Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 20 de setembro de 2012[1]

Processo C-363/11

Epitropos tou Elegktikou Sinedriou sto Ipourgio Politismou kai Tourismou
contra
Ipourgio Politismou kai Tourismou — Ipiresia Dimosionomikou Elenchou,
e
Konstantinos Antonopoulos

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Elegktiko Synedrio (Grécia)]

«Reenvio prejudicial — Conceito de 'órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros' na aceção do artigo 267.º TFUE — Decisão do Tribunal de Contas sobre a autorização prévia de uma despesa do Estado — Política social — Contrato de trabalho a termo — Condições de trabalho ou de emprego — Licença sindical»

1. No âmbito do processo que lhe foi submetido, o Elegktiko Synedrio (Tribunal de Contas) (Grécia) procura obter resposta a quatro questões relativas à compatibilidade com o direito da União Europeia de normas nacionais nos termos das quais, quando os trabalhadores do setor público têm direito a licenças sindicais, tais licenças são ou não remuneradas consoante a classificação da relação de trabalho, em especial consoante essa relação é sem termo ou a termo, respetivamente.

2. No seu despacho de reenvio, o Elegktiko Synedrio procura igualmente demonstrar que, no âmbito desse processo, constitui um «órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros» na aceção do artigo 267.º TFUE conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça. Por conseguinte, importa verificar esta questão.

3. Assim, passarei a dividir as minhas conclusões em duas partes: em primeiro lugar, a competência do Elegktiko Synedrio para submeter um pedido de decisão prejudicial ao abrigo do artigo 267.º TFUE; em segundo lugar, as questões prejudiciais submetidas.

4. K. Antonopoulos (cuja remuneração da licença está em causa), o Governo grego e a Comissão apresentaram observações escritas. Na audiência de 14 de junho de 2012, essas mesmas partes apresentaram observações orais, tendo-lhes sido solicitado que se concentrassem sobre a competência do Elegktiko Synedrio para submeter um pedido prejudicial.

1 — Língua original: inglês.

Quanto à competência do Elegktiko Synedrio para submeter um pedido prejudicial

Quadro jurídico

Direito da União Europeia

5. Segundo o primeiro parágrafo do artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial sobre a interpretação do direito da União Europeia. O segundo parágrafo do mesmo artigo dispõe: «Sempre que uma questão desta natureza seja suscitada perante qualquer órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros, esse órgão pode, se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal que sobre ela se pronuncie».

Direito grego

6. O Elegktiko Synedrio foi constituído, pouco depois de a Grécia ter ganho a independência relativamente ao Império Otomano, por Decreto de 27 de setembro de 1833, como um órgão que combina funções administrativas e jurisdicionais com base no modelo do Tribunal de Contas francês (Tribunal de Contas).

7. A terceira parte, secção I, da Constituição grega de 1975, conforme revista, diz respeito à estrutura do Estado. Nesta secção, o artigo 26.º trata da separação dos poderes legislativo, executivo e judicial. A secção V (artigos 87.° a 100.°-A) diz respeito ao poder judicial.

8. O artigo 87.º dispõe, designadamente, que a justiça deve ser administrada por tribunais compostos por juízes de carreira, que gozam de independência funcional e pessoal e que, no exercício das suas funções, os mesmos estão sujeitos unicamente à Constituição e às leis.

9. O artigo 93.º da Constituição grega dispõe, designadamente:

«2. As audiências de todos os tribunais são públicas, salvo quando o tribunal decidir que a publicidade é contrária à moral pública ou que razões especiais exigem a salvaguarda da vida privada ou familiar dos litigantes.

3. Todas as decisões dos tribunais devem ser fundamentadas de forma específica e completa e proferidas em audiência pública. […]»

10. O artigo 98.º da Constituição dispõe:

«1. O Elegktiko Synedrio tem competência para, designadamente:

a) controlar as despesas do Estado, das autoridades locais ou de outras pessoas de direito público sujeitas à sua fiscalização por força de lei especial;

b) controlar contratos de elevado valor económico em que são parte o Estado ou qualquer outra pessoa coletiva equiparada para o efeito ao Estado, nos termos da lei;

c) controlar as contas dos oficiais de contas e das autoridades locais ou de outras pessoas coletivas sujeitas ao controlo especificado na alínea a);

d) dar parecer sobre projetos de lei relativos a pensões ou ao reconhecimento de serviço para efeitos da concessão do direito a uma pensão, nos termos do artigo 73.º, n.º 2, e sobre qualquer outra matéria determinada por lei;

e) elaborar e apresentar ao Parlamento um relatório sobre as contas e o orçamento do Estado, nos termos do artigo 79.º, n.º 7;

f) resolver litígios relativos à concessão de pensões e ao controlo das contas especificadas na alínea c);

g) resolver casos relativos à responsabilidade de funcionários do Estado, civis ou militares, e de funcionários de autoridades locais ou de outras pessoas de direito público por danos causados, com dolo ou negligência, ao Estado, às autoridades locais ou a outras pessoas de direito público.

2. As atribuições do Elegktiko Synedrio são reguladas e exercidas nos termos da lei.

O disposto no artigo 93.º, n.os 2 e 3, não é aplicável aos casos previstos nas alíneas a) a d) do número anterior.

3. As decisões do Elegktiko Synedrio nos casos previstos no n.º 1 não estão sujeitas à fiscalização do Simvoulio tis Epikratias [Conselho de Estado].»

11. O estatuto do Elegktiko Synedrio encontra-se codificado no Decreto Presidencial 774/1980 (a seguir «decreto presidencial»).

12. Nos termos do artigo 3.º do referido decreto, o Elegktiko Synedrio é composto por um presidente, vários vice-presidentes e vários juízes, repartidos em duas categorias [2].

13. O artigo 4.º prevê que, no exercício das suas funções, o Elegktiko Synedrio é assistido por funcionários de justiça. Na sua página *web* [3], está indicado o seguinte: «Existem gabinetes de auditoria de contas presididos por comissários do Tribunal (ou seja, funcionários judiciais com diploma universitário, com mais de quinze anos de experiência e a categoria de chefe de divisão) nos ministérios, prefeituras e municípios maiores e têm competência para efetuar auditorias *a priori* e auditorias *a posteriori*. […]»

14. O artigo 7.º diz respeito à composição das formações judiciais do Elegktiko Synedrio. Segundo o artigo 7.º, n.º 1, o referido órgão pode reunir-se em sessão plenária, em secções ou em «klimakia» (que, segundo parece, são formações *sui generis* com funções jurisdicionais e administrativas). De acordo com o artigo 7.º, n.º 3, cada secção é presidida por um vice-presidente (ou pelo presidente), e composta por quatro juízes: dois da primeira categoria («symvouloi») e dois da segunda categoria («paredroi»); estes últimos apenas são consultados e não têm poder de deliberação no que respeita à decisão final.

15. O artigo 17.º do decreto presidencial diz respeito à competência do Elegktiko Synedrio para controlar se as despesas públicas estão corretamente autorizadas e se são conformes com todas as disposições legais pertinentes (artigo 17.º, n.º 1). No desempenho desta função, pode examinar qualquer questão incidental que se apresente, sem prejuízo das disposições relativas ao caso julgado (artigo 17.º, n.º 3), mas não tem competência para fiscalizar o caráter adequado dos atos administrativos (artigo 17.º, n.º 5).

16. O artigo 19.º, n.º 1, do decreto presidencial dispõe que a auditoria *a priori* das ordens de pagamento das despesas dos ministérios é efetuada, consoante o caso, por juízes da segunda categoria ou por comissários do Elegktiko Synedrio, com assento na direção do ministério em questão.

2 — O Governo grego confirmou, na audiência, que se trata de juízes de carreira na aceção do artigo 87.º da Constituição. Segundo parece, apenas os juízes da primeira categoria participam nos processos e nas deliberações.

3 — http://www.elsyn.gr/elsyn/files/Greece0012.pdf

17. De acordo com o artigo 21.º, n.º 1, do decreto presidencial, o juiz da segunda categoria ou o comissário competente deve recusar a autorização de qualquer despesa que não cumpra os requisitos do artigo 17.º, n.º 1. Se a despesa lhe for de novo submetida e considerar que a mesma continua a não cumprir os referidos requisitos, deve submeter a questão à secção competente do Elegktiko Synedrio, a qual adotará uma decisão final.

18. O despacho de reenvio indica que, nos termos do artigo 141.º do decreto presidencial 1225/1981 (e sem prejuízo do artigo 98.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Constituição), essa decisão deve ser fundamentada. Contudo, foi assinalado na audiência que nenhuma norma impõe que o processo seja público e que a tramitação processual não implica qualquer troca de articulados.

19. O despacho de reenvio explica igualmente que, em casos como o do processo principal, a tramitação processual no Elegktiko Synedrio envolve não só o comissário e a autoridade cuja despesa não foi autorizada — entre os quais a decisão é vinculativa — mas também o terceiro que reivindica o benefício dessa despesa. Os interesses deste terceiro são representados pela autoridade em causa mas, em caso de decisão desfavorável da secção, o mesmo pode, com base em determinados fundamentos, requerer à mesma secção que anule a sua decisão. Exceto nestas circunstâncias limitadas, essa decisão é definitiva e irrecorrível.

20. Contudo, na audiência, o advogado de K. Antonopoulos e o agente do Governo grego concordaram em que esse terceiro não é, efetivamente, parte no processo no Elegktiko Synedrio, já que o referido processo tem apenas por objeto uma divergência de posições entre o comissário e a autoridade que pretende efetuar a despesa a propósito da legalidade da despesa e do procedimento seguido.

21. O Elegktiko Synedrio explica ainda — o que foi admitido na audiência — que a sua decisão não tem força de caso julgado no caso de um processo instaurado nos tribunais administrativos por um particular para requerer a uma autoridade administrativa o pagamento de uma quantia não autorizada. Em tais casos, o artigo 17.º da Lei 2145/1993 exige que o particular junte a decisão pertinente da secção em causa (ou uma certidão de que a decisão que rejeitou a autorização não foi objeto de impugnação ou que essa impugnação está pendente numa secção), e que a referida decisão seja tomada em consideração pelo tribunal que vier a conhecer do litígio, antes de adotar a sua própria decisão.

Tramitação processual no Elegktiko Synedrio no presente caso

22. O processo submetido ao Elegktiko Synedrio tem por objeto uma ordem de pagamento emitida pelo serviço de auditoria do Ministério da Cultura e do Turismo grego (a seguir «ministério») relativa ao pagamento a K. Antonopoulos de uma quantia correspondente à remuneração de uma licença sindical. É facto assente que esse processo recai no âmbito da competência prevista no artigo 98.º1, alínea a), da Constituição grega e no artigo 17.º do decreto presidencial. Contudo, o Elegktiko Synedrio declara no seu despacho de reenvio que, de acordo com o direito nacional, só a competência estatuída no artigo 98.º, n.º 1, alíneas f) e g), da Constituição é considerada estritamente jurisdicional [4].

23. A ordem de pagamento em questão foi submetida ao comissário do Elegktiko Synedrio responsável pelo ministério (a seguir «comissário»), para efeitos de uma auditoria *a priori*. O comissário não concedeu a autorização pelo facto de que, nos termos do direito nacional, o estatuto laboral de K. Antonopoulos, enquanto trabalhador a termo do setor público que não ocupa um lugar permanente, não lhe dava direito a uma licença sindical remunerada [5].

4 — Na audiência, o Governo grego assinalou que o Simvoulio tis Epikratias confirmou recentemente esta posição no acórdão 22/2009.

5 — Este aspeto é descrito a seguir com mais pormenor na parte consagrada às questões prejudiciais (v. n.ºs 58 e segs.).

24. Uma vez que a ordem dizia respeito a um pagamento que já tinha recusado autorizar, o comissário remeteu o processo à primeira secção do Elegktiko Synedrio, nos termos do artigo 21.º, n.º 1, do decreto presidencial.

25. A referida secção considera necessária uma interpretação do direito da União Europeia para decidir se a posição do comissário, e o direito nacional em que se baseia, são conformes às normas da União Europeia sobre a igualdade de tratamento, em especial entre trabalhadores contratados a termo e trabalhadores contratados sem termo.

Análise

26. Segundo jurisprudência assente, para apreciar se o organismo de reenvio tem a natureza de órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE, questão exclusivamente de direito da União, o Tribunal de Justiça leva em conta um conjunto de elementos, como a origem jurídica do organismo, a sua permanência, o caráter vinculativo das suas decisões, a natureza contraditória do processo, a aplicação pelo organismo das normas jurídicas e a sua independência. Além disso, os órgãos jurisdicionais nacionais só podem recorrer ao Tribunal de Justiça se perante eles se encontrar pendente um litígio e se forem chamados a pronunciar-se no âmbito de um processo que deva conduzir a uma decisão de caráter jurisdicional [6].

27. Assim, a possibilidade de um organismo recorrer ao Tribunal de Justiça é determinada segundo critérios tanto estruturais como funcionais. Um organismo pode ser um «órgão jurisdicional» quando exerce funções jurisdicionais, mas não quando exerce funções de natureza administrativa. Por conseguinte, é necessário determinar a natureza específica das funções exercidas pelo organismo no enquadramento normativo concreto no qual efetua um reenvio prejudicial. Para esse efeito, é irrelevante o facto de, quando composto de forma diferente ou quando exerce outras funções, o organismo em causa ter de ser qualificado de órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE. Assim, o Tribunal de Justiça declarou que o Corte dei Conti italiano (Tribunal de Contas) não exerce funções jurisdicionais quando efetua uma revisão *a posteriori* das despesas das agências do Estado — função administrativa que consiste em avaliar e verificar os resultados da atividade administrativa [7].

28. É a segunda vez que o Elegktiko Synedrio apresenta um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça. Na primeira vez [8], a sua competência para o efeito não foi questionada. No processo principal desse caso, o Elegktiko Synedrio tinha de resolver um litígio relativo à concessão de uma pensão a uma pessoa considerada, para o efeito, como funcionário. Assim, a competência do Elegktiko Synedrio estava abrangida pelo artigo 98.º, n.º 1, alínea f), da Constituição grega, relativo à resolução dos litígios, enquanto, no presente caso, a sua competência está abrangida pelo artigo 98.º, n.º 1, alínea a), da Constituição e diz respeito à auditoria das despesas do Estado. Segundo consta, a primeira competência é considerada como estritamente jurisdicional de acordo com o direito nacional, enquanto a última não o é [9].

6 — V., em último lugar, acórdão de 19 de abril de 2012, Grillo Star Fallimento (C-443/09, n.os 20 e 21 e jurisprudência referida).

7 — V. despachos de 26 novembro de 1999, ANAS (C-192/98, Colet., p. I-8583, n.os 22 a 25), e de 26 novembro de 1999, RAI (C-440/98, Colet., p. I-8597, n.os 13 a 16). Mais tarde, no acórdão de 21 de dezembro de 2011, Cicala (C-482/10, Colet., p. I-14139), o Tribunal de Justiça considerou que não era competente para responder às questões submetidas pelo Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, mas com fundamento em que o despacho de reenvio não continha informação suficiente para estabelecer uma ligação entre as questões prejudiciais e o direito da União Europeia cuja interpretação se pretendia; o Tribunal de Justiça absteve-se expressamente de examinar se, no contexto do litígio principal, o organismo de reenvio era um órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE (n.º 31 do acórdão).

8 — Acórdão de 22 novembro de 1995, Vougioukas (C-443/93, Colet., p. I-4033).

9 — V. n.º 22, *supra*.

29. Por conseguinte, as dúvidas que se podem suscitar relativamente à competência do Elegktiko Synedrio para apresentar um pedido de decisão prejudicial no presente caso não dizem respeito à sua natureza intrínseca. Acima de tudo, trata-se indiscutivelmente de um organismo permanente estabelecido por lei, composto por juízes cuja independência não é questionada, cuja competência é (em casos como o presente) vinculativa e que aplica normas jurídicas, incluindo (em casos como o presente) normas de direito da União Europeia. Tais dúvidas referem-se mais a aspetos da sua função no processo principal. Em especial, importa verificar se o Elegktiko Synedrio foi chamado, num âmbito jurisdicional, a resolver de forma independente um litígio entre partes ou, num âmbito administrativo, a reapreciar a decisão adotada por um membro do seu próprio pessoal, e se a sua decisão virá a ter o mesmo estatuto e os mesmos efeitos que uma decisão de um órgão jurisdicional comum.

30. Antes de considerar estas questões, pode ser útil refletir sumariamente sobre a história da jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria. A qualificação de um organismo de reenvio como órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros não era uma questão frequentemente suscitada nos primeiros anos de existência do Tribunal de Justiça [10] mas, aproximadamente nas últimas três décadas, foram proferidas algumas 50 decisões em processos que suscitam dúvidas a este respeito [11].

31. Os mais elucidativos são os onze processos em que o Tribunal de Justiça adotou uma posição oposta à do seu advogado-geral. Esses processos repartem-se de forma razoavelmente equilibrada entre aqueles em que o advogado-geral assumiu a posição de que o organismo de reenvio não devia ser considerado um órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros, mas nos quais o Tribunal de Justiça decidiu que devia sê-lo (seis casos [12]), e aqueles em que ocorreu o contrário (cinco casos [13]). O que chama a atenção é que, no primeiro grupo de casos, três advogados-gerais, todos provenientes de um contexto de direito civil românico [14], defenderam, no essencial, a posição segundo a qual só os órgãos jurisdicionais *stricto sensu* têm competência para apresentar pedidos prejudicais, enquanto no segundo grupo quatro advogados-gerais de um contexto de direito não românico, fundamentalmente da *common law* [15], sustentaram, no essencial, que, no interesse da economia processual e da aplicação uniforme do direito da União Europeia, o Tribunal de Justiça deve, em princípio, responder às questões pertinentes dos organismos que apresentem características de um órgão jurisdicional e que tenham de aplicar o direito para resolver um litígio real.

32. Pode pensar-se que, ao rejeitar aquelas teses, o Tribunal de Justiça seguiu uma linha de conduta judiciosa entre o formalismo mediterrâneo e a falta de formalismo anglo-escandinavo — embora, conforme o advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer sugeriu no processo De Coster [16], se trate apenas, muito simplesmente, de uma abordagem global casuística, em vez de científica. Creio que seria conveniente o Tribunal de Justiça indicar, no presente processo, ou oportunamente num futuro não

10 — A única vez antes de 1980 parece ter sido o acórdão de 30 de junho de 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Colet.,1965-1968, p. 401), ainda que a questão tenha sido evocada no acórdão de 14 de dezembro de 1971, Politi (43/71, Colet., p. 419) e possa ter sido referida incidentalmente noutros processos.

11 — Existe uma tendência generalizada para aceitar, e não recusar, os pedidos de decisão prejudicial de organismos cujo estatuto é controvertido. Em aproximadamente quatro quintos desses casos, o resultado foi relativamente claro: o acórdão do Tribunal de Justiça confirmou a solução proposta pelo advogado-geral ou a questão foi decidida sem apresentação de conclusões formais, o que leva a pensar, de uma forma geral, que não houve dificuldades ou controvérsia.

12 — Acórdãos de 17 de setembro de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, Colet., p. I-4961); de 4 de fevereiro de 1999, Köllensperger e Atzwanger (C-103/97, Colet., p. I-551); de 21 de março de 2000, Gabalfrisa e o. (C-110/98 a C-147/98, Colet., p. I-1577); de 6 de julho de 2000, Abrahamsson e Anderson (C-407/98, Colet., p. I-5539); de 29 de novembro de 2001, De Coster (C-17/00, Colet., p. I-9445); e de 18 de outubro de 2007, Österreichischer Rundfunk (C-195/06, Colet., p. I-8817).

13 — Acórdãos de 19 de outubro de 1995, Job Centre (C-111/94, Colet., p. I-3361); de 12 de novembro de 1998, Victoria Film (C-134/97, Colet., p. I-7023); de 31 de maio de 2005, Syfait e o. (C-53/03, Colet., p. I-4609); de 27 de abril de 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, Colet., p. I-3561); e de 14 de junho de 2011, Miles e o. (C-196/09, Colet., p. I-5105).

14 — Advogados-gerais G. Tesauro (Dorsch Consult), A. Saggio (Köllensperger e Atzwanger, Gabalfrisa e o. e Abrahamsson e Anderson) e D. Ruiz-Jarabo Colomer (De Coster e Österreichischer Rundfunk).

15 — Advogados-gerais M. B. Elmer (Job Centre), N. Fennelly (Victoria Film), F. G. Jacobs (Syfait e o. e Standesamt Stadt Niebüll) e eu próprio (Miles e o. — embora importe assinalar que o que estava em causa nesse processo era o estatuto do órgão jurisdicional *de um dos Estados-Membros* mais do que o seu estatuto de órgão jurisdicional enquanto tal).

16 — Já referido na nota 12 (n.º 14) das conclusões.

muito distante, tendo em conta a já considerável jurisprudência que acumulou, se adere a alguma das posições propostas pelos seus advogados-gerais nos casos acima mencionados, se segue algum princípio orientador diferente de ambas as posições ou se simplesmente cada caso deve ser examinado de novo, segundo as suas características próprias.

33. Não tenciono aqui relembrar a evolução integral da jurisprudência do Tribunal de Justiça; isso foi feito algumas vezes nas conclusões relativas a processos já resolvidos, designadamente os referidos nas notas 12 e 13. Apenas gostaria de destacar três aspetos que, do meu ponto de vista, o Tribunal de Justiça deveria tomar em consideração.

34. Em primeiro lugar, ainda que a decisão sobre se um organismo é um «órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros» pertença exclusivamente ao direito da União Europeia (e ao Tribunal de Justiça), só pode ser adotada com base nas normas que regem o organismo em causa e o processo pendente nesse organismo. Trata-se de questões de direito nacional. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça deve basear a sua decisão nas normas que regem o funcionamento do organismo em causa, mesmo que não seja competente para interpretar tais normas. Embora seja pouco provável que o Tribunal de Justiça se engane ou cometa um erro nesta matéria, essa possibilidade não pode ser afastada. Assim, se o Tribunal de Justiça erra, por pouco que seja, deve procurar fazê-lo correndo um risco menor, em vez de um risco maior. O risco menor consiste em responder a um organismo cuja competência para apresentar um pedido prejudicial não está claramente demonstrada, enquanto o risco maior consiste em deixar por resolver uma questão de direito da União Europeia, dando lugar a possíveis disparidades na sua aplicação a nível nacional.

35. Em segundo lugar, citei cinco casos nos quais o advogado-geral considerou que o reenvio era admissível, mas em que o Tribunal de Justiça decidiu o contrário. Na sequência de três desses casos, as questões às quais o Tribunal de Justiça não tinha respondido foram-lhe de novo submetidas em processos diferentes mas análogos e o Tribunal de Justiça teve de lhes responder. Nestes três casos, foram necessárias novas conclusões (duas das quais apresentadas por advogados-gerais diferentes), pelo que as questões de fundo foram analisadas duas vezes por um advogado-geral e o Tribunal de Justiça respondeu-lhes aproximadamente dois ou três anos após o seu primeiro acórdão [17]. Estas circunstâncias não vêm em abono da maior economia processual.

36. Em terceiro lugar, recordo as palavras do advogado-geral Ruiz-Jarabo Colomer nas suas conclusões no processo Österreichischer Rundfunk [18]: «[…] a conveniência de […] admitir a participação de órgãos não jurisdicionais quando as suas decisões são insuscetíveis de ulterior controlo por um tribunal, constituindo a última palavra do ordenamento nacional, o que lhes concede o acesso à via prejudicial, para evitar o perigo de deixar setores do direito [da União Europeia] à margem da intervenção uniformizadora do Tribunal de Justiça».

37. À luz destas considerações, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria, creio que é preferível uma posição liberal nos casos em que a aplicação dos critérios desenvolvidos pelo Tribunal de Justiça [19] ainda deixa margem de dúvida.

17 — Questões idênticas, em substância, às apresentadas no processo Job Centre (C-111/94), voltaram a ser submetidas no processo que deu lugar ao acórdão de 11 de dezembro de 1997, Job Centre (C-55/96, Colet., p. I-7119) pelo órgão jurisdicional que conheceu do recurso interposto da decisão do órgão cujo pedido prejudicial tinha sido julgado inadmissível; questões idênticas às apresentadas no processo Syfait e o. foram submetidas por um outro órgão jurisdicional nos processos apensos que deram lugar ao acórdão de 16 de setembro de 2008, Sot. Lélos kai Sia e o. (C-468/06 a C-478/06, Colet., p. I-7139); e a mesma questão, no essencial, que a apresentada no processo Standesamt Stadt Niebüll foi submetida noutro processo com origem nos mesmos factos no processo que deu lugar ao acórdão de 14 de outubro de 2008, Grunkin e Paul (C-353/06, Colet., p. I-7639). Nestes dois últimos processos, o advogado-geral F. G. Jacobs, que tinha apresentado as primeiras conclusões, já tinha saído do Tribunal de Justiça e fora substituído por outro advogado-geral (o advogado-geral Ruiz Jarabo Colomer e eu próprio, respetivamente).

18 — Já referido na nota 12 (n.º 37).

19 — V. n.os 26 e 27 *supra*.

38. Voltando ao caso vertente, quatro fatores podem conduzir o Tribunal de Justiça a considerar que o Elegktiko Sinedrio não tem competência para apresentar um pedido de decisão prejudicial no presente processo. Em primeiro lugar, este processo não é considerado estritamente jurisdicional de acordo com o direito nacional. Em segundo lugar, a revisão *a priori* das despesas do Estado efetuada pelo Elegktiko Synedrio pode ser comparada à revisão *a posteriori* que foi considerada pelo Tribunal de Justiça como tendo caráter administrativo e não jurisdicional, nos processos ANAS e RAI [20]. Em terceiro lugar, uma das partes no processo principal — o comissário — é funcionário do próprio Elegktiko Synedrio. Em quarto lugar, ainda que a decisão a adotar pela secção em causa seja definitiva no que se refere à autorização *a priori* da despesa em causa e não esteja sujeita à fiscalização de uma instância superior, a referida decisão não é definitiva em relação ao direito de K. Antonopoulos de ser pago; em caso de decisão desfavorável, ainda pode, segundo parece, interpor recurso para os tribunais administrativos e pedir que o ministério lhe pague, caso em que, se tal pedido proceder, a despesa deverá ser autorizada.

39. Creio que o primeiro fator não é decisivo. O Tribunal de Justiça tem constantemente declarado que é a qualificação do organismo, ou do processo, no direito da União Europeia, e não no direito nacional, que determina se o organismo de reenvio tinha competência para apresentar um pedido de decisão prejudicial [21].

40. Não me parece também que as decisões do Tribunal de Justiça nos processos ANAS e RAI possam ser efetivamente transpostas para o presente caso. É verdade que a revisão das despesas públicas apresentará sempre um grande número de características idênticas, quer seja efetuada *a priori* ou *a posteriori*. Porém, decorre claramente dos despachos proferidos nesses processos anteriores que o Tribunal de Justiça se baseou especificamente nas observações do Governo italiano e da Comissão, que sublinharam as diferenças existentes entre as revisões *a priori* e *a posteriori* efetuadas pelo Corte dei Conti. Em concreto, enquanto a primeira era, em muitos aspetos, comparável à função jurisdicional, a última não só era uma avaliação subsequente de medidas que já tinham sido implementadas como também se baseava noutros critérios para além das normas jurídicas [22]. No presente caso, a função do Elegktiko Synedrio consiste em determinar se as despesas previstas devem ou não ser autorizadas, em conformidade, exclusivamente, com normas jurídicas.

41. Relativamente ao terceiro fator, o presente processo pode ser comparado ao processo Corbiau [23], no qual o Directeur des Contributions Directes et des Accises (diretor das contribuições e impostos) do Grão-Ducado do Luxemburgo submeteu uma questão no âmbito de um recurso administrativo interposto, por um contribuinte, de uma decisão de um departamento da direção que ele dirigia. O Tribunal de Justiça declarou que, embora o Governo luxemburguês e a Comissão considerassem que exercia uma função com caráter suficientemente jurisdicional no âmbito desse processo, a autoridade em causa, não agia na qualidade de terceiro em relação à autoridade que tinha adotado a decisão objeto do processo, dado que tinha uma ligação orgânica clara com os serviços que ordenaram a liquidação impugnada e contra a qual era dirigida a reclamação que lhe tinha sido apresentada. Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça realçou no acórdão Syfait [24] a ligação funcional entre o Epitropi Antagonismou (comissão da concorrência), um órgão decisório, e o seu secretariado, um órgão de instrução sob proposta do qual a comissão adotava as suas decisões.

20 — Já referidos na nota 7.

21 — V. n.º 26 *supra*.

22 — V., em particular, n.ºs 16 e segs. do despacho ANAS, já referido na nota 7.

23 — Acórdão de 30 de março de 1993, Corbiau (C-24/92, Colet., p. I-1277, n.ºs 15 a 17); v., também, conclusões do advogado-geral M. Darmon (n.ºs 3 a 55).

24 — Já referido na nota 13 (n.º 33).

42. No presente processo, o Governo grego questiona, nas suas observações escritas, se o Elegktiko Synedrio tem a qualidade de terceiro em relação ao comissário. O próprio Elegktiko Synedrio, no seu despacho de reenvio, sublinha a completa separação funcional entre a secção em causa e o comissário, cuja função se limita i) a emitir e a confirmar a sua apreciação inicial ii) a remeter o litígio à secção e iii) a apresentar exclusivamente os factos e os fundamentos em que se baseia para não aprovar a despesa. De seguida, à luz do conjunto das observações apresentadas, a secção decide o que é descrito no despacho de reenvio como um litígio triangular entre o comissário, a agência do Estado cuja despesa não foi aprovada e o suposto beneficiário da despesa.

43. Segundo aquilo que foi dito na audiência, enquanto a separação funcional entre a secção em causa e o comissário não era questionada, parecem subsistir dúvidas sobre se o litígio pode ser considerado verdadeiramente triangular. Em termos processuais, parece antes que a secção é chamada a decidir sobre as posições divergentes do ministério e do comissário [25]. Apesar de o interesse de K. Antonopoulos no resultado ser inegável, é, por assim dizer, um mero espetador no processo. Por conseguinte, o Governo grego e a Comissão consideram que a função da secção tem natureza interna e administrativa. A Comissão comparou esta função à do Skatterättsnämnden no processo principal do caso Victoria Film [26], em relação ao qual o Tribunal de Justiça considerou (ao contrário do advogado-geral) que exerce uma função administrativa quando adota uma decisão preliminar vinculativa.

44. Apesar de compreender as considerações que levaram o Governo grego e a Comissão a adotar esta posição, parece-me que a situação não é clara e que também se deve dar a devida importância ao facto de a secção em causa do Elegktiko Synedrio ser funcionalmente independente do ministério e do comissário e de a sua função consistir em dirimir o litígio entre os dois, com efeitos vinculativos, com base em normas jurídicas. Na medida em que, não obstante, podem subsistir dúvidas, recomendo assim que essas dúvidas sejam resolvidas no sentido de admitir, e não de recusar, o pedido de decisão prejudicial [27].

45. Por fim, relativamente ao quarto fator — se, no essencial, a decisão que virá a ser adotada pelo Elegktiko Synedrio no processo principal tem o mesmo estatuto que uma decisão de um tribunal comum — importa considerar os dois resultados possíveis.

46. Se a decisão for no sentido de que o pagamento não deve ser autorizado, tal não impede K. Antonopoulos de requerer — e possivelmente obter — reparação nos tribunais administrativos, que não estão vinculados pela decisão [28]. Por conseguinte, qualquer direito a uma remuneração de que K. Antonopoulos possa ser titular não é afetado de forma vinculativa por uma decisão desfavorável do Elegktiko Synedrio. Nestas circunstâncias, poderia parecer lógico considerar que é da exclusiva competência dos tribunais administrativos, cuja decisão é definitiva e vinculativa em relação a todas as partes, submeter ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial. Porém, o mesmo não sucede no caso contrário — ou seja, o comissário não pode, ele também, interpor recurso para os tribunais administrativos e requerer a proibição da despesa apesar da decisão contrária da secção [29]. Se a secção decidir que a despesa deve ser autorizada, o comissário não pode impugnar a sua decisão, e a própria natureza do litígio, significa que nem o ministério nem K. Antonopoulos a impugnariam. Neste caso, ter-se-á adotado uma decisão juridicamente definitiva e vinculativa e não haverá qualquer

25 — Assim, se o processo não for contraditório a respeito de K. Antonopoulos, parece sê-lo no que respeita ao ministério e ao comissário.

26 — Já referido na nota 13.

27 — V., também, n.º 37 *supra*.

28 — Com efeito, pode intentar um processo nesses tribunais sem esperar pela decisão do Elegktiko Synedrio — v. n.º 21 *supra*.

29 — V. n.º 19, *supra*.

possibilidade de apelar a qualquer outra instância jurisdicional, por via de recurso ou por qualquer outro tipo de processo, e, consequentemente, se o Elegktiko Synedrio não for considerado um órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros, não existe nenhuma possibilidade de reenvio para o Tribunal de Justiça [30].

47. Não parece ser possível fazer depender a competência de um organismo para submeter uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça — e, por conseguinte, a sua qualidade de órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros na aceção do artigo 267.º TFUE — da questão de saber se a decisão que adota para resolver o processo que lhe foi submetido será positiva ou negativa, quando necessita da referida decisão prejudicial para se pronunciar sobre o litígio. Uma vez que uma das possíveis decisões do Elegktiko Synedrio tem claramente um estatuto equivalente ao de uma decisão de um tribunal comum, não deve ser impedido de submeter uma questão prejudicial pelo facto de outra possível decisão não ter o mesmo estatuto.

48. Atendendo às considerações precedentes — em especial as referidas nos n.os 34 a 37 *supra* — penso que, no âmbito do processo que lhe é submetido, o Elegktiko Synedrio deve ser considerado no presente caso como um órgão jurisdicional de um dos Estados-Membros, competente para submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça nos termos do artigo 267.º TFUE.

Quanto às questões prejudiciais

Quadro jurídico

Direito da União Europeia

49. O processo principal diz respeito a uma relação laboral que cessou antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Nessa época, o primeiro parágrafo do artigo 136.º CE [31] dispunha:

«A Comunidade e os Estados-Membros, tendo presentes os direitos sociais fundamentais, tal como os enunciam a Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de outubro de 1961 e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989, terão por objetivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria, uma proteção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro, e a luta contra as exclusões.»

50. O artigo 137.º CE [32] dispunha, em especial:

«1. A fim de realizar os objetivos enunciados no artigo 136.º, a Comunidade apoiará e completará a ação dos Estados-Membros nos seguintes domínios:

[…]

b) Condições de trabalho;

[…]

30 — V. n.º 36, *supra*.

31 — Atual artigo 151.º TFUE, com uma formulação ligeiramente diferente.

32 — Atual artigo 153.º TFUE, com uma formulação ligeiramente diferente..

5. O disposto no presente artigo não é aplicável às remunerações, ao direito sindical, ao direito de greve e ao direito de lock-out.»

51. O artigo 139.º CE [33] dispunha, em especial:

«1. O diálogo entre os parceiros sociais ao nível comunitário pode conduzir, se estes o entenderem desejável, a relações contratuais, incluindo acordos.

2. Os acordos celebrados ao nível comunitário serão aplicados, quer de acordo com os processos e práticas próprios dos parceiros sociais e dos Estados-Membros quer, nas matérias abrangidas pelo artigo 137.º, a pedido conjunto das partes signatárias, com base em decisão adotada pelo Conselho, sob proposta da Comissão.

[…]»

52. O artigo 12.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta») garante o «direito à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação a todos os níveis, nomeadamente nos domínios político, sindical e cívico, o que implica o direito de, com outrem, fundarem sindicatos e de neles se filiarem para a defesa dos seus interesses».

53. O artigo 20.º da Carta garante a igualdade perante a lei e o artigo 21.º, n.º 1, proíbe a discriminação «em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual», enquanto o artigo 21.º, n.º 2, proíbe a discriminação em razão da nacionalidade.

54. O artigo 28.º da Carta dispõe:

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

55. Em 18 de março de 1999, as três organizações interprofissionais europeias [34] celebraram um acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo (a seguir «acordo-quadro»). O acordo-quadro constituía o anexo à Diretiva 1999/70/CE (a seguir «diretiva») [35], que foi adotada com base no artigo 139.º, n.º 2, CE. Com efeito, o artigo 2.º da diretiva exigia que os Estados-Membros se certificassem de que eram adotadas as disposições necessárias à aplicação do acordo-quadro até 10 de julho de 2001 (ou, o mais tardar, em 1 de julho de 2002).

56. O artigo 3.º, n.º 2, do acordo-quadro define «trabalhador permanente em situação comparável» como «um trabalhador titular de um contrato de trabalho ou relação laboral sem termo que, na mesma empresa realize um trabalho ou uma atividade idêntico ou similar, tendo em conta as qualificações ou competências».

33 — Atual artigo 155.º TFUE, com uma formulação ligeiramente diferente..

34 — A Confederação Europeia dos Sindicatos (CES), a União das Confederações da Indústria e dos Empregadores da Europa (UNICE) e o Centro Europeu das Empresas Públicas (CEEP).

35 — Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo (JO L 175, p. 43).

57. O artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro dispõe:

«No que diz respeito às condições de emprego, não poderão os trabalhadores contratados a termo receber 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.»

Direito grego

58. Segundo o despacho de reenvio, o artigo 103.º da Constituição, que rege o estatuto dos funcionários do Estado e de outros organismos públicos, distingue três categorias consoante a natureza da relação laboral. Essencialmente:

a) os funcionários públicos ocupam lugares do quadro estabelecidos por lei; as respetivas condições de emprego são fixadas por lei especial;

b) os trabalhadores do setor público com contrato de trabalho de direito privado a termo ou sem termo ocupam certos tipos de lugares do quadro estabelecidos por lei, mas sem possibilidade de admissão nos referidos lugares nem de conversão do contrato de trabalho a termo num sem termo; algumas das respetivas condições de emprego são fixadas por lei especial;

c) os trabalhadores do setor público com contrato de trabalho de direito privado a termo, recrutados para satisfazer necessidades imprevistas e urgentes, sem possibilidade de admissão num lugar do quadro nem de conversão do contrato de trabalho a termo num contrato sem termo; algumas das respetivas condições de trabalho são fixadas por lei especial.

59. A Lei 1264/1982 estabelecia um sistema de licenças sindicais de duração gradual — até quinze dias de licença por mês em certos casos — em função da importância do sindicato e do cargo nele ocupado pelo membro do sindicato. Esta licença devia ser tratada como tempo de trabalho para todos os efeitos, exceto o de remuneração, sendo o sindicato responsável pelo pagamento das contribuições para a segurança social relevantes [36]. Esta lei não distinguia, para esses efeitos, entre os trabalhadores com diferentes tipos de relações laborais.

60. Posteriormente, a Lei 1400/1983 dispôs que para os funcionários e os trabalhadores do setor público que ocupavam um lugar do quadro ao abrigo de um contrato de direito privado [categorias a) e b) referidas no n.º 58 *supra*], a licença sindical em causa devia ser remunerada. Contudo, na época dos factos do processo principal, não existia esse direito à remuneração a favor dos trabalhadores do setor público com um contrato a termo de direito privado, recrutados para satisfazer necessidades imprevistas e urgentes que não ocupavam um lugar do quadro [categoria c) referidas no n.º 58 *supra*].

Factos, tramitação processual e questões prejudiciais

61. K. Antonopoulos trabalhou para o ministério ao abrigo de um contrato a termo de direito privado [abrangido pela categoria c) *supra*] entre novembro de 2008 e outubro de 2009. Era membro de um sindicato e, durante aquele período, pôde gozar 34 dias de licença sindical. O ministério pretendeu pagar-lhe a remuneração referente a esses 34 dias, mas o comissário recusou autorizar o pagamento, alegando que o estatuto laboral de K. Antonopoulos não lhe conferia direito a essa remuneração.

36 — E, por força de outras disposições, pelo pagamento da remuneração.

62. A primeira secção do Elegktiko Synedrio deve decidir se o tratamento menos favorável dispensado aos que se encontram na situação de K. Antonopoulos é conforme às normas do direito da União Europeia. O Elegktiko Synedrio pede que sejam respondidas as seguintes questões:

«1) A concessão ou não [de] remuneração ao trabalhador [relativamente] ao período da sua ausência do trabalho por [motivo de] licenças sindicais constitui uma condição de trabalho ou uma condição de emprego nos termos do direito da União; em particular, as disposições legais que preveem a concessão de licenças sindicais não remuneradas aos trabalhadores do setor público com contrato de trabalho a termo que não ocupam um lugar do quadro e são membros do [c]omité de uma organização sindical constituem uma «condição de trabalho», na aceção do artigo 137.°, n.° 1, alínea b), CE, e uma «condição de emprego», na aceção do artigo 4.°, n.° 1, do acordo quadro (Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo), ou esta questão diz respeito aos domínios [da remuneração] e do direito sindical, aos quais não se aplica o direito da União?

2) Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, […] um trabalhador com contrato de trabalho de direito privado sem termo num serviço público, que ocupa um lugar [do] quadro e desempenha o mesmo trabalho que um trabalhador com contrato de direito privado a termo que não ocupa um lugar do quadro está […] numa «situação comparável» à [deste] trabalhador nos termos dos artigos 3.°, n.° 2, e 4.°, n.° 1, do acordo-quadro, ou o facto de a Constituição [nacional] (artigo 103.°) e as respetivas leis de execução preverem para [aquele trabalhador] um regime de [trabalho] especial ([condições de emprego] e garantias especiais em conformidade com o artigo 103.°, n.° 3, da Constituição) é suficiente para o considerar numa «situação não comparável» e, por conseguinte, não equiparável à de um trabalhador com contrato de direito privado a termo que não ocupa um lugar do quadro?

3) Em caso de resposta afirmativa às questões precedentes:

   a) [se] das disposições nacionais [resultar] que [as] licenças sindicais [(até nove dias por mês) concedidas] aos trabalhadores de um serviço público com contrato de trabalho sem termo que ocupam um lugar do quadro e são membros do [c]omité de uma organização sindical de segundo nível [são remuneradas], enquanto [aos] trabalhadores […] que trabalham [no mesmo serviço público com contrato a termo sem ocuparem um lugar no quadro mas que desempenham o mesmo cargo sindical são atribuídas] licenças sindicais não remuneradas de igual duração, esta diferenciação configura um tratamento menos favorável da segunda categoria de trabalhadores, na aceção do artigo 4.°, n.° 1, do acordo-quadro? e

   b) a própria duração […] limitada do contrato de trabalho da segunda categoria de trabalhadores bem como a distinção quanto ao seu regime de [emprego] em geral (a nível de admissão, de promoção [e] de cessação da relação de trabalho) podem constituir razões objetivas para tal desigualdade?

4) A diferenciação controvertida, entre os sindicalistas que são trabalhadores com contrato sem termo [e que ocupam um] lugar [do] quadro num serviço público e [os trabalhadores com contrato a termo que desempenham] o mesmo cargo sindical que [não ocupam um lugar do quadro no] mesmo serviço público configura uma violação do princípio da não discriminação no exercício dos direitos sindicais, na aceção dos artigos 12.°, 20.°, 21.° e 28.° da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ou essa diferenciação pode ser justificada [pelo facto de as duas categorias de trabalhadores terem regimes de emprego diferentes]?»

Análise

63. K. Antonopoulos, o Governo grego e a Comissão concordam, em substância, com as respostas às três primeiras questões. No essencial, consideram que: 1) a concessão ou não da remuneração relativa ao período da sua ausência do trabalho por motivo de gozo de licenças sindicais constitui uma «condição de trabalho» ou uma «condição de emprego» na aceção das disposições pertinentes do direito da União; 2) as duas categorias de trabalhadores em causa são «comparáveis» na aceção do acordo-quadro; e 3) a diferença de tratamento entre si constitui um tratamento «menos favorável» da segunda categoria que não é justificado por razões objetivas.

64. Relativamente à quarta questão, as respostas sugeridas diferem ligeiramente quanto à forma, mas não quanto à substância. K. Antonopoulos considera que a diferença de tratamento também infringe o princípio da não discriminação no exercício dos direitos sindicais garantidos pela Carta; o Governo grego sustenta simplesmente que a Carta confirma a sua conclusão segundo a qual se verifica uma discriminação injustificada; e a Comissão sustenta que, uma vez demonstrada uma discriminação proibida no contexto do acordo-quadro, não há que examiná-la à luz da Carta mas que, em todo o caso, as disposições nacionais em causa não regulam diretamente os direitos sindicais.

65. Estas afirmações — que coincidem amplamente com a posição que o próprio Elegktiko Sinedrio parece inclinado a adotar — são conformes com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça e podem ser examinadas sucintamente.

66. Importa ter em conta que o acordo-quadro se aplica a todos os trabalhadores a termo, sem distinção entre o setor público e o privado [37].

Primeira questão

67. Uma norma segundo a qual a licença sindical concedida por lei aos trabalhadores responsáveis por uma associação sindical deve, ou não deve, ser remunerada é, à primeira vista e de acordo com uma interpretação direta dos seus termos, uma condição de emprego ou de trabalho para esses trabalhadores. A questão que se coloca é saber se tal interpretação poderia ser afetada pelas disposições do artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro ou do artigo 137.º, n.º 5, CE (artigo 155.º, n.º 5, TFUE), que, indiretamente, constitui a base legal em que a diretiva que incorpora o acordo-quadro no direito da União Europeia foi adotada.

68. Nada no artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro justifica uma divergência a esta interpretação.

69. Por outro lado, os artigos 136.° CE, 137.° CE e 139.° CE, lidos em conjugação, não autorizam a Comunidade (e os artigos 153.° TFUE, 155.° TFUE e 159.° TFUE, lidos em conjugação, não autorizam a União) a intervir em matérias como, entre outras, a remuneração ou o direito de associação.

70. Contudo, conforme decorre de todas as observações apresentadas, este limite apenas diz respeito a uma intervenção direta nessas matérias. Não impede a adoção de medidas com efeitos meramente indiretos. O artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro não visa regular a remuneração ou o direito de associação de uma forma substancial. O artigo exige simplesmente que, quaisquer que sejam as regras que regem as condições de emprego nos Estados-Membros, devem ser aplicadas sem discriminação entre trabalhadores a termo e trabalhadores permanentes. O Tribunal de Justiça esclareceu que o artigo 137.º, n.º 5, CE, que deve ser interpretado de forma restrita, não pode impedir que um

37 — V. acórdão de 4 de julho de 2006, Adeneler e o. (C-212/04, Colet., p. I-6057, n.º 56).

trabalhador a termo invoque a obrigação de não discriminação prevista no artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro para reivindicar o benefício de uma condição de emprego reservada aos trabalhadores permanentes, mesmo que diga respeito à remuneração [38]. A mesma conclusão deve valer, por analogia, se a diferença de tratamento controvertida se referir ao exercício do direito de associação.

71. Assim, deve considerar-se que o tratamento em causa no processo submetido ao Elegktiko Synedrio está abrangido pelo conceito de «condições de emprego» previsto no artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro e não pela exceção prevista no artigo137.°, n.º 5, CE.

Segunda questão

72. Nestas circunstâncias, o Elegktiko Synedrio deve apreciar se as duas categorias de trabalhadores tratadas de forma diferente são comparáveis na aceção do acordo-quadro. Esta é uma questão de facto que só o Elegktiko Synedrio pode decidir, ainda que o Tribunal de Justiça possa fornecer uma orientação para a correta interpretação do acordo-quadro, tendo em conta os elementos que, segundo o Elegktiko Synedrio, poderiam fazer com que as categorias não fossem comparáveis: o facto de os trabalhadores de uma categoria ocuparem lugares do quadro, enquanto os outros não; e o facto de estar definido um regime laboral específico para os primeiros e não para os segundos.

73. Decorre dos próprios termos do artigo 3.º, n.º 2, do acordo-quadro que estes aspetos não são pertinentes para determinar se os trabalhadores são ou não comparáveis. A definição que consta desta disposição limita a comparação à identidade da empresa na qual estão colocados os trabalhadores e a natureza, idêntica ou similar, do trabalho que realizam, tendo em conta as respetivas qualificações e competências. Assim, conforme assinala a Comissão, trata-se de uma abordagem funcional, para a qual as questões de estatuto não são relevantes.

74. Por conseguinte, se, conforme parecer ser o caso, o Elegktiko Synedrio considerar que K. Antonopoulos realizava no ministério um trabalho igual ou similar ao efetuado por trabalhadores com um relação laboral de direito privado sem termo que ocupam um lugar do quadro, tendo em conta as qualificações e competências de cada um, deve então concluir que, em relação a K. Antonopoulos, os últimos são trabalhadores permanentes numa situação comparável na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro.

Terceira questão

75. O Elegktiko Synedrio pergunta, no essencial, a) se a diferença de tratamento em causa constitui um tratamento menos favorável dos trabalhadores que se encontram na situação de K. Antonopoulos e b) se as diferenças entre as relações laborais previstas para um período limitado (para satisfazer necessidades de duração limitada) e as relações de duração ilimitada, e as diferenças entre regimes laborais em geral, podem constituir razões objetivas que justifiquem essa diferença de tratamento.

76. Relativamente ao primeiro aspeto, não há dúvida que, quando duas categorias de trabalhadores têm direito à licença sindical mas uma categoria delas tem direito à remuneração dessa licença enquanto a outra não tem, esta última categoria é tratada de forma menos favorável.

77. Relativamente ao segundo aspeto, decorre de jurisprudência constante que não se considera uma diferença de tratamento objetivamente justificada para efeitos do artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro pelo simples facto de estar prevista numa norma geral e abstrata, como uma lei ou uma convenção coletiva. Pelo contrário, devem existir fatores precisos e concretos que caracterizem a condição de emprego em causa, no seu contexto particular, bem como critérios objetivos e transparentes, dos

38 — V. acórdão de 13 de setembro de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, Colet., p. I-7109, n.ºs 33 e segs.).

quais se possa depreender que a desigualdade de tratamento satisfaz, de facto, uma necessidade real, é adequada para alcançar o objetivo prosseguido e é necessária para o efeito. Tais fatores podem incluir a natureza específica ou as características inerentes das tarefas realizadas ou a prossecução de um objetivo legítimo de política social. A natureza temporária do emprego não é, em si mesma, suscetível de constituir uma razão objetiva para estes efeitos — se fosse, os objetivos da diretiva e do acordo-quadro ficariam desprovidos de sentido e tal equivaleria a perpetuar uma situação que é desfavorável para os trabalhadores a termo [39]. O mesmo critério deve ser aplicado à duração limitada do contrato, que é outra característica frequente dos contratos a termo.

78. Conforme assinalaram o Governo grego e a Comissão, o facto de o pessoal ser recrutado por um período limitado para satisfazer necessidades imprevistas e urgentes — e, por conseguinte, os seus serviços deverem ser usados ao máximo durante esse período — poderia justificar uma norma que lhes conferisse direito a uma licença sindical de duração inferior à do pessoal permanente. Contudo, quando beneficiam da mesma licença que o pessoal permanente, pelos mesmos motivos, o referido facto não justifica que lhes seja negada a remuneração relativa a essa licença, quando o pessoal permanente é remunerado.

Quarta questão

79. O Elegktiko Synedrio pergunta se a diferença de tratamento controvertida infringe o princípio da não discriminação no exercício dos direitos sindicais consagrado nos artigos 12.°, 20.°, 21.° e 28.° da Carta ou se pode ser justificado pelo facto de as duas categorias de trabalhadores terem um estatuto laboral diferente.

80. Uma vez que a diferença de tratamento controvertida constitui claramente um tratamento menos favorável dos trabalhadores a termo, contrária ao princípio da não discriminação consagrado no artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro, não é necessário apreciar se, na falta desta disposição, esse tipo de tratamento violaria o mesmo princípio tal como enunciado na Carta. Conforme observa, no essencial, a Comissão, não é necessário invocar a Carta quando o direito da União Europeia já é explícito na matéria. E, *a fortiori*, a Carta não pode fornecer razões para justificar uma desigualdade de tratamento se, de outro modo, estas razões não existissem.

Conclusão

81. Atendendo às considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas pelo Elegktiko Synedrio nos seguintes termos:

1. O (não) pagamento da remuneração a um trabalhador durante uma licença sindical é uma condição de trabalho na aceção do artigo 137.º, n.º 1, alínea b), CE [atual artigo 153.º, n.º 1, alínea b), TFUE] e uma condição de emprego na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro anexo à Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, respeitante ao acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo; não está abrangido pela exceção relativa às remunerações e/ou ao direito de associação do artigo 137.º, n.º 5, CE (atual artigo 155.º, n.º 5, TFUE).

2. Um trabalhador com uma relação laboral de direito privado sem termo que ocupa um lugar do quadro num serviço público e um trabalhador com uma relação laboral de direito privado a termo que realiza o mesmo trabalho mas não ocupa um lugar do quadro são, em princípio, comparáveis na aceção dos artigos 3.°, n.º 2, e 4.°, n.º 1, do acordo-quadro.

39 — V. acórdão de 8 de setembro de 2011, Rosado Santana (C-177/10, Colet., p. I-7907, n.os 72 a 74 e jurisprudência referida).

3. Quando trabalhadores da primeira categoria que são membros de sindicato têm direito a uma licença sindical remunerada, enquanto os da segunda categoria com o mesmo estatuto sindical têm direito a uma licença não remunerada para o mesmo efeito, a segunda categoria recebe um tratamento menos favorável na aceção do artigo 4.º, n.º 1, do acordo-quadro; o facto de a relação laboral ser de duração limitada para a segunda categoria de trabalhadores e o facto de haver diferenças em termos de regime de emprego em geral (condições de recrutamento, de promoção e de cessação da relação laboral) não constituem razões objetivas suscetíveis de justificarem essa discriminação.

4. Atendendo às respostas às três primeiras questões, não é necessário apreciar se o tratamento em causa é proibido ou pode ser justificado pelas disposições da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.