

PARECER N.º 49/AMT/2023

Objeto: Pedido de Parecer sobre a transposição da *Diretiva 2014/112/UE do Conselho de 19 de dezembro de 2014 que aplica o Acordo Europeu relativo a aspetos específicos da organização do tempo de trabalho no setor do transporte por vias navegáveis interiores, celebrado pela União Europeia dos Transportes por Vias Navegáveis Interiores (EBU), a Organização Europeia de Transportadores Fluviais (ESO) e a Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes (ETF).*

Destinatário: Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social)

PARECER N.º 49/AMT/2023

I) INTRODUÇÃO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) emite o presente parecer, na sequência do solicitado pela Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT), sobre a **Proposta de Lei de transposição da Diretiva 2014/112/UE do Conselho de 19 de dezembro de 2014 que aplica o Acordo Europeu relativo a aspetos específicos da organização do tempo de trabalho no setor do transporte por vias navegáveis interiores, celebrado pela União Europeia dos Transportes por Vias Navegáveis Interiores (EBU), a Organização Europeia de Transportadores Fluviais (ESO) e a Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes (ETF)**, doravante designada por Diretiva 2014/112/UE.

II) ENQUADRAMENTO

2. A iniciativa legislativa em apreciação foi elaborada pela DGERT, no quadro das atribuições que a lei lhe confere, designadamente, a *preparação de medidas de política, legislação e regulamentação relativas a condições de trabalho, incluindo a segurança e saúde no trabalho*.
3. A proposta de lei visa transpor a Diretiva 2014/112/UE a qual aplica o Acordo Europeu, constante do anexo à diretiva, relativo a aspetos específicos da organização do tempo de trabalho no sector do transporte por vias navegáveis interiores, celebrado em 15 de fevereiro de 2012 pela União Europeia dos Transportes por Vias Navegáveis Interiores (EBU), a Organização Europeia de Transportadores Fluviais (ESO) e a Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes (ETF).
4. O tempo de trabalho dos trabalhadores móveis do setor do transporte por vias navegáveis interiores na União Europeia (EU), tem vindo a ser regulamentado pela 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, que estabelece

normas mínimas comuns em matéria de organização do tempo de trabalho no que respeita aos períodos de descanso diário e semanal, aos limites ao tempo de trabalho semanal, às férias anuais e ao trabalho noturno, no interesse da saúde e da segurança dos trabalhadores.

5. O artigo 14.º dessa diretiva possibilita que outros instrumentos da UE estabeleçam requisitos mais específicos em matéria de organização do tempo de trabalho para determinadas profissões ou atividades.
6. A Diretiva 2014/112/EU, que a proposta de lei visa transpor, estabelece esses requisitos específicos para os trabalhadores móveis do setor do transporte por vias navegáveis interiores, em sintonia com as características próprias deste setor, para além de prever um número mínimo de horas de descanso diário e semanal e um número máximo de horas de trabalho noturno, de forma a atender às condições de trabalho e às características específicas do transporte em vias navegáveis interiores.
7. O acordo é válido tanto para o pessoal de navegação (tripulação) como para os restantes trabalhadores a bordo, abrange o transporte de passageiros e de mercadorias em vias de navegação interior, incluindo o transporte turístico.
8. A Diretiva 204/112/EU acautela, de forma clara e objetiva, o nível geral de proteção dos trabalhadores nos domínios por ela abrangidos, ao não possibilitar a redução desse nível, possibilitando até aos Estados-Membros *manter ou introduzir disposições mais favoráveis*, tal como expresso nos considerandos 11, 12 e 13 da diretiva e na cláusula 17 do seu anexo.
9. Importa ainda sublinhar que segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia¹ a inexistência, num determinado Estado-Membro, de uma atividade referida numa diretiva não liberta, o Estado-Membro em causa, da sua obrigação de adotar medidas legislativas ou regulamentares a fim de assegurar uma transposição adequada de todas as disposições dessa diretiva e ainda segundo a jurisprudência, a transposição de uma diretiva só não se impõe quando, por razões geográficas, não tem objeto.
10. Resumidamente, a Diretiva 204/112/UE aplica-se ao pessoal de navegação (tripulação), bem como aos restantes trabalhadores a bordo, das embarcações de passageiros e de

¹ Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de janeiro de 2010 no processo C-343/08, Comissão/República Checa

carga que efetuem viagens em vias de navegação interior, incluindo o transporte turístico, e persegue os seguintes principais objetivos:

