

## **Informações sobre o seguimento dado à queixa registada com a referência CHAP(2013)2870**

A Comissão Europeia recebeu várias queixas sobre alegados abusos relacionados com a utilização de contratos de trabalho a termo sucessivos no setor público italiano.

Os trabalhadores em causa são os seguintes:

- pessoal contratado nas fundações lírico-sinfónicas italianas;
- contratos de trabalho a termo celebrados com professores e com pessoal auxiliar administrativo e técnico («pessoal ATA») para o preenchimento de lugares temporários;
- contratos a termo celebrados com pessoal da área da saúde, incluindo gestores, no Serviço Nacional de Saúde;
- contratos a termo celebrados com trabalhadores nas áreas do ensino superior, da música e da dança («AFAM») para os quais a autoridade de supervisão é o Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca («MIUR», Ministério da Educação, das Universidades e da Investigação);
- contratos a termo celebrados nos termos da Lei n.º 240, de 30 de dezembro de 2010. A Lei n.º 240, de 30 de dezembro de 2010, inclui regras sobre a organização das universidades, o pessoal académico e respetivo recrutamento;
- relações de trabalho entre empregadores agrícolas e trabalhadores contratados a termo, na aceção do artigo 12.º, n.º 2, do Decreto Legislativo n.º 375, de 11 de agosto de 1993;
- mobilização do pessoal voluntário do corpo de bombeiros.

### Direito da UE aplicável

A artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES, anexo à Diretiva 1999/70/CE («o acordo-quadro»)<sup>1</sup> prevê que, a fim de evitar os abusos decorrentes da utilização de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo, os Estados-Membros, na ausência de medidas legais existentes equivalentes, devem adotar uma ou mais das seguintes medidas:

- a) Razões objetivas que justifiquem a renovação dos supramencionados contratos ou relações laborais;
- b) Duração máxima total dos sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo;
- c) Número máximo de renovações dos contratos ou relações laborais a termo.

---

<sup>1</sup> 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 de 10.7.1999, p. 43.

Para que o artigo 5.º, n.º 1, do Acordo-quadro seja cumprido deve verificar-se que a renovação de sucessivos contratos ou relações laborais a termo visa cobrir necessidades provisórias e que uma dada disposição nacional não é usada para satisfazer necessidades permanentes e duráveis do empregador em matéria de pessoal<sup>2</sup>.

Em setembro de 2016, um tribunal civil italiano (*Tribunale di Trapani*) apresentou um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), no Processo C-494/16 *Santoro*, onde solicita orientação para determinar se o direito italiano prevê uma proteção eficaz — nomeadamente, uma reparação adequada - para os trabalhadores do setor público cujos direitos ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro foram violados<sup>3</sup>.

Esta questão foi suscitada num contexto em que as regras nacionais a este respeito foram aplicadas de forma diferente a trabalhadores do setor público e a trabalhadores do setor privado. Se um trabalhador exerce no setor privado para além do prazo estabelecido no contrato de trabalho ou ultrapassa o limite máximo de 36 meses, a legislação italiana prevê a conversão automática de um contrato de trabalho a termo em contrato de duração indeterminada no setor privado. Em contrapartida, quando estão em causa trabalhadores do setor público, a reparação é limitada a uma indemnização fixa e ao pagamento de uma indemnização do prejuízo ligada à perda de oportunidades de emprego.

No acórdão de 7 de março de 2018, o TJUE confirmou que os Estados-Membros podem prever consequências diferentes para abusos decorrente da celebração de contratos a termo sucessivos no setor público, desde que a lei determine outras medidas eficazes.

O TJUE confirmou igualmente que, uma vez que não existe uma obrigação legal de conversão de contratos de trabalho a termo em contratos de trabalho por tempo indeterminado para os trabalhadores do setor público (dado que estes últimos têm de obter aprovação num concurso geral antes de poderem obter um vínculo permanente), estes trabalhadores não têm o direito à reparação por ausência de conversão de que usufruem os trabalhadores do setor privado. No entanto, os funcionários públicos devem ter direito a indemnização por perda de oportunidades de emprego. O cálculo desta indemnização é deixado ao órgão jurisdicional nacional, mas o TJUE indicou, ao referir as dificuldades inerentes à demonstração da existência de uma perda de oportunidades, que não deve ser o trabalhador a ter de provar a existência desse prejuízo.

Um ónus da prova demasiado elevado pode privar uma medida do seu efeito útil. O TJUE declarou que, tendo em conta as dificuldades inerentes à demonstração da existência de uma perda de oportunidades, um mecanismo de presunção que visa garantir ao trabalhador que sofreu, em razão da utilização abusiva de contratos a termo sucessivos, uma perda de oportunidades de emprego, a possibilidade de apagar as consequências de tal violação do direito da União, pode satisfazer essa exigência de efetividade.

O TJUE assinala ainda outras medidas em vigor para prevenir e sancionar a utilização abusiva dos contratos de trabalho a termo, tais como a responsabilidade da administração, tal como consagrado no artigo 36.º, n.º 5, do Decreto Legislativo n.º 165/2001.

---

<sup>2</sup> Ver acórdãos de 26 de janeiro de 2012, *Kücük*, C-586/10, EU:C:2012:39, n.º 39 e jurisprudência citada, e de 26 de novembro de 2014, *Mascolo e o.*, C-22/13, C-61/13, C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.º 101).

<sup>3</sup> Processo C-494/16, *Santoro*, EU:C:2018:166.

O TJUE conclui que compete ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se as sanções impostas às autoridades públicas (o montante da indemnização fixa, a indemnização pela perda de oportunidades e a responsabilidade da administração) são suficientemente eficazes e dissuasivas para garantir a plena eficácia das disposições adotadas nos termos do Acordo-quadro.

