

**O ARROJO DO COMITÉ EUROPEU DOS DIREITOS SOCIAIS NA TUTELA
DA SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO***

***THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS' AUDACITY IN
PROTECTING OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY***

*ANA CRISTINA RIBEIRO COSTA***

*Docente convidada da Escola de Direito do Porto
Universidade Católica Portuguesa*

RESUMO

A tutela da segurança e saúde no trabalho tem consagração direta no artigo (art.) 3º da Carta Social Europeia (CSE), embora seja também indiretamente alcançada mediante outros preceitos, que regulam o direito a condições de trabalho justas, protegem o trabalho de menores, a maternidade e a saúde, asseguram a participação dos trabalhadores na determinação e na melhoria das condições de trabalho e do meio de trabalho e assinalam o direito à dignidade no trabalho – artigos (arts.) 2º, n.º 4, 7º, 8º, 11º, 22º, al. b) e 26º da CSE. Estes preceitos vêm sendo interpretados de forma construtiva e densificadora pelo

* O presente texto terá em consideração a legislação, doutrina e jurisprudência publicadas até 30-06-2016. Todas as decisões do Comité Europeu de Direitos Sociais (doravante apenas Comité) no âmbito de processos de reclamações coletivas e conclusões do mesmo órgão no âmbito do mecanismo de relatórios que se irão referir ao longo do texto poderão ser consultados em <http://hudoc.esc.coe.int/eng/#>. As decisões do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) mencionadas no texto poderão ser lidas em [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{), enquanto que os arestos do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) poderão ser consultados em www.curia.europa.eu.

** A autora é doutoranda, advogada na sociedade Gama Lobo Xavier, Luis Teixeira e Melo e associados (Guimarães), e Membro da *Academic Network on the European Social Charter and Social Rights*.

Comité, quer na sequência dos relatórios apresentados pelos Estados signatários da Carta, através da emissão de conclusões a esse propósito, quer através das decisões proferidas no âmbito do procedimento de reclamações coletivas.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança e saúde no trabalho; Carta Social Europeia; Comité Europeu dos Direitos Sociais

ABSTRACT

Occupational health and safety is directly foreseen by the art. 3 of the European Social Charter (ESC), even though it is also indirectly covered by other norms that regulate the right to just working conditions, protect children and young persons' work, maternity of employed women and health, and assure the workers' involvement in the fixing and improving of the working conditions and environment, and determine the right to dignity at work – articles 2 (4), 7, 8, 11, 22 (b) and 26 of the ESC.

These norms have been interpreted in a constructive and dignifying way by the European Committee of Social Rights, through the issuing of conclusions subsequent to the reports presented by the States that signed the Charter, as well as through the decisions reported under the collective complaints' system.

KEYWORDS: Occupational health and safety; European Social Charter; European Committee of social rights

SUMÁRIO:

I – INTRODUÇÃO.

II - A SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO NA CARTA SOCIAL EUROPEIA E A RESPETIVA INTERPRETAÇÃO PELO COMITÉ DOS DIREITOS SOCIAIS.

1. O DIREITO A CONDIÇÕES DE TRABALHO JUSTAS.

2. O DIREITO À SEGURANÇA E À HIGIENE NO TRABALHO.

3. OUTROS DIREITOS.

III - CONCLUSÕES.

I - INTRODUÇÃO

O Direito da segurança e saúde no trabalho tem vindo a ser visado em diversos instrumentos legislativos internacionais. Entre eles encontram-se, em especial, a Convenção n.º 155 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 22-06-1981 e, a nível do Direito da União Europeia (UE), o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia¹ (em particular, o seu art. 153º) e a Diretiva-Quadro n.º 89/391, de 12-06, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho².

No âmbito dos instrumentos emanados pelo Conselho da Europa, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) encerra a tutela da segurança e saúde no trabalho nos preceitos que tutelam a vida, a saúde e o respeito pela vida privada e familiar, conforme resulta, designadamente, da jurisprudência *Brincat*³ do TEDH⁴.

Sem prejuízo da relevância dos aludidos atos normativos, a matéria da segurança e saúde no trabalho assume especial destaque na CSE, sendo-lhe dedicado um preceito em particular (o art. 3º), mas refletindo-se de forma indireta em várias outras normas (arts. 2º n.º 4, 7º, 8º, 11º, 22º al. b) e 26º da CSE). cremos, portanto, que será a Convenção Europeia com o tratamento mais completo deste tema, conforme veremos adiante.

¹ Aprovado, entre nós, pela Resolução da Assembleia da República n.º 19/2008, de 19-05.

² Alterada pelo Regulamento (CE) n.º 1882/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29-09, pela Diretiva 2007/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20-06, e pelo Regulamento (CE) n.º 1137/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22-10. Daqui em diante, iremos apenas referir-nos a este diploma como Diretiva-Quadro n.º 89/391.

³ *Brincat* e outros vs Malta, decisão de 24-10-2014 do TEDH, processos n.ºs 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 e 62338/11, doravante apenas *Brincat*.

Sobre este aresto, veja-se o nosso «*Brincat and others vs Malta: Occupational health and safety under the guise of the rights to life and to respect for private and family life (European Court of Human Rights, 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 and 62338/11)*». *Labour law and Social rights in Europe: the Jurisprudence of the International Courts, The 'Santiago 2015 Book*, 2016, Gdansk University Press, no prelo.

⁴ Acerca da aproximação da jurisprudência do TEDH à do Comité, veja-se CHATTON, G. T.: «La armonización de las prácticas jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Comité Europeo de Derechos Sociales: una evolución discreta». *Revista de derecho político*, n.º 73, 2008. Pp. 271-310. O autor afirma que as referências do Comité à jurisprudência do TEDH estão omnipresentes e revelam uma vontade de concretizar um sistema europeu integrado de direitos humanos, que reúna em pé de igualdade direitos civis e direitos sociais – op. cit., p. 297. Adianta ainda o autor que as práticas jurisprudenciais do TEDH e do Comité se retroalimentam e convergem crescentemente, em especial desde a entrada em vigor do sistema de reclamações coletivas. *Op. cit.*, pp. 307 e 308. Também AKANDJI-KOMBE afirma que há convergência entre os princípios e métodos de interpretação da jurisprudência do Comité e do Tribunal, o que, na opinião do autor, conduziu a que as exigências da Carta em relação aos Estados impusessem aos mesmos obrigações de resultado, onde se pensava que sobre eles impendiam apenas obrigações de meios, exemplificando o autor esta hipótese com o primeiro processo de reclamação coletiva intentado perante o Comité, o processo de reclamação n.º 1/1998, intentado pela Comissão Internacional dos Juristas contra o Estado Português, a propósito do trabalho infantil. Cfr. «Carta Social Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: perspectivas para la próxima década». *Revista de Derecho Político*, n.º 67, 2006. P. 392. Adianta ainda o autor que a cooperação entre os dois sistemas tem como objetivos a luta contra a perda de recursos e consequente carência de proteção e, bem assim, a redução dos riscos de conflitos interpretativos e divergências jurisprudenciais. *Ibidem*, p. 399.

Apesar disso, a este propósito, há ainda pouca jurisprudência⁵ do Comité na sequência do procedimento de reclamações coletivas⁶, revelando-se o entendimento daquele órgão sobre estas matérias, em especial, no âmbito das conclusões emitidas após a apresentação de relatórios pelos Estados signatários⁷.

Importa, portanto, analisar no presente texto as decisões do Comité, mas também apreciar as conclusões apresentadas por este órgão aos Estados signatários da Carta, sendo certo que, nesta sede, há conclusões com conteúdo muito relevante, verdadeiramente inovador e densificador das normas constantes da CSE.

II - A SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO NA CARTA SOCIAL EUROPEIA E A RESPECTIVA INTERPRETAÇÃO PELO COMITÉ DOS DIREITOS SOCIAIS

A CSE é apelidada por alguma doutrina como o “Pacto Europeu de Democracia Social”, revelando-se como o complemento natural da CEDH⁸, assinalando-se a indivisibilidade⁹ e igual importância de todos os direitos^{10/11}.

⁵ Sobre o conceito de “jurisprudência”, a propósito das decisões do Comité, veja-se JIMENA QUESADA, L.: “El ultimo bastión en la defensa de los derechos sociales: la Carta Social Europea”. *Revista Jurídica Universidad Autónoma*, n.º 29, 2014. P. 174. Apelidando o Comité de órgão *quasi* jurisdicional, veja-se DELIYANNI-DIMITRAKOU, C.: “La Charte sociale européenne et les mesures d'austérité grecques: à propos décisions n.º 65 et 66/2012 du Comité européen des droits sociaux fondamentaux”. *Revue de droit du travail*, n.ºs 7-8, 2013. P. 460. No sentido de que os procedimentos do Comité permitem que alcancemos uma interpretação legal das cláusulas da CSE, clarificando o seu conteúdo e âmbito, cfr. 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. P. 89.

⁶ Procedimento este *quasi* contencioso, para alguma doutrina - AKANDJI-KOMBE, J-F., «Réflexions sur l'efficacité de la Charte sociale européenne: à propos de la décision du Comité européen des droits sociaux du 23 juin 2010», *Revue de droit du travail*, n.º 4, 2011, p. 234.

⁷ Sobre estes mecanismos, veja-se MUÑOZ RUIZ, A. B.: *El sistema normativo de la prevención de riesgos laborales*, Valladolid, 2009, Lex Nova. P. 73. Para LUIS JIMENA QUESADA o procedimento de reclamações coletivas deveria substituir o dos relatórios, já que aquele tem maior visibilidade e maior potencial de justiciabilidade no seu funcionamento. “El ultimo bastión...”. *Cit.*, p. 174. Outra doutrina assevera que estes processos de reclamações podem funcionar como forma de prevenção de futuros litígios individuais. Neste sentido BELORGEY, J-M.: “La Carta Social Europea del Consejo de Europa y su órgano de control: el Comité Europeo de Derechos Sociales”. *Revista de Derecho Político*, n.º 70, 2007. P. 356. Ainda assim, alguma doutrina assinala que este mecanismo assume a natureza de uma *actio popularis*, não decidindo o Comité acerca da conformidade com a CSE de atos concretos e individuais, mas de legislações, práticas ou situações. Neste sentido, MALINVERNI, G.: “The Court of European Human Rights, the protection of social rights, its relationship with the European Committee of Social Rights”, in AAVV. (DIR. D'AMICO, M.; GUIGLIA, G.): *European social charter and the challenges of the XXI century. La charte sociale européenne et les défis du XXIe siècle*, 2014. Edizioni Scientifiche Italiane. P. 112.

Creemos, todavia, que o mecanismo dos relatórios confere um tratamento mais global e não casuístico das matérias incluídas na CSE, permitindo, ademais, conferir uma dimensão pedagógica que poderá evitar (ou anteceder) a sancionatória.

⁸ Ou, para alguma doutrina, a sua contraparte no domínio dos direitos sociais e económicos – cfr. CHURCHILL, R. R.; KHALIQ, U.: “The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for Ensuring Compliance with Economic and Social Rights?”. *European journal of international law = Journal européen de droit international*, vol. 15, n.º 3, 2004. P. 418. Isto sem prejuízo de, no passado, ter sido apelidada de “parente pobre” da CEDH. Cfr. AKANDJI-KOMBE, J.F.: “Charte Sociale Européenne et Convention Européenne des droits de l'Homme: quelles perspectives pour

Como vimos, a Carta tutela a segurança e saúde no trabalho através de diversas normas, que vamos analisar individualmente, apreciando-as e densificando-as à luz da jurisprudência que o Comité vem facultando.

De facto, 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 aplicada¹², conclusão que desde cedo salientou, com a sua primeira decisão, no âmbito do processo de reclamação coletiva n.º 1/1998, intentado pela Comissão Internacional dos Juristas contra o Estado Português, por incumprimento da CSE. De facto, o Comité concluiu então, em decisão de 09-09-1999, que o Estado Português estaria a permitir, na prática, a violação do art. 7º da CSE, embora as disposições nacionais não o contrariassem¹³. Reforçou o Comité que a aplicação satisfatória da Carta não se basta com a existência da legislação preconizada pela mesma, mas também pela efetiva aplicação e rigorosa supervisão daquela legislação.

Com efeito, o Comité aprecia a efetiva conformidade¹⁴ não só da legislação mas também das práticas e usos nacionais às disposições da CSE, assegurando uma interpretação das normas da CSE com caráter dinâmico¹⁵, clarificando o respetivo conteúdo e âmbito¹⁶.

Note-se que o facto de o Comité averiguar não apenas legislação mas também as práticas nacionais é, desde logo, essencial para o progresso dos direitos sociais e, ademais, original, em face da reticência de muitos órgãos jurisdicionais nacionais em reconhecer efeitos diretos aos instrumentos internacionais subscritos pelos Estados^{17/18}.

les 10 prochaines années?”, in AAVV. (coord. OLIVIER DE SCHUTTER): *The European Social Charter: a social Constitution for Europe*, Bruxelas, 2010, Bruylant. P. 148.

⁹ Princípio proclamado pela primeira vez na jurisprudência do TEDH no caso *Airey* contra Irlanda, decisão de 09-10-1979, série A, n.º 32; - cfr. JIMENA QUESADA: “La jurisprudência del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica”, in ALFONSO MELLADO, C. L.; JIMENA QUESADA, L.; SALCEDO BELTRÁN, C.: *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Albacete, 2014, Editorial Bomarzo. P. 75. A propósito da aproximação do Comité à jurisprudência do TEDH, o autor assinala ainda os princípios da não discriminação e a técnica de conexão de direitos ou via indireta de proteção. *Ibidem*, pp. 75 e 76.

¹⁰ JIMENA QUESADA, L.: “El último bastión...”, *cit.*. P. 172.

¹¹ Ou contraparte da CEDH - AKANDJI-KOMBE, J.F.: “The material impact...”, *cit.*, p. 89.

¹² AKANDJI-KOMBE, J.F.: “The material impact...”, *cit.*, p. 92.

¹³ AAVV. (coord. SILVEIRA, A.; CANOTILHO, M.): *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia comentada*, Coimbra, 2013, Almedina. P. 388.

¹⁴ A utilização da expressão “conformidade” não é inócua. O Comité também se referiu pontualmente a “violação” e “incumprimento”, o que se aproxima da ideia de justiciabilidade dos direitos económicos e sociais. Neste sentido, CHURCHILL, R. R.; KHALIQ, U.: *op. cit.* P. 430.

¹⁵ BRILLAT, R.: “The Supervisory Machinery of the European Social Charter: Recent Developments and their Impact”, in AAVV. (coord. DE BÚRCA, G.; DE WITTE, B.; OGERTSCHNIG, L.): *Social Rights in Europe*, 2005, Oxford Scholarship Online. P. 31.

¹⁶ AKANDJI-KOMBE, J.F.: “The material impact...”, *cit.*, p. 89.

¹⁷ BELORGEY, J.-M.: *op. cit.* P. 354.

¹⁸ JIMENA QUESADA entende que uma norma que seja contrária à CSE deverá ser modificada (pelo poder legislativo), desatendida (pelas comunidades autónomas), desaplicada (pelos executores da norma e pelos

Assim sucederá em matéria de segurança e saúde no trabalho, em que as afirmações do Comité vieram adensar de forma significativa os direitos dos trabalhadores.

1. O direito a condições de trabalho justas

Desde logo, o art. 2º da CSE, no seu n.º 4, dispõe que “*Com vista a assegurar o exercício efetivo do direito a condições de trabalho justas, as Partes comprometem-se (...) 4) A eliminar os riscos inerentes às ocupações perigosas ou insalubres e, quando esses riscos ainda não tenham podido ser eliminados ou suficientemente reduzidos, a assegurar aos trabalhadores empregados nessas ocupações quer uma redução da duração do trabalho quer férias pagas suplementares*”.

A redação atual deste preceito surgiu apenas com a revisão da CSE em 1996, o que se compreende, já que quando a Carta foi redigida, em 1961, as políticas em matéria de segurança e saúde no trabalho ainda não privilegiavam a prevenção, como sucede atualmente, assumindo-se apenas a obrigação de reparação das consequências das contingências profissionais¹⁹ para os trabalhadores.

A CSE determina, assim, que a prioridade é a eliminação de riscos nas atividades perigosas ou insalubres, sendo que, quando aquela não for possível e os trabalhadores estejam expostos a riscos, então deverão ser asseguradas aos trabalhadores medidas como a redução do tempo de trabalho ou o aumento do período de férias. Esta norma consagra, portanto, o paradigma da prevenção, erigindo o objetivo de que a exposição ao risco decorra o mínimo tempo possível.

A este propósito, o Comité já esclareceu que os Estados têm certa discricionariedade para determinar quais as atividades e riscos profissionais abrangidos²⁰, mas devem, pelo menos, considerar os setores das minas, metalurgia, construção de navios, pedreiras, e as atividades que exponham os trabalhadores a radiações ionizantes, temperaturas elevadas e ruído, entre os setores e ocupações manifestamente perigosos ou insalubres²¹.

órgãos jurisdicionais) e anulada (pelo Tribunal Constitucional), o que se revela um ato de responsabilidade e de coerência com os compromissos internacionais sobre direitos humanos firmados, devendo a interpretação do Comité ser tomada em consideração de modo determinante e decisivo pelo Tribunal Constitucional na resolução de casos pendentes perante o mesmo. “El ultimo bastión...”, *cit.* p. 186.

¹⁹ Acidentes de trabalho e doenças profissionais.

²⁰ Veja-se, a este propósito, a reclamação n.º 10/2000, *STTK ry and Tehy ry* contra a Finlândia, decisão de mérito de 17-10-2001, em que se conclui que é conferida aos Estados amplitude na escolha das ocupações consideradas perigosas ou com riscos para saúde, sendo todavia tal escolha sujeita a revisão por parte do Comité. No presente caso, o Comité considerou que a exposição a radiação, mesmo em níveis baixos, não se pode considerar completamente segura, pelo que mantém o seu entendimento no sentido de que a exposição às radiações ionizantes está coberta pelo art. 2º, n.º 4, da CSE. Logo, a radiação no setor da saúde na Finlândia foi considerada perigosa e não saudável para os efeitos do aludido preceito, pelo que os trabalhadores daquele setor devem ter direito às medidas compensatórias previstas na norma.

²¹ Conclusões XIV-2 Noruega.

A interpretação dada pelo Comité a este preceito tem vindo a clarificá-lo, por um lado, afastando medidas que aquele órgão entende não caberem no elenco de medidas compensatórias, e a densificá-lo, por outro lado, estabelecendo outras medidas compensatórias possíveis para além das literalmente previstas.

Ora, a compensação visa conceder aos trabalhadores em causa o tempo necessário à recuperação do stress e fadiga associados àquelas atividades e, assim, permitir a manutenção da sua concentração²², sendo certo que o Comité analisará os casos concretos para apreciar se a medida proposta é adequada²³. Nesta sequência, entendeu o Comité que a reforma antecipada, reduzindo o número de anos de exposição ao risco, não é uma medida apropriada e relevante para alcançar os objetivos do preceito²⁴. De igual modo, a compensação financeira nunca poderá ser considerada como uma medida adequada²⁵.

Entre as conclusões do Comité encontra-se a censura a Portugal²⁶, cuja legislação revela desconformidade com o preceito, já que não tem medidas compensatórias adequadas para os trabalhadores expostos a riscos. De facto, o Comité solicitou ao Estado Português, entre outros elementos, que identificasse quais os setores perigosos, que indicasse detalhes em relação às medidas compensatórias e qual a proporção de trabalhadores cobertos por estas medidas. Portugal não respondeu e, portanto, considerou o Comité estar o nosso país em incumprimento da norma, nas conclusões de 2010.

Atualmente, a Lei n.º 102/2009, de 10-09, que estabelece o regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho²⁷, determina no seu art. 79º quais as atividades de risco elevado, em cumprimento da interpretação dada pelo Comité ao art. 2º, n.º 4, da CSE²⁸.

Já no que respeita às medidas compensatórias, cremos que, de facto, o nosso país está em incumprimento da aludida norma. Com efeito, nos relatórios apresentados, Portugal terá indicado que o Decreto-Lei n.º 53-A/98, de 11-03, previa o regime de atribuição de suplementos e outras compensações que se fundamentem na prestação de trabalho em condições de risco, penosidade e insalubridade. Entre tais compensações encontravam-se as seguintes hipóteses: “a) *Suplemento remuneratório*; b) *Duração e horário de trabalho adequados*; c) *Dias suplementares de férias*; d) *Benefícios para*

²² Conclusões III Irlanda.

²³ Cfr. reclamação n.º 30/2005, *Marangopoulos Foundation for Human Rights* contra Grécia, decisão de mérito de 06-12-2006 (doravante apenas *Marangopoulos*).

²⁴ Conclusões 2003 Bulgária.

²⁵ Neste sentido, veja-se a decisão no caso *Marangopoulos*. Mais concluiu o Comité que a previsão de 40 horas semanais e um dia suplementar de férias para o setor mineiro, não era, no caso concreto, uma medida adequada, sendo desconforme à Carta.

²⁶ Conclusões XVI-2 Portugal.

²⁷ Doravante apenas Lei n.º 102/2009.

²⁸ Todavia, cremos que a ausência de tal informação no relatório apresentado por Portugal se deve ao facto de tal relatório que antecedeu estas conclusões ter sido apresentado em momento anterior ao da publicação da aludida Lei n.º 102/2009, já que no 9º relatório, apresentado em 15-05-2014, já encontramos a referência a este preceito – p. 11.

efeitos de aposentação” (art. 5º, n.º 1, do diploma). Todavia, este diploma, entretanto revogado pela Lei n.º 12-A/2008, de 27-02²⁹, aplicava-se apenas aos funcionários e agentes de alguns serviços e órgãos da Administração Pública (AP).

Atenta esta resposta do Estado Português, o Comité questionou se as medidas previstas no aludido diploma foram adotadas e qual a sua natureza específica. Não tendo sido dada resposta, considerou o Comité estar a situação em Portugal desconformidade com o art. 2º, n.º 4, da CSE³⁰.

Mais tarde, nas conclusões de 2014, o Comité reconheceu que o Código de Trabalho (CT), aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12-02, e a Lei n.º 102/2009, já contém a lista de atividades que se considera como contendo riscos elevados. Assinalou, ainda, que na sequência das conclusões de 2010, Portugal demonstrou que no setor público os trabalhadores expostos a riscos podem fazer interrupções e intervalos incluídos no tempo de trabalho, revelou que a Lei n.º 102/2009, no seu art. 124º, impõe que empregadores organizem o tempo de trabalho considerando a segurança e saúde no trabalho, e que numa amostra de 13 convenções coletivas, 7 destes instrumentos de regulamentação coletiva, que cobrem 4355 trabalhadores, preveem tempos de trabalho mais reduzidos e férias mais prolongadas.

Acontece que esta interpretação do Comité não é totalmente correta. Por um lado, o referido art. 124º respeita não à Lei n.º 102/2009, mas ao Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (RCTFP), anexo à Lei n.º 59/2008, de 11-09, entretanto revogado pela nova Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), aprovada pela Lei n.º 35/2014, de 20-06, que não substituiu o seu conteúdo por qualquer outra norma. Isto significa que, apesar de existir uma norma que determina a adaptação do tempo de trabalho em função das circunstâncias de segurança e saúde no trabalho da atividade, tal norma teve uma aplicação limitada no tempo e no respetivo âmbito subjetivo, aplicando-se apenas entre 01-01-2009 a 01-08-2014 e apenas para os trabalhadores da AP abrangidos pelo RCTFP.

Assim sendo, a nosso ver, não há atualmente qualquer norma que estabeleça a obrigatoriedade de previsão de medidas compensatórias para os trabalhadores expostos a riscos inerentes às ocupações perigosas ou insalubres, não se verificando sequer essa prática no ordenamento jurídico nacional.

Acresce que, no que respeita aos instrumentos de regulamentação coletiva, em Portugal é reconhecida a escassa representatividade das organizações patronais e sindicais³¹, o que acarretará uma aplicação subjetiva reduzida de tais cláusulas

²⁹ Diploma que, no entanto, não reproduziu o seu conteúdo em qualquer das suas normas.

³⁰ Conclusões 2010 Portugal.

³¹ A propósito da *“frágil implementação da contratação coletiva nas empresas de menor dimensão”* veja-se CATARINA DE OLIVEIRA CARVALHO, *Da Dimensão da Empresa no Direito do Trabalho. Consequências Práticas da Dimensão da Empresa na Configuração das Relações Laborais Individuais e Coletivas*, Coimbra, 2011, Coimbra Editora. Pp. 631 e ss’. Veja-se, ainda, ANA TERESA RIBEIRO *“Portarias de extensão, um breve olhar”*. *Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas*, n.º 25, setembro. 2014. P. 21), sustentando que *“(…) a probabilidade de cobertura direta dos trabalhadores e dos*

compensatórias aos trabalhadores dos setores de risco elevado. Ademais, o próprio Comité já veio esclarecer, na decisão *Marangopoulos*, que apesar de os Estados poderem deixar à negociação coletiva o papel de tutelar os direitos previstos na Carta, os Estados têm ainda assim de garantir a efetividade desses direitos³².

O Comité reconheceu, nas conclusões de 2014, a política de prevenção implementada por Portugal, mas entendeu que as medidas concretizadas não são efetivas, concluindo que a situação continua a não estar conforme a este preceito. A nosso ver, atentos os argumentos supra expostos, o juízo de desconformidade da legislação nacional com a CSE deve, de facto, manter-se.

2. O direito à segurança e à higiene no trabalho

O art. 3º da CSE é dedicado, em exclusivo, à segurança e saúde³³ no trabalho, dispondo o seguinte: “*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: 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.*”

Sem prejuízo de alguma doutrina entender que, nesta matéria, a CSE fez esforços muito genéricos e de caráter meramente formal³⁴, a verdade é que a Carta foi o primeiro instrumento legislativo europeu a prever um direito humano a condições de trabalho saudáveis e seguras, permitindo que a ausência de tutela do mesmo possa ser reclamada perante uma instituição internacional³⁵.

À semelhança da interpretação que vem sendo dada pelas demais instâncias internacionais, em especial pelo TJUE, que se tem apoiado numa aceção ampla dos

empregadores por convenções coletivas é muito pequena, pelo que as portarias de extensão poderão funcionar como uma válvula de escape”.

³² Parágrafo 238 do caso *Marangopoulos*, supra identificado.

³³ Sem prejuízo de a expressão utilizada pela norma ser “segurança e higiene no trabalho”, utilizamos a expressão “segurança e saúde” por ser atualmente aquela que a doutrina tem considerado como mais abrangente. ROUXINOL, M. S.: *A Obrigação de Segurança e Saúde do Empregador*, Coimbra, 2008, Coimbra Editora. Pp. 62 e 79.

³⁴ MUÑOZ RUIZ, A. B.: *op. cit.*. P. 70.

³⁵ LASAK, K.: “Health and Safety in the European Social Charter”. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 25, n.º 2, 2009. P. 110.

conceitos previstos na Diretiva-Quadro n.º 89/391³⁶, pretendendo abarcar uma tutela de todos os trabalhadores, em todos os setores³⁷ e todas as dimensões da saúde³⁸, também o art. 3º da CSE define segurança e saúde no trabalho em termos razoavelmente amplos³⁹, impondo o Comité uma tutela subjetiva ampla⁴⁰, bem como uma tutela em todo o território nacional⁴¹.

O preceito exige que os Estados signatários da CSE adotem estratégias nacionais para implementar o direito nele proclamado, adequando-se tais políticas, bem como o respetivo enquadramento legal, aos desenvolvimentos técnicos mais recentes⁴². Requer-

³⁶ MARTÍNEZ DE VELASCO, J. H.: “El acervo comunitario sobre prevención de riesgos laborales”. AAVV (coord. Chamorro, J. M.): *La potestad sancionadora de la Administración en el ámbito de los riesgos laborales*, Estudios de Derecho Judicial, n.º 100, Madrid, 2006, Consejo General del Poder Judicial. P. 54.

³⁷ O âmbito de aplicação da Diretiva-Quadro n.º 89/391 inclui “*todos os setores de atividade, privados ou públicos*”, com exceção para as hipóteses em “*que se lhe oponham de forma vinculativa determinadas particularidades inerentes a certas atividades específicas da função pública*” (art. 2º, n.ºs 1 e 2). Todavia, esta derrogação será aplicável apenas em casos concretos e excecionais a organismos como as forças armadas, a polícia ou a proteção civil. Estipula-se, pois, um princípio da universalidade da tutela, acolhendo-se aqui também um conceito amplo de trabalhador e de empregador (art. 3º, alíneas a) e b)). A jurisprudência do TJUE já esclareceu, em diversas decisões, que as exceções ao âmbito de aplicação da aludida Diretiva-Quadro devem ser interpretadas de forma restritiva. A este propósito, veja-se o nosso “Segurança e saúde no trabalho – particularidades e problemas no âmbito da Administração Pública”. *Para Jorge Leite. Estudos Jurídico-laborais*, volume I, 2014, Coimbra Editora. Pp. 287-289.

³⁸ Veja-se a decisão do TJUE de 12-11-1996, no processo C-84/94, onde se sustenta que os conceitos de “ambiente de trabalho” e de “saúde” devem ser interpretados de forma ampla, designadamente abrangendo todos os fatores, físicos ou de outra índole, que possam afetar a segurança e saúde do trabalhador no seu ambiente laboral.

³⁹ LASAK, K.: *op. cit.* P. 111.

⁴⁰ Sem prejuízo de a legislação e os procedimentos de controlo poderem ser distintos. MUÑOZ RUIZ, A. B.: *op. cit.* P. 74.

Por exemplo, nas conclusões XIII-4, o Comité concluiu que na Bélgica estaria em causa a tutela dos agricultores, e nas conclusões XIV-2, dos trabalhadores no domicílio. Quanto a Portugal, o Comité afirmou nas conclusões XIV-2 que a indústria pesqueira, de grande relevo no nosso país, deveria ser abrangida pelas normas de segurança e saúde no trabalho. Já nas conclusões de 2013, apesar de concluir pela conformidade da legislação e práticas nacionais ao art. 3º n.º 2, o Comité solicitou mais informações sobre a aplicação prática das disposições legais aos trabalhadores temporários e detalhes sobre a forma como a representação desta categoria de trabalhadores é feita, bem como informação sobre a aplicação desta matéria aos trabalhadores domésticos. No relatório de 2009 referente à conformidade da legislação e práticas do país vizinho, o Comité concluiu que o alcance da legislação e disposições sobre segurança e saúde no trabalho para os trabalhadores autónomos, com grande expressão em Espanha, não será suficiente. Cfr. ARUFE VARELA, A.; MARTÍNEZ GIRÓN, J.: “La condena del Consejo de Europa a España, hecha pública en enero de 2010, por sus incumplimientos de la Carta Social Europea en materia de seguridad y salud laboral”. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Universidade da Coruña, 2011. P. 287.

⁴¹ Diríamos, ainda, que a tutela deve abranger todo o território nacional. Nas conclusões de 2013 referentes a Portugal, o Comité questionou as autoridades nacionais sobre qual a entidade responsável, em matéria de segurança e saúde no trabalho, nas regiões autónomas dos Açores e Madeira.

⁴² Vejam-se as Conclusões 2003 Bulgária e as Conclusões 2005 Lituânia. Nestas o Comité adiantou que as políticas devem ser avaliadas e revistas e fazer parte de outras políticas públicas como as políticas de emprego, de género, para pessoas com incapacidade, entre outras. Note-se que, nas Conclusões de 2013 referentes a Portugal, o Comité questionou as autoridades nacionais sobre se as políticas implementadas são revistas periodicamente atendendo às alterações nos riscos.

Apesar disto, a doutrina assinala que o art. 3º n.º 1 não foi caracterizado pelo Comité como uma provisão dinâmica. Cfr. DARCY, J.; HARRIS, D.: *The European Social Charter. Second edition*, Nova Iorque, 2001, Transnational Publishers Inc. P. 69.

se, ademais, a tutela de trabalhadores mais vulneráveis, também contemplada nos arts. 7º, n.º 2, e 8º, n.ºs 4 e 5, da CSE⁴³.

O Comité já veio esclarecer que a Carta não impõe um modelo único de reparação das contingências profissionais, podendo as mesmas seguir o mesmo esquema que esteja previsto para as contingências comuns, como sucede na Grécia⁴⁴.

O art. 3º da CSE impõe ainda a obrigação de divulgação destes direitos, para que a implementação efetiva do direito a condições de trabalho saudáveis e seguras seja tão célere quanto possível⁴⁵. Os métodos a utilizar pelos Estados deverão incluir a formação (pessoal qualificado); informação (estatísticas e disseminação do conhecimento); garantia de qualidade (qualificações profissionais, sistemas de certificação para instalações e equipamentos); e investigação (conhecimentos científicos e técnicos)⁴⁶.

A propósito da legislação emanada pelos Estados, cuja obrigação decorre do n.º 2 do art. 3º da CSE, o Comité tem alertado particularmente para os riscos derivados do amianto. Nas conclusões de 2009 referentes a Espanha, o Comité sugeriu que aquele Governo fosse mais transparente, devendo indicar se as autoridades nacionais tinham elaborado um inventário de todos os edifícios e materiais contaminados⁴⁷. Em Relação a Portugal, nas primeiras conclusões⁴⁸, o Comité questionou se os empregadores tinham que eliminar stock com amianto e se haviam sido tomadas medidas para garantir a identificação dos edifícios em que o amianto foi utilizado. Apesar de Portugal não ter instituído a proibição total do amianto, o Comité não censurou essa decisão. Ainda assim, este órgão entende que tal proibição de uso, produção e venda de amianto e de produtos que o contenham garantiria uma proteção mais eficiente do art. 3º n.º 1 da CSE, assumindo preferência por esta solução⁴⁹.

Além disto, note-se que o Comité já veio esclarecer que, apesar de a CSE não definir quais são os riscos profissionais a atender, deverão ter-se em consideração os

⁴³ LASAK, K.: *op. cit.*, P. 114.

Em 2003 o Comité concluiu que França teria de modificar a respetiva legislação quanto à proteção dos trabalhadores precários, que não estariam então submetidos a qualquer controlo médico, sendo ademais insuficiente a legislação em matéria de proteção dos trabalhadores independentes, em violação do art. 3º, n.º 2. BRIMO, S.: *L'État et la protection de la santé des travailleurs*. Paris, 2012, Lextenso Éditions. P. 171. Também em relação à Estónia considerou o Comité haver desconformidade, em 2005, por falta de tutela dos trabalhadores por conta própria.

⁴⁴ Conclusão do Comité na decisão *Marangopoulos*. Esta ideia tem relevo porquanto encontramos sistemas substancialmente diferentes nos países europeus: esquemas que distinguem contingências profissionais das comuns, e os que não o fazem; regimes de reparação no âmbito da Segurança Social, de reparação por sistemas de seguro privado obrigatório, e sistemas que combinam ambos; sistemas que distinguem entre acidentes de trabalho e doenças profissionais e regimes que têm apenas um conceito único de contingência profissional.

⁴⁵ LASAK, K.: *op. cit.*, P. 111.

⁴⁶ Conclusões 2005 Bulgária.

⁴⁷ ARUFE VARELA, A.; MARTÍNEZ GIRÓN, J.: *op. cit.*, P. 285. Para alguma doutrina esta exigência assinala a relação entre os arts. 3º e 11º da CSE - DARCY, J.; HARRIS, D.: *op. cit.*, p. 69.

⁴⁸ Conclusões XIV-2, de 30-06-2004.

⁴⁹ Neste sentido, DARCY, J.; HARRIS, D.: *op. cit.*, p. 69.

riscos reconhecidos pela comunidade científica e atender-se aos standards internacionalmente reconhecidos por instituições como a OIT e a UE^{50/51}.

O aspeto que consideramos como a verdadeira inovação nesta matéria diz respeito à interpretação dada pelo Comité ao atual n.º 3 do art. 3º da CSE, no sentido de que a legislação deverá ser adequadamente tutelada através dos serviços inspetivos e mediante a aplicação de sanções civis e criminais efetivamente dissuasoras⁵². Como vimos, a Carta pretende ser um instrumento vivo⁵³, protegendo os direitos não apenas no plano teórico, mas também em termos práticos. Assim, se a legislação não for efetivamente aplicada e rigorosamente supervisionada, a adequada implementação da Carta não se poderá alcançar⁵⁴.

Neste sentido, o Comité tem apreciado os dados estatísticos⁵⁵, entre eles a frequência de acidentes de trabalho⁵⁶, em particular mortais, assinalando que a legislação nacional deverá permitir que os inspetores entrem em qualquer local de trabalho sem aviso prévio, autorizando-os a fazer qualquer verificação que entendam necessária, incluindo levar amostras para análise. As inspeções devem ocorrer de modo sistemático e lidar com todas as atividades e categorias de trabalhadores. Os inspetores devem acompanhar os desenvolvimentos legais e tecnológicos.

Para análise da efetividade da inspeção, o Comité solicita aos Estados que, nos seus relatórios, indiquem o número de empresas supervisionadas, de trabalhadores

⁵⁰ Aliás, os Estados terão cumprido este requisito geral se tiverem transposto a maior parte da legislação comunitária em matéria de segurança e saúde no trabalho para as respetivas legislações nacionais. Conclusão do Comité no caso *Marangopoulos*, e que viria a ser reforçada com a jurisprudência *Brincat*, do TEDH. De qualquer forma, o Comité esclareceu nas conclusões XIV-2 (de 30-11-1998) em relação a Itália, que, apesar de a legislação comunitária não determinar um limite máximo de valores de exposição ao benzeno, tal limite deve ser determinado pelos Estados signatários da CSE.

⁵¹ No caso *Marangopoulos* o Comité baseou-se em standards ambientais como a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre alterações climáticas, o Protocolo de Quioto e Diretivas da UE. Assim, a obrigação de resultado derivada do Protocolo de Quioto resulta reforçada por uma obrigação de conduta derivada da CSE. AAVV.: “European Committee of Social Rights: the right to a healthy environment”, disponível em <http://icon.oxfordjournals.org/content/7/3/529.full>, consultado em 26-12-2015, pp. 1 e 3.

⁵² Conclusões I, Declaração de Interpretação (*Statement of Interpretation*) do art. 3º.

⁵³ Afirmação do Comité na decisão *Marangopoulos*.

⁵⁴ Veremos adiante por que motivo, na nossa opinião, o enquadramento jurídico nacional é desconforme a este preceito, no que respeita à legislação em matéria de segurança e saúde no trabalho aplicável à AP.

⁵⁵ Concluindo que haverá incumprimento da norma se durante vários anos a frequência, em termos absolutos ou médios, for claramente muito alta para que se possa concluir que a segurança e saúde no trabalho esteja efetivamente a ser assegurada, veja-se as Conclusões 2003 Eslovénia. O critério para avaliar as tendências em doenças profissionais ainda não foi fixado pelo Comité, reconhecendo-se a dificuldade em determiná-lo em face do lapso de tempo que decorre entre a emergência do risco, a sua identificação e o reconhecimento da doença. Neste sentido, cfr. MIKKOLA, M.: *Social Human Rights of Europe*, Porvoo, 2010, Bookwell Ltd. P. 203.

⁵⁶ Uma das razões apontadas para a condenação da Grécia no caso *Marangopoulos* foi precisamente a escassa efetividade da inspeção laboral, comprovada pelo elevado número de acidentes ocorridos na Grécia, acima da média europeia. As conclusões do Comité de 2015 referentes à Arménia determinaram que falta diversa informação, designadamente, estatísticas da atividade levada a cabo, incluindo das violações encontradas pelas autoridades inspetivas.

abrangidos, de inspeções realizadas e de inspetores existentes⁵⁷. Haverá, assim, violação da Carta se o número indicado for julgado insuficiente⁵⁸.

A título de exemplo, em relação a França, o Comité asseverou, nas suas conclusões de 2007, que a frequência de acidentes de trabalho naquele país era demasiado elevada para poder considerar-se que o art. 3º da CSE estivesse a ser respeitado⁵⁹.

Também as primeiras conclusões do Comité sobre a aplicação deste preceito relativamente a Portugal foram no sentido de que a situação no nosso país não era conforme ao preceito, já que o número de acidentes fatais era manifestamente elevado e as medidas para reduzir este número seriam inadequadas. Já em 2013, o Comité reconheceu ter ocorrido um declínio no número de acidentes de trabalho, e constatou ser reduzido o número de doenças profissionais, solicitando mais informações sobre os números das doenças profissionais mortais. Ainda assim, o Comité assinalou que as atividades inspetivas reduziram, apesar de se verificar um crescente número de queixas e de todas contingências fatais serem investigadas. Constatou, ainda, ter crescido o número de inspetores contratados, mas ter o número de trabalhadores abrangidos pelas visitas decrescido. Como tal, o Comité solicitou informação sobre os acidentes de trabalho não mortais, sobre as ordens de suspensão de trabalho e de proibição de atividades, acerca das ordens para impedir o direito de participação em concursos públicos, das participações criminais, do montante de coimas aplicadas e das sentenças nos casos enviados ao Ministério Público. Solicitou, ainda, comentários à implementação da Lei n.º 107/2009 na prática, bem como informações sobre outros órgãos com competência inspetiva nas regiões autónomas. Em suma, em 2013, o Comité concluiu que a situação em Portugal não está ainda em conformidade com o n.º 3 do art. 3º da CSE.

Creemos que as autoridades nacionais terão alguma dificuldade em responder às solicitações do Comité, se atendermos aos dados habitualmente constantes das estatísticas e relatórios de atividades da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), que não disponibilizam informações tão completas e precisas quanto as solicitadas. Na verdade, embora identifiquem, por exemplo, o n.º de advertências, de recomendações, de participações a entidades externas e ao Ministério Público e, bem assim, o número de notificações para apresentação de documentos, para tomada de medidas, para suspensão imediata de trabalhos e de autos de notícia, tais informações não discriminam a que violações respeitam aqueles procedimentos inspetivos⁶⁰.

Esta ideia inovadora do Comité, de controlo da efetividade das medidas tomadas através da fiscalização da frequência das inspeções e da ocorrência de contingências profissionais é, todavia, falível, porquanto os números nem sempre refletem a realidade,

⁵⁷ LASAK, K.: *op. cit.*. P. 116.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 117-119.

⁵⁹ BRIMO, S.: *op. cit.*. P. 171.

⁶⁰ Veja-se relatórios disponíveis em [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/SobreACT/DocumentosOrientadores/RelatorioActividades/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/SobreACT/DocumentosOrientadores/RelatorioActividades/Paginas/default.aspx).

podendo existir numerosas inspeções, mas sem verdadeiro controlo sobre as condições de segurança e saúde no trabalho, e podendo existir números reduzidos de acidentes de trabalho, que não transparecem a verdadeira dimensão do problema, designadamente, por não revelarem os dados não comunicados às entidades oficiais.

Ainda assim, não obstante não ser completamente rigoroso, este método permite controlar a eficiência da regulação, já que se tem concluído que, na Europa, o problema, em regra, não é a ausência de regulação, mas a efetividade da sua aplicação⁶¹.

Finalmente, o n.º 4 do art. 3º da CSE veio impor a obrigatoriedade da constituição de serviços de segurança e saúde no trabalho. Deve assinalar-se que, apesar de os Estados não negarem a necessidade de garantir a existência de tais serviços, os constrangimentos financeiros têm impedido a efetividade desta medida⁶². De qualquer modo, recorde-se que, ao decidir a reclamação sob o processo n.º 13/2002⁶³, o Comité já esclareceu que, quando a implementação das provisões da Carta acarrete implicações financeiras elevadas, o Estado tem de tomar medidas que permitam alcançar os objetivos dentro de um período de tempo razoável, com um progresso mensurável e numa medida consistente com o máximo uso dos recursos disponíveis^{64/65}.

Nas suas conclusões de 2013, o Comité reconheceu a conformidade da legislação e prática nacionais a este preceito. Todavia, solicitou informações estatísticas sobre a percentagem de empresas e estabelecimentos onde há acesso a serviços de segurança e saúde no trabalho externos ou comuns, reiterando o pedido de informação sobre a legislação aplicável na Madeira e Açores, o conteúdo efetivo dos serviços de segurança e saúde no trabalho providenciados pelos empregadores, a periodicidade dos exames médicos na legislação e na prática e, bem assim, a acreditação e supervisão dos serviços externos de segurança e saúde no trabalho. Solicitou ainda o Comité que o próximo relatório exponha sobre a estratégia de acesso a segurança e saúde no trabalho nas PME's e a propósito da consulta com organizações de trabalhadores e empregadores.

⁶¹ LASAK, K.: *op. cit.* PP. 121 e 122.

⁶² *Ibidem*: *op. cit.*. P. 120. Reconhecendo que esta norma impõe compromissos pecuniários, e que os mesmos fundamentam o sistema de ratificação “à la carte” desta convenção internacional, veja-se JIMENA QUESADA, L: “Introducción: sostenibilidad y efectividad dine los derechos sociales, incluso y sobre todo en tempos de crisis”, in ALFONSO MELLADO, C. L.; JIMENA QUESADA, L; SALCEDO BELTRÁN, C.: *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Albacete, 2014, Editorial Bomarzo. P. 32, nota 45.

⁶³ Reclamação coletiva n.º 13/2002, *International Association Autism-Europe (IAAE)* contra França, decisão de mérito de 04-11-2003.

⁶⁴ BRILLAT, R.: *op. cit.*, p. 42. Esta conclusão seria desenvolvida nas decisões de 18-10-2006, no âmbito da reclamação coletiva n.º 31/2005, *European Roma Rights Center* contra Bulgária, e de 05-12-2007, no processo de reclamação coletiva n.º 33/2006, *International Movement ATD Fourth World* contra França.

⁶⁵ Daqui parece resultar uma obrigação de meios, impondo-se ao Estado que empregue, de boa-fé, os recursos disponíveis, com o objetivo de alcançar um determinado fim, avançando a um ritmo razoável, ideia que se havia deixado já antever no âmbito do processo n.º 1/1998, supra identificado, a propósito do trabalho infantil. CHATTON, G. T., *op. cit.*, p. 288. No sentido de que se tratará de uma obrigação de resultado, recorde-se AKANDJI-KOMBE, J.F.: “Carta Social Europea...”, *cit.*. P. 392.

Acerca da constituição dos serviços de saúde, o Comité esclareceu, em 2015, nas conclusões referentes à Irlanda, que os serviços de segurança e saúde no trabalho podem ser conjuntos a várias empresas⁶⁶, concluindo todavia que naquele país não há legislação que imponha o acesso a tais serviços de segurança e saúde no trabalho e que as PME's raramente prestam tais serviços. Assim, o Comité emitiu uma declaração de não conformidade ao n.º 4 do art. 3º da CSE, porquanto aquele órgão entendeu não haver na Irlanda sequer uma estratégia de desenvolvimento destes serviços para benefício de todos os trabalhadores. Igual juízo de desconformidade impendeu sobre a Ucrânia, concluindo-se que os serviços de segurança e saúde no trabalho não estarão disponíveis para todos os trabalhadores em todos os setores da economia, público e privado. Finalmente, também se concluiu pela não conformidade ao preceito na Turquia, porquanto o respetivo relatório não fornece detalhes sobre a efetiva existência de serviços de segurança e saúde no trabalho, sua organização, conteúdo e cobertura, apesar da sua previsão legal.

Em relação aos Países Baixos, as conclusões de 2015 do Comité apontam no sentido da conformidade ao preceito, mas o órgão solicitou informação sobre a certificação das empresas de segurança e saúde no trabalho e respetiva anulação a certas empresas.

No prómio do art. 3º da CSE, na sua versão Revista, veio determinar-se a obrigação de realização de consultas a empregadores e trabalhadores para implementação destas políticas⁶⁷, esclarecendo-se que, inexistindo qualquer representante dos trabalhadores, atendendo à dimensão da empresa, deve haver contacto direto do empregador com os trabalhadores com aquele propósito⁶⁸. Esta ideia identifica-se, mais uma vez, com a perspetiva do TJUE sobre a matéria, sendo certo que este Tribunal já teve oportunidade de se manifestar no sentido de que a adaptação das normas de segurança e saúde no trabalho às PME's não significa que as mesmas fiquem dispensadas do cumprimento das mesmas^{69/70}.

3. Outros direitos

⁶⁶ Nas conclusões de 2015 referentes a Malta, o Comité esclareceu que os serviços podem ser públicos, mas de acesso por parte dos setores público e privado, ainda que mediante pagamento.

⁶⁷ Sobre as vantagens desta participação, cfr. LASAK, K.: *op. cit.* P. 113. De qualquer forma, note-se que tal obrigação de consulta se aplica a todos os números do art. 3º - DARCY, J.; HARRIS, D.: *op. cit.* P. 260.

⁶⁸ O art. 22º, al. b), reforça a necessidade de consultas nesta matéria. *Ibidem*, p. 112.

⁶⁹ A este propósito, veja-se o nosso “Pequenas e médias empresas e segurança e saúde no trabalho – *status quo*, desafios e um novo rumo”. *Direito e Justiça. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Estudos dedicados ao Professor Doutor Bernardo da Gama Lobo Xavier*, vol. I, Lisboa, 2015, Universidade Católica Editora, em especial pp. 147-153.

⁷⁰ Nas conclusões de 2015 referentes a Malta, embora conclua pela conformidade da legislação e práticas nacionais ao preceito, o Comité entendeu que devem ser prestadas informações adicionais sobre a avaliação de riscos nas empresas, em especial nas pequenas e médias empresas (PME's). Já nas conclusões XIII-1 referentes à Grécia se havia concluído que todas as empresas devem ser abrangidas pelas políticas em matéria de segurança e saúde no trabalho, independentemente do número de trabalhadores.

O art. 7º da CSE dispõe sobre a tutela das crianças e adolescentes, determinando que “Com vista a assegurar o exercício efetivo do direito das crianças e dos adolescentes à proteção, as Partes comprometem-se: (...) 2) A fixar em 18 anos a idade mínima de admissão ao emprego em certas ocupações consideradas como perigosas ou insalubres (...) 9) A determinar que os trabalhadores menores de 18 anos ocupados em certos empregos determinados pela legislação ou regulamentação nacionais devem ser submetidos a observação médica regular; 10) A assegurar uma proteção especial contra os perigos físicos e morais a que as crianças e adolescentes estejam expostos, nomeadamente contra os que resultem de forma direta ou indireta do seu trabalho”.

A interpretação dada pelo Comité a esta norma esclarece que a mesma impõe, em matéria de segurança e saúde no trabalho, o estabelecimento de uma idade mínima de 18 anos para trabalhos em atividades perigosas ou insalubres⁷¹, uma obrigação de controlos médicos regulares⁷² a trabalhadores menores de 18 anos, uma proteção especial contra perigos físicos e morais a que se encontrem expostas crianças e adolescentes no trabalho⁷³, para além da definição de uma lista identificativa dos trabalhos potencialmente perigosos para menores com indicação dos riscos que podem surgir⁷⁴.

Apreciando a legislação e práticas nacionais, o Comité esclareceu nas suas conclusões de 2011 que há conformidade com o preceito, embora tenha solicitado esclarecimentos sobre quais as atividades proibidas a menores e consideradas perigosas ou não saudáveis⁷⁵. Também quanto ao aspeto da vigilância médica dos menores, o Comité entendeu que Portugal respeita a norma da CSE, embora tenha solicitado informação sobre as conclusões da inspeção do trabalho quanto ao cumprimento desta exigência de exames médicos dos jovens⁷⁶.

Outro preceito que dispõe, ainda que indiretamente, sobre a matéria da segurança e saúde no trabalho, é o art. 8º, n.º 5, da CSE, que preceitua: “Com vista a assegurar o exercício efetivo do direito das trabalhadoras à proteção da maternidade, as Partes comprometem-se: (...) 5) A proibir o trabalho das mulheres grávidas, puérperas ou lactantes em trabalhos subterrâneos nas minas e em quaisquer outros

⁷¹ Idade esta determinada apenas com a Revisão da Carta, já que anteriormente apenas se exigia que fosse fixada uma idade mínima mais elevada para tais atividades. Cfr. DARCY, J.; HARRIS, D.: *op. cit.* P. 261.

⁷² Um exame anual será suficiente. Cfr. DARCY, J.; HARRIS, D.: *op. cit.* P. 125.

⁷³ MUÑOZ RUIZ, A. B.: *op. cit.* P. 71.

⁷⁴ Conclusões 2006 em relação à legislação e práticas francesas.

⁷⁵ Esta matéria encontra-se plasmada nos arts. 61º e ss’ da Lei n.º 102/2009.

⁷⁶ A propósito desta norma, veja-se a decisão do Comité de 23-05-2012 no processo de reclamação coletiva n.º 66/2011, intentado pela *General Federation of employees of the national electric power corporation (GENOP-DEI)* e pela *Confederation of Greek Civil servants’ Trade Unions* contra a Grécia. Neste litígio o Comité apreciou, entre outros, o art. 7º n.º 2. Os queixosos alegavam que não havia qualquer distinção das atividades perigosas para os menores ou sequer a exigência de exames médicos regulares. O Comité concluiu que havia alguma informação contraditória de parte do Governo Grego, mas entendeu que este preceito estava a ser cumprido, não havendo violação do mesmo. Concluiu, todavia, que havia violação do art. 7º, n.º 7, quanto à obrigação de conceder aos menores férias pagas, entre outras violações (arts. 10º n.º 2, 12º n.º 3 e 4º n.º 1 da CSE).

trabalhos de carácter perigoso, insalubre ou penoso, e a tomar medidas apropriadas para proteger os direitos dessas mulheres em matéria de emprego.”

O Comité já veio esclarecer que a proibição do trabalho nas minas diz apenas respeito à extração no subsolo, e não ao trabalho de gestão, social, médico ou de inspeção⁷⁷. Mais se pronunciou no sentido de que a proibição se aplica a todas as mulheres nestas circunstâncias, com exceção apenas das trabalhadoras por conta própria⁷⁸. O Comité asseverou, ainda, que as legislações nacionais devem garantir um nível elevado de proteção contra riscos conhecidos⁷⁹, consagrando um direito das mulheres a mudar de posto de trabalho durante a gravidez, quando possível, ou, em alternativa, conferindo-lhes uma licença, sem redução da respetiva remuneração em qualquer dos casos, e conferindo às mesmas um direito a regressar ao seu posto de trabalho após o termo daquela circunstância⁸⁰.

Para além disto, tal como sucede com os menores, no art. 7º, n.º 8, da CSE, em que se determina a regra de proibição do trabalho noturno, também no art. 8º, n.º 4, do mesmo diploma se estabelece que esta forma de organização do tempo de trabalho deverá ser regulamentada no caso das mulheres grávidas, puérperas ou lactantes⁸¹.

Quanto a Portugal, as conclusões de 2011 vão no sentido da conformidade, porquanto há transposição da legislação comunitária e há regulação das atividades proibidas e condicionadas⁸². Todavia, o Comité quer saber se o regime legal se aplica também no setor público. E aqui se colocam grandes dúvidas acerca do regime jurídico aplicável em matéria de segurança e saúde no trabalho à AP.

É certo que impende sobre a AP uma obrigação de segurança e saúde nos mesmos termos prescritos para o âmbito das relações laborais privadas. Tal conclusão decorre, desde logo, da proteção constitucional do art. 59º da Constituição da República Portuguesa⁸³, mas também do Direito da UE, que, como apontámos acima, determina que o setor público e privado são indistintamente merecedores de idêntica tutela e, ainda, atentos os compromissos internacionais decorrentes da ratificação da CSE⁸⁴.

⁷⁷ Conclusões X-2 Declaração de Interpretação do art. 8º.

⁷⁸ Conclusões I Declaração de Interpretação do art. 8º. Não se compreende esta distinção, quando em matéria de segurança e saúde no trabalho o Comité tenta equiparar de forma integral a tutela dos trabalhadores dependentes e dos independentes.

⁷⁹ Conclusões 2003 Bulgária.

⁸⁰ Conclusões 2005 Lituânia.

⁸¹ Nas conclusões de 2003 referentes a França o Comité evidenciou que a legislação deve ser clara também na proteção das mulheres lactantes quanto ao trabalho noturno. Já nas conclusões X-2, Declaração de Interpretação do art. 8º, o Comité havia esclarecido que a regulação do trabalho noturno se relaciona com a determinação de limites aos efeitos adversos de tal forma de trabalho na saúde do trabalhador e na vida familiar, tendo em vista a prevenção de abusos.

⁸² Arts. 51º e ss' da Lei n.º 102/2009.

⁸³ Que abrange necessariamente os trabalhadores da AP. Neste sentido, PIMENTEL, F.: *Direitos e Deveres dos Trabalhadores da Administração Pública*, 2011, Almedina. P. 138.

⁸⁴ Nesta matéria, importará analisar quais vão ser os esclarecimentos a prestar pelo Governo português em relação às conclusões do Comité de 2011 a propósito do art. 8º da CSE, que questionam se o regime legal ali apreciado se aplica também ao setor público.

Todavia, a verdade é que, com a publicação da LGTFP, a matéria da segurança e saúde no trabalho deixou de encontrar especial regulação para a AP, ao contrário do que sucedia no revogado RCTFP. De facto, o n.º 1 do art. 4º do diploma que aprovou a LGTFP dispõe que “*É aplicável ao vínculo de emprego público, sem prejuízo do disposto na presente lei e com as necessárias adaptações, o disposto no Código do Trabalho e respetiva legislação complementar com as exceções legalmente previstas, nomeadamente em matéria de: (...) i) Promoção da segurança e saúde no trabalho, incluindo a prevenção; j) Comissões de trabalhadores, associações sindicais e representantes dos trabalhadores em matéria de segurança e saúde no trabalho (...)*”. Assim, parece que os trabalhadores a quem se aplica a LGTFP passaram a beneficiar do mesmo regime dos trabalhadores do setor privado em matéria de segurança e saúde no trabalho, ou seja, da aplicação da Lei n.º 102/2009, apesar de esta circunscrever o seu ambiente objetivo aos “*setores privado ou cooperativo e social*” (art. 3º, al. a)).

Esta solução “remissiva” revela-se inadequada, a nosso ver, porquanto, entre outros motivos, este enquadramento jurídico (privado) não consente que possam ser diretamente aplicáveis à AP as normas referentes à possibilidade de sancionar as entidades empregadoras públicas pela prática de atos ilícitos ou pela sua inércia perante tais condutas, inexistindo a previsão de quaisquer sanções no âmbito da legislação que regula a relação jurídica de emprego público⁸⁵.

Acresce que, com a publicação da LGTFP e sua entrada em vigor em 01-08-2014, a ACT, que tinha como “*missão a promoção da melhoria das condições de trabalho*”, através do “*controlo do cumprimento da legislação relativa à segurança e saúde no trabalho*” e da “*promoção de políticas de prevenção dos riscos profissionais, quer no âmbito das relações laborais privadas, quer no âmbito da Administração Pública*”⁸⁶, deixou de ter esta competência. De facto, o n.º 2 do art. 4º do diploma que aprovou a LGTFP, dispõe que “*Quando da aplicação do Código do Trabalho e legislação complementar referida no número anterior resultar a atribuição de competências ao serviço com competência inspetiva do ministério responsável pela área laboral, estas devem ser entendidas como atribuídas ao serviço com competência inspetiva do ministério que dirija, superintenda ou tutele o empregador público em causa e, cumulativamente, à Inspeção-Geral de Finanças*”, pelo que tais tarefas inspetivas no âmbito da AP deixaram de caber à ACT⁸⁷.

⁸⁵ De facto, não existe qualquer tipificação das sanções a aplicar à AP nesta matéria. Sobre problema idêntico no ordenamento espanhol veja-se AAVV.: *El Tratamiento Jurídico de los Riesgos Psicosociales. Un Estudio de la Experiencia Jurídica*, Observatorio Permanente de Riesgos Psicosociales, UGT-CEC, 2008. P. 225.

⁸⁶ N.º 1 do art. 2º da Lei Orgânica da ACT, aprovada pelo Decreto-Regulamentar n.º 47/2012, de 31-07.

⁸⁷ Note-se, todavia, que em comunicado conjunto do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e do Ministério das Finanças, de 28-04-2016, o Governo comprometeu-se a devolver à ACT as competências nesta matéria, reconhecendo inclusivamente o incumprimento de compromissos internacionais (Convenções n.ºs 81, 129 e 155 da OIT) – cfr. <http://www.portugal.gov.pt/media/19128000/20160428-mtsss-mf-act.pdf>, consultado em 08-05-2016.

Assim, na AP temos agora uma atividade inspetiva com meios (e, dir-se-á até, conhecimentos e competências) limitados, sendo inexistentes quaisquer formas de sancionamento (administrativo ou financeiro) das entidades empregadoras públicas, sem prejuízo de sempre restarem os meios de punição ordinários, como a eventual responsabilidade disciplinar, civil e criminal dos responsáveis e, bem assim, a responsabilidade civil extracontratual da AP, nos termos da Lei n.º 67/2007, de 31-12, que aprovou o regime da responsabilidade civil extracontratual do Estado e demais entidades públicas⁸⁸.

Em conclusão, atenta a interpelação do Comité, parece-nos que o nosso país estará ainda em cumprimento do preceito em causa, embora nos pareça evidente o incumprimento de outras normas da CSE, como o art. 3º, que, como vimos, impõe que as legislações nacionais deverão garantir a efetividade do direito em causa através de adequada inspeção e efetiva aplicação de sanções.

Os preceitos acima enunciados relacionam-se, como é evidente, com a tutela da saúde dos cidadãos, prosseguida pelo art. 11º da CSE, de forma mais genérica⁸⁹.

Acerca desta norma, o Comité indicou que Estados devem comprometer-se a garantir o melhor estado de saúde possível para a população de acordo com os conhecimentos científicos existentes⁹⁰, conclusão esta que coincide com a jurisprudência do TEDH no caso *Brincat* acima enunciado. Note-se que a interpretação deste preceito tem configurado o direito à proteção da saúde como incluindo o direito a um ambiente saudável, assinalando-se a complementaridade do art. 11º da CSE com o art. 2º da CEDH⁹¹.

Ainda a propósito da segurança e saúde no trabalho, já referimos a pertinência da invocação do art. 22º da CSE, que define a forma de participação dos trabalhadores na *determinação e na melhoria das condições de trabalho e do meio de trabalho*, entre elas a *proteção da saúde e da segurança na empresa* (alínea b)). O Comité já esclareceu que, sem prejuízo de todas as empresas estarem abrangidas por esta obrigação, as que empreguem menos de 10 trabalhadores poderão garantir este direito através contacto direto dos trabalhadores com o empregador⁹². Em qualquer caso, os trabalhadores deverão ter meios de reação e compensação quando os seus direitos não forem respeitados e deverão estar previstas sanções para os empregadores em tais hipóteses⁹³.

⁸⁸ Sobre estas questões, vejam-se os nossos “Segurança e saúde no trabalho – particularidades...”, *cit.*, e “Segurança e saúde no trabalho na Administração Pública: uma análise dos riscos psicossociais”, no prelo.

⁸⁹ MUÑOZ RUIZ, A. B.: *op. cit.*. P. 71.

⁹⁰ *Ibidem*, P. 75.

⁹¹ Neste sentido veja-se as conclusões do Comité no caso *Marangopoulos*.

⁹² Conclusões 2005 Estónia.

⁹³ Conclusões 2003 Bulgária. Nas conclusões de 2014 referentes a Portugal, apesar da conformidade à Carta, o Comité solicitou informações sobre se os trabalhadores têm direito a qualquer compensação em caso de violação dos seus direitos e quais as sanções aplicadas aos empregadores nestes casos.

Finalmente, queremos ainda salientar o art. 26º da CSE, que, sob o manto do *direito à dignidade no trabalho*, tutela os direitos dos trabalhadores em matéria de assédio sexual e moral, embora tendo surgido apenas com a Revisão deste Tratado internacional. O preceito dispõe que “*Com vista a assegurar o exercício efetivo do direito de todos os trabalhadores à proteção da sua dignidade no trabalho, as Partes comprometem-se, em consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores: 1) A promover a sensibilização, a informação e a prevenção em matéria de assédio sexual no local de trabalho, ou em relação com o trabalho, e a tomar todas as medidas apropriadas para proteger os trabalhadores contra tais comportamentos; 2) A promover a sensibilização, a informação e a prevenção em matéria de atos condenáveis ou explicitamente hostis e ofensivos dirigidos reiteradamente contra qualquer assalariado no local de trabalho ou em relação com o trabalho, e a tornar todas as medidas apropriadas para proteger os trabalhadores contra tais comportamentos.*”

A este propósito, o Comité assumiu que não há necessidade de referência expressa ao assédio se a legislação permitir uma proteção efetiva contra várias formas de discriminação⁹⁴. Aquele órgão tem revelado preocupação com a tutela de todos os trabalhadores ao serviço da entidade empregadora, independentemente da natureza do respetivo vínculo⁹⁵, bem como a necessidade de a legislação prever a faculdade de os trabalhadores reclamarem da violação dos seus direitos, solicitarem compensação por tal violação e o direito a não serem discriminado por terem perseguido o respeito destes direitos⁹⁶.

Na sequência da recente decisão de mérito de 12-10-2015, proferida no âmbito do processo de reclamação coletiva n.º 91/2013, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)* contra Itália, o Comité analisou, entre outros, este preceito, tendo reforçado que os Estados devem informar os trabalhadores dos meios de reação e compensação disponíveis⁹⁷, adiantando ainda que os Estados devem tomar medidas preventivas, de formação ou sensibilização dos trabalhadores para estas matérias.

⁹⁴ Nas conclusões de 2005, Declaração de Interpretação do art. 26º n.º 1, o Comité asseverou que o assédio sexual é uma violação da igualdade de tratamento.

⁹⁵ Nas conclusões de 2003 referentes a Itália, o Comité questionou as autoridades italianas sobre se o empregador pode ser responsabilizado por assédio de pessoas ao seu serviço (ainda que trabalhadores independentes ou com outro vínculo) por parte de trabalhadores dependentes seus e se aquela responsabilidade se estende a assédio sobre terceiros como clientes, consumidores, visitas ou outros. Idêntica solicitação foi dirigida pelo Comité às autoridades portuguesas nas Conclusões de 2010 e de 2014.

⁹⁶ Conclusões 2003 Eslovénia. Nas conclusões de 2005, a propósito da Moldávia, o Comité assinalou a desconformidade da legislação deste país à CSE, já que não há legislação civil ou administrativa que permita que as vítimas acionem o empregador ou colegas e solicitem uma compensação por danos patrimoniais ou morais ou reintegração perante os tribunais em caso de despedimento ilícito no contexto de assédio sexual. Também nas conclusões de 2005 referentes à Lituânia, o Comité solicitou informação sobre a dimensão dos danos reparáveis, tendo esclarecido que a compensação tem que reparar todos os danos e ter um efeito sancionatório do empregador.

⁹⁷ Conclusões 2007 Declaração de Interpretação do art. 26º e conclusões 2010 Albânia.

Interessante é a conclusão do Comité no sentido de que a proteção efetiva do trabalhador impõe o estabelecimento de mecanismos como a inversão do ónus da prova⁹⁸, sendo que nas conclusões de 2010 referentes a Portugal, o Comité solicitou informação sobre esta matéria. Tendo-lhe sido respondido pelas autoridades nacionais que a inversão do ónus da prova apenas existe quando o assédio for discriminatório, o Comité solicitou, nas conclusões de 2014, esclarecimentos sobre se, à luz da jurisprudência, na prática, o assédio é mais frequentemente considerado no enquadramento da discriminação ou não.

Ainda nas conclusões de 2014, o Comité veio dizer que aplaude as iniciativas das instituições nacionais nesta matéria, mas solicita informação sobre o resultado das mesmas, bem como informação sobre medidas tomadas em cooperação com parceiros sociais para prevenir o assédio nos locais de trabalho. Relativamente às medidas tomadas em relação ao assédio, o Comité reconheceu a existência de mecanismos ao dispor do trabalhador, mas entende que na prática muito poucos casos chegam a tribunal, portanto quer ser atualizado nesta matéria e sobre as medidas tomadas no sentido de facilitar e aumentar as queixas. Solicitou, ainda, informação sobre quais as compensações efetivamente pagas em casos de assédio, mais questionando sobre um trabalhador pode obter compensação ou reintegração quando tiver sido forçado a sair devido a assédio. Apesar das informações solicitadas, o Comité concluiu pela conformidade da legislação e práticas nacionais ao artigo 26º da CSE.

III - CONCLUSÕES

Conforme acima adiantámos, cremos que a CSE é o instrumento jurídico europeu com o tratamento mais completo da matéria da segurança e saúde no trabalho.

Sem prejuízo da importância dos instrumentos de Direito da UE, a verdade é que, nesta matéria, a jurisprudência do Comité tem sido mais profícua e é, ademais, mais recente, atualizando o entendimento que se pretende ver consagrado a esta matéria.

Ademais, como vimos, prevê-se já na CSE a tutela dos trabalhadores em relação às várias formas de assédio, estabelecendo-se exigências mais elevadas que as previstas pela UE em matéria de exposição a determinados riscos. Como tal, a interpretação dada pelo Comité aos preceitos da CSE acima apreciados tem contribuído positivamente para um desenvolvimento da matéria da segurança e saúde no trabalho em termos mais arrojados do que aqueles que encontramos na jurisprudência da UE ou nos seus instrumentos legislativos, vinculativos ou não.

Ainda assim, sem prejuízo das conclusões acima expostas, a verdade é que o direito à segurança e saúde no trabalho não está incluído no elenco dos direitos essenciais da CSE os quais os Estados-Membros estão vinculados a ratificar⁹⁹, apesar de

⁹⁸ Conclusões 2003 Eslovénia.

⁹⁹ Acerca das ratificações necessárias, veja-se OJEDA AVILÉS, A.: *Transnational Labour Law*, Alphen aan den Rijn, 2015, Wolters Kluwer. P. 108.

dever ser incluído dentro da sua política como um objetivo que tem que seguir-se por todos os meios adequados. De qualquer modo, esta provisão não foi aceite por muitos países, pelo que não há muita jurisprudência do Comité a este propósito.

Com efeito, apesar da sua relação com o princípio da dignidade da pessoa humana, e com os direitos à vida, saúde e integridade física e moral da pessoa¹⁰⁰, há ainda um longo caminho a percorrer para a tutela plena e efetiva do direito dos trabalhadores à segurança e saúde no trabalho.

¹⁰⁰ ANA BELEN MUNOZ RUIZ critica que este preceito, relacionado com direitos de tal relevância, não esteja incluído no elenco dos direitos essenciais a ratificar. *Op. cit.* P. 73.