

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 no ensino superior nas áreas das artes e da música (AFAM), que inclui os conservatórios de música e as academias de belas-artes e dança
- pessoal contratado nas fundações lírico-sinfónicas italianas
- pessoal docente, educativo, administrativo, técnico e auxiliar (ATA) contratado nas escolas e nos estabelecimentos de ensino estatais
- pessoal que trabalha em institutos de investigação

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»)¹ 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.

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 pessoal².

A Comissão está a avaliar a conformidade da legislação italiana que rege a situação dos trabalhadores do setor público com o artigo.º 5 do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, que obriga os Estados-Membros a tomar medidas para evitar os abusos decorrentes da conclusão de sucessivos contratos de trabalho a termo.

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), 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 violados³.

¹ 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 10.07.1999, p. 43.

² 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).

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

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 seu acórdão de 7 de março de 2018 (processo C-494/16, *Santoro*), 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 submeter-se com êxito a um 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 Tribunal de Justiça 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 inexistência desse prejuízo.

Um ónus da prova demasiado elevado pode privar uma medida do seu efeito útil. O TJUE constatou 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 a 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.

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)⁴, 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.

A Comissão aguarda o acórdão neste processo.

A Comissão está a avaliar a conformidade da legislação italiana que rege a situação dos trabalhadores do setor público com o artigo.º 5 do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo. Antes de ultimar a sua apreciação, a Comissão aguardará o acórdão do TJUE no processo C-494/17 Rossato, que revestirá especial importância para a referida apreciação. O recente acórdão no processo C-494/16 Santoro clarificou as questões relativas à pertinência do direito a indemnização e facilitará, no futuro, aos trabalhadores do setor público italiano que tenham sido contratados abusivamente ao abrigo de contratos a termo sucessivos obter indemnização por perda de oportunidades decorrente dessa situação.

Neste sítio Web⁵, a Comissão manterá os autores das queixas informados dos resultados da sua investigação e do seguimento que lhe poderá ser dado.

⁴ Processo C-494/17 Rossato.

⁵ https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/how-make-complaint-eu-level/joining-similar-complaints/decisions-multiple-complaints_pt