

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

18 de Julho de 2006 *

No processo C-119/04,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 228.º CE, entrada em 4 de Março de 2004,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por E. Traversa e L. Pignataro, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por M. Fiorilli, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas e J. Malenovský, presidentes de secção, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues (relator), J. Klučka, U. Lõhmus e E. Levits, juízes,

advogado-geral: M. Poiares Maduro,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 15 de Novembro de 2005,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 26 de Janeiro de 2006,

profere o presente

Acórdão

- 1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede que o Tribunal de Justiça se digne:
 - declarar que, não tendo adoptado todas as medidas necessárias para execução do acórdão de 26 de Junho de 2001, Comissão/Itália (C-212/99, Colect., p. I-4923), a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.º CE;

- condenar a República Italiana a pagar à Comissão, para a conta «Recursos próprios da Comunidade Europeia», uma sanção pecuniária no montante de 309 750 EUR por dia de atraso na execução das medidas necessárias para dar cumprimento ao acórdão Comissão/Itália, já referido, a contar da data da prolação do presente acórdão e até à execução do referido acórdão Comissão/Itália;

- condenar a República Italiana nas despesas.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

- 2 O artigo 39.º, n.º 1, CE está redigido do seguinte modo:

«A livre circulação dos trabalhadores fica assegurada na Comunidade.»

- 3 Por força do artigo 39.º, n.º 2, CE, a livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho.

Legislação nacional

- 4 Em 14 de Janeiro de 2004, o Governo italiano adoptou o Decreto-Lei n.º 2/2004, que contém disposições urgentes relativas ao tratamento económico dos colaboradores linguísticos em certas Universidades e regula as equivalências de diplomas (GURI n.º 11, de 15 de Janeiro de 2004, p. 4, a seguir «Decreto-Lei n.º 2/2004»).

- 5 O artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 2/2004 prevê:

«Em execução do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça [...] em 26 de Junho de 2001 no processo C-212/99, concede-se aos colaboradores linguísticos, antigos leitores de língua estrangeira (a seguir ‘antigos leitores’) das Universidades da Basilicata, Milão, Palermo, Pisa, ‘La Sapienza’ de Roma e do Istituto Universitario Orientale de Nápoles [a seguir ‘Universidades em causa’], [...] proporcionalmente ao número de horas de trabalho prestadas e tendo em conta que o trabalho a tempo inteiro corresponde a 500 horas, um tratamento económico correspondente ao dos investigadores titulares que trabalham a tempo definido, com efeito a partir da data da primeira contratação, sob reserva de tratamentos mais favoráveis; [...]»

- 6 Por força do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 57, de 2 de Março de 1987, que passou a Lei n.º 158, de 22 de Abril de 1987 (GURI n.º 51, de 3 de Março de 1987), que alterou o artigo 32.º do Decreto do Presidente da República n.º 382, de 11 de Julho de 1980 (suplemento ordinário ao GURI n.º 209, de 31 de Julho de 1980), o número máximo de horas que devem ser efectuadas anualmente pelos investigadores titulares, a título de actividade de ensino, é de 350 horas para o regime a tempo inteiro e de 200 horas para o regime a tempo parcial. O salário dos investigadores titulares que trabalham a tempo parcial é uma soma fixa que compreende a remuneração pelo exercício de uma actividade de ensino de 200 horas e de uma actividade de investigação cuja duração não é quantificada.

- 7 O artigo 51.º da convenção colectiva nacional de trabalho para o pessoal do sector universitário (a seguir «CCNL»), celebrada para o período de 1994-1997, previa um número de 500 horas efectivas de trabalho anual para os colaboradores e peritos linguísticos de língua materna (a seguir «colaboradores e peritos linguísticos»). Este quadro geral de referência permitia derrogações.

Acórdão Comissão/Itália

- 8 No n.º 1 da parte decisória do acórdão Comissão/Itália, já referido, o Tribunal de Justiça decidiu que:

«Ao não assegurar o reconhecimento dos direitos adquiridos aos antigos leitores [...] que passaram a colaboradores e peritos linguísticos [...], quando tal reconhecimento é garantido a todos os trabalhadores nacionais, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo [39.º CE].»

