Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção)

13 de maio de 2026*

«Incumprimento de Estado — Artigo 258.º TFUE — Política social — Diretiva 1999/70/CE — Acordo-quadro CES, UNICE e CEEP relativo a contratos de trabalho a termo — Artigo 5.º, n.º 1 — Obrigação de os Estados-Membros introduzirem medidas para evitar e sancionar o recurso abusivo a sucessivos contratos de trabalho a termo — Inexistência de tais medidas — Conceito de "razões objetivas" que justificam a renovação desses contratos»

No processo C-155/25,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, intentada em 21 de fevereiro de 2025,

Comissão Europeia, representada por S. Delaude e D. Recchia, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

República Italiana, representada por S. Fiorentino, na qualidade de agente, assistido por A. Berti Suman e L. Fiandaca, avvocati dello Stato,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Décima Secção),

composto por: J. Passer, presidente de secção, D. Gratsias e B. Smulders (relator), juízes,

advogado-geral: R. Norkus,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

* Língua do processo: italiano.

Acórdão

1 Com a sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que se digne:

– declarar que, ao não ter adotado medidas para evitar a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos para pessoal administrativo, técnico e auxiliar (a seguir «pessoal ATA») de substituição empregado nos estabelecimentos de ensino públicos, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 5.º do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, celebrado em 18 de março de 1999 (a seguir «acordo-quadro»), que figura em 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 (JO 1999, L 175, p. 43), e

– condenar a República Italiana nas despesas.

Quadro jurídico

Direito da União

2 O artigo 5.º do acordo-quadro, sob a epígrafe «Disposições para evitar os abusos», estabelece, no n.º 1:

«Para evitar os abusos decorrentes da conclusão de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo e sempre que não existam medidas legais equivalentes para a sua prevenção, os Estados-Membros, após consulta dos parceiros sociais e de acordo com a lei, acordos coletivos ou práticas nacionais, e/ou os parceiros sociais deverão introduzir, de forma a que se tenham em conta as necessidades de setores e/ou categorias de trabalhadores específicos, uma ou várias 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.»

Direito italiano

3 Decreto Legislativo n.º 297 — Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado (Decreto Legislativo n.º 297 — Aprovação do texto único das disposições legislativas aplicáveis em matéria de ensino e relativas às escolas de qualquer tipo e nível), de 16 de abril de 1994 (GURI n.º 115, de 19 de maio de 1994, suplemento ordinário n.º 79) (a seguir «Decreto Legislativo n.º 297/1994»), dispõe, no artigo 554.º:

«1. A efetividade em funções de quarto nível é efetuada através de concursos provinciais documentais, organizados anualmente pelas autoridades escolares, dentro dos limites das vagas existentes, com base num despacho do Ministro da Educação, no qual são especificados, nomeadamente, a habilitação exigida e os critérios de avaliação.

2. Estes concursos estão abertos ao pessoal ATA sem vínculo permanente, com pelo menos dois anos de serviço prestado, sem faltas graves, em funções correspondentes àquelas para as quais os concursos são organizados. Só é possível participar no concurso organizado na província em que o candidato está ao serviço na data de publicação do aviso.

3. O pessoal ATA não efetivo, que tenha prestado pelo menos dois anos de serviço, no todo ou em parte, em funções superiores àquelas para as quais os concursos são organizados, tem o direito de participar nos concursos para a função imediatamente inferior.

[…]

8. A efetividade opera-se, dentro dos limites das vagas disponíveis, de acordo com a ordem das listas de classificação permanentes, completadas e atualizadas com os critérios acima indicados.»

4 Artigo 4.º da legge n.º 124 — Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico (Lei n.º 124 — Disposições Urgentes em matéria de Pessoal Escolar), de 3 de maio de 1999 (GURI n.º 107, de 10 de maio de 1999; a seguir «Lei n.º 124/1999»), sob a epígrafe «Substituições», enuncia:

«1. Quando não for possível prover os lugares de professores e docentes que estejam efetivamente vagos e disponíveis até 31 de dezembro, e seja previsível que assim continuarão durante todo o ano letivo, com pessoal docente do quadro que faz parte dos efetivos da província ou mediante a utilização de pessoal excedentário, e sempre que não tenha sido já afetado pessoal do quadro para os mesmos lugares seja a que título for, o provimento é efetuado mediante substituições anuais, enquanto se aguarda a conclusão dos procedimentos de concurso para recrutamento de pessoal docente efetivo.

2. O provimento dos lugares de professores e docentes não vagos que fiquem de facto disponíveis até 31 de dezembro e até ao fim do ano letivo efetua-se mediante substituições temporárias até ao final das atividades letivas. O provimento é também efetuado mediante substituições temporárias até ao final das atividades letivas em causa a que digam respeito as horas letivas que não permitam constituir lugares com horário completo ou de outro tipo.

