COMISSÃO EUROPEIA

CONSULTA PÚBLICA SOBRE A REVISÃO DA DIRETIVA «TEMPO DE TRABALHO»

CONTEXTO GERAL

A organização e a regulamentação do tempo de trabalho no setor público e no setor privado têm um considerável impacto social, económico e político. Ao nível da UE, a Diretiva 2003/88/CE (Diretiva Tempo de Trabalho)[1] visa estabelecer normas mínimas comuns a todos os Estados-Membros, com o intuito de proteger os trabalhadores contra os riscos para a saúde e a segurança associados a horários de trabalho excessivos ou inadequados e com tempos insuficientes de descanso e recuperação do trabalho. O artigo 31.º, n. 2, da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia estipula o seguinte: «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.»

Nos últimos vinte anos, verificaram-se profundas mudanças no mundo do trabalho e na economia, as quais tiveram um impacto evidente em muitos aspetos da organização do tempo de trabalho. Tendo em conta esses desenvolvimentos, é necessário refletir sobre o tipo de legislação em matéria de tempo de trabalho de que a UE precisa para enfrentar os desafios atuais e futuros da primeira parte do século XXI, desafios esses que são sociais, económicos, tecnológicos e demográficos.

Consequentemente, a Comissão lançou um processo de revisão da Diretiva Tempo de Trabalho. O objetivo deste exercício consiste em analisar que alterações ao atual quadro jurídico poderiam eventualmente ser necessárias para definir normas relativas ao tempo de trabalho que melhor respondam às necessidades dos trabalhadores, das empresas, dos serviços públicos e dos consumidores em toda a UE.

Âmbito e importância da regulamentação do tempo de trabalho na UE

A Diretiva Tempo de Trabalho foi adotada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho nos termos do artigo 137.º, n.º 2, do Tratado CE (atual artigo 153.º do TFUE), que prevê a adoção de medidas comunitárias para melhorar o ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores.

[1] 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 L 299 de 18.11.2003, p. 9).

A diretiva é aplicável a todos os setores de atividade, privados e públicos, incluindo os cuidados de saúde e os serviços de emergência.

A diretiva não se aplica aos trabalhadores independentes. A aplicabilidade da diretiva aos voluntários pode variar de um Estado-Membro para outro, uma vez que depende de estes poderem ser considerados «trabalhadores» de acordo com a definição deste conceito específico da legislação da UE[2] e à luz das respetivas modalidades de trabalho ao abrigo da legislação e das práticas nacionais aplicáveis, bem como das circunstâncias factuais.

A atual Diretiva Tempo de Trabalho codifica duas diretivas anteriores, a mais importante das quais foi adotada em 1993, com base numa proposta apresentada pela Comissão em 1990[3][4].

A diretiva define requisitos mínimos comuns para os trabalhadores de todos os Estados-Membros, que incluem:

- pausas para descanso diárias e semanais para os trabalhadores (normalmente, 11 horas consecutivas de descanso diário e 24-35 horas ininterruptas de descanso semanal)
- um período de pausa durante o tempo de trabalho (no caso de o período de trabalho diário ser superior a seis horas)
- limites ao horário de trabalho dos trabalhadores (que não deve exceder uma média de 48 horas semanais, incluindo horas extraordinárias)
- férias anuais remuneradas para os trabalhadores (pelo menos 4 semanas por ano)
- Proteção adicional para os trabalhadores noturnos[5]*:*

  - *O tempo de trabalho normal não deve exceder 8 horas (em média) por período de 24 horas;*

2 Ver Tribunal de Justiça, processo C-428/09, Colet., p. I- 09961, *Union syndicale Solidaires Isère contra Premier ministre e outros*.

[3] Proposta de Diretiva do Conselho relativa a determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, COM(90) 317 de 20.9.1990.

[4] Os médicos em formação foram excluídos do âmbito de aplicação da diretiva de 1993, mas voltaram a ser abrangidos pelo seu âmbito de aplicação com a adoção da Diretiva 2000/34/CE. Por conseguinte, os Estados-Membros foram obrigados a garantir que as regras da diretiva eram aplicáveis aos médicos em formação, com efeitos a partir de 1 de agosto de 2004. A única exceção a este prazo dizia respeito ao limite de 48 horas ao número médio de horas trabalhadas por semana previsto pela diretiva: uma vez que os horários de trabalho longos constituíam nessa altura uma característica própria dos programas de formação dos médicos em muitos Estados-Membros, a diretiva de 2000 permitiu regimes transitórios alargados para a aplicação gradual dos limites ao tempo de trabalho a médicos em formação, no período compreendido entre agosto de 2004 e julho 2009. Três Estados-Membros (UK, NL, HU) fizeram uso até 31 de julho de 2011 de um instrumento para permitir um horário de trabalho ligeiramente alargado (no máximo 52 horas por semana) . Desde 1 de agosto de 2011, o limite de 48 horas ao tempo de trabalho semanal médio é aplicável aos médicos em formação em todos os Estados-Membros.

[5] É considerado «trabalhador noturno» aquele que exerce trabalho noturno nos termos em que este é definido pelo Estado-Membro. Aplicam-se várias derrogações. Ver SEC (2010) 1611, capítulo sobre «trabalho noturno».

- *O tempo de trabalho não pode exceder 8 horas por cada período de 24 horas, se o trabalho comportar certos riscos ou implicar uma tensão física ou mental significativa;*
- *Direito de todos os trabalhadores noturnos a beneficiarem de um exame médico gratuito destinado a avaliar o seu estado de saúde antes da respetiva colocação e, em seguida, a intervalos regulares;*
- *Direito de transferência, «na medida do possível» para um trabalho diurno, em caso de problemas de saúde relacionados com o trabalho noturno;*
- *Medidas para exigir que as entidades patronais que recorrem regularmente ao trabalho noturno notifiquem as autoridades competentes, se estas o solicitarem.*

A diretiva não contém disposições em matéria de remuneração (exceto o direito a quatro semanas de férias anuais pagas).

As disposições da diretiva são assaz pormenorizadas, em linha com o respetivo objetivo de proteção da saúde e segurança dos trabalhadores. Contudo, a diretiva prevê uma certa flexibilidade, a fim de ter em conta as diferenças entre as regras nacionais em matéria de tempo de trabalho ou as exigências específicas de determinadas atividades ou profissões:

- Os Estados-Membros podem adaptar as regras da UE à respetiva realidade nacional (por exemplo, a duração máxima da semana de trabalho é, em muitos países, inferior às 48 horas);
- A margem de manobra é significativa no que respeita a modelos de trabalho flexíveis através da negociação coletiva (por exemplo, a anualização do tempo de trabalho);
- Existem muitas derrogações e exceções às disposições gerais (por exemplo, sobre o tempo de descanso compensatório ou a opção individual de não cumprimento da regra das 48 horas— «opt-out»).

O Tribunal de Justiça considerou que as disposições da diretiva relativas ao tempo de trabalho máximo, às férias anuais pagas e aos períodos mínimos de descanso «constituem princípios do direito social comunitário que revestem especial importância e de que deve beneficiar cada trabalhador»[6].

Vários acórdãos do Tribunal de Justiça são de particular importância para a organização do tempo de trabalho nos serviços públicos de saúde/cuidados de saúde:

[6] Ver processo C-19/04, *Dellas* [2005] TJE-I-10253, pontos 40-41 e 49, e a jurisprudência citada nessa passagem; quanto às férias anuais remuneradas, ver processo C-124/05, FNV, ponto 28.

(i) No que diz respeito ao tratamento do «tempo de permanência»: o Tribunal considerou, nos acórdãos *SIMAP* (3 de outubro de 2000), *Jaeger* (9 de setembro de 2003) e *Dellas* (1 de dezembro de 2005), que todo o tempo de permanência em que o trabalhador está obrigado a permanecer num local designado pela entidade patronal deve ser incluído no cálculo dos limites do tempo de trabalho ao abrigo da diretiva e não pode contar para os tempos de descanso mínimos. Para os trabalhadores, isto significa que os períodos de permanência devem ser integralmente tidos em conta no cálculo dos seus direitos a períodos de descanso e à duração máxima do trabalho semanal. Para os empregadores, significa que, ao organizar e planear o tempo de trabalho dentro dos limites da diretiva, têm de contabilizar inteiramente os períodos de permanência dos seus trabalhadores como tempo de trabalho.

(ii) Quanto ao tratamento do «tempo de prevenção» : o Tribunal também considerou, no acórdão *SIMAP*, que o «tempo de prevenção», quando um trabalhador está disponível para prestar serviços se for chamado mas não tem a obrigação de estar presente no local de trabalho e pode (por exemplo) permanecer em casa ou noutro local de sua escolha, não tem de ser contado integralmente como tempo de trabalho ao abrigo da diretiva: nesses casos, apenas o tempo passado a responder a uma chamada recebida é contado como tempo de trabalho.

(iii) No que se refere ao tempo de *«descanso compensatório»*. Ao abrigo da diretiva, os períodos mínimos de descanso diário e semanal podem ser adiados, no todo ou em parte, mas apenas na condição de as horas de descanso não gozadas serem posteriormente recuperadas na totalidade. No entanto, a diretiva não especifica dentro de que prazo essa recuperação deve acontecer. O TJUE estabeleceu, no acórdão *Jaeger*, que este «período equivalente de descanso compensatório» tem de se seguir imediatamente ao turno prolongado em causa. Para os trabalhadores, isto significa que têm direito a um período de descanso imediatamente após o termo do período de trabalho prolongado, de modo a poderem recuperar do trabalho realizado e a ficarem aptos para o trabalho futuro. Para os empregadores, significa que têm de conceder aos trabalhadores que efetuaram um período de trabalho prolongado o descanso compensatório equivalente imediatamente a seguir a esse período de trabalho, o que tem consequências para a organização e o planeamento da sua força de trabalho.

Alguns Estados-Membros, no período que se seguiu aos acórdãos *SIMAP* e *Jaeger*, introduziram disposições legislativas prevendo a utilização do «opt-out»[7] para as atividades que exijam uma

[7] O «opt-out» é uma derrogação contida no artigo 22.º, n.º 1, da Diretiva «Tempo de Trabalho», segundo a qual um Estado-Membro pode decidir autorizar uma entidade patronal a solicitar o acordo do trabalhador para que trabalhe voluntariamente um número de horas que exceda o limite estabelecido pela diretiva (48 horas por semana). Para mais informações, ver o documento SEC (2010) 1611, capítulo 5.

disponibilidade de 24 horas e em que o tempo de permanência é uma característica particular — muitas vezes no caso específico dos serviços públicos de saúde e/ou de cuidados de saúde. Qualquer derrogação deve respeitar e ser executada em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais[8].

Os Estados-Membros transpuseram a diretiva de forma muito diferente. Em certos Estados-Membros, as normas relativas ao tempo de trabalho em toda a economia são normalmente fixadas por convenções coletivas, que variam em função do setor de atividade. Noutros, a legislação estabelece regras de base, mas as convenções coletivas são também muito importantes em vários setores. Em alguns Estados-Membros, as regras específicas em matéria de tempo de trabalho são fixadas pela legislação setorial, nomeadamente para o setor dos serviços públicos de saúde. Assim é em especial para o setor público, no qual a legislação setorial ou subsetorial específica pode ser muito vasta e complexa.

A alteração legislativa proposta para 2004-2009

No período 2004-2009, realizaram-se debates aprofundados no Conselho e no Parlamento relativos a uma proposta legislativa da Comissão que teria introduzido um certo número de alterações na Diretiva «Tempo de Trabalho».

A proposta apresentada pela Comissão baseava-se num exame e em consultas que incidiram sobre quatro problemas específicos não resolvidos pela legislação em vigor ou pela jurisprudência. Duas das principais questões (o «opt-out» e o período de referência para o cálculo dos limites do tempo de trabalho) eram questões para as quais a própria diretiva exigia uma revisão na década subsequente à sua adoção. As outras duas questões (o tratamento dos períodos de permanência e o calendário para o gozo dos períodos de descanso compensatório) eram aquelas em relação às quais a Comissão tinha recebido inúmeros pedidos para clarificar a aplicação da diretiva na sequência da interpretação do Tribunal de Justiça nos acórdãos *SIMAP* e *Jaeger*.

Em especial, a proposta original visava:

(i) Abolir progressivamente o «opt-out» individual da regra das 48 horas ou submetê-lo a condições adicionais de proteção e a uma cláusula de revisão rigorosa;

[8] O artigo 52.º da Carta prevê que qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta deve respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades e que essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.

(ii) Tratar o tempo de permanência de forma diferente do tempo normal de trabalho, distinguindo entre períodos ativos e inativos no local de trabalho;

(iii) Permitir uma maior flexibilidade na programação do descanso compensatório (a ser gozado num «prazo razoável»);

(iv) Permitir que o período de referência para o cálculo médio do tempo de trabalho semanal fosse alargado a um máximo de 12 meses por via legislativa (e não apenas por via de convenção coletiva, como na atual diretiva).

