícia¹⁶. Ora, para além de a admissão em termos absolutos de semelhante primazia não se revelar ajustada ao regime dos direitos, liberdades e garantias consagrado no artigo 18.º da Constituição, são reconhecidas as dificuldades de o trabalhador com contrato a termo exigir responsabilidade ao

¹⁴ Esta igualdade de acesso ao trabalho implica para o legislador a obrigação de fixar regras e critérios objectivos de acesso e de selecção dos trabalhadores para a Administração. No plano dos princípios formais, decorre desta dimensão que a entidade recrutante não goza da faculdade de escolher de forma livremente os seus agentes, ao contrário, e sem prejuízo do direito geral à não discriminação, dos empregadores do sector privado que dispõem de inteira liberdade nessa escolha.

Para além do direito à igualdade, a regra do concurso, porque baseada no princípio do mérito, constituía o meio de preservar a imparcialidade e a competência dos agentes da Administração.

¹⁵ Embora o artigo 63.º, n.º 1, da LCTFP responsabilize o agente em termos disciplinares e financeiros, é a dimensão indemnizatória aquela que está especialmente relacionada com o direito à segurança no emprego e a tutela do trabalhador.

¹⁶ Cf. o nosso "Relações de tensão entre o ordenamento português e comunitário na disciplina do contrato de trabalho a termo", *Revista Electrónica de Direito*, 2013, n.º 1, p. 17 e s.

Estado em caso de violação das normas que regulam o respectivo vínculo¹⁷, cujas consequências práticas se manifestam na desresponsabilização da Administração e na legalização de facto da sua actuação *contra legem* em matéria de contratação a termo.

Também não nos parece que o artigo 47.º, n.º 2, da CRP possa ser interpretado no sentido de que se opõe, qualquer que seja a vicissitude ocorrida com o contrato a termo (das menos negligentes às mais dolosas), à respectiva conversão em contrato sem termo, em particular nos casos em que aquela relação foi precedida de procedimento concursal. Por um lado, porque, atendendo à sua redacção (“têm o direito de acesso... em regra por concurso”), aquele preceito não impõe de forma incondicional para todas as situações de ingresso no emprego público a regra do concurso, antes deixa ao legislador a possibilidade, excepcional, de recorrer a outras formas de recrutamento, desde que baseadas em princípios fundamentais como a segurança no emprego, a igualdade e a imparcialidade.

Por outro lado, o princípio da igualdade de acesso à função pública não exclui *in limine* restrições, também de carácter excepcional (pense-se nas discriminações positivas), desde que sejam razoáveis e fundadas em outros interesses constitucionais^{18 19}.

Além disso, fundamentar através do artigo 47.º, n.º 2, da CRP a existência de uma proibição geral e absoluta de conversão parece-nos ir além do âmbito impositivo do próprio preceito (isto independentemente do conflito que o mesmo possa gerar com outros preceitos constitucionais), em especial nas situações em que, tendo havido procedimento concursal válido, o contrato a termo ultrapassa os limites legais ou nos casos em o mesmo é utilizado para satisfazer necessidades não transitórias dos serviços. Ou seja, há determinadas situações de ilegalidade (imputável ao empregador) em que o princípio da proporcionalidade e a regra da concordância prática entre direitos fundamentais (decorrente do artigo 18.º da CRP)

¹⁷ Dificuldades acentuadas pelo facto de o direito de indemnização estar ainda dependente da prova dos danos sofridos pelo trabalhador “pela dificuldade em encontrar trabalho subsequentemente” (acórdão n.º 683/99 do TC). Aliás, a insuficiência e a inoperacionalidade do regime indemnizatório previsto pelas sucessivas normas que têm vindo a proibir a conversão dos contratos a termo já foram denunciadas no acórdão da Relação do Porto, de 22.02.2010 (proc. n.º 375/08) (infra).

¹⁸ Como se sustenta no acórdão do STA que se comenta, “um eventual desvio ao princípio do concurso público para assegurar a integração nos quadros de trabalhadores contratados a termo que, manifestamente, asseguram necessidades permanentes dos serviços públicos, também se justifica por princípios materiais, nomeadamente os princípios da boa fé, da proteção da confiança e da proporcionalidade, e responde igualmente a ‘um interesse institucional, da própria Administração Pública, na promoção da sua capacidade funcional e de prestação’ (§ 21).

¹⁹ Exemplo do conflito entre a regra do concurso (e do princípio da igualdade que lhe está implícito) e o princípio da segurança no emprego verifica-se no caso da transferência *ex lege* de trabalhadores de uma empresa privada para uma entidade pública em consequência da transmissão do respectivo estabelecimento ou unidade económica, por força do artigo 285.º do Código do Trabalho e do artigo 3.º da Directiva 2001/23, relativa à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos. Com efeito, na linha da jurisprudência do TJ, decidiu-se no acórdão do STJ, de 11.09.2019 (proc. 2743/15.5) que o ingresso no emprego público naquela situação se verificava *ope legis*, não sendo por isso necessário qualquer tipo de concurso.

Como é evidente, trata-se de uma situação especial em que a segurança do emprego goza de primazia sobre a regra do concurso, ou, noutra dimensão, em que o direito comunitário prevalece sobre o direito nacional, incluindo o direito constitucional (na parte relacionada com a aplicação maximalista do artigo 47.º, n.º 2). Como afirmou o TJ, “a Directiva 2001/23, em conjugação com o artigo 4.º, n.º 2, TUE, deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que prevê que, em caso de transferência, na aceção desta diretiva, e por o cessionário ser um município, os trabalhadores em causa devem, por um lado, submeter-se a um processo de concurso público e, por outro, sujeitar-se a um novo vínculo com o cessionário” (§ 2 da decisão no acórdão *Correia Moreira*, de 13.06.2019 (proc. C – 317/18). Sobre esta questão, veja-se MILENA ROUXINOL, “Os efeitos laborais da transmissão de unidade económica quando o transmitente é sujeito de direito privado e o transmissário sujeito de direito público – notas breves em torno do acórdão do STJ de 11/09/2019”, *Diálogos com Coutinho de Abreu*, Coimbra, Almedina, 2020, p. 695 e s.

reclamam a sujeição daquele preceito a determinados limites, pelo que se afigura inadmissível sob o ponto de vista constitucional conceber o disposto no artigo 63.º, n.º 2, da Lei n.º 35/2014 (ou a norma que o precedeu) como constituindo uma excepção à aplicação do regime dos direitos, liberdades e garantias.

Na sua dimensão positiva, o artigo 47.º, n.º 2, impõe no essencial ao legislador a obrigação de definir as regras concursais relativas ao acesso à função pública, as quais, de acordo com os princípios constitucionais gerais do estado de direito, deverão pautar-se pela transparência, igualdade, proporcionalidade, justiça, imparcialidade e boa fé (artigo 266.º, n.º 2, da CRP). Assim, satisfeitos estes parâmetros, não se afigura plausível interpretar aquela norma no sentido de que fixa os critérios de idoneidade jurídica quanto à tipologia concursal adoptada pelo legislador para os diferentes contratos ou relações de trabalho na função pública.

A discricionariedade legislativa que confere significa que não poderá deduzir-se do artigo 47.º, n.º 2, da CRP que este preceito proíbe o legislador de adoptar modelos concursais ou de procedimentos diversos para aceder ao emprego público. Em concreto, não obsta a que o concurso relativo a um contrato a termo possa ser considerado idóneo para permitir ao agente aceder a um vínculo de duração indeterminada, designadamente através da conversão desse contrato²⁰. A lei poderá obstar a uma tal modificação, mas não nos parece que seja motivada por uma imposição directa do artigo 47.º, n.º 2, da CRP, relacionada com o tipo de concurso adoptado²¹.