3. Nos casos que não se encontram previstos nos n.os 1 e 2, o provimento efetua-se através de substituições temporárias.

[…]

11. As disposições referidas nos números anteriores são também aplicáveis ao pessoal ATA.»

5 Decreto ministeriale n.º 430 — Regolamento recante norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999, n.º 124 (Decreto Ministerial n.º 430 — Regulamento relativo às regras das modalidades de atribuição das substituições do pessoal administrativo, técnico e auxiliar em

conformidade com o artigo 4.º da Lei n.º 124, de 3 de maio de 1999), de 13 de dezembro de 2000 (GURI n.º 19, de 24 de janeiro de 2001), prevê, no artigo 1.º, sob a epígrafe «Disponibilidade de vagas e tipos de substituições», o seguinte:

«1. Em conformidade com o artigo 4.º, n.ºs 1, 2, 3 e 11, da [Lei n.º 124/1999], quando não for possível preencher as vagas de [pessoal ATA] disponíveis pela afetação do pessoal em excesso ao serviço ou, a qualquer título, do pessoal com contrato por tempo indeterminado, procede-se a:

a) substituições anuais, para prover os lugares vagos disponíveis antes de 31 de dezembro e suscetíveis de se manterem vagos durante todo o ano letivo;

b) substituições temporárias até ao final das atividades de ensino, para prover os lugares não vagos disponíveis antes de 31 de dezembro e até ao final do ano letivo;

c) substituições temporárias, para quaisquer outras necessidades de substituição não abrangidas pelos casos anteriores, em conformidade com o disposto no artigo 6.º»

6 O artigo 36.º do decreto legislativo n.º 165 — Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (Decreto Legislativo n.º 165 — Regras gerais relativas à organização do trabalho nas Administrações Públicas), de 30 de março de 2001 (GURI n.º 106, de 9 de maio de 2001, suplemento ordinário n.º 112; a seguir «Decreto Legislativo n.º 165/2001»), sob a epígrafe «Pessoal com contrato a termo ou contratado no âmbito de relações laborais flexíveis», dispõe:

«1. Para as exigências relativas às suas necessidades correntes, as Administrações Públicas contratam exclusivamente através de contratos de trabalho por tempo indeterminado […]

2. As Administrações Públicas podem celebrar contratos de trabalho a termo certo, contratos de formação e de trabalho, bem como contratos de cedência de pessoal a termo, e recorrer às formas de contratos flexíveis previstas no Código Civil e noutras legislações relativas às relações de trabalho na empresa, exclusivamente dentro dos limites e segundo as modalidades previstas para a sua aplicação nas Administrações Públicas. As Administrações Públicas só podem celebrar os contratos referidos na primeira frase do presente número para necessidades comprovadas de natureza exclusivamente temporária ou excecional e no respeito das condições e procedimentos de recrutamento definidos no artigo 35.º Os contratos de trabalho a termo podem ser celebrados com observância dos artigos 19.º e seguintes do [decreto legislativo 15 giugno 2015, n.º 81] — Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n.º 183 (Decreto Legislativo n.º 81 — Regulamento sistemático dos contratos de trabalho e revisão da legislação sobre as obrigações profissionais, em conformidade com o artigo 1.º, n.º 7, da Lei n.º 183, de 10 de dezembro de 2014), de 15 de junho de 2015 (GURI n.º 144, de 24 de junho de 2015, suplemento ordinário n.º 34; a seguir "Decreto Legislativo n.º 81/2015") […]

[…]

5. De qualquer modo, a violação de disposições imperativas em matéria de recrutamento ou de emprego de trabalhadores pelas Administrações Públicas não pode conduzir à celebração de contratos de trabalho por tempo indeterminado com as referidas Administrações Públicas, sem prejuízo da responsabilidade e das sanções em que estas podem incorrer. O trabalhador em causa tem direito à reparação do prejuízo resultante da prestação de trabalho efetuada em violação de

disposições imperativas. Na hipótese específica de um prejuízo resultante da utilização abusiva de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo, sem prejuízo da faculdade de o trabalhador provar qualquer prejuízo suplementar, o juiz fixa uma indemnização compreendida entre um mínimo de quatro mensalidades e um máximo de vinte e quatro mensalidades com base na última remuneração de referência para o cálculo da indemnização pela cessação do contrato, tendo em conta a gravidade da violação, em razão, nomeadamente, do número de contratos sucessivos entre as partes e da duração total da relação.

