



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 2 de setembro de 2021¹ⁱ

Processo C-262/20

VB

contra

**Glavna direksia «Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto» kam Ministerstvo na
vatreshnite raboti**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Rayonen sad Lukovit (Tribunal Regional de
Lukovit, Bulgária)]

«Pedido de decisão prejudicial — Política social — Organização do tempo de trabalho —
Diretiva 2003/88/CE — Limitação da duração do trabalho noturno — Trabalhadores dos
sectores público e privado — Igualdade de tratamento»

1. Para assegurar a plena eficácia da proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores, objetivos prosseguidos pela Diretiva 2003/88/CE², é necessário que os Estados-Membros prevejam que a duração normal do trabalho noturno dos bombeiros seja inferior à duração normal do trabalho diurno? Uma legislação nacional que unicamente prevê uma duração máxima do trabalho noturno de sete horas para os trabalhadores do sector privado é compatível com o disposto na Carta dos Direitos Fundamentais? Por último, será necessário que os Estados-Membros também definam expressamente a duração normal do trabalho noturno para os funcionários públicos?
2. Estas são, em substância, as questões suscitadas no pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Rayonen SAD Lukovit (Tribunal Regional de Lukovit, Bulgária), objeto do presente processo, e que oferecem ao Tribunal de Justiça a oportunidade de aprofundar, relativamente à Diretiva 2003/88 e também a certas disposições da «Carta» (nomeadamente, os artigos 20.º e 31.º), a questão dos limites ao trabalho noturno, com especial referência aos regimes em vigor nos Estados-Membros para os sectores privado e público.
3. Nas presentes conclusões explicarei as razões pelas quais considero que a Diretiva 2003/88 confere aos Estados-Membros uma ampla margem de discricionariedade no que respeita ao regime do trabalho noturno, sem prejuízo das prescrições mínimas impostas pela própria diretiva, cujo objetivo é assegurar a plena eficácia da proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores.

¹ Língua original: italiano.

² 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, p. 9).

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

4. O artigo 6.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia estabelece que a Carta «tem o mesmo valor jurídico que os Tratados».

5. O artigo 20.º da Carta dispõe:

«Todas as pessoas são iguais perante a lei.»

6. O artigo 31.º, sob a epígrafe «Condições de trabalho justas e equitativas», prevê:

«1. Todos os trabalhadores têm direito a condições de trabalho saudáveis, seguras e dignas.

2. Todos os trabalhadores têm direito a uma limitação da duração máxima do trabalho e a períodos de descanso diário e semanal, bem como a um período anual de férias pagas.»

7. Nos termos dos considerandos 7, 8 e 10 da Diretiva 2003/88:

«(7) Os estudos efetuados demonstraram que, durante a noite, o organismo humano é mais sensível às perturbações ambientais e a certas formas penosas de organização do trabalho e que a prestação de longos períodos de trabalho noturno é prejudicial para a saúde dos trabalhadores e pode ameaçar a sua segurança no trabalho.

(8) Deve-se limitar a duração do trabalho noturno, incluindo as horas extraordinárias, e prever que, quando recorra regularmente ao trabalho noturno, a entidade patronal deve informar do facto as autoridades competentes, a pedido destas.

[...]

(10) A situação dos trabalhadores noturnos e dos trabalhadores por turnos exige que o nível de proteção de que gozam em matéria de segurança e de saúde seja compatível com a natureza das suas tarefas e que os serviços e meios de proteção e de prevenção estejam organizados e funcionem de forma eficaz.»

8. O artigo 8.º da Diretiva 2003/88, sob a epígrafe «Duração do trabalho noturno», tem o seguinte teor:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que:

- a) O tempo de trabalho normal dos trabalhadores noturnos não ultrapasse oito horas, em média, por cada período de 24 horas;
- b) Os trabalhadores noturnos cujo trabalho implique riscos especiais ou uma tensão física ou mental significativa não trabalhem mais de oito horas num período de 24 horas durante o qual executem trabalho noturno.

Para efeitos da alínea b), o trabalho que implique riscos especiais ou uma tensão física ou mental significativa deve ser definido pelas legislações e/ou práticas nacionais ou por convenções

coletivas ou acordos celebrados entre parceiros sociais, atendendo aos efeitos e riscos inerentes ao trabalho noturno.»

9. O artigo 12.º da Diretiva 2003/88, sob a epígrafe «Proteção em matéria de segurança e de saúde», estabelece:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que:

- a) Os trabalhadores noturnos e os trabalhadores por turnos beneficiem de um nível de proteção em matéria de segurança e de saúde adequado à natureza do trabalho que exercem;
- b) Os serviços ou meios adequados de proteção e prevenção em matéria de segurança e de saúde dos trabalhadores noturnos e dos trabalhadores por turnos sejam equivalentes aos que são aplicáveis aos restantes trabalhadores e se encontrem disponíveis a qualquer momento.»

B. Legislação nacional

10. Segundo o artigo 140.º do Kodeks na truda (Código do Trabalho):

«(1) A duração semanal normal do trabalho noturno numa semana de trabalho de 5 dias úteis não pode exceder as 35 horas. A duração normal do trabalho noturno numa semana de 5 dias úteis não pode exceder as 7 horas.

(2) O trabalho noturno é o trabalho realizado entre as 22h00 e as 6h00, período que, para os trabalhadores com menos de 16 anos, se estende das 20h00 às 6h00.

[...]»

11. O artigo 142.º da Zakon za Ministerstvo na vatreshnite raboti (Lei relativa ao Ministério do Interior, DV n.º 53 de 27 de junho de 2014, a seguir «ZMVR») estabelece:

«(1) Os funcionários do Ministério do Interior são:

1. funcionários públicos: agentes da polícia e agentes dos serviços de incêndio e da proteção civil;
2. funcionários públicos;
3. agentes com contrato de trabalho de direito privado.

[...]

(5) O estatuto dos agentes com contrato de direito privado rege-se pelas disposições do Código do Trabalho e da presente Lei.

[...]»

12. Nos termos do artigo 187.º da ZMVR:

«(1) A duração normal do trabalho dos funcionários públicos do Ministério do Interior é de 8 horas diárias e 40 horas semanais numa semana de trabalho de 5 dias.

[...]

(3) O tempo de trabalho dos funcionários é calculado em dias úteis numa base diária, enquanto para aqueles que efetuam turnos de 8, 12 ou 24 horas é calculado numa base trimestral. [...] No caso de trabalho por turnos, o trabalho noturno pode ser realizado das 22h00 às 6h00, mas a duração média do trabalho não deve exceder as 8 horas em cada período de 24 horas.

[...]

