

A Organização de Serviços de Segurança e Saúde no Trabalho Análise Crítica



“A realização pessoal e profissional encontra na qualidade de vida no trabalho, particularmente a que é favorecida pelas condições de segurança e saúde, uma matriz fundamental para o seu desenvolvimento.” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro)

Lisboa, Abril de 2010

Autores:

António Maçorano

José Costa Tavares

Susana Churro Oliveira

ÍNDICE TEXTO

1. NOTA PREAMBULAR.....	5
2. INTRODUÇÃO.....	7
3. CONCEITOS E PRINCÍPIOS DE REFERÊNCIA EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO	10
3.1. Características e especificidades da actividade de construção.....	17
4. A OBRIGAÇÃO DAS EMPRESAS PROCEDEREM À ORGANIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO.....	22
4.1. O actual enquadramento legal – A Lei n.º 102/2009, de 10 de Setembro	24
4.1.1. Modalidades de organização de serviços.....	26
4.1.2. Garantias mínimas de funcionamento dos serviços	29
5. A OBRIGATORIEDADE DE ADOPÇÃO DE SERVIÇOS INTERNOS	32
5.1. Antes da transposição da Directiva 89/391/CEE.....	32
5.2. Após a transposição da Directiva 89/391/CEE	34
6. AS SOLUÇÕES ADOPTADAS NOUTROS ESTADOS MEMBROS	40
6.1. Espanha	40
6.2. França	42
7. DADOS ESTATÍSTICOS.....	46
7.1. Níveis de sinistralidade laboral nos últimos 10 anos	47
7.2. Os números ao nível da medicina do trabalho	50
8. CONCLUSÕES E PROPOSTAS	52
BIBLIOGRAFIA.....	57



ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS E QUADROS

Figura 1 - Avaliação de Riscos	14
Figura 2 - Responsabilidades dos intervenientes no processo construtivo	20
Gráfico 1 - Acidentes de Trabalho Mortais Objecto de Inquérito em Portugal 2000-2009	47
Gráfico 2 - Índice Composto da Taxa Incidência de Acidentes de trabalho na Construção c/ mais de 3 dias de ausência ao serviço /Intensidade construtiva (Índice base 100= 2000)49	
Quadro 1 - A evolução legislativa da obrigatoriedade de organização serviços internos entre 1995 e 2009.....	38
Quadro 2 - Comparativo serviços internos construção	44
Quadro 3 - Comparativo serviços internos para outros sectores	44
Quadro 4 - Comparativo de número de empresas de construção, segundo o número de trabalhadores - Ano 2007.....	45
Quadro 5 - Taxa de incidência de acidentes de trabalho no sector da Construção com mais de 3 dias ausência/ano por cada 100 mil trabalhadores em Portugal, Espanha e França	48
Quadro 6 - Taxa de incidência de acidentes de trabalho na Construção c/ mais de 3 dias de ausência ao serviço (índice base 100 = 2000)	48
Quadro 7 Intensidade de construção per capita (índice base 100 = 2000)	48
Quadro 8 - Valores do Índice Composto da Taxa Incidência de Acidentes de trabalho na Construção c/ mais de 3 dias de ausência ao serviço /Intensidade construtiva· (Índice base 100= 2000)	49
Quadro 9 - Médicos com especialidade em medicina do trabalho em finais de 2009.....	50
Quadro 10 - Índice de n.º de acidentes de trabalho com mais de 3 dias ausência/ano no sector da Construção por cada 100 mil trabalhadores em Portugal, Espanha e França	55



1. NOTA PREAMBULAR

As alterações recentemente introduzidas pela Lei n.º 102/2009, de 12 Setembro, ao regime jurídico da organização e funcionamento dos serviços de segurança e saúde no trabalho redundaram na impossibilidade, para um significativo número de empresas de diversos sectores de actividade considerados de risco elevado, de entre as quais as que integram o Sector da Construção, poderem continuar a proceder à organização daqueles serviços recorrendo à prestação de serviços externos, conforme se verificava até à data da entrada em vigor do novo regime, em 1 de Outubro de 2009.

De acordo com o novo normativo, todas as empresas de construção que no conjunto das suas obras, independentemente da localização e distância entre as mesmas, ocupem um total de pelo menos 30 trabalhadores ficam abrangidas pela obrigação de organizarem serviços internos de segurança e saúde. A observância do novo regime sujeita estas empresas a mobilizar os meios humanos obrigatórios previstos para o efeito - a contratação para os seus quadros de técnicos de segurança e médicos do trabalho - e os meios materiais necessários para garantir o funcionamento interno daqueles serviços.

Através de uma análise à evolução legislativa verificada em Portugal a partir de 1991, com a publicação do Decreto-Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro, que procedeu à primeira transposição para o ordenamento interno da Directiva 89/391/CEE, de 12 de Junho, constata-se que o legislador tem optado por restringir cada vez mais a possibilidade das empresas de construção, bem como de outras que integram o grupo das actividades de risco elevado, escolherem o modelo de organização dos seus serviços de segurança e saúde. Em 2000, o Decreto-Lei n.º 109/2000, de 30 Junho, impôs a estas empresas a organização de serviços internos desde que empregassem um número de pelo menos 50 trabalhadores. Em 2004, a Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, determinou a adopção deste modelo de organização de serviços nas empresas que em cada um dos seus estabelecimentos (por exemplo: obras) estivessem ocupados pelo menos 30 trabalhadores, admitindo que fossem adoptadas formas diferentes de organização de serviços relativamente a cada um dos mesmos em função do limite definido. Finalmente, em 2009 a já referida Lei n.º 102/2009 estabeleceu que a contabilização do número limite de 30 trabalhadores passasse a ser efectuada em função do número total de estabelecimentos (exemplo: obras) a cargo da empresa.

Presume-se que esta opção legislativa, restritiva da livre escolha do modelo de organização de serviços decorre do pressuposto que através da organização de serviços internos se garante uma melhor eficácia na acção preventiva. Contudo, tal escolha apresenta-se infundamentada uma vez que, até ao momento, nada nem ninguém provou, técnica ou cientificamente, a vantagem dos serviços internos sobre os externos quanto aos resultados da acção da prevenção de riscos profissionais e consequentemente na redução da sinistralidade laboral.

Considerando as soluções que são seguidas ao nível europeu e tomando por exemplos os casos de Espanha e França, que desde há vários anos mantêm os mesmos critérios para a determinação da

obrigatoriedade de adopção de serviços internos, a verdade é que se tem verificado uma expressiva melhoria na diminuição dos níveis de sinistralidade naqueles países, ao contrário do que se tem verificado em Portugal, cujos critérios são comparativamente mais restritivos. Basta ter presente que, por exemplo, em Espanha a organização de serviços internos só é obrigatória para as empresas do referido grupo de actividades de risco elevado, onde se integra a construção, quando empreguem pelo menos 250 trabalhadores e que este País registou uma diminuição de número de acidentes que ultrapassa os 40% nos últimos 10 anos, e que em Portugal, no período homólogo, essa redução apenas rondou os 7%, para concluir que, pese embora a nossa legislação tenha evoluído num sentido cada vez mais restritivo, tal não se reflectiu na diminuição da sinistralidade.

Dito isto, importa sublinhar que a AECOPS sempre entendeu que a dignidade do trabalho é um valor fundamental a preservar na vida da nossa sociedade e que a sua protecção constitui um factor fundamental para o progresso económico e social do nosso País. É absolutamente evidente que a promoção da saúde e da segurança é indissociável da garantia de protecção da dignidade do trabalho e que sem ela não se prosseguem os fins das empresas, no nosso caso, de construção, designadamente a perenidade do seu desenvolvimento económico sustentável.

Daqui decorre, conseqüentemente, que uma parte significativa das empresas de construção há muito que incorporaram, como elemento nuclear de gestão, a prossecução de políticas de protecção da saúde e segurança inscritas como componentes essenciais ao desenvolvimento do capital humano. Nesse sentido, AECOPS acompanhou sempre de perto quer a evolução legislativa, quer as soluções técnicas que foram sendo desenvolvidas nestes domínios, aplaudindo desde logo a aprovação da Directiva 89/291/CEE que pela primeira vez definiu um quadro geral de promoção da saúde e segurança no trabalho.

Foi, pois, a protecção deste valor da dignidade do trabalho que sempre norteou o pensamento e a acção da AECOPS, pelo que, o que está em causa neste estudo é avaliar se a estratégia prosseguida pelo legislador português no que concerne à organização dos serviços de segurança e saúde no trabalho foi a adequada para atingir os fins a que se propõem todos os que seriamente estão envolvidos na defesa daquele valor.

Assim e através do presente estudo, a AECOPS pretende demonstrar não haver qualquer sustentação técnica para as soluções que têm sido instituídas pelo legislador português e que tão pouco os dados estatísticos conseguem justificar as vantagens da definição de um modelo rígido ou com critérios tão restritivos como os previstos na Lei n.º 102/2009, apresentando nas suas conclusões as soluções que preconiza, tendo em vista alterar o actual regime, ajustando-o à prática dos restantes Países da União Europeia.

2. INTRODUÇÃO

Em Portugal, à semelhança do que se passa noutros países da União Europeia, as empresas, seja qual for a sua dimensão ou o número de trabalhadores empregados, estão obrigadas a organizar serviços de segurança e saúde no trabalho.