Em conclusão, atendendo ao artigo 18.º da CRP, e sem entrar em linha de conta com a primazia do direito comunitário, não nos parece que possa ser atribuída ao artigo 47º, n.º 2, uma eficácia ou uma dimensão que obste em absoluto à admissão, ainda que com carácter limitado, de outras vias ou formas legais de ingresso no emprego público de duração indeterminada, como, por exemplo, na situação referida na nota 19.

4. A evolução legislativa

A proibição com carácter geral da conversão dos contratos de trabalho a termo em contratos de trabalho de duração indeterminada em funções públicas não pode deixar de ser apreciada à luz da evolução legislativa ocorrida após a respectiva introdução no direito nacional pelo Decreto-Lei n.º 218/98, de 17.07, designadamente:

²⁰ Especificamente, essa ausência de idoneidade jurídica significaria na prática que as regras de imparcialidade e de igualdade de tratamento a que deve obedecer o concurso relativo a um contrato a termo eram *a priori* menos densas do que as aplicáveis no concurso que tivesse por objecto uma relação de trabalho de duração indeterminada.

²¹ De acordo com o entendimento corrente, o conceito "função pública" compreende, em sentido subjectivo, os trabalhadores da administração cujo vínculo laboral está sujeito ao direito público. Uma leitura *a contrário* desta noção significaria que o princípio do concurso consagrado no artigo 47.º, n.º 2, da CRP não abrangeria as contratações, designadamente para o sector público económico, reguladas pelo direito do trabalho. No entanto, a actuação da Administração está no seu conjunto sujeita aos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé (artigo 266.º, n.º 2, da CRP) que condicionam o procedimento de recrutamento dos trabalhadores para o sector público, mesmo quando sujeitos ao direito laboral comum.

- (i) O n.º 4 ao artigo 8.º da CRP, adoptado em 2004, que veio reconhecer o princípio do primado de aplicação do direito da União sobre o direito interno, sem exceptuar a constituição²²;
- (ii) A Directiva 1999/70/CE do Conselho, de 28.06, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo; e
- (iii) A jurisprudência do TJ sobre esta directiva, com destaque para o Despacho *Câmara Municipal de Gondomar*, de 30.09.20 (proc. C-135/20), em que aquele órgão qualificou como contrário àquela directiva o regime de proibição absoluta da conversão dos contratos a termo em contratos sem termo adoptado pelo nosso ordenamento para o emprego público.

4.1. O artigo 8.º, n.º 4, *in fine*, da Constituição

Longe de pretender analisar os problemas de interpretação e de aplicação do n.º 4 do artigo 8.º da CRP, a questão que este preceito poderá colocar para o nosso tema é a de saber se a proibição da conversão consagrada no artigo 63.º, n.º 2, da LCTFP, estribada como se viu anteriormente em princípios constitucionais, se situa no âmbito da reserva de direito interno consagrada na parte final daquele preceito da CRP. Dito de outro modo, poder-se-á considerar a conversão do contrato a termo em contrato de duração indeterminada no sector do emprego público como sendo contrária aos princípios fundamentais do Estado de direito democrático?²³

Como decorre do regime consagrado no artigo 18.º da CRP, os princípios constitucionais que têm servido de suporte à proibição da conversão não estão isentos de restrições ou temporizações quando fundadas noutros princípios ou direitos constitucionais, como o direito à não discriminação ou o direito à segurança no emprego²⁴. Ora, na medida em que é

²² “As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respectivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático”. Refira-se que o artigo 6º do Tratado da União Europeia subordina o direito da União a idêntico limite.

Já no acórdão *Internationale Handelsgesellschaft*, de 1970, o TJ considerava que: “ao direito emergente do Tratado [CEE], emanado de uma fonte autónoma, não podem, em virtude da sua natureza, ser opostas em juízo regras de direito nacional, quaisquer que sejam, sob pena de perder o seu carácter comunitário e de ser posta em causa a base jurídica da própria Comunidade; portanto, a invocação de violações, quer aos direitos fundamentais, tais como estes são enunciados na Constituição de um Estado-membro, quer aos princípios da estrutura constitucional nacional, não pode afectar a validade de um acto da Comunidade ou o seu efeito no território desse Estado” (§ 3).

Na sentença *Melloni* declarou-se que “é jurisprudência assente que, por força do princípio do primado do direito da União, que é uma característica essencial da ordem jurídica da União ..., a invocação, por um Estado-Membro, de disposições de direito nacional, ainda que de natureza constitucional, não pode afetar o efeito do direito da União no território deste Estado” (§ 59).

No acórdão *W. Z.*, o TJ afirmou que “por força do princípio do primado do direito da União, o facto de um Estado-Membro invocar disposições de direito nacional, ainda que de ordem constitucional, não pode pôr em causa a unidade e a eficácia do direito da União. Com efeito, segundo jurisprudência assente, os efeitos decorrentes do princípio do primado do direito da União impõem-se a todos os órgãos de um Estado-Membro, sem que, nomeadamente, as disposições internas, incluindo de ordem constitucional, se possam opor-lhes” (§ 157).

²³ Veja-se o artigo 2.º da CRP (estado de direito democrático).

²⁴ Com efeito, é regra assente na doutrina e jurisprudência constitucionais o reconhecimento de que todos os direitos fundamentais constitucionais gozam de igual dignidade perante a CRP, não sendo por isso legítimo subordiná-los a qualquer princípio hierárquico. Daí a pergunta: se o legislador ordinário admitisse a conversão dos contratos a termo no sector do emprego público com base no artigo 53.º da CRP não estaria a aplicar um princípio fundamental do Estado de direito democrático?

o legislador comum quem dispõe de competência para regular esse conflito e que as respostas legais que adopte com essa finalidade são resultado de um juízo de discricionariedade, de ponderação e de concordância prática, impõe-se reconhecer que o produto normativo daí derivado constitui matéria aberta ao direito comunitário por força do princípio da atribuição de competências (artigo 5.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia (TUE)) no âmbito da política social (artigo 151.º e s. do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE))²⁵.

Acresce que a questão em causa possui uma dimensão que não integra o conteúdo dos princípios do estado democrático, antes tem a ver com o grau de tutela conferido aos destinatários das normas que os concretizam, designadamente nos casos em que as mesmas não são observadas pela Administração. Possuindo a solução relativa à conversão ou à não conversão dos contratos a termo natureza sancionatória²⁶, que compete ao legislador arbitrar, não nos parece que a mesma possua relevo constitucional bastante para ser englobada na ressalva consagrada na última parte do artigo 8.º, n.º 4, da CRP e, desse modo, excluí-la do âmbito de aplicação do direito comunitário.

Embora a regra do concurso para o acesso à função pública deva considerar-se uma garantia do Estado de direito democrático, independentemente de o emprego público ser regulado pelo direito administrativo ou pelo direito do trabalho, isso não permite deduzir que todos os aspectos laborais, ainda que relevantes, que gravitam à volta do contrato de trabalho em funções públicas possam ser reportados ao conteúdo dos princípios do Estado democrático; pelo contrário, tratando-se de dimensões cuja densificação é objecto do direito derivado, as mesmas não estão isentas da interferência ou do primado do direito comunitário, em especial quando esteja em causa a aplicação de princípios comuns a ambos os ordenamentos, como são os casos da não discriminação e da segurança no trabalho.

Conclui-se, assim, que o artigo 47.º, n.º 2, da CRP não constitui um obstáculo à aplicação global da Directiva 1999/70 ao contrato de trabalho em funções públicas.

²⁵ Em sentido oposto, declarou-se no acórdão do STJ, de 13.07.2017 (proc. n.º 723/14. 7TTPRT.P1.), que “o princípio do primado do direito europeu não se sobrepõe às normas constitucionais relativas aos princípios em que se fundamenta o Estado de direito democrático e à interpretação que, com força obrigatória geral, delas faça o Tribunal Constitucional” (§ 3). “Assim, não é de deferir o pedido de reenvio prejudicial requerido para aferir da conformidade da legislação nacional com a Directiva 1999/70/CE, do Conselho, de 1999.06.28, se a primeira proíbe que um contrato de trabalho a termo nulo, celebrado com uma pessoa colectiva pública, se converta em contrato de trabalho por tempo indeterminado, pois estando em causa os valores constitucionais do artigo 47.º, n.º 2 da CRP, inseridos no capítulo (II) relativo aos “Direitos, liberdades e garantias pessoais”, e que são estruturantes do Estado de direito democrático, estamos no âmbito do objecto da reserva prevista no n.º 4 do seu artigo 8.º” (§ 4) (excertos retirados do sumário do acórdão).

²⁶ Aliás, a proibição de conversão consagrada no artigo 63.º, n.º 2, da LCTFP abrange todas as outras situações de irregularidade para além das relacionadas com o princípio do concurso, ou seja, com aspectos relativamente aos quais a União possui competência legislativa.

4.2. A Directiva 1999/70

4.2.1. Finalidades da Directiva

Partindo do princípio de que o artigo 47.º, n.º 2, da CRP não afasta a eficácia da Directiva 1999/70 no ordenamento nacional, em particular do artigo 5.º do acordo-quadro que incorpora, importa determinar de que forma este preceito pode condicionar o regime da inconvertibilidade dos contratos a termo em contratos de duração indeterminada no emprego público, uma vez que é directamente aplicável a este sector da actividade laboral²⁷.

Sublinhe-se que, subjacente ao conteúdo da Directiva e do acordo-quadro, está o princípio de que o contrato de trabalho de duração indeterminada constitui a forma comum das relações laborais, na medida em que é a modalidade contratual que melhor contribui para a protecção da estabilidade e da qualidade de vida de quem trabalha, e para a melhoria do desempenho no trabalho²⁸. No entanto, admite que as relações de trabalho a termo podem ser uma característica do emprego em certos sectores ou actividades²⁹, além de que podem corresponder em determinadas situações aos interesses dos empregadores e dos trabalhadores³⁰.

O acordo-quadro tem por objectivo melhorar a qualidade do trabalho realizado através do contrato de trabalho a termo, estabelecendo para o efeito um regime que garante a quem o presta a aplicação do princípio da não discriminação relativamente aos trabalhadores com contrato sem termo em situação comparável³¹. Contudo, admite diferenciações entre os dois grupos de trabalhadores fundadas em razões objectivas, isto é, em factos concretos e precisos que caracterizam a actividade laboral ou o seu modo de prestação³².

Para além da garantia do direito à não discriminação, a Directiva visa ainda regular o recurso sucessivo aos contratos de trabalho a termo, reconhecendo que esta prática pode constituir

²⁷ Com efeito, nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, o acordo-quadro abrange todos os trabalhadores a termo nos moldes definidos pela legislação, pelas convenções colectivas ou práticas vigentes em cada Estado-Membro. Além disso, o conceito de trabalhador contratado a termo na acepção do acordo-quadro compreende todos os trabalhadores sem distinção entre a natureza pública ou privada da entidade patronal (artigo 3.º, n.º 1, do mesmo acordo).

²⁸ Veja-se o segundo parágrafo do preâmbulo do acordo-quadro e os pontos 6 e 8 das considerações gerais. Se bem que o acordo-quadro não enuncie no seu texto o princípio de que os contratos de trabalho de duração indeterminada constituem a forma comum da relação laboral, mas apenas nas suas considerações gerais, o TJ considera essa referência como um elemento determinante para a interpretação das suas disposições; cf. os acórdãos *Adelener e o.*, *Angelidaki e o.* e *John*.

²⁹ Cf. o § 8 das considerações gerais do acordo-quadro e os acórdãos *Adelener e o.*, *Angelidaki*, *Márquez Samohano*, *Fiamingo*, *Mascolo e o.*

³⁰ Vide § 6 das considerações gerais e § 2 do preâmbulo do acordo-quadro. Cf. acórdão *Lucía Montero Mateos*.

³¹ Cf. o § 3 do preâmbulo do acordo-quadro e os considerandos 3 e 14 da Directiva n.º 1999/70, bem como os acórdãos *Carratù*, *Nierodzik*, *Lucía Montero Mateos*.

Como se refere no acórdão *Almudena Baldonado Martín*, o princípio da não discriminação — que constitui um princípio de direito social da União que não pode ser interpretado de modo restritivo — significa 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” (§ 34), e visa “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 por tempo indeterminado” (§ 35).

³² Muito embora tenha como finalidade melhorar a qualidade das relações laborais a termo, o acordo-quadro não prescreve as condições em que as mesmas podem ser constituídas, seja no sector público privado; este é um aspecto que permanece na órbita da competência dos Estados-membros; cf. acórdãos *Adelener e o.* e *Angelikadi e o.*

uma fonte de potenciais abusos em prejuízo dos trabalhadores³³. Assim, com o objectivo de evitar que aquele expediente seja utilizado para privar os trabalhadores a termo de condições ou direitos reconhecidos aos trabalhadores com vínculo de duração indeterminada e, em simultâneo, obstar a que o empregador assegure necessidades permanentes e duradouras através da renovação dos contratos a termo³⁴, o acordo-quadro contém normas de protecção mínima destinadas a evitar a precarização abusiva da situação desses trabalhadores, seja através de medidas preventivas, seja de carácter sancionatório³⁵. Com isso, pretende impedir que os trabalhadores a termo fiquem sujeitos a um estatuto de renovações abusivas dos respectivos contratos (artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro), prevendo medidas para sancionar essas práticas (artigo 5.º, n.º 2, do acordo-quadro)³⁶.

No seguimento deste comentário, a nossa atenção centrar-se-á nas medidas sancionatórias (ainda que sejam igualmente preventivas), com destaque para a análise do respectivo grau de interferência sobre a proibição consagrada no artigo 63.º, n.º 2, da Lei n.º 35/2014.

4.2.2. Aplicação da Directiva pelos Estados-membros

Perante os fins que propõe alcançar, não admira que o acordo-quadro remeta para os Estados-membros a determinação, com algum grau de autonomia, das modalidades de aplicação dos princípios que consagra e dos objectivos que prossegue, incluindo a fixação de sanções que

³³ Como o TJ assinala no acórdão *Sánchez Ruiz*, “este objetivo do Acordo-Quadro baseia-se de forma implícita, mas necessária na premissa de que o trabalhador, em razão da sua posição de fraqueza em relação ao empregador, é suscetível de ser vítima de um recurso abusivo, pelo empregador, a sucessivas relações laborais a termo, ainda que o estabelecimento e a renovação dessas relações laborais sejam livremente consentidos” (§ 112).

³⁴ Cf. o acórdão *Obras y Servicios Públicos e Acciona Agua*.