(9) Os procedimentos para efeitos da organização e distribuição do tempo de trabalho dos funcionários públicos, bem como da sua contabilização, da remuneração do trabalho por estes efetuado fora do seu horário normal de trabalho, do regime de serviço, do descanso e das pausas dos funcionários públicos são determinados por decreto do Ministro do Interior.»

13. O artigo 188.º, n.º 2, da ZMVR tem o seguinte teor:

«Os funcionários públicos que trabalham entre as 22h00 e as 06h00 beneficiam da proteção especial prevista no Código do Trabalho.»

14. Os decretos adotados pelo Ministro do Interior com base no artigo 187.º, n.º 9, da ZMVR definem as regras da organização e repartição do tempo de trabalho, a remuneração do trabalho efetuado fora do horário normal de trabalho e as modalidades de descanso e de pausas dos funcionários públicos do Ministério do Interior.

15. Assim, o Decreto n.º 8121z-407 de 11 de agosto de 2014 (DV n.º 69 de 19 de agosto de 2014, a seguir «Decreto de 2014»), previu, no seu artigo 31.º, n.º 2, a conversão das horas de trabalho noturno em horas de trabalho diurno mediante a aplicação de um multiplicador; por conseguinte, as horas efetuadas entre as 22h00 e as 06h00 deviam ser multiplicadas por um coeficiente de 0,143 e o resultado devia ser adicionado ao número total de horas trabalhadas nesse período.

16. Este decreto foi revogado pelo Decreto n.º 8121h-592 de 25 de maio de 2015 (DV n.º 40 de 2 de junho de 2015) e posteriormente pelo Decreto n.º 8121h-776 de 29 de julho de 2016 (DV n.º 60 de 2 de agosto de 2016), que já não prevê o sistema de cálculo das horas de trabalho noturno previsto no artigo 31.º, n.º 2, do Decreto de 2014.

17. No que respeita aos trabalhadores que não pertencem ao Ministério do Interior, o artigo 9.º, n.º 2, do Decreto sobre a estrutura e a organização das remunerações (DV n.º 9 de 26 de janeiro de 2007) determina o seguinte:

«De acordo com os métodos de cálculo utilizados para determinar o tempo de trabalho, as horas de trabalho noturno são convertidas em horas de trabalho diurno mediante a aplicação de um coeficiente que reflete o rácio entre a duração normal do tempo de trabalho diurno e a do tempo de trabalho noturno, estabelecido tendo em vista a contabilização diária do tempo de trabalho num determinado lugar.»

II. Matéria de facto, processo principal e questões prejudiciais

18. VB é funcionário na repartição administrativa da cidade de Lukovit (Bulgária) na Direção-Geral «Prevenção de Incêndios e Proteção da População» do Ministério do Interior (a seguir «Direção»), com o cargo de «chefe de turno».

19. Durante o período em causa, de 3 de outubro de 2016 a 3 de outubro de 2019, VB prestou 24 horas de serviço de vigilância permanente, que foram contabilizadas no total por períodos de três meses. Para cada trimestre foram contabilizadas e remuneradas todas as horas extraordinárias trabalhadas por VB que excediam o tempo normal de serviço do período em questão.

20. Até 25 de maio de 2015, devido às disposições nacionais então em vigor (decreto do Ministro do Interior de 2014), o serviço noturno prestado pela VB foi multiplicado por 0,143 e o resultado adicionado ao número total de horas trabalhadas no período contabilístico; desta forma, sete horas de trabalho noturno eram contabilizadas como oito horas de serviço prestado.

21. O decreto de 2015 que se lhe seguiu já não continha nenhuma disposição deste tipo. Por conseguinte, a partir de 25 de maio de 2015 e, portanto, durante o período em causa, a Direção decidiu deixar de aplicar o mecanismo de conversão das horas de serviço noturno em horas de serviço diurno para efeitos do cálculo do serviço prestado.

22. VB intentou uma ação no Rayonen sad Lukovit (Tribunal Regional de Lukovit), órgão jurisdicional de primeira instância na ordem jurídica nacional e órgão jurisdicional de reenvio no presente processo, pedindo que a referida Direção fosse condenada a pagar-lhe, a título de remuneração pelas horas extraordinárias trabalhadas e não pagas a quantia de 1 683,74 lev búlgaros (BGN), acrescida de juros de mora legais.

23. Alega que, no período compreendido entre 3 de outubro de 2016 e 3 de outubro de 2019, prestou um total de 1 784 horas de serviço noturno, que a Direção deveria ter convertido em horas de serviço diurno aplicando um coeficiente de 1,143.

24. Em seu entender, a Direção deveria, para esse efeito, ter aplicado o artigo 9.º, n.º 2, do Decreto sobre a estrutura e a organização das remunerações³, segundo o qual, em caso de cálculo conjunto do tempo de trabalho, as horas de trabalho noturno são convertidas em horas de trabalho diurno através de um coeficiente que corresponde à relação entre a duração normal do trabalho diurno e a do trabalho noturno para o posto de trabalho em questão.

25. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio suspendeu a instância no processo principal e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes 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 sector privado, se aplique do mesmo modo aos trabalhadores do sector público, incluindo os polícias e os bombeiros?

³ Que não inclui no seu âmbito de aplicação os funcionários do Ministério do Interior.

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

III. Análise jurídica

A. Aplicação da tramitação prejudicial urgente

26. O órgão jurisdicional de reenvio solicitou a aplicação da tramitação prejudicial urgente devido ao grande número de casos semelhantes ao em causa no processo principal que se encontram pendentes nos órgãos jurisdicionais búlgaros e às soluções contraditórias adotadas por estes.

27. Porém, como o presente processo não diz respeito a um dos sectores contemplados no título V da terceira parte do TFUE, relativo ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, o artigo 107.º, n.º 1, do Regulamento de Processo não é aplicável no presente caso.

B. Admissibilidade dos pedidos

28. A Diretiva 2003/88, que tem por base o artigo 153.º, n.º 2, TFUE, limita-se a regular alguns aspetos da organização do tempo de trabalho, para garantir a proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores e não se aplica, por força do n.º 5 desse mesmo artigo, aos aspetos relativos à sua remuneração, exceto no que em especial diz respeito às férias anuais remuneradas, a que se refere o artigo 7.º, n.º 1, desse mesmo diploma; por conseguinte, essa diretiva, em princípio, não se aplica à remuneração dos trabalhadores⁴.

29. No processo principal, o que está em causa é a determinação do número de horas extraordinárias noturnas efetuadas pelo recorrente, a fim de fixar a sua remuneração e obter o pagamento das horas que não lhe foram pagas.

30. A solução do litígio no processo principal, segundo o entendimento do órgão jurisdicional de reenvio, depende da interpretação que o Tribunal de Justiça fizer do conceito de «duração do trabalho noturno» constante dos artigos 8.º e 12.º da Diretiva 2003/88, no contexto da proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores.