Dentro de um quadro de flexibilidade mitigada, o legislador nacional optou por fixar um conjunto de soluções de entre as quais os empregadores podem decidir a forma de organização daqueles serviços, limitando contudo essa escolha quando se trate de empresas de determinados sectores de actividade – onde se inclui, de entre outros abrangidos, o Sector da Construção – e impondo-lhes, em determinadas circunstâncias, a obrigatoriedade de adopção da modalidade de serviços internos. Esta é a realidade vivida em Portugal desde que, na década de 90 do Século XX, em resultado da transposição para o direito interno da Directiva 89/391/CEE, de 12 Junho (Directiva Quadro relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores), se dotou o país de um quadro jurídico global de referências estratégicas para garantia de uma efectiva prevenção de todos os riscos profissionais a que os trabalhadores possam estar sujeitos nos seus postos de trabalho.

A Directiva 89/391/CEE centra-se no princípio de que o empregador deve garantir *“a segurança e a saúde dos trabalhadores em todos os aspectos relacionados com o trabalho”*, propondo um conjunto de medidas para a prossecução de tais resultados, de entre as quais, a organização das actividades de segurança e saúde no trabalho (artigo 7.º), mas sem contudo definir qual a forma do respectivo modelo, delegando nos Estados membros a definição dos meios com os quais as empresas se devem dotar para o efeito (artigo 4.º). O enfoque da Directiva desenvolve-se à volta dos fins a atingir que são a protecção da saúde e segurança dos trabalhadores.

Actualmente, em Portugal, o regime jurídico regulador da organização e funcionamento dos serviços encontra-se previsto na Lei n.º 102/2009, de 10 de Setembro, em vigor desde o dia 1 de Outubro de 2009. De acordo com o actual normativo, as empresas que no conjunto dos seus estabelecimentos (integrando tal conceito, nomeadamente, obras, escritórios, estaleiros, de entre outros locais de trabalho) tenham expostos a actividades de risco elevado um número de, pelo menos, 30 trabalhadores passaram a estar sujeitas às regras que determinam a obrigatoriedade de organizar serviços internos. Tal solução veio alterar a situação que se verificava até à aplicação deste novo diploma, já que no regime anterior, previsto na Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho, estas empresas podiam recorrer à prestação de serviços externos para a organização das suas actividades, de uma forma mais ampla, uma vez que a lei possibilitava que a contabilização do limite de número de 30 trabalhadores expostos a actividades de risco fosse aferido relativamente a cada estabelecimento da empresa e não ao conjunto de estabelecimentos, como é preconizado na Lei n.º 102/2009. Na Lei n.º 35/2004 só no caso de em cada estabelecimento, individualmente considerado, se ultrapassasse o número de 29 trabalhadores é que a adopção de serviços internos passava a ser um procedimento obrigatório e, ainda assim, só em relação ao estabelecimento onde se excedesse aquele limite.



Esta mudança do regime vem reflectir-se na impossibilidade de uma grande parte das empresas integradas no dito grupo de actividades consideradas de risco elevado (nas quais se incluem, de entre outros, os trabalhos de construção) poderem continuar a recorrer aos serviços externos, como se verificava até ao início da vigência da Lei n.º 102/2009.

Quais foram as razões que estiveram por detrás desta opção do legislador? Que evidências foram tidas em consideração, em face das quais se poderá concluir que a adopção de serviços internos nas empresas em que, no conjunto dos seus estabelecimentos, estejam expostos 30 ou mais trabalhadores a actividade de risco elevado é uma solução mais adequada para garantir as exigências de prevenção de riscos profissionais? Em que medida a solução preconizada anteriormente na lei, de acordo com a qual a aferição do número de 30 trabalhadores expostos a situação de risco elevado era efectuada por cada estabelecimento individualmente considerado, deixou de responder às exigências de garantia de condições de segurança e saúde dos trabalhadores? E nos restantes países da União Europeia qual é a solução preconizada nos respectivos ordenamentos jurídicos?

Numa análise à evolução legislativa relativa ao regime jurídico da organização e funcionamento dos serviços, mormente à legislação que foi produzida a partir do momento em que ocorreu a transposição da Directiva 89/391/CEE para o direito interno, constata-se, em particular no que respeita às actividades de risco elevado, que a tendência do legislador português tem sido no sentido de impor critérios cada vez mais restritivos na organização de serviços: por um lado, impôs a obrigatoriedade de organização de serviços internos e, por outro, impediu as empresas abrangidas por essa obrigatoriedade de requererem a respectiva dispensa, à semelhança do que estabeleceu para outras actividades em relação às quais se determinou a obrigatoriedade de adopção daquela modalidade de organização de serviços. Quais as razões que estiveram subjacentes a esta orientação do legislador?

Impõe-se uma resposta às empresas que passaram a estar sujeitas à obrigatoriedade de organizarem serviços internos e que, para o efeito, vão ter que mobilizar os necessários meios humanos e materiais para corresponder às novas exigências legais. Neste quadro e com vista a tentar descortinar as motivações do legislador, a AECOPS procedeu a uma análise comparativa entre o actual regime jurídico da organização e funcionamento dos serviços e os que anteriormente regularam esta matéria, quer antes, quer após a transposição da Directiva Quadro para o direito interno, para que, finalmente, ponderando os critérios fixados para a determinação de organização de serviços internos, pudesse comparar as soluções preconizadas em termos nacionais com as de outros países da União Europeia. E porque se afigura, do ponto de vista da AECOPS, que uma eficaz política de prevenção de riscos profissionais deve desenvolver-se não em função dos meios, mas antes dos resultados, uma análise aos dados estatísticos da sinistralidade laboral nacionais e comunitários permitirá apoiar as conclusões a que se chegar no final deste estudo.

Assim, tendo presente os objectivos a que a AECOPS se propôs, estruturou-se a análise de acordo com os seguintes pontos:

1. Numa fase inicial do estudo, serão abordados alguns dos conceitos chave e princípios gerais mais importantes no âmbito das actividades de segurança e saúde no trabalho, cujo domínio é fundamental para uma completa compreensão do regime que enforma a obrigação dos empregadores procederem à organização de serviços, tais como os conceitos de perigo, risco profissional e os princípios gerais de prevenção, de entre outros igualmente pertinentes sobre esta matéria. Afigurando-se importante reconhecer as especificidades respeitantes à realidade do trabalho na Construção, proceder-se-á, ainda, a uma breve caracterização da dinâmica deste sector.
2. Num momento posterior, analisar-se-á o actual regime jurídico previsto na Lei n.º 102/2009 relativamente ao funcionamento e organização de serviços de segurança e saúde no trabalho, por forma a identificar os actuais modelos propostos pelo legislador para a organização dos serviços e os requisitos que os mesmos devem observar ao nível das garantias mínimas de funcionamento, quer no que respeita à actividade de segurança, quer no que respeita à actividade de saúde.
3. A partir do actual enquadramento legal, mas tendo presente a obrigação de se adoptar a modalidade de serviços internos, far-se-á uma análise comparativa dos critérios que foram fixados ao longo dos anos pelo legislador para a determinação daquela obrigatoriedade, quer antes, quer após a transposição da Directiva para o ordenamento interno, visando determinar as razões que justificam o actual quadro jurídico.
4. Tal desiderato só ficará completo considerando quais são as soluções que foram seguidas noutros Estados membros, designadamente em França e em Espanha, cuja legislação igualmente se analisará, já que se afigura importante ter presente, observados os regimes aplicados naqueles países, se os critérios de acordo com os quais se determina em Portugal a obrigação de se implementar serviços internos se aproximam, ou não, dos que são seguidos por aqueles Estados membros da União Europeia.
5. Completando a análise, abordar-se-ão em termos breves, de acordo com os dados disponíveis em termos nacionais e em termos comunitários, alguns elementos estatísticos, nomeadamente os índices de sinistralidade registados em Portugal, Espanha e em França relativos aos últimos 10 anos, para também em termos comparativos ser possível concluir se a exigência fixada na Lei n.º 102/2009 para a organização de serviços internos nas empresas encontra, ou não, alguma justificação em face daqueles dados.
6. Finalmente, tendo em consideração as conclusões do presente estudo, a AECOPS apresenta as suas propostas de alteração ao regime em vigor no que respeita ao Sector da Construção.

3. CONCEITOS E PRINCÍPIOS DE REFERÊNCIA EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

Quando se parte para a análise do quadro jurídico que estipula a obrigação dos empregadores organizarem serviços de segurança e saúde no trabalho, impõe-se, é certo, não só esclarecer em que é que concretamente se consubstancia tal obrigação, mas também definir qual é a realidade material no âmbito da qual se desenvolvem os conceitos que servem de referência ao legislador para definir aquela obrigação.

A definição de conceitos em sede de segurança e saúde no trabalho não é uma tarefa fácil uma vez que são várias as abordagens à volta desta temática e não são raros os exemplos encontrados entre autores que, usando a mesma terminologia, pretendem referir-se a realidades distintas entre si ou até reportarem-se a uma mesma realidade, mas usando diferentes nomenclaturas. Mas porque não é possível, nem desejável, evitar este caminho, importa delimitar os conceitos chave que, apesar de tudo e no âmbito da segurança e saúde no trabalho, reúnem alguma unanimidade de entendimento conceptual e encontram já definição legal.

Como em qualquer outro ramo do Direito, também no do trabalho se acompanha a evolução dos valores sociais e conceptuais subjacentes ao universo a que diz respeito.

Importa, desde logo, considerar que associados à prestação de trabalho estão os conceitos de perigo e de risco profissional.

Com a revolução industrial e a conseqüente deslocação das populações para as cidades na procura de melhores condições de vida, emerge o fenómeno de aumento acentuado da sinistralidade laboral e o do surgimento de doenças associadas ao trabalho. A necessidade de ressarcir os trabalhadores e as respectivas famílias pelos danos decorrentes dos acidentes sofridos conduziu, por seu turno, ao aparecimento de sistemas seguradores que, na maioria dos países europeus, foi assumido pelos poderes públicos em linha com a emergência do chamado *Estado Providência*. É no âmbito deste cenário que se desenvolve a consciência do perigo e do risco profissional associado aos acidentes de trabalho e às doenças profissionais e à necessidade de cobrir as despesas com a recuperação dos trabalhadores sinistrados e de indemnizá-los, ou à família, pela perda de ganho e sustento.

Reconhecidas as situações de perigo e de risco e a inerente actividade de avaliação, o pensamento direccionou-se no sentido de reconhecer perigos e situações de risco - tipo, evitando os processos de perícias médica e jurídica para o estabelecimento da relação de causa - efeito com vista à determinação dos valores indemnizatórios a atribuir aos trabalhadores. O risco passa a ser associado à ideia de exposição a determinadas condições reconhecidas como conducentes a uma dada patologia ou dano para a saúde. Expressão desta lógica é o surgimento das listas de doenças profissionais reconhecidas legalmente.



A filosofia da segurança e saúde do trabalho desenvolvida no contexto da dinâmica da revolução industrial, baseada numa perspectiva reactiva e correctiva, sofre alguma evolução no pós-guerra, com a construção da noção de prevenção integrada.

O desenvolvimento de um quadro institucional assente em objectivos preventivos, de que são expressão máxima a criação de organizações internacionais vocacionadas para estas questões, como é o caso da Organização Internacional do Trabalho (OIT), surge associado à tomada de consciência sobre um vasto conjunto de domínios que condicionam a segurança e saúde dos trabalhadores e que estão cada vez mais presentes na vida profissional dos nossos dias, passando-se do modelo reparatório para o modelo preventivo, actualmente vigente.

A adopção, em 1981, pela OIT, da Convenção 155 sobre a Segurança e Saúde dos Trabalhadores, e a adopção pela Comunidade Económica Europeia, em 12 de Junho de 1989, da Directiva 89/391/CEE (comumente designada como Directiva - Quadro), relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde no trabalho, constituem os grandes marcos do momento de viragem no reconhecimento da necessidade de uma nova visão para os riscos profissionais¹.

Assim, chega-se ao estado actual da disciplina da segurança e saúde no trabalho, tanto em Portugal, como em outros Estados da União Europeia, claramente influenciado pelos princípios preventivos estabelecidos na Directiva Quadro, analisados mais adiante.

Dentro da lógica da prevenção, caracterizada pela dinâmica de eliminação/minimização de riscos, impõe-se clarificar o que distingue o risco do perigo. Nesta parte, a tarefa está algo facilitada na medida em que ambos assumiram já a condição de conceitos normativos e que se encontram previstos na Lei n.º 102/2009, de 12 de Setembro², de acordo com a qual:

- O perigo é *“a propriedade intrínseca de uma instalação, actividade, equipamento, um agente ou outro componente material do trabalho com potencial para provocar dano”*;
- O risco é *“a probabilidade de concretização do dano em função das condições de utilização, exposição ou interacção do componente material do trabalho que apresente perigo”*.

Dito de outra forma, o perigo é um determinado potencial de dano existente num componente do trabalho, enquanto que o risco reside na situação de interacção que exista entre esse potencial de dano e o trabalhador.

Assim, do exposto concluí-se que o perigo se reporta a uma condição estática, à propriedade intrínseca de algo potencialmente causador de dano, designadamente substâncias e produtos químicos, ruído, máquinas, etc. e o risco é a probabilidade desse dano vir a ocorrer.

¹ Definitivamente, estes dois momentos são o marco de viragem do modelo reparatório para o modelo preventivo.

² Este diploma regula actualmente o regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho. Vide sobre os conceitos de risco e perigo as alíneas g) e h) do respectivo artigo 4.º.

Veja-se, a título exemplificativo, uma situação em que se procede à realização de trabalho em altura. O que é que constitui nesta situação o *perigo*? E o que é que constitui o *risco*?

Neste exemplo, o perigo corresponde à característica intrínseca ao trabalho que é a sua “realização em altura”, situação que é potenciadora de o trabalhador sofrer uma queda, e o risco é a probabilidade de o trabalhador sofrer uma queda, assim sofrendo um dano³.

Quanto aos princípios orientadores da actual filosofia da prevenção, estes constituem, por força do seu enquadramento na Directiva Quadro de 1989⁴ (artigo 6.º n.º 2), o núcleo central das actuais metodologias de actuação sobre o controlo dos riscos profissionais e que podem ser estruturados na seguinte matriz de referência⁵:

Os Princípios Gerais da Prevenção

Análise e Diagnóstico

- I. Evitar os riscos
- II. Avaliar os riscos que não podem ser evitados

Controlo dos Riscos

- III. Combater os riscos na origem
- IV. Adaptar o trabalho ao homem, actuando ao nível da concepção, organização e métodos de trabalho e produção;
- V. Realizar os objectivos mediante a evolução da técnica
- VI. Substituir o que é perigoso e pelo que é isento de perigo, ou menos perigoso
- VII. Integrar a prevenção dos riscos

Protecção

- VIII. Adoptar medidas de protecção colectiva, só depois as de protecção individual
- IX. Promover a formação e informação aos trabalhadores

³ Por sua vez, este potencial de dano surge associado a uma determinada quantificação ou a uma graduação de perigos, sendo a propósito utilizadas expressões como por exemplo perigo grave, perigo iminente ou perigo grave e iminente. Trata-se de expressões que visam caracterizar o possível tempo de manifestação do efeito do perigo e a gravidade da extensão dos seus danos (que pressupõem que do outro lado esteja um indivíduo exposto à situação, portanto em situação de risco).

⁴ Constantes também do conteúdo normativo da Lei n.º 102/2009, veja-se o n.º 2 do artigo 15.º.

⁵ Adaptado a partir do esquema apresentado por Manuel Roxo, em “Segurança e Saúde do Trabalho: Avaliação e Controlo de Riscos”, Almedina, 2003, pág. 116.

Em termos gerais, estes princípios estabelecem a metodologia da prevenção, cujos sentido e alcance se podem definir nos seguintes termos:

Evitar os riscos: o perigo, enquanto potencial de dano inerente aos componentes de trabalho, deve ser objecto de análise sistemática tendo em vista a sua detecção e eliminação, assim evitando o risco de os trabalhadores sofrerem danos ou de ocorrerem acidentes que possam atrasar/dificultar o processo produtivo.

Esta primeira actuação preventiva deve ocorrer não só na fase de laboração, mas, também, antecipadamente na fase de concepção e projecto, nos planos da concepção dos componentes do trabalho (como, por exemplo, máquinas e produtos) e da segurança em projecto como, por exemplo, na definição do *layout* industrial.

Assim e por exemplo, no âmbito da elaboração de um projecto de construção de um edifício o projectista deve ter em conta, nas opções arquitectónicas e nas metodologias relativas ao processo e métodos construtivos, bem como nos materiais e equipamentos a incorporar, a escolha daqueles que não representem um perigo para os intervenientes na execução da obra e na posterior utilização.

Avaliar os riscos que não podem ser evitados: O risco resulta de um perigo que não foi eliminado e que persiste na situação de trabalho. Avaliar os riscos que não puderam ser eliminados significa desenvolver todo um processo através do qual se visa ter dos riscos o conhecimento necessário à definição de uma estratégia preventiva (como por exemplo: saber a origem do risco, a natureza do risco, as consequências do risco, quais são os trabalhadores expostos ao risco).

Avaliar os riscos não evitados pressupõe uma actuação pró-activa, independentemente de prescrição legal específica, colocando no epicentro da gestão da segurança e saúde do trabalho a actividade de avaliação de riscos enquanto configuradora da acção de controlo e gestão subsequente.

Veja-se, como exemplo, o caso de um trabalho executado em altura, como acontece nomeadamente na pintura da fachada de um edifício. Dever-se-ão avaliar os riscos inerentes à situação de trabalho tendo em conta, designadamente, a característica do posto de trabalho e da actividade do trabalhador, a sua aptidão e a fonte do risco.

Por sua vez, a dinâmica da avaliação de riscos poderá explicar-se através do esquema representado na seguinte figura:

Figura 1 -
Avaliação de Riscos



Fonte: Inspeção-Geral do Trabalho, em “Aspectos Essenciais da Disciplina Legal da Segurança e Saúde do Trabalho”, 2005

Uma avaliação de riscos, enquanto processo de suporte e garante da congruência da gestão dos riscos profissionais, engloba duas fases fundamentais - a análise de riscos e a sua valoração - e deve incluir as seguintes etapas:

- i. Identificar os perigos (v.g. agentes físicos, químicos e biológicos; processos industriais; movimentos e posturas; sobrecargas físicas e mentais);
- ii. Identificar todos os trabalhadores potencialmente expostos a riscos derivados destes perigos;
- iii. Estimar o risco (qualificação e quantificação do risco);
- iv. Valorar e decidir o que fazer.

Através da avaliação de riscos tem-se em vista obter a informação necessária que apoie o empregador na tomada de decisão apropriada sobre a adopção das medidas preventivas e sobre o tipo de medidas que deve adoptar. De facto, só a partir do conhecimento dos riscos é possível decidir sobre as acções adequadas a desenvolver, designadamente ao nível da hierarquização das situações de risco a abordar, da diminuição dos trabalhadores expostos, da identificação das medidas de controlo de risco mais adequadas, da configuração das acções de informação e de formação.

Combater os riscos na origem: Este princípio consubstancia, à semelhança dos anteriores, também um princípio de gestão uma vez que desloca a prevenção dos riscos em si para o nível dos seus factores, apontando para conferir à prevenção a qualidade de eficácia. Noutra sentença, o risco deve ser, preferencialmente, combatido no plano dos factores de trabalho que lhe dão causa, para que através do seu controlo se possa atingir a máxima eficácia possível.

Atente-se, por exemplo, a uma actividade de retoque de pintura de uma estrutura de aço a 40 metros de altura. Não sendo possível evitar a realização do trabalho em altura, dever-se-á reduzir o espaço de uma potencial queda através da instalação, o mais próximo possível das zonas de trabalho, de dispositivos anti-queda, como por exemplo guarda corpos.

Adaptar o trabalho ao homem: através deste princípio visa potenciar-se, também, o conceito de prevenção integrada, indicando que todos os factores do trabalho devem ser, tanto quanto possível, concebidos e organizados em função das características das pessoas que o executam e não o contrário (a concepção e a organização produtiva dos locais e postos de trabalho, das ferramentas e equipamentos, dos métodos e processos de trabalho, dos ritmos de trabalho e tempos de trabalho, etc., devem ser desenvolvidos em função do trabalhador).

Por exemplo, no caso de um trabalho que exija a deslocação frequente entre vários pisos de um edifício de grande altura dever-se-á equacionar a instalação de um elevador adequado ao transporte de pessoas.

Atender ao estado de evolução da técnica: este princípio direcciona-se para a perspectiva de que é importante considerar a permanente evolução tecnológica, de que decorrem novos riscos, mas também atender às novas soluções preventivas integradas nos componentes de trabalho (por exemplo: máquinas e materiais de trabalho mais seguros) e novos métodos mais eficazes de avaliar e controlar riscos. Este princípio visa tirar proveito das vantagens do progresso científico, técnico e tecnológico para melhorar a organização do trabalho, os componentes materiais do trabalho e os métodos de trabalho, tornando-os mais seguros.

Assim e a título exemplificativo, na instalação de calhas técnicas em edifícios industriais, para colocação de cabos eléctricos, dever-se-á considerar a utilização de plataformas elevatórias móveis ao invés de estruturas fixas.

Substituir o que é perigoso pelo que é isento de perigo ou menos perigoso: de acordo com este princípio deverá procurar-se uma linha de conduta para a melhoria contínua do processo produtivo, ou seja, devem ser conhecidas todas as fontes de perigo existentes na empresa e proceder-se à pesquisa de melhores soluções (atendendo, nomeadamente, à evolução tecnológica) que os previnam (eliminando ou reduzindo esses perigos).

É o caso, por exemplo, da substituição de uma substância, preparação ou processo por outro ou outros que, nas suas condições de uso, não sejam, ou sejam menos perigosos para a segurança e

a saúde dos trabalhadores, como acontece na escolha de óleos de base vegetal para aplicação na execução de cofragens de lajes.

Integrar a prevenção dos riscos: este princípio pressupõe que as medidas de prevenção só produzem efeito estável e eficaz quando articuladas coerentemente entre si com a lógica da produção, só assim se dando coerência à actuação preventiva.

Por exemplo, a execução de trabalhos de manutenção ou reparação no interior de um estabelecimento industrial sem que se verifique a paragem da laboração. Neste caso dever-se-ão planear os trabalhos sem interferir no desenvolvimento normal das actividades correntes, aplicando os princípios de prevenção de riscos, nomeadamente, o encurtamento dos períodos de intervenção e a delimitação de espaços.

Priorizar a protecção colectiva sobre a protecção individual: através deste princípio faz-se a mudança da prevenção para a protecção. Por princípio, esta última só opera quando a prevenção estiver esgotada e não se tiverem produzido resultados suficientes na acção controlo do risco. De acordo com este princípio geral de prevenção a protecção colectiva deverá ser a primeira solução a ser tida em linha de actuação contra os perigos inevitáveis, para só depois de esgotadas as soluções a esse nível se partir para a protecção individual, assumindo assim esta última um carácter complementar em relação à primeira.

Assim, por exemplo, na realização de trabalhos nos bordos da laje de um piso elevado dever-se-á equacionar a construção de um sistema de guarda corpos (protecção colectiva) em vez de cada um dos trabalhadores usar um arnês de segurança ligado a uma linha de vida (protecção individual).

Formar e informar: finalmente, o princípio de formar e informar assume especial destaque na medida em que o mesmo deve estar presente na aplicação de qualquer um dos princípios anteriores. Sem que os trabalhadores recebam formação e informação, quer sobre os perigos a que podem estar expostos, quer sobre a aplicação das medidas de controlo atinentes à sua exposição, perde-se parte da eficácia da actuação dos restantes princípios.

Os trabalhadores devem conhecer e serem capazes de compreender os riscos a que estão sujeitos nos locais de trabalho e saber o que fazer face a eles, face a situações de emergência e, até, face a terceiros.

Por exemplo, a execução de trabalhos em zona próxima de linha férrea electrificada e em funcionamento. Dever-se-ão fornecer informações e formação aos trabalhadores no que respeita a comportamentos adequados e regras sobre as zonas de acesso, períodos de laboração, distâncias de segurança e sistema de sinalização de aproximação dos comboios.

3.1. Características e especificidades da actividade de construção

Ao contrário do que passa na indústria tradicional, em que por regra o produto é relativamente homogéneo e executado numa unidade de produção com uma localização geográfica fixa, a actividade da construção caracteriza-se pela heterogeneidade dos seus produtos (em regra cada produto é único e irrepetível) e pela relativamente curta existência de cada unidade de produção (o estaleiro).

Adicionalmente, a indústria da construção engloba um vasto e diversificado conjunto de actividades de características únicas – nomeadamente, a sobreposição de tarefas no mesmo espaço e tempo, a pluralidade e diversidade de empresas que intervêm em simultâneo no processo de execução da obra, a sucessão de fases de trabalho a que correspondem diversos intervenientes e diferentes tecnologias – envolvendo por isso riscos específicos para os trabalhadores que importa prevenir, eliminando-os na origem ou minimizando os seus efeitos⁶.

O processo produtivo de construção não segue uma lógica estática como se verifica por exemplo num trabalho que é produzido em série numa fábrica, situação que exige a adequação das intervenções preventivas às respectivas especificidades.

Na verdade, o processo construtivo decorre em função da dinâmica de um projecto e que em termos gerais se desenvolve em três fases, que podemos caracterizar do seguinte modo:

- Concepção – corresponde à actividade de definição da técnica relativa à edificação e implantação da obra consubstanciada no desenvolvimento de um projecto;
- Organização – corresponde à fase em que se procede à elaboração do caderno de encargos e à negociação de propostas para a execução do projecto;
- Execução – corresponde ao conjunto de actividades de preparação do local para a implantação da obra, instalação do estaleiro e à realização dos trabalhos de construção e edificação.

Desde o desenvolvimento do projecto (na fase de concepção) à execução da obra, processam-se definições e escolhas relevantes para a segurança da actividade no estaleiro que implicam o envolvimento de todos os que, directa ou indirectamente, intervêm no processo de construção, particularidade que é geradora de uma cadeia de responsabilidades ao nível dos princípios de prevenção.

A prevenção dos riscos profissionais na construção implica, como em qualquer outro ramo de actividade, a observação dos princípios gerais de prevenção atrás analisados, mas envolvendo e co-responsabilizando todos os intervenientes. Expressão dessa preocupação é a Directiva

⁶ Vide Alves Dias e outros, em “Plano de Segurança e de Saúde na Construção”, edição de IDICT e Instituto Superior Técnico, Novembro, 1996, pág. 1.

92/57/CEE, de 24 de Junho de 1992 (a designada Directiva dos Estaleiros Temporários ou Móveis), que veio estabelecer a necessidade dos Estados membros adoptarem um sistema de gestão capaz para que nos estaleiros sejam desenvolvidos adequadamente os princípios de prevenção definidos na Directiva Quadro.

A Directiva 92/57/CEE foi transposta para o direito interno em 1995, pelo Decreto-Lei n.º 155/95, de 1 de Julho, que entretanto foi revogado pelo actualmente em vigor Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de Outubro.

Neste âmbito, da Directiva Estaleiros destaca-se a definição de uma nova abordagem da prevenção assente em quatro eixos fundamentais:

1. Novos princípios de actuação ao nível da prevenção de riscos profissionais, dos quais se destaca a obrigação de integrar a filosofia de prevenção logo na fase do projecto, a qual se deve traduzir numa particular preocupação do projectista face às opções arquitectónicas e técnicas disponíveis em escolher aquelas que se revelem mais seguras para a execução dos trabalhos na fase de construção. Por outro lado, tendo presente que quer na fase do projecto, quer na fase de execução em obra, concorrem as valências de vários intervenientes, esta Directiva vem ainda estabelecer o princípio da coordenação por forma a garantir-se a compatibilização de todas as intervenções, com vista à optimização da segurança.
2. Novos instrumentos de acção preventiva, que compreendem a comunicação prévia de abertura do estaleiro, o plano de segurança e saúde e o *dossier* de compilação técnica. Através da comunicação da abertura de estaleiro procede-se à identificação geral dos intervenientes na obra, assumindo este instrumento um cariz predominantemente administrativo. Os outros dois instrumentos assumem um papel mais importante ao nível de garantia da segurança, quer no que concerne à execução da obra, quer no que respeita à sua posterior utilização, cabendo ao plano de segurança e saúde estabelecer o conjunto de elementos determinantes para a prevenção dos riscos em cada operação a realizar no estaleiro e, por sua vez, ao *dossier* da compilação técnica reunir os elementos técnicos relevantes da obra, importantes para a definição de uma adequada realização segura de intervenções ulteriores durante a vida útil do edifício (obras de manutenção, alteração, restauro e da eventual demolição).
3. Novos actores que surgem na sequência do já referido princípio de coordenação. Os novos actores são os coordenadores de segurança que têm como função

coordenar as equipas de projecto e os intervenientes na obra, por forma a garantir a conciliação, entre todos, de adequados ambientes de segurança, seja ao nível das definições técnicas do projecto, seja ao nível do desenvolvimento dos trabalhos em obra. Importa ter presente que os coordenadores de segurança não se confundem com, nem substituem, os técnicos de segurança previstos no regime de organização dos serviços de prevenção nas empresas.

4. Uma nova linha de responsabilidades preventivas. A distribuição das responsabilidades preventivas dos diferentes intervenientes no sector da Construção tem características decorrentes do papel que desenvolvem, da capacidade de intervir e de influenciar em cada uma das fases do acto de construir, seja no âmbito da elaboração do projecto, seja na execução da obra, na sua utilização uma vez concluída, seja no que se reporta a intervenções construtivas posteriores, designadamente a sua manutenção, alteração ou demolição. Veja-se no esquema seguinte, que ilustra como são distribuídas as responsabilidades pelos vários intervenientes e em cada fase do processo construtivo.

Figura 2 -
Responsabilidades dos intervenientes no processo construtivo



Fonte: Inspeção-Geral do Trabalho em “Coordenação de Segurança na Construção: Que Rumo?”, Lisboa, Novembro, 2003

Legenda:

- **Dono da obra:** é a pessoa singular ou colectiva por conta de quem a obra é realizada, ou o concessionário relativamente a obra executada com base em contrato de concessão de obra pública.
- **Autor do projecto da obra:** também designado por autor do projecto, é a pessoa singular, reconhecida como projectista, que elabora ou participa na elaboração do projecto da obra.
- **Coordenador em matéria de segurança e saúde durante a elaboração do projecto da obra:** também designado como por coordenador de segurança em projecto, é a pessoa singular ou colectiva que executa, durante a elaboração do projecto, as tarefas de coordenação em matéria de segurança e saúde previstas no presente diploma, podendo também participar na preparação do processo de negociação da empreitada e de outros actos preparatórios da execução da obra, na parte respeitante à segurança e saúde no trabalho.
- **Coordenador em matéria de segurança e saúde durante a execução da obra:** também designado por coordenador de segurança em obra, é a pessoa singular ou colectiva que executa, durante a realização da obra, as tarefas de coordenação em matéria de segurança e saúde previstas no presente diploma.
- **Empregador:** é a pessoa singular ou colectiva que, no estaleiro, tem trabalhadores ao seu serviço, incluindo trabalhadores temporários ou em cedência ocasional, para executar a totalidade ou parte da obra podendo ser o dono da obra, a entidade executante ou subempreiteiro.
- **Entidade executante:** é a pessoa singular ou colectiva que executa a totalidade ou parte da obra, de acordo com o projecto aprovado e as disposições legais ou regulamentares aplicáveis, que poderá ser simultaneamente o dono da obra, ou outra pessoa autorizada a exercer a actividade de empreiteiro de obras públicas ou de industrial de construção civil, que esteja obrigada mediante contrato de empreitada com aquele a executar a totalidade ou parte da obra.
- **Subempreiteiro:** é a pessoa singular ou colectiva autorizada a exercer a actividade de empreiteiro de obras públicas ou de industrial de construção civil que executa parte da obra mediante contrato com a entidade executante.

- **Trabalhador independente:** é a pessoa singular que efectua pessoalmente uma actividade profissional, não vinculada por contrato de trabalho, para realizar uma parte da obra a que se obrigou perante o dono da obra ou a entidade executante; pode ser empresário em nome individual.
- **Serviços de Prevenção:** estrutura fora da cadeia de responsabilidades da coordenação da segurança que constitui um órgão autónomo organizado pelos intervenientes na execução da obra que assumam a qualidade de empregadores

A Directiva Estaleiros estabelece regras orientadoras das acções de prevenção de segurança e saúde durante o processo de construção, mas o campo da obrigação de prevenção do empregador centrado no conjunto de eventos sobre a actividade de trabalho que possam afectar a saúde física e/ou mental dos trabalhadores, nos termos que são definidos na Directiva Quadro, não é afastado pela ordem de responsabilidades definidas na Directiva Estaleiros. Efectivamente, mantém-se com uma amplitude considerável, mas que não é discricionária, a concretização dos meios indispensáveis para atingir tais objectivos. Disso é exemplo a obrigação de proceder à organização de serviços de segurança e saúde no trabalho já que o legislador entende ser este um dos meios a que o empregador não pode deixar de recorrer.

Assim, às responsabilidades definidas na Directiva Estaleiros para os diversos intervenientes no processo construtivo, sempre que assumam a qualidade de empregadores, o que se poderá verificar, por exemplo, quer em relação ao dono de obra, quer em relação à entidade executante, acresce a de organização dos serviços de segurança e saúde no trabalho.

Afirma-se fundamental, nestes termos, delimitar o contexto em que operam os princípios de prevenção na construção por forma a ter uma compreensão mais consistente da dinâmica subjacente à obrigação das empresas do sector da construção organizarem aqueles serviços.

Qual o enquadramento jurídico que é dada a esta obrigação de organizar serviços de segurança e saúde no trabalho é o que será analisado seguidamente.

4. A OBRIGAÇÃO DAS EMPRESAS PROCEDEREM À ORGANIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

Em 1989, a Directiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de Junho, designada como Directiva Quadro, estabelece para todo o espaço da União Europeia um conjunto de medidas a adoptar pelos Estados membros destinadas a promover a melhoria das condições de segurança e de saúde dos trabalhadores.

Do conjunto dessas medidas, que configuram uma nova abordagem da prevenção dos riscos profissionais, a organização das actividades de segurança e saúde no trabalho por parte de todas as empresas apresenta-se como um instrumento fulcral para a implementação dos princípios gerais de prevenção nas diferentes fases da actividade da empresa⁷.

A Directiva 89/391/CEE não determina a prevalência de qualquer modelo de organização de serviços de segurança e saúde face às modalidades previstas.

Neste contexto é de sublinhar, o seguinte:

- É da responsabilidade da empresa a segurança e saúde dos trabalhadores em todos os aspectos relacionados com o trabalho (n.º 1 do artigo 5º).
- Caso a entidade patronal recorra a pessoas ou serviços exteriores à empresa, para a apoiar neste domínio, não fica isenta das responsabilidades legalmente consignadas (n.º 2 do artigo 5º).
- É dever do empregador designar um ou mais trabalhadores para, sob sua responsabilidade, se ocuparem das actividades de protecção e de prevenção de riscos profissionais (n.º 1 do artigo 7º).
- Caso os meios da empresa/estabelecimento sejam insuficientes, o empregador deve recorrer a entidades (pessoas ou serviços) exteriores (n.º 3 do artigo 7º).

Aos Estados membros é atribuída competência para:

- Tendo em conta a natureza das actividades e a dimensão das empresas, definir as categorias de empresas em que a entidade patronal, se para tal for competente, pode assumir as tarefas previstas no âmbito da prevenção de riscos profissionais (n.º 7 do artigo 7º).

⁷ Vide artigo 7.º da Directiva.

- Definir as capacidades e aptidões necessárias das pessoas ou serviços externos, bem como dos trabalhadores designados⁸ (n.º 8 do artigo 7º).
- Definir o número suficiente de trabalhadores afectos aos serviços internos ou externos (segundo parágrafo do n.º 8 do artigo 7º).

A Directiva Quadro foi transposta para o direito interno em 1991, com a publicação do Decreto-Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro, mas a adopção de um concreto modelo organizativo integrado de serviços de segurança e saúde em Portugal só se verificou em 1994 com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 26/94, de 1 de Fevereiro, que definiu o quadro das funções próprias dos serviços e as suas formas de organização, instituindo um modelo organizativo de serviços de prevenção que integrava não só a actividade de segurança, mas também a saúde no trabalho e que se mantém até hoje.

Desde a primeira versão consignada no Decreto-Lei n.º 26/94, de 1 de Fevereiro, até à actualmente em vigor, na Lei n.º 102/2009, de 10 de Setembro, o regime da organização dos serviços conheceu várias alterações, que resultaram, por um lado, na definição de diferentes formas de organização de serviços, pese embora sempre tendo presente a dicotomia de serviços internos e serviços externos, e por outro lado no estabelecimento de diferentes critérios para a obrigatoriedade de adopção de serviços internos pelas empresas.

As várias alterações legislativas que, desde a transposição da Directiva 89/391/CEE para o normativo interno, o regime jurídico regulador do funcionamento e organização de serviços sofreu, mantiveram sempre os seguintes princípios enformadores, os quais nos permitem ter uma visão mais abrangente da filosofia que tem estado subjacente no espírito do legislador:

Universalidade – Todos os empregadores, sejam pessoas individuais ou colectivas, encontram-se abrangidos pela obrigação de procederem à organização de serviços de segurança e saúde no trabalho, independentemente de qual a seja a actividade económica desenvolvida ou o número de trabalhadores empregados⁹.

Tipificação – Na organização dos serviços de segurança e saúde no trabalho, o empregador apenas pode adoptar as modalidades previstas na lei para o efeito: serviços internos; serviços

⁸ O trabalhador designado é objecto de tratamento diferenciado por parte dos vários Estados membros estando previsto no ordenamento jurídico português essa figura na organização da actividade de segurança só para as empresas que empreguem até 9 trabalhadores e cuja actividade não seja de risco elevado. Veja-se adiante sobre o actual enquadramento legal o ponto 4.1.1. do presente estudo, nas páginas 27 e 28.

⁹ Princípio actualmente consignado no n.º 1 do artigo 73.º da Lei n.º 102/2009 e que anteriormente à sua entrada em vigor, se encontrava previsto no artigo 276.º do Código do Trabalho aprovado pela Lei n.º 99/2003. Nos anteriores regimes veja-se o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 26/94 e o artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 441/91, sendo que em ambos se previa também a universalidade da obrigação de os empregadores organizarem serviços.

externos e serviços comuns¹⁰, sem que se admita a possibilidade de criação de modelos de organização de serviços que não se encontrem previstos expressamente na lei.

Flexibilidade mitigada – Admite-se como princípio geral que o empregador possa escolher qualquer uma das formas de organização de serviços previstos no regime, mas impõe-se que se proceda à organização de serviços internos: (i) para sectores de actividade qualificados como fazendo parte do grupo de riscos elevados (v.g. a construção), (ii) bem como em relação a empresas que ocupem um maior número de trabalhadores¹¹, pese embora em relação a estas últimas se preverem mecanismos de dispensa de organização de serviços internos.

Os serviços de segurança e saúde no trabalho tendem a ser um instrumento ao serviço do empregador para lhe facultar as informações e propor as soluções técnicas que possibilitem cumprir com a obrigação de garantir as necessárias condições de segurança e saúde aos trabalhadores. Os serviços congregam os esforços dos empregadores na dinamização de todas as outras obrigações em matéria de segurança e saúde no trabalho¹². Para tanto, a empresa deve munir-se dos meios necessários ao desenvolvimento da sua missão, que sejam adequados à sua dimensão e à natureza da sua actividade produtiva e para que se viabilize a acção dos serviços de segurança e saúde no trabalho pressupõe-se que se equacionem recursos humanos, técnicos e outros recursos materiais. Em sede da explanação sobre o actual enquadramento legal da obrigação de organizar serviços de segurança, que se desenvolve em seguida, serão detalhadas as exigências materiais e de recursos humanos de que devem ser dotados os serviços, seja qual for a sua forma de organização.

4.1. O actual enquadramento legal – A Lei n.º 102/2009, de 10 de Setembro

Presentemente, o bloco normativo respeitante à segurança e saúde no trabalho apresenta-se como um dos mais extensos e, possivelmente, um dos mais complexos segmentos do Direito do trabalho, identificando-se como denominador comum à maioria das normas que o compõem a definição de medidas tendentes ao controlo dos riscos profissionais¹³.

¹⁰ Actualmente consignado no n.º 1 do artigo 74.º da Lei n.º 102/2009. Sobre os modelos previstos na lei para a organização dos serviços, quer na que actualmente se encontra em vigor, quer nos diplomas que desde a transposição da Directiva Quadro para o direito interno regularam sobre a organização dos serviços, veja-se adiante a análise desenvolvida no ponto 5.2. do presente estudo.

¹¹ Veja-se no regime actualmente em vigor o n.º 3 do artigo 78.º da Lei n.º 102/2009 e nos diplomas anteriores, o disposto no n.º 3 do artigo 224.º da Lei n.º 35/2004 e no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 26/94, com as alterações operadas pela Lei n.º 7/95 e pelo Decreto-Lei n.º 109/2000.

¹² Para melhor elucidação, veja-se dentro do actual quadro normativo, o n.º 1 do artigo 98.º da Lei n.º 102/2009, que indica, com carácter meramente exemplificativo, quais são as actividades principais desenvolvidas pelos serviços de segurança e de saúde no trabalho.

¹³ No mesmo sentido veja-se Milena Silva Rouxinol, em “A obrigação de segurança e saúde do empregador”, Coimbra Editora, 2008, pág. 39.

Em termos gerais de enquadramento legal, a matéria da promoção da segurança e saúde no trabalho encontra-se estabelecida no Código do Trabalho aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro¹⁴, onde encontramos consagrados alguns princípios que garantem o direito dos trabalhadores a prestarem as suas actividades em condições de segurança e saúde, e na Lei n.º 102/2009, de 10 de Setembro, que estabelece alguns dos procedimentos específicos que são necessários adoptar no dia-a-dia das empresas com vista a proporcionar aos trabalhadores suficientes condições de segurança e saúde nos seus postos de trabalho e que passam, nomeadamente, pela organização de serviços de segurança e saúde. Estes dois instrumentos legislativos constituem, no nosso ordenamento jurídico¹⁵, o repositório legal do regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho¹⁶ e procedem, actualmente e em simultâneo, à transposição para o ordenamento interno da Directiva 89/391/CEE, bem como ao desenvolvimento da dinâmica da segurança, higiene e saúde no trabalho prevista na Convenção n.º 155 da OIT, ratificada por Portugal em 1985.

De acordo com o referido normativo, através da actividade dos serviços de segurança e saúde visam-se alcançar os seguintes objectivos¹⁷:

- a) Assegurar as condições de trabalho que salvaguardem a segurança e a saúde física e mental dos trabalhadores;
- b) Desenvolver as condições técnicas que assegurem a aplicação das medidas de prevenção;
- c) Informar e formar os trabalhadores no domínio da segurança e saúde no trabalho;
- d) Informar e consultar os representantes dos trabalhadores para a segurança e saúde no trabalho e, na sua falta, os próprios trabalhadores.

A obrigação de organizar serviços de segurança e saúde no trabalho é desenvolvida no Capítulo VI da Lei n.º 102/2009, sob a epígrafe “serviços de segurança e saúde no trabalho”, no qual se estabelecem, de entre outros procedimentos, as (i) modalidades de organização dos serviços que os empregadores podem adoptar e (ii) as garantias mínimas de funcionamento.

¹⁴ Ver artigos 281.º, 282.º e 284.º do Código do Trabalho.

¹⁵ Importa ter presente que a Constituição consagra, sob o capítulo “Direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores”, na alínea c) do n.º 1 do respectivo artigo 59.º, que todos os trabalhadores têm o direito “à prestação do trabalho em condições de higiene, segurança e saúde”.

¹⁶ Além do Código do Trabalho e da Lei n.º 102/2009, o legislador optou por regular, para determinados sectores de actividade, como acontece, nomeadamente, na construção (para o qual, o Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de Outubro, estabelece as regras gerais de planeamento, organização e coordenação de trabalhos em estaleiros da construção), na indústria extractiva, no transporte rodoviário de mercadorias perigosas, ou em relação a determinadas situações de factor de risco, como por exemplo, relativamente à exposição ao ruído ou às vibrações, em diplomas próprios, a previsão de procedimentos específicos conferindo-lhes um tratamento próprio em complementaridade, mas sem afastar, as regras previstas nos diplomas base já enunciados.

¹⁷ Cf. Artigo 97.º da Lei n.º 102/2009.

4.1.1. Modalidades de organização de serviços

Para a organização dos serviços, o empregador pode optar¹⁸ por uma das seguintes modalidades:

- a) Serviços internos;
- b) Serviços comuns;
- c) Serviços externos.

Não integrando propriamente uma forma de organização de serviços, admitem-se ainda duas formas simplificadas de proceder à organização das actividades de segurança e saúde, através das seguintes soluções:

- d) Actividades exercidas pelo empregador ou por trabalhador designado;
- e) Serviço nacional de saúde.

Admite-se que, no caso da empresa, ou do estabelecimento, não dispor de meios suficientes para desenvolver as actividades integradas no funcionamento do serviço de segurança e saúde no trabalho por parte dos serviços internos, ou estando em causa que o exercício da actividade de segurança seja assegurado pelo empregador ou por trabalhador designado, o empregador possa recorrer a serviço comum ou externo, ou ainda, a técnicos qualificados em número suficiente para assegurar no todo ou em parte o desenvolvimento daquelas actividades.

Vejamos separadamente cada uma destas formas de organização dos serviços:

a) Serviços Internos

Os serviços internos fazem parte da estrutura interna da empresa e encontram-se na dependência directa do empregador¹⁹.

O legislador impõe ao empregador a adopção de serviços internos²⁰ nos seguintes casos:

- a) No estabelecimento, ou no conjunto de estabelecimentos distanciados até 50 km daquele que ocupa maior número de trabalhadores e que, com este, ocupem pelo menos 400 trabalhadores;
- b) No estabelecimento ou conjunto de estabelecimentos que desenvolvam actividade de risco elevado²¹, a que estejam expostos pelo menos 30 trabalhadores.

¹⁸ Cf. N.º 1 do artigo 74.º da Lei n.º 102/2009.

¹⁹ Considera-se ainda como serviço interno, o serviço prestado por uma empresa a outras empresas do grupo desde que aquela e estas pertençam a sociedades que se encontrem em relação de domínio ou de grupo – vide artigo 78.º da Lei n.º 102/2009.

²⁰ Cf. Artigo 78.º da Lei n.º 102/2009.

No que se reporta ainda à organização de serviços internos, o legislador admite, relativamente às empresas que estão obrigadas à sua adopção, que estas sejam objecto de dispensa²² a ser concedida pelo organismo competente do ministério responsável pela área laboral ou do organismo responsável pela área da saúde, consoante a dispensa se refira ao domínio da segurança ou da saúde, desde que aquelas, de entre outras condições, não exerçam actividades de risco elevado²¹ e apresentem uma taxa de incidência e de gravidade de acidentes de trabalho, nos últimos dois anos, não superiores à média do sector.

Considerando integrarem-se os trabalhos de construção no grupo das actividades de risco elevado, desde logo se constata afastada qualquer hipótese das empresas deste sector poderem recorrer a este procedimento, sujeitando-se sempre à imposição de procederem à organização dos serviços internos, desde que no conjunto dos seus estabelecimentos²³ desenvolvam trabalhos de construção expostos ao risco, pelo menos 30 trabalhadores²⁴.

Proceder-se-á, mais adiante, numa análise mais atenta sobre a obrigatoriedade de adopção de serviços internos, centrada na evolução legislativa antes e após a transposição da Directiva Quadro, visando definir quais terão sido os critérios orientadores do legislador para a definição do actual sentido normativo desta imposição às empresas.

b) Serviços Comuns

Os serviços comuns são instituídos por acordo entre várias empresas ou estabelecimentos pertencentes a sociedades que não se encontrem em relação de grupo, nem sejam abrangidas pela obrigação de adoptarem a modalidade de serviços internos²⁵.

Os serviços internos e os serviços comuns não estão sujeitos a verificação prévia de qualificação, atenta a sua integração nas empresas ou a dependência directa das empresas que os utilizam, as quais respondem directamente por eventuais insuficiências da actividade dos serviços.

²¹ São consideradas de risco elevado, as actividades previstas no artigo 79.º da Lei n.º 102/2009, nas quais se incluem, de entre outros, os trabalhos em obras de construção.

²² Cf. Artigo 80.º da Lei n.º 102/2009.

²³ No conceito de estabelecimento deve entender-se integrado, nomeadamente, obras, estaleiros, oficinas, escritórios, armazéns ou quaisquer outros locais de trabalho.

²⁴ Importa ter presente que, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 189.º do Código do Trabalho, os trabalhadores cedidos em regime de trabalho temporário são incluídos no número de trabalhadores do utilizador para determinação da obrigação deste proceder à organização de serviços internos de segurança e saúde no trabalho.

²⁵ Cf. Artigo 82.º da Lei n.º 102/2009.

c) Serviços Externos

Os serviços externos são constituídos por entidades exteriores à empresa, sujeitas a processo próprio de licenciamento²⁶, com as quais os empregadores contratam a prestação da respectiva actividade.

Por sua vez, os serviços externos podem compreender os seguintes tipos²⁷:

- Serviços externos associativos, quando prestados por uma associação com personalidade jurídica e sem fins lucrativos, que é o caso do que se verifica com a AECOPS²⁸;
- Serviços externos cooperativos, quando prestados por cooperativas cujo objecto estatutário compreenda, expressamente, a actividade nos domínios de segurança e saúde no trabalho;
- Serviços externos privados, quando prestados por entidades privadas com autorização legal para o exercício da actividade de prestação de serviços de segurança e saúde no trabalho;
- Serviços externos convencionados, quando forem prestados por qualquer entidade da administração pública central, regional ou local, instituto público ou instituição integrada na rede do Serviço Nacional de Saúde.

Conforme já se referiu anteriormente, admite-se que o empregador implemente qualquer uma das modalidades de organização de serviços previstas no regime e até que recorra a diferentes modalidades de organização dos serviços para distintos estabelecimentos²⁹. Contudo, salvaguardam-se as situações em relação às quais é obrigatória a adopção de determinado modelo de organização de serviços, como é o caso do que se verifica em relação aos serviços internos.

d) Actividades exercidas pelo empregador ou por trabalhador designado

Apenas aplicável para empresas que empreguem até 9 trabalhadores³⁰ (num só estabelecimento ou num conjunto de estabelecimentos distanciados até 50 km, a partir do de maior dimensão) e desde que a actividade desenvolvida não seja considerada de risco elevado²¹, admite-se a possibilidade de ser o próprio empregador, desde que possua formação adequada³¹ e permaneça habitualmente no estabelecimento.

²⁶ Cf. Artigo 84.º da Lei n.º 102/2009.

²⁷ Cf. Artigo 83.º da Lei n.º 102/2009.

²⁸ Actualmente só em Setúbal e em Évora, para a medicina do trabalho e em geral para a actividade de segurança.

²⁹ Cf. N.º 3 do artigo 74.º da Lei n.º 102/2009.

³⁰ Cf. Artigo 81.º da Lei n.º 102/2009.

³¹ De acordo com o disposto no n.º 8 do artigo 81.º da Lei n.º 102/2009, entende-se por formação adequada a que permita a aquisição de competências básicas em matéria de segurança, saúde, ergonomia, ambiente e organização do trabalho, que seja validada pelo serviço com competência para a promoção da segurança e saúde no trabalho do ministério responsável pela área laboral ou inserida em sistema

O empregador pode ainda optar por designar um ou mais trabalhadores para se ocuparem de todas ou algumas das actividades de segurança no trabalho³², desde que igualmente possuam formação adequada³¹ e disponham do tempo e dos meios necessários.

A organização dos serviços através deste modelo simplificado depende de autorização concedida pelo organismo competente para a promoção da segurança e da saúde no trabalho do ministério responsável pela área laboral, tendo uma validade de cinco anos, revogável sempre que a empresa, estabelecimento ou conjunto de estabelecimentos, se integre numa das seguintes situações:

- a) Apresentar taxas de incidência e de gravidade de acidentes de trabalho, em cinco anos seguidos, superiores à média do respectivo sector;
- b) Tiver sido condenada, nos dois últimos anos, pela prática de contra-ordenação muito grave ou em reincidência pela prática de contra-ordenação grave em matéria de segurança e de saúde no trabalho;
- c) Não tiver comunicado ao organismo com competência em matéria de prevenção da segurança e saúde no trabalho do ministério responsável pela área laboral a verificação da alteração dos elementos que fundamentaram a autorização, no prazo de 30 dias.

e) Serviço Nacional de Saúde

O recurso ao Serviço Nacional de Saúde é uma solução prevista, mas apenas para efeitos de promoção e vigilância da saúde³³, em relação aos grupos de trabalhadores previstos no artigo 76.º da Lei n.º 102/2009. A intervenção do Serviço Nacional de Saúde neste contexto desempenha um papel residual face às outras modalidades de serviços de prevenção previstas pela lei e a ele têm acesso os trabalhadores independentes, os trabalhadores agrícolas sazonais e a termo, os aprendizes ao serviço dos artesãos, os trabalhadores do serviço doméstico, os trabalhadores da actividade de pesca em embarcações com comprimento até 15 metros não pertencentes a frota pesqueira de armador ou empregador equivalente e os trabalhadores de microempresas que não exerçam actividade de risco elevado²¹.

4.1.2. Garantias mínimas de funcionamento dos serviços

Independentemente de qual seja a forma de organização de serviços, o regime impõe em termos de garantia mínima de funcionamento dos serviços, aplicável quer à organização dos serviços

educativo, no SNQ ou ainda promovida por entidades da Administração Pública com responsabilidade no desenvolvimento de formação profissional.

³² Com base na figura consignada no n.º 1 do artigo 7.º da Directiva Quadro.

³³ Conforme legislação específica aprovada pelo ministério responsável pela área da saúde.

internos ou comuns, quer aos serviços externos³⁴, a observação de entre outras, das seguintes exigências:

- **Ao nível dos recursos humanos**

Relativamente aos recursos humanos, os serviços de segurança e saúde devem ser assegurados por profissionais de segurança e saúde qualificados:

- 1. Técnicos e técnicos superiores de segurança e higiene do trabalho³⁵**

A afectação destes técnicos à actividade de segurança deverá ser estabelecida, conforme disposto no artigo 101.º da Lei n.º 102/2009, nos seguintes termos:

- a. Em estabelecimento industrial – até 50 trabalhadores, um técnico, e acima de 50, dois técnicos por cada 1.500 trabalhadores abrangidos ou fracção, sendo pelo menos um deles técnico superior;
- b. Nos restantes estabelecimentos – até 50 trabalhadores, um técnico, e acima de 50 trabalhadores, dois técnicos por cada 3.000 trabalhadores abrangidos ou fracção, sendo pelo menos um deles técnico superior;

- 2. Médico do trabalho³⁶**

De acordo com o disposto no artigo 105.º da Lei n.º 102/2009, o médico deverá prestar actividade durante o número de horas necessários à realização dos actos médicos, de rotina ou de emergência, e outros trabalhos que deva coordenar. O médico deverá afectar parte do seu tempo de trabalho para efeito de conhecimento dos componentes materiais do trabalho, observando os seguintes limites:

- a. Em estabelecimento industrial ou estabelecimento de outra natureza com risco elevado, pelo menos uma hora por mês por cada grupo de 10 trabalhadores ou fracção;

³⁴ Cf. Artigo 99.º da Lei n.º 102/2009.

³⁵ Os técnicos e os técnicos superiores de superiores de segurança e higiene do trabalho devem ser detentores de certificado de aptidão profissional (CAP) válido para o exercício das respectivas profissões, sendo nulo o contrato de trabalho celebrado com técnicos que não sejam titulares de certificado válido – cf. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 110/2000, de 30 de Junho.

³⁶ Considera-se médico do trabalho o licenciado em medicina com especialidade de medicina no trabalho reconhecida pela Ordem dos Médicos. Em caso de insuficiência comprovada de profissionais com especialidade em medicina do trabalho, o organismo competente do ministério responsável pela área da saúde pode autorizar outros licenciados em medicina a exercer as respectivas funções, os quais, no prazo de quatro anos a contar da respectiva autorização, devem apresentar prova da obtenção de especialidade em medicina do trabalho – cf. n.ºs 1 e 3 do artigo 103.º da Lei n.º 102/2009.

- b. Nos restantes estabelecimentos, pelo menos uma hora por cada grupo de 20 trabalhadores ou fracção;
- c. É vedado ao médico do trabalho assegurar a vigilância da saúde de um número de trabalhadores a que correspondam mais do que 150 horas de actividade por mês.

3. Enfermeiro e outros profissionais com acção complementar na actividade de prevenção

Nas empresas que empreguem mais de 250 trabalhadores, o médico do trabalho deve ser coadjuvado por um enfermeiro³⁷.

Para o caso da empresa adoptar a modalidade de serviço comum ou de serviço externo, o empregador está ainda obrigado a designar em cada estabelecimento/obra, ou conjunto de estabelecimentos/obras distanciados até 50 km daquele que ocupa maior número de trabalhadores e com limite total de 400 trabalhadores, um trabalhador com formação adequada³⁸ que o represente para acompanhar e coadjuvar a execução das actividades de prevenção.

Para além destes profissionais, há ainda que ter em conta os trabalhadores responsáveis pela aplicação das acções de emergência (primeiros socorros, combate a incêndios e evacuação de trabalhadores)³⁹, que o empregador deve formar, em número suficiente, qualquer que seja a modalidade do serviço de segurança e saúde no trabalho adoptada, tendo em conta a dimensão da empresa e os riscos existentes.

- **Ao nível dos recursos técnicos e materiais**

No âmbito dos recursos técnicos que são necessários às actividades desenvolvidas pelos serviços de segurança são de distinguir os equipamentos e utensílios de avaliação das condições de segurança e saúde no trabalho e equipamentos de protecção (colectiva e individual). Uns e outros dependerão, na sua natureza e quantidade, das características da empresa e da sua actividade produtiva. A empresa deverá dispor ainda de instalações adequadas ao exercício da actividade dos serviços, nomeadamente, para a área da medicina no trabalho, sendo para o efeito necessário um gabinete para o médico⁴⁰.

³⁷ As actividades a desenvolver pelo enfermeiro aguardam a publicação de legislação especial – cf. n.º 2 do artigo 105.º da Lei n.º 102/2009.

³⁸ Entende-se por formação adequada a que permita a aquisição de competências básicas em matéria de segurança, saúde, ergonomia, ambiente e organização do trabalho, que seja validada pelo serviço com competência para a promoção da segurança e saúde no trabalho do ministério responsável pela área laboral ou inserida em sistema educativo, no SNQ ou ainda promovida por entidades da Administração Pública com responsabilidade no desenvolvimento de formação profissional.

³⁹ Cf. N.º 9 do artigo 15.º, artigo 20.º e artigo 75.º da Lei n.º 102/2009.

⁴⁰ Tal como resulta das exigências formalizadas em sede de processo de licenciamento ao exercício da actividade de prestação de serviços externos de segurança e saúde no trabalho, definidos pela ACT e

5. A OBRIGATORIEDADE DE ADOPÇÃO DE SERVIÇOS INTERNOS

A adopção de serviços internos para a organização das actividades de segurança e saúde do trabalho tanto poderá resultar de decisão da empresa, como ser imposta por força de disposição legal.

No que se reporta aos imperativos legais, constata-se que o ponto de referência seguido pelo legislador nos diplomas que ao longo dos anos têm regulado esta matéria, quer antes, quer depois da transposição da Directiva 89/391/CEE para o direito interno, que têm orientado a determinação da obrigação de organizar serviços internos, considera por um lado, a dimensão da empresa em função do número de trabalhadores empregados e, por outro, o tipo de riscos profissionais a que os trabalhadores se encontram expostos.

Veja-se em que moldes:

5.1. Antes da transposição da Directiva 89/391/CEE

Até à transposição da Directiva Quadro para o direito interno, o modelo de organização de serviços desenvolvido em Portugal, e ao longo das três décadas que a antecederam, apoiava-se exclusivamente nos serviços de medicina e na figura do médico do trabalho, a quem competia a organização e a direcção técnica dos serviços, e tinha como principal objectivo a defesa da saúde dos trabalhadores e a vigilância das condições higiénicas do seu trabalho⁴¹.

Admitia-se que os serviços fossem privativos de uma única empresa (figura que corresponde aos actuais serviços internos) ou comuns a várias, segundo a dimensão das empresas.

O Decreto-Lei n.º 44 308 de 27 de Abril de 1962⁴² foi, de acordo com a pesquisa realizada, o primeiro diploma a definir em Portugal critérios precisos a partir dos quais se ditou a obrigação de organização de serviços de saúde nas empresas, mas abrangendo um sector específico de actividade económica. Este diploma tinha aplicação apenas no caso de risco de situações de

disponíveis para consulta em www.act.pt, aplicáveis por via do disposto no n.º 1 do artigo 99.º da Lei n.º 102/2009, à qualificação dos serviços internos e comuns, sobre o gabinete médico, destaca-se o facto de o mesmo dever respeitar uma área mínima de 12 m² com uma das dimensões lineares não inferior a 2,60 m; ser dotado com os equipamentos e utensílios médicos definidos pelos critérios de análise aos pedidos de concessão de autorização que se consubstanciam, nomeadamente, nos seguintes: um lavatório com torneira de comando não manual, um dispositivo individual para secagem de mãos, uma cadeira giratória de 5 pés com rodas, uma mesa de trabalho com pelo menos 1,00x0,50 m com gavetas, para além, de entre outros instrumentos médicos, um negatoscópio simples, um esfigmomanómetro e um “mini set” com um oftalmoscópio e um otoscópio.

⁴¹ Ao nível da segurança algumas convenções colectivas de trabalho, como a do sector da Construção, contemplavam a figura do “Técnico de Prevenção”, não estando estabelecidas normas de acesso à actividade.

⁴² A regulamentação da organização dos serviços médicos foi publicada no Diário da República, em 22 de Agosto de 1962, através do Decreto n.º 44 537.

exposição à sílica no trabalho nas minas, nos estabelecimentos industriais e em outros locais em que existia risco de doença profissional decorrente da exposição àquele agente.

De acordo com o Decreto-Lei n.º 44 308, admitiam-se duas modalidades para a organização dos serviços médicos nas empresas abrangidas:

- serviços privados, obrigatórios para as empresas que empregassem mais de 200 trabalhadores, e
- serviços comuns, aplicados quando, na mesma localidade, o conjunto de pequenas empresas ali em exercício atingisse o número de 500 trabalhadores.

Posteriormente, já em 1967, os Decreto-Lei n.º 47 511 e o Decreto n.º 47 512⁴³, ambos de 25 Janeiro, mantendo como matriz a organização de actividades apenas na área da medicina do trabalho, alargaram a obrigação de organizar serviços às empresas industriais e do comércio, segundo os seguintes critérios:

- serviços privados, nas empresas que empregassem mais de 200 trabalhadores e naquelas em que existisse risco de doença profissional de notificação obrigatória, independentemente do número de trabalhadores ao serviço;
- serviços comuns, para as pequenas empresas que na mesma localidade, ou localidades próximas, atingissem o número de 500 trabalhadores.

Terá sido a partir desta data também⁴⁴ que as empresas de Construção, desde que empregassem mais do que 200 trabalhadores ou desde que nas mesmas existisse risco de doença profissional sujeito a notificação obrigatória (nesta última hipótese, tal só se aplicou a partir do ano de 1969), passaram a estar sujeitas à obrigação de organização de serviços privados de medicina no trabalho – vide artigos 1.º e 34.º do Decