

**Processo C-262/20****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

15 de junho de 2020

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Rayonen sad Lukovit (Tribunal Regional de Lukovit, Bulgária)

**Data da decisão de reenvio:**

15 de junho de 2020

**Demandante:**

VB

**Demandada:**

Glavna direksia «Pozharna bezopasnost i zaschita na naselenieto» kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (Direção-Geral «Prevenção de Incêndios e Proteção da População» do Ministério do Interior)

**Objeto do processo principal**

Ação intentada por um funcionário contra a Direção para a qual trabalha, relativa à remuneração de serviços noturnos prestados

**Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Interpretação do direito da União; artigo 267.º TFUE

**Questões prejudiciais**

1) A proteção efetiva prevista no artigo 12.º, alínea a), da Diretiva 2003/88/CE exige que a duração normal dos serviços noturnos prestados por polícias e por bombeiros seja inferior à duração normal fixada para os serviços diurnos prestados?

2) O princípio da igualdade, consagrado nos artigos 20.º e 31.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, exige que a duração normal do trabalho noturno de sete horas, fixada pelo direito nacional para os trabalhadores do setor privado, se aplique do mesmo modo aos trabalhadores do setor público, incluindo os polícias e os bombeiros?

3) O objetivo de limitar a duração do trabalho noturno, fixado no considerando 8 da Diretiva 2003/88/EG, só pode ser validamente alcançado se o direito nacional fixar expressamente a duração normal do trabalho noturno, incluindo para os trabalhadores do setor público?

### **Disposições de direito da União e jurisprudência invocadas**

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: Artigos 20.º, 31.º e 47.º

Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho (JO 2003, L 299 de 18 de novembro de 2003, p. 9): Considerandos 2, 4, 7, 8 e 10 e artigo 12.º, alínea a)

### **Disposições de direito nacional invocadas**

Konstitutsia na Republika Bǎlgaria (Constituição da República da Bulgária): Artigo 16.º, artigo 48.º, n.º 5, e artigo 116.º, n.º 1

Kodeks na truda (Código do Trabalho): Artigo 140.º, n.ºs 1 e 2

Zakon za Ministerstvoto na vatreshnite raboti (Lei Relativa ao Ministério dos Assuntos Internos, a seguir «ZMVR»): Artigo 142.º, n.ºs 1 e 5, artigo 187.º, n.ºs 1, 3 e 9, artigo 188.º, n.º 2

Naredbi na ministara na vatreshnite raboti za reda i organizatsiata i razpredelyaneto na rabotnoto vreme, za negovoto otchitane, za kompensiraneto na rabotata izvan redovnoto rabotno vreme, rezhima na dezhurstvo, vremeto za otdih i pochivkite na darzhavnite sluzhiteli v Ministerstvoto na vatreshnite raboti [Despachos do ministro do Interior relativos à ordem, organização e distribuição dos tempos de prestação do serviço, ao registo do tempo normal de prestação do serviço, à compensação pelo serviço que exceda o tempo normal de prestação do serviço, à regulamentação dos períodos de guarda, tempo livre e períodos de descanso dos funcionários do Ministério do Interior – de 2014 (revogado pelo Despacho posterior, a seguir «Despacho do ministro do Interior de 2014»), de 2015 (revogado pelo Acórdão do Varhoven administrativen sad [Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária] de 11 de julho de 2016) e de 2016 (revogado pelo Acórdão do Varhoven administrativen sad [Supremo Tribunal Administrativo, Bulgária] de 10 de dezembro de 2019, a seguir «Despacho do ministro do Interior de 2016»)]

Despacho sobre a Estrutura e a Organização das Remunerações de 2007, adotado por decisão do Conselho de Ministros: Artigo 9.º, n.º 2

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 O demandante, VB, é funcionário na repartição administrativa da cidade de Lukovit (Bulgária) e trabalha na Glavna direktsia «Pozharna wălpasnost i zaschta na naselenieto» (Direção Principal «Prevenção de Incêndios e Proteção da População») do Ministério do Interior (a seguir «Direção») no cargo de «chefe de turno».
- 2 Durante o período controvertido – compreendido entre 3 de outubro de 2016 e 3 de outubro de 2019 – o demandante completou 24 horas de serviço de guarda, que foram liquidadas, em cada caso, por um período total de três meses.
- 3 Para cada trimestre era feito o cálculo de todas as horas extraordinárias trabalhadas que excediam o tempo normal de serviço do período em questão e era feito o pagamento correspondente ao demandante.
- 4 Até 25 de maio de 2015, o serviço noturno prestado pelo demandante era multiplicado por 0,143 e o resultado era adicionado ao número total de horas de trabalho no período de faturação; desta forma, sete horas de trabalho noturno eram contabilizadas como oito horas de serviço prestado. Estava assim previsto no Despacho do ministro do Interior de 2014.
- 5 O Despacho de 2015, que se lhe seguiu, já não continha nenhuma disposição deste tipo. Por conseguinte, a partir de 25 de maio de 2015, a Direção deixou de aplicar a regra sobre a conversão das horas de serviço noturno em horas de serviço diurno para efeitos do cálculo do serviço prestado e, mais especificamente, durante o período controvertido.
- 6 VB intentou uma ação no Rayonen sad Lukovit (Tribunal Regional de Lukovit) pedindo que a Direção fosse condenada a pagar-lhe a quantia de 1 683,74 levs búlgaros (BGN), acrescida de juros legais, a título de remuneração pelas horas extraordinárias trabalhadas e não pagas.
- 7 Alega que no período compreendido entre 2 de outubro de 2016 e 2 de outubro de 2019 prestou um total de 1 784 horas de serviço noturno, que a Direção foi obrigada a converter em horas de serviço diurno, aplicando um coeficiente de 1,143, ou seja, neste período deveriam ter sido liquidadas 2039,112 horas de trabalho. Em seu entender, a Direção deveria, para esse efeito, aplicar o artigo 9.º, n.º 2, do Despacho sobre a Estrutura e a Organização das Remunerações, segundo o qual, em caso de liquidação conjunta do tempo de trabalho, as horas de trabalho noturno são convertidas em horas de trabalho diurno através de um coeficiente correspondente à relação entre a duração normal do trabalho diurno e a do trabalho noturno para o serviço em questão.

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 8 O demandante considera que, na falta de uma disposição para a conversão do trabalho noturno em trabalho diurno na lei especial, nomeadamente na ZMVR, e nas normas especiais subordinadas à lei, em vigor no período controvertido, as disposições do Despacho sobre a Estrutura e a Organização das Remunerações devem ser aplicadas por analogia.
- 9 A Direção contesta a existência deste direito, alegando falta de base legal para a conversão do trabalho noturno em trabalho diurno.
- 10 Do ponto de vista jurídico, afirma que, por força do artigo 187.º, n.º 1, da ZMVR, a duração normal do horário de trabalho dos funcionários do Ministério é de oito horas por dia e de 40 horas semanais, cinco dias por semana, independentemente de essas oito horas de trabalho serem cumpridas de dia ou de noite.
- 11 A Direção invoca o Artigo 187.º, n.º 3, da ZMVR, que prevê que apenas o serviço prestado por turnos das 22h00 às 6h00 é trabalho noturno, e afirma que a lei prevê a mesma duração normal de oito horas para os funcionários do Ministério do Interior, tanto para os períodos diurnos como para os noturnos.
- 12 A Direção sublinha que as disposições legais de grau inferior, adotadas pelo Ministro do Interior e que regulamentam o horário de trabalho dos funcionários do Ministério, não prevê a conversão do serviço noturno em serviço diurno.
- 13 Considera que as disposições do Despacho sobre a Estrutura e a Organização das Remunerações, adotadas com base no Kodeks na truda (Código do Trabalho), que preveem a conversão do trabalho noturno em trabalho diurno com um coeficiente de 1,143, não são aplicáveis aos funcionários do Ministério.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 14 Tendo em conta a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça no Despacho de 14 de julho de 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg/Leiter der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, n.ºs 46 e 54) e no Acórdão do Tribunal de Justiça de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o. (C-397/01—C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 57), o tribunal nacional considera que as atividades dos bombeiros em «condições normais», como as do presente caso, são abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/88.
- 15 O demandante, que é um funcionário público nos termos do direito búlgaro, é considerado, à luz do Despacho do Tribunal de Justiça de 7 de abril de 2011, May (C-519/09, EU:C:2011:221, n.ºs 25 e 26), «trabalhador» na aceção da Diretiva 2003/88.

- 16 A legislação geral do trabalho da República da Bulgária – Kodeks na truda (Código do Trabalho) – prevê que a duração normal do trabalho diurno é de oito horas e a do trabalho noturno de sete horas.
- 17 A lei especial que regula a posição dos agentes da polícia e dos bombeiros, a ZMVR, não contém nenhuma disposição expressa que estabeleça a duração normal do trabalho noturno, pois determina apenas qual o período que é considerado noturno, nomeadamente das 22h00 às 6h00, tal como definido pelo Kodeks na truda (Código do Trabalho).
- 18 Na falta de tal disposição, que fixa a duração do tempo normal de trabalho noturno, o ministro do Interior exige, nos despachos relativos às regras para a liquidação do tempo de trabalho dos funcionários do Ministério do Interior, que a duração normal do serviço dos polícias e dos bombeiros seja a mesma durante o período diurno e noturno, ou seja, oito horas.
- 19 Todavia, na medida em que a proteção da saúde está subjacente ao regime especial do trabalho noturno, devido ao seu caráter nocivo geralmente reconhecido para o organismo humano, a limitação da sua duração normal deve ser a mesma para todos os trabalhadores, independentemente da base em que a sua mão-de-obra é utilizada.
- 20 Neste sentido, no âmbito de litígios idênticos emergentes de ações intentadas por polícias e bombeiros, o órgão jurisdicional de reenvio já adotou a posição a seguir descrita.
- 21 Diferentemente das relações de trabalho, as relações de serviço público são reguladas por um grande número de normas para a proteção dos trabalhadores, em conformidade com os princípios soberanos.
- 22 Devido a estas diferenças nas entidades jurídicas e à natureza do regime jurídico, a aplicação subsidiária da legislação do direito geral do trabalho a questões não reguladas nas disposições especiais no que respeita às relações de trabalho dos funcionários é inadmissível.
- 23 Nos casos em que a lei especial, a ZMVR, se refere expressamente ao Kodeks na truda (Código do Trabalho) relativamente à proteção do trabalho noturno (tal como estabelecido no artigo 188.º, n.º 2, da ZMVR: «os funcionários que cumprem o serviço entre as 22h00 e as 6h00 beneficiam da proteção especial ao abrigo do Kodeks na truda»), deve partir-se do princípio de que determinadas disposições do direito do trabalho são diretamente aplicáveis às relações de serviço público.
- 24 A proteção especial do trabalho noturno deve ser interpretada à luz das duas funções principais do regime jurídico do tempo de trabalho: 1. a função económica expressa no período durante o qual o agente é obrigado a cumprir as suas obrigações; e 2. a função de proteção cujo objetivo é proteger a saúde humana e manter a sua capacidade de trabalho.

- 25 O regime especial do trabalho noturno baseia-se na função de proteção. O ponto de partida é o conhecimento, baseado na ciência médica, da maior nocividade do trabalho noturno e da fadiga precoce do ser humano que daí decorre, tendo em conta o biorritmo natural do corpo humano, que prevê a noite para o descanso, a recuperação e a reconstrução da força física e mental.
- 26 O artigo 187.º, n.º 1, da ZMVR prevê uma duração normal do tempo de trabalho dos funcionários do Ministério de oito horas por dia. A inexistência de uma disposição especial que regule a duração normal e a duração máxima do tempo de trabalho noturno pode ser explicada pela referência no artigo 188.º, n.º 2, desta lei à proteção prevista pelo Kodeks na truda (Código do Trabalho), que inclui uma duração de trabalho noturno mais curta, designadamente até sete horas.
- 27 A disposição do artigo 187.º, n.º 3, da ZMVR não prevê uma duração normal do trabalho noturno de oito horas, mas especifica apenas que, no caso de um serviço por turnos, como no caso em apreço, o trabalho noturno entre as 22h00 e as 6h00 também é permitido, não podendo as horas de trabalho exceder, em média, oito horas num período de 24 horas.
- 28 Resulta da análise jurídica precedente que a duração normal do trabalho noturno dos agentes do Ministério deve igualmente atingir sete horas.
- 29 A conclusão contrária conduziria à violação dos princípios da proteção exaustiva do trabalho consagrados na Constituição. Além disso, os funcionários do Ministério, ou seja, os polícias e os bombeiros, estão numa situação menos favorável do que os agentes do Ministério empregados ao abrigo de um contrato de trabalho.
- 30 Esta desigualdade de tratamento verifica-se pelo facto de os agentes do Ministério empregados com base num contrato de trabalho não estarem abrangidos pelo âmbito de aplicação do Despacho de 2016 do ministro do Interior e de o trabalho noturno estar sujeito às disposições do artigo 9.º, n.º 2, do Despacho sobre a Estrutura e a Organização das Remunerações, que prevê a conversão do trabalho noturno.
- 31 A exclusão dos polícias e dos bombeiros da proteção do trabalho noturno, alcançada através da limitação a sete horas da duração normal do trabalho noturno, é contrária aos objetivos do estatuto especial dos polícias e dos bombeiros, cujas profissões são caracterizadas por um risco mais elevado. Desta forma, tanto os direitos individuais dos funcionários como o interesse público seriam violados devido à redução da eficiência do seu serviço durante a noite.
- 32 Nestas condições, há que aplicar as disposições do artigo 9.º, n.º 2, do Despacho sobre a Estrutura e a Organização das Remunerações, que conduz ao mesmo resultado anteriormente assegurado pelo Despacho do ministro do Interior de 2014.

- 33 A interpretação do direito nacional acima descrita, acolhida pela secção do Rayonen sad Lukovit (Tribunal Regional de Lukovit), foi julgada improcedente pelo órgão jurisdicional de recurso, no caso em apreço o Okrazhen sad Lovech (Tribunal de Primeira Instância de Lovech), que é, no que respeita aos litígios, a última instância.
- 34 A posição da instância de recurso, expressa nas suas sentenças relativas a pedidos idênticos de polícias e de bombeiros, baseia-se em dois argumentos principais.
- 35 A primeira consideração é que a inexistência de uma norma, na legislação subordinada adotada na sequência da revogação do Despacho de 2014, que estabeleça a conversão das horas de trabalho noturno em horas de trabalho diurno numa proporção de 7:8, constitui uma decisão do legislador e não uma lacuna. Além disso, afirma que o carácter duvidoso dessa solução jurídica poderia levar o legislador a desconsiderá-la no futuro ou a alterá-la, mas não pode constituir um argumento para uma aplicação análoga da lei.
- 36 O segundo argumento é que o artigo 188.º, n.º 2, da ZMVR não é diretamente aplicável, uma vez que remete para a proteção especial prevista pelo Kodeks na truda (Código do Trabalho).
- 37 A jurisprudência búlgara relevante é contraditória, razão pela qual, a pedido do ministro da Justiça, foi iniciado um processo de interpretação no Varhoven kasatsionen sad (Supremo Tribunal de Cassação), que ainda não se pronunciou.
- 38 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se os objetivos fixados pela Diretiva 2003/88, no que respeita à limitação da duração do trabalho noturno e das medidas de proteção dos trabalhadores noturnos nela contidas, exigem que os Estados-Membros determinem, além da fixação da duração do trabalho ou serviço noturno, a «duração normal» do trabalho ou serviço noturno, tanto para os trabalhadores privados como para os do setor público.
- 39 Para o órgão jurisdicional de reenvio, importa igualmente saber se os objetivos da Diretiva 2003/88 exigem que a duração normal do trabalho ou serviço noturno seja necessariamente inferior à duração normal do trabalho ou do serviço diurno fixado.
- 40 É igualmente questionável o seguinte: se o Estado-Membro tiver estabelecido uma duração normal do trabalho noturno de sete horas para todos os trabalhadores do setor privado, é permitido, à luz do princípio da igualdade de tratamento, que a duração do serviço noturno prestado pelos polícias e pelos bombeiros empregados no setor público seja mais longa, isto é oito horas – a mesma que a duração normal do seu serviço diurno?
- 41 As respostas a estas questões são pertinentes para a resolução do litígio no processo principal, uma vez que, se o Tribunal de Justiça da União Europeia proceder a uma interpretação no sentido de que a legislação nacional relativa à

proteção do trabalho noturno dos polícias e dos bombeiros é ineficaz e desconforme com o princípio da igualdade, o órgão jurisdicional nacional poderia adotar medidas destinadas a garantir o objetivo da diretiva, nomeadamente limitar a duração do trabalho noturno.

- 42 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia, a obrigação, decorrente de uma diretiva, de os Estados- Membros alcançarem o resultado nela previsto assim como o dever de tomarem todas as medidas gerais ou especiais adequadas para assegurar o cumprimento dessa obrigação impõem-se a todas as autoridades dos Estados- Membros, incluindo, no âmbito das suas competências, às autoridades judiciais (Acórdão de 7 de agosto de 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, n.º 38 e jurisprudência referida).
- 43 Tendo em vista executar esta obrigação, o princípio da interpretação conforme permite ao órgão jurisdicional nacional tomar em consideração todo o direito interno e aplicar os métodos de interpretação por este reconhecidos a fim de garantir a plena eficácia do direito da União e de alcançar uma solução conforme com o objetivo por ele prosseguido (v., neste sentido, Acórdãos de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o. C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 117 e de 8 de maio de 2019, Praxair MRC, C 486/18, EU:C:2019:379, n.º 37 e jurisprudência referida).
- 44 A aplicação ao caso em apreço do princípio da interpretação conforme do direito interno não conduziria a uma interpretação *contra legem* do direito nacional, uma vez que a eventual lacuna na ZMVR deveria ser colmatada pelos métodos de interpretação já invocados.
- 45 No que precede, o órgão jurisdicional de reenvio expôs, em substância, a sua interpretação de todo o direito interno, sem, contudo, a examinar à luz do direito da União, uma vez que as incertezas invocadas na interpretação da Diretiva 2003/88 impedem que o órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se a aplique antes de obter uma interpretação autêntica do Tribunal de Justiça da União Europeia.

### **Pedido especial**

- 46 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio considera preenchido o requisito relativo à tramitação prejudicial urgente previsto no artigo 107.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça. O litígio concreto é um dos milhares de litígios individuais apresentados por polícias e bombeiros nos últimos anos nos órgãos jurisdicionais da Bulgária. Estão a ser adotadas ao mesmo tempo no país duas posições contraditórias dos órgãos jurisdicionais, o que compromete seriamente a segurança jurídica, embora não exista atualmente nenhuma decisão interpretativa do Varhoven kasatsionen sad (Supremo Tribunal de Cassação) sobre esta questão. As circunstâncias acima expostas demonstram a urgência do exame do pedido de decisão prejudicial a fim de permitir a todos os órgãos jurisdicionais, confrontados com um grande número de litígios da mesma natureza, adotar a

interpretação da Diretiva 2003/88 dada pelo Tribunal de Justiça, para que possam aplicar o princípio da interpretação conforme do direito interno.

DOCUMENTO DE TRABALHO