



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

O Direito à segurança e à saúde no trabalho na Carta Social Europeia Revista

A (des)conformidade da situação em Portugal com
o art.3º nº 2 e 3 da CSER

Trabalho final no âmbito do Seminário de Proteção Multinível dos Direitos
Fundamentais Sociais

Catarina Carvalho Oliveira
340114003

Faculdade de Direito | Escola do Porto
Junho de 2019

Índice

1. Introdução	4
2. A Carta Social Europeia e o Comité Europeu dos Direitos Sociais	4
3. O direito à segurança e à saúde no trabalho- art.3º CSER	6
4. A adoção de legislação em matéria de segurança e saúde no trabalho- art.3º/2 CSER	10
4.1. As Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais	
4.1.1. Conclusões de 2013	11
4.1.2. Conclusões de 2017	14
5. O controlo da aplicação da legislação em matéria de segurança e saúde no trabalho- art.3º/3 CSER	16
5.1. As Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais	
5.1.1. Conclusões de 2013	17
5.1.2. Conclusões de 2017	18
6. Notas conclusivas	20
7. Bibliografia	23

Lista de abreviaturas e Siglas

ACT	- Autoridade para as Condições do Trabalho
al.	- alínea
art.	- artigo
CEDH	- Convenção Europeia dos Direitos Humanos
Cf.	- Confira
Cit.	- Citado
CRP	- Constituição da República Portuguesa
CSE	- Carta Social Europeia
CSER	- Carta Social Europeia Revista
CT	- Código do Trabalho
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
<i>op.cit.</i>	- obra citada
pág.	- página
TEDH	- Tribunal Europeu dos Direitos Humanos
UE	- União Europeia
Eurostat	- Gabinete de Estatísticas da União Europeia
vol.	- volume

1. Introdução

No presente estudo propomo-nos a analisar as conclusões emitidas em 2013 e em 2017 pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais sobre a (des)conformidade da situação em Portugal com os nº2 e 3 do art.3º da Carta Social Europeia Revista (CSER) que consagra o Direito à segurança e à saúde no trabalho.¹

Para o efeito, iniciaremos com uma breve exposição sobre a origem, evolução e finalidade do diploma supramencionado, referindo-nos aos seus mecanismos de monitorização. De seguida, passaremos a uma análise geral do art.3º CSER, explicitando o seu conteúdo e as condutas que se impõem aos Estados signatários para assegurar o seu cumprimento.

Posto isto, debruçar-nos-emos sobre a pronúncia do Comité Europeu dos Direitos Sociais acerca do (in)cumprimento de Portugal do dever de criar um quadro-legal que assegure aos trabalhadores condições de segurança e saúde no exercício da sua atividade (nº2 do art.3º), bem como o de garantir que a legislação emanada é efetivamente implementada e cumprida (nº3). Para o efeito, optámos por fazer primeiramente uma abordagem genérica de cada um dos preceitos em estudo, explicitando a interpretação feita ao longo do tempo pelo Comité a seu respeito para, de seguida, passarmos à análise das conclusões emanadas por este órgão em 2013 e em 2017, no seguimento dos relatórios enviados pelo Estado Português.

2. A Carta Social Europeia² e o Comité Europeu dos Direitos Sociais

Após a adoção pelo Conselho da Europa da Convenção Europeia dos Direitos Humanos,³- diploma cujo escopo de proteção incide mormente sobre direitos civis e políticos- impunha-se a criação de um instrumento que protegesse de igual modo os direitos sociais, sendo estes verdadeiros direitos fundamentais e simultaneamente meio e condição para a promoção da liberdade e da autonomia do ser-humano e, deste modo,

¹ Muito embora a epígrafe do art.3º CSER se refira ao “direito à segurança e higiene no trabalho”, ao longo do nosso estudo utilizaremos a expressão “segurança e saúde”, acompanhando ROUXINOL, Milena, *A obrigação de Segurança e Saúde do Empregador*, Coimbra, 2008, pág.62 a 79, ao considerar que o termo saúde absorve o conceito de higiene. De facto, a opção terminológica da autora pela expressão “segurança e saúde” radica na própria etimologia da palavra higiene, dado que “garantir condições de higiene significa, portanto, oferecer os meios de conservação ou não perturbação da saúde”. Em sentido diverso, optando pela trilogia “segurança, higiene e saúde”, embora com algumas reservas e partindo da premissa que a autonomização dos três bens jurídicos reforça a proteção do trabalhador, encontramos PIMPÃO, Céline, *A tutela do trabalhador em matéria de segurança, (higiene e saúde no trabalho)*, Coimbra Editora, 2011, pág.29-31.

² Doravante referir-nos-emos a este diploma também como “Carta”.

³ Adotada pelo Conselho da Europa em Roma a 4 de novembro 1950 e ratificada por Portugal em 1978.

exaltando-se a indivisibilidade e igual importância de todos os direitos.^{4/5} Neste sentido, surge a Carta Social Europeia (CSE).⁶

Adotada em Turim a 18 de outubro de 1961, a CSE trata-se do diploma do Conselho da Europa⁷ complementar à Convenção Europeia dos Direitos Humanos⁸ que, enfatizando e protegendo direitos económicos e sociais, garante a todos, sem discriminação, um conjunto de direitos basilares como a habitação, o emprego, a saúde, a educação e a segurança social, demonstrando uma especial preocupação com pessoas particularmente vulneráveis como os idosos, crianças, portadores de deficiência e migrantes. Isto dito, trata-se do instrumento que incorpora a lista mais extensa e completa de direitos sociais, sendo inclusivamente caracterizada como o instrumento mais emblemático de Direito Europeu neste domínio.⁹ Volvidos 35 anos desde a sua adoção, em 1996, a CSE apresenta-se na sua versão revista (passando a designar-se por Carta

⁴ Neste sentido SCHWARZ, Rodrigo “A concretização dos direitos sociais como direitos humanos fundamentais: alguns elementos para um pensar e um agir garantistas e democráticos”, *Revista Julgar*, dezembro de 2015, v.27, pág.7. De facto, como bem afirma o autor “Os direitos sociais – direitos económicos, sociais e culturais – dizem respeito a questões profundamente vinculadas a expectativas básicas para a vida e a dignidade humanas, referentes à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, aos seus modos de criar, de fazer e de viver e às suas formas de expressão, como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia e o lazer.”

⁵ De facto, o Conselho da Europa tinha como pretensão inicial a criação de um tratado que agregasse todos os direitos incluídos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) de natureza civil, política, económica, social e cultural. Porém, este objetivo ambicioso resultou frustrado, tendo sido primeiramente adotado um diploma protetor de direitos civis e políticos (direitos de 1ª geração)- a CEDH- sendo os direitos sociais (direitos de 2ª geração) tutelados à posteriori pela CSE.

⁶ Note-se que muito embora a nomenclatura de “Carta” a CSE/CSER trata-se de uma convenção ou tratado, podendo ser reconduzida à definição dada pelo art.2º/1, al.a) da Convenção de Viena de 1969, nos termos do qual: “«Tratado» designa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo direito internacional, quer esteja consignado num instrumento único, quer em dois ou mais instrumentos conexos, e qualquer que seja a sua denominação particular”. Neste sentido, ALVES, Filipe, “Compreender a Carta Social Europeia Revista: convenções internacionais e os seus efeitos nas ordens jurídicas nacionais”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, 2017, nº. 7, págs.19-20.

⁷ Criado em 1949 o Conselho da Europa trata-se de uma organização internacional de âmbito regional europeu composta por 47 Estados e 6 Estados observadores.

⁸ Sem prescindir, a CSE já foi apelidada de “parente pobre” da CEDH. Neste sentido, *vide* AKANDJI-KOMBE, J.F, “Charte Sociale Européenne et Convention Européenne des droits de l’Homme: quelles perspectives pour les 10 prochains?” in AAVV (coord. OLIVIER DE SCHUTTER): *The European Social Charter a social: A Constitution for Europe*, Bruylant, Bruxelas, 2010, pág.148. Já para outra doutrina a CSE é caracterizada como contraparte da CEDH no domínio dos direitos sociais e económicos - *vide* CHURCHILL, R.R.; KHALIQ, U: “The Collective Complaints System of the European Social Charter: Na Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?”. *European journal of international law*, 2004, vol.15, nº3, pág.418.

⁹ De facto, Jimena QUESADA, Luis, “Defensa y garantía de los derechos sociales por ele Consejo de Europa: atención especial al Comité Europeo de Derechos sociales”, in *La jurisprudência del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica* (ALFONSO MELLADO, Carlos L, JIMENA QUESADA, Luis, SALCEDO BELTRAN, Maria Carmen), Bomarzo, Albacete, 2014, pág.55, afirma “La Carta Social Europea (CSE) constituye el instrumento más emblemático del Derecho europeo de los derechos sociales o, si se prefiere, Derecho social de los derechos humanos.”

Social Europeia Revista- CSER),¹⁰ tendo sido ratificada pelo Estado Português a 30 de maio de 2002.

A implementação e monitorização do cumprimento da CSER cumpre ao Comité Europeu dos Direitos Sociais¹¹ através de dois mecanismos essenciais: o sistema de relatórios e o sistema de reclamações coletivas. Assim, o Comité por um lado apresenta as suas conclusões no seguimento dos relatórios enviados pelos Estados signatários¹² e, por outro lado, emite decisões no âmbito do procedimento de reclamações coletivas, instituído pelo Protocolo Adicional à Carta de 1995, ao qual Portugal aderiu.^{13/ 14}

3. O direito à segurança e à saúde no trabalho - art.3º CSER¹⁵

A Carta Social Europeia trata-se da Convenção Europeia que trata de forma mais completa a matéria da segurança e saúde no trabalho, dedicando-lhe não só um preceito autónomo -art.3º- mas também assegurando a sua proteção indiretamente através de outros normativos -art.2º/4, art.7º, art.8º, art.11º, art.22º, al.b) e art.26º.¹⁶ De resto, foi o

¹⁰ Adotada em 1996 e tendo entrado em vigor em 1999, a Carta Social Europeia Revista vem consolidar e reforçar o diploma regional europeu com protocolos adicionais e consagrando novos direitos. Como bem afirma ALVES, Filipe, *op.cit.*, pág. 19, trata-se de uma versão “mais musculada” da CSE.

¹¹ Composto por 15 membros independentes e imparciais, eleitos por um mandato de 6 anos, renovável uma vez.

¹² Nestes relatórios os Estados procuram fazer uma “auto-avaliação”, detalhando o modo como dão cumprimento aos dispositivos da Carta nomeadamente através da criação de legislação e de mecanismos de implementação e controlo da efetividade dessa regulamentação. A este propósito, RIBEIRO, Ana Cristina Costa, “O arrojo do Comité Europeu dos Direitos Sociais na tutela da segurança e saúde no trabalho”, *Lex Social: revista de los derechos sociales*, 2017, n.º monográfico, vol. 7, pág.247 (nota 7), realça o facto de o mecanismo dos relatórios ter uma dimensão pedagógica para os Estados que pode prevenir lançar mão de mecanismos sancionatórios. De resto, ao Comité cumpre analisar estes relatórios e aferir sobre a conformidade ou desconformidade da situação do Estado com o normativo em análise, podendo tendo dúvidas, solicitar mais informações.

¹³ Diversamente, o cumprimento e implementação da CEDH é fiscalizado por um órgão jurisdicional autónomo, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

¹⁴ Note-se que sobre o Direito à segurança e à saúde no trabalho a pronúncia do Comité Europeu dos Direitos Sociais na sequência do procedimento de reclamações coletivas é ainda escassa, pelo que este órgão tem maioritariamente demonstrado o seu entendimento nestas matérias através da apresentação de conclusões no seguimento dos relatórios emanados pelos Estados signatários. De facto, não há que olvidar a importante competência interpretativa dos preceitos da Carta a cargo do Comité que, de acordo com RIBEIRO, Ana Cristina Costa, *op.cit.* pág.248, assegura “uma interpretação das normas da CSE com carácter dinâmico, clarificando o respetivo conteúdo e âmbito.” No mesmo sentido, AKANDJI-KOMBE, J.F, “The material impact of the jurisprudence of the European Committee of Social Rights”, in *Social Rights in Europe*, coord. Gráinne de Búrca, Bruno de Witte, Larrissa Ogertschnig, 2005, Oxford Scholarship Online, pág.89, afirma que através da pronúncia do Comité se assegura a interpretação legal bem como a clarificação do conteúdo e âmbito dos normativos da CSE.

¹⁵ A Carta está dividida em quatro grupos de artigos sendo certo que o art.3º se insere no Grupo 2, referente às matérias da Saúde, Segurança Social e Proteção Social.

¹⁶ A propósito da tutela do Direito à segurança e saúde no trabalho no âmbito de outros instrumentos legislativos internacionais refira-se, em especial, a Convenção nº155 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 22 de junho de 1981 e a nível do Direito da União Europeia o Tratado de Funcionamento da União Europeia, mormente o seu art.153º e a Diretiva- Quadro nº89/391, de 12 de junho, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no

primeiro diploma europeu a reconhecer aos trabalhadores dos Estados signatários o direito a condições de trabalho seguras e que não se consubstanciem numa ameaça ou lesão para a sua saúde, permitindo que a ausência da sua tutela pudesse ser reclamada perante uma instituição internacional.¹⁷

Note-se que, muito embora importância basilar do direito em análise para os trabalhadores não apenas enquanto tal mas também enquanto seres-humanos, dada a conexão íntima entre o direito à segurança e saúde no trabalho e o princípio da dignidade da pessoa humana,¹⁸ bem como a sua relação com os direitos à vida, saúde, integridade física e moral, o que é certo é que o art.3º não consta do elenco dos direitos basilares da CSER a que os Estados estão obrigados a ratificar, muito embora deva integrar as políticas nacionais como um objetivo a alcançar.¹⁹

Isto dito, nos termos do **art.3º CSER** sob a epígrafe Direito à segurança e à higiene no trabalho postula-se:²⁰

“Com vista a assegurar o exercício efetivo do direito à segurança e à higiene no trabalho, as Partes comprometem-se, em consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores:

domínio laboral. No que toca aos instrumentos emanados pelo Conselho da Europa, como resulta da jurisprudência do TEDH no caso *Brincat e outros vs Malta*, decisão de 24 de outubro de 2014, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem assegura a proteção da segurança e saúde no trabalho nos normativos tutelam a vida, a saúde, e o respeito pela vida privada e familiar (art.2º e 8º CEDH).

No nosso ordenamento jurídico, mais concretamente na Constituição da República Portuguesa, refira-se a proteção desta matéria através da consagração do direito à organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal e a permitir a conciliação da atividade profissional com a vida familiar e à prestação de trabalho em condições de higiene, segurança e saúde (art.59º1/ al.b) e c)), bem como do direito à saúde (art.64º).

¹⁷ De facto, durante um longo período de tempo a Europa não teve um sistema próprio de proteção dos trabalhadores contra os riscos derivados do seu trabalho. Porém, não há que olvidar que os Estados Europeus foram aceitando e implementando os *standards* de proteção nesta matéria estabelecidos pela OIT, incorporando e transformando os seus ordenamentos jurídicos à luz das Convenções e Recomendações emanadas por esta organização. Sem prescindir, antes da implementação da Carta Social Europeia inexistia um mecanismo que permitisse aos trabalhadores ou outra entidade em seu nome reclamar a falta de proteção da sua segurança e saúde perante uma entidade internacional. Neste sentido, LASAK, K, “Health and Safety in the European Social Charter”, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2009, 25, nº2, pág.110.

¹⁸ Neste sentido, vide anotação ao art.59º CRP de MIRANDA Jorge/ MEDEIROS, Rui, Constituição da República Portuguesa Anotada- Vol.I, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017, 2ª edição revista.

¹⁹ Cf. Parte III, Artigo A nº1, al.b) CSER, nos termos do qual se prevê: “ 1 - Sob reserva do disposto no artigo B infra, cada uma das Partes compromete-se: (...) b) A considerar-se vinculada a, pelo menos, seis dos nove artigos seguintes da parte II da Carta: artigos 1º, 5º, 6º, 7º, 12º, 13º, 16º, 19º e 20º.” Assim, o art.3º não foi ratificado pelo Azerbaijão, Bósnia e Herzegovina, Geórgia e Croácia.

²⁰ Note-se que os nº1 e 4 do art.3º a que nos referiremos *infra* foram introduzidos com a revisão da Carta Social Europeia em 1996, bem como a obrigação de consulta com as organizações de trabalhadores e empregadores passou a integrar o proémio do preceito. Consequentemente, os Estados que apenas aderiram à CSE não se encontram vinculados às disposições recém-introduzidas.

1) *A definir, executar e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente em matéria de segurança, saúde dos trabalhadores e do meio de trabalho. Essa política terá como objetivo primordial melhorar a segurança e a higiene profissionais e prevenir os acidentes e os danos para a saúde que resultem do trabalho, estejam ligados ao trabalho ou ocorram no decurso do trabalho, designadamente reduzindo ao mínimo as causas dos riscos inerentes ao meio de trabalho;*

2) *A adotar regulamentos de segurança e de higiene;*

3) *A adotar medidas de controlo da aplicação desses regulamentos;*

4) *A promover a instituição progressiva de serviços de saúde no trabalho para todos os trabalhadores, com funções essencialmente preventivas e de aconselhamento.”*

Ora, como bem afirma CRISTINA QUEIROZ, “Os direitos fundamentais sociais constituem obrigações de prestação positivas cuja satisfação consiste num *facere*, uma “ação positiva” a cargo dos poderes públicos”.²¹ Neste sentido, da leitura do preceito objeto do nosso estudo concluímos que os Estados signatários estão vinculados a um conjunto de condutas de modo a dar cumprimento ao normativo.

Para o efeito, tendo em vista a implementação do direito em causa cumpre ao Estado adotar estratégias nacionais em matéria de segurança e saúde no trabalho e criar o respetivo quadro-legal atualizado aos desenvolvimentos técnicos e científicos mais recentes. Sem embargo, não basta a produção legislativa, é imperativo assegurar a implementação e cumprimento efetivo destas normas, nomeadamente através de inspeções, sanções civis e criminais, bem como criar os necessários serviços de segurança e saúde. De resto, impõe-se a divulgação dos direitos dos trabalhadores neste domínio, tendo em vista a célere efetivação de condições de trabalho seguras e sadias.²² Por último, o proémio do preceito em análise na versão revista da CSE determina como necessária a cooperação com os representantes dos trabalhadores e dos empregadores através da sua consulta.²³

²¹ QUEIROZ, Cristina, *Direitos fundamentais Sociais, Funções, Âmbito, Conteúdo, Questões Interpretativas e Problemas de Justicialidade*, 2006, pág.25.

²² Neste sentido, LASAK, K., *op.cit.*, pág. 111.

²³ Note-se que o art.22º, al.b) vem reforçar o direito dos trabalhadores a participar na determinação e na melhoria das condições de trabalho nomeadamente na proteção da saúde e da segurança na empresa. Neste sentido, o Comité já esclareceu nas Conclusões de 2005 relativas à Estónia, que mesmo nas empresas de

Nesta matéria cumpre ainda referir que no entendimento do Comité o art.3º CSER visa a proteção da segurança e saúde no trabalho de modo abrangente.²⁴ Neste sentido, pretende-se uma tutela de todos os trabalhadores²⁵ -subordinados e independentes²⁶- em todo o território nacional. Acresce que todos os setores da economia devem ser regulamentados de modo a que neles se garanta a segurança e o respeito pela saúde no exercício das atividades que integram.^{27/28/29} De resto, o Comité já se pronunciou no sentido de que as políticas e legislação neste domínio devem ser aplicadas a todas as empresas, independentemente do número de trabalhadores.³⁰

Note-se por último que as conclusões sobre a conformidade com o art.3º relevam também para a avaliação do cumprimento com art.2º/4 CSER que impõe aos Estados que assegurem aos trabalhadores de atividades perigosas ou insalubres uma redução da

menor dimensão (aquelas que empregam menos de 10 trabalhadores) em que inexista representante dos trabalhadores se poderá garantir este direito de consulta através do contacto direto entre trabalhadores e empregador.

²⁴ Recorrendo à doutrina nacional, destacamos a definição de segurança perfilhada por ROXO, Manuel/ CABRAL, Fernando, *Segurança e saúde no trabalho- Legislação anotada*, Edições Almedina, 2008, 5ª edição, pág.55- “a segurança no trabalho compreende o conjunto de metodologias adequadas à prevenção de acidentes de trabalho, tendo como principal campo de acção o reconhecimento e o controlo dos riscos associados aos componentes materiais do trabalho”. No que concerne ao conceito de saúde a Organização Mundial de Saúde define-o como “um estado de completo bem-estar físico, psíquico e social e não apenas como a ausência de doença ou enfermidade.”

²⁵ Refira-se a este propósito a proteção conferida pela Carta aos trabalhadores mais vulneráveis nos arts.7º/2 e 8º/4 e 5.

²⁶ Nas suas Conclusões de 2005 em relação à Estónia o Comité alertou para o facto de os trabalhadores independentes que prestam os seus serviços em vários locais distintos não puderem ser discriminados em relação aos trabalhadores subordinados, pelo que deverão ser igualmente abrangidos pela legislação em matéria de da segurança e saúde no trabalho.

²⁷ Assim, o Comité demonstra a sua preocupação nas conclusões XIV-2 (2004) relativas à Bélgica com os trabalhadores domésticos, considerando que, muito embora estes desenvolvam o seu trabalho nas residências privadas dos clientes, nem por isso devem ser excluídos da garantia de um ambiente de trabalho seguro e salutar.

²⁸ Cf. Conclusões II, Declaração de interpretação do art. 3º da CSE.

Podem ser consultadas em: [https://hudoc.esc.coe.int/eng#{"ESCArticle":\["03-00-000","03-01-163","03-02-000","03-03-035","03-03-000","03-04-163"\],"ESCDcLanguage":\["ENG"\],"ESCDcType":\["Ob"\],"ESCDcIdentifier":\["II_Ob_-3/Ob/EN"\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{)

²⁹ A título de exemplo, corroborando a intenção do Comité de assegurar uma tutela o mais abrangente possível, refiram-se a Conclusões XIV-2 relativas a Portugal nas quais se afirma que a indústria pesqueira, à data com grande expressão no território nacional, deveria ser igualmente abrangida pelas normas de segurança e saúde no trabalho. Ademais, nas Conclusões apresentadas em 2009 referentes a Espanha o Comité concluiu pela insuficiência do alcance da legislação e disposições nacionais em matéria de segurança e saúde no trabalho para os trabalhadores autónomos, sendo, portanto desconforme com a CSE. Note-se que Espanha apenas ratificou a Carta Social Europeia de 1961. Para mais informação sobre a conformidade da situação de Espanha com CSE, vide ARUFE VARELA, A./ MARTÍNEZ GIRÓN, J.: “La condena del consejo de Europa a Españã, hecha pública en enero de 2010, por sus incumplimientos de la Carta Social Europea em matéria de seguridade y salud laboral”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Universidade da Coruña, 2011, pág.283 a 289.

³⁰ Cf. Conclusões XIII-1, Grécia.

duração do trabalho ou férias suplementares pagas, quando os riscos inerentes ao seu trabalho ainda não tenham sido eliminados ou suficientemente reduzidos.³¹

4. A adoção de legislação em matéria de segurança e saúde no trabalho – art.3º/2 CSER

De acordo com o Comité Europeu dos Direitos Sociais, de modo a dar cumprimento ao normativo em análise, os Estados devem adotar um quadro-legal completo, preciso e atualizado às novas descobertas e à evolução técnica, científica e da medicina, logrando-se alcançar, deste modo, a proteção dos trabalhadores contra os riscos profissionais inerentes às várias atividades. De facto, muito embora a Carta não os concretize, deverá atender-se aos riscos reconhecidos pela comunidade científica e aos *standards* de proteção determinados pela OIT e pela UE. Neste sentido, entendeu o Comité no caso *Marangopoulos*³² que os Estados cumprirão com a sua obrigação se tiverem procedido à transposição para o ordenamento jurídico nacional da maior parte da legislação comunitária (*aquis communautaire*) em matéria de segurança e saúde no trabalho.^{33/34}

Posto isto, desde cedo nas suas declarações interpretativas a propósito do art.3º da CSER, o Comité refere-se a alguns riscos a que os trabalhadores poderão estar expostos no exercício da sua atividade e, conseqüentemente, em relação aos quais deverão ser especialmente protegidos pela legislação estatal.^{35/36} Neste domínio é notória a

³¹ Neste sentido LÖRCHER, Klaus, “The Right to Safe and Healthy Working Conditions”, in *The European Social Charter and the Employment Relation*, Oxford; Portland, Oregon : Hart Publishing, 2017, pág.185.

