



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

20 de novembro de 2018 *

«Reenvio prejudicial — Proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores — Organização do tempo de trabalho — Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Artigo 31.º — Diretiva 2003/88/CE — Âmbito de aplicação — Derrogação — Artigo 1.º, n.º 3 — Diretiva 89/391/CEE — Artigo 2.º, n.º 2 — Atividade de pais de acolhimento»

No processo C-147/17,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Curtea de Apel Constanța (Tribunal de Recurso de Constanța, Roménia), por decisão de 8 de fevereiro de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 23 de março de 2017, no processo

Sindicatul Familia Constanța,

Ustinia Cvas e o.

contra

Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, T. von Danwitz, C. Toader e C. Lycourgos (relator), presidentes de secção, M. Ilešič, E. Levits, L. Bay Larsen, M. Safjan, C. G. Fernlund, C. Vajda e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: N. Wahl,

secretário: R. Șereș, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 7 de maio de 2018,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo romeno, inicialmente por R. H. Radu, e em seguida por C.-R. Canțăr, O. C. Ichim e L. Lițu, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo alemão, por J. Möller e T. Henze, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por M. van Beek, C. Hödlmayr e A. Biolan, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: romeno.

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 28 de junho de 2018,
profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 2.º da 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, p. 1), e do artigo 1.º, n.º 3, do artigo 2.º, n.º 1, e dos artigos 5.º, 7.º e 17.º 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 (JO 2003, L 299, p. 9).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Sindicatul Familia Constanța (Sindicato — Família — de Constanța, Roménia), um sindicato profissional, e os pais de acolhimento à Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Constanța (Direção-Geral para a Assistência Social e Proteção de Menores de Constanța, a seguir «Direção-Geral»), a respeito de um pedido apresentado por esses pais de acolhimento destinado a obter o pagamento de direitos salariais acrescidos de 100% do salário-base pelas atividades exercidas durante os períodos de descanso semanal, de férias legais e de outros dias feriados, bem como o pagamento de uma compensação igual a uma indemnização relativa às férias anuais remuneradas correspondentes aos anos de 2012 a 2015.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 89/391

- 3 O artigo 2.º da Diretiva 89/391 dispõe:

«1. A presente diretiva aplica-se a todos os setores de atividade, privados ou públicos (atividades industriais, agrícolas, comerciais, administrativas, de serviços, educativas, culturais, de ocupação de tempos livres, etc.).

2. A presente diretiva não é aplicável sempre que se lhe oponham de forma vinculativa determinadas particularidades inerentes a certas atividades específicas da função pública, nomeadamente das forças armadas ou da polícia, ou a outras atividades específicas dos serviços de proteção civil.

Neste caso, há que zelar por que sejam asseguradas, na medida do possível, a segurança e a saúde dos trabalhadores, tendo em conta os objetivos da presente diretiva.»

Diretiva 2003/88

- 4 Os considerandos 1, 2, 4 e 5 da Diretiva 2003/88 enunciam:

«(1) A Diretiva 93/104/CE do Conselho, de 23 de novembro de 1993, relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, que fixa as prescrições mínimas de segurança e de saúde em matéria de organização do tempo de trabalho aplicáveis aos períodos de descanso diário, pausas, descanso semanal, tempo máximo de trabalho semanal, férias anuais e a certos aspetos

do trabalho noturno, do trabalho por turnos e do ritmo de trabalho, foi alterada de forma substancial. Por uma questão de clareza, deve proceder-se a uma codificação das disposições em questão.

- (2) O artigo 137.º do Tratado prevê que a Comunidade apoie e complete 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. [...]

[...]

- (4) A melhoria da segurança, da higiene e de saúde dos trabalhadores no trabalho constitui um objetivo que não se pode subordinar a considerações de ordem puramente económica.

- (5) Todos os trabalhadores devem beneficiar de períodos de descanso suficientes. O conceito de “descanso” deve ser expresso em unidades de tempo, ou seja, em dias, horas e/ou suas frações. Os trabalhadores da Comunidade devem beneficiar de períodos mínimos de descanso — diários, semanais e anuais — e de períodos de pausa adequados. Assim sendo, é conveniente prever igualmente um limite máximo para o horário de trabalho semanal.»

- 5 O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

«1. A presente diretiva estabelece prescrições mínimas de segurança e de saúde em matéria de organização do tempo de trabalho.

2. A presente diretiva aplica-se:

- a) Aos períodos mínimos de descanso diário, semanal e anual, bem como aos períodos de pausa e à duração máxima do trabalho semanal; e
- b) A certos aspetos do trabalho noturno, do trabalho por turnos e do ritmo de trabalho.

3. A presente diretiva é aplicável a todos os setores de atividade, privados e públicos, na aceção do artigo 2.º da Diretiva 89/391/CEE, sem prejuízo do disposto nos artigos 14.º, 17.º, 18.º e 19.º da presente diretiva.

[...]»

- 6 O artigo 2.º da referida diretiva enuncia:

«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;

[...]»

- 7 O artigo 5.º da mesma diretiva, intitulado «Descanso semanal», prevê:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem, por cada período de sete dias, de um período mínimo de descanso ininterrupto de 24 horas às quais se adicionam as 11 horas de descanso diário previstas no artigo 3.º

Caso condições objetivas, técnicas ou de organização do trabalho o justifiquem, pode ser adotado um período mínimo de descanso de 24 horas.»

8 O artigo 7.º da Diretiva 2003/88, relativo às férias anuais, dispõe:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que todos os trabalhadores beneficiem de férias anuais remuneradas de pelo menos quatro semanas, de acordo com as condições de obtenção e de concessão previstas nas legislações e/ou práticas nacionais.

2. O período mínimo de férias anuais remuneradas não pode ser substituído por retribuição financeira, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho.»

9 O artigo 17.º desta diretiva prevê:

«1. Respeitando os princípios gerais de proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores, os Estados-Membros podem estabelecer derrogações aos artigos 3.º a 6.º, 8.º e 16.º, sempre que, em virtude das características especiais da atividade exercida, a duração do tempo de trabalho não seja medida e/ou predeterminada ou possa ser determinada pelos próprios trabalhadores e, nomeadamente, quando se trate:

- a) De quadros dirigentes ou de outras pessoas que tenham poder de decisão autónomo;
- b) De mão de obra de familiares; ou
- c) De trabalhadores do domínio litúrgico, das igrejas e das comunidades religiosas.

[...]

3. Nos termos do n.º 2 do presente artigo, são permitidas derrogações aos artigos 3.º, 4.º, 5.º, 8.º e 16.º:

[...]

- b) No caso de atividades de guarda, de vigilância e de permanência caracterizada pela necessidade de assegurar a continuidade do serviço ou da produção, designadamente [a proteção de pessoas e bens, nomeadamente quando se trate de guardas e porteiros ou de empresas de segurança];
- c) No caso de atividades caracterizadas pela necessidade de assegurar a continuidade do serviço ou da produção, nomeadamente quando se trate:
 - i) de serviços ligados à receção, tratamento e/ou cuidados dispensados em hospitais ou estabelecimentos semelhantes, instituições residenciais e prisões, incluindo as atividades dos médicos em formação,
 - ii) de pessoas que trabalhem em portos ou aeroportos;
 - iii) de serviços de imprensa, rádio, televisão, produção cinematográfica, correios ou telecomunicações, ambulância, sapadores-bombeiros ou proteção civil,
 - iv) de serviços de produção, de transmissão e de distribuição de gás, água ou eletricidade, de serviços de recolha de lixo ou de instalações de incineração,
 - v) de indústrias em que o processo de trabalho não possa ser interrompido por razões técnicas,
 - vi) de atividades de investigação e desenvolvimento,
 - vii) da agricultura;
 - viii) de trabalhadores afetados ao transporte de passageiros em serviços regulares de transporte urbano;

[...]

4. Nos termos do n.º 2 do presente artigo, são permitidas derrogações aos artigos 3.º e 5.º:

[...]

b) No caso de atividades caracterizadas por períodos de trabalho fracionados ao longo do dia, nomeadamente do pessoal dos serviços de limpeza.

[...]»

Direito romeno

10 O artigo 4.º da Legea nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului (Lei n.º 272/2004 sobre a proteção e a promoção dos direitos dos menores) dispõe:

«Para efeitos da presente lei, os termos e expressões referidos em seguida têm o seguinte significado:
[...]

d) família de acolhimento — pessoas, que não pertencem à família alargada, incluindo os parentes por afinidade até ao quarto grau e os pais de acolhimento que garantam legalmente a educação e os cuidados do menor.»

11 O artigo 116.º desta lei dispõe:

«(1) O serviço público especializado na proteção dos menores existentes e dependente dos conselhos regionais e dos conselhos locais dos bairros do município de Bucareste [Roménia] e o serviço público de assistência social a nível departamental e dos bairros do município de Bucareste são reorganizados na Direção-Geral para a Assistência Social e Proteção de Menores.

(2) A Direção-Geral para a Assistência Social e Proteção de Menores é uma instituição pública com personalidade jurídica, tutela dependente do conselho distrital, ou dos conselhos locais dos bairros do município de Bucareste, que assume, *mutatis mutandis*, as funções do serviço público de assistência social a nível departamental e, respetivamente, as atribuições do serviço público de assistência social no âmbito dos bairros do município de Bucareste.

(3) A instituição referida no n.º 2 exerce, no domínio da proteção dos direitos da criança, as funções previstas na presente lei e noutros atos normativos em vigor.

[...]»

12 O artigo 117.º da referida lei dispõe:

«A Direção-Geral para a Assistência Social e Proteção de Menores exerce, no domínio da proteção e promoção dos direitos da criança, as seguintes funções principais:

a) coordenação das atividades de assistência social e de proteção da família e dos direitos da criança no âmbito departamental ou dos bairros do município de Bucareste;

[...]»

13 O artigo 121.º da Lei n.º 272/2004 estabelece:

«Os serviços familiares são os serviços prestados no domicílio de uma pessoa singular ou de uma família para assegurar a educação e os cuidados de um menor separado, temporária ou definitivamente, dos seus progenitores, na sequência da adoção de uma medida de colocação nos termos da presente lei.»

14 O artigo 122.º desta lei dispõe:

«(1) Podem acolher menores à sua guarda as famílias e as pessoas que tenham pelo menos 18 anos, tenham plena capacidade de agir, sejam residentes na Roménia e tenham as qualidades morais e as condições materiais necessárias para educar e cuidar de um menor separado, temporária ou definitivamente, dos seus progenitores.

[...]

(3) As pessoas habilitadas legalmente como pais de acolhimento exercerão a sua atividade com base num contrato especial relativo à proteção do menor, celebrado com a Direção-Geral ou com uma entidade privada acreditada, que inclui as seguintes disposições:

- a) as atividades de educação, assistência e ensino de menores serão exercidas no domicílio;
- b) o horário de trabalho é determinado em função das necessidades dos menores;
- c) o tempo livre será organizado em função das atividades da família e dos menores à sua guarda;
- d) a continuidade da atividade desenvolvida será assegurada durante o período de férias legais, salvo no caso de a Direção-Geral autorizar, durante esse período, a separação do menor à guarda da família de acolhimento.

(4) O contrato individual de trabalho é celebrado a partir da data em que o diretor adota a medida de colocação com caráter de urgência ou da decisão da Comissão da Proteção dos Menores/tribunal sobre a aplicação da medida de colocação.

[...]»

15 O Hotărârea Guvernului nr. 679/2003 (Decreto do Governo n.º 679/2003) tem por objeto as condições de qualificação, os procedimentos de certificação e o estatuto de pais de acolhimento profissionais.

16 Nos termos do artigo 1.º deste decreto:

«Os pais de acolhimento profissionais são pessoas singulares, autorizados em conformidade com o presente decreto, que asseguram, através de atividades exercidas no seu próprio domicílio, a educação, o cuidado e o ensino necessários para o desenvolvimento harmonioso das crianças que tenham sido entregues à sua guarda ou aos seus cuidados.»

17 O artigo 8.º do referido decreto dispõe:

«(1) As atividades das pessoas habilitadas como pais de acolhimento profissionais devem ser exercidas com base num contrato individual de trabalho especial específico para a proteção do menor, celebrado com um serviço público especializado na proteção de menores ou com uma entidade privada acreditada, que supervisiona e promove o trabalho realizado pelos pais de acolhimento profissionais.

(2) O contrato individual de trabalho é celebrado para o período de validade da habilitação.

(3) A execução do contrato de trabalho individual de trabalho terá início a partir da data de receção da decisão de entrega ou de guarda do menor ao cuidado dos pais de acolhimento profissionais.

[...]»

18 O artigo 9.º do mesmo decreto enuncia:

«(1) Por cada menor colocado em acolhimento familiar, os pais de acolhimento profissionais devem celebrar um contrato em anexo ao contrato individual de trabalho celebrado com o empregador.

(2) O contrato é celebrado com o consentimento escrito do marido, ou se for o caso, da mulher, dos pais de acolhimento profissionais e notificado à comissão de proteção de menores que ordenou o acolhimento familiar do menor.

(3) O contrato deve incluir os seguintes elementos:

[...]

g) direitos e obrigações específicos das partes.»

19 Nos termos do artigo 10.º do Decreto do Governo n.º 679/2003:

«(1) Os pais de acolhimento profissionais são obrigados a respeitar as seguintes obrigações relativas ao menor entregue ou confiado:

- a) assegurar a educação, os cuidados e o ensino dos menores, para lhes proporcionar um desenvolvimento físico, mental, intelectual e emocional harmonioso;
- b) assegurar a integração dos menores na sua própria família, garantindo-lhes um tratamento igual ao dos restantes membros da família;
- c) assegurar a integração social dos menores;
- d) contribuir para a preparação do regresso dos menores à sua família natural ou para a sua integração numa família adotiva, se for caso disso;
- e) permitir que especialistas dos serviços públicos de proteção de menores ou entidades privadas acreditadas supervisionem a sua atividade profissional e avaliem o desenvolvimento dos menores;
- f) assegurar a continuidade da atividade exercida durante as férias legalmente previstas, exceto no caso de o empregador ter autorizado a separação, durante esse período, do menor entregue aos seus cuidados;

[...]

(2) Os pais de acolhimento profissionais devem informar imediatamente o serviço público especializado para a proteção dos menores ou as entidades privadas que supervisionam a sua atividade de qualquer alteração verificada na sua situação pessoal, familiar ou social suscetível de influenciar a sua atividade profissional.

[...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 20 As pessoas singulares, recorrentes no processo principal, trabalham como pais de acolhimento para a Direção-Geral, que é uma instituição pública que tem por objeto a coordenação das atividades de assistência social e de proteção da família e dos direitos da criança no âmbito distrital ou no âmbito dos bairros de Bucareste. Estão encarregadas de acolher no seu domicílio menores a cujos pais foi retirada, de forma permanente ou temporária, a respetiva guarda e de prover à sua educação e sustento. Os pais de acolhimento profissional celebraram um contrato individual de trabalho com a referida Direção-Geral e uma convenção de acolhimento para cada menor acolhido.
- 21 Esses pais de acolhimento e o Sindicato — Família — de Constanța que os representa intentaram uma ação no Tribunalul Constanța (Tribunal de Primeira Instância de Constanța), em que pediam que a Direção-Geral fosse condenada a pagar os complementos salariais, o que representa um aumento de 100% do salário-base do cargo ocupado, pelo trabalho prestado nos dias de descanso semanal, feriados e outros dias não úteis, assim como uma compensação equivalente a uma indemnização relativa a férias anuais remuneradas para os anos de 2012 a 2015. Tendo a ação sido julgada improcedente, interpuseram recurso da sentença proferida para o órgão jurisdicional de reenvio.
- 22 Esse órgão jurisdicional refere que a atividade das pessoas legalmente habilitadas como pais de acolhimento é exercida ao abrigo de um contrato individual de caráter especial, relativo à proteção do menor. Este contrato estipula, nomeadamente, que, atendendo ao seu objeto, a saber, a atividade de desenvolvimento, de cuidados e de educação no domicílio dos menores colocados à guarda dos pais de acolhimento, essa atividade deve ser assegurada de forma contínua, incluindo nos dias de descanso semanal, nos feriados e nos dias não úteis, sendo o horário de trabalho determinado em função das necessidades do menor. A este respeito, os contratos de trabalho em causa contêm cláusulas relativas ao tempo de trabalho e de repouso, das quais decorre que, na realidade, os pais de acolhimento exercem as suas funções de forma contínua, exceto nos períodos em que o menor está na escola.
- 23 O órgão jurisdicional de reenvio precisa que a obrigação de continuidade da atividade dos pais de acolhimento aplica-se igualmente durante os períodos de férias anuais. A duração dessas férias, que depende da antiguidade dos pais de acolhimento, é prevista nos contratos de trabalho.
- 24 No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que a descrição da função contida no contrato e a convenção de acolhimento celebrada para cada menor preveem que, durante os períodos de férias legais, a atividade dos pais de acolhimento é assegurada de maneira contínua, salvo se o empregador permitir a separação do menor. Na prática, o órgão jurisdicional de reenvio observa que, de entre os pais de acolhimento recorrentes no litígio nele pendente, apenas um foi autorizado a gozar férias sem o menor acolhido durante os anos de 2014 e 2015, ao passo que três destes recorrentes gozaram as suas férias sem os menores em 2014 e outros três em 2015. Não obstante, o órgão jurisdicional de reenvio explica, a este respeito, que os pedidos de férias apresentados pelos pais de acolhimento recorrentes no órgão jurisdicional precisam que estes últimos tiveram conhecimento da possibilidade de gozar férias sem o menor à sua guarda, mas que, no entanto, aceitaram gozá-las com o menor.
- 25 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio indica, em primeiro lugar, que existem divergências de jurisprudência entre os órgãos jurisdicionais nacionais quanto ao direito dos pais de acolhimento receberem complementos salariais pelo trabalho prestado em dias de descanso semanal durante os quais não estão separados do menor acolhido. Em segundo lugar, no que diz respeito ao direito a uma compensação pela atividade exercida durante o período de férias legais, os pais de acolhimento não podem receber uma compensação pelo facto de não estarem separados do menor sob a sua guarda. Todavia, a jurisprudência nacional revela divergências quanto à questão de saber se esses pais de acolhimento podem beneficiar de uma indemnização no caso de o empregador não permitir a separação do menor durante o período de férias legais.

- 26 O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto à aplicação da Diretiva 2003/88 ao litígio nele pendente por considerar que a atividade dos pais de acolhimento, que se enquadra no domínio da Administração Pública, apresenta particularidades intrínsecas, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 89/391, que se opõem de forma vinculativa à aplicação da Diretiva 2003/88. Considera que essa atividade é equiparável ao papel dos progenitores e deve ser exercida continuamente, em função das necessidades do menor. As atividades dos pais de acolhimento não podem ser programadas com exatidão, mas devem ser organizadas de forma muito geral. Por conseguinte, a duração do tempo de trabalho inerente a tais atividades é difícil de determinar e não é conciliável com um período de descanso obrigatório.
- 27 O órgão jurisdicional de reenvio indica que é possível derrogar o direito ao descanso semanal, previsto no artigo 5.º da Diretiva 2003/88. Entende assim que, tendo em conta a especificidade da atividade dos pais de acolhimento decorrente da legislação nacional, esta derrogação poderia basear-se no artigo 17.º, n.º 1, n.º 3, alíneas b) e c), ou n.º 4, da referida diretiva. A este respeito, sublinha que os pais de acolhimento recorrentes no processo principal exercem principalmente a sua atividade no domicílio, sem ter um programa que imponha a sua presença num local de trabalho específico ou um determinado número de horas de trabalho.
- 28 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a margem de manobra de que dispõem os Estados-Membros na transposição das derrogações previstas nesse artigo 17.º, nomeadamente sobre a questão de saber se a legislação nacional deve conter disposições derogatórias expressas. Afirma que, no caso em apreço, a Lei n.º 272/2004 não prevê expressamente derrogações às disposições do Código do Trabalho nacional que transpõe as disposições relativas ao «tempo de trabalho» e à «duração máxima do trabalho semanal», na aceção dos artigos 2.º, n.º 1, e 6.º da Diretiva 2003/88, nem às disposições dos artigos 3.º a 6.º da referida diretiva. Contudo, salienta que o artigo 122.º da referida lei prevê que as pessoas só podem exercer uma atividade de pais de acolhimento depois de terem celebrado um contrato individual de trabalho, que inclui um conjunto de regras especiais relativas à organização do seu tempo de trabalho, que constituem uma derrogação implícita às referidas disposições.
- 29 Quanto ao conceito de «tempo de trabalho» definido no artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que os pais de acolhimento se encontram numa situação especial, dado que partilham o seu domicílio com o menor acolhido, e mantêm-se, por isso, continuamente à disposição do empregador para prestar um serviço a esse menor, mesmo durante os períodos em que não exercem a sua atividade como pais de acolhimento. Esse órgão jurisdicional interroga-se sobre a questão de saber se um trabalho suplementar, que deve ser objeto de um complemento de remuneração, é prestado nos dias de descanso e feriados. Quanto ao direito ao descanso semanal previsto no artigo 5.º da Diretiva 2003/88, não está garantido, na medida em que o artigo 122.º da Lei n.º 272/2004 exige, de facto, uma atividade contínua. Todavia, o referido artigo 5.º não é violado se a atividade de pais de acolhimento estiver incluída numa derrogação prevista no artigo 17.º da Diretiva 2003/88, mas se o artigo 17.º, n.ºs 3 e 4, fosse aplicável, colocar-se-ia, eventualmente, a questão da existência de um período de descanso compensatório equivalente.
- 30 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio salienta, no presente caso, que os pais de acolhimento não podem gozar efetivamente das férias anuais, na aceção do artigo 7.º da Diretiva 2003/88. Precisa que, embora o artigo 122.º, n.º 3, alínea d), da Lei n.º 272/2004 reconheça o direito a férias anuais, impõe aos pais de acolhimento a obrigação de assegurar a continuidade da atividade durante o período de férias, exceto se a Direção-Geral os autorizar a separarem-se do menor acolhido. A legislação nacional prevê, além disso, que essa autorização concedida pelo empregador para gozar as férias sem o menor constitui uma exceção à obrigação de assegurar a continuidade da referida atividade. Na medida em que o artigo 146.º, n.º 3, do Código do Trabalho nacional, que transpõe o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2003/88, proíbe expressamente qualquer compensação das férias mediante uma indemnização equivalente, exceto nos casos de cessação da relação de trabalho, o órgão jurisdicional de reenvio

indica que os pais de acolhimento recorrentes no processo principal consideram ter sofrido um prejuízo por não terem podido gozar férias anuais remuneradas nem receber uma compensação equivalente.

- 31 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio considera que há que determinar se a eventual indemnização financeira poderia incluir qualquer tipo de compensação, incluindo uma indemnização pelos danos sofridos pelo facto de não terem podido beneficiar de férias anuais, ou se essa indemnização se limita aos direitos salariais para o período de férias anuais não gozadas no caso de resolução do contrato de trabalho. Neste contexto, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre a questão de saber se o sentido do conceito de compensação financeira é diferente quando as características da atividade de pais de acolhimento impedem, na realidade, os pais de acolhimento recorrentes no processo principal de beneficiar das férias anuais, independentemente dos interesses do empregador.
- 32 Por último, no caso de o artigo 7.º da Diretiva 2003/88 se opor a uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, que permite ao empregador conceder de forma discricionária aos pais de acolhimento o direito a gozar férias sem o menor à sua guarda, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se tal violação deve ser atribuída, no âmbito de um pedido de indemnização, ao Estado-Membro ou ao empregador.
- 33 Nestas condições, a Curtea de Appel Constanța (Tribunal de Recurso de Constanța, Roménia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Devem as disposições do artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2003/88, em conjugação com o artigo 2.º da Diretiva 89/391, ser interpretadas no sentido de que excluem do âmbito de aplicação da mesma uma atividade como a dos [pais de acolhimento], exercida pelos recorrentes?
- 2) Em caso de resposta negativa à primeira questão, deve o artigo 17.º da Diretiva 2003/88 ser interpretado no sentido de que uma atividade como a dos [pais de acolhimento], exercida pelos recorrentes, pode ser objeto de uma derrogação às disposições do artigo 5.º da [mesma] diretiva por força dos n.ºs 1, 3, alíneas b) e c), ou 4, alínea b)[, desse artigo 17.º]?
- 3) Em caso de resposta afirmativa à questão precedente, deve o artigo 17.º, n.º 1, ou, se for o caso, o artigo 17.º, n.ºs 3 ou 4, da Diretiva 2003/88 ser interpretado no sentido de que essa derrogação deve ser expressa ou pode também ser tácita, através da adoção de uma disposição especial que estabeleça outras regras de organização do tempo de trabalho para uma determinada atividade profissional? No caso de tal derrogação poder não ser expressa, quais os requisitos mínimos para que se possa considerar que uma legislação nacional introduz uma derrogação, e pode essa derrogação ser expressa nos termos que derivam das disposições da Lei n.º 272/2004?
- 4) Em caso de resposta negativa [à] primeira, segunda ou terceira questões, deve o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva [2003/88] ser interpretado no sentido de que o período que um [pai ou mãe de acolhimento] passa com o menor a seu cuidado, no seu domicílio ou noutro lugar por ele escolhido, constitui tempo de trabalho ainda que não realize nenhuma das tarefas descritas no contrato individual de trabalho?
- 5) Em caso de resposta negativa [à] primeira, segunda ou terceira questões, deve o artigo 5.º da Diretiva [2003/88] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional como o artigo 122.º da Lei n.º 272/2004? Em caso de resposta no sentido da aplicabilidade do artigo 17.º, n.º 3, alíneas b) e c), ou n.º 4, alínea b), da [mesma] diretiva, deve esse artigo ser interpretado no sentido de que se opõe a essa legislação nacional?

- 6) Em caso de resposta negativa à primeira questão e, eventualmente, de resposta afirmativa à quarta questão, pode o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva [2003/88] ser interpretado no sentido de que não se opõe, no entanto, à concessão de uma indemnização igual àquela de que o trabalhador teria beneficiado pelas férias anuais, dado que a natureza da atividade exercida pelos [pais de acolhimento] os impede de gozarem essas férias ou, embora as férias sejam formalmente concedidas, na prática o trabalhador continua a prestar a mesma atividade, quando não seja permitida a separação, no período em questão, do menor ao seu cuidado? Na afirmativa, para ter direito à indemnização, é necessário que o trabalhador tenha pedido autorização para se separar do menor e o empregador não tenha concedido essa autorização?
- 7) Em caso de resposta negativa à primeira questão, de resposta afirmativa à quarta questão e de resposta negativa à sexta questão, o artigo 7.º, n.º 1, da [Diretiva 2003/88] opõe-se a uma disposição como o artigo 122.º, n.º 3, alínea d), da Lei n.º 272/2004 numa situação que dá ao empregador a faculdade de decidir de forma discricionária se autoriza a separação do menor durante as férias e, na afirmativa, a impossibilidade material de gozar as férias, em consequência da aplicação dessa disposição da lei, constitui uma violação do direito da União que preenche os requisitos para conferir ao trabalhador o direito a uma indemnização? Na afirmativa, deve essa indemnização ser paga pelo Estado por violação do artigo 7.º da [Diretiva 2003/88] ou pelo organismo público que tem a qualidade de empregador, o qual não garantiu, no período de férias, a separação do menor ao seu cuidado? Nesta situação, é necessário, para ter direito à indemnização, que o trabalhador tenha pedido autorização para se separar do menor e o empregador não tenha concedido essa autorização?»

Quanto às questões prejudiciais

Observações preliminares

- 34 Em primeiro lugar, o Governo alemão interroga-se sobre a pertinência das questões submetidas, pelo facto de o litígio no processo principal dizer respeito ao pagamento de quantias em dinheiro reclamadas pelos pais de acolhimento a título de remunerações.
- 35 A este propósito, há que salientar que, excetuada uma hipótese particular relativa às férias anuais remuneradas, referida no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2003/88, esta diretiva limita-se a regular certos aspetos da organização do tempo de trabalho para garantir a proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores, pelo que, em princípio, não é aplicável à remuneração dos trabalhadores (Acórdãos de 26 de julho de 2017, Hälvä e o., C-175/16, EU:C:2017:617, n.º 25, e de 21 de fevereiro de 2018, Matzak, C-518/15, EU:C:2018:82, n.º 24).
- 36 Todavia, esta constatação não implica que não haja que responder às questões submetidas no presente processo.
- 37 Com efeito, o órgão jurisdicional de reenvio considera que é necessária a interpretação de diversas disposições da Diretiva 2003/88 para poder decidir sobre o litígio nele pendente. Mais particularmente, como salientou, em substância, o advogado-geral nos n.ºs 40 e 41 das suas conclusões, esse órgão jurisdicional pretende saber se os pais de acolhimento como as pessoas singulares recorrentes no processo principal beneficiam, à luz do direito da União, do direito a períodos de descanso, aos feriados e às férias em que baseiam os seus pedidos de pagamento de complementos salariais e de indemnização e se a Lei n.º 272/2004, que prevê a tomada a cargo de forma continuada dos menores que foram confiados aos pais de acolhimento, é compatível com as disposições da Diretiva 2003/88, apresentando estas questões um carácter preliminar em comparação com a da existência de um direito ao pagamento de complementos salariais e da indemnização, que incumbe ao órgão jurisdicional nacional decidir.

- 38 Nessas circunstâncias, existe uma ligação evidente entre as questões prejudiciais e os factos na origem do processo pendente no órgão jurisdicional de reenvio.
- 39 Em segundo lugar, há que salientar que resulta tanto do 137.º CE (atual artigo 153.º TFUE), que constitui a base jurídica da Diretiva 2003/88, como dos considerandos 1, 2, 4 e 5 da mesma, e ainda da redação do seu artigo 1.º, n.º 1, que esta diretiva tem por objeto adotar exigências mínimas destinadas a promover a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores através de uma aproximação das disposições nacionais relativas, nomeadamente, à duração do tempo de trabalho (v., neste sentido, Acórdão de 12 de outubro de 2004, Wippel, C-313/02, EU:C:2004:607, n.º 46).
- 40 Por conseguinte, sendo a Diretiva 2003/88 apenas aplicável aos trabalhadores, há que determinar se as pessoas singulares recorrentes no processo principal podem ser consideradas «trabalhadores», na aceção desta última.
- 41 Para efeitos da aplicação da Diretiva 2003/88, o conceito de «trabalhador» não pode ser objeto de uma interpretação que varie consoante os direitos nacionais, mas reveste um alcance autónomo, próprio do direito da União. Deve ser definido segundo critérios objetivos que caracterizam a relação de trabalho, tendo em consideração os direitos e os deveres das pessoas em causa. Ora, a característica essencial da relação de trabalho é a circunstância de uma pessoa realizar, durante certo tempo, em benefício de outra e sob a sua direção, prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração (Acórdão de 14 de outubro de 2010, Union syndicale Solidaires Isère, C-428/09, EU:C:2010:612, n.º 28 e jurisprudência aí referida).
- 42 Daqui resulta que uma relação de trabalho pressupõe a existência de uma relação de dependência entre o trabalhador e o seu empregador. A existência de uma tal ligação deve ser apreciada em função de todos os elementos e de todas as circunstâncias que caracterizam as relações entre as partes (Acórdão de 10 de setembro de 2015, Holterman Ferho Exploitatie e o., C-47/14, EU:C:2015:574, n.º 46).
- 43 No caso em apreço, resulta da decisão de reenvio que os pais de acolhimento em causa no processo principal devem assegurar, em princípio de forma contínua, o desenvolvimento, o cuidado e a educação dos menores que lhes são confiados por uma autoridade pública e que recebem uma remuneração como contrapartida dessa atividade. Além disso, esses pais de acolhimento devem não só ser habilitados mas também, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 1, do Decreto do Governo n.º 679/2003, celebrar um «contrato de trabalho de caráter especial» com o serviço especializado de proteção de menores, que é válido para o período de validade da habilitação e cuja execução tem início na data da decisão da entrega do menor. Este contrato pode ser suspenso ou resolvido segundo as regras nacionais em matéria de direito do trabalho. Os referidos pais de acolhimento parecem beneficiar igualmente de um direito à segurança social e de um direito à formação profissional.
- 44 Por outro lado, segundo a legislação nacional em causa no processo principal, esses pais de acolhimento devem permitir ao serviço público especializado para a proteção de menores com o qual celebraram um contrato supervisionar a sua atividade profissional e apreciar a evolução dos menores acolhidos.
- 45 Resulta de todos estes elementos que as pessoas singulares recorrentes no processo principal se encontram, em relação ao serviço público ao qual estão contratualmente vinculadas, numa relação de subordinação materializada por uma supervisão e uma avaliação permanente das suas atividades por parte do referido serviço à luz dos requisitos e dos critérios estabelecidos no contrato, com vista à realização da missão de proteção do menor, de que esse serviço está investido por lei.
- 46 Esta apreciação não é posta em causa pelo facto de os pais de acolhimento, como as pessoas singulares recorrentes no processo principal, disporem de uma margem de discricionariedade importante no exercício das suas funções ou o facto de que a missão que lhes é confiada seja um «cargo de

confiança» ou de interesse geral (v., neste sentido, Acórdãos de 10 de setembro de 2014, Haralambidis, C-270/13, EU:C:2014:2185, n.ºs 39 a 41, e de 9 de julho de 2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, n.º 41).

- 47 Além disso, o facto de a atividade dos pais de acolhimento se assemelhar, em grande medida, às responsabilidades dos pais para com os seus próprios filhos não é, tendo em conta o que foi referido nos n.ºs 43 a 45 do presente acórdão, suscetível de subtrair esses pais da qualificação de «trabalhadores», na aceção da Diretiva 2003/88.
- 48 Daqui resulta que os pais de acolhimento em causa no processo principal devem ser considerados «trabalhadores», na aceção da Diretiva 2003/88.

Quanto à primeira questão

- 49 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2003/88, lido em conjugação com o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 89/391, deve ser interpretado no sentido de que não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/88 a atividade dos pais de acolhimento que consiste, no âmbito de uma relação de trabalho com uma autoridade pública, em acolher e integrar os menores no seu lar e em assegurar, de modo contínuo, o desenvolvimento harmonioso e a educação desse menor.
- 50 A este respeito, importa recordar que o artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2003/88 define o âmbito de aplicação da mesma por remissão para o artigo 2.º da Diretiva 89/391.
- 51 Nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 89/391, esta aplica-se a «todos os setores de atividade, privados ou públicos», entre os quais se inclui, nomeadamente, o «setor dos serviços».
- 52 Contudo, conforme resulta do seu artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, a referida diretiva não é aplicável sempre que se lhe oponham de forma vinculativa determinadas particularidades inerentes a certas atividades específicas da função pública, nomeadamente das forças armadas ou da polícia, ou a outras atividades específicas dos serviços de proteção civil. O segundo parágrafo desta disposição precisa contudo que, neste caso, há que zelar por que sejam asseguradas, na medida do possível, a segurança e a saúde dos trabalhadores, tendo em conta os objetivos da referida diretiva.
- 53 A este respeito, há que salientar, em primeiro lugar, que a exceção prevista no artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 deve ser objeto de uma interpretação que limite o seu alcance ao estritamente necessário à salvaguarda dos interesses que esta permite aos Estados-Membros proteger (v., neste sentido, Acórdão de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o., C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 54).
- 54 No que respeita, em segundo lugar, ao conceito de «função pública», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391, importa observar que a referida disposição não fornece nenhuma definição deste conceito, nem contém também nenhuma remissão para os direitos nacionais no que diz respeito ao significado a reter do referido conceito. Segundo jurisprudência constante, decorre das exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não contenha nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União Europeia, de uma interpretação autónoma e uniforme, que deve ser procurada tendo em conta o contexto da disposição e o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa (v. Acórdãos de 14 de fevereiro de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 37 e jurisprudência aí referida, e de 7 de setembro de 2017, Schottelius, C-247/16, EU:C:2017:638, n.º 32 e jurisprudência aí referida).

- 55 A este respeito, há que sublinhar que o critério utilizado no artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 para excluir determinadas atividades do âmbito de aplicação desta diretiva e, indiretamente, da Diretiva 2003/88 não se baseia na pertença dos trabalhadores a um dos setores da função pública visados nesta disposição, considerado no seu conjunto, mas exclusivamente na natureza específica de determinadas missões particulares exercidas pelos trabalhadores dos setores visados nessa disposição, natureza que justifica uma exceção às regras em matéria de proteção e da segurança dos trabalhadores, devido à necessidade absoluta de garantir uma proteção eficaz da coletividade (v., neste sentido, Acórdão de 12 de janeiro de 2006, Comissão/Espanha, C-132/04, não publicado, EU:C:2006:18, n.º 24).
- 56 Decorre da natureza funcional desse critério que a expressão «função pública», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391, visa não só os setores onde os trabalhadores são destacados organicamente para o Estado ou para outra entidade pública mas também os setores onde os trabalhadores exercem a sua atividade por conta de uma entidade privada que assume, sob o controlo das autoridades públicas, uma missão de interesse geral que se enquadra nas funções essenciais do Estado.
- 57 A este respeito, cabe, além disso, salientar que o artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 apenas menciona as atividades das forças armadas, da polícia e dos serviços de proteção civil a título exemplificativo.
- 58 Tendo em conta as diferenças suscetíveis de existir, entre um Estado-Membro e outro, na organização concreta das missões de interesse geral compreendidas nas funções essenciais do Estado, uma tal interpretação funcional do conceito de «função pública» é, além disso, justificada pela necessidade de assegurar uma aplicação uniforme da Diretiva 89/391 nesses Estados (v., neste sentido, Acórdão de 18 de julho de 2013, Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523, n.º 24).
- 59 A exceção prevista no artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 é assim aplicável, de igual modo, aos trabalhadores que exercem atividades específicas idênticas ao serviço da coletividade, independentemente de o seu empregador ser uma autoridade pública ou uma entidade privada encarregada de uma missão de interesse geral compreendida nas funções essenciais do Estado.
- 60 Resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que, na Roménia, os pais de acolhimento podem ser empregados tanto por uma autoridade pública encarregada, nomeadamente, da proteção de menores como por um organismo privado que atua sob o seu controlo. No caso em apreço, os pais de acolhimento recorrentes no processo principal são todos empregados por uma autoridade pública. No âmbito dessa relação laboral, estes têm por missão assegurar o desenvolvimento harmonioso dos menores acolhidos, assegurar a integração na sua própria família e preparar a reintegração desses menores na sua família de origem ou a sua integração numa família adotiva.
- 61 Por conseguinte, a sua atividade contribui para a proteção de menores, que constitui uma missão de interesse geral que se enquadra nas funções essenciais do Estado.
- 62 Além disso, a especificidade desta atividade em relação a outras atividades relacionadas com a proteção de menores resulta do facto de a mesma visar integrar o menor confiado a pais de acolhimento, de forma contínua e por um longo período, no lar e na família destes.
- 63 Daqui se conclui que essa atividade deve ser considerada incluída nas atividades específicas referidas no artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391.

- 64 Em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça já declarou que faz parte de uma série de particularidades inerentes a estas atividades específicas que justificam, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391, uma exceção às regras em matéria de proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores o facto de não se prestarem, por natureza, a uma planificação do tempo de trabalho (Acórdão de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o., C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 55).
- 65 O artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 permite assim preservar a eficácia das atividades específicas da função pública, cuja continuidade é indispensável para assegurar o exercício efetivo das funções essenciais do Estado (v., neste sentido, Despacho de 14 de julho de 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, n.º 50).
- 66 Esta exigência de continuidade deve ser apreciada tendo em conta a natureza específica da atividade em causa.
- 67 Como o Tribunal de Justiça sublinhou, a exigência de continuidade dos serviços ativos no âmbito da saúde, da segurança e da ordem públicas não obsta a que, quando ocorram em condições normais, as atividades desses serviços possam ser organizadas, incluindo quanto aos horários de trabalho dos seus empregados, pelo que a exceção prevista no artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391 só é aplicável a esses serviços em circunstâncias de gravidade e amplitude excecionais (v., designadamente, neste sentido, Acórdãos de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o., C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.ºs 55 e 57, e de 12 de janeiro de 2006, Comissão/Espanha, C-132/04, não publicado, EU:C:2006:18, n.º 26).
- 68 Contudo, esta jurisprudência não pode ser interpretada no sentido de excluir que certas atividades específicas da função pública apresentem, mesmo quando sejam exercidas em condições normais, características de tal modo específicas que a sua natureza se oponha, de forma vinculativa, a uma planificação do tempo de trabalho que respeite as exigências impostas pela Diretiva 2003/88.
- 69 É à luz destes elementos que há que determinar se a atividade de pais de acolhimento, em causa no processo principal, apresenta determinadas especificidades que lhe são inerentes, que justificam que lhe possa ser aplicada a exceção que decorre da leitura conjugada do artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2003/88 e do artigo 2.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Diretiva 89/391.
- 70 A este respeito, resulta da decisão de reenvio que, com exceção dos períodos como aqueles em que o menor acolhido se encontra na escola, os pais de acolhimento exercem, por força da legislação nacional em causa no processo principal, a sua atividade de forma contínua, incluindo durante os dias de descanso semanal, os dias feriados ou os dias não úteis, bem como durante as suas férias anuais, salvo se a Direção-Geral os autorizar a separar-se desse menor, durante as referidas férias anuais. Assim, as autoridades romenas conceberam a função de pais de acolhimento de maneira a que o menor confiado a esses pais de acolhimento esteja integrado, de forma contínua e durante um longo período, no lar e na família destes. Esta integração destina-se a permitir ao menor evoluir, o tempo que for necessário, num quadro afetivo e educativo propício a um desenvolvimento harmonioso.
- 71 A integração, contínua e durante um longo período, no seio do lar e da família dos pais de acolhimento, de menores que, devido à sua difícil situação familiar, apresentam uma particular vulnerabilidade constitui uma medida adequada para preservar o interesse superior da criança, tal como consagrado no artigo 24.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- 72 Nestas condições, o facto de terem de conceder, com regularidade, aos pais de acolhimento o direito de se separar do menor acolhido após um determinado número de horas de trabalho ou durante períodos de tempo que, como os dias de descanso semanal ou anual, são geralmente associados aos momentos propícios ao desenvolvimento da vida familiar iria diretamente contra o objetivo prosseguido pelas autoridades romenas de integrar o menor confiado aos pais de acolhimento, de forma contínua e durante um longo período, no lar e na família destes.

- 73 Neste contexto, importa ainda salientar que, contrariamente ao que sustenta a Comissão, a instituição de um sistema de rotação entre os pais de acolhimento ou o recurso a pais de acolhimento de substituição, a que os menores acolhidos seriam confiados nos dias de férias reconhecidos aos pais de acolhimento que os têm principalmente a cargo, prejudicaria um aspeto essencial do sistema de acolhimento instituído pelas autoridades romenas, a saber, a manutenção contínua e por um longo período de uma relação privilegiada entre o menor acolhido e os pais de acolhimento, caracterizado pela integração desse menor no lar e na família dos pais de acolhimento.
- 74 Por conseguinte, limitar as horas de trabalho semanal dos pais de acolhimento, nos termos do artigo 6.º da Diretiva 2003/88, e obrigar o empregador a conceder-lhes, em conformidade com os artigos 5.º e 7.º desta diretiva, o benefício de dias de descanso semanal ou anual, durante os quais estariam dispensados de exercer a sua atividade e, portanto, de se ocupar do menor acolhido, não é compatível com as particularidades inerentes a essa atividade, que exigem que os pais de acolhimento acolham na sua casa e na sua família, de forma contínua e durante um longo período, o menor a seu cargo.
- 75 Ora, se, por força do artigo 17.º da Diretiva 2003/88, é possível derrogar, em determinadas condições, o artigo 5.º desta diretiva, relativo ao descanso semanal, e o artigo 6.º da mesma, relativo à duração máxima semanal de trabalho, o mesmo não acontece no que diz respeito ao direito a férias anuais, tal como estabelecido no artigo 7.º da referida diretiva.
- 76 Daqui resulta que as particularidades inerentes à atividade de pais de acolhimento em causa no processo principal devem ser consideradas no sentido de que se opõem de forma vinculativa à aplicação da Diretiva 2003/88 aos referidos pais de acolhimento.
- 77 A este respeito, importa ainda salientar que a obrigação de integração permanente do menor no seio do lar e da família dos pais de acolhimento que constitui a característica essencial da atividade de pais de acolhimento, como a que está em causa no processo principal, distingue esta atividade da dos «pais substitutos» em causa no processo que deu origem ao Acórdão de 26 de julho de 2017, Hälvä e o. (C-175/16, EU:C:2017:617). Com efeito, estes últimos não estavam sujeitos a essa obrigação, e o seu tempo de trabalho foi amplamente predeterminado por contratos de trabalho que os uniam ao seu empregador, dado que, por um lado, o número de períodos de trabalho de 24 horas que deviam prestar anualmente era estabelecido contratualmente e que, por outro, o referido empregador elaborava antecipadamente listas que indicavam, em intervalos regulares, os períodos de 24 horas durante os quais os pais substitutos estavam encarregados da gestão de uma casa de crianças (Acórdão de 26 de julho de 2017, Hälvä e o., C-175/16, EU:C:2017:617, n.º 33).
- 78 Em quarto lugar, há que recordar que, mesmo quando, devido às particularidades que lhes são inerentes, determinadas atividades específicas da função pública são excluídas do âmbito de aplicação da Diretiva 2003/88, o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 89/391 exige ainda que as autoridades competentes assegurem a segurança e a saúde do trabalhador «na medida do possível» (Despacho de 14 de julho de 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04, EU:C:2005:467, n.º 56).
- 79 A este respeito, deve salientar-se que, em conformidade com o artigo 122.º, n.º 3, alínea c), da Lei n.º 272/2004, o contrato celebrado entre os pais de acolhimento e a autoridade pública ou organismo privado habilitado deve permitir aos pais de acolhimento disporem de «tempo livre». Daqui resulta que existem períodos durante os quais os pais de acolhimento não são obrigados a tratar ativamente do menor que lhes foi confiado, por exemplo, quando este está na escola, o que lhes permite gerir estes períodos de tempo sem grandes constrangimentos.
- 80 Além disso, os pais de acolhimento não são obrigados a permanecer no seu domicílio, mas são livres de se deslocarem, nomeadamente por motivos de lazer, em princípio, desde que o menor acolhido os acompanhe.

- 81 Além disso, resulta do artigo 122.º, n.º 3, alínea d), da Lei n.º 272/2004 e do artigo 10.º, n.º 1, alínea f), do Decreto do Governo n.º 679/2003 que os pais de acolhimento podem solicitar à autoridade competente o direito de se separar do menor durante certos períodos do ano. A este respeito, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça e das informações prestadas na audiência pelo Governo romeno que essa autorização deve ser dada na medida em que a autoridade competente considere que esta não prejudica a boa realização da missão confiada aos pais de acolhimento.
- 82 Resulta do que precede que as autoridades romenas zelaram, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 89/391, para que, no que respeita à organização do respetivo tempo de trabalho, a segurança e a saúde dos pais de acolhimento sejam asseguradas na medida do possível.
- 83 Há ainda que acrescentar que as limitações ao direito, reconhecido a todo o trabalhador pelo artigo 31.º, n.º 2, da Carta, a períodos de descanso diário e semanal e a um período anual de férias remuneradas possam ser previstas no respeito das condições estritas enunciadas no artigo 52.º, n.º 1, desta, designadamente, do conteúdo essencial do referido direito (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de novembro de 2018, Bauer e Willmeroth, C-569/16 e C-570/16, EU:C:2018:871, n.º 59, e de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften, C-684/16, EU:C:2018:874, n.º 54).
- 84 No caso em apreço, como salientado no n.º 79 do presente acórdão, o artigo 122.º, n.º 3, alínea c), da Lei n.º 272/2004 exige que o contrato celebrado entre os pais de acolhimento e o seu empregador contenha elementos relativos à planificação do tempo livre dos pais de acolhimento. Essa planificação deve ter em conta, nomeadamente, a ocupação do tempo do menor.
- 85 Por outro lado, resulta das disposições mencionadas no n.º 81 do presente acórdão que a legislação nacional em causa no processo principal reconhece aos pais de acolhimento um direito a férias anuais remuneradas, mas subordina o seu direito de gozar essas férias sem o menor que lhes foi confiado a uma autorização do empregador, que deve respeitar a boa realização da missão de proteção do menor em causa.
- 86 As limitações legais assim introduzidas no direito dos pais de acolhimento a períodos de descanso diário e semanal e a férias anuais remuneradas respeitam o conteúdo essencial desse direito. Por outro lado, parecem ser necessárias à realização do objetivo de interesse geral reconhecido pela União, que é a preservação do superior interesse da criança, consagrado no artigo 24.º da Carta, tal como concebido pela legislação romena, e ao qual corresponde a obrigação, para os pais de acolhimento, de garantir de forma continuada a integração do menor acolhido no seu lar e na sua família, bem como o desenvolvimento harmonioso e os cuidados do menor.
- 87 Essas limitações devem respeitar, consequentemente, os requisitos estabelecidos no artigo 52.º, n.º 1, da Carta.
- 88 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva 2003/88, lido em conjugação com o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 89/391, deve ser interpretado no sentido de que não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/88 a atividade dos pais de acolhimento que consiste, no âmbito de uma relação de trabalho com uma autoridade pública, em acolher e integrar um menor no seu lar e assegurar, de modo contínuo, o desenvolvimento harmonioso e a educação desse menor.

Quanto à segunda a sétima questões

- 89 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que responder à segunda a sétima questões.

Quanto às despesas

- ⁹⁰ Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

O artigo 1.º, n.º 3, 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, lido em conjugação com o artigo 2.º, n.º 2, da 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, deve ser interpretado no sentido de que não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2003/88 a atividade dos pais de acolhimento que consiste, no âmbito de uma relação de trabalho com uma autoridade pública, em acolher e integrar um menor no seu lar e assegurar, de modo contínuo, o desenvolvimento harmonioso e a educação desse menor.

Assinaturas