Fase pré-contenciosa do processo

- 9 Por carta de 31 de Janeiro de 2002, a Comissão recordou às autoridades italianas a necessidade de dar cumprimento às obrigações decorrentes do acórdão Comissão/Itália, já referido.

- 10 Por cartas de 10 de Abril, 8 de Julho e 16 de Outubro de 2002, as referidas autoridades responderam a essa carta, transmitindo à Comissão os elementos seguintes:
- a cópia de uma carta, de 27 de Março de 2002, através da qual o Ministério da Educação, das Universidades e da Investigação Científica italiano convidava as Universidades em causa a darem cumprimento às disposições do acórdão Comissão/Itália, já referido, num prazo de 45 dias;
 - a informação relativa aos actos adoptados pelas referidas Universidades «para assegurar aos antigos leitores [...] o reconhecimento da antiguidade dos serviços prestados, com base nas disposições do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça»;
 - explicações sobre o conteúdo e os efeitos das decisões tomadas por cada uma das referidas Universidades.
- 11 Na sequência dessa transmissão, a Comissão solicitou às autoridades italianas, por carta de 11 de Dezembro de 2002, esclarecimentos sobre o método e os critérios aplicados pelas Universidades em causa para calcular o montante dos aumentos de remuneração concedidos aos antigos leitores integrados desde 1994 no corpo recém-criado dos colaboradores e peritos linguísticos.
- 12 O Governo italiano respondeu a esse pedido, por carta de 24 de Janeiro de 2003, transmitindo à Comissão um projecto de acordo relativo à CCNL — segundo período económico de dois anos 2000-2001, assinado em 18 de Dezembro de 2002 pelo serviço governamental encarregado de negociar os contratos de trabalho do sector público (ARAN) e pelas organizações sindicais do pessoal universitário. Esse projecto incluía uma regulamentação particular para os colaboradores e peritos linguísticos (antigos leitores), com vista a «respeitar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça em 26 de Junho de 2001 no processo C-212/99».

- 13 Considerando que essas medidas não demonstravam que tivesse cessado o incumprimento, a Comissão, em 30 de Abril de 2003, enviou um parecer fundamentado à República Italiana, no qual concluía que, não tendo adoptado todas as medidas necessárias para a execução do acórdão Comissão/Itália, já referido, este Estado-Membro não tinha cumprido as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 39.º CE. A Comissão recordava ao referido Estado-Membro que se o litígio fosse submetido ao Tribunal de Justiça, proporia a condenação dele numa sanção pecuniária. Além disso, o referido parecer fundamentado previa que a República Italiana devia adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento ao mesmo no prazo de dois meses a contar da sua notificação.
- 14 Em resposta ao referido parecer fundamentado, o Governo italiano enviou à Comissão vários documentos, entre os quais figuravam, designadamente, as cartas de 16 de Junho e 12 de Novembro de 2003, transmitindo-lhe, respectivamente, a versão definitiva da CCNL, celebrada em 13 de Maio de 2003, e as medidas que as administrações competentes tinham a intenção de adoptar a curto prazo. Em 28 de Janeiro de 2004, este governo transmitiu à Comissão uma cópia do Decreto-Lei n.º 2/2004.
- 15 Foi nestas condições que a Comissão, considerando que a República Italiana não tinha executado totalmente o acórdão Comissão/Itália, já referido, decidiu intentar a presente acção.

Quanto ao incumprimento

Argumentos das partes

- 16 A Comissão observa que, nos termos do artigo 22.º, n.º 3, da versão definitiva da CCNL, «na negociação complementar aplicar-se-á o acórdão proferido pelo

Tribunal de Justiça [...] em 26 de Janeiro de 2001 no processo C-212/99 [...], definindo-se uma grelha salarial que tenha em conta a experiência adquirida para a categoria dos [colaboradores e peritos linguísticos]». Para a Comissão, a referida versão definitiva não identifica em si mesma uma categoria de trabalhadores que tenham funções consideradas equivalentes às dos antigos leitores.