³² Cf. Reclamação nº30/2005, *Marangopoulos Foundation for Human Rights contra Grécia*, decisão de 6 de junho e 2006, §224.

³³ As Diretivas da UE em matéria de segurança e saúde no trabalho devem conter normativos suficientemente abertos de modo a que cada país possa cumprir objetivos pretendidos através da adoção de soluções adaptadas à sua realidade cultural. De facto, estes instrumentos visam estabelecer um “standard laboral” mínimo, permitindo a harmonização da proteção conferida pelos Estados neste domínio. De resto, o conteúdo das suas normas deverá dar corpo a um conjunto de direitos fundamentais de natureza social consagrados na Carta Social Europeia, na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Neste sentido, *vide* ROXO, Manuel, *Direito da Segurança e Saúde no Trabalho. Da prescrição do seguro à definição do desempenho*, Edições Almedina, 2011, págs. 89 e 90.

³⁴ Também neste sentido, *vide* as Conclusões do Comité de 2005 em relação ao Chipre.

³⁵ Cf. Conclusões XIV-2, Declaração de interpretação do art.3º/2 (art.3º/1 CSE).

Podem ser consultadas em: [https://hudoc.esc.coe.int/eng#{"ESCArticle":\["03-00-000","03-01-163"\],"03-02-000","03-03-035","03-03-000","03-04-163"},"ESCDcLanguage":\["ENG"\],"ESCDcType":\["Ob"\],"ESCDcIdentifier":\["XIV-2_Ob_VI-4/Ob/EN"\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{)

³⁶ A título exemplificativo o Comité alerta para os riscos derivados da poluição, ruído e vibrações no local de trabalho, bem como para a necessidade de aos trabalhadores ser atribuído o devido equipamento de proteção individual e devida formação para a sua utilização.

preocupação do Comité em relação aos riscos derivados da exposição a radiações ionizantes e ao amianto, sendo certo que considera a proibição do uso, produção e venda desta última substância e de produtos que o contenham como a solução mais eficaz para garantir a segurança e a saúde no trabalho.³⁷ De relevo será igualmente referir que mais recentemente o Comité tem exaltado a importância da legislação adotada pelos Estados prever a proteção contra riscos psicossociais, como sendo a violência no trabalho, o stress laboral ou o *burnout* (síndrome do desgaste profissional).³⁸

Por fim, em relação à reparação das contingências profissionais o Comité já se pronunciou pela não exigência da existência de um modelo específico, podendo estas ser reparadas do mesmo modo que as contingências comuns.³⁹

4.1. As Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais⁴⁰

Aqui chegados, cumpre proceder à análise das Conclusões apresentadas em 2013 e em 2017 pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais quanto à conformidade da legislação nacional com o art.3º/2 da CSER, na sequência respetivamente do 8º e do 12º relatório⁴¹ apresentado pelo Estado Português. A mesma metodologia será utilizada *infra*⁴² para a análise da conformidade da situação em Portugal com o art.3º/3 CSER.

4.1.1. Conclusões de 2013⁴³

No seguimento do relatório enviado por Portugal o Comité em 2013 concluiu pela **conformidade** da legislação nacional com o art.3º/2 CSER.

Para o efeito, o órgão de monitorização afirma o cumprimento por parte do Estado do dever de transposição das Diretivas da União Europeia mais relevantes em matéria de

³⁷ Neste sentido, refira-se a particular exigência demonstrada com Espanha nas conclusões de 2009 ao exigir que o Governo espanhol indicasse se tinha sido elaborado o inventário de todos edificios e materiais contaminados e pede mais informações sobre as medidas tomadas para esse efeito.

³⁸ Cf. Conclusões de 2013, Declaração de interpretação sobre o art.3º/2º.

Podem ser consultadas em: [https://hudoc.esc.coe.int/eng#{"ESCArticle":\["03-00-000","03-01-163"\],"03-02-000","03-03-035","03-03-000","03-04-163"\],"ESCDcLanguage":\["ENG"\],"ESCDcType":\["Ob"\],"ESCDcIdentifier":\["2013_163_01/Ob/EN"\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{)

³⁹ Cf. Decisão *Marangopoulos*. Entre nós vigora o sistema de seguro privado obrigatório (art.79º da lei nº98/2009).

⁴⁰ As Conclusões do Comité que analisaremos *infra* nos pontos 4.1.1 e 5.1.1. e nos pontos 4.1.2 e 5.1.2. foram respetivamente adotadas a 6 de dezembro de 2013 e a 8 de dezembro de 2017 e publicadas a 19 de maio de 2014 e 24 de janeiro de 2018.

⁴¹ Os 8º e 12º relatórios enviados pelo Estado Português podem ser consultados respetivamente em <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/ceds-relatorio2013.pdf> e <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/cedh-relatorio2017.pdf>

⁴² Vide ponto 5.1.

⁴³ Podem ser consultadas em [https://hudoc.esc.coe.int/eng#{"tabview":\["document"\],"ESCDcIdentifier":\["2013/def/PRT/3/2/EN"\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{)

segurança e saúde no trabalho, pelo que a legislação emanada assegura uma proteção adequada contra os riscos laborais identificados de modo concordante com os padrões de referência internacionais.⁴⁴ Não obstante, o Comité pede que no próximo relatório Portugal se pronuncie sobre a transposição da Diretiva 2000/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de setembro de 2000⁴⁵; da Diretiva 2008/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de abril de 2008⁴⁶; da Diretiva 2009/161⁴⁷ da Comissão de 17 de dezembro de 2009 e da Diretiva 2009/127 do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de outubro de 2009.⁴⁸ Ademais, o Comité pretende ser esclarecido sobre as medidas adotadas para a transposição da Diretiva 2003/105/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2003 que altera a Diretiva 96/82/CE do Conselho, relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas, sendo certo que Portugal foi condenado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia por não ter adotado, no prazo fixado, as medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para a transposição da referida Diretiva.⁴⁹ O Comité solicita ainda mais informação sobre a legislação e regulamentação existente para assegurar a segurança e a saúde no trabalho nas regiões autónomas dos Açores e Madeira.

No que toca aos níveis de proteção e prevenção de riscos aquando da criação, alteração e manutenção dos locais de trabalho o relatório de Portugal é omissivo, pelo que mais uma vez demonstrando a preocupação com a transposição dos diplomas da UE como forma assegurar a conformidade com o art.3º/2 CSER, o Comité questiona sobre as medidas tomadas para a transposição da Diretiva 2009/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Setembro de 2009.⁵⁰

⁴⁴ A este respeito refira-se o DL n.º305/2007, de 24 de agosto, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2006/15/CE, da Comissão, de 7 de Fevereiro, que estabelece uma segunda lista de valores limite de exposição profissional (indicativos) a agentes químicos para execução da Diretiva n.º98/24/CE, do Conselho, de 7 de Abril, alterando o anexo ao Decreto-Lei n.º 290/2001, de 16 de Novembro.

⁴⁵ Relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes biológicos durante o trabalho.

⁴⁶ Altera a Diretiva 2004/40/CE relativa às prescrições mínimas de segurança e saúde em matéria de exposição dos trabalhadores aos riscos devidos aos agentes físicos (campos eletromagnéticos).

⁴⁷ Estabelece uma terceira lista de valores-limite de exposição profissional indicativos para a aplicação da Diretiva 98/24/CE do Conselho e que altera a Diretiva 2000/39/CE.