³⁵ Acórdãos *Gavieiro*, *Del Cerro Alonso*, *Carratù*, *Nierodzik*, *Márquez Samohano*, *Pérez López*. Dispõe o artigo 5.º, n.º 2, do acordo-quadro: “os Estados-Membros, após consulta dos parceiros sociais, e/ou os parceiros sociais, deverão, sempre que tal seja necessário, definirem que condições os contratos de trabalho ou relações de trabalho a termo deverão ser considerados: a) Como sucessivos; b) Como celebrados sem termo”.

As medidas preventivas constam do n.º 1 do mesmo preceito: “para evitar os abusos decorrentes da conclusão de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo ..., os Estados-Membros ... deverão introduzir ... uma ou várias das seguintes medidas: a) razões objectivas que justifiquem a renovação dos supramencionados contratos ou relações laborais; b) duração máxima total dos sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo; c) número máximo de renovações dos contratos ou relações laborais a termo”.

Uma das medidas previstas no acordo-quadro para evitar o abuso da contratação sucessiva a termo consiste na exigência de que a renovação dos contratos seja justificada por razões objectivas (artigo 5.º, n.º 1, alínea a)). Segundo jurisprudência constante do TJ, o conceito de razões objectivas “exige que a desigualdade de tratamento verificada 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 alcançar 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” (*Gavieiro*, § 55); no mesmo sentido, os acórdãos *Ustariz Aróstegui* e *Grupo Norte Facility*.

Por isso, qualquer previsão normativa de carácter geral que não condicione a sucessão de contratos a termo à existência de razões relacionadas com a natureza ou o conteúdo da actividade em causa é contrária ao objectivo prosseguido pelo acordo-quadro. Ou seja, “reconhecer que a mera natureza temporária de uma relação laboral basta para justificar essa diferença esvaziaria de conteúdo os objectivos da Directiva 1999/70” (acórdão *Gavieiro*, § 57). Neste sentido, veja-se os acórdãos *Adelener e o.*, e *Del Cerro Alonso*.

³⁶ Cf. JOÃO ZENHA MARTINS, “A jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre os abusos nos contratos a termo: breve excursão”, *Prontuário de Direito do Trabalho*, 2018, II, Centro de Estudos Judiciários, p. 217 e s.

confirmam efectividade às finalidades que enuncia (artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Directiva 1999/70)³⁷.

Esta directiva impõe a todas as autoridades dos Estados-membros, incluindo os tribunais, a obrigação de adoptarem, no âmbito das respectivas competências, medidas gerais ou particulares capazes de prevenir e sancionar os abusos da contratação sucessiva a termo, conferindo-lhes liberdade para escolher os meios necessários para alcançar esse objectivo³⁸. Daqui deriva, como adiante se verá, que ao aplicarem o direito interno tendo em vista a realização do direito comunitário, os órgãos judiciais devem interpretá-lo à luz do texto e das finalidades da Directiva e do acordo-quadro³⁹.

Porém, a liberdade dos Estados-membros no que respeita à escolha desses meios não é absoluta, tendo o legislador nacional a obrigação de adoptar as medidas necessárias para assegurar, com um mínimo de eficácia, a realização do efeito útil do acordo-quadro (artigo 1.º, alínea b), do acordo-quadro)⁴⁰.

Como se disse, este acordo (artigo 5.º, n.º 2) delega no legislador nacional a tarefa de definir as consequências sancionatórias para os casos em que se verifica abuso de contratação sucessiva a termo⁴¹, designadamente as condições em que os contratos de trabalho a termo são considerados celebrados sem termo⁴². Esta remissão significa que apenas é possível avaliar nas situações concretas se as medidas punitivas internas são eficazes para prosseguir o efeito útil do acordo-quadro, ou seja, se são aptas e aplicáveis sem dificuldade excessiva para penalizar aquela prática sempre que se verifique⁴³.

Importa salientar que, como medida geral contra o abuso da contratação sucessiva a termo, o artigo 5.º, n.º 2, do acordo-quadro não prevê sanções específicas para o caso de se verificar essa prática, não impondo por isso a obrigação de os Estados-membros prescreverem a medida da conversão dos contratos a termo em contratos sem termo, embora admita essa possibilidade⁴⁴. Com efeito, aquele preceito confere ao legislador nacional liberdade para

³⁷ "Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva". Esta liberdade de escolha permite aos Estados-membros definir as medidas que melhor se adaptam às necessidades de sectores e/ou de categorias específicas de trabalhadores (ponto 10 das considerações gerais do acordo-quadro). De igual modo, nos termos do art 4.º, n.º 3, segundo parágrafo, do TUE, "os Estados-membros tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos actos das instituições da União".

³⁸ Acórdãos *Martínez Andrés e Castrejana López e Sciotto*.

³⁹ Como se estabelece no n.º 1, do artigo 4.º-bis, da Lei Orgânica do Poder Judicial de Espanha (Lei n.º 6/1985, de 1.07, modificada pela Lei Orgânica n.º 7/2015, de 21.07), "los Jueces y Tribunales aplicarán el Derecho de la Unión Europea de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea".

⁴⁰ Veja-se os acórdãos *Impact, Martínez Andrés e Castrejana López*, e *Santoro*. Como é reconhecido no acórdão do STA, de 7.12.2016 (proc. 1009/16), "resulta de Jurisprudência do TJUE, que a liberdade de definição das medidas por parte do legislador interno não pode pôr em causa o resultado final pretendido pelo legislador europeu, ou seja, prevenir os abusos decorrentes da conclusão de sucessivos contratos de trabalho a termo" (§ segundo do respectivo sumário).

⁴¹ Cf. acórdãos *Adelener e o., Marrosu e Sardino*, e *Vassallo, Sciotto e Comissão/Luxemburgo*.

⁴² Cf. os acórdãos *Mascolo e o. e Sciotto*.

⁴³ Em face do Código do Trabalho e da LCTFP, verifica-se abuso na sucessão de contratos a termo para efeitos da Directiva sempre que as respectivas renovações não se fundam em razões objectivas (artigos 149.º, n.º 3, do CT e 61.º, n.º 2, da LCTFP), quando ultrapassam em número ou em duração o limite temporal máximo estipulado (arts 148.º e 149.º do CT, e 60.º da LCTFP) ou quando não é observado o prazo entre as contratações a termo sucessivas (artigos 143.º do CT e 59.º da LCTFP).

⁴⁴ Acórdãos *Ministero della Giustizia, M.V. e o., Adelener e o., Sciotto e Câmara Municipal de Gondomar*. Com efeito, o artigo 5.º, n.º 2, alínea b), do acordo-quadro limita-se a prever que os Estados-membros podem, sempre

definir em que condições os contratos de trabalho a termo poderão (ou não) ser considerados como celebrados sem termo⁴⁵. No quadro dessa autonomia, ainda que as autoridades nacionais optem pela medida da conversão, esta consequência não tem necessariamente de estar prevista para a generalidade das situações, podendo, por exemplo, ser limitada aos casos mais evidentes ou ostensivos de abuso.

Pelo facto de não definir as sanções que devem ser adoptadas, a Directiva 1999/70 permite ainda aos Estados-membros estabelecer consequências diferentes para a sucessão abusiva de contratos a termo conforme estes sejam celebrados com um empregador privado ou com uma entidade patronal pública⁴⁶. Ou seja, segundo o TJ, o artigo 5.º, n.º 2, alínea b), do acordo-quadro não se opõe a que, em caso de abuso, o legislador nacional preveja apenas a conversão dos contratos a termo em contratos sem termo para as relações de trabalho reguladas pelo Código do Trabalho e exclua idêntica consequência no âmbito do trabalho sujeito à LCTFP e, em sua substituição, considere como medida sancionatória adequada a atribuição aos trabalhadores de um direito de indemnização por perdas e danos⁴⁷.