[…]

Artigo 5.º-D. Sem prejuízo do disposto no n.º 5, o presente artigo não se aplica ao recrutamento do [pessoal ATA] contratado a termo nos estabelecimentos escolares e educativos do Estado e das coletividades locais, bem como nos estabelecimentos de alta formação no domínio da arte, da música e da dança. […]»

7 O Decreto Legislativo n.º 81/2015 estabelece, no seu capítulo III, intitulado «Trabalho a termo», uma duração máxima para os contratos de trabalho a termo (artigo 19.º) e um número máximo de renovações (artigo 21.º). Por força do seu artigo 29.º, n.º 2, alínea c), o capítulo III não se aplica aos «contratos a termo celebrados com o [pessoal ATA] para a atribuição de substituições […]», prevendo o n.º 4 deste artigo que «[m]antêm-se aplicáveis as disposições do artigo 36.º do Decreto Legislativo [n.º 165/2001]».

8 A legge n.º 107 — Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti (Lei n.º 107 — Reforma do sistema nacional de instrução e formação e delegação para a reformulação das disposições legislativas em vigor), de 13 e julho de 2015 (GURI n.º 162, de 15 de julho de 2015; a seguir «Lei n.º 107/2015»), tinha introduzido, no artigo 1.º, n.º 131, uma duração máxima de 36 meses, ainda que não consecutivos, para os contratos de trabalho a termo do pessoal docente e ATA dos estabelecimentos de ensino públicos. Esta disposição foi revogada pelo artigo 4.º-A do decreto-legge n.º 87 — Disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (Decreto-Lei n.º 87 — Disposições Urgentes para a Dignidade dos Trabalhadores e das Empresas), de 12 de julho de 2018 (GURI n.º 161 de 13 de julho de 2018; a seguir «Decreto-Lei n.º 87/2018»).

Procedimento pré-contencioso

9 Em 26 de julho de 2019, a Comissão enviou uma carta de notificação para cumprir à República Italiana, na qual manifestou dúvidas, nomeadamente, quanto à conformidade com o artigo 5.º do acordo-quadro de várias disposições nacionais aplicáveis ao pessoal ATA de substituição empregado nos estabelecimentos de ensino públicos, no que respeita à utilização abusiva de contratos a termo.

10 A República Italiana respondeu às acusações e às questões suscitadas nessa carta de notificação para cumprir através de várias comunicações. Na sequência de uma comunicação de 29 de novembro de 2019, a Comissão enviou a este Estado-Membro, em 3 de dezembro de 2020, uma carta de notificação para cumprir complementar, à qual o referido Estado-Membro respondeu, nomeadamente, por cartas de 6 de abril e 21 de setembro de 2021.

11 Em 19 de abril de 2023, a Comissão enviou um parecer fundamentado à República Italiana, no qual, nomeadamente, manteve a sua posição segundo a qual a legislação italiana não está em conformidade com o artigo 5.º do acordo-quadro no que respeita à proteção do pessoal ATA de substituição contra a utilização abusiva dos contratos a termo, e convidou-a a adotar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da receção desse parecer.

12 Na sua resposta de 8 de fevereiro de 2024 ao parecer fundamentado, a República Italiana manifestou, novamente, o seu desacordo com a posição da Comissão.

13 Não tendo ficado convencida com esta resposta, a Comissão propôs a presente ação por incumprimento.

Quanto à ação

14 Com a sua ação, a Comissão acusa a República Italiana de não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro ao não ter adotado medidas para evitar a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos para o pessoal ATA de substituição empregado nos estabelecimentos de ensino públicos.

Argumentos das partes

15 A Comissão alega, em primeiro lugar, que não existe, no direito italiano, nenhuma medida adotada ao abrigo do n.º 1, alíneas b) e c), do artigo 5.º do acordo-quadro relativa à duração máxima total dos contratos de trabalho a termo que podem ser celebrados com o pessoal ATA de substituição ou ao número de renovações desses contratos. Com efeito, resulta do artigo 36.º, n.º 5-D, do Decreto Legislativo n.º 165/2001 e do artigo 29.º, n.º 2, alínea c), do Decreto Legislativo n.º 81/2015 que as disposições que fixam a duração máxima e o número máximo de contratos a termo que as Administrações Públicas podem celebrar para efeitos do recrutamento do seu pessoal não se aplicam aos contratos celebrados com o pessoal ATA empregado nos estabelecimentos de ensino públicos. Além disso, se, antes, o artigo 1.º, n.º 131, da Lei n.º 107/2015 estabelecia limites a este respeito, esta disposição foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 87/2018.

16 Em segundo lugar, esta instituição sustenta que também não existem, no direito italiano, medidas como as referidas no artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro, relativas às razões objetivas que justifiquem a renovação de contratos de trabalho a termo com o pessoal ATA empregado nos estabelecimentos de ensino públicos.

17 A este respeito, primeiro, as disposições do artigo 4.º, n.ºs 1 e 11, da Lei n.º 124/1999, que permitem o recrutamento de pessoal ATA para prover temporariamente os lugares vagos e livres no ensino público, não contêm nenhuma menção a uma exigência, como uma exigência de flexibilidade própria do ensino público, que possa ser associada ao conceito de razões objetivas na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro. Além disso, os números publicados pelo Ministero dell'Istruzione (Ministério da Educação, Itália) relativos à evolução da população escolar e da composição de efetivos parecem, por seu lado, contradizer a existência de tal exigência. Com efeito, embora tenha havido, desde o ano letivo de 2017/2018, uma diminuição contínua do número de estudantes, o número e a proporção do pessoal ATA empregado a termo só teria aumentado nesse mesmo período.

18 A Comissão deduz daí que, mesmo sendo concebível que a legislação nacional em causa possa, em teoria, basear-se numa razão objetiva como uma exigência de flexibilidade ligada às particularidades da escola pública, essa exigência, na prática, não existe.

19 Segundo, e em todo o caso, a mera existência de uma razão objetiva não basta para demonstrar a conformidade da legislação nacional em causa com o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro, uma vez que, tendo em conta os ensinamentos decorrentes do Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o. (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401), essa conformidade pressupõe que essa legislação permita estabelecer critérios objetivos e transparentes para verificar se a renovação dos contratos a termo celebrados com o pessoal ATA de substituição responde efetivamente a uma verdadeira necessidade e respeita o princípio da proporcionalidade.

20 Ora, a legislação nacional em causa não permite extrair tais critérios. Pelo contrário, a contratação do pessoal ATA com base em contratos a termo constitui, na realidade, o modo habitual de recrutamento. Com efeito, para participar nos concursos organizados para provimento de lugares permanentes destinados ao pessoal ATA de substituição, os interessados devem, antes, ter sido admitidos no âmbito de contratos a termo e ter pelo menos dois anos de serviço, o que está em contradição manifesta com a premissa em que se baseia o acordo-quadro, segundo a qual os contratos de trabalho por tempo indeterminado são a forma geral das relações de trabalho. Além disso, a organização desses concursos não se faz segundo um calendário preciso, na medida em que está sujeita a restrições orçamentais e depende, ainda, das naturais partidas do pessoal efetivo.

21 Por conseguinte, segundo a Comissão, o recrutamento do pessoal ATA de substituição através de contratos a termo efetua-se sem que a legislação nacional aplicável preveja razões objetivas na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro, uma vez que esta legislação permite, pelo contrário, utilizar esses contratos para responder a necessidades permanentes e duradouras. Na réplica, a Comissão salienta, neste contexto, que a própria República Italiana o reconheceu na sua contestação, ao afirmar que o pessoal ATA é recrutado a termo para fazer face a «faltas estruturais» de pessoal.

22 Em terceiro lugar, e por uma questão de exaustividade, a Comissão acrescenta que, se a República Italiana considerar que a organização de vários concursos, nestes últimos anos, está abrangida pelo conceito de «medidas legais equivalentes» na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro, haveria que considerar que essa organização representa apenas uma medida pontual que permite, quando muito, pôr termo, em certos aspetos, a uma situação abusiva já verificada, sem que seja de molde a evitar a utilização abusiva de contratos de trabalho a termo relativamente ao pessoal ATA empregado nos estabelecimentos de ensino públicos. O mesmo se diga dos projetos legislativos evocados pela República Italiana, cuja aplicação está limitada a determinados anos escolares.

23 A República Italiana considera, por seu lado, ter respeitado as obrigações decorrentes do artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro.

24 Em primeiro lugar, este Estado-Membro salienta que o acesso à efetividade no âmbito do ensino público é feito através dos procedimentos de seleção previstos no artigo 554.º do Decreto Legislativo n.º 297/1994, que estão abertos exclusivamente para o pessoal ATA não efetivo que tenha pelo menos dois anos de serviço e no âmbito dos quais é tida em conta a experiência adquirida. Assim, o serviço prestado no âmbito de um contrato a termo permite valorizar esta

experiência e contribui para a celebração de um contrato por tempo indeterminado. É por esta razão que este regime foi sempre concebido de forma a favorecer a repetição de contratos a termo celebrados com o pessoal ATA de substituição, na medida em que tal repetição facilitaria o acesso à efetividade. Nesta mesma perspetiva, foi decidido revogar, pelo Decreto-Lei n.º 87/2018, a duração máxima de 36 meses anteriormente prevista para esses contratos no artigo 1.º, n.º 131, da Lei n.º 107/2015.