31. Conforme a Comissão corretamente observou, o principal objetivo das questões prejudiciais submetidas ao Tribunal de Justiça é apurar se a regulamentação relativa à duração normal do trabalho noturno aplicável ao pessoal do Ministério do Interior deve ser interpretada à luz das disposições do Código do Trabalho aprovadas para os trabalhadores do sector privado e que fixam a duração normal do trabalho noturno em sete horas (o que implicaria a conversão do trabalho noturno em trabalho diurno e teria impacto na remuneração do recorrente). Existe, portanto, umnexo entre as questões prejudiciais e o objeto do litígio.

32. O facto de o processo principal versar, portanto, sobre uma questão relativa a remunerações é irrelevante, uma vez que incumbe ao órgão jurisdicional nacional e não ao Tribunal de Justiça dirimir esta questão no âmbito do litígio no processo principal⁵.

⁴ V. Acórdão de 30 de abril de 2020, Készenléti Rendőrség (C-211/19, EU:C:2020:344, n.º 23).

⁵ V. Acórdão de 21 de fevereiro de 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, n.ºs 25 e 26).

33. Atenta a presunção de pertinência das questões prejudiciais, considero, por conseguinte, que as questões que foram submetidas ao Tribunal de Justiça no presente processo exigem uma resposta em sede de mérito.

C. Finalidade da diretiva e poder discricionário dos Estados-Membros

34. A Diretiva 2003/88 tem por objeto fixar prescrições mínimas destinadas a melhorar a proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores nos seus locais de trabalho, objetivo que é alcançado através, nomeadamente, da aproximação das disposições nacionais relativas ao tempo de trabalho⁶.

35. Para efeitos da consecução dos referidos objetivos, as disposições da Diretiva 2003/88 definem períodos mínimos de descanso diário e semanal, um limite de quarenta e oito horas para a duração média da semana de trabalho (incluindo as horas extraordinárias) e a duração máxima do tempo de trabalho noturno.

36. As referidas disposições dão execução ao artigo 31.º da Carta dos Direitos Fundamentais, que, após reconhecer, no seu n.º 1, que «[t]odos os trabalhadores têm direito a condições de trabalho saudáveis, seguras e dignas», estabelece, no n.º 2, que «[t]odos os trabalhadores têm direito a uma limitação da duração máxima do trabalho e a períodos de descanso diário e semanal, bem como a um período anual de férias pagas». Esse direito está diretamente relacionado com o respeito pela dignidade humana, protegida de forma mais lata no título I da Carta⁷.

37. Foi neste contexto sistemático que o Tribunal de Justiça afirmou que as regras enunciadas na Diretiva 2003/88 constituem regras do direito social da União que revestem especial importância e de que cada trabalhador deve beneficiar como prescrição mínima necessária para assegurar a proteção da sua segurança e da sua saúde⁸.

38. Entre estas proteções, a previsão de um limite máximo para a duração do trabalho noturno⁹ não é apenas do interesse individual do trabalhador, mas também do da sua entidade patronal e do interesse geral¹⁰. Em especial, os considerandos 7 e 10 da Diretiva 2003/88 referem as consequências potencialmente nocivas do trabalho noturno e a necessidade de limitar a sua duração, a fim de assegurar um maior nível de proteção em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores.

39. O Tribunal de Justiça declarou ser necessário que o efeito útil dos direitos conferidos aos trabalhadores pela Diretiva 2003/88 seja integralmente assegurado, o que implica necessariamente a obrigação de os Estados-Membros garantirem o respeito de cada prescrição mínima estabelecida nessa diretiva. Esta interpretação é, com efeito, a única conforme ao

⁶ V., neste sentido, Acórdãos de 9 de novembro de 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, n.º 45), e de 10 de setembro de 2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, n.º 23).

⁷ V., neste sentido, Conclusões do advogado-geral E. Tanchev no processo King (C-214/16, EU:C:2017:439, n.º 36).

⁸ V. Acórdãos de 10 de setembro de 2015, Federación de Servicios Privados del sindicato Comisiones obreras (C-266/14, EU:C:2015:578, n.º 24), e de 1 de dezembro de 2005, Dellas e o. (C-14/04, EU:C:2005:728, n.º 49 e jurisprudência referida); Despacho de 4 de março de 2011, Grigore (C-258/10, não publicado, EU:C:2011:122, n.º 41).

⁹ V. Acórdão de 9 de março de 2021, Stadt Offenbach am Main (Serviço de prevenção em regime de disponibilidade de um bombeiro) (C-580/19, EU:C:2021:183, n.ºs 24 e 25).

¹⁰ V. Conclusões do advogado-geral Y. Bot no processo Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:338, n.º 52).

objetivo da Diretiva 2003/88, que é o de garantir uma proteção eficaz da segurança e da saúde dos trabalhadores, permitindo-lhes beneficiar, efetivamente, dos direitos que esse diploma lhes confere¹¹.

40. As prescrições constantes da Diretiva 2003/88, conforme acabadas de descrever, impõem aos Estados-Membros obrigações de resultado a fim de garantir o efeito útil dos direitos que esse diploma confere aos trabalhadores.

41. Todavia, decorre da referida diretiva, nomeadamente do seu considerando 15, que esta confere aos Estados-Membros uma certa flexibilidade na aplicação das suas disposições¹².

42. Daqui decorre, por conseguinte, que os Estados-Membros dispõem de uma certa margem de discricionariedade no que respeita às modalidades de aplicação das referidas prescrições mínimas, ao mesmo tempo que são obrigados, conforme expressamente resulta do referido considerando da Diretiva 2003/88, a assegurar a observância dos princípios da proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores¹³.

D. Questões prejudiciais

1. Observações de ordem geral

43. Da leitura do pedido de decisão prejudicial conclui-se que, no Estado-Membro da sua proveniência, ocorre um debate envolvendo diversas instâncias acerca das regras aplicáveis ao trabalho noturno dos funcionários públicos do Ministério do Interior e, em especial, dos bombeiros, categoria a que pertence o recorrente no processo principal.

44. Os elementos de facto úteis para a análise jurídica e que julgo poder deduzir do processo são os seguintes.

45. O recorrente no processo principal é um membro do corpo de bombeiros, categoria que me parece incluir-se entre os funcionários públicos agentes de polícia e agentes do serviço de prevenção de incêndios e da proteção civil do Ministério do Interior na aceção do artigo 142.º ZMVR.

46. Na Bulgária existe uma regulamentação geral para o trabalho noturno definido no Código do Trabalho e uma regulamentação especial para os funcionários públicos do Ministério do Interior (ZMVR).