Por conseguinte, o TJUE refere novamente a importância que reveste para o trabalhador a possibilidade de poder confiar num princípio de presunção segundo o qual caiba ao Estado provar que o trabalhador que foi sujeito à celebração abusiva de contratos a termo sucessivos não perdeu oportunidades de encontrar um emprego ou que, caso um concurso de recrutamento tivesse sido organizado de forma regular, não teria sido aprovado no mesmo.

No futuro, o acórdão facilitará aos trabalhadores do setor público italiano que foram sujeitos à celebração abusiva de contratos a termo sucessivos obter uma indemnização por perda de oportunidades decorrente dessa situação.

Além disso, em processos distintos (processo Rossato C-494/17)<sup>4</sup>, o órgão jurisdicional nacional, *Corte d'Appello di Trento*, apresentou um pedido de decisão prejudicial ao TJUE onde solicita orientação para determinar se a Lei n.º 187 de 2015 prevê uma proteção eficaz — nomeadamente, uma reparação adequada — para os trabalhadores do AFAM cujos direitos ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1, do Acordo-quadro foram violados. O tribunal de reenvio perguntou se as medidas previstas na Lei n.º 187 de 2015 são proporcionadas, suficientemente eficazes e dissuasivas para assegurar a eficácia do artigo 5.º, n.º 1, do Acordo-quadro relativo aos contratos de trabalho a termo.

Fabio Rossato foi professor por um período de onze anos e dois meses ao abrigo de 17 contratos a termo.

Embora o direito italiano, tal como alterado pelo Decreto relativo à Dignidade (Decreto-Lei n.º 87, de 12 de julho de 2018, convertido e alterado pela Lei n.º 96, de 9 de agosto de 2018), preveja que uma pessoa empregada no setor privado ao abrigo de vários contratos a termo por um período global superior a 12 meses (e, em alguns casos, 24 meses) é considerada como estando empregada com um contrato por tempo indeterminado, os trabalhadores do setor público estão excluídos desta regra.

Em 2015, foi aprovada, em Itália, uma lei (Lei n.º 107 de 2015) que introduziu um limite máximo de 36 meses para a duração dos contratos a termo a partir de 1 de setembro de 2016 e estabeleceu um processo especial de recrutamento para o pessoal docente, que permite a «estabilização» desse contrato. Estas disposições não implicam uma conversão automática dos contratos a termo sucessivos em contratos por tempo indeterminado, mas prevê um novo contrato por tempo indeterminado.

No caso dos trabalhadores do setor público, a legislação italiana prevê uma indemnização por danos sofridos que reveste duas formas, isto é, uma indemnização fixa ou uma indemnização pela perda de oportunidades favoráveis, mas esta compensação não é aplicável no setor do ensino. A justificação para esta diferença parece ser a de que os trabalhadores do setor público fora do setor do ensino não podem beneficiar da estabilização dos contratos, ao passo que os

---

<sup>4</sup> Processo C-494/17 Rossato, ECLI:EU:C:2019:387.

trabalhadores do setor público empregados no setor do ensino podem (mas só após a entrada em vigor da Lei n.º 107 de 2015).

O órgão jurisdicional de reenvio no processo *Rossato* colocou a seguintes questão ao TJUE:

«Deve o artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro ser interpretado no sentido de que se opõe à aplicação das disposições do artigo 1.º, n.ºs 95, 131 e 132, da Lei n.º 107/2015, que prevê a transformação das relações de trabalho a termo em relações por tempo indeterminado, para o futuro, do pessoal docente contratado a termo, sem efeitos retroativos e sem ressarcimento dos danos, como medidas proporcionadas, suficientemente eficazes e dissuasivas para assegurar a plena eficácia das normas do acordo-quadro no que respeita à violação do mesmo através da renovação abusiva de contratos a termo durante o período anterior àquele em que as medidas previstas nas referidas normas se destinam a produzir efeitos?»

O acórdão proferido pelo TJUE declara que:

- A transformação do contrato a termo abusivo constitui, por si só, uma medida eficaz para evitar o abuso e, portanto, o Acordo-quadro não impõe uma indemnização pelos danos sofridos antes dessa transformação.
- Embora o setor da educação apresente uma necessidade específica de flexibilidade, os Estados-Membros não podem ignorar a obrigação de adotar medidas adequadas para sancionar devidamente a utilização abusiva de contratos de trabalho a termo sucessivos. Não obstante, segundo o Acordo-quadro, os Estados-Membros são livres de escolher como alcançar esse objetivo.
- Uma medida deste tipo para punir os abusos deve ser proporcionada e eficaz. Embora o Estado-Membro possa ter em conta as necessidades de um determinado setor, não pode limitar excessivamente o efeito retroativo da antiguidade. Neste contexto, a antiguidade deve ser entendida como tendo em conta os anos de trabalho ao abrigo de contratos de trabalho a termo no momento em que o trabalhador em causa passa a ter um vínculo permanente. A data a partir da qual é concedida antiguidade deve ter em consideração a duração do abuso (neste caso, mais de 11 anos).

A Comissão analisou a legislação nacional italiana relativamente à sua conformidade com a cláusula 4 e a cláusula 5 do Acordo-quadro, tendo chegado à conclusão de que não cumpre estas disposições. Por conseguinte, a Comissão enviou uma carta de notificação para cumprir à Itália em 25 de julho de 2019. Para mais informações sobre este procedimento, a Comissão remete para o seu comunicado de imprensa de 25 de julho de 2019<sup>5</sup>.

Neste sítio Web<sup>6</sup>, a Comissão manterá os autores das queixas informados e do seguimento que a Comissão decide dar a este procedimento de infração.

---

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/inf\\_19\\_4251](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/inf_19_4251)

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints\\_pt](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_pt)