Os debates entre as duas instituições sobre essa proposta falharam na fase de conciliação, em 2009.

A revisão atual da diretiva

Em 2009, o Presidente da Comissão Europeia anunciou que a Comissão iria apresentar uma nova proposta de alteração da Diretiva Tempo de Trabalho, na sequência de uma consulta em duas fases dos parceiros sociais nos termos do artigo 154.º do TFUE e de uma avaliação de impacto exaustiva.

A Comissão lançou um documento sobre a primeira fase da consulta dos parceiros sociais europeus em março de 2010[9], o qual forneceu uma panorâmica clara dos principais conceitos relevantes para a revisão e das respetivas implicações jurídicas (por exemplo, tempo de permanência, tempo de prevenção, descanso compensatório, trabalhadores autónomos, aplicação por contrato ou por trabalhador, «opt-out»). O referido documento inquiria se os parceiros sociais consideravam que havia necessidade de mudança e, em caso afirmativo, qual deveria ser o respetivo âmbito.

A comunicação que lançou a segunda fase de consulta dos parceiros sociais europeus, em dezembro de 2010[10], resumiu as respostas recebidas dos parceiros sociais europeus e concluiu que havia de facto necessidade de mudança. Dava conta ainda de um conjunto de temas, em relação aos quais alguns ou todos os parceiros sociais queriam ver mudanças, e apresentava opções possíveis para cada um desses temas.

Paralelamente ao processo de consulta, a Comissão deu também já início aos trabalhos de avaliação do impacto da atual regulamentação e de busca de possíveis alterações à mesma. No âmbito da segunda fase de consultas, a Comissão publicou e colocou à disposição dos parceiros sociais europeus alguns estudos de avaliação e relatórios com incidência nos aspetos jurídicos e socioeconómicos:

[9] COM(2010) 106 final de 24.3.2010.
[10] COM (2010) 801 e SEC (2010) 1610 de 21.12.2010.

- *um relatório pormenorizado dos serviços da Comissão sobre a implementação legal da atual diretiva*[11], *publicado em 2010 e que define os requisitos da diretiva tal como interpretados pelos acórdãos do Tribunal de Justiça até ao final de 2010, para cada um dos temas essenciais da diretiva e que dá contade forma circunstanciada da transposição da diretiva pelos Estados-Membros,*

- *um estudo por peritos externos sobre o impacto económico e social da existência de regras em matéria de tempo de trabalho (que incluía capítulos específicos sobre o impacto real nos serviços públicos de saúde e cuidados de saúde nos Estados-Membros dos acórdãos SIMAP-Jaeger, bem como sobre a utilização do «opt-out»)* ,[12]

- *vários outros estudos sobre diferentes aspetos da organização do tempo de trabalho na UE, publicados pela Comissão, pela Eurofound e por outras organizações* .

Em maio de 2011, em resposta à segunda fase de consultas, os principais parceiros sociais intersetoriais (BusinessEurope, CES, CEEP e UEAPME) manifestaram interesse em negociar entre si uma revisão da diretiva, com o objetivo de chegar a um acordo que pudesse ser implementado por uma diretiva do Conselho nos termos do artigo 155.º do TFUE. As negociações foram formalmente lançadas por uma carta conjunta dirigida ao Comissário László Andor, em 14 de novembro de 2011. Assim, ciente da necessidade de respeitar a autonomia das negociações dos parceiros sociais, a Comissão suspendeu o seu trabalho de avaliação de impacto.

No entanto, após uma série de reuniões realizadas a partir de dezembro de 2011, os parceiros sociais anunciaram o bloqueio das conversações em dezembro de 2012. Após contactos exploratórios e reuniões com os principais negociadores, o Comissário László Andor concluiu, em fevereiro de 2013, que as negociações estavam definitivamente encerradas.

Incumbe, por conseguinte, à Comissão prosseguir a revisão da Diretiva «Tempo de Trabalho». A Comissão pretende concluir os seus trabalhos preparatórios com uma avaliação do impacto de um conjunto de opções possíveis para a revisão. A presente consulta pública visa contribuir para esse exercício de revisão e avaliação de impacto.

[11] COM (2010) 802 e SEC (2010) 1611 de 21.12.2010.

[12] *Study to support an impact assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organisation*, Deloitte, 2010.