Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JEAN RICHARD DE LA TOUR
apresentadas em 19 de novembro de 2020 [1]

Processo C-511/19

AB
contra
Olympiako Athlitiko Kentro Athinon — Spyros Louis

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Areios Pagos (Tribunal de Cassação, Grécia)]

«Reenvio prejudicial — Política social — Diretiva 2000/78/CE — Princípio da igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional — Proibição de discriminação em razão da idade — Empregados do setor público colocados numa reserva de mão de obra até à caducidade do respetivo contrato de trabalho — Termo da relação de trabalho quando os trabalhadores preenchem as condições para receberem uma pensão de reforma por inteiro — Artigo 6.º, n.º 1 — Redução da despesa salarial do setor público — Objetivo legítimo de política de emprego — Situação de crise económica e financeira»

I. Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 2.º 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 [2].

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe AB à Olympiako Athlitiko Kentro Athinon — Spyros Louis (a seguir «OAKA») a respeito da sua colocação, em conformidade com o direito nacional aplicável, no regime de reserva de mão de obra antes da sua reforma.

3. A medida em causa no processo principal consiste na criação de uma reserva de mão de obra para os trabalhadores do setor público com um contrato de trabalho sem termo de direito privado. Considera-se que a colocação em regime de reserva de mão de obra constitui uma comunicação prévia de despedimento e a remuneração reduzida paga ao pessoal sujeito a este regime é calculada por compensação com a indemnização por despedimento devida, se for caso disso, no termo do período de reserva de mão de obra. A legislação nacional em causa no processo principal prevê que os trabalhadores que preencham, durante um período determinado, as condições para obterem uma pensão de reforma por inteiro são colocados de pleno direito no regime da reserva de mão de obra a partir de 1 de janeiro de 2012 e até à caducidade da sua relação de trabalho. A este respeito, segundo essa mesma legislação, o contrato de trabalho sem termo de direito privado dos trabalhadores cessa nos temos da lei e de pleno direito quando esses trabalhadores preencham as condições que dão direito à pensão de reforma por inteiro, desde que esse direito seja adquirido até 31 de dezembro de 2013.

1 Língua original: francês.

2 JO 2000, L 303, p. 16.

4. O regime de reserva de mão de obra faz parte de um pacote de medidas adotadas pela República Helénica com vista a reorganizar o setor público e reduzir a despesa pública no contexto da crise económica e financeira que esse Estado-Membro teve de enfrentar. O presente processo dá ao Tribunal de Justiça, nomeadamente, a oportunidade de esclarecer o alcance do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 nesse contexto.

5. Nas presentes conclusões, sugerirei ao Tribunal de Justiça que declare que os artigos 2.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), e 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual os trabalhadores do setor público que preencham no decurso de um determinado período as condições para receber uma pensão de reforma por inteiro são colocados até à caducidade do respetivo contrato de trabalho num regime de reserva de mão de obra, na medida em que, por um lado, essa regulamentação prossegue um objetivo legítimo de política de emprego e, por outro, os meios implementados para atingir esse objetivo são adequados e necessários.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

6. O artigo 1.º da Diretiva 2000/78 enuncia que esta tem por objeto estabelecer um quadro geral para lutar contra a discriminação em razão, designadamente, da idade, 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.

7. O artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, desta 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 […]

   […]»

8. O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 tem a seguinte redação:

«Dentro dos limites das competências atribuídas à [União], 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;

[…]»

9. O artigo 6.º da Diretiva 2000/78 dispõe:

«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;

[…]

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 atuariais, desde que tal não se traduza em discriminações baseadas no sexo.»

B. Direito grego

10. O artigo 34.º, com a epígrafe «Supressão de postos de trabalho de direito privado vagos e reserva de mão de obra», do Nómos 4024/2011: Syntaxiodotikés rythmíseis, eniaío misthológio — vathmológio, ergasiakí efedreía kai álles diatáxeis efarmogís tou mesopróthesmou plaisíou dimosionomikís stratigikís 2012-2015 (Lei 4024/2011, relativa aos Regimes de Pensões de Reforma, à Tabela Única de Remunerações e de Escalões, à Reserva de Mão de Obra e Outras Disposições de

Aplicação do Quadro Estratégico Orçamental a Médio Prazo 2012-2015)[3], de 27 de outubro de 2011, conforme alterado pelo Decreto-Lei de 16 de dezembro de 2011, convertido em lei pelo artigo 1.º do Nómos 4047/2012 (Lei 4047/2012)[4], de 23 de fevereiro de 2012, prevê no seus n.os 1 a 4 e 8:

«1. O artigo 37.º, n.º 7, da Lei 3986/2011 (FEK A' 152) passa a ter a seguinte redação:

[…]

c) O pessoal sujeito ao regime da reserva de mão de obra continua a receber, a partir da sua colocação no referido regime e durante 12 meses, ou, se tal estiver previsto em disposições especiais, durante 24 meses, 60 % do salário de base que recebia no momento da sua colocação no regime em questão.

[…]

e) Considera-se que a colocação em regime de reserva de mão de obra constitui uma comunicação prévia de despedimento para efeitos legais, e a remuneração reduzida paga ao pessoal sujeito a este regime, em conformidade com as disposições enunciadas na alínea c), é calculada por compensação com a indemnização por despedimento devida, se for caso disso, no termo do período de reserva de mão de obra.

[…]

2. Os postos de trabalho vinculados por uma relação de trabalho de direito privado sem termo na administração, nas pessoas coletivas de direito público, nas autarquias locais de primeiro e de segundo grau e nos seus estabelecimentos, nas pessoas coletivas de direito privado pertencentes ao Estado ou a pessoas coletivas de direito público ou a autarquias locais, no sentido de que são responsáveis por uma missão confiada pelo Estado, pela administração ou pelas autarquias locais ou que são objeto de supervisão pelo Estado, pela administração ou pelas autarquias locais, ou que o seu conselho de administração é nomeado e controlado maioritariamente pelo Estado, pela administração ou pelas autarquias locais, ou que pelo menos 50 % do seu orçamento anual é financiado de forma permanente em conformidade com as disposições pertinentes através de fundos dos organismos acima referidos, bem como nas empresas, organismos e sociedades anónimas públicas abrangidos pelo âmbito de aplicação das disposições do capítulo I da Lei 3429/2005 (A' 314), conforme alteradas pelo [artigo 1.º], n.º 1, alínea a), da Lei 3899/2010 (A' 212) que estejam vagos na data da entrada em vigor da presente lei, são suprimidos […]

3. O contrato de trabalho sem termo de direito privado dos trabalhadores no ativo nos organismos acima referidos […] cessa por força da lei e de pleno direito quando os referidos trabalhadores preencham as condições, que dão direito à pensão de reforma por inteiro, que correspondem a uma inscrição no regime de segurança social há 35 anos, desde que esse direito seja adquirido, em conformidade com as disposições pertinentes, até 31 de dezembro de 2013, inclusive […]

4. Os trabalhadores referidos no número anterior são colocados de pleno direito no regime de reserva de mão de obra a partir de 1 de janeiro de 2012 até à caducidade da sua relação de trabalho de acordo com as modalidades previstas no número anterior […]

[…]

3 FEK A' 226.

4 FEK A' 31, a seguir «Lei 4024/2011».

8. Em relação aos trabalhadores referidos no n.º 4 […] a duração da reserva de mão de obra não pode exceder 24 meses».

11. Por outro lado, o artigo 8.º, segundo parágrafo, do Nómos 3198/1955: Perí tropopoiíseos kai sympliróseos ton perí katangelías tis schéseos ergasías diatáxeon (Lei 3198/1955, que Altera e Completa as Disposições em Matéria de Cessação da Relação de Trabalho) [5], de 23 de abril de 1955, prevê, na sua versão em vigor na data dos factos do processo principal, o direito de os trabalhadores, quando reúnam as condições para requererem o pagamento da pensão de reforma por inteiro pelo organismo de segurança social em causa, receberem 40 % da indemnização por despedimento a que têm direito nos termos das disposições aplicáveis quando estejam cobertos por um seguro complementar, ou 50 % da referida indemnização, quando não estejam cobertos por um seguro complementar, quer cessem o contrato de trabalho quer sejam despedidos pelo empregador.

III. Litígio no processo principal e questões prejudiciais

12. Resulta da decisão de reenvio que AB foi recrutado em 1982 pela OAKA, uma pessoa coletiva de direito privado pertencente ao setor público [6], ao abrigo de um contrato de trabalho sem termo, que lhe atribuiu, em 1998, as funções de consultor técnico. No exercício dessas funções, recebia um salário de chefe de secção e, até à sua supressão em 2010, um subsídio de função.

13. A partir de 1 de janeiro de 2012, a OAKA submeteu AB de pleno direito ao regime da reserva de mão de obra nos termos do artigo 34.º, n.os 1, alínea c), 3, primeiro parágrafo, e 4 e 8 da Lei 4024/2011, o que implicou uma redução da sua remuneração para 60 % do seu salário de base.

14. Em 30 de abril de 2013, a OAKA pôs termo ao contrato de trabalho de AB sem lhe pagar indemnização por despedimento, com o fundamento de que preenchia as condições que davam direito ao pagamento da sua pensão de reforma por inteiro, nos termos do artigo 34.º, n.º 1, alínea e), da Lei 4024/2011, que prevê uma compensação entre a indemnização devida por despedimento e a remuneração paga ao trabalhador durante a sua afetação à reserva de mão de obra.

15. Com o seu recurso interposto no Monomeles Protodikeio Athinon [Tribunal de Primeira Instância (Juiz Singular) de Atenas, Grécia], AB contestou, nomeadamente, a validade da sua transferência para o regime da reserva de mão de obra ao abrigo das disposições já referidas do artigo 34.º da Lei 4024/2011, alegando que estas introduzem uma diferença de tratamento em razão da idade contrária à Diretiva 2000/78, sem que essa diferença de tratamento seja objetivamente justificada por um qualquer objetivo legítimo ou que os meios para realizar esse objetivo sejam adequados e necessários. Por esta razão, pediu que a OAKA fosse condenada a pagar-lhe a quantia de 50 889,91 euros, a título da diferença entre o salário que recebia antes da sua colocação em regime de reserva de mão de obra e o que recebia depois disso. AB também invocou o artigo 8.º, segundo parágrafo, da Lei 3198/1955 para reclamar à OAKA o pagamento de uma quantia de 32 108,04 euros a título de indemnização por despedimento.

16. Tendo esse órgão jurisdicional dado provimento parcial a esse recurso, a OAKA interpôs recurso para o Monomeles Efeteio Athinon (Tribunal de Recurso de Atenas, decidindo em formação de juiz singular, Grécia), que anulou a sentença proferida em primeira instância e negou provimento à parte do recurso de AB julgada procedente nessa sentença.

17. AB interpôs recurso de cassação para o órgão jurisdicional de reenvio, o Areios Pagos (Tribunal de Cassação, Grécia).

5 FEK A' 98, a seguir «Lei 3198/1955».

6 Resulta dos autos que, embora a OAKA seja uma pessoa coletiva de direito privado, pertence 100 % ao Estado grego.

18. Esse órgão jurisdicional salienta que as disposições que implementam o regime de reserva de mão de obra não preveem limite de idade para o pessoal que a ele está sujeito, contrariamente aos funcionários do setor público em sentido estrito admitidos ao regime de pré-reforma, para efeitos do qual é fixado um limite de idade determinado.

19. O órgão jurisdicional de reenvio deduz daí que a colocação no regime da reserva de mão de obra não constitui uma discriminação direta em razão da idade na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/78.

20. Esse órgão jurisdicional salienta que a legislação nacional que institui este regime se baseia no critério da proximidade da passagem à reforma com pensão por inteiro, ou seja, quando o trabalhador reúne as condições que dão direito ao seu pagamento pelo organismo segurador em causa, o que pressupõe que o trabalhador dispõe de 35 anos de contribuições, desde que essas condições estejam preenchidas durante o período compreendido entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2013.

21. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, também resulta da legislação nacional em matéria de segurança social que, além do período mínimo de contribuições de 35 anos, constitui requisito indispensável para que um trabalhador dependente inscrito no Idryma Koinonikon Asfaliseon — Eniaio Tameio Asfalissis Misthoton (IKA-ETAM) (Organismo de Segurança Social — Caixa Geral de Seguros dos Trabalhadores Dependentes, Grécia)[7] tenha o direito de pedir uma pensão de reforma por inteiro depois de 35 anos de trabalho dependente que tenha completado 58 anos de idade na data da apresentação do pedido ao organismo segurador, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 1, do Nómos 825/1978: Perí antikatastáseos, tropopoiíseos kai sympliróseos diatáxeon tis diepoúsis to IKA Nomothesías kai ritmíseos synafón themáton (Lei 825/1978 que Substitui, Altera e Completa as Disposições da Legislação que Regulam o IKA e Estabelece Disposições Conexas)[8], de 13 de novembro de 1978, na sua versão em vigor na data dos factos no processo principal.

22. Na hipótese de o artigo 34.º, n.ºs 1, alínea c), 3, primeiro parágrafo, e 4, da Lei 4024/2011 comportar uma discriminação indireta em razão da idade, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/78, o órgão jurisdicional de reenvio coloca a questão de saber se as razões que figuram no preâmbulo desta lei constituem uma finalidade objetiva e razoavelmente legítima que justifique a diferença de tratamento e se a colocação de uma parte do pessoal em regime de reserva de mão de obra constitui uma medida adequada e necessária para alcançar essa finalidade.

23. Esse órgão jurisdicional refere, a este respeito, que o objetivo das disposições do artigo 34.º da Lei 4024/2011 era responder à necessidade imediata de reduzir a despesa salarial em conformidade com o acordo celebrado entre a República Helénica e os seus credores, bem como sanear as finanças do Estado e do setor público em sentido amplo, para fazer face à crise económica que atingiu esse Estado-Membro.

24. Nestas condições, o Areios Pagos (Tribunal de Cassação) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Constitui uma discriminação indireta em razão da idade, na aceção dos artigos 2.º, n.ºs 1 e 2, alínea b), e 3.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2000/78, a adoção por um Estado-Membro de uma legislação, aplicável ao Estado, às autoridades locais, às pessoas coletivas de direito público e, de um modo geral, a todas as entidades do setor público alargado (entidades de direito privado), enquanto empregadores, como a prevista pelo artigo 34.º, n.ºs 1, alínea c), 3, primeiro parágrafo, e 4, da Lei n.º 4024/2011, com base na qual o pessoal com contrato de trabalho de direito privado celebrado com as referidas entidades fica sujeito a um regime de reserva de mão de obra por um

7 A seguir «IKA». O IKA-ETAM sucedeu ao Idryma Koinonikon Asfaliseon (IKA) (Organismo de Segurança Social, Grécia) em 2002 e foi substituído em 2017 pelo Eniaíos Foréas Koinonikís Asfálisis (EFKA) (Organismo Geral de Segurança Social, Grécia).

8 FEK A' 189, a seguir «Lei 825/1978)».

período que não pode exceder vinte e quatro (24) meses, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2013, aplicando como único critério substantivo a proximidade da aquisição do direito a uma pensão de velhice, correspondente a trinta e cinco (35) anos de quotizações, tendo igualmente em conta que, nos termos da legislação pertinente em matéria de segurança social então em vigor, para além de outras situações que não importam para efeitos do presente processo, para se adquirir o direito à pensão de velhice ao abrigo de uma relação de trabalho subordinado era necessário que o trabalhador tivesse pago ao IKA ou a outra entidade seguradora dos trabalhadores assalariados quotizações correspondentes a (pelo menos) 10 500 dias de trabalho (35 anos de trabalho) e tivesse completado (pelo menos) 58 anos de idade, sem obviamente excluir, em função do caso concreto, que o período de seguro (35 anos) fosse completado com uma idade diferente?

2) Em caso de resposta afirmativa à [primeira] questão, pode a adoção do regime de reserva de mão de obra ser objetiva e razoavelmente justificada, nos termos dos artigos 2.º, n.º 2, alínea b), i), e 6.º, n.º 1, [segundo parágrafo], alínea a), da [Diretiva 2000/78], pela necessidade imediata de garantir resultados organizacionais, operacionais e orçamentais e, em especial, pela necessidade urgente de reduzir a despesa pública com vista à realização de objetivos quantitativos concretos até final de 2011, que figuram no preâmbulo da lei, conforme especificado no quadro orçamental a médio prazo, com o objetivo de respeitar os compromissos assumidos [pela República Helénica] para com os seus parceiros-credores para fazer face à grave e prolongada crise económica e financeira que afetou o país e simultaneamente racionalizar e conter a expansão do setor público?

3) Em caso de resposta afirmativa à [segunda] questão,

   a) A adoção de uma medida como a prevista pelo artigo 34.º, n.º 1, alínea c), da [Lei 4024/2011], que determina a redução drástica das remunerações do pessoal sujeito ao regime de reserva de mão de obra correspondente a 60 % do ordenado de base auferido no momento da colocação nesse regime de reserva de mão de obra, sem que, por outro lado, esse pessoal esteja obrigado a trabalhar para a entidade pública em causa, e que implica (de facto) a perda do eventual aumento salarial e da progressão na carreira durante o período compreendido entre a colocação no regime de reserva de mão de obra e a passagem à reforma com pensão de velhice, é adequada e necessária à prossecução da referida finalidade, na aceção dos artigos 2.º, n.º 2, alínea b), i), e 6.º, n.º 1, [segundo parágrafo], alínea a), da [Diretiva 2000/78], numa situação em que, cumulativamente:

      [i]) esse pessoal mantém a possibilidade de encontrar outro emprego (no setor privado) ou pode exercer uma profissão liberal ou um ofício durante a reserva de mão de obra sem perder o direito a receber a referida percentagem do ordenado de base, exceto se a remuneração ou os rendimentos decorrentes do novo trabalho ou ocupação superarem a remuneração auferida anteriormente à sua colocação no regime da reserva de mão de obra, caso em que a referida percentagem do ordenado de base sofrerá uma redução no valor do excedente [artigo 34.º, n.º 1, alínea f), da Lei 4024/2011];

      [ii]) a entidade pública empregadora e, caso esta seja extinta, o [Organismos Apascholisis Ergatikou Dynamikou (Agência Nacional para o Emprego, Grécia)] assume a obrigação de pagar à entidade seguradora em causa, até à reforma do assalariado, as quotizações para a segurança social, tanto do empregador como do trabalhador, relativas à pensão principal, à pensão complementar e à assistência social e sanitária, com base nas remunerações que este auferia antes da sua colocação no regime de reserva de mão de obra [artigo 34.º, n.º 1, alínea d), da Lei 4024/2011];

      [iii]) estão previstas exceções ao regime de reserva de mão de obra para os grupos sociais vulneráveis que necessitem de proteção (cônjuge da pessoa sujeito à reserva de mão de obra, cônjuge ou filho com uma taxa de invalidez de, pelo menos, 67 % que viva com o

trabalhador e esteja a seu cargo, trabalhador com uma taxa de invalidez de, pelo menos, 67 %, famílias numerosas, progenitores singulares que vivam com o trabalhador e estejam a seu cargo) [artigo 34.º, n.º 1, alínea b), Lei 4024/2011];

[iv]) é dada ao referido pessoal prioridade no que toca à possibilidade de transferência para outros lugares vagos de entidades públicas com base em critérios objetivos e de mérito, mediante a sua inclusão na lista de classificação da [Anótato Symvoúlio Epilogís Prosopikoú (Conselho Superior de Seleção do Pessoal, Grécia)] — [artigo 34.º, n.º 1, alínea a) da Lei 4024/2011], estando, todavia, tal possibilidade limitada de facto em virtude da redução drástica de contratação de pessoal pelas diversas entidades públicas, dada a necessidade de redução das despesas;

[v]) é assegurada a adoção de medidas com vista ao reembolso dos empréstimos que os trabalhadores colocados no regime de reserva de mão de obra tenham contraído junto da [Tameío Parakatathikón kai Daneíon (Caixa de Depósitos e Mútuos, Grécia)] e à conclusão de um acordo entre o Estado grego e a [Énosi Ellinikón Trapezón (Associação de Bancos Gregos)] com o objetivo de facilitar o reembolso dos empréstimos que o referido pessoal tenha contraído junto de outros bancos, proporcionalmente ao respetivo rendimento familiar global e situação patrimonial (artigo 34.º, n.ºs 10 e 11 da Lei 4024/2011);

[vi]) uma lei recente (artigo 1.º, n.º 15, da [Lei 4038/2012] [9]) prevê com prioridade absoluta a adoção de um regulamento sobre as pensões e sobre a ordem de pagamento para o pessoal [em causa] e, seja como for, nunca mais de quatro meses após o seu despedimento e a apresentação da documentação necessária para efeitos da atribuição da pensão; e

[vii]) a referida perda da progressão na carreira e de aumentos salariais durante o período em que o pessoal com contrato de trabalho de direito privado está colocado no regime de reserva de mão de obra e até à sua aposentação com pensão de velhice[…] não ocorrerá na maior parte dos casos, incluindo no caso vertente, porquanto, devido à sua longa permanência na entidade pública, o trabalhador já terá esgotado a escala salarial ou/e a progressão na carreira previstas pela legislação em vigor em matéria de progressão?

b) A adoção de uma medida como a prevista pelo artigo 34.º, n.º 1, alínea e), da [Lei 4024/2011], que implica a perda total (ou proporcional), na aceção do artigo 8.º, alínea b), da [Lei 3198/1955], da indemnização em caso de despedimento ou de cessação da relação laboral do trabalhador, por estarem reunidas as condições para beneficiar da pensão de velhice, em 40 % da indemnização por despedimento prevista para os assalariados com seguro complementar (que, no caso de entidades públicas dotadas de utilidade pública ou subvencionadas pelo Estado, como sucede com o recorrido enquanto pessoa coletiva de direito privado, não pode exceder o montante máximo de 15 000 euros), mediante a compensação da mesma com as remunerações reduzidas auferidas durante a reserva de mão de obra, é adequada e necessária à prossecução da referida finalidade, na aceção dos artigos 2.º, n.º 2, alínea b), i), e 6.º, n.º 1, [segundo parágrafo], alínea a), da [Diretiva 2000/78], tendo em conta que, de qualquer forma, esse pessoal teria sempre obtido uma indemnização inferior nos termos da referida legislação laboral em vigor, tanto no caso de demissão como no caso de despedimento pela entidade para a qual trabalhava?»

9 Nómos 4038/2012: Epeígouses rythmíseis pou aforoún tin efarmogí tou mesopróthesmou plaisíou dimosionomikís stratigikís 2012-2015 (Lei 4038/2012 que Adota Medidas de Urgência relativas à Execução do Quadro Estratégico Orçamental de Médio Prazo 2012-2015), de 2 de fevereiro de 2012 (FEK A' 14).

25. AB, a OAKA, o Governo grego e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas e responderam no prazo fixado às questões para resposta escrita colocadas pelo Tribunal de Justiça.

IV. Análise

26. Com as suas questões prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio pede, no essencial, ao Tribunal de Justiça que declare se os artigos 2.º e 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional nos termos da qual os trabalhadores do setor público que preencham durante um período determinado as condições para receber uma pensão de reforma por inteiro são colocados num regime de reserva de mão de obra, o qual implica uma diminuição da sua remuneração e tem por efeito reduzir, ou mesmo suprimir, a indemnização por despedimento a que teriam direito no momento da cessação da sua relação de trabalho.

27. Recordo que o artigo 34.º, n.os 1, alínea c), 3, primeiro parágrafo, e 4, da Lei 4024/2011 instaura o regime da reserva de mão de obra para os trabalhadores empregados ao abrigo de uma relação de trabalho sem termo de direito privado pela administração, pelas autarquias locais, pelas pessoas coletivas de direito público e pelas pessoas coletivas de direito privado que pertencem ao setor público em sentido amplo, por um período máximo de dois anos (de 1 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2013), com base no critério da proximidade da passagem à reforma com pensão por inteiro, ou seja, quando o trabalhador reúne num determinado momento desse período as condições de aquisição desse direito, a saber, dispuser de 35 anos de contribuições.

28. O órgão jurisdicional de reenvio esclarece que, durante esse período e até que as condições da passagem à reforma estejam preenchidas, as pessoas colocadas no regime de reserva de mão de obra sofrem uma redução drástica da sua remuneração, mas não são, contudo, obrigadas a trabalhar no organismo público em questão. Além disso, é efetuada uma compensação entre a indemnização por despedimento a que essas pessoas teriam tido direito e a remuneração reduzida que auferem ao longo do período durante o qual estão sujeitas a esse regime. Considera-se que a sua admissão ao referido regime constitui uma comunicação prévia de despedimento. Entendo, portanto, que, no âmbito do regime da reserva de mão de obra, o trabalhador é despedido, mas o seu despedimento só será efetivo quando puder beneficiar da pensão de reforma por inteiro. Isto explica o facto de as remunerações pagas durante esse período se imputarem ao montante da indemnização por despedimento.

29. Para responder às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, importa verificar se a regulamentação nacional em causa no processo principal está abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/78 e, em caso afirmativo, se institui uma diferença de tratamento com base na idade, suscetível, sendo caso disso, de ser justificada à luz do artigo 6.º desta diretiva.

30. No que se refere, em primeiro lugar, à questão de saber se a regulamentação nacional em causa no processo principal é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/78, resulta tanto do título e do preâmbulo como do conteúdo e da finalidade desta diretiva que a mesma pretende 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, dos quais consta a idade [10].

31. Além disso, decorre do artigo 3.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2000/78 que esta é aplicável, no âmbito das competências conferidas à União, «a todas as pessoas, tanto no setor público como no privado, incluindo os organismos públicos», no que diz respeito «[à]s condições de emprego e de trabalho, incluindo o despedimento e a remuneração».

10 V., nomeadamente, Acórdão de 2 de abril de 2020, Comune di Gesturi (C-670/18, EU:C:2020:272, n.º 20 e jurisprudência referida).

32. Ao prever que o contrato de trabalho sem termo de direito privado dos trabalhadores empregados nos organismos em causa cessa ao abrigo da lei e de pleno direito quando esses trabalhadores preenchem as condições que dão direito à passagem à reforma com pensão por inteiro e ao colocar os referidos trabalhadores numa reserva de mão de obra enquanto aguardam que essas condições estejam preenchidas, deve considerar-se que a regulamentação nacional em causa no processo principal estabelece regras relativas às «condições de emprego e de trabalho, incluindo o despedimento e a remuneração», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 2000/78.

33. Nestas condições, a regulamentação nacional em causa no processo principal está abrangida pelo âmbito de aplicação desta diretiva.

34. Em segundo lugar, no que se refere à questão de saber se a regulamentação nacional em causa no processo principal estabelece uma diferença de tratamento 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 esclarece que, para efeitos de aplicação do n.º 1 deste artigo, existe discriminação direta sempre que, por qualquer dos motivos referidos no artigo 1.º da mesma diretiva, uma pessoa seja objeto de um tratamento menos favorável do que aquele que é dado a outra pessoa em situação comparável. Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), i), da Diretiva 2000/78, existe discriminação indireta sempre que uma disposição, critério ou prática aparentemente neutra seja suscetível de colocar numa situação de desvantagem pessoas de uma determinada classe etária, 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.

35. No caso em apreço, recordo que o artigo 34.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da Lei 4024/2011 prevê que o contrato de trabalho sem termo de direito privado dos trabalhadores no ativo nos organismos em questão cessa quando esses trabalhadores preencham as condições que dão direito à passagem à reforma com pensão por inteiro, referindo-se a este respeito a uma inscrição no regime de segurança social há 35 anos, desde que esse direito seja adquirido, em conformidade com as disposições pertinentes, antes de 31 de dezembro de 2013, inclusive. Ao fazer referência a esta condição de inscrição, a Lei 4024/2011 baseia-se num critério aparentemente neutro que é suscetível de acarretar uma desvantagem específica para os trabalhadores que, devido ao cumprimento de um número de anos de trabalho correspondente a 35 anos de inscrição no regime de segurança social, pertencem a uma categoria de trabalhadores próximos da reforma e são, portanto, os mais velhos. Ao impor a esta categoria de trabalhadores, com base nesse critério, a colocação num regime de reserva de mão de obra, a Lei 4024/2011 impõe-lhes um tratamento menos favorável do que o reservado a todos os trabalhadores que continuam a exercer a sua atividade profissional em condições normais.

36. Por conseguinte, na medida em que se baseia indiretamente num critério relacionado com a idade, a Lei 4024/2011 pode, à primeira vista, parecer estabelecer uma discriminação indireta em razão da idade, na aceção das disposições conjugadas dos artigos 1.º e 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/78.

37. Assim sendo, a existência de uma discriminação indireta pressupõe, na minha opinião, que a diferença de tratamento alegada assente unicamente num critério aparentemente neutro suscetível de colocar numa situação de especial desvantagem pessoas de uma determinada classe etária, e não também num critério diretamente relacionado com a idade. Ora, resulta tanto da decisão de reenvio como das observações apresentadas ao Tribunal de Justiça que um trabalhador como o recorrente no processo principal deve preencher a condição de ter completado 58 anos de idade, tal como resulta do artigo 10.º, n.º 1, da Lei 825/1978, para poder beneficiar de uma pensão de reforma por inteiro. Daqui decorre que a colocação de um trabalhador em regime de reserva de mão de obra também exige que preencha a condição de ter atingido a idade mínima de 58 anos entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2013. Na medida em que a referência às condições que dão direito à passagem à reforma com pensão por inteiro implica necessariamente uma remissão para o artigo 10.º, n.º 1, da Lei

825/1978, que prevê um requisito de idade, parece-me demonstrado o caráter direto da discriminação em razão da idade. A circunstância de esta condição de idade se justapor à condição relativa a um período de contribuições de 35 anos não muda nada, uma vez que o que importa para qualificar a diferença de tratamento é que o regime da reserva de mão de obra não parece ser aplicável aos trabalhadores que não tenham atingido a idade mínima de 58 anos durante o período pertinente. Por outras palavras, o regime da reserva de mão de obra só é suscetível de dizer respeito a trabalhadores que tenham atingido a idade mínima de 58 anos entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2013, desde que tenham pagado 35 anos ou mais de contribuições.

38. Decorre do que precede que é por aplicação de duas condições cumulativas, uma das quais diretamente ligada à idade, que os trabalhadores são colocados em regime de reserva de mão de obra.

39. Assim, há que concluir que a regulamentação nacional em causa no processo principal, na medida em que prevê que os trabalhadores que não só cumularam 35 anos de inscrição no regime de segurança social mas também atingiram a idade mínima de 58 anos entre 1 de janeiro de 2012 e 31 de dezembro de 2013 são colocados no regime da reserva de mão de obra, se baseia num critério que está indissociavelmente ligado à idade desses trabalhadores. Na medida em que o facto de um trabalhador atingir a idade fixada por esta regulamentação para o acesso à pensão de reforma por inteiro implica, com a condição relativa aos 35 anos de contribuições, a sua colocação em regime de reserva de mão de obra, há que considerar que esta regulamentação impõe, de forma direta, um tratamento menos favorável aos trabalhadores que tenham atingido essa idade relativamente a todas as outras pessoas no ativo. Essa regulamentação contém, pois, uma discriminação direta em razão da idade, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2000/78 [11].

40. Na minha opinião, a circunstância de a condição relativa à idade de 58 anos não constar expressamente das disposições da legislação nacional que institui o regime da reserva de mão de obra, mas do artigo 10.º, n.º 1, da Lei 825/1978, não obsta à constatação de que este regime institui uma discriminação direta em razão da idade. O que importa é que, ao referir-se ao critério da proximidade da aquisição de um direito a uma pensão de reforma por inteiro, o artigo 34.º, n.º 3, primeiro parágrafo, da Lei 4024/2011 remete necessariamente para a legislação nacional que prevê, como condição para receber essa pensão de reforma por inteiro, que um trabalhador deve ter atingido os 58 anos de idade. Além disso, o facto de a colocação em regime de reserva de mão de obra não abranger todos os trabalhadores que tenham atingido a idade mínima de 58 anos durante o período em causa, mas apenas, dentro desta categoria de trabalhadores, os que cumularam 35 anos de contribuições, não me parece contrariar a constatação de que este regime gera uma discriminação direta em razão da idade.

41. Feitas estas precisões, sublinho, todavia, que não compete ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a interpretação das disposições de direito nacional, incumbindo essa missão aos órgãos jurisdicionais nacionais competentes [12].

42. Por conseguinte, incumbe em definitivo ao órgão jurisdicional de reenvio, único competente para apreciar os factos em causa no processo principal e para interpretar a legislação nacional aplicável, verificar se a colocação no regime de reserva de mão de obra corresponde efetivamente às duas condições cumulativas acima referidas e retirar daí as consequências adequadas quanto ao caráter direto ou indireto da diferença de tratamento em razão da idade.

11 V., por analogia, Acórdão de 16 de outubro de 2007, Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604, n.ºs 48 e 51), no qual o Tribunal de Justiça declarou a existência de uma diferença de tratamento *diretamente* baseada na idade a propósito de uma regulamentação nacional segundo a qual são consideradas válidas as cláusulas de reforma obrigatória que constam das convenções coletivas e que exigem, como únicas condições, que o trabalhador tenha atingido o limite de idade para a reforma, fixado em 65 anos pela legislação nacional, *e que preencha os outros critérios em matéria de segurança social para ter direito a uma pensão de reforma no regime contributivo*.

12 V., nomeadamente, Acórdão de 28 de fevereiro de 2018, John (C-46/17, EU:C:2018:131, n.º 50).

43. Em terceiro lugar, no que se refere à questão de saber se essa diferença de tratamento pode ser justificada, importa recordar que o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 autoriza os Estados-Membros a preverem, sem prejuízo do disposto no seu n.º 2 do artigo 2.º, que determinadas 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».

44. O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 permite que os Estados-Membros introduzam no seu direito nacional disposições que prevejam diferenças de tratamento com base na idade que se enquadrem, nomeadamente, na categoria de discriminações diretas, conforme definida no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), desta diretiva. Esta faculdade, na medida em que constitui uma exceção ao princípio da proibição de discriminação, é, no entanto, estritamente delimitada pelas condições previstas nesse mesmo artigo 6.º, n.º 1 [13].

45. Há que recordar também que os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de apreciação não só na escolha 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 [14].

46. O órgão jurisdicional de reenvio refere que resulta do preâmbulo da Lei 4024/2011 que o regime da reserva de mão de obra visa assegurar a execução dos compromissos assumidos pela República Helénica para com os seus credores e que, para esse efeito, deve produzir resultados organizacionais, funcionais e orçamentais imediatos com vista ao objetivo estratégico de consolidação das finanças públicas. Segundo este mesmo preâmbulo, este objetivo deve ser prosseguido garantindo que a maior parte dos trabalhadores sujeitos ao regime da reserva de mão de obra não sejam privados de emprego, mas que beneficiam da segurança da passagem à reforma, que o pessoal da Administração Pública e do setor público em sentido amplo não esteja exposto a perturbações importantes e que os organismos do setor público não sejam, na grande maioria dos casos, onerados pelo pagamento de indemnizações por despedimento, o que teria efeitos particularmente graves no plano orçamental.

47. Como refere o órgão jurisdicional de reenvio, o objetivo do regime da reserva de mão de obra é, portanto, responder à necessidade de reduzir a despesa salarial em conformidade com o acordo celebrado entre a República Helénica e os seus credores, e sanear as finanças do Estado e do setor público em sentido amplo para fazer face à crise económica e financeira grave que atingiu esse Estado-Membro.

48. Segundo o Governo grego, o regime da reserva de mão de obra responde à necessidade de reduzir a despesa salarial e de racionalizar a função pública e o setor público em sentido amplo, permitindo aos trabalhadores que sejam abrangidos prover às suas necessidades vitais até que obtenham a sua pensão de reforma por inteiro. Tendo em conta a excecional crise orçamental com que a República Helénica foi confrontada, este Estado-Membro refere que este regime visa objetivos de interesse público superior, como a consolidação da despesa pública e a racionalização e redução do setor público, zelando, ao mesmo tempo, por não violar o núcleo duro dos direitos individuais e sociais das pessoas colocadas na reserva de mão de obra.

13 V. Acórdão de 5 de março de 2009, Age Concern England (C-388/07, EU:C:2009:128, n.º 62).

14 V., nomeadamente, Acórdãos de 19 de julho de 2017, Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, n.º 31 e jurisprudência referida), e de 27 de fevereiro de 2020, Land Sachsen-Anhalt (Remuneração dos funcionários e juízes) (C-773/18 a C-775/18, EU:C:2020:125, n.º 42 e jurisprudência referida).

49. O Governo grego acrescenta que resulta do preâmbulo da Lei 4024/2011 que o objetivo pretendido pelo regime da reserva de mão de obra não é apenas de natureza orçamental, mas diz também respeito à racionalização e à redução da função pública e do setor público em sentido amplo, bem como à reestruturação dos seus serviços, uma vez que este objetivo está diretamente ligado à política de emprego.

50. O Governo grego também esclarece que, na medida em que resulta da decisão de reenvio que o pessoal empregado ao abrigo de uma relação de trabalho dependente sem termo de direito privado pode ser despedido a qualquer momento pelo organismo empregador, a colocação de uma parte do pessoal no regime da reserva de mão de obra permitiu, evitando o despedimento imediato dos trabalhadores abrangidos, manter um nível de emprego elevado.

51. Além disso, o objetivo que consiste em estabelecer uma estrutura de idade equilibrada entre jovens trabalhadores e trabalhadores mais velhos foi também alcançado, uma vez que a medida em causa no processo principal dizia respeito ao pessoal que preenchia a condição de proximidade da data de aquisição do direito à reforma.

52. Tendo em conta estes elementos e a fim de apreciar o caráter legítimo do objetivo prosseguido pela regulamentação nacional em causa no processo principal, saliento que o Tribunal de Justiça já declarou que a invocação simultânea de vários objetivos, quer relacionados entre si, quer por ordem de importância, não constitui um obstáculo à existência de um objetivo legítimo, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 [15].

53. Além disso, é jurisprudência constante que o direito da União não se opõe a que os Estados-Membros tomem em conta considerações orçamentais paralelamente a considerações de ordem política, social ou demográfica, contanto que, ao fazê-lo, respeitem, em particular, o princípio da proibição de discriminações com base na idade. A esse propósito, embora considerações de ordem orçamental possam estar na base das opções de política social de um Estado-Membro e influenciar a natureza ou o alcance das medidas que pretende adotar, tais considerações não podem constituir, por si sós, um objetivo legítimo na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 [16]. Por outro lado, a circunstância de o contexto nacional se caracterizar por uma grave crise económica não autoriza um Estado-Membro a privar de efeito útil as disposições da referida diretiva [17].

54. Recentemente, o Tribunal de Justiça declarou, a propósito de uma regulamentação nacional que faz parte, num contexto económico geral, das medidas necessárias para reduzir os défices excessivos da Administração Pública italiana e que visa evitar uma cumulação de salários e de pensões de reforma provenientes de fundos públicos, que o objetivo de uma redução efetiva da despesa pública pode influenciar a natureza ou o alcance das medidas de proteção do emprego, mas não pode constituir, em si mesmo, um objetivo legítimo [18].

55. De maneira geral, observo que, no contexto específico do presente processo, o objetivo que consiste em assegurar a consolidação orçamental do Estado através da redução da sua despesa pública é indissociável dos objetivos de interesse geral prosseguidos pela União, a saber, os que consistem em assegurar a disciplina orçamental dos Estados-Membros cuja moeda é o euro e em garantir a estabilidade financeira da zona euro [19].

15 V., nomeadamente, Acórdão de 2 de abril de 2020, Comune di Gesturi (C-670/18, EU:C:2020:272, n.º 33 e jurisprudência referida).

16 V., nomeadamente, Acórdãos de 21 de julho de 2011, Fuchs e Köhler (C-159/10 e C-160/10, EU:C:2011:508, n.ºs 73 e 74); de 8 de maio de 2019, Leitner (C-396/17, EU:C:2019:375, n.º 43); e de 2 de abril de 2020, Comune di Gesturi (C-670/18, EU:C:2020:272, n.º 34).

17 V. Acórdão de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis (C-201/15, EU:C:2016:972, n.º 106).

18 V. Acórdão de 2 de abril de 2020, Comune di Gesturi (C-670/18, EU:C:2020:272, n.º 35).

19 V. Acórdão de 3 de maio de 2017, Sotiropoulou e o./Conselho (T-531/14, não publicado, EU:T:2017:297, n.º 89).

56. Acrescento que a República Helénica dispunha de uma margem de apreciação relativamente restrita, na medida em que estava obrigada a conter a despesa salarial do setor público em conformidade com as exigências dos seus credores para fazer face à grave crise económica e financeira que a atingia e em aplicação das recomendações e decisões adotadas pela União com vista a reforçar e aprofundar a supervisão orçamental, e a notificar este Estado-Membro a fim de que tomasse medidas para proceder à redução do défice considerada necessária para corrigir a situação de défice excessivo [20].

57. As autoridades gregas deviam, portanto, adotar medidas para tornar a sua política económica e orçamental coerente com os objetivos gerais da União Económica e Monetária, suprimindo qualquer risco de comprometer o funcionamento desta última [21]. Nesta perspetiva, a República Helénica era nomeadamente convidada a «[r]eduzir a massa salarial do setor público» [22].

58. Em relação ao objetivo que consiste, para o Estado empregador, em reduzir a despesa salarial do setor público, recordo que o Tribunal de Justiça declarou que os objetivos que podem ser considerados «legítimos» na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 e, consequentemente, adequados para justificar uma derrogação ao princípio da proibição de discriminações com base na idade são objetivos de política social, como os ligados à política de emprego, do mercado de trabalho ou da formação profissional [23]. Pelo seu caráter de interesse geral, esses objetivos distinguem-se de motivos puramente individuais próprios da situação do empregador, tais como a redução dos custos ou a melhoria da competitividade, sem que, com isso, seja possível excluir que uma regra nacional reconheça um certo grau de flexibilidade aos empregadores na prossecução dos referidos objetivos legítimos [24].

59. Contrariamente ao que sustenta AB, a redução da despesa salarial de uma pessoa coletiva de direito privado que faz parte do setor público, no contexto de grave crise económica e financeira com que a República Helénica se confrontava, não pode ser analisada como constituindo um motivo puramente individual, isto é, em benefício exclusivo do empregador, não só porque a execução de medidas de consolidação orçamental era, como referi anteriormente, indispensável à estabilidade da zona euro mas também porque dessa execução dependia a própria viabilidade do setor público e a continuidade das missões de interesse geral asseguradas pelos organismos a ele pertencentes.

60. O objetivo de redução da despesa pública tal como é prosseguido pelo Estado empregador, que se pode traduzir numa diminuição da despesa salarial no setor público, constitui, por conseguinte, um objetivo de interesse geral, na medida em que permite conciliar a manutenção de um serviço público de qualidade e o cumprimento das restrições orçamentais que impendem sobre o Estado. Dito isto, esse objetivo de interesse geral não basta, por si só, para justificar uma diferença de tratamento em razão da idade, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78, se não for acompanhado por preocupações decorrentes da política de emprego, do mercado de trabalho e da formação profissional [25].

20 V. Acórdão de 3 de maio de 2017, Sotiropoulou e o./Conselho (T-531/14, não publicado, EU:T:2017:297, n.º 73).

21 V., nomeadamente, Recomendação do Conselho à Grécia, de 16 de fevereiro de 2010, com vista a pôr termo à incompatibilidade com as orientações gerais das políticas económicas na Grécia e a eliminar o risco de prejudicar o bom funcionamento da União Económica e Monetária (JO 2010, L 83, p. 65).

22 V. recomendação referida na nota de rodapé precedente [n.º 1, alínea a)]. V., também, no mesmo sentido, Decisão do Conselho, de 16 de fevereiro de 2010, que notifica a Grécia no sentido de tomar medidas para a redução do défice considerada necessária a fim de corrigir a situação de défice excessivo (JO 2010, L 83, p. 13).

23 V., neste sentido, Acórdão de 5 de março de 2009, Age Concern England (C-388/07, EU:C:2009:128, n.º 49).

24 V., nomeadamente, Acórdão de 21 de julho de 2011, Fuchs e Köhler (C-159/10 e C-160/10, EU:C:2011:508, n.º 52 e jurisprudência referida).

25 V., a este respeito, Conclusões do advogado-geral P. Mengozzi no processo Vital Pérez (C-416/13, EU:C:2014:2109), segundo o qual «é claro que, quando a entidade patronal é uma administração pública, o objetivo de redução de custos corresponde, em princípio, a um objetivo de interesse geral, como os que são contemplados no artigo 6.º, n.º 1, da diretiva. Mas, em meu entender, esta constatação, por si só, não é suficiente para que tal objetivo seja considerado incluído entre os objetivos legítimos admitidos por essa disposição. Com efeito, seguindo esta lógica, qualquer diferença de tratamento em razão da idade que permita uma redução da despesa pública seria apenas, por este único motivo, justificável com fundamento no artigo 6.º, n.º 1, da diretiva» (n.º 48).

61. Daqui resulta que o objetivo de redução da despesa pública, que se traduz na procura de uma diminuição da sua despesa salarial pelo Estado empregador, deve coincidir, no âmbito de considerações relativas à política de emprego e do mercado de trabalho do Estado-Membro em causa, com outros objetivos, como o de favorecer o emprego e uma estrutura de idades equilibrada entre jovens trabalhadores e trabalhadores mais velhos [26].

62. Sublinho, a este respeito, que o regime da reserva de mão de obra se inscreve num conjunto de medidas destinadas a reorganizar o setor público numa ótica de consolidação das finanças públicas e de redução da despesa. Foi neste quadro orçamental retraído que a República Helénica implementou uma política de emprego no setor público com vista a conciliar, por um lado, a necessidade de reduzir a despesa salarial do setor público e, por outro, a de manter um nível de emprego elevado e uma estrutura de idades equilibrada no setor público. Ora, a promoção de um elevado nível de emprego constitui uma das finalidades prosseguidas pela União [27]. Por conseguinte, as medidas que permitem aumentar a taxa de emprego [28] ou, pelo menos, não a deteriorar prosseguem «um objetivo legítimo», na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78. O mesmo se aplica a medidas que consistem em estabelecer uma estrutura de idades equilibrada entre jovens trabalhadores e trabalhadores mais velhos [29].

63. Analisado do ponto de vista da política de emprego no setor público, o regime de reserva de mão de obra parece-me, portanto, prosseguir um «objetivo legítimo» na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78.

64. Além disso, saliento que o Tribunal de Justiça declarou que a cessação automática dos contratos de trabalho dos trabalhadores que preenchem os requisitos de idade e contributivos para beneficiar do pagamento dos seus direitos à reforma faz, há muito tempo, 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 [30].

65. À semelhança do que o Tribunal de Justiça declarou a propósito das cláusulas de cessação automática dos contratos de trabalho dos trabalhadores que atingiram a idade de passagem à reforma [31], considero que objetivos da natureza dos invocados pela República Helénica devem, em princípio, ser considerados no sentido de que justificam «objetiva e razoavelmente», «no quadro do direito nacional», como prevê o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78, uma diferença de tratamento em razão da idade, como a contida na legislação nacional em causa no processo principal.

66. Com efeito, o regime da reserva de mão de obra é o resultado de uma opção efetuada pela República Helénica, que consiste em colocar num processo de cessação do respetivo contrato de trabalho os trabalhadores que se aprestam a receber um rendimento de substituição no final da sua carreira profissional. No contexto de crise económica e financeira grave que atingiu a República Helénica, este Estado-Membro procurou evitar obrigar os empregadores a despedir trabalhadores pertencentes a outras categorias, preservando assim a manutenção do emprego, especialmente dos mais jovens. Embora se inscreva numa política de redução da despesa pública, o regime da reserva de mão de obra responde, assim, também a preocupações decorrentes da política de emprego.

26 V., nomeadamente, Acórdão de 21 de julho de 2011, Fuchs e Köhler (C-159/10 e C-160/10, EU:C:2011:508, n.os 50 e 53).

27 V., nomeadamente, Acórdão de 16 de outubro de 2007, Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604, n.º 64).

28 V. Acórdão de 19 de julho de 2017, Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, n.os 32 e 33).

29 V., nomeadamente, Acórdão de 2 de abril de 2020, Comune di Gesturi (C-670/18, EU:C:2020:272, n.º 38 e jurisprudência referida).

30 V., nomeadamente, Acórdão de 28 de fevereiro de 2018, John (C-46/17, EU:C:2018:131, n.º 24 e jurisprudência referida).

31 V., nomeadamente, Acórdão de 16 de outubro de 2007, Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604, n.º 66).

67. Importa agora examinar se, no âmbito da ampla margem de apreciação reconhecida aos Estados-Membros e recordada no n.º 43 das presentes conclusões, os meios utilizados para realizar o objetivo de política de emprego prosseguido pela regulamentação nacional em causa no processo principal são adequados e necessários.

68. Em primeiro lugar, parece-me que o regime da reserva de mão de obra constitui um meio adequado para atingir esse objetivo.

69. Com efeito, tendo em conta que o empregador podia pôr termo em qualquer momento aos contratos de trabalho dos trabalhadores em causa, afigura-se que a adoção da medida relativa à reserva de mão de obra permitiu evitar o desemprego desses trabalhadores. Acrescento que a opção do legislador grego de sujeitar uma categoria do pessoal próximo da reforma ao regime da reserva de mão de obra permitiu certamente evitar a colocação no desemprego de outras categorias do pessoal.

70. Paralelamente, ao concentrar-se na parte do pessoal que preenchia a condição de proximidade da data de aquisição do direito à reforma, o regime da reserva de mão de obra constitui um meio adequado de realizar o objetivo que consiste em estabelecer uma estrutura de idades equilibrada entre jovens trabalhadores e trabalhadores mais velhos, favorecendo a manutenção do emprego dos mais jovens, especialmente num contexto em que as novas contratações estavam congeladas. Parece-me que, perante o imperativo de reduzir os custos salariais, uma política que consiste em manter o emprego dos jovens trabalhadores sujeitando os trabalhadores mais velhos ao regime da reserva de mão de obra não é fundamentalmente diferente de uma política de reforma obrigatória a uma certa idade para promover a contratação de jovens.

71. Sublinho também que o Tribunal de Justiça já admitiu o caráter adequado para atingir um objetivo de política de emprego de uma medida que consiste em restringir o pagamento de uma indemnização especial por despedimento apenas aos trabalhadores que, à data do seu despedimento, não vão beneficiar de uma pensão de reforma do regime geral [32].

72. Tendo em conta estes elementos, a medida em causa no processo principal pode, na minha opinião, afigurar-se um instrumento adequado para otimizar a gestão do pessoal num contexto em que os organismos do setor público tinham de enfrentar uma crise económica e financeira importante, mantendo simultaneamente um serviço público de qualidade [33] e preservando tanto quanto possível o nível de emprego no setor público.

73. Em segundo lugar, o regime da reserva de mão de obra não me parece ir além do que é necessário para atingir o objetivo legítimo de política de emprego prosseguido pela República Helénica.

74. Neste contexto, há que examinar se a medida em questão permite atingir esse objetivo sem prejudicar de forma excessiva os interesses legítimos dos empregados afetados [34].

32 V. Acórdão de 26 de fevereiro de 2015, Ingeniørforeningen i Danmark (C-515/13, EU:C:2015:115, n.º 27).

33 V. Acórdão de 21 de julho de 2011, Fuchs e Köhler (C-159/10 e C-160/10, EU:C:2011:508, n.º 50). Deste ponto de vista, o regime da reserva de mão de obra constitui um instrumento de gestão do pessoal empregado no setor público a fim de assegurar, num contexto orçamental retraído, a viabilidade desse setor e a continuidade das missões de interesse geral efetuadas pelos organismos que o compõem.

34 V., neste sentido, Acórdão de 12 de outubro de 2010, Ingeniørforeningen i Danmark (C-499/08, EU:C:2010:600, n.º 32).

75. Incumbe às autoridades competentes dos Estados-Membros encontrar o justo equilíbrio entre os diferentes interesses em presença [35]. Assim, para determinar se uma medida como a que está em causa no processo principal excede o que é necessário para atingir o objetivo prosseguido e afeta de forma excessiva os interesses dos trabalhadores abrangidos por essa medida, há que a colocar no contexto regulamentar no qual se insere e tomar em consideração tanto o prejuízo que pode causar às pessoas visadas como os benefícios que dela podem retirar a sociedade em geral e os indivíduos que a compõem [36].

76. Por outro lado, a proibição de discriminações com base na idade deve ser lida à luz do direito de trabalhar reconhecido no artigo 15.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Daqui resulta que deve ser concedida uma atenção particular à participação dos trabalhadores idosos na vida profissional e, por isso mesmo, na vida económica, cultural e social. A manutenção destas pessoas na vida ativa favorece, nomeadamente, a diversidade no emprego. O interesse que a manutenção em atividade das referidas pessoas representa deve, no entanto, ser tido em conta no respeito de outros interesses eventualmente divergentes [37].

77. Por conseguinte, há que determinar se o legislador grego, no exercício da ampla margem de apreciação de que dispõe em matéria de política de emprego, conseguiu alcançar um equilíbrio, na sua vontade de racionalizar o setor público, entre os diferentes interesses em presença.

78. No que respeita aos benefícios resultantes do regime de reserva de mão de obra, estes podem consistir em permitir aos organismos públicos continuar a cumprir a sua missão e a melhorar a sua eficácia num contexto de rigor orçamental e de redução da despesa laboral [38].

79. Além disso, como já referi anteriormente, este regime constitui um instrumento de gestão do pessoal colocado à disposição dos organismos do setor público para que estes não tenham de recorrer, no contexto de rigor orçamental e de redução da despesa salarial, a despedimentos por razões económicas. Na análise do caráter necessário da medida em causa no processo principal à luz dos objetivos prosseguidos, é claro que o contexto de crise económica e financeira grave em que a medida é aplicada deve ser tomado em conta [39]. Por outro lado, para apreciar a necessidade de uma medida importa saber se, em tal contexto, essa medida é preferível às alternativas [40]. Tendo em conta o contexto específico, considero que, à luz do objetivo de preservação do emprego, uma medida como a que está em causa no processo principal constituía uma alternativa preferível em comparação com o recurso a medidas de desemprego não só dos trabalhadores próximos da passagem à reforma mas também de outras categorias de pessoal.

80. No que respeita ao prejuízo causado aos trabalhadores, resulta da decisão de reenvio que a colocação no regime da reserva de mão de obra de uma parte do pessoal traz-lhe consequências desfavoráveis em termos de remuneração e de indemnização por despedimento. Assim, por força do artigo 34.º, n.º 1, alínea c), da Lei 4024/2011, a remuneração do pessoal colocado sob este regime é reduzida para 60 % do salário de base que recebia, com a perda da eventual progressão em vencimento ou em escalão durante o período de colocação na reserva de mão de obra, esclarecendo-se que este pessoal deixa de estar obrigado a trabalhar no organismo em causa.

35 V., nomeadamente, Acórdãos de 16 de outubro de 2007, Palacios de la Villa (C-411/05, EU:C:2007:604, n.º 71), e de 2 de abril de 2020, Comune di Gesturi (C-670/18, EU:C:2020:272, n.º 43).

36 V., nomeadamente, Acórdão de 5 de julho de 2017, Fries (C-190/16, EU:C:2017:513, n.º 53 e jurisprudência referida).

37 V., nomeadamente, Acórdão de 2 de abril de 2020, Comune di Gesturi (C-670/18, EU:C:2020:272, n.º 44 e jurisprudência referida).

38 V., por analogia, no que respeita à Administração Pública europeia, Acórdão de 14 de dezembro de 2018, FV/Conselho (T-750/16, EU:T:2018:972, n.º 120).

39 V., nomeadamente, para uma tomada em consideração do contexto de crise económica persistente e de fraco crescimento, Acórdão de 19 de julho de 2017, Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, n.º 42).

40 *Idem.*

81. Por outro lado, a colocação no regime da reserva de mão de obra implica a supressão, por força do artigo 34.º, n.º 1, alínea e), da Lei 4024/2011, da totalidade ou de parte da indemnização referida no artigo 8.º, segundo parágrafo, da Lei 3198/1955, prevista em caso de despedimento ou de cessação do contrato pelo trabalhador devido ao preenchimento das condições para beneficiar da pensão de reforma por inteiro.

82. Assim sendo, há que salientar que o regime da reserva de mão de obra contém medidas adequadas para atenuar os seus efeitos desfavoráveis nos trabalhadores em causa, ao mesmo tempo que lhes permite prover às suas necessidades essenciais até que obtenham a sua reforma. Assim, resulta da decisão de reenvio que a legislação nacional prevê medidas de proteção para o pessoal sujeito a esse regime. Cita, a este respeito, a possibilidade de encontrar outro emprego ou de exercer uma atividade independente sem perder o direito de receber a parte do salário de base acima referida, a obrigação de o organismo ou, na sua falta, a Agência Nacional para o Emprego pagar ao organismo segurador competente até à passagem à reforma as contribuições sociais devidas pelo empregador e pelo trabalhador com base na anterior remuneração deste último, a isenção do regime da reserva de mão de obra para grupos sociais vulneráveis que necessitem de proteção, a possibilidade de transferir o pessoal em questão para outros postos de trabalho vagos em organismos do setor público e a adoção de medidas relativas ao pagamento de empréstimos imobiliários contratados pelo pessoal em questão.

83. Para sustentar o seu ponto de vista segundo o qual a medida em causa no processo principal não impõe um ónus excessivo ao pessoal colocado no regime de reserva de mão de obra, o Governo grego evoca, além das medidas de proteção referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, o facto de, na maior parte dos casos, devido à sua antiguidade no organismo público, o empregado em causa ter esgotado as possibilidades de progressão na carreira e no escalão e, por conseguinte, a sua progressão no vencimento e no escalão não ser afetada.

84. Considero que as medidas de proteção referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio e pelo Governo grego permitem atenuar os efeitos desfavoráveis do regime da reserva de mão de obra para os empregados.

85. Tendo em conta estas medidas de proteção, o caráter temporário deste regime e a circunstância de este se destinar a trabalhadores que estão prestes a terminar a sua vida profissional e que estão seguros de receber, a curto prazo, uma pensão de reforma por inteiro, ou seja, um rendimento alternativo estável e permanente [41], no termo do período da sua colocação no referido regime, considero que a medida em causa no processo principal não viola de forma excessiva as pretensões legítimas dos trabalhadores em causa [42] e que não vai, portanto, num contexto marcado por uma crise económica e financeira grave, além do que é necessário para alcançar o objetivo de política de emprego prosseguido pelo legislador nacional.

86. Daqui resulta que os artigos 2.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), e 6.º, n.º 1, da Diretiva 2000/78 devem, na minha opinião, ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual os trabalhadores do setor público que preencham durante um período determinado as condições para receber uma pensão de reforma por inteiro são colocados até à cessação do seu contrato de trabalho num regime de reserva de mão de obra, na medida em que, por um lado, essa regulamentação prossegue um objetivo legítimo de política de emprego e, por outro, os meios utilizados para atingir esse objetivo são adequados e necessários.

41 V. Acórdão de 26 de setembro de 2013, Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, n.ºs 55 e 62).

42 V., por analogia, a propósito das cláusulas de cessação automática dos contratos de trabalho pelo facto de o trabalhador ter atingido a idade de passagem à reforma, Acórdão de 12 de outubro de 2010, Rosenbladt (C-45/09, EU:C:2010:601, n.ºs 47 e 48).

V. Conclusão

87. Tendo em conta todas as considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Areios Pagos (Tribunal de Cassação, Grécia) do seguinte modo:

Os artigos 2.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), 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, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual os trabalhadores do setor público que preencham durante um período determinado as condições para receber uma pensão de reforma por inteiro são colocados até à cessação do seu contrato de trabalho num regime de reserva de mão de obra, na medida em que, por um lado, essa regulamentação prossegue um objetivo legítimo de política de emprego e, por outro, os meios utilizados para atingir esse objetivo são adequados e necessários.