- Estabelecer disposições específicas no que se refere à organização do tempo de trabalho a bordo (tempos de trabalho/descanso e respetivos registos, duração do trabalho noturno), na proteção de menores, nas férias, na resposta a situações de emergência e nos exames médicos, disposições, que no seu conjunto, visam garantir um elevado nível de proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores a bordo das embarcações em vias de navegação interior;
 - A diretiva não pode, em caso algum, servir de justificação para uma redução do nível geral de proteção dos trabalhadores, nos domínios por ela abrangidos, e não prejudica a aplicação de disposições, nacionais ou internacionais, que se mostrem mais favoráveis aos trabalhadores ou que assegurem maior proteção em matéria de segurança e saúde;
 - Promover condições de base similares no mercado de trabalho do setor em causa para impedir a concorrência desleal, decorrente das disparidades em matéria da legislação que rege a organização do tempo de trabalho.
11. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do consignado no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
12. A sua emissão fundamenta-se, assim, no artigo 9.º dos Estatutos, relativo à cooperação com outras entidades.

III) ANÁLISE

13. A UE comprometeu-se a prosseguir o objetivo de fazer a transição para meios de transporte menos consumidores de energia, mais limpos e mais seguros.
14. Juntamente com o transporte ferroviário e o transporte marítimo de curta distância, o transporte por vias navegáveis interiores pode contribuir consideravelmente para a sustentabilidade do sistema de transportes.

15. No relatório intercalar sobre a execução do programa de ação europeu integrado para o transporte por vias navegáveis interiores (NAIADES), a Comissão recordou a importância do diálogo social neste setor e reconheceu as negociações dos parceiros sociais sobre o tempo de trabalho como uma das principais componentes do capítulo «empregos e competências» do programa NAIADDES.
16. Em setembro de 2013, a Comissão Europeia adotou o Pacote NAIADDES II, que abrange o período de 2014-2020, o qual inclui uma comunicação que estabelece um programa de ação nos seguintes domínios: infraestrutura de qualidade; qualidade pela inovação; bom funcionamento do mercado; qualidade ambiental pela redução das emissões; integração da navegação interior na cadeia logística multimodal; trabalhadores qualificados e emprego de qualidade.
17. Além disso, a melhoria da qualidade do trabalho e das condições laborais e, em especial, a revisão da legislação existente e a previsão de um quadro normativo europeu mais inteligente a favor do emprego e da saúde e segurança no trabalho, constituem ações fundamentais no contexto da *«Agenda para Novas Competências e Empregos: Um contributo europeu para o pleno emprego»*.
18. A Diretiva 204/112/UE ao contribuir para uma concorrência justa e em condições equitativas, no setor do transporte por vias navegáveis interiores, está em linha com o objetivo do Livro Branco de 2011 sobre os transportes - criação de um verdadeiro espaço único europeu dos transportes, com a eliminação das barreiras entre os sistemas nacionais.
19. Em especial, o documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o Livro Branco especifica que: *Os parceiros sociais estão a trabalhar na formulação de recomendações tendentes a melhorar as condições de trabalho e de vida a bordo dos navios, em relação à organização específica do tempo de trabalho, aos perfis profissionais da UE e às prescrições em matéria de lotação, e ao estabelecimento de normas mínimas de ensino e formação, bem como na elaboração de recomendações contra o dumping social e a concorrência desleal no setor do transporte fluvial.*
20. A contribuição do setor do transporte por via navegável interior para os objetivos políticos da UE é por vezes dificultada por situações de concorrência desleal motivadas por divergências acentuadas entre as normas relativas ao tempo de trabalho em

diferentes Estados-Membros, sendo como tal necessário estabelecer normas mínimas, a nível da EU, em matéria de tempo de trabalho no setor.

21. Com o propósito de ultrapassar estas dificuldades, a Comissão Europeia adotou, em 7 de julho de 2014, uma proposta de diretiva cujo objetivo geral é melhorar a situação socioeconómica do setor do transporte por vias navegáveis interiores, melhorando as condições de trabalho para os trabalhadores móveis, consagrada no artigo 153.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), ao mesmo tempo que se promovem condições mais equitativas e favoráveis para os operadores.
22. O Conselho, em 11 de dezembro de 2014, chegou a acordo sobre a proposta da Comissão Europeia, tendo aprovado, em 19 de dezembro de 2014, a Diretiva 2014/112/UE, do Conselho, que aplica o Acordo Europeu relativo a aspetos específicos da organização do tempo de trabalho no setor do transporte por vias navegáveis interiores, celebrado pela União Europeia dos Transportes por Vias Navegáveis Interiores (EBU), a Organização Europeia de Transportadores Fluviais (ESO) e a Federação Europeia dos Trabalhadores dos Transportes (ETF).

III.1. ALINHAMENTO COM AS POLÍTICAS PÚBLICAS

23. Nos últimos anos, o Governo tem incentivado o desenvolvimento das vias navegáveis dos rios Douro, Tejo e Guadiana, atentas as potencialidades para o transporte fluvio-marítimo de mercadorias, que, como referido, apresenta grandes vantagens económicas e ambientais, bem como para a navegação turística e comercial.
24. A Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2017², de 24 de novembro, preconiza, precisamente, a promoção e o incentivo à intermodalidade marítima, fluvial e terrestre, com a aposta em projetos que apresentam como base fundamental a sustentabilidade ambiental e eficiência logística, visando a redução de emissões de gases com efeito de estufa e a transferência modal (rodoviário para fluvial), reforçando, no caso das mercadorias, a ligação e articulação do porto às plataformas logísticas, com ganhos em eficiência e eficácia.

² <https://files.dre.pt/1s/2017/11/22700/0618806216.pdf>

25. O Plano Nacional de Investimentos (PNI)2030 tem previstos 102 milhões de euros para a melhoria das condições de navegabilidade e de segurança do rio Douro, a aplicar entre 2021 e 2030, visando "*criar condições para que a Via Navegável do Douro seja uma via de excelência, fluida e leve, indutora de criação de valor e desenvolvimento sustentável, integrada na Rede Logística e do Turismo da fachada Atlântica da Península Ibérica*". Quanto à navegabilidade no estuário do Tejo, o mesmo Plano prevê, entre outros projetos que totalizam um investimento de 265 milhões de euros a aplicar no mesmo período, a criação de condições que permitam a transferência modal (rodoviário para fluvial) da carga dos terminais para as plataformas logísticas a norte. Finalmente, no que se refere à navegabilidade do rio Guadiana, encontram-se já concluídas as duas primeiras fases do projeto, nos troços entre a foz (ponte internacional) e Alcoutim, e entre esta localidade e o Pomarão, que beneficiaram de financiamento do Programa INTERREG, numa parceria ibérica, prevendo-se a conclusão da terceira e última fase (até Mértola) até 2024.
26. Algumas das medidas constantes da diretiva vão entroncar na Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho, aprovada pela Lei n.º 13/2023, de 13 de abril, que estabelece um conjunto de medidas que tem como objetivo melhorar as condições de trabalho e a conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional, em particular, no que se refere aos seguintes objetivos:
- Incentivar o diálogo social e a negociação coletiva, para que as soluções encontradas reflitam as realidades concretas de cada situação;
 - Criar condições para melhor o equilíbrio entre a vida profissional, familiar e pessoal.

III.2. VANTAGENS

27. A Diretiva 2014/112/UE irá possibilitar as seguintes principais vantagens:
- Assegurar um mínimo de proteção da segurança e da saúde de todos os trabalhadores móveis no setor;
 - Uma maior flexibilidade aos operadores no transporte em vias navegáveis interiores para equilibrarem períodos de muita e pouca carga de trabalho;

- Facilitar a aplicação das normas relativas ao tempo de trabalho, em especial em situações transfronteiriças;
 - Promover condições de base similares no mercado de trabalho do setor em causa para impedir a concorrência desleal, decorrente das disparidades em matéria da legislação que rege a organização do tempo de trabalho.
28. Os impactos indiretos no setor privado são importantes e estão relacionados com as vantagens de um setor da navegação interior em desenvolvimento para as indústrias da UE, ao aumentar a eficiência das cadeias logísticas multimodais, um fator de competitividade importante para as empresas orientadas para a exportação.
29. No âmbito dos vários estudos desenvolvidos pela Comissão Europeia, relativamente à importância da navegação interior para a UE, assinale-se, por ser ilustrativo e atual, os seguintes relatórios:
- Relatório emitido em 2017, sobre o mercado do transporte em vias navegáveis interiores (mercadorias e passageiros) na UE³, no período 2014-2017, caracterizando-o e antecipando tendências para este setor, nomeadamente a importância sua digitalização, o reforço da intermodalidade e a potenciação da sua contribuição para a descarbonização do setor, que deve ser ponderada em conjunto com os restantes mercados da mobilidade;
 - Relatório emitido em 2020, sobre avaliação do potencial da navegação interior e das medidas políticas na UE⁴, o qual identifica a aplicação das medidas da Diretiva (UE) 2017/2397, de 12 de dezembro de 2017, como resposta à falta de pessoal qualificado para operar na navegação interior.

IV) RECOMENDAÇÕES

30. No que diz respeito ao projeto de lei foram identificadas as seguintes questões que a nosso ver carecem de ajustamentos:
- 30.1. No n.º 1 do artigo 1.º onde está “*a bordo de embarcação afeta ao tráfego local ou ao transporte turístico de passageiros por vias navegáveis interiores.*” sugere-se

³ <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-12/2017-10-dina.pdf>

⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4ec82fa8-0dc6-11eb-bc07-01aa75ed71a1>

que passe a constar “*a bordo de embarcação afeta ao tráfego local de passageiros ou de carga, ou ao transporte turístico de passageiros por vias navegáveis interiores.*”.

30.2. Na alínea c) do artigo 2.º considera-se que a frase “*Não é considerado “trabalhador móvel” o transportador de mercadorias ou pessoas por vias navegáveis interiores, ainda que tenha o estatuto de trabalhador na sua própria empresa;*”, que aliás surge autonomizada da alínea c), suscita incerteza sobre o que se pretende excluir do conceito de “trabalhador móvel”. No pressuposto que se pretende excluir o transportador que “não navega” na embarcação, como tripulante ou como pessoal de bordo, isso deverá ser clarificado na redação, no entanto, se for esse o caso essa exclusão já parece resultar à partida da própria noção de “trabalhador móvel”, afigurando-se, por conseguinte, desnecessária.

30.3. Ainda na mesma alínea, sugere-se a seguinte definição para trabalhador móvel:

“*«Trabalhador móvel», um trabalhador que faça parte da tripulação ou que preste outra atividade a bordo de embarcação ao serviço de uma empresa que efetua transporte regular ou turístico de passageiros ou de mercadorias, por vias navegáveis interiores.*”

30.4. No artigo 6.º:

a) Os n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º fazem referência ao “*comandante ou mestre da embarcação*”, no entanto a alínea g) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 39/2023, de 30 de maio, que estabelece as regras de certificação das pessoas que operam em embarcações que navegam nas vias navegáveis interiores, define o «*Comandante de embarcação*», como “*um tripulante de convés qualificado para pilotar uma embarcação nas vias navegáveis interiores e que é qualificado para assumir a responsabilidade geral a bordo, incluindo pelos tripulantes, pelos passageiros e pela carga;*”, isto é, não utiliza o conceito de “*mestre*”, pelo que, por uma questão de coerência, recomenda-se que apenas seja utilizada a expressão “*comandante*”;

b) O n.º 3 do artigo 6.º da proposta de lei refere que “*É considerado trabalho suplementar o trabalho prestado nos termos do n.º 1, estando apenas sujeito ao limite do período de trabalho semanal constante do n.º 1 do artigo 211.º do Código do Trabalho.*” No entanto, no artigo 15.º da Lei n.º 146/2015, de 9 de setembro, que regula a atividade de marítimos a bordo de navios que arvoram bandeira

portuguesa, na redação em vigor, existe uma disposição equivalente para situações de emergência (quando está em causa a segurança imediata do navio, das pessoas a bordo ou da carga ou o socorro de outros navios ou pessoas em perigo no mar), na qual se estabelece que “*O trabalho prestado nos termos do n.º 1 não confere, se fora do horário de trabalho, direito a qualquer pagamento.*” Não pretendendo colocar em causa o bem fundado subjacente ao n.º 3 do artigo 16.º da proposta de lei, entende-se que do regime a instituir não deverá resultar uma desigualdade de tratamento entre os trabalhadores a bordo de embarcações que operam nas vias navegáveis interiores e os restantes marítimos a bordo de navios que arvoram a bandeira portuguesa.

V) CONCLUSÕES

Em conclusão, a AMT **pronuncia-se favoravelmente** quanto à proposta de lei que visa transpor a Diretiva 2014/112/UE do Conselho, recomendando que sejam tidas em consideração os ajustamentos apresentados no ponto IV) deste parecer.

Lisboa, 20 de julho de 2023

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino