

**Processo C-585/19****Pedido de decisão prejudicial****Data de entrada:**

2 de agosto de 2019

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Tribunalul București (Tribunal Superior de Bucareste, Roménia)

**Data da decisão de reenvio:**

24 de julho de 2019

**Recorrente:**

Academia de Studii Economice din București

**Recorrido:**

Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale

---

**RELATÓRIO SOBRE O PEDIDO DE DECISÃO PREJUDICIAL**

**O TRIBUNALUL BUCUREȘTI - SECȚIA A II-A CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL** (Tribunal Superior de Bucareste, Segunda Secção do contencioso administrativo e fiscal) a pedido da recorrente **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI** (Academia de Economia de Bucareste), à luz de quanto foi decidido na audiência de 13 de junho de 2019, ao abrigo do disposto no artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), solicita ao

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA**

que se digne responder às seguintes questões prejudiciais relativas à interpretação do artigo 2.º, ponto 1, do artigo 3.º, e do artigo 6.º, alínea b), da 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], pois torna-se necessária uma tal interpretação para efeitos da decisão a tomar no processo nacional que se encontra pendente no Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal [omissis]:

«1) A [expressão] “tempo de trabalho”, conforme definida no artigo 2.º, ponto 1 da Diretiva 2003/88/CE, refere-se a “qualquer período durante o qual o trabalhador está a trabalhar ou se encontra à disposição da entidade patronal e no exercício da sua atividade ou das suas funções” no contexto de um único contrato (a tempo inteiro) ou no âmbito de todos os contratos (de trabalho) celebrados por esse trabalhador?

2) As obrigações impostas aos Estados-Membros pelo artigo 3.º (obrigação de tomar as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem de um período mínimo de descanso de 11 horas consecutivas por cada período de 24 horas) e pelo artigo 6.º, alínea b), da Diretiva 2003/88/CE (fixação de uma duração média do trabalho em cada período de sete dias não superior a 48 horas, incluindo as horas extraordinárias) devem ser interpretadas no sentido de que estabelecem limites relativamente a um único contrato ou a todos os contratos celebrados com a mesma entidade patronal ou com entidades patronais diferentes?

3) Caso as respostas à primeira e segunda questões impliquem uma interpretação que exclui a possibilidade de os Estados-Membros poderem regular, a nível nacional, a aplicação, relativamente a [cada] contrato, do artigo 3.º e do artigo 6.º, alínea b), da Diretiva 2003/88/CE, na falta de normas legais nacionais que regulem o facto de o descanso mínimo diário e a duração máxima do trabalho semanal serem relativos ao trabalhador (independentemente do número de contratos que esse trabalhador celebre com a mesma entidade patronal ou com entidades patronais diferentes), pode um organismo público de um Estado-Membro, que atua em nome do Estado, invocar a aplicação direta do disposto no artigo 3.º e no artigo 6.º, alínea b), da Diretiva 2003/88/CE e punir a entidade patronal por esta não ter respeitado os limites previstos na diretiva em matéria de descanso diário e/ou de duração máxima do trabalho semanal?»

**Objeto do litígio. Factos pertinentes/relevantes:**

1. Por *recurso* que deu entrada no Tribunalul București, Secția a II-a Contencios Administrativ și Fiscal, a recorrente **ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI (a seguir «ASE»)**, sendo recorrido **Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale** (Organismo Intermédio para o Programa Operacional Capital Humano - Ministério da Educação) (*a seguir «OI POCU MEN»*), pediu a anulação da decisão n.º 1035 [de] [omissis] 2 de agosto de 2018 tomada na sequência da reclamação que a ASE apresentou contra o auto de verificação das irregularidades e de determinação dos débitos fiscais (a seguir «auto») [de] [omissis] 4 de junho de 2018 e a anulação do auto de verificação das irregularidades e de determinação dos débitos fiscais [de] [omissis] 4 de junho de 2018 emitido pelo recorrido *OI POCU MEN*.

2. No seu recurso, a recorrente alega que, com o auto de verificação das irregularidades e de determinação das retificações financeiras [de] [omissis] 4 de

junho de 2018, o *OI POCU MEN* imputou à ASE București, enquanto beneficiária do projeto *POSDRU/89/1.5/S/59184* (Programa Operacional Setorial para o Desenvolvimento dos Recursos Humanos) intitulado «*Performanță și excelență în cercetarea postdoctorală în domeniul științelor economice din Romania (Desempenho e Excelência na Investigação Pós-doutoramento no Âmbito das Ciências Económicas na Roménia)*», código SMIS 21574, [um] débito fiscal no montante de [RON] 13 490,42, correspondente a uma despesa considerada não elegível, num montante global de [RON] 13 808, constituído por despesas com remunerações (salário líquido, impostos, contribuições do trabalhador e do empregador) relativas a alguns trabalhadores do grupo para a execução do projeto, despesas declaradas não elegíveis pelo *OI POCU MEN*, atento o facto de ter sido excedido o número máximo de 13 horas por dia, limite que o *OI POCU MEN* considera ter sido estabelecido em conformidade com o disposto na Diretiva 2003/88/CE.

3. A recorrente reclamou [em] [omissis] 10 de julho de 2018 do auto de verificação das irregularidades já mencionado, reclamação essa que foi indeferida por falta de fundamento por decisão [de] [omissis] 2 de agosto de 2018 do recorrido *OI POCU MEN*, com base nas seguintes considerações: *a*) a legislação (é citado o artigo 3.º da Diretiva 2003/88/CE) estabelece o número máximo de horas que uma pessoa pode prestar diariamente, e não no âmbito de cada contrato individual; *b*) as diferenças entre a hora contratual (de 40 minutos) e a hora civil (de 60 minutos) não são relevantes porquanto os contratos de trabalho relativos às funções de base dos especialistas são celebrados ao abrigo do Código do Trabalho, com um tempo de trabalho a tempo inteiro de 40 horas semanais, não tendo sido previstas derrogações; *c*) o pedido de conciliação foi apresentado à entidade errada, pois o *OI POCU MEN* não possui competências no que respeita ao pedido de conciliação, e é reafirmado tudo quanto declarado nas instruções da autoridade de gestão do projeto *POSDRU n.º 95 de 17 de abril de 2014*; considera-se, portanto, que o direito à defesa do beneficiário é respeitado na medida em que lhe é permitido transmitir por escrito a sua posição anteriormente à emissão do auto, e a transmissão dessa posição não configura um verdadeiro recurso; *d*) na data em que foi apresentado o pedido de reembolso, ou seja, em 1 de abril de 2013, a [recorrente] devia conhecer as disposições da Diretiva 2003/88/CE e, mesmo na falta das ***Instruções da autoridade de gestão do projeto POSDRU n.º 64 de 1 de fevereiro de 2013***, deveria conhecer o limite estabelecido no artigo 3.º da Diretiva 2003/88/CE e não reclamar o reembolso de despesas relativas a remunerações que superam o limite de 13 horas diárias.

4. Na contestação junta aos autos, o recorrido Organismul Intermediar pentru Programul Operacional Capital Uman - Ministerul Educației Naționale (Organismo Intermédio para o Programa Operacional Capital Humano - Ministério da Educação Nacional) (*OI POCU MEN*) alegou [omissis] ter aplicado o disposto na Diretiva 2003/88/CE (Diretiva sobre o tempo de trabalho) de acordo com os relatórios da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu, do Conselho, do Comité Económico e Social Europeu e do Comité das Regiões relativamente à transposição da referida diretiva pelos Estados-Membros.