Contudo, a fim de cumprir os objectivos do acordo-quadro, nos casos em que o legislador nacional prevê, como sucede entre nós para o sector público, medidas diferentes da conversão do contrato a termo em contrato de duração indeterminada, as normas internas adoptadas em aplicação daquele acordo devem ser equivalentes à conversão, ou seja, devem revelar-se suficientemente adequadas e eficazes para evitar e punir a sucessão abusiva dos contratos a termo — adequação e eficácia que cabe ao juiz nacional apreciar —, e para eliminar as consequências da violação do direito comunitário pela entidade patronal pública (artigo 2.º, primeiro parágrafo, da Directiva 1999/70)⁴⁸.

Neste contexto legal, a principal questão que se coloca é a de saber se, em caso de abuso da contratação sucessiva a termo, as medidas previstas na norma do n.º 1 do artigo 63.º da LCTFP são eficazes para assegurar a execução dos objectivos do acordo-quadro, isto é, para sancionar (e prevenir) aquele abuso, sob pena de revelarem desconformes com a Directiva.

Perante a obrigação que recai sobre os Estados-membros de assegurar o cumprimento efectivo do direito comunitário, o TJ tem afirmado que a proibição da conversão dos contratos a termo apenas para o sector público poderá ser conforme o acordo-quadro se as normas nacionais adoptadas em sua substituição se revelarem adequadas para evitar e punir a utilização abusiva

que tal seja necessário, determinar em que condições os contratos ou as relações de trabalho a termo podem ser considerados celebrados sem termo.

⁴⁵ Por isso, como se referiu supra, cabe às autoridades nacionais fixar medidas proporcionadas, eficazes e dissuasivas que garantam plena eficácia às normas adotadas em aplicação do acordo-quadro, podendo inclusive prever a conversão de contratos a termo em contratos sem termo em caso de abuso de contratação sucessiva.

⁴⁶ Cf. os acórdãos *Adelener e o., Marrosu e Sardino, Impact, M.V. e o.*

⁴⁷ Vide acórdão *Martínez Andrés*. De uma maneira geral, invocam-se as especificidades do emprego público relativamente ao trabalho prestado no sector privado para justificar algumas diferenças de tratamento, como a não aplicação àquele da regra da conversão prevista para o sector privado.

⁴⁸ Cf. os acórdãos *Vassallo, Fiamingo e o, Santoro, Adelener e o., Ministero della Giustizia e o., Angelidaki e o.* Por exemplo, como pode ler-se no acórdão *Marrosu e Sardino*, "para que uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, que proíbe, apenas no sector público, a conversão de contratos de trabalho a termo sucessivos num contrato de trabalho por tempo indeterminado, possa ser considerada conforme com o acordo-quadro, a ordem jurídica interna do Estado-Membro em causa deve prever, para o sector em questão, outra medida eficaz para evitar e, sendo caso disso, punir a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos" (§ 49).

daqueles contratos de trabalho. Ou seja, se a existência de tais normas é condição necessária, no entanto não é condição suficiente para, segundo a jurisprudência do TJ, se poder concluir pela conformidade do direito nacional com o direito comunitário; para tal, é ainda indispensável que a disciplina interna se revele adequada e eficaz para alcançar aquele objectivo específico do acordo-quadro⁴⁹.

Ora, cabe à jurisdição nacional de reenvio apreciar o grau dessa adequação e eficácia; e se, no exercício do seu poder de apreciação, o tribunal concluir que a disciplina nacional adoptada não assegura o efeito útil da Directiva 1999/70 deve considerá-la como sendo contrária ao disposto no artigo 5.º do acordo-quadro⁵⁰.

4.3. O Despacho do Tribunal de Justiça Câmara Municipal de Gondomar, de 30.09.2020

No Despacho *Câmara Municipal de Gondomar*, de 30.09.20 (proc. C-135/20)⁵¹, o TJ pronunciou-se sobre a interpretação do artigo 5.º do acordo-quadro a respeito da celebração de sucessivos contratos de trabalho a termo certo no sector público⁵² e da conformidade com aquele preceito do artigo 92º, n.º 2, da Lei n.º 59/2008, relativo ao regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (substituído em termos idênticos pelo artigo 63.º, n.º 2, da Lei n.º 35/2014), que proibia de forma absoluta a conversão, mesmo em caso de sucessão abusiva, do contrato de trabalho a termo certo em contrato por tempo indeterminado⁵³.

⁴⁹ Acórdãos *Ministero della Giustizia e o., Santoro*.

⁵⁰ Como se declarou no acórdão *M.V. e o.*, “na medida em que não compete ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a interpretação de disposições de direito interno, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar em que medida as condições de aplicação e a execução efetiva das disposições pertinentes do direito interno fazem com que estas constituam uma medida adequada para evitar e, se for caso disso, punir a utilização abusiva de sucessivos contratos de trabalho ou relações de trabalho a termo” (§ 61). De igual modo, o acórdão *Instituto Madrileño de Investigación*.

⁵¹ Este Despacho teve por base o pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º do TFUE, pelo Supremo Tribunal Administrativo, por decisão de 7.02.2020. Em substância, o STA perguntava ao TJ se o artigo 5.º do acordo-quadro relativo ao contrato a termo devia ser interpretado no sentido de que se opõe à legislação de um Estado-Membro que proíbe de forma absoluta, no setor público, a conversão de uma sucessão de contratos de trabalho a termo certo num contrato por tempo indeterminado.

Como se afirmou no parecer 1/09 do TJ (Tribunal Pleno), de 8.03.2011 (ECLI:EU:C: 2011:123), “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 protecção dos direitos conferidos por esta ordem jurídica aos particulares” (§ 84).

Nas suas conclusões, apresentadas em 15.04.2021, relativas ao proc. C-561/19 (*Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*), sustentou o Advogado-Geral que, “o objetivo do dever de reenvio consiste em assegurar a interpretação uniforme do direito da União e não a sua correta aplicação. Assim, a uniformidade pretendida não é, e nunca foi, ao nível de resultados únicos de cada caso concreto, mas ao nível das normas jurídicas aplicáveis. Isto significa logicamente que, embora exista um grau razoável de uniformidade das normas jurídicas, poderá haver diversidade em termos de resultados concretos” (§ 149).

⁵² No caso *decidendi*, o contrato a termo vigorara entre novembro de 2000 e novembro de 2013, e havia sido objecto de sete renovações.

⁵³ Como de forma expressa se alude neste aresto, o recurso ao Despacho pelo TJ justifica-se, nos termos do artigo 99.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, “quando a resposta a uma questão submetida a título prejudicial possa ser claramente deduzida da jurisprudência ou quando a resposta a tal questão não suscite nenhuma dúvida razoável, o Tribunal de Justiça pode, a qualquer momento, mediante proposta do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, decidir pronunciar-se por meio de despacho fundamentado” (§ 11).

Como já se referiu anteriormente, segundo o entendimento constante do TJ, “para que uma regulamentação nacional que proíbe, no setor público, a conversão num contrato de trabalho por tempo indeterminado de uma sucessão de contratos de trabalho a termo certo possa ser considerada conforme com o acordo-quadro, a ordem jurídica interna do Estado-Membro em causa deve prever, para o referido setor, outra medida efetiva para evitar e, sendo caso disso, punir a conclusão abusiva de sucessivos contratos a termo certo” (*Câmara Municipal de Gondomar*, § 24)⁵⁴.

“Por conseguinte, se o órgão jurisdicional de reenvio vier a constatar que não existe, na regulamentação nacional em causa no processo principal, nenhuma outra medida efetiva para evitar e punir os abusos eventualmente constatados em relação aos trabalhadores do setor público, tal situação é suscetível de prejudicar o objetivo e o efeito útil do artigo 5.º do acordo-quadro e é, por conseguinte, contrária a este artigo” (*idem*, § 25)⁵⁵.

A imputação de responsabilidade financeira, civil e disciplinar ao agente da Administração cuja conduta deu origem a uma sucessão abusiva de contratos ou relações de trabalho a termo, consagrada no artigo 63.º, n.º 1, da LCTFP⁵⁶, poderá do ponto de vista formal parecer suficiente para satisfazer as exigências de resultado previstas no acordo quadro e, por esse motivo, ser considerada equivalente à medida da conversão automática dos contratos a termo em contratos de duração indeterminada, aplicável em situações semelhantes no âmbito do contrato de trabalho⁵⁷.

No entanto, importa realçar que a mera previsão legal daquelas medidas não é por si só sinónimo de conformidade com a Directiva, porquanto é indispensável que a respectiva eficácia previna e puna em termos efectivos a utilização abusiva do contrato a termo⁵⁸. Ou seja, estando em causa alcançar um resultado (artigo 288.º, terceiro parágrafo, do TFUE), o que, em última instância, é decisivo para assegurar o cumprimento do direito comunitário não é apenas a mera previsão de medidas internas específicas (obrigação de meios), mas também, ou principalmente, que as mesmas possuam um grau de adequação que garantam a concretização do fim visado pelo acordo-quadro (obrigação de resultado).

⁵⁴ No § 23 do mesmo Despacho refere-se que “quando se tenha verificado que houve um recurso abusivo a sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo certo, deve assim poder ser aplicada uma medida que apresente garantias efetivas e equivalentes de proteção dos trabalhadores para punir devidamente esse abuso e eliminar as consequências da violação do direito da União”.

⁵⁵ Tal como na *Common Law*, na aplicação e realização do direito comunitário a jurisprudência desempenha uma função primordial, em particular quando está em causa a prossecução do resultado ou do efeito útil das directivas.

⁵⁶ A nulidade dos contratos de trabalho a termo quando celebrados fora das condições materiais ou renovados para além dos limites temporais estabelecidos pelo legislador (artigo 63.º, n.º 1, da LCTFP) não constitui um meio de tutela do trabalhador, mas da entidade empregadora, razão pela qual não poderá ser incluída no acervo das medidas positivas de aplicação ou de transposição do acordo-quadro.

⁵⁷ Apesar da autonomia normativa de que usufruem quanto à aplicação do acordo-quadro, o facto de este abranger os sectores público e privado significa, por um lado, que os Estados-membros estão vinculados a escolher as medidas relativas às situações de abuso em moldes semelhantes ou pelo menos equivalentes (princípio da uniformidade ou da equivalência); e, por outro lado, que, no caso de adoptarem um regime distinto para o sector público, devem evitar que o mesmo torne excessivamente difícil o exercício pelos particulares dos direitos que lhes são conferidos pelo direito comunitário (princípio da efectividade). Cf. acórdãos *Adelener e o.*, e *Bulicke*.

⁵⁸ Neste aspecto, há uma profunda diferença de eficácia potencial entre a regra da conversão automática do contrato (ainda que declarada judicialmente) e o recurso à via judicial para efectivar os vários tipos de responsabilidade imputáveis aos dirigentes da Administração.

Ora, no âmbito do cumprimento da obrigação de o Estado-membro alcançar o resultado fixado pelo Direito da União, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio assegurar, no quadro da *causa decidendi*, o respeito pelo artigo 5.º do acordo-quadro e apreciar em que medida as condições de aplicação e de execução efectivas daquele preceito da LCTFP permitem considerá-lo adequado para assegurar as finalidades do acordo-quadro e para proteger de forma razoável os trabalhadores lesados⁵⁹. Se concluir que as normas internas pertinentes não possuem a eficácia necessária para prevenir e punir a sucessão abusiva dos contratos a termo, o tribunal deverá concluir que o acordo-quadro se opõe “à aplicação de uma legislação nacional que proíbe de modo absoluto, apenas no sector público, a conversão em contratos sem termo de contratos de trabalho a termo sucessivos que, de facto, se destinaram a satisfazer necessidades estáveis e duradouras da entidade patronal e devem ser considerados abusivos”⁶⁰.

5. Desconformidade do artigo 63.º da LCTFP com o direito comunitário

Quanto à avaliação da eficácia das normas nacionais que visam prevenir e punir no emprego público a sucessão abusiva dos contratos a termo — apreciação que, como constantemente afirma o TJ, é da competência do tribunal de reenvio —, o STA conclui na sentença a que se tem feito referência, que “a prova de que aquelas medidas não são efetivas, é que, ao fim de quase duas décadas de vigência do regime, não se conhece, em qualquer uma das jurisdições implicadas, nenhuma decisão judicial publicada em que aquela responsabilidade – em qualquer um dos seus três planos de atuação – tenha sido assacada aos dirigentes em questão” (§ 16), arrolando para o efeito um conjunto alargado de acórdãos que atestam a referida inoperacionalidade⁶¹.

⁵⁹ Vide acórdãos *Marrosu e Sardino*, *Vassallo*, *Fiamingo e o.*, *Sánchez Ruiz e o.*, *John*. Aliás, em relação ao cumprimento do acordo-quadro, os tribunais nacionais devem ainda garantir “que os trabalhadores que tenham sofrido um abuso resultante da utilização de contratos de trabalho a termo sucessivos não são dissuadidos, na esperança de continuarem a ser contratados no setor público, de fazer valer junto das autoridades nacionais, incluindo jurisdicionais, os direitos que decorrem da implementação pela legislação nacional de todas as medidas preventivas previstas no artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro” (acórdão *Sciotto*, § 68).

⁶⁰ Acórdão *Adeneler e o.*, § 105. Assim, por força da supremacia do direito comunitário sobre o direito interno (artigo 8.º, n.º 4, da CRP), a fundamentação, atrás referida, da proibição constitucional da conversão no emprego público dos contratos a termo em contratos de duração indeterminada pode ser contrariada pelo acordo-quadro no caso de o direito interno não conter medidas e sanções eficazmente adequadas para obstar ao abuso da contratação sucessiva a termo.

⁶¹ Não queremos deixar de recordar a este propósito o carácter pioneiro e frontal do acórdão da Relação do Porto, de 22.02.2010 (proc. n.º 375/08) que, a propósito da eficácia da medida relativa à responsabilização dos dirigentes dos serviços que recorriam à sucessão abusiva dos contratos a termo, se pronunciou nos seguintes termos: “os contratos a termo sucessivos na Administração Pública proliferam, sem que se consiga perceber a razão pela qual, tendo eles carácter excepcional, face ao declarado na lei, nos surjam com tanta frequência. Tal será, eventualmente, explicável porque a legal responsabilidade civil, disciplinar e financeira surge apenas a jusante, nada prevenindo em cada caso concreto. Assim, para além de não ser eficaz como pretende a Directiva [1999/70], a responsabilidade civil do dirigente, a ser actuada, apenas poderia estabelecer uma indemnização para o trabalhador, o que é insuficiente para o cumprimento do princípio da segurança no emprego... De igual modo, discordamos daqueles que entendem que uma medida como o estabelecimento da responsabilidade civil, disciplinar e financeira, é suficiente e cumpre os objectivos comunitários. Na verdade, pelo menos entre nós, e tanto quanto sabemos, nunca um dirigente da função pública foi chamado a responder nesses termos, perante um trabalhador precário, maxime, civilmente, pelos danos sofridos com a cessação do contrato”.

E no mesmo § 16 acrescenta o STA, que “em contrapartida, é sabido que as entidades públicas continuam a recorrer abusivamente à contratação a termo para satisfazer as suas necessidades permanentes de serviço, além de prolongarem em termos ilícitos os respetivos vínculos para além do número máximo de renovações permitidas por lei, o que é evidenciado, quer por aquelas demandas judiciais, quer, sobretudo, pelos cíclicos processos de integração de trabalhadores precários de que o Estado tem lançado mão nos últimos anos, como aquele que ainda hoje decorre ao abrigo do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública criado pela Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro”.

Conclui, afirmando que, “do exposto resulta, com segurança, que o regime sancionatório estabelecido no número 3 do artigo 92.º do LCTFP não previne, nem reprime de forma efetiva, os abusos decorrentes da celebração de sucessivos contratos de trabalho a termo, para além do prazo ou do número máximo de renovações legalmente permitidas” (§ 18).

Contudo, para além desta declaração de ineficácia — que, por si só, já seria suficiente para concluir, segundo a jurisprudência comunitária, pela ausência de um regime interno que assegure em termos efectivos as garantias previstas pelo acordo-quadro —, é de questionar ainda se o disposto no artigo 63.º, n.º 1, da LCTFP pode em rigor considerar-se como uma medida especificamente dirigida a sancionar o abuso da contratação sucessiva a termo e, dessa forma, equivalente à conversão do contrato a termo, como é exigido pela Directiva para esta situação particular⁶².

Com efeito, a responsabilidade civil, financeira e disciplinar dos dirigentes da função pública contemplada por aquela norma da LCTFP está prevista para todas as situações de irregularidade de constituição ou renovação do contrato a termo, o que significa que não foi adoptada como medida específica de transposição da Directiva na parte relativa ao abuso da contratação sucessiva⁶³. Ora, dado que o combate a esta prática constitui um dos objectivos nucleares da Directiva, o TJ tem entendido que uma medida do direito nacional que é “independente de qualquer consideração relativa ao carácter abusivo do recurso a contratos a termo, não se mostra apta a punir devidamente o recurso abusivo a tais relações laborais e a eliminar as consequências da violação do direito da União. Consequentemente, não parece permitir alcançar a finalidade prosseguida pelo artigo 5.º do Acordo-Quadro”⁶⁴.

Ou seja, o desencontro no plano regulatório entre o disposto no artigo 63.º, n.º 1, da LCTFP e o artigo 5.º do acordo-quadro não permite afirmar, com segurança, que aquele preceito

⁶² No plano dos interesses, não oferecerá grandes dúvidas considerar que a conversão do contrato a termo em contrato sem termo oferece melhores garantias do que o direito a exigir uma indemnização, independentemente da facilidade ou dificuldade quanto ao respectivo exercício. Porém, no contexto do acordo-quadro relativo ao contrato a termo, a medida indemnizatória é considerada no plano formal como sendo equivalente, em virtude de o direito comunitário não impor como regra sancionatória geral a referida conversão.

⁶³ Acresce que se trata de uma medida cuja adopção é anterior à própria Directiva 1999/70.

⁶⁴ Acórdão *Sánchez Ruiz*, § 101. Em sentido idêntico, afirma ainda o TJ que, quanto “à concessão de uma indemnização equivalente à paga em caso de despedimento abusivo, importa recordar que, para que constitua uma ‘medida legal equivalente’, na aceção do artigo 5.º do Acordo-Quadro, a atribuição de tal indemnização deve-se destinar especificamente a compensar os efeitos do recurso a sucessivos contratos ou relações laborais a termo” (acórdão *Sánchez Ruiz*, § 103); veja-se o acórdão *Diego Porras*.

responde de forma directa às exigências específicas da directiva 1999/70 e, portanto, que garante a proibição que esta consagra.

Ainda que se enverede por uma leitura global daquele preceito da LCTFP e se considere que o mesmo transpõe a Directiva na parte relativa à referida proibição, importa realçar que, no juízo do TJ e do Tribunal de reenvio, a disciplina adoptada pelo legislador nacional para alcançar aquele objectivo não constitui uma medida equivalente à conversão, porquanto não previne nem pune efectivamente o abuso. Semelhante constatação permite concluir que a referida disciplina da LCTFP não poderá ser considerada conforme com o artigo 5.º do acordo-quadro⁶⁵.

Ora, a ausência de um regime na função pública que assegure em termos efectivos a garantia consagrada pelo direito comunitário coloca o juiz nacional na obrigação de superar essa omissão⁶⁶; para tal, deve, na medida do possível, interpretar e aplicar todas as normas internas pertinentes à luz do acordo-quadro, em termos que lhe permitam alcançar de forma plena ou eficaz o resultado prosseguido por aquele ordenamento. Concretamente, para suprir a inoperância teleológica do direito interno relativo à proibição do abuso da contratação sucessiva a termo, cabe-lhe decidir das medidas que sancionem, de forma eficaz, esse abuso e eliminem as consequências negativas da violação do direito comunitário⁶⁷; deve, assim, mediante uma interpretação prevalente da norma comunitária relativamente à nacional, alcançar o resultado pretendido pela Directiva.

Na actividade de interpretação do direito interno conforme o direito comunitário, o tribunal de reenvio deve pautar-se pelo princípio da equivalência e da igualdade, ou seja, não deve recorrer a normas internas menos favoráveis do que as previstas para situações semelhantes, desde que conformes com o direito comunitário, de modo a garantir a unidade formal e a primazia deste ordenamento face ao direito interno⁶⁸. Além disso, as medidas que eleger para esse fim não devem tornar impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efectividade)⁶⁹.

Ora, o facto de a legislação nacional conter no Código do Trabalho um regime que sanciona em termos eficazes o recurso abusivo aos contratos a termo sucessivos através da medida da conversão ou convalidação automática daqueles contratos em contratos de duração

⁶⁵ Como sentenciou o TJ no Despacho *Câmara Municipal de Gondomar*, “o artigo 5.º do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo... deve ser interpretado no sentido de que se opõe à legislação de um Estado-Membro que proíbe de forma absoluta, no setor público, a conversão de uma sucessão de contratos de trabalho a termo certo num contrato por tempo indeterminado, desde que essa legislação não preveja, para o referido setor, outra medida efetiva para evitar e, sendo caso disso, punir a conclusão abusiva de sucessivos contratos a termo certo”.

⁶⁶ Trata-se de uma obrigação que resulta do disposto do parágrafo terceiro do artigo 288.º do TFUE: “a directiva vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios”.

⁶⁷ Cf. os acórdãos *Sciotto e Sánchez Ruiz, Angelidaki e o.*

⁶⁸ “... cabe, pois, ao órgão jurisdicional de reenvio dar às disposições pertinentes de direito interno, em toda a medida do possível e quando tenha ocorrido uma utilização abusiva de contratos de trabalho a termo sucessivos, uma interpretação e uma aplicação capazes de sancionar devidamente esse abuso e de eliminar as consequências da violação do direito da União” (acórdão *M.V. e o.*, § 69).

⁶⁹ Cf. os acórdãos *Adelener e o., Fleming e o., Mascolo e o., Pérez López, Martínez Andrés, Sciotto, Santoro, Câmara Municipal de Gondomar*. Por exemplo, afirma-se no acórdão *Impact*, que a Directiva n.º 1999/70 deve ser interpretada “no sentido de que uma autoridade de um Estado-membro, agindo na qualidade de empregador público, não está autorizada a adoptar medidas contrárias ao objectivo prosseguido pela referida directiva” (§ 92).

indeterminada constitui um elemento a que o Tribunal de reenvio pode recorrer e aplicar às situações semelhantes ocorridas no sector público, porquanto uma tal medida afigura-se apta e adequada para assegurar o resultado fixado pelo artigo 5.º do acordo-quadro⁷⁰. Ou seja, tendo em conta o conjunto das regras do direito nacional aplicáveis à situação em causa, a conversão do contrato a termo em contrato sem termo constitui um meio adequado e conforme ao direito comunitário que permite evitar e sancionar o abuso da contratação sucessiva a termo, e garantir assim os direitos dos trabalhadores contemplados na Directiva 1999/70⁷¹.

6. Conclusão

Pelas razões que já fomos tecendo ao longo deste comentário, concordamos integralmente com a decisão tomada no acórdão do STA, de 8.09.2022. Trata-se de uma jurisprudência que, assente numa interpretação dinâmica do direito comunitário em conformidade com as últimas decisões do TJ sobre o tema, garante, em nome da primazia daquele ordenamento, eficácia à obrigação de as autoridades nacionais (onde se incluem os tribunais) assegurarem a realização do efeito útil das directivas, no caso, do acordo-quadro relativo ao contrato a termo.

Tendo o tribunal de reenvio concluído, fundamentadamente, que o regime da responsabilidade dos agentes da Administração previsto na LCTFP não obsta ao abuso da contratação sucessiva a termo no sector público, é conforme com o direito comunitário uma jurisprudência que aplica a regra da conversão do contrato a termo em contrato sem termo no âmbito do emprego público, apesar de prevista apenas para o contrato de trabalho comum.

Ou seja, a patente inoperacionalidade da disciplina da LCTFP para assegurar a execução do acordo-quadro justifica que a mesma deixe de constituir obstáculo à aplicação daquelas outras medidas de direito interno que, relativamente a situações semelhantes, asseguram a realização das finalidades da Directiva 1999/70 (princípio da equivalência).

Assinale-se, por fim, o contributo da sentença do STA para a dignificação efectiva do trabalho e dos trabalhadores sujeitos a contrato a termo no sector público, objectivo tão propalado pelo espírito jurídico do tempo hodierno.

⁷⁰ Veja-se o acórdão *Sciotto*, § 70. Como o acordo-quadro é aplicável indistintamente aos trabalhadores do sector privado e do sector público, compreende-se que, a fim de dar cumprimento às obrigações que o mesmo impõe, seja admissível aplicar ao segundo sector normas previstas para o primeiro em cumprimento do acordo-quadro. Saliente-se que, embora não considere a sua adopção obrigatória para os Estados-membros, o artigo 5.º, n.º 2, do acordo-quadro não deixa de considerar a medida da conversão como a mais eficaz para combater o abuso da contratação sucessiva a termo.

⁷¹ Na perspectiva do acordo-quadro, a conversão é a medida tida como a mais eficaz para prevenir e punir o abuso da contratação sucessiva a termo, porquanto se reflecte de imediato nas esferas do trabalhador prejudicado e do empregador incumpridor. Como tem salientado o TJ, “na medida em que, a respeito do pessoal contratado pelas Administrações nos termos do direito administrativo, não existe nenhuma outra medida equivalente e eficaz de protecção, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, a equiparação deste pessoal a termo aos ‘trabalhadores contratados por tempo indeterminado não permanentes’ pode constituir uma medida suscetível de punir as utilizações abusivas de contratos de trabalho a termo e de eliminar as consequências da violação das disposições do acordo-quadro” (acórdão *Instituto Madrileño de Investigación*, § 73).

Bibliografia

FERNANDES, LIBERAL, “Relações de tensão entre o ordenamento português e comunitário na disciplina do contrato de trabalho a termo”, in *Revista Electrónica de Direito*, 2013, n.º 1

FERNANDES, LIBERAL, “Sobre a proibição da conversão dos contratos a termo certo no emprego público: comentário à jurisprudência do Tribunal Constitucional”, in *Questões Laborais*, n.º 19, 2002

MARTINS, JOÃO ZENHA, “A jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre os abusos nos contratos a termo: breve excursão”, in *Prontuário de Direito do Trabalho* (2018), II, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 2018

ROUXINOL, MILENA, “Os efeitos laborais da transmissão de unidade económica quando o transmitente é sujeito de direito privado e o transmissário sujeito de direito público – notas breves em torno do acórdão do STJ de 11/09/2019”, in *Diálogos com Coutinho de Abreu, Estudos oferecidos no aniversário do Professor*, Coimbra, Almedina, 2020

VICENTE, JOANA NUNES, “Sobre a (proibição de) conversão de contrato de trabalho a termo em funções públicas em contrato de duração indeterminada – Algumas observações sobre a controvérsia jurisprudencial recente”, in *Boletim de Ciências Económicas – Homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes*, vol. III, Coimbra, Coimbra Editora, 2014

Jurisprudência comunitária (citada no texto)

Adelener e o., de 4.07.2006, proc. C-212/04

Almudena Baldonado Martín, de 22.01.2020, proc. C-177/18

Angelidaki e o., de 23.04.2009, procs. C-378/07, C-379/07, C-380/07, C-378/07 a C-380/07

Câmara Municipal e Gondomar, de 30.09.20, proc. C-135/20

Carratù, de 12.012.2013, proc. C-361/12

Comissão/Luxemburgo, de 26.02.2015, proc. C-238/14

Correia Moreira, de 13.06.2019, proc. C-317/18

Del Cerro Alonso, de 13.09.2007, proc. C-307/05

Diego Porras, de 21.11.2018, proc. C-619/17

Fiamingo, o., de 17.09.2014, procs. C-362/13, C-363/13 e C-407/13

Gavieiro e Iglesias Torres, de 22.10.2010, procs. C-444/09 e C-456/09

Grupo Norte Facility, de 5.06.2018, proc. C-574/16

Impact, de 15.04.2008, proc. C-268/06

Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario, de 3.06.2021, proc. C-726/19

Internationale Handelsgesellschaft, de 17.12.1970, proc. 11/70

John, de 28.02.2018, proc. C-46/17

Lucía Montero Mateos, de 5.06.2018, proc. C-677/16

M.V. e o., de 11.02.2021, proc. C-760/18

Márquez Samohano, de 13.03.2014, proc. C-190/13

Marrosu e Sardino, de 7.09.2006, proc. C-53/04

Martínez Andrés e Castrejana López, de 14.09.2016, procs. C-184/15 e C-197/15

Mascolo e o., de 26.11.2014, procs. C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13

Ministero della Giustizia e o., de 7.04.2022, proc. C-236/20

Montero Mateos, de 5.06.2018, proc. C-677/16

Nierodzik, de 13.03.2014, proc. C-38/13

Obras y Servicios Públicos e Acciona Agua, de 24.06.2021, proc. C-550/19

Pérez López, de 14.09.2016, proc. C-16/15

Sánchez Ruiz, de 19.03.2020, procs. C-103/18 e C-429/18

Santoro, de 7.03.2018, proc. C-494/16

Sciotto, de 25.10.2018, proc. C-331/17

Ustariz Aróstegui, de 20.06.2019, proc. C-72/18

Vassallo, de 7.09.2006, proc. C-180/04

W. Z, de 5.11.2021, proc. C-487/19

(texto submetido a 10.07.2023 e aceite para publicação a 4.09.2023)