⁴⁸ Altera a Diretiva 2006/42/CE no que respeita às máquinas de aplicação de pesticidas.

⁴⁹ Vide Caso C-375/06, Comissão das Comunidades Europeias contra República Portuguesa, de 24 de maio de 2007.

⁵⁰ Relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde para a utilização pelos trabalhadores de equipamentos de trabalho no trabalho.

No que concerne à proteção contra substâncias e agentes perigosos o Comité conclui que a legislação em vigor oferece um nível de proteção contra os riscos resultantes do amianto e radiações ionizantes em conformidade com os *standards* de referência internacionais.⁵¹ Sem prescindir, pede mais informações sobre a transposição da Diretiva do Conselho 97/43/EURATOM de 30 de junho de 1997⁵² e da Diretiva 2004/37 do Parlamento e do Conselho de 29 de abril de 2009,⁵³ bem como questiona o Estado Português das medidas tomadas para assegurar o respeito pelos limites de exposição ao amianto previstos pela Diretiva 2009/148 de 30 de novembro de 2009.

A propósito do alcance subjetivo do quadro-legal que, como já referimos *supra*, deve abranger todos os trabalhadores de todos os setores de atividade, o Comité afirma que a legislação portuguesa garante aos trabalhadores temporários, agentes e contratados a termo a necessária informação, formação e supervisão médica.⁵⁴ Não obstante, pede mais informação sobre a aplicação prática desta legislação e sobre o modo como estes trabalhadores são representados. No próximo relatório pretende igualmente ser esclarecido sobre a proteção dos trabalhadores domésticos, mormente se estes são igualmente abrangidos pela legislação em matéria de segurança e saúde no trabalho implementada.

⁵¹ Note-se que em 2009 o Comité concluiu que Portugal adotou legislação que assegura níveis de proteção eficazes contra o amianto e radiações ionizantes, tendo, porém, pedido mais informação sobre a proibição de comercialização de produtos com amianto desde 2005 e uma lista dos edifícios e materiais contaminados por esta substância. Em resposta, no relatório apresentado Portugal refere o DL n.º 101/2005, de 23 de junho, que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva 1999/77/CE, da Comissão, de 26 de Julho, relativa à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas, bem como a Lei n.º 2/201, de 9 de fevereiro, que estabelece procedimentos e objetivos com vista à remoção de produtos que contêm fibras de amianto ainda presentes em edifícios, instalações e equipamentos públicos. Ademais, no seu relatório, Portugal veio igualmente invocar o DL n.º 227/2008, de 25 de novembro de 2008, que define o regime jurídico aplicável à qualificação profissional em proteção radiológica, bem como o DL n.º 222/2008 de 17 de novembro que transpõem para a ordem jurídica interna as disposições correspondentes em matéria de qualificação dos peritos da Diretiva 96/29/EURATOM do Conselho, de 13 de Maio, que fixa as normas de segurança de base relativas à proteção sanitária da população e dos trabalhadores contra os perigos resultantes das radiações ionizantes.

⁵² Relativa à proteção da saúde das pessoas contra os perigos resultantes de radiações ionizantes em exposições radiológicas médicas.

⁵³ Relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos ou mutagénicos durante o trabalho.

⁵⁴ Note-se que o Comité já se havia pronunciado nas Conclusões de 2009 que a proteção dos trabalhadores com vínculos mais precários como os trabalhadores temporários, agentes e contratados a termo estava em conformidade com a Carta, no entanto pediu esclarecimentos sobre o modo de transmissão de informação e sobre a formação em matéria de segurança e saúde no trabalho destes trabalhadores, bem como sobre a sua supervisão médica.

Por fim, o Comité afirma que Portugal tem um sistema que assegura a consulta das organizações de trabalhadores e de empregadores aquando da elaboração de regulamentação em matéria de segurança e saúde no trabalho.⁵⁵

4.1.2. *Conclusões de 2017*⁵⁶

Também nas conclusões que agora analisamos o Comité concluiu pela *conformidade* da situação em Portugal com o art.3º/2 da CSER. Com efeito, examinando o relatório enviado por Portugal, o Comité mostra-se satisfeito com a informação providenciada pelo Estado no que concerne à transposição para o ordenamento jurídico nacional das Diretivas supracitadas⁵⁷ relativas à proteção dos trabalhadores contra os riscos inerentes à exposição a agentes biológicos, físicos e à prevenção de acidentes que envolvam substâncias perigosas, bem como das Diretivas que visam a proteção dos trabalhadores contra os perigos resultantes da exposição ao amianto, a radiações ionizantes, a agentes cancerígenos e mutagénicos e, por fim, daquelas que estabelecem prescrições mínimas de segurança e saúde relacionadas com a utilização pelos trabalhadores dos equipamentos de segurança necessários.⁵⁸

⁵⁵ De facto, nos termos do art.470º CT conjugado com o art.469º/2, al.c) CT, tem de ser dada a possibilidade às comissões de trabalhadores, às associações sindicais e às associações de empregadores de se pronunciarem antes de qualquer projeto ou proposta de lei, projeto ou proposta de decreto-lei ou projeto ou proposta de decreto regional relativo a legislação em matéria de segurança e saúde no trabalho ser discutido e votado pelo órgão competente.

Acresce que nos termos do art.8º da lei nº102/2009, sob a epígrafe “Consulta e participação”, prevê-se que na promoção e na avaliação a nível nacional das medidas de políticas no domínio da segurança e da saúde no trabalho deve ser assegurada a consulta e a participação das organizações mais representativas dos empregadores e trabalhadores (nº1). Para o efeito, as organizações de empregadores e trabalhadores com assento na Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS) devem integrar o Conselho Consultivo para a Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho da Autoridade para as Condições do Trabalho (nº2, al.b).

⁵⁶ Podem ser consultadas em [https://hudoc.esc.coe.int/eng#{"tabview":\["document"\],"ESCDcIdentifier":\["2017/def/PRT/3/2/EN"\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{)

⁵⁷ Vide ponto 4.1.1.

⁵⁸ Neste sentido cumpre referir o Decreto-Lei nº88/2015, de 28 de maio, que transpõe a Diretiva n.º 2014/27/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, que altera as Diretivas nº 92/58/CEE, 92/85/CEE, 94/33/CE, 98/24/CE do Conselho e a Diretiva n.º 2004/37/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, a fim de as adaptar ao Regulamento (CE) n.º 1272/2008, relativo à classificação, rotulagem e embalagem de substâncias e misturas.

Note-se que o Decreto-Lei nº88/2015 é relevante dado que altera de forma significativa outros diplomas com vista a assegurar a proteção dos trabalhadores em relação a certos riscos no trabalho. Neste sentido, altera o Decreto-Lei n.º 141/95, de 14 de junho, que estabelece as prescrições mínimas para a sinalização de segurança e de saúde no trabalho; a Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro que aprova o regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho; o Decreto-Lei n.º 24/2012, de 6 de fevereiro, que consolida as prescrições mínimas em matéria de proteção dos trabalhadores contra os riscos para a segurança e para a saúde devido à exposição a agentes químicos no trabalho e transpõe a Diretiva n.º 2009/161/UE, da Comissão, de 17 de dezembro de 2009; e o Decreto-Lei n.º 301/2000, de 18 de novembro, que regula a proteção dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos ou mutagénicos durante o trabalho.

Ademais, o Comité destaca o facto de a lei nº102/2009 se referir expressamente aos riscos psicossociais prevendo a obrigação do empregador de assegurar nos locais de trabalho que as exposições a estes não constituem risco para a segurança e saúde do trabalhador.⁵⁹

No que concerne ao âmbito subjetivo da legislação emanada, o Comité mostra-se satisfeito com as informações providenciadas por Portugal no que toca à proteção dos trabalhadores domésticos.⁶⁰ No entanto, o Comité reitera o pedido de informação acerca da representação dos trabalhadores temporários, agentes e trabalhadores contratados a termo, bem como o pedido de esclarecimento sobre a legislação em matéria de segurança e saúde no trabalho nas regiões autónomas.