- 17 A Comissão conclui, além disso, que o Decreto-Lei n.º 2/2004 equiparou a categoria dos antigos leitores à dos investigadores titulares que trabalham a tempo parcial. No entanto, um leitor de língua estrangeira que trabalha a tempo inteiro deveria beneficiar de um tratamento equivalente ao de um investigador titular que trabalha a tempo inteiro, sob pena de ser penalizado no que diz respeito aos salários retroactivos e aos seus direitos a uma pensão de reforma. O facto de os aumentos salariais terem sido atribuídos aos antigos leitores a partir de uma certa data não significa, por si só, que a discriminação baseada na nacionalidade foi eliminada.
- 18 A Comissão alega que a República Italiana não provou que as Universidades em causa tenham pago todos os salários retroactivos e os aumentos de salários devidos, bem como os montantes correspondentes às contribuições para a segurança social a que os antigos leitores tinham direito, tendo em conta as horas de ensino efectivamente cumpridas por estes.
- 19 A República Italiana sustenta que as iniciativas que foram adoptadas devem ser apreciadas à luz do sistema italiano de regulamentação da relação de trabalho, que se baseia na negociação colectiva.
- 20 Segundo o referido Estado-Membro, a adopção do Decreto-Lei n.º 2/2004 destinava-se, precisamente, a fazer face ao insucesso da negociação colectiva nas Universidades. Para esse efeito, esse decreto-lei impôs às Universidades faltosas que procedessem à reconstituição da carreira dos antigos leitores, tomando como parâmetro de referência a remuneração do investigador titular que trabalha a tempo parcial.

- 21 As autoridades italianas alegam que a escolha dessa categoria de trabalhadores nacionais é justificada pela impossibilidade de equiparar as funções de investigador titular que trabalha a tempo inteiro à dos antigos leitores.
- 22 Com efeito, por um lado, a responsabilidade principal dos investigadores é a investigação científica, revestindo a actividade de ensino, no âmbito das suas actividades, apenas um aspecto secundário e marginal. Qualquer outra solução teria tido por efeito desvalorizar a parte reservada à actividade de investigação científica na remuneração do investigador universitário.
- 23 Por outro lado, a analogia estabelecida entre a profissão dos antigos leitores e a dos investigadores titulares que trabalham a tempo parcial tem a sua razão de ser, essencialmente, na falta de exclusividade da relação de trabalho destes últimos com a sua entidade patronal, o que lhes permite exercer também uma actividade abrangida pela categoria das profissões liberais.
- 24 Nestas condições, a execução do acórdão Comissão/Itália, já referido, limita-se a exigir que a convenção colectiva celebrada pelas Universidades em causa seja completada pela introdução de uma cláusula que enuncie os critérios que permitem assegurar a conservação dos direitos adquiridos pelos antigos leitores no âmbito das suas relações de trabalho anteriores.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 25 A título preliminar, há que recordar que um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica para justificar a não observância das obrigações resultantes do direito comunitário (v., designadamente, acórdãos Comissão/Itália, já referido, n.º 34, e de 9 de Setembro de 2004, Comissão/Espanha, C-195/02, Colect., p. I-7857, n.º 82).

- 26 Consequentemente, não se pode acolher o argumento invocado pela República Italiana, segundo o qual o problema do reconhecimento dos direitos adquiridos dos antigos leitores deve ser apreciado à luz do sistema italiano de regulamentação da relação de trabalho, que se baseia na negociação colectiva.
- 27 Além disso, segundo jurisprudência assente, a data de referência para se apreciar a existência de um incumprimento nos termos do artigo 228.º CE situa-se no fim do prazo fixado no parecer fundamentado emitido ao abrigo da referida disposição (v. acórdãos de 12 de Julho de 2005, Comissão/França, C-304/02, Colect., p. I-6263, n.º 30, e de 14 de Março de 2006, Comissão/França, C-177/04, Colect., p. I-2461, n.º 20).
- 28 No presente caso, é ponto assente que, na data em que terminou o prazo fixado no parecer fundamentado de 30 de Abril de 2003, a República Italiana ainda não tinha adoptado todas as medidas necessárias para a execução do acórdão Comissão/Itália, já referido.
- 29 Conforme resulta dos n.ºs 21 e 22 do acórdão Comissão/Itália, já referido, o princípio da igualdade de tratamento previsto no artigo 39.º CE exige que os antigos leitores, que estavam vinculados por um contrato de trabalho por tempo determinado, conservem, no momento da substituição desse contrato por um contrato por tempo indeterminado, todos os direitos adquiridos desde a data da sua primeira contratação. Esta garantia tem consequências não só do ponto de vista dos aumentos de salário mas também quanto à antiguidade e ao pagamento, pela entidade patronal, das contribuições para a segurança social.
- 30 Resulta do processo que, em execução do acórdão Comissão/Itália, já referido, a República Italiana executou, numa primeira fase, as medidas seguintes:
- na Universidade de Milão, um contrato colectivo relativo aos colaboradores e peritos linguísticos, assinado em 27 de Novembro de 1999, previa que a