¹¹ V., neste sentido, Acórdão de 7 de setembro de 2006, Comissão/Reino Unido (C-484/04, EU:C:2006:526, n.º 40 e jurisprudência referida).

¹² V. Acórdão de 9 de novembro de 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, n.º 46).

¹³ V. Acórdãos de 17 de março de 2021, Academia de Studii Economice din București (C-585/19, EU:C:2021:210, n.º 49), de 9 de março de 2021, Stadt Offenbach am Main (Serviço de prevenção em regime de disponibilidade de um bombeiro) (C-580/19, EU:C:2021:183, n.º 26), de 9 de março de 2021, Radiotelevizija Slovenija (Período de prevenção num lugar isolado) (C-344/19, EU:C:2021:182, n.º 25), e de 14 de maio de 2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402, n.ºs 36 e 37 e jurisprudência referida). A confirmar o amplo poder discricionário dos Estados-Membros quando não existam indicações resultantes dos termos e do contexto das disposições da Diretiva 2003/88, desde que respeitados os objetivos prosseguidos pela mesma diretiva, v. Acórdão de 11 de abril de 2019, Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, n.º 31). Nesse caso, tratava-se do período de referência para o cálculo da duração da semana de trabalho.

47. O ZMVR regula as relações laborais dos funcionários do Ministério do Interior que são agentes da polícia, funcionários dos serviços de incêndio e da proteção civil, funcionários e agentes contratuais. O estatuto dos trabalhadores com contrato rege-se pelas disposições do Código do Trabalho e da ZMVR (artigo 142.º).

48. A disciplina do tempo de trabalho (mesmo noturno) dos funcionários públicos (a que considero também pertencer a categoria dos bombeiros em que se integra o recorrente no processo principal) rege-se expressamente pelo artigo 187.º da ZMVR, que, para a definição das regras de aplicação, remete para decretos específicos do Ministério do Interior.

49. O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que, nos termos do artigo 187.º, n.º 1, da ZMVR, a duração normal do tempo de trabalho dos trabalhadores do Ministério é de oito horas diárias. Essa lei especial, que se aplica aos funcionários públicos do Ministério do Interior, não inclui qualquer disposição explícita que defina a duração normal do serviço noturno, apenas definindo o período de tempo que se considera noturno, ou seja, das 22h00 às 06h00, analogamente ao definido no Código do Trabalho.

50. Porém, o artigo 188.º, n.º 2, da ZMVR, como observa ainda o órgão jurisdicional de reenvio, remete expressamente para a proteção prevista no Código do Trabalho, que compreende um tempo de trabalho noturno mais curto, ou seja, até sete horas.

51. O órgão jurisdicional de reenvio sublinha ainda que o disposto no artigo 187.º, n.º 3, da ZMVR não prevê uma duração normal do trabalho noturno de oito horas, limitando-se a precisar que, no caso de trabalho por turnos, como no presente caso, é igualmente lícito o trabalho noturno entre as 22h00 e as 06h00, desde que, em média, o tempo de trabalho não exceda oito horas num período de 24 horas.

52. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a duração normal do trabalho noturno para os funcionários públicos do Ministério do Interior deveria ser de sete horas, para que estes não fiquem sujeitos a um tratamento menos favorável do que os trabalhadores do sector privado.

53. A interpretação do direito nacional que acaba de se descrever foi, segundo indicado pelo órgão jurisdicional de reenvio, rejeitada pelo órgão jurisdicional de recurso (o Okrazhen sad Lovech — Tribunal de Primeira Instância de Lovech, Bulgária) que, do que se depreende, num processo como o que está em causa no processo principal, representa a última instância no sistema nacional.

54. A posição de fundo do órgão jurisdicional de recurso, expressa nos acórdãos que proferiu em processos que tinham por objeto pedidos idênticos do pessoal da polícia e dos bombeiros, baseia-se em dois argumentos principais.

55. O primeiro argumento é o de que a inexistência, entre as normas jurídicas de hierarquia inferior adotadas após a revogação do Decreto de 2014, de uma regulamentação que preveja a transformação das horas de trabalho noturno em horas de trabalho diurno numa relação de 7 para 8, corresponde a uma decisão do legislador e não a uma lacuna normativa. Esclarece-se igualmente que o carácter duvidoso de semelhante solução jurídica poderia vir a induzir o legislador a distanciar-se dela ou a modificá-la, mas não pode constituir um argumento a favor de uma aplicação analógica da norma.

56. O segundo argumento é que o artigo 188.º, n.º 2, da ZMVR não é diretamente aplicável, pois remete para a proteção especial prevista no Código do Trabalho.

57. A jurisprudência búlgara na matéria é, por conseguinte, segundo refere o órgão jurisdicional de reenvio, contraditória, razão pela qual, a pedido do Ministro da Justiça, foi dado início a um processo de interpretação no Varhoven kasatsionen sad (Supremo Tribunal de Cassação, Bulgária), que, porém, ainda não se pronunciou.

58. O pedido de decisão prejudicial, embora, como se referiu, supere a questão da admissibilidade, não permite um conhecimento integral do estado do referido debate a fim de verificar a plena compatibilidade do direito interno em vigor, conforme interpretado pelos órgãos jurisdicionais nacionais, com o direito da União Europeia.

59. Acrescento, além disso, que a análise do processo me leva a considerar que, no caso em apreço, se trata sobretudo de uma questão jurídica relacionada com o direito nacional, uma vez que, dentro dos limites que especificarei, o direito da União não impõe claramente uma ou outra solução das várias apresentadas pelos diversos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro.

60. Nas considerações que seguem limitar-me-ei a propor uma resposta às questões prejudiciais com base no que posso inferir dos autos, tendo em conta o facto de a exposição do órgão jurisdicional de reenvio ser, em diversos aspetos, lacunosa.

2. Quanto à primeira questão prejudicial

61. Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 12.º, alínea a), da Diretiva 2003/88 obriga a que a duração normal do trabalho noturno dos agentes da polícia e dos bombeiros seja inferior à duração normal do trabalho diurno.

62. O objetivo da Diretiva 2003/88 está definido, conforme se referiu, no artigo 1.º, n.º 1, que estabelece prescrições mínimas de segurança e de saúde em matéria de organização do tempo de trabalho.

63. No que respeita, em particular, ao trabalho noturno, o considerando 7 da diretiva refere os riscos inerentes a este período de atividade, segundo o qual «[o]s estudos efetuados demonstraram que, durante a noite, o organismo humano é mais sensível às perturbações ambientais e a certas formas penosas de organização do trabalho e que a prestação de longos períodos de trabalho noturno é prejudicial para a saúde dos trabalhadores e pode ameaçar a sua segurança no trabalho».

64. Consequentemente, o artigo 12.º, alínea a), da diretiva, obriga os Estados-Membros a tomar as medidas necessárias para garantir aos trabalhadores noturnos e aos trabalhadores por turnos um nível de proteção em matéria de segurança e de saúde adequada à natureza do respetivo trabalho.

65. Os requisitos mínimos para a duração do trabalho noturno são fixados pelo artigo 8.º da Diretiva 2003/88, que obriga os Estados-Membros a garantir que o tempo de trabalho normal dos trabalhadores noturnos não ultrapasse oito horas, em média, por cada período de 24 horas.

66. Porém, a Diretiva 2003/88 nada refere quanto à relação entre a duração do trabalho noturno e o trabalho diurno. Por conseguinte, o artigo 8.º da diretiva não obsta a uma disposição nacional que estabeleça a mesma duração do trabalho diurno e noturno, desde que não seja ultrapassado o limite de oito horas por período de 24 horas (alínea a).

67. No que, em especial, respeita aos agentes da polícia e bombeiros, caso estas categorias de trabalhadores possam ser equiparadas, como é razoável considerar¹⁴, a «trabalhadores noturnos cuja trabalho implique riscos especiais ou uma tensão física ou mental significativa», o artigo 8.º, alínea b), da Diretiva 2003/88, especificando o conteúdo da alínea a), esclarece que esses trabalhadores não devem trabalhar «mais de oito horas num período de 24 horas durante o qual executem trabalho noturno». Por conseguinte, também para estes trabalhadores em particular, a diretiva não define qualquer relação entre a duração máxima do trabalho noturno e diurno.

68. No que respeita, em seguida, à obrigação constante do artigo 12.º, alínea a), da Diretiva 2003/88, dado a disposição não apresentar quaisquer precisões, deve considerar-se que a diretiva confere uma grande ampla margem de apreciação aos Estados-Membros no que respeita às medidas adequadas a aplicar¹⁵.

69. Esta margem de apreciação deve, obviamente, ser exercida de forma que garanta o efeito útil da diretiva e a consecução dos objetivos de proteção definidos pela própria diretiva. Devido à maior penosidade do trabalho noturno relativamente ao diurno, a redução da duração média ou máxima do trabalho noturno relativamente ao diurno poderia, sem mais, apresentar-se como uma correta solução por parte dos Estados-Membros para proteger a segurança e a saúde dos trabalhadores.

70. Considero, no entanto, em linha com o alegado pela Comissão, que a redução da duração do trabalho noturno relativamente à duração do trabalho diurno é apenas uma das soluções possíveis para cumprir os requisitos do artigo 12.º, alínea a). Também a concessão de períodos de repouso suplementares ou de tempo livre, por exemplo, poderia contribuir para a proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores.

71. Por conseguinte, sou de opinião que, não existindo uma obrigação específica imposta pela Diretiva 2003/88 e em virtude da sua natureza de harmonização mínima, dos seus objetivos e da margem de apreciação deixada aos Estados-Membros, não se pode inferir da obrigação geral definida no seu artigo 12.º, alínea a), da referida diretiva que os Estados-Membros estão obrigados a fixar um limite para a duração normal do trabalho noturno inferior ao do trabalho diurno.

¹⁴ Recorde-se que também o segundo parágrafo do artigo 8.º da Diretiva 2003/88 estabelece que esse trabalho «deve ser definido pelas legislações e/ou práticas nacionais ou por convenções coletivas ou acordos celebrados entre parceiros sociais, atendendo aos efeitos e riscos inerentes ao trabalho noturno».

¹⁵ A jurisprudência constante do Tribunal de Justiça demonstra que a diretiva deixa aos Estados-Membros um amplo poder de apreciação no que toca à transposição das suas disposições. V., neste sentido, Acórdãos de 24 de janeiro de 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 35); de 9 de novembro de 2017, Maio Marques da Rosa (C-306/16, EU:C:2017:844, n.ºs 39 e 48), e de 11 de abril de 2019, Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, n.ºs 23 e 35).

3. Quanto à segunda questão prejudicial

72. Com a segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional nacional pergunta ao Tribunal de Justiça se o princípio da igualdade, consagrado nos artigos 20.º e 31.º da Carta, exige que a duração normal do trabalho noturno de sete horas fixada pelo direito nacional para os trabalhadores do sector privado se aplique do mesmo modo aos funcionários públicos, incluindo o pessoal da polícia e dos bombeiros.

73. Conforme a Comissão corretamente referiu, o artigo 31.º da Carta não diz respeito ao princípio da igualdade, antes consagrando «o direito a condições de trabalho justas e equitativas».

74. Por conseguinte, concordo com a proposta da Comissão de reformular a segunda questão prejudicial nos seguintes termos: «O artigo 20.º da Carta, que consagra o princípio da igualdade, e o artigo 31.º do mesmo diploma, exigem que a duração normal do trabalho noturno de sete horas também se aplique aos trabalhadores do sector público, incluindo os polícias e os bombeiros?».

75. A questão a resolver prende-se, portanto, com a compatibilidade com o direito da União de uma legislação nacional que, conforme interpretada pelos órgãos jurisdicionais nacionais, regula a duração normal do trabalho noturno para o sector privado e para uma categoria particular de trabalhadores do sector público (os funcionários públicos do Ministério do Interior, neste caso os bombeiros) de forma diferenciada.

76. Importa antes de mais recordar que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os direitos fundamentais garantidos pela ordem jurídica da União são aplicáveis em todas as situações reguladas pelo direito da União¹⁶.

77. É, portanto, necessário verificar antes de mais se as disposições em vigor no Estado-Membro correspondem à aplicação do direito da União (na aceção do artigo 51.º da Carta).

78. A Diretiva 2003/88 não contempla medidas para harmonizar a duração do trabalho noturno, limitando-se a indicar, no artigo 8.º, as exigências mínimas que limitam a duração desse trabalho: o tempo de trabalho normal dos trabalhadores noturnos não deve ultrapassar oito horas, em média, por cada período de 24 horas. O legislador da União fixa, portanto, um limite «médio» para o tempo de trabalho «normal» dos trabalhadores noturnos.

79. Só quando o trabalho implique «riscos especiais ou uma tensão física ou mental significativa» é que o limite previsto no artigo 8.º, alínea b), passa a ser um limite «máximo»: os trabalhadores não devem trabalhar «mais de 8 horas num período de 24 horas».

80. O artigo 140.º, n.º 1, do Código do Trabalho búlgaro, em contrapartida, afirma que «[a] duração normal do trabalho noturno numa semana de 5 dias úteis não pode exceder as 7 horas». Esta disposição, conforme recordado pelo órgão jurisdicional de reenvio, aplica-se aos trabalhadores do sector privado.

81. Poder-se-á considerar que, por meio desta disposição, a legislação nacional introduziu um regime mais favorável do que o previsto na diretiva?

¹⁶ V. Acórdão de 6 de novembro de 2018, processos apensos Bauer e Willmeroth (C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, n.ºs 52 e 53).

82. Conforme resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, em particular do Acórdão TSN¹⁷, as prescrições mínimas constantes da diretiva não podem impedir um Estado-Membro de adotar normas de proteção mais rigorosas do que as que são objeto da intervenção do legislador da União, desde que não ponham em causa a coerência da referida intervenção.

83. Ao fixar a duração normal do trabalho noturno em sete horas, o Código do Trabalho cumpre a obrigação imposta pelo artigo 8.º da diretiva, atenta a margem de apreciação concedida ao abrigo das prescrições mínimas previstas nessa disposição. Por conseguinte, a Carta dos Direitos Fundamentais é aplicada em conformidade com o disposto no seu artigo 51.^{o18}.

84. Conforme, em meu entender, a Comissão corretamente alegou, o presente processo difere do que esteve na origem do Acórdão TSN¹⁹ porquanto, no caso TSN, foi possível distinguir entre os direitos às férias anuais decorrentes da aplicação do artigo 7.º da diretiva (conforme transposto para a legislação nacional pertinente) e os direitos adicionais conferidos pela convenção coletiva da empresa, de modo que possa determinar com clareza a norma que deriva da aplicação do direito da União e a que releva do ordenamento jurídico nacional. Tal não é possível no caso em apreço, uma vez que, embora prevendo um regime mais favorável em relação à duração máxima prevista no artigo 8.º da diretiva, o artigo 140.º, n.º 1, do Código do Trabalho introduz o requisito mínimo previsto na diretiva, sem que se logre determinar o que decorre precisamente dos requisitos mínimos da diretiva e o que vai além deles.

85. Não obsta, porém, como veremos, a que a execução da obrigação a que se refere o artigo 8.º da Diretiva 2003/88 para o sector privado seja derogada para outras categorias específicas de trabalhadores. Ou seja, o facto de o artigo 140.º do Código do Trabalho aplicar o requisito mínimo previsto na diretiva não significa que o Estado-Membro não tenha competência para exercer a sua própria margem de apreciação fixando para outros trabalhadores, em razão de características objetivas da função desempenhada, um limite diferente para a duração do trabalho noturno, sem prejuízo do respeito pelos requisitos mínimos previstos na Diretiva 2003/88.

86. Os princípios expressos nos artigos 20.º e 31.º da Carta devem ser interpretados em conjunto e servir como parâmetros para verificar se a intervenção legislativa nacional assegura condições laborais justas e equitativas a todos os trabalhadores.

87. O princípio da igualdade de tratamento, consagrado no artigo 20.º da Carta, é um princípio geral do direito da União, de que o princípio da não discriminação enunciado no artigo 21.º, n.º 1, da Carta, é uma expressão particular. Esse princípio obriga o legislador da União a atuar de modo que situações comparáveis não sejam tratadas de forma diversa e que situações diversas não sejam tratadas de igual modo²⁰.

¹⁷ V. Acórdão de 19 de novembro de 2019, TSN e AKT (C-609/17 e C-610/17, EU:C:2019:981, n.ºs 48 e 49).

¹⁸ Observações da Comissão Europeia, n.º 50.

¹⁹ O processo, como se sabe, diz respeito a uma convenção coletiva que vai além das exigências mínimas previstas na diretiva em sede de férias remuneradas (quatro semanas) proibindo o reporte de férias quando o interessado tenha estado de baixa médica. Nessa ocasião, o Tribunal de Justiça concluiu que «quando os Estados-Membros concedem ou permitem que os parceiros sociais concedam direitos a férias anuais remuneradas que excedem a duração mínima de quatro semanas prevista no artigo 7.º, n.º 1, daquela diretiva, tais direitos ou, ainda, as condições de um eventual reporte destes em caso de doença ocorrida durante as férias são abrangidos pelo exercício da competência dos Estados-Membros, sem serem regulamentados pela referida diretiva nem abrangidos pelo âmbito de aplicação desta última».

²⁰ V. Acórdão de 14 de setembro de 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals/Comissão (C-550/07 P, EU:C:2010:512, n.ºs 54 e 55).

88. As diferenças de tratamento justificam-se quando se baseiam num critério objetivo e razoável, ou seja, quando se baseiam num objetivo juridicamente admissível prosseguido pela regulamentação em causa, e quando essa diferença é proporcionada à finalidade prosseguida pelo tratamento em questão²¹.

89. O carácter comparável das situações não deve, portanto, ser apreciado de modo global e abstrato, mas de modo específico e concreto em relação a todos os elementos que as caracterizam, na perspetiva, nomeadamente, do objeto e da finalidade da legislação nacional que institui a distinção em causa, bem como, sendo caso disso, dos princípios e objetivos do domínio a que pertence essa legislação nacional²².

90. No caso em apreço, é difícil analisar o carácter comparável das situações na medida em que o órgão jurisdicional de reenvio propõe uma comparação entre categorias abstratas, como os funcionários públicos e os trabalhadores do sector privado, sem fornecer qualquer informação sobre as condições de trabalho aplicáveis aos trabalhadores noturnos no contexto de ambos os regimes suscetível de permitir uma análise pormenorizada.

91. A leitura das disposições de direito nacional, como se pode depreender dos autos, não permite excluir interpretações diferentes mas compatíveis com o direito da União.

92. De facto, segundo creio, está-se na presença de disposições de direito primário (o Código do Trabalho e a Lei relativa ao Ministério do Interior) que regulam de forma parcialmente distinta a organização do trabalho no sector privado e no sector público. A Lei relativa ao Ministério do Interior remete em seguida para regulamentação secundária (decretos) os detalhes da disciplina.

93. A remissão de uma disposição para outra, que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, parece ter carácter decisivo, é muito lata e não permite uma interpretação unívoca: o artigo 188.º, n.º 2, da ZMVR determina que os funcionários públicos que desempenham funções noturnas «beneficiam da proteção especial prevista no Código do Trabalho». Todavia, em minha opinião, esta disposição, por si só, não permite considerar que as disposições do Código do Trabalho relativas aos trabalhadores do sector privado são aplicáveis a todos os trabalhadores do sector público, independentemente da função desempenhada, por diversas razões.

94. Antes de mais, devido ao carácter genérico da remissão e, em segundo lugar, à sua inclusão num diploma que contém disposições que podem levar a diversas interpretações: o referido artigo 187.º, n.º 1, que fixa o tempo de trabalho normal dos funcionários públicos do Ministério em oito horas diárias, sem distinguir entre trabalho diurno e noturno, especificando no n.º 3 que, no caso de trabalho noturno, «a duração média do trabalho não deve exceder as 8 horas em cada período de 24 horas».

95. Observa-se depois que o artigo 187.º, n.º 9, deixa para decreto do Ministro do Interior a definição dos pormenores da organização e da distribuição do tempo de trabalho, da remuneração do trabalho efetuado fora do tempo normal de trabalho e das modalidades de descanso e de pausa dos funcionários públicos do Ministério do Interior.

²¹ V. Acórdão de 29 de outubro de 2020, *Veselibas ministrija* (C-243/19, EU:C:2020:872, n.º 37), e Acórdão de 17 de outubro de 2013, *Schaible* (C-101/12, EU:C:2013:661, n.º 77).

²² V. Acórdão de 26 de junho de 2018, *MB* (Mudança de sexo e pensão de reforma) (C-451/16, EU:C:2018:492, n.º 42 e jurisprudência referida). V., igualmente, neste sentido, Acórdão de 26 de janeiro de 2021, *Szpital Kliniczny im. dra J. Babińskiego Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Krakowie* (C-16/19, EU:C:2021:64, n.º 43).

96. A última disposição referida parece confirmar a vontade do legislador do Estado-Membro de exercer o seu poder discricionário, dentro dos limites permitidos pela Diretiva 2003/88, em matéria de duração do tempo de trabalho dessa categoria específica de trabalhadores que são os funcionários públicos do Ministério do Interior, incluindo os bombeiros, remetendo para normas de direito derivado as regras pormenorizadas que têm em conta as funções específicas desempenhadas e as formas concretas de execução dos trabalhos.

97. O quadro que daí resulta, fragmentário e não unívoco, parece, portanto, ter a ver com questões de direito interno que devem ser exclusivamente resolvidas pelos órgãos jurisdicionais nacionais.

98. De facto, não creio que se possa excluir que qualquer das interpretações apresentadas possa, em princípio, ser incompatível com o direito da União: se a questão disser apenas respeito ao aspeto remuneratório (a conversão das sete horas de trabalho noturno num número mais elevado de horas de trabalho diurno através da aplicação de um multiplicador) fica fora do âmbito de aplicação da Diretiva 2003/88 e, em geral, das disposições em vigor no direito da União em matéria de tempo de trabalho.

99. Se, em contrapartida, a questão for relativa à proteção do trabalhador para evitar que um excesso de horas de trabalho noturno possa prejudicar a sua saúde, todas as interpretações são compatíveis com o direito da União que, como se viu, se limita a fixar um máximo de oito horas de trabalho num período de 24 horas se o trabalho decorrer entre as 22h00 e as 06h00.

100. Se, no entanto, a questão for relativa à igualdade de tratamento e ao princípio da igualdade entre trabalhadores, como referido, a comparação deve ser feita de forma específica e precisa tomando em consideração não um estatuto genérico (trabalhador do sector público ou privado) mas as formas concretas de execução da prestação, o objetivo das disposições que estabelecem o tratamento diferente, tendo em conta os interesses públicos envolvidos que devem ser conjugados com as exigências de proteção dos trabalhadores.

101. Esta comparação, como indicado na resposta à primeira questão prejudicial, deverá ter em conta toda a regulamentação da organização do trabalho, uma vez que a duração do trabalho noturno é apenas uma das componentes que podem ser utilizadas para avaliar a proteção efetiva da saúde dos trabalhadores²³. Sem prejuízo do limite externo fixado no artigo 8.º da Diretiva 2003/88, também a concessão de períodos de repouso suplementares ou de tempo livre, por exemplo, poderia contribuir para a proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores.

102. Por outro lado, a base jurídica da diretiva é o artigo 153.º TFUE e o seu objetivo, conforme referido no considerando 2, é o de apoiar e completar a ação dos Estados-Membros tendo em vista a melhoria do ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores. Consequentemente, também outros parâmetros, como a duração do repouso ou o número de dias de férias anuais, podem contribuir para garantir um determinado nível de proteção, o que demonstra que a comparação do tempo de trabalho não pode ser o único elemento relevante para garantir a realização do objetivo prosseguido pela diretiva.

²³ Sobre a necessidade de ter em atenção o conjunto das circunstâncias pertinentes, como a natureza do trabalho e as suas condições, para avaliar o impacto de uma determinada disposição da Diretiva 2003/88 na segurança e saúde dos trabalhadores, v. Acórdão de 11 de abril de 2019, *Syndicat des cadres de la sécurité intérieure (C-254/18, EU:C:2019:318, n.º 39)*. Nesse caso tratava-se do período de referência para o cálculo da duração da semana de trabalho.

103. Além disso, o órgão jurisdicional nacional, no plano da comparabilidade das situações, não refere se, entre o pessoal que trabalha como bombeiro ou agente da polícia na Bulgária, existem trabalhadores com contratos celebrados ao abrigo do Código do Trabalho que desempenhem as mesmas funções que os funcionários públicos do Ministério do Interior.

104. De resto, a flexibilidade que a diretiva confere aos Estados-Membros permite-lhes ter em conta, nas disposições nacionais de transposição da referida diretiva, exigências ligadas à proteção de interesses de carácter geral, como a proteção da ordem pública, ou especificidades próprias de determinadas atividades, que exigem uma certa flexibilidade na organização do tempo de trabalho²⁴.

105. Trata-se de encontrar o equilíbrio entre, por um lado, a continuidade do serviço em certas profissões, como os agentes da polícia e os bombeiros, e, por outro, a eficácia do respetivo trabalho durante a noite, precisamente devido ao elevado risco que caracteriza essas profissões.

106. Esta ponderação de interesses encontra expressão no artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 89/391²⁵, que exclui determinadas atividades do seu âmbito de aplicação e, indiretamente, do da Diretiva 2003/88. O critério utilizado não se baseia no facto de os trabalhadores pertencerem a um dos sectores da função pública referidos nessa disposição, mas apenas na natureza específica de algumas tarefas particulares executadas pelos trabalhadores no contexto da saúde, da segurança ou da ordem pública. Essa natureza justifica uma derrogação às normas em matéria de proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores, com fundamento na necessidade absoluta de garantir uma proteção eficaz da coletividade²⁶.

107. Caso uma comparação dessas situações pareça possível, cabe, no entanto, ao órgão jurisdicional de reenvio, que tem competência exclusiva para apreciar os factos, determinar se a finalidade em questão pode justificar a diferença de tratamento e se a medida que está na origem da diferença de tratamento não excede o necessário para cumprir esse objetivo²⁷. A diferença de tratamento, como se disse, é justificada quando se baseie num critério objetivo e razoável, isto é, quando esteja relacionada com um objetivo legalmente admissível prosseguido pela legislação em causa e seja proporcionada ao objetivo prosseguido pelo tratamento em questão²⁸.

108. A inexistência de uma justificação objetiva para a escolha do legislador de diferenciar o tratamento em matéria de trabalho noturno entre diversas categorias comparáveis de trabalhadores poderia levar a um conflito com o direito da União e, eventualmente, à obrigação de o órgão jurisdicional nacional não aplicar a legislação nacional em que se baseia a diferença de tratamento.

109. Por outras palavras, o princípio da interpretação conforme permitiria 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 ao objetivo por ele prosseguido²⁹.

²⁴ V. Acórdão de 11 de abril de 2019, *Syndicat des cadres de la sécurité intérieure* (C-254/18, EU:C:2019:318, n.º 39).

²⁵ Diretiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho (JO 1989, L 183, pp. 1-8).

²⁶ V. Acórdão de 12 de janeiro de 2006, *Comissão/Espanha* (C-132/04, não publicado, EU:C:2006:18, n.º 24).

²⁷ V. Acórdão de 5 de junho de 2018, *Montero Mateos* (C-677/16, EU:C:2018:393, n.º 52).

²⁸ V. Acórdãos de 29 de outubro de 2020, *Veselibas ministrija* (C-243/19, EU:C:2020:872, n.º 37), e de 9 de março de 2017, *Milkova* (C-406/15, EU:C:2017:198, n.º 55).

²⁹ V. 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).

110. Por conseguinte, sou de opinião que o artigo 20.º da Carta, que consagra o princípio da igualdade, e o seu artigo 31.º, que consagra o direito a condições de trabalho justas e equitativas, não exigem que a duração normal do trabalho noturno de sete horas, prevista num Estado-Membro para os trabalhadores do sector privado, também se aplique indistintamente aos trabalhadores do sector público, incluindo os agentes da polícia e os bombeiros. Cabe ao Estado-Membro, no âmbito do seu poder discricionário, fixar uma duração diferente, sempre dentro dos limites máximos previstos no artigo 8.º da Diretiva 2003/88, desde que exista uma justificação objetiva para a escolha do legislador de diferenciar o tratamento do trabalho noturno entre diversas categorias de trabalhadores que são específica e concretamente comparáveis.

4. Quanto à terceira questão prejudicial

111. Com a terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a realização do objetivo a que se refere o oitavo considerando da Diretiva 2003/88, isto é, o objetivo de limitar a duração do trabalho noturno, exige que o direito nacional fixe expressamente a duração normal do trabalho noturno, incluindo para os trabalhadores do sector público.

112. Importa sublinhar, como referido pela Comissão, que os considerandos não são, por si sós, vinculativos. Neste caso, o referido considerando pretende clarificar o conteúdo do artigo 8.º da diretiva, que fixa a duração máxima do trabalho noturno em oito horas por cada período de 24 horas.

113. Por conseguinte, estou de acordo com a proposta da Comissão de reformular a terceira questão prejudicial da seguinte forma: «O artigo 8.º da diretiva, conjugado com o considerando 8 da mesma, exige que a legislação nacional fixe expressamente a duração normal do trabalho noturno, incluindo para os trabalhadores do sector público?»

114. O artigo 8.º da diretiva obriga os Estados-Membros a não exceder uma duração fixa de trabalho noturno, isto é, oito horas por cada período de 24 horas. Porém, não obriga os Estados-Membros a fixar a duração normal do trabalho noturno. A este propósito, a expressão «[d]eve-se limitar a duração do trabalho noturno» constante do considerando 8 da diretiva deve ser interpretada no sentido de que a diretiva deve indicar a duração máxima do trabalho noturno.

115. Por conseguinte, a diretiva deixa ao critério dos Estados-Membros a decisão de definir uma duração normal do trabalho noturno, e a sua aplicação a determinados trabalhadores ou a todos os trabalhadores, em função da natureza da atividade em questão. Os Estados-Membros dispõem da faculdade de decidir essa duração com base num estudo prévio do seu impacto na saúde e na segurança, de acordo com as prescrições mínimas do direito da União. Sob esta perspetiva, a Diretiva 2003/88 apenas obriga ao cumprimento das prescrições mínimas para a duração do trabalho noturno constantes do artigo 8.º da diretiva.

116. De resto, conforme já referido, a diretiva deixa uma ampla margem de manobra aos Estados-Membros precisamente para ter em conta as exigências específicas dos diversos sectores. Existem, de facto, importantes diferenças entre os sectores que requerem um funcionamento de 24 horas por dia, ou seja, ininterrupto, ou pelo menos durante a noite ou parte dela, e os sectores que, pelo contrário, não exigem essa continuidade de funcionamento.

117. Nesta perspetiva, o artigo 187.º da ZMVR parece assim estar alinhado com as prescrições mínimas da Diretiva 2003/88.

118. Por conseguinte, em meu entender, o artigo 8.º da diretiva, interpretado em conjugação com o considerando 8 da mesma, não exige que a legislação nacional fixe expressamente a duração normal do trabalho noturno, incluindo para os trabalhadores do sector público.

IV. Conclusão

119. À luz das considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda ao pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Rayonen sad Lukovit (Tribunal Regional de Lukovit, Bulgária) nos seguintes termos:

- 1) A Diretiva 2003/88 limita-se a indicar a duração máxima em termos de horas do trabalho noturno, e, em especial, o artigo 12.º, alínea a), não exige que os Estados-Membros fixem uma duração do trabalho noturno inferior à do trabalho diurno. Os Estados-Membros são livres de adotar as medidas que considerem mais adequadas para alcançar o efeito útil da diretiva.
- 2) O artigo 20.º da Carta, que consagra o princípio da igualdade, e o seu artigo 31.º, que consagra o direito a condições de trabalho justas e equitativas, não exigem que a duração normal do trabalho noturno de sete horas, prevista num Estado-Membro para os trabalhadores do sector privado, também se aplique indistintamente aos trabalhadores do sector público, incluindo os agentes da polícia e os bombeiros. Cabe ao Estado-Membro, no âmbito do seu poder discricionário, fixar uma duração diferente, sempre dentro dos limites máximos previstos no artigo 8.º da Diretiva 2003/88, desde que exista uma justificação objetiva para a escolha do legislador de diferenciar o tratamento do trabalho noturno entre diversas categorias de trabalhadores que são específica e concretamente comparáveis.
- 3) O artigo 8.º da Diretiva 2003/88, interpretado em conjugação com o considerando 8, não exige que a legislação nacional fixe expressamente a duração normal do trabalho noturno, incluindo para os trabalhadores do sector público. Os Estados-Membros são livres de adotar as medidas mais adequadas para alcançar o efeito útil das disposições da diretiva.

ⁱ — Os n.ºs 11 e 92 do presente texto foram objeto de uma alteração de ordem linguística, posteriormente à sua disponibilização em linha.