Ademais Portugal transpôs da Diretiva 2003/105/EC do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro, que altera a Diretiva 96/82/CE do Conselho relativa ao controlo dos perigos associados a acidentes graves que envolvem substâncias perigosas através do Decreto-Lei n.º 254/2007, de 12 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 42/2014, de 18 de março, que veio prever regras para a prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas e para a limitação das suas consequências para o homem e para o ambiente. No entanto, a Diretiva 96/82/CE foi entretanto revogada pela Diretiva n.º 2012/18/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de julho de 2012, esta última transposta para o nosso ordenamento jurídico pelo Decreto-Lei nº150/2015 de 5 de agosto.

Relativamente à proteção dos riscos derivados da exposição ao amianto, refira-se a Portaria nº40/2014, de 17 de fevereiro, que estabelece as normas para a correta remoção dos materiais contendo amianto e para o acondicionamento, transporte e gestão dos respetivos resíduos de construção e demolição gerados, tendo em vista a proteção do ambiente e da saúde humana, bem como Decreto-Lei nº 266/2007, de 24 de julho, relativo à proteção sanitária dos trabalhadores contra os riscos de exposição ao amianto durante o trabalho e que vem transpor a Diretiva 2003/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Março de 2003, entretanto revogada pela Diretiva 2009/148/EC do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Novembro de 2009.

No que concerne à proteção contra os riscos resultantes das radiações ionizantes cumpre referir o Decreto-Lei n.º 180/2002, de 8 de Agosto (entretanto alterado pelo Decreto-Lei nº215/2008, de 10 de novembro), que estabelece as regras relativas à proteção da saúde das pessoas contra os perigos resultantes de radiações ionizantes em exposições radiológicas médicas e transpõe para o ordenamento jurídico interno a Diretiva n.º 97/43/EURATOM, revogada pela Diretiva 2013/59/EURATOM do Conselho, de 5 de dezembro de 2013, que fixa as normas de segurança de base relativas à proteção contra os perigos resultantes da exposição a radiações ionizantes.

Por fim, no que toca aos níveis de proteção e prevenção de riscos aquando da criação, alteração e manutenção dos locais de trabalho, refira-se a Portaria nº178/2015 de 15 de junho que procede à primeira alteração à Portaria n.º 1456-A/95, de 11 de dezembro, que regulamenta as prescrições mínimas de colocação e utilização da sinalização de segurança e saúde no trabalho.

⁵⁹ Cf. art.15º/1, al.d) da Lei nº102/2009 que se refere expressamente aos riscos psicossociais afirmando que o empregador deve assegurar que a exposição a estes riscos é limitada de modo a que não comprometer a segurança e saúde no trabalho.

⁶⁰ Relativamente à aplicação da Lei nº102/2009 aos trabalhadores domésticos o relatório enviado por Portugal afirma que as disposições desta lei se aplicam aos trabalhadores domésticos em tudo o que seja compatível com este tipo de trabalho. Estes trabalhadores estão protegidos igualmente pelo Decreto-Lei nº 235/92, de 24 de outubro, sendo certo que no seu art.26º se dispõe que o empregador deve tomar as medidas necessárias para que os locais de trabalho, os utensílios, os produtos e os processos de trabalho não apresentem riscos para a segurança e saúde do trabalhador.

5. O controlo da aplicação da legislação em matéria de segurança e saúde no trabalho- art.3º/3 CSER

Tão ou mais importante que consagrar a legislação adequada é o garantir a sua implementação. Assim, para se poder afirmar o respeito pelo direito à segurança e saúde no quotidiano laboral é *mister* assegurar que o quadro-legal extravasa do plano teórico, garantindo-se a sua aplicabilidade prática.⁶¹ Com efeito, cumpre ao Comité não apenas apreciar a conformidade da legislação, mas também das práticas e usos nacionais relativamente aos normativos da CSER. Como bem afirma ANA CRISTINA RIBEIRO COSTA⁶² “a atuação do Comité afigura-se como um sistema de supervisão concreta do gozo dos direitos protegidos, observando aquele órgão a realidade para além das aparências com vista a garantir que a legislação para além de satisfatória, seja efetivamente aplicada.”

Neste sentido, o Comité afirma que para se poder afirmar a correta implementação da Carta é imperativo assegurar a efetividade e cumprimento da regulamentação emanada através de serviços inspetivos, bem como pela previsão e aplicação de sanções civis e criminais suficientemente dissuasoras em caso de incumprimento dos dispositivos em matéria de segurança e saúde laboral.⁶³

Assim, devem os Estados signatários assegurar a existência de um número suficiente de inspetores do trabalho competentes e com formação adequada e atualizada aos desenvolvimentos legislativos e aos avanços técnicos e científicos. As inspeções poderão ser realizadas com ou sem aviso prévio, deverão ser regulares e abranger todas as atividades (inclusive as pequenas e médias empresas), assegurando, consequentemente, a proteção do maior número de trabalhadores possível.⁶⁴ Para poder avaliar a efetividade das inspeções, o Comité tem solicitado aos Estados que nos relatórios indiquem o número de inspetores e de empresas supervisionadas, pelo que

⁶¹ Esta ideia fulcral foi acentuada pelo Comité na sua primeira decisão no âmbito de um processo de reclamação coletiva por incumprimento da CSE intentado contra o Estado Português pela Comissão Internacional dos Juristas. Decisão proferida no âmbito da Reclamação Coletiva nº1/1998 a 9 de setembro de 1999, na qual o Comité concluiu que a situação em Portugal era desconforme o art.7º CSE.

⁶² *Op. cit.*, pág.248.

⁶³ Cf. Conclusões I, Declaração de Interpretação do art.3º/3 (art.3º/2 CSE).

Podem ser consultadas em: [https://hudoc.esc.coe.int/eng#{"ESCArticle":\["03-00-000","03-01-163","03-02-000","03-03-035","03-03-000"\],"03-04 163"}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{), "ESCDcLanguage":["ENG"],"ESCDcType":["Ob"],"ESCDcIdentifier":["I_Ob_-13/Ob/EN"]}

⁶⁴ Note-se que aos inspetores deverá ser permitido exigir a documentação e informação necessária bem como ordenar a correção de algum vício na atividade ou, em casos limite, dar ordem de paragem da atividade se esta estiver a pôr em risco a segurança ou saúde dos trabalhadores.

haverá violação da Carta se estes números forem insuficientes face ao número de trabalhadores que deverão ser protegidos.^{65/66}

Acresce que, para avaliar sobre a conformidade da situação do Estado com o art.3º/3 CSER, o Comité analisa os dados estatísticos referentes aos acidentes de trabalho, nomeadamente mortais, concluindo que se verificará o incumprimento da norma se estes forem reiterados durante um período alargado de tempo.⁶⁷ De resto, os Estados deverão igualmente providenciar informação quanto às taxas de incidência de doenças profissionais, muito embora ainda não tenha sido definido um critério para avaliar a sua tendência.⁶⁸

Por fim, como bem salienta LASAK, a existência serviços de segurança e saúde no trabalho eficientes e de boa qualidade será um bom indicador do nível de segurança dos trabalhadores aquando do exercício da sua atividade.⁶⁹

5.1. As Conclusões do Comité Europeu dos Direitos Sociais

5.1.1. Conclusões de 2013⁷⁰

O Comité conclui pela *desconformidade* da situação em Portugal com o art.3º/3 da CSER.

Analizados os dados estatísticos o Comité afirma que se verifica uma diminuição dos acidentes de trabalho, inclusive mortais, durante o período de referência. Todavia, a taxa de acidentes de trabalho em Portugal está muito acima da média da União Europeia para que se possa afirmar que o direito a condições de trabalho seguras e salutarres é respeitado.⁷¹ No que concerne às doenças profissionais o Comité reconhece o reduzido

⁶⁵ Afirmção do Comité na decisão *Marangopoulos*, § 229.

⁶⁶ Note-se que RIBEIRO, Ana Cristina, *op.cit.* pág.257, duvida da viabilidade do controlo da efetividade das medidas adotadas por parte dos Estados através da fiscalização do número de acidentes de trabalho e doenças profissionais verificados e da frequência das inspeções. De facto, para a autora afigura-se possível a existência de muitas inspeções, mas sem que seja efetuado um verdadeiro controlo sobre as condições de segurança e saúde no trabalho. Adverte ainda para a possibilidade de números reduzidos de acidentes de trabalho poderem não ser um reflexo da realidade por não incluírem os casos não comunicados às entidades oficiais.

⁶⁷ A avaliação pode ser feita em termos médios ou termos absolutos (Conclusões da Eslovénia em 2003) e ser referente ao número total de acidentes em todos os setores ou apenas num único setor em particular.

⁶⁸ A dificuldade da determinação deste critério deve-se ao hiato de tempo decorrido entre a emergência do risco, a identificação e a notificação ou mesmo reconhecimento da doença. Neste sentido LÖRCHER, Klaus, *op.cit.*, pág.194.

⁶⁹ *Op. cit.*, pág.118.

⁷⁰ Podem ser consultadas em:

[https://hudoc.esc.coe.int/eng#{"tabview":\["document"\],"ESCDcIdentifier":\["2013/def/PRT/3/3/EN"\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{)

⁷¹ Segundo os dados da EUROSTAT a taxa de acidentes de trabalho em Portugal diminuiu de 3039.46, em 2009 para 2980.71 em 2010, taxa essa consideravelmente elevada para a taxa de incidência média verificada

número de casos reportados ao Centro Nacional de Proteção contra os Riscos Profissionais, tendo havido igualmente uma diminuição dos mesmos no período de referência.⁷² Porém, não havendo dados sobre o número de doenças profissionais fatais, o Comité solicita-os.

Sucedo que, muito embora se verifique um aumento do número de inspetores do trabalho contratados, o Comité adverte que o número de trabalhadores abrangidos pelas inspeções diminuiu. Assinala também que se verifica uma redução da atividade inspetiva, não obstante o número de queixas apresentadas à ACT⁷³ e de todos os acidentes mortais, graves ou frequentes serem investigados. Neste sentido, de modo a avaliar a eficácia das inspeções levadas a cabo, bem como o carácter suficientemente dissuasor das sanções, o Comité pede mais informações acerca dos acidentes de trabalho não fatais, sobre as ordens de suspensão de trabalho e proibição de atividades, bem como sobre as ordens para vedar o acesso a concursos públicos. Pretende igualmente ser esclarecido acerca das participações criminais, do montante das coimas aplicadas e das sentenças nos casos enviados ao Ministério Público. Por fim, o Comité requer que no próximo relatório Portugal comente como é que a lei nº107/2009, de 14 de setembro⁷⁴ foi implementada e pretende ser informado acerca de outras entidades competentes para a inspeção aos locais de trabalho nas regiões autónomas.

5.1.2. Conclusões de 2017⁷⁵

Nas conclusões em análise o Comité conclui novamente pela *desconformidade* do Estado Português com o art.3º/3 da CSER.

No relatório enviado Portugal justifica o elevado número de acidentes de trabalho mortais pelo contexto de crise em que se encontrava no período de referência, sendo certo que tal conjuntura económica levou a que houvesse um menor investimento por parte das empresas em serviços de segurança e saúde no trabalho, bem como a que muitos trabalhadores fossem obrigados a procurar novas formas de trabalho, pelo que a inexperiência na realização das novas tarefas pode ter sido igualmente uma causa de mais

na UE (28) que diminuiu de 1936.71 em 2009, para 1582.71 em 2010. Ademais, verifica-se igualmente uma descida em Portugal na taxa de acidentes de trabalho mortais de 3.31 em 2009 para 3.15 em 2010. Porém contrapõe-se-lhe a taxa média verificada na UE (28) de 1.94 em 2009 para 1.87 em 2010.

⁷² De acordo com o relatório apresentado por Portugal número de doenças profissionais desceu de 3174 em 2008 para 2598 em 2010.

⁷³ Autoridade para as Condições do Trabalho.

⁷⁴ Aprova o regime processual aplicável às contraordenações laborais e de segurança social.

⁷⁵ Podem ser consultadas em

[https://hudoc.esc.coe.int/eng#{\"tabview\":\[\"document\"\],\"ESCDcIdentifier\":\[\"2017/def/PRT/3/3/EN\"\]}](https://hudoc.esc.coe.int/eng#{\)

acidentes. Sem prescindir, assinala-se o facto de desde então ter havido uma diminuição dos acidentes de trabalho mortais.⁷⁶ Porém, o Comité reitera a pronúncia anterior, concluindo pela situação de desconformidade de Portugal com o art.3º/3, dado que a sua taxa de acidentes de trabalho fatais e não fatais persiste demasiado elevada em comparação com a média da União Europeia, sendo certo que as medidas tomadas para a alteração destes números foram insuficientes.

No que respeita às doenças profissionais o relatório apresentado por Portugal refere um aumento no número de casos reconhecidos de 2727 em 2012 para 3659 em 2015. Nas presentes conclusões o Comité pede mais informações acerca da definição legal de doença profissional e sobre o mecanismo de reconhecimento das patologias ou a lista das doenças profissionais. Ademais, requer que no próximo relatório Portugal apresente os dados relativos às doenças profissionais mortais, bem como esclareça sobre as patologias mais frequentes e as medidas tomadas ou previstas para as prevenir.

No que concerne à atividade inspetiva, o relatório refere uma diminuição substancial do número de inspetores, bem como do número empresas inspecionadas e, conseqüentemente, de trabalhadores abrangidos.⁷⁷ Posto isto, o Comité conclui que dado o número reduzido de recursos humanos responsáveis por monitorizar o cumprimento das normas de segurança e saúde no trabalho o sistema de inspeção laboral português não pode ser considerado suficientemente capaz para assegurar que a legislação nesta matéria é respeitada e corretamente implementada.⁷⁸ Assim, requer que no próximo relatório Portugal indique as medidas adotadas para aumentar o número de inspetores laborais.

⁷⁶ Este declínio é confirmado pelos dados da EUROSTAT que apresentam a diminuição do nº de acidentes de trabalho mortais de 169 em 2012 para 160 em 2014. De resto, a taxa de incidência destes acidentes diminuiu de 4.81 em 2012 para 4.72 em 2014, no entanto continua muito acima da taxa média na UE (28)- 2.42 em 2012 e 2.32 em 2014. Muito embora o relatório apresentado por Portugal não ter apresentado dados sobre acidentes não fatais, através dos dados da EUROSTAT o Comité concluiu que a taxa de incidência de acidentes não mortais em Portugal é muito superior à média na UE.

⁷⁷ O número de inspetores do trabalho diminuiu de 359 em 2012 para 307 em 2015 e o número de empresas inspecionadas e trabalhadores abrangidos decresceu respetivamente de 15446 em 2012 para 3949 em 2015 e de 137283 em 2012 para 44814 em 2015.

⁷⁸ Note-se que no relatório enviado Portugal afirma que os inspetores do trabalho têm ao dispor um conjunto de mecanismos preventivos de modo a melhorar das condições de trabalho e a diminuir o número de contingências profissionais, a saber a notificação para tomar medidas, as ordens de suspensão imediata de trabalhos em curso que representem um perigo grave ou probabilidade séria da verificação de lesão da vida, integridade física ou saúde dos trabalhadores, a possibilidade de fazer advertências, a notificação para apresentação de documentos, entre outros. Para mais informação acerca da atividade da ACT *vide* <https://www.aeportugal.com/comunicacoesemail/Legislacao/Referencial%20da%20atividade%20inspetiva.pdf>.

A este propósito, o relatório indica que o número de ordens de suspensão de trabalhos aplicadas nos estaleiros temporários ou móveis diminuiu de 312 em 2012 para 303 em 2015. De resto, o número de denúncias criminais subiu de 124 em 2012 para 160 em 2013 e o número de queixas apresentadas diminuiu de 530 em 2013 e 141 em 2015.

O Comité afirma ainda que os Estados devem assegurar a efetividade da atividade inspetiva nas pequenas e médias empresas.⁷⁹ No relatório apresentado pelo Estado português pode ler-se que um dos objetivos da Estratégia Nacional para a Segurança e Saúde no trabalho 2015-2020⁸⁰ é o de apoiar as empresas nomeadamente as micro, pequenas e médias empresas a criar medidas de segurança e saúde no trabalho. Assim, é solicitado que no próximo relatório sejam apresentados os resultados da implementação desse objetivo.

Por fim, visto que tal informação não foi providenciada, o Comité reitera o seu pedido de esclarecimentos acerca de outras entidades competentes para a inspeção aos locais de trabalho nas regiões autónomas, bem como solicita a Portugal que comente como é que a lei nº107/2009, de 14 de setembro foi implementada.

6. Notas conclusivas

No presente estudo procurámos analisar os nº2 e 3º do art.3º da Carta Social Europeia Revista, debruçando-nos sobre as conclusões emanadas em 2013 e em 2017 pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais sobre a (des)conformidade da situação em Portugal com os referidos normativos.

No que concerne à obrigação dos Estados signatários de adotar legislação completa, precisa e atualizada aos desenvolvimentos técnicos e científicos em matéria de segurança e saúde no trabalho (art.3º/2 CSER), o Comité concluiu que em 2013, quer nas suas conclusões mais recentes, em 2017, que Portugal se encontra em situação de *conformidade* com o normativo da Carta. De facto, a legislação portuguesa garante uma tutela subjetiva ampla, abrange todos os setores da economia e tendo Portugal cumprido com a sua obrigação de transposição das Diretivas mais relevantes nestas matérias, por conseguinte assegura proteção dos trabalhadores quanto a certos riscos derivados da exposição a agentes químicos, físicos, biológicos, a radiações ionizantes e a outras

⁷⁹ Cf. Conclusões de 2013, Declaração de interpretação do art.3º.

Podem ser consultadas em:

⁸⁰ Publicada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 77/2015 de 18 de setembro. A Estratégia Nacional para a Segurança e Saúde no trabalho 2015-2020 orienta a política de prevenção de riscos profissionais e de promoção do bem-estar no trabalho em Portugal, no hiato temporal de 2015-2020 e assenta em 3 objetivos estratégicos: Promover a qualidade de vida no trabalho e a competitividade das empresas; Diminuir o número de acidentes de trabalho em 30% e a taxa de incidência de acidentes de trabalho em 30%; Diminuir os fatores de risco associados às doenças profissionais.

substâncias perigosas, mormente ao amianto, não deixando de lado a tutela de riscos emergentes, como sendo os riscos psicossociais.

Porém, muito embora no plano teórico este direito basilar dos trabalhadores seja garantido, certo é que na prática este não é respeitado, pelo menos de forma suficientemente eficaz para se afirmar a conformidade da situação em Portugal com o art.3º/3 CSER, pelo que tanto em 2013 como em 2017 o Comité concluiu pela *desconformidade* com o preceito. Isto porque, muito embora se verifique um decréscimo tendencial do número de acidentes de trabalho no nosso país, o que é que ainda estamos muito acima da média da União Europeia para que se possa afirmar que são asseguradas condições de trabalho seguras e salutareas aos trabalhadores. Ademais, o nosso sistema inspetivo neste domínio é parco, dado o baixo número de inspetores do trabalho, de empresas inspecionadas e conseqüentemente de trabalhadores abrangidos, sendo esta outra das causas pelas quais Portugal não se apresenta em conformidade com o normativo.

Neste sentido, Comité relembra⁸¹ que ao ter ratificado o art.3º CSER Portugal está vinculado a assegurar o direito dos trabalhadores ao bem-estar físico e psíquico no exercício da sua atividade. Para o efeito não basta a positivação nos vários diplomas nacionais e inclusive na Lei Fundamental dos seus direitos em matéria de proteção da saúde e garantia da segurança no trabalho. De facto, é necessária a concretização, aplicação e fiscalização do cumprimento dessas leis. Isto dito, urge que o Estado Português adote medidas para corrigir a sua situação de não conformidade com a Carta, assegurando a proteção dos trabalhadores não apenas no plano teórico, mas igualmente em termos práticos, sendo tal conduta naturalmente refletida na tão necessária redução do número de acidentes de trabalho.

Por fim, resta apenas reafirmar a importância fulcral do direito dos trabalhadores a realizar a sua atividade em condições seguras e que não se consubstanciem num prejuízo para a sua saúde, inclusivamente dada a sua conexão estreita com outros bem-jurídicos fundamentais como sendo a vida, a integridade física e a moral, bem como com o próprio princípio da dignidade da pessoa humana. Isto dito, não compreendemos o porquê de o artigo 3º não constar do elenco dos artigos essenciais a que os Estados signatários se vinculam a ratificar e consideramos, acompanhando ANA CRISTINA RIBEIRO

⁸¹ Vide Conclusões de 2017 relativas a Portugal.

COSTA, que “há ainda um longo caminho a percorrer para a tutela plena e efetiva do direito dos trabalhadores à segurança e saúde no trabalho”.⁸²

⁸² *Op.cit.*, pág.265.

7. Bibliografia

AKANDJI-KOMBE, J.F, “Charte Sociale Européenne et Convention Européenne des droits de l’Homme:quelles perspectives pour les 10 prochains?” in AAVV (coord. OLIVIER DE SCHUTTER): *The European Social Charter a social: A Constitution for Europe*, Bruylant, Bruxelles, 2010,

AKANDJI-KOMBE, J.F, “The material impact of the jurisprudence of the European Committee of Social Rights”, in *Social Rights in Europe*, coord. Gráinne de Búrca, Bruno de Witte, Larissa Ogertschnig, 2005, Oxford Scholarship Online

ALVES, Filipe, “Compreender a Carta Social Europeia Revista: convenções internacionais e os seus efeitos nas ordens jurídicas nacionais”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, 2017, nº. 7

ARUFE VARELA, A./ MARTÍNEZ GIRÓN, J.: “La condena del consejo de europa a Españã, hecha pública em enero de 2010, por sus incumplimientos de la Carta Social Europea em matéria de seguridade y salud laboral”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Universidade da Coruña, 2011

CHURCHILL, R.R.;KHALIQ, U: “The Collective Complaints System of the European Social Charter: Na Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?”. *European journal of international law*, 2004, vol.15, nº3.

Jimena QUESADA, Luis, “Defensa y garantía de los derechos sociales por ele Consejo de Europa: atención especial al Comité Europeo de Derechos sociales”, in *La jurisprudência del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica* (ALFONSO MELLADO, Carlos L, JIMENA QUESADA, Luis, SALCEDO BELTRAN, Maria Carmen), Bomarzo, Albacete, 2014.

LASAK,K, “Health and Safety in the European Social Charter” , *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2009, 25, nº2

LÖRCHER, Klaus, “The Right to Safe and Healthy Working Conditions”, in *The European Social Charter and the Employment Relation*, Oxford; Portland, Oregon : Hart Publishing, 2017.

MIRANDA Jorge/ MEDEIROS, Rui, *Constituição da República Portuguesa Anotada-Vol.I*, Universidade Católica Editora, Lisboa, 2017, 2ª edição revista.

PIMPÃO, Céline, *A tutela do trabalhador em matéria de segurança, (higiene e saúde no trabalho)*, Coimbra Editora, 2011

QUEIROZ, Cristina, *Direitos fundamentais Sociais, Funções, Âmbito, Conteúdo, Questões Interpretativas e Problemas de Justicialidade*, 2006, pág.25

RIBEIRO, Ana Cristina Costa, “O arrojo do Comité Europeu dos Direitos Sociais na tutela da segurança e saúde no trabalho”, *Lex Social: revista de los derechos sociales*, 2017, n.º monográfico, vol. 7

ROUXINOL, Milena, *A obrigação de Segurança e Saúde do Empregador*, Coimbra, 2008.

ROXO, Manuel/ CABRAL, Fernando, *Segurança e saúde no trabalho- Legislação anotada*, Edições Almedina, 2008, 5ª edição,

ROXO, Manuel, *Direito da Segurança e Saúde no Trabalho. Da prescrição do seguro à definição do desempenho*, Edições Almedina, 2011.

SCHWARZ, Rodrigo “A concretização dos direitos sociais como direitos humanos fundamentais: alguns elementos para um pensar e um agir garantistas e democráticos”, *Revista Julgar*, dezembro de 2015, v.27,