



A regulamentação italiana sobre os contratos de trabalho a termo no setor escolar é contrária ao direito da União

A renovação ilimitada desses contratos para satisfazer necessidades permanentes e duradouras das escolas estatais não é justificada

A regulamentação italiana prevê um sistema de substituição do pessoal docente e administrativo no setor das escolas geridas pelo Estado. Segundo esse sistema, o provimento dos lugares efetivamente vagos e disponíveis até 31 de dezembro é feito, designadamente, através de substituições anuais «enquanto se aguarda a conclusão dos processos de concurso». Essas substituições são efetuadas com base em listas de aptidão nas quais são inscritos por ordem de antiguidade os docentes que obtiveram aprovação num concurso, mas que não conseguiram lugar nos quadros, e os que frequentaram cursos de habilitação em escolas de especialização para o ensino. Os docentes que efetuam essas substituições podem ser efetivados em função dos lugares disponíveis e da sua progressão nessas listas. A integração nos quadros pode também resultar diretamente da aprovação num concurso. Esses concursos estiveram, porém, interrompidos entre 1999 e 2011.

Raffaella Mascolo, Carla Napolitano e outras pessoas foram recrutadas em estabelecimentos públicos na qualidade de docentes e colaboradores administrativos através de contratos de trabalho a termo sucessivos. Trabalharam durante diferentes períodos, sendo que nunca estiveram empregadas menos de 45 meses num período de 5 anos. Invocando a ilegalidade desses contratos, estes trabalhadores pediram judicialmente a requalificação dos seus contratos em relações de trabalho sem termo, a sua integração nos quadros, o pagamento dos salários correspondentes aos períodos de interrupção entre os contratos e o ressarcimento dos danos sofridos.

A Corte costituzionale (Tribunal Constitucional italiano) e o Tribunale di Napoli (Tribunal de Nápoles) perguntam ao Tribunal de Justiça se a regulamentação italiana é conforme com o acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo¹ e, em particular, se este último autoriza, enquanto se aguarda a conclusão dos processos de concurso para o recrutamento de pessoal docente do quadro das escolas geridas pelo Estado, a renovação de contratos de trabalho a termo sucessivos para provimento de lugares vagos e disponíveis, sem indicar o prazo preciso para a conclusão dos concursos e excluindo qualquer ressarcimento do dano sofrido em razão dessa renovação.

No seu acórdão hoje proferido, o Tribunal de Justiça recorda em primeiro lugar que **o acordo-quadro se aplica** a todos os trabalhadores, sem que haja que distinguir consoante a qualidade pública ou privada do empregador e consoante o setor de atividade em causa. O acordo-quadro é portanto aplicável **aos trabalhadores** – docentes ou colaboradores administrativos – **recrutados para efetuarem substituições anuais nas escolas públicas**².

¹ Acordo-quadro de 18 de março de 1999, que figura em anexo à Diretiva 1999/70/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, sobre o acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo (JO L 175, p. 43).

² Acórdãos do Tribunal de Justiça de 4 de julho de 2006, *Adeneler e o.* (processo [C-212/04](#), v. também CP [n.º 54/06](#)), de 23 de abril de 2009, *Angelidaki e o.* (processos [C-378/07 a C-380/07](#)) e de 11 de abril de 2013, *Della Rocca* (processo [C-290/12](#)).

Para prevenir a utilização abusiva de contratos de trabalho a termo sucessivos, o acordo-quadro impõe³ aos Estados-Membros que prevejam, em primeiro lugar, pelo menos uma das seguintes medidas: indicação **das razões objetivas que justificam a renovação dos contratos** ou a determinação da **duração máxima total dos contratos** ou do **número de renovações dos mesmos**. Por outro lado, para garantir a plena eficácia do acordo-quadro, deve ser aplicada uma **medida sancionatória** em caso de utilização abusiva de contratos a termo sucessivos. Essa medida **deve ser proporcionada, eficaz e dissuasiva**.

As medidas preventivas

A regulamentação italiana não prevê nenhuma medida que limite a duração máxima total dos contratos ou o número das suas renovações; também não prevê medidas equivalentes. Nestas condições, a renovação deve ser justificada por uma «razão objetiva», como a natureza particular das tarefas, as suas características ou a prossecução de um objetivo legítimo de política social.

Segundo o Tribunal, a substituição temporária de trabalhadores por razões de política social (baixas por doença, licenças parentais, de maternidade ou outras) constitui uma razão objetiva que justifica o caráter determinado da duração do contrato.

O Tribunal salienta também que o ensino corresponde a um direito fundamental garantido pela Constituição italiana, que impõe ao Estado italiano a obrigação de organizar o serviço escolar de forma a garantir uma adequação constante entre o número de docentes e o número de alunos, o que depende de vários fatores, alguns deles dificilmente controláveis ou previsíveis. Esses fatores comprovam uma necessidade especial de flexibilidade, que pode objetivamente justificar o recurso a contratos de trabalho a termo sucessivos.

De igual modo, o Tribunal admite que, quando um Estado-Membro reserva, nas escolas cuja gestão lhe cabe, o acesso aos empregos permanentes ao pessoal aprovado num concurso, através da integração nos quadros, também se pode justificar objetivamente que, enquanto se aguarda a conclusão desses concursos, os lugares a prover sejam preenchidos através de contratos de trabalho a termo sucessivos.

Todavia – contrariamente ao que defende o Governo italiano –, o simples facto de a regulamentação nacional, que permite precisamente a renovação de contratos de trabalho a termo para provimento, através de substituições anuais, de lugares vagos e disponíveis enquanto se aguarda a conclusão dos processos de concurso, poder ser justificada por uma «razão objetiva» não basta para torná-la conforme ao acordo-quadro, caso se afigure que a aplicação concreta dessa regulamentação leva, de facto, a um recurso abusivo a contratos de trabalho a termo sucessivos. É o que sucede quando esses contratos são utilizados para satisfazer as necessidades permanentes e duradouras das escolas do Estado em matéria de pessoal.

Ora, o Tribunal salienta que, no caso vertente, o prazo de integração dos docentes nos quadros no âmbito deste regime é variável e incerto, uma vez que essa integração depende de circunstâncias aleatórias e imprevisíveis. Com efeito, por um lado, a integração nos quadros através da progressão dos docentes na lista de aptidão ocorre em função da duração global dos contratos de trabalho a termo e dos lugares que entretanto ficaram vagos. Por outro lado, não é fixado um prazo concreto para a organização dos processos de concurso. Daqui resulta que a regulamentação italiana, apesar de limitar formalmente o recurso aos contratos de trabalho a termo para proceder a substituições anuais de lugares vagos e disponíveis a um período temporário que termina com a conclusão dos processos de concurso, não permite garantir que a aplicação concreta das razões objetivas é conforme com as exigências do acordo-quadro⁴.

³ Em contrapartida, o acordo-quadro não estabelece uma obrigação geral dos Estados Membros de prever a conversão dos contratos de trabalho a termo em contratos sem termo (acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de julho de 2014, *Fiamingo/Rete Ferroviaria Italiana SpA*, processo [C-362/13](#), v. CP [nº 92/14](#)).

⁴ Segundo os anos e as fontes, cerca de 30%, ou mesmo, segundo o Tribunale di Napoli, 61%, do pessoal administrativo, técnico e auxiliar das escolas geridas pelo Estado encontra-se empregado através de contratos de trabalho a termo. Entre o ano 2006 e o ano 2011, o pessoal docente dessas escolas vinculado através desses contratos

Além disso, as considerações de ordem orçamental não constituem, em si mesmas, um objetivo prosseguido por essa política social e, portanto, não podem justificar a inexistência de medidas preventivas do recurso abusivo aos contratos de trabalho a termo sucessivos.

Consequentemente, **a legislação italiana não inclui medidas preventivas do recurso abusivo a contratos de trabalho a termo sucessivos.**

As medidas sancionatórias

A legislação italiana exclui o ressarcimento dos danos sofridos em razão do recurso abusivo a contratos de trabalho a termo sucessivos no setor do ensino. Também não permite a conversão desses contratos em contratos sem termo.

O facto de um trabalhador que efetuou substituições só poder obter um contrato sem termo se for integrado nos quadros através da progressão na lista de aptidão é aleatório e não constitui uma sanção com carácter suficientemente efetivo e dissuasivo, para garantir a plena eficácia das normas adotadas nos termos do acordo-quadro.

O Tribunal sublinha que, apesar de o setor do ensino apresentar uma necessidade especial de flexibilidade, o Estado italiano não pode dispensar-se de respeitar a obrigação de prever uma medida adequada para sancionar devidamente o recurso abusivo a contratos de trabalho a termo sucessivos.

Pelos motivos referidos, o Tribunal conclui que o **acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo não admite uma regulamentação que**, enquanto se aguarda a conclusão dos processos de concurso para o recrutamento de pessoal docente do quadro das escolas geridas pelo Estado, **autoriza a renovação de contratos de trabalho a termo para provimento de lugares vagos e disponíveis de docentes e de pessoal administrativo, técnico e auxiliar, sem indicar o prazo preciso para a conclusão dos processos de concurso e excluindo o ressarcimento do dano sofrido em razão dessa renovação.**

Com efeito, essa regulamentação não inclui critérios objetivos e transparentes para verificar se a renovação responde efetivamente a uma verdadeira necessidade, é de molde a alcançar o objetivo prosseguido e é necessária para esse efeito. Também não inclui outras medidas destinadas a prevenir e sancionar o recurso abusivo a esses contratos.

NOTA: O reenvio prejudicial permite aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros, no âmbito de um litígio que lhes seja submetido, interrogar o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do direito da União ou sobre a validade de um ato da União. O Tribunal de Justiça não resolve o litígio nacional. Cabe ao órgão jurisdicional nacional decidir o processo em conformidade com a decisão do Tribunal de Justiça. Esta decisão vincula também os outros órgãos jurisdicionais nacionais aos quais seja submetido um problema semelhante.

Documento não oficial, para uso exclusivo dos órgãos de informação, que não envolve a responsabilidade do Tribunal de Justiça.

O [texto integral](#) do acórdão é publicado no sítio CURIA no dia da prolação

Contacto Imprensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667

Imagens da prolação do acórdão estão disponíveis em "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106