actividade que estes últimos exerceram enquanto leitores de língua estrangeira devia ser tida em conta para determinar a sua remuneração. Em seguida, por carta de 7 de Maio de 2002, essa Universidade informou o Governo italiano de que as remunerações dos colaboradores e peritos linguísticos tinham sido aumentadas e que os salários retroactivos tinham sido calculados com base num limite de 450 horas anuais de ensino;

- na Universidade de Pisa, por decisão do director administrativo, de 13 de Março de 2002, e do reitor, de 10 de Maio de 2002, os antigos leitores beneficiam dos salários retroactivos, em função de três escalões de antiguidade;

- uma decisão do director administrativo da Universidade de «La Sapienza» de Roma, de 17 de Maio de 2002, estabeleceu que a antiguidade dos antigos leitores tinha sido calculada com base em 400 horas anuais de ensino;

- a Universidade de Palermo anunciou, por carta de 27 de Maio de 2002, que iria proceder à actualização da remuneração dos antigos leitores, com base em cálculos que estavam em curso;

- por decisão do Istituto Universitario Orientale de Nápoles, de 20 de Maio de 2002, os colaboradores e peritos linguísticos beneficiaram de salários retroactivos calculados com base em 318 horas anuais de ensino;

- uma decisão do director administrativo da Universidade da Basilicata, de 22 de Maio de 2002, fixou a antiguidade dos colaboradores e peritos linguísticos, em função de cinco escalões e de uma base fixa de 400 horas anuais de ensino.

31 Estas medidas não podiam ser consideradas suficientes nem definitivas para a execução do acórdão Comissão/Itália, já referido, e o próprio Governo italiano não as considerou dessa forma.

32 Logo, há que declarar que, não obstante as medidas enunciadas no n.º 30 do presente acórdão, o incumprimento persistia na data em que terminou o prazo fixado no parecer fundamentado.

33 Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana no pagamento de uma sanção pecuniária, importa determinar se o incumprimento imputado se manteve até à apreciação dos factos pelo Tribunal de Justiça (v. acórdãos, já referidos, de 12 de Julho de 2005, Comissão/França, n.º 31, e de 14 de Março de 2006, Comissão/França, n.º 21).

34 Em 14 de Janeiro de 2004, a República Italiana adoptou o Decreto-Lei n.º 2/2004, cujo objectivo era fornecer o quadro jurídico e financeiro necessário para que cada uma das Universidades em causa pudesse finalmente proceder à reconstituição precisa da carreira dos antigos leitores.

35 O quadro jurídico estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 2/2004 baseia-se em dois princípios por força dos quais, sob reserva de tratamentos eventualmente mais favoráveis:

- a reconstituição da carreira dos antigos leitores é efectuada tendo como parâmetro de referência a remuneração dos investigadores titulares que trabalham a tempo parcial;

— essa remuneração é atribuída aos antigos leitores, proporcionalmente ao número de horas de trabalho prestadas, tendo em conta o facto de que o trabalho a tempo inteiro corresponde a 500 horas anuais de ensino.

³⁶ O critério de 500 horas anuais baseia-se no número de horas assegurado pelos colaboradores e peritos linguísticos (antigos leitores), conforme previsto pela CCNL para o período de 1994-1997. Verifica-se ser um critério objectivo, que permite fazer face às dificuldades inerentes a uma apreciação feita, caso a caso, da carreira de todos os antigos leitores. A este respeito, basta recordar que nem todas as Universidades tinham declarado a existência de convenções colectivas que estabelecessem os critérios necessários para a reconstituição precisa da carreira dos antigos leitores.

³⁷ No que diz respeito à escolha da carreira dos investigadores titulares que trabalham a tempo parcial como categoria de trabalhadores nacionais de referência para a reconstituição da carreira dos antigos leitores, deve observar-se que essa opção é abrangida pela competência das autoridades nacionais. Não resulta do acórdão Comissão/Itália, já referido, que a República Italiana fosse obrigada a identificar uma categoria de trabalhadores comparável aos antigos leitores e a equiparar completamente o tratamento reservado a estes últimos àquele de que beneficia a referida categoria.

³⁸ Atendendo ao exposto anteriormente, o Tribunal de Justiça não pode, com base nos elementos fornecidos pela Comissão, declarar o carácter inadequado dos parâmetros indicados nos n.ºs 36 e 37 do presente acórdão, tanto mais que se afigura que a sua aplicação não se opõe a que, em casos particulares, a reconstituição da carreira dos antigos leitores possa ser efectuada com base em tratamentos mais favoráveis.

- 39 Não se pode, assim, considerar que o Decreto-Lei n.º 2/2004 tenha fornecido um quadro jurídico incorrecto para que cada uma das Universidades em causa possa proceder à reconstituição precisa da carreira dos antigos leitores.
- 40 Resta verificar se as acções desenvolvidas pelas Universidades em causa depois da adopção do Decreto-Lei n.º 2/2004 atingiram os objectivos anunciados.
- 41 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, compete à Comissão, no quadro da presente acção, fornecer ao Tribunal de Justiça os elementos necessários para a averiguação do estado de execução, por um Estado-Membro, de um acórdão de incumprimento (acórdão de 4 de Julho de 2000, Comissão/Grécia, C-387/97, Colect., p. I-5047, n.º 73). Além disso, dado que a Comissão forneceu elementos suficientes que revelam que o incumprimento se mantém, compete ao Estado-Membro contestar especificadamente os dados apresentados e as suas consequências (acórdão de 12 de Julho de 2005, Comissão/França, já referido, n.º 56).
- 42 Há que observar que, além das declarações das Universidades em causa, que afirmam que foi feito o reconhecimento completo dos direitos adquiridos dos antigos leitores, o Governo italiano apresentou tabelas detalhadas relativas à execução desse reconhecimento em cada uma das referidas Universidades.
- 43 É certo que as declarações de pagamento que constam do processo foram apresentadas pelas Universidades, e não pelos credores, e, no caso do Istituto Universitario Orientale de Nápoles, o pagamento foi fixado numa data ulterior ao mês durante o qual essa declaração foi feita (Outubro de 2004).

44 No entanto, os dados fornecidos ao Tribunal de Justiça não são susceptíveis de pôr em causa as informações mencionadas no n.º 42 do presente acórdão.

45 Nestas condições, não há elementos suficientes para que o Tribunal de Justiça possa concluir que, na data em que aprecia os factos, o incumprimento se mantém.

46 Assim, não se justifica a aplicação de uma sanção pecuniária.

47 À luz das considerações antecedentes, há que declarar que, não tendo assegurado, até à data em que terminou o prazo fixado no parecer fundamentado, o reconhecimento dos direitos adquiridos aos antigos leitores, que passaram a colaboradores e peritos linguísticos, quando esse reconhecimento estava garantido a todos os trabalhadores nacionais, a República Italiana não tomou todas as medidas necessárias para dar execução ao acórdão Comissão/Itália, já referido, e, por esse motivo, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.º CE.

Quanto às despesas

48 Por força do artigo 69.º, n.º 2, 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-se declarado a existência do incumprimento, há que condená-la nas despesas.

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

- 1) **Não tendo assegurado, até à data em que terminou o prazo fixado no parecer fundamentado, o reconhecimento dos direitos adquiridos aos antigos leitores, que passaram a colaboradores e peritos linguísticos de língua materna, quando esse reconhecimento estava garantido a todos os trabalhadores nacionais, a República Italiana não tomou todas as medidas necessárias para dar execução ao acórdão de 26 de Junho de 2001, Comissão/Itália (C-212/99), e, por esse motivo, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 228.º CE.**
- 2) **A acção é julgada improcedente quanto ao restante.**
- 3) **A República Italiana é condenada nas despesas.**

Assinaturas