25 Em segundo lugar, esse mecanismo de recrutamento tem em conta as especificidades do sistema escolar, a saber, a grande variabilidade da procura de pessoal ATA em função do número de alunos escolarizados nas diferentes escolas e zonas geográficas, bem como a ligação estreita existente entre o número necessário de pessoas abrangidas pelo pessoal ATA e a dimensão da população estudante. Ora, essas especificidades constituem «razões objetivas» na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro.

26 Neste contexto, a República Italiana sublinha, primeiro, que não se afigura que esta disposição exija que essas razões objetivas estejam inscritas no direito positivo.

27 Segundo, o aumento do pessoal ATA a que se refere a Comissão deve-se à necessidade de corrigir a falta estrutural de pessoal num sistema que impõe o respeito pela respetiva rotatividade. A este propósito, este Estado-Membro sublinha, porém, na tréplica, que não há que entender a sua argumentação no sentido de que essa falta estrutural de pessoal constitui, enquanto tal, uma razão objetiva na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro.

28 Em terceiro lugar, o Ministério da Educação, durante os anos de 2019 a 2021, limitou o recurso a contratos de trabalho a termo no que respeita ao pessoal ATA pondo em execução diversos processos de recrutamento. Além disso, para o ano letivo de 2023/2024, foi autorizado a recrutar um total global de 9 975 unidades de pessoal efetivo, a saber, 2 163 assistentes administrativos, 717 assistentes técnicos, 7 066 colaboradores escolares, 13 colaboradores escolares técnicos (afetos às explorações agrícolas), 8 empregados de vestuário, 4 cozinheiros e 4 enfermeiros.

29 Em quarto lugar, a República Italiana, sem renunciar aos seus fundamentos de defesa, dá nota de que prepara alterações à legislação aplicável no sentido de dar a todo o pessoal ATA de substituição empregado nos estabelecimentos de ensino públicos sérias oportunidades de manutenção do respetivo lugar através da ocupação imediata de todos os lugares permanentes atualmente vagos, e isto em derrogação das modalidades habituais de recrutamento do pessoal ATA. Além disso, está em preparação um novo sistema de classificação profissional do pessoal ATA, que inclui novos mecanismos de progressão e de recrutamento. Qualquer eventual reforma dos mecanismos de recrutamento deve, no entanto, resultar de um processo de diálogo com os parceiros sociais e outras administrações envolvidas.

30 A República Italiana pede, por isso, ao Tribunal de Justiça que julgue a ação da Comissão improcedente ou, a título subsidiário, que suspenda a instância nos termos do artigo 55.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, de modo a permitir-lhe adotar, em prazos razoáveis, as alterações legislativas necessárias.

Apreciação do Tribunal de Justiça

31 Há que recordar que o artigo 5.º do acordo-quadro, que visa implementar um dos seus objetivos, concretamente, enquadrar o recurso sucessivo aos contratos ou às relações laborais a termo, impõe aos Estados-Membros, no seu n.º 1, a adoção efetiva e obrigatória de pelo menos uma das

medidas que enumera, se os respetivos direitos internos não contiverem medidas legais equivalentes. As medidas assim enumeradas no n.º 1, alíneas a) a c), do referido artigo, no total de três, referem-se, respetivamente, a razões objetivas que justificam a renovação desses contratos ou relações laborais a termo, à duração máxima total desses sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais e ao número de renovações dos mesmos (Acórdão de 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.º 83 e jurisprudência aí referida).

32 Os Estados-Membros dispõem, a este respeito, de uma margem de apreciação, uma vez que têm a escolha de recorrer a uma ou várias das medidas enunciadas no referido artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) a c), ou ainda a medidas legais existentes equivalentes (Acórdão de 25 de outubro de 2018, Sciotto, C-331/17, EU:C:2018:859, n.º 33 e jurisprudência aí referida).

33 No caso em apreço, no que respeita, em primeiro lugar, às medidas previstas no artigo 5.º, n.º 1, alíneas b) e c), do acordo-quadro, relativas à duração máxima total dos contratos a termo e ao seu número de renovações, a Comissão afirma, sem ser contestada pela República Italiana, que, no que respeita ao pessoal ATA empregado nos estabelecimentos de ensino público, tais medidas não existem no direito italiano. Sublinha, neste âmbito, que as disposições de direito italiano que fixam a duração máxima e o número máximo de contratos a termo que as Administrações Públicas estão autorizadas a celebrar para efeitos do recrutamento do seu pessoal são expressamente inaplicáveis aos contratos celebrados com este pessoal ATA, ao passo que a disposição que previa anteriormente uma duração máxima de 36 meses para esses contratos foi revogada ao longo do ano de 2018.

34 Para contestar as afirmações da Comissão, a República Italiana salienta que, embora a disposição que prevê uma duração máxima de 36 meses para contratos de trabalho a termo celebrados com o pessoal ATA em causa tenha efetivamente sido revogada, essa revogação destinava-se, na realidade, a permitir a esse pessoal acumular experiência através da celebração repetida de contratos de trabalho a termo e aumentar assim as suas possibilidades de vir a ser efetivo numa fase posterior, efetividade que ocorre, nomeadamente, em função da experiência assim adquirida.

35 Ora, há que constatar que tal argumentação mais não faz do que confirmar a inexistência, no direito italiano, de medidas destinadas a limitar a duração máxima ou o número de contratos de trabalho a termo que podem ser celebrados com o pessoal ATA em causa e, por conseguinte, a inexistência de medidas para evitar o recurso abusivo a sucessivos contratos de trabalho a termo na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alíneas b) e c), do acordo-quadro.

36 Nestas circunstâncias, há que examinar, em segundo lugar, se o direito italiano prevê, para os contratos de trabalho a termo celebrados com o pessoal ATA de substituição, a medida prevista no artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro, relativa às razões objetivas que justifiquem a renovação de contratos ou de relações laborais a termo.

37 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que o conceito de «razões objetivas» deve ser entendido como visando circunstâncias precisas e concretas que caracterizam uma determinada atividade e, portanto, suscetíveis de justificar, nesse contexto específico, a utilização de contratos a termo sucessivos. Essas circunstâncias podem resultar, nomeadamente, da natureza particular das tarefas para a realização das quais esses contratos foram celebrados e das características inerentes a essas tarefas ou, tal sendo o caso, da prossecução de um objetivo legítimo de política social de um Estado-Membro (Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.º 87 e jurisprudência aí referida).

38 Em contrapartida, uma disposição nacional que se limitasse a autorizar, de forma geral e abstrata, através de uma norma legislativa ou regulamentar, o recurso a contratos a termo sucessivos não seria conforme com as exigências tal como especificadas no número anterior do presente acórdão. Com efeito, tal disposição, de natureza puramente formal, não permite deduzir critérios objetivos e transparentes para verificar se a renovação desses contratos corresponde efetivamente a uma verdadeira necessidade, é de molde a atingir o objetivo prosseguido e é necessária para esse efeito. Tal disposição comporta, portanto, um risco real de provocar um recurso abusivo a esse tipo de contratos e não é, por isso, compatível com o objetivo e o efeito útil do acordo-quadro (Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.º 88 e jurisprudência aí referida).

39 No caso em apreço, resulta das explicações fornecidas pela Comissão que a sua crítica visa principalmente as disposições do artigo 4.º, n.ºs 1 e 11, da Lei n.º 124/1999, que estavam igualmente em causa no processo que deu origem ao Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o. (C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401), e em aplicação das quais, lidas em conjunto, é permitido prover os lugares de pessoal ATA «efetivamente vagos e livres antes de 31 de dezembro» do ano letivo através de substituições anuais, e isto «enquanto se aguarda a conclusão dos processos de concurso para o recrutamento de pessoal […] efetivo».

40 A este respeito, primeiro, embora a República Italiana, no presente processo, não pareça invocar, a título de razão objetiva na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro, a necessidade de prover temporariamente os lugares destinados a pessoal efetivo, isto é, enquanto se aguarda a conclusão dos processos de concurso para o recrutamento desse pessoal, importa, no entanto, recordar, tendo em conta os argumentos apresentados pela Comissão a este respeito, bem como a própria redação do artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 124/1999, que evoca expressamente essa necessidade, que o Tribunal de Justiça já declarou que essa necessidade pode justificar o recurso a sucessivos contratos a termo (v., neste sentido, Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.º 96).

41 Assim sendo, para que uma legislação nacional que pretende ter em conta essa necessidade possa ser considerada justificada por uma razão objetiva, as autoridades competentes devem poder estabelecer, na aplicação concreta dessa legislação, critérios objetivos e transparentes para verificar se a renovação de contratos a termo responde efetivamente a uma verdadeira necessidade, é suscetível de alcançar o objetivo prosseguido e é necessária para esse efeito, sendo certo que a referida legislação não pode ser justificada ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro se permitir proceder a essa renovação para cobrir necessidades que, de facto, não têm caráter provisório, mas, pelo contrário, permanente e duradouro (v., neste sentido, Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.º 99 e 100 e jurisprudência aí referida).

42 Neste contexto, a Comissão alega, sem que a República Italiana o conteste, por um lado, que a legislação nacional em causa não fixa nenhum prazo preciso no que respeita à organização dos processos de concurso, sobre a qual esclarece que esta está sujeita a restrições orçamentais e depende, aliás, das partidas naturais do pessoal efetivo. Por outro lado, esta instituição salienta que a possibilidade de o pessoal ATA de substituição participar nesses concursos está, além disso, subordinada à condição, para os membros desse pessoal, de terem cumprido pelo menos dois anos de serviço no exercício da sua atividade a termo, o que, de resto, este próprio Estado-Membro confirmou ao referir-se ao artigo 554.º do Decreto Legislativo n.º 297/1994, relativo, nomeadamente, à efetividade por meio da organização de concursos, em cujo n.º 2 está essa condição prevista.

43 Ora, estes elementos, não refutados, mesmo reconhecidos pela República Italiana demonstram que a legislação nacional em causa, embora limite formalmente o recurso aos contratos de trabalho a termo para proceder a substituições anuais para lugares vagos e livres nas escolas geridas pelo Estado apenas a um período temporário que termina no momento da conclusão dos processos de concurso, não permite garantir que a aplicação concreta desta razão objetiva, tendo em conta as especificidades da atividade em causa e as condições do seu exercício, está em conformidade com as exigências do acordo-quadro, sendo, pelo contrário, suscetível de permitir, em violação do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro, a renovação desses contratos para cobrir necessidades que, de facto, não têm um caráter provisório, mas permanente e duradouro (v., neste sentido, Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.os 108 e 109).

44 Em especial, a circunstância de, nos termos do artigo 554.º, n.º 2, do Decreto Legislativo n.º 297/1994, o pessoal ATA dever, para poder participar nos concursos suscetíveis de conduzir à efetividade e, por isso mesmo, a um lugar permanente, preencher a condição de «contar pelo menos dois anos de serviço […] em funções correspondentes àquelas para as quais os concursos são organizados» tende, por si só e independentemente do caráter aleatório e imprevisível da organização desses concursos, a aumentar o risco de um recurso abusivo aos sucessivos contratos a termo, uma vez que, durante esse período mínimo de dois anos, esses contratos podem ser renovados sem ser necessário garantir que a necessidade que dá origem a essa renovação reveste um caráter provisório e não permanente e duradouro.

45 Nestas condições, a necessidade de prover temporariamente os lugares permanentes enquanto se aguarda a conclusão dos processos de concurso organizados para o recrutamento de pessoal do quadro, como evocado no artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 124/1999, não pode, no caso em apreço, ser considerada uma «razão objetiva» que justifique a renovação dos contratos de trabalho a termo celebrados com o pessoal ATA empregado nos estabelecimentos de ensino públicos, em conformidade com as exigências decorrentes do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro.

46 Segundo, quanto à necessidade de flexibilidade própria do ensino público, invocada pela República Italiana, importa recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que essa necessidade, nomeadamente uma vez que se prende com uma adequação entre o número de trabalhadores que ocupam lugares no ensino público e o número de alunos, pode, em princípio, também ela, ser considerada como «razão objetiva» na aceção do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro (v., neste sentido, Acórdão de 26 de novembro de 2014, Mascolo e o., C-22/13, C-61/13 a C-63/13 e C-418/13, EU:C:2014:2401, n.os 94 e 95).

47 Dito isto, embora, no caso em apreço, seja concebível que os n.os 2 e 3 do artigo 4.º da Lei n.º 124/1999 se inscrevam no âmbito dessa necessidade de flexibilidade no que respeita ao recrutamento do pessoal ATA, uma vez que estas disposições visam a possibilidade de prover os lugares temporariamente livres, diferentes dos que estão vagos, as disposições dos n.os 1 e 11 deste artigo, evocadas no n.º 39 do presente acórdão e que dizem respeito a lugares vagos e livres destinados ao pessoal ATA, em contrapartida, não contêm nenhum elemento suscetível de indicar que visam efetivamente responder a essa necessidade de flexibilidade e, menos ainda, de definir as condições que enquadram a possibilidade de celebrar sucessivos contratos de trabalho a termo com esse pessoal.

48 Nestas condições, mesmo admitindo que a legislação nacional em causa prossiga o objetivo invocado pela República Italiana, a saber, permitir a tomada em consideração da necessidade de flexibilidade própria do ensino público, a situação jurídica do pessoal ATA que resulta dessa legislação, tal como é apresentada ao Tribunal de Justiça, não satisfaz as exigências de clareza e de precisão que devem caracterizar medidas nacionais de transposição.

49 Com efeito, tal objetivo não pode tornar essa legislação conforme com o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro, uma vez que não permite demonstrar a existência de circunstâncias precisas e concretas que caracterizam a atividade em causa e, portanto, justificam, neste contexto específico, a utilização de sucessivos contratos de trabalho a termo, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 37 do presente acórdão (v., por analogia, Acórdão de 26 de fevereiro de 2015, Comissão/Luxemburgo, C-238/14, EU:C:2015:128, n.º 50).

50 Isto é tanto mais assim no caso em apreço quanto os lugares vagos e livres a que se refere o artigo 4.º, n.ºs 1 e 11, da Lei n.º 124/1999 se destinam a ser ocupados por pessoal efetivo e revestem, assim, um caráter *a priori* não temporário, mas permanente.

51 Daqui resulta que a necessidade de flexibilidade própria do ensino público, como invocada pela República Italiana, não pode ser acolhida, no caso em apreço, para considerar que a legislação nacional em causa prevê, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do acordo-quadro, uma «razão objetiva» que justifique a renovação dos contratos de trabalho a termo celebrados com o pessoal ATA empregado nos estabelecimentos de ensino públicos.

52 Em terceiro lugar, no que respeita à eventual existência, no direito italiano, de «medidas legais equivalentes», na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro, importa recordar que esta expressão visa qualquer medida de direito nacional que, à semelhança das medidas previstas nesse artigo, tenha por objeto prevenir de maneira efetiva a utilização abusiva de sucessivos contratos de trabalho ou relações laborais a termo (Acórdão de 23 de abril de 2009, Angelidaki e o., C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 76 e jurisprudência aí referida).

53 No caso em apreço, importa precisar que, embora a Comissão aborde a eventualidade de a República Italiana poder procurar retirar argumentos da adoção de tais medidas legais equivalentes, pelo facto de ter organizado, nos últimos anos, uma série de concursos que permitem tornar efetivo um número de trabalhadores pertencentes ao pessoal ATA, nada indica que este Estado-Membro tenha efetivamente pretendido invocar a organização desses concursos a título de «medida legal equivalente».

54 Dito isto, e em todo o caso, é verdade que o Tribunal de Justiça declarou que a organização, nos prazos exigidos, de processos de seleção destinados a prover definitivamente os lugares ocupados provisoriamente por trabalhadores contratados a termo é suscetível de evitar que o estatuto precário desses trabalhadores se perpetue, assegurando que os lugares que ocupam sejam rapidamente preenchidos de forma definitiva. Assim, tal medida pode revelar-se suscetível de evitar os abusos resultantes do recurso a sucessivas relações laborais a termo e de constituir, assim, uma «medida legal equivalente» (v., neste sentido, Acórdão de 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.ºs 93 e 95).

55 Todavia, como sublinhou a Comissão, sem ser contestada pela República Italiana, afigura-se, no caso em apreço, que os concursos organizados num passado recente para tornar efetivos trabalhadores do pessoal ATA não o foram dentro de prazos precisos fixados para esse efeito, mas, pelo contrário, de forma pontual e imprevisível, à semelhança dos referidos no n.º 42 do

presente acórdão, pelo que não se pode considerar, por razões análogas às expostas nos n.os 43 e 44 do presente acórdão, uma «medida legal equivalente» na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro (v., neste sentido, Acórdão de 19 de março de 2020, Sánchez Ruiz e o., C-103/18 e C-429/18, EU:C:2020:219, n.º 98).

56 Em quarto e último lugar, na parte em que a República Italiana considera que há que suspender o processo enquanto se aguarda a adoção de determinadas alterações legislativas em preparação que contêm novos mecanismos de progressão e de recrutamento do pessoal ATA suscetíveis, em seu entender, de pôr fim a qualquer eventual incumprimento no que respeita ao artigo 5.º, n.º 1, do acordo-quadro, tal argumentação não pode proceder. A este respeito, basta recordar que, segundo jurisprudência constante, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado (Acórdão de 14 de abril de 2005, Comissão/Luxemburgo, C-519/03, EU:C:2005:234, n.º 18 e jurisprudência aí referida), a saber, no caso, em 19 de junho de 2023.

57 Há que concluir, portanto, que a legislação nacional em causa não prevê nenhuma das medidas previstas no artigo 5.º, n.º 1, alíneas a) a c), do acordo-quadro nem contém medidas legais equivalentes na aceção desta disposição. Por conseguinte, a ação intentada pela Comissão é procedente.

58 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que declarar que, ao não ter adotado medidas para evitar a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos para o pessoal ATA de substituição empregado nos estabelecimentos de ensino públicos, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no artigo 5.º do acordo-quadro.

Quanto às despesas

59 Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo sida declarada a existência do incumprimento, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Décima Secção) decide:

1) **Ao não ter adotado medidas para evitar a utilização abusiva de contratos a termo sucessivos para pessoal administrativo, técnico e auxiliar de substituição empregado nos estabelecimentos de ensino públicos, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no artigo 5.º do acordo-quadro relativo a contratos de trabalho a termo, celebrado em 18 de março de 1999, que figura em 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.**

2) **A República Italiana é condenada nas despesas.**

Assinaturas