5. Das disposições em matéria de legislação do trabalho, que são de interpretação estrita, resulta que a duração do trabalho pode ir além das 48 horas semanais, desde que a média das horas de trabalho, calculada para um período de referência de 4 meses de calendário, não seja superior a 48 horas semanais, e que cada trabalhador assalariado tem o direito de trabalhar para entidades patronais diferentes ou para a mesma, com base em contratos individuais de trabalho, beneficiando da remuneração correspondente a cada um desses contratos, com exceção das situações em que, *ex lege*, existam incompatibilidades no que respeita à acumulação de certas funções.

6. Como se deve considerar que o contrato de financiamento [tem o valor de] lei entre as partes, os pedidos de financiamento, com todas as alterações e aditamentos posteriores, e os contratos de trabalho individuais conjuntamente com os respetivos aditamentos não configuram uma qualquer derrogação ao disposto no Código do Trabalho no que respeita ao cálculo das horas de trabalho, não existindo qualquer referência à hora relativa ao tempo de trabalho dos docentes, a associação foi legítima e corretamente feita à hora de 60 minutos.

7. Portanto, relativamente à aplicação no tempo das disposições que regulam o tempo de trabalho relativamente ao projeto, até à data da entrada em vigor das Instruções n.º 64/2013, foram tidas em consideração as normas legais mais favoráveis ao beneficiário do financiamento, os seja, o limite máximo de 13 horas diárias ao abrigo do artigo 3.º da [Diretiva] 2003/88/CE, em conformidade com a *ratio* do artigo 1.º, n.º 3 da referida Diretiva 2003/88/CE segundo o qual «*a ([...]) é aplicável a todos os setores de atividade, privados e públicos*».

8. Por conseguinte, as horas contratuais transformadas em horas de trabalho registadas nas folhas de presença geridas pelo beneficiário do financiamento e pelos peritos que as compilaram, validadas por estes por meio de assinatura, conjuntamente com a documentação de pagamento das remunerações atingem o limite máximo de 13 horas diárias estabelecido no título de débito (de outro modo, obter-se-ia um resultado superior a 24 horas diárias), elemento que determinou a conclusão de que houve violação do disposto no artigo 56.º [do] Regulamento (CE) [n.º] 1083/200[8], no artigo 2.º, n.º 1 [da] HG nr. 759/2007 [Hotărârea Guvernului nr. 759 din 11 iulie 2007 privind regulile de eligibilitate a cheltuielilor efectuate în cadrul operațiunilor finanțate prin programele operaționale; decreto do governo n.º 759 de 11 de julho de 2007, relativo às regras de elegibilidade das despesas efetuadas no contexto das operações financiadas através de programas operacionais], no artigo 172.º-A, n.º 1, alíneas c) e f), do Regulamento (CE) n.º 2342/2002, conjuntamente com as disposições referidas *supra*, o que, no entender do recorrido, implica a não elegibilidade do montante em causa.

### **Pedido de reenvio ao Tribunal de Justiça da União Europeia**

9. A recorrente solicita que se proceda ao reenvio prejudicial a fim de serem colocadas questões prejudiciais com vista a esclarecer o disposto no artigo 2.º,

ponto 1, no artigo 3.º e no artigo 6.º, alínea b), da Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

### **Matéria de facto**

10. No essencial, indica-se que com o ato administrativo impugnado – o auto [de] 4 de junho de 2018 – a recorrente é acusada de ter efetuado um pagamento «ilegal» aos peritos contratados para o projeto, correspondente à contrapartida pelas horas de trabalho que estes efetuaram com base em contratos de trabalho legalmente celebrados, com o fundamento de que essas horas superam o número máximo de horas previsto na regulamentação [da União], mais concretamente no artigo 3.º da Diretiva 2003/88/CE relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho. Subsidiariamente, também há que ter em consideração o disposto nas Instruções da autoridade de gestão do projeto POSDRU n.º 62 de 30 de agosto de 2012 (que determinam a forma de registo das atividades dos peritos, ou seja, o anexo 3 – ficha de presença individual, com indicação detalhada das horas cumpridas diariamente em cada projeto, incluindo o horário de base), nas Instruções da autoridade de gestão do projeto POSDRU n.º 64 de 1 de fevereiro de 2013 (que determinaram, a partir de 1 de fevereiro de 2013, o limite do cálculo de 13 horas por dia), no artigo 114, n.º 1, e no artigo 135, n.º 1, da Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii (Lei n.º 53/2003 relativa ao Código do Trabalho).

### **Disposições nacionais aplicáveis.**

11. A Legea nr. 53/24.01.2003 privind Codul muncii (Lei n.º 53/2003 relativa ao Código do Trabalho), em vigor a partir de 5 de fevereiro de 2003, prevê:

*«Artigo 111.º: O tempo de trabalho é constituído por qualquer período durante o qual o trabalhador assalariado está a trabalhar, se encontra à disposição da entidade patronal e no exercício da sua atividade ou das suas funções, de acordo com o disposto no contrato individual de trabalho, na convenção coletiva de trabalho aplicável e/ou na legislação em vigor».*

*«Artigo 112.º, n.º 1: No que respeita aos trabalhadores assalariados a tempo inteiro a duração normal do tempo de trabalho é de 8 horas de trabalho por dia e de 40 horas por semana».*

*«Artigo 114.º, n.º 1: A duração máxima legal do tempo de trabalho não pode exceder as 48 horas semanais, incluindo as horas extraordinárias».*

*«Artigo 135.º, n.º 1: Os trabalhadores assalariados têm direito, entre dois dias de trabalho, a um período de descanso que não pode ser inferior a 12 horas consecutivas».*

## **Disposições do direito da União Europeia aplicáveis/relevantes**

12. A Diretiva 2003/88/CE relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho prevê:

### **«Artigo 2.º - Definições**

Para efeitos do disposto na presente diretiva, entende-se por:

1. “Tempo de trabalho”: qualquer período durante o qual o trabalhador está a trabalhar ou se encontra à disposição da entidade patronal e no exercício da sua atividade ou das suas funções, de acordo com a legislação e/ou a prática nacional;
2. “período de descanso”: qualquer período que não seja tempo de trabalho ([...]).

### **Artigo 3.º – Descanso diário**

Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem de um período mínimo de descanso de 11 horas consecutivas por cada período de 24 horas.

### **Artigo 6.º - Duração máxima do trabalho semanal**

Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que, em função dos imperativos de proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores:

- (a) A duração semanal do trabalho seja limitada através de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas ou de convenções coletivas ou acordos celebrados entre parceiros sociais;
- (b) A duração média do trabalho em cada período de sete dias não exceda 48 horas, incluindo as horas extraordinárias, em cada período de sete dias».

## **Motivos que levaram o órgão jurisdicional de reenvio a formular o pedido de decisão prejudicial**

13. As despesas não elegíveis invocadas com o título de débito [de] [omissis] 4 de junho de 2018 são, de facto, despesas para remuneração dos peritos, consideradas não elegíveis pelo OI POCU MEN em virtude de esses peritos, no período compreendido entre outubro de 2012 e janeiro de 2013, em determinados dias, acumulando as horas trabalhadas relativas ao horário de base (8 horas diárias) com as horas trabalhadas no contexto do projeto, eventualmente também com as horas trabalhadas em outros projetos ou atividades, perfazem um número total de horas diárias trabalhadas superior ao limite de 13 horas por dia previsto nas Instrucțiunea AM POSDRU nr. 64/01.02.2013 (Instruções da autoridade de gestão do projeto POSDRU n.º 64 de 1 de fevereiro de 2013), limite que,

considera o *OI POCU MEN*, mesmo na falta das *Instrucțiunea AM POSDRU n.º 64/01.02.2013* (que foram emitidas em 1 de fevereiro de 2013, ou seja, posteriormente ao período entre outubro de 2012 e janeiro de 2013 para o qual foram, a título de débito impugnado, registadas despesas não elegíveis), decorre da interpretação e da aplicação direta do artigo 3.º e do artigo 6.º da Diretiva 2003/88/CE.

14. Por outro lado, o artigo 3.º da Diretiva 2003/88/CE, que constitui um dos fundamentos jurídicos da ação inicial, obriga os Estados-Membros a tomarem «as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem de um período mínimo de descanso de 11 horas consecutivas por cada período de 24 horas, e o artigo 6.º da Diretiva obriga os Estados-Membros a toma as medidas necessárias para que, em função dos imperativos de proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores b) a duração média do trabalho em cada período de sete dias não exceda 48 horas, incluindo as horas extraordinárias, em cada período de sete dias».

15. Consequentemente, as questões prejudiciais destinadas a esclarecer a compatibilidade da interpretação que o *OI POCU MEN* forneceu da Diretiva 2003/88/CE relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho influenciam a solução do litígio.

16. O Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «Tribunal de Justiça») ainda não analisou, até agora, a aplicação da Diretiva 2003/88/CE no que respeita aos períodos mínimos de repouso diário e [omissis] à duração máxima do tempo de trabalho semanal por trabalhador ou por [cada] contrato.

17. Nos termos do artigo 267.º, segundo parágrafo, TFUE, sempre que uma questão prejudicial seja suscitada num processo, o órgão jurisdicional pode, se considerar que uma decisão sobre essa questão é necessária ao julgamento da causa, pedir ao Tribunal de Justiça que sobre ela se pronuncie.

18. Todavia, para efeitos de uma aplicação uniforme do direito da União nos Estados-Membros, é necessário que, sempre que subsistam dúvidas sobre a compatibilidade de um determinado procedimento ou legislação nacional com os Tratados, o órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se submeta uma questão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

19. Por outro lado, existe uma exceção, que deve ser interpretada de forma estrita, a essa regra. Quando uma determinada interpretação se impõe com segurança, para além de qualquer dúvida razoável, o órgão jurisdicional nacional pode considerar não ser necessário submeter a questão e aplicar diretamente o direito da União.

20. Este tipo de situação ficou com a denominação, na jurisprudência *Cilfit*, de «teoria do ato claro». O objetivo dessa teoria é evitar congestionar o TJUE com questões puramente teóricas ou privadas de qualquer conexão com a definição do litígio.

21. Porém, os órgãos jurisdicionais nacionais não podem afirmar que uma disposição do Tratado é clara a menos que o seu sentido já tenha sido esclarecido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. Se o órgão jurisdicional nacional se recusar a submeter um questão ao Tribunal de Justiça invocando a «teoria do ato claro», não existindo um fundamento jurisprudencial, configura-se a possibilidade de uma violação do direito a um processo equitativo, consagrado no artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem [e das Liberdades Fundamentais]. Nesse sentido, no processo Ullens de Schooten contra a Bélgica, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem considerou que a recusa de um órgão jurisdicional nacional de utilizar o mecanismo da questão prejudicial pode suscitar problemas de compatibilidade do processo com o direito a um processo equitativo, mesmo que o órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se não seja um órgão de fiscalização da legalidade.

22. Contudo, desde que tenha uma qualquer dúvida no que respeita à interpretação do Tratado [F]UE e à compatibilidade do direito interno com as disposições desse Tratado, o órgão jurisdicional é obrigado a submeter ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial. Dito de outro modo, embora a procedência do recurso possa ocorrer sem a submissão de uma questão prejudicial, a sua não procedência não pode ter lugar sem o prévio esclarecimento, por meio de uma questão prejudicial, da compatibilidade da interpretação do OI POCU MEN com o direito [da União]. De outra forma, violar-se-ia o direito da recorrente ACADEMIA DE STUDII ECONOMICE DIN BUCUREȘTI a um processo equitativo.

*[Omissis]*

*[Omissis]*

Bucareste, 24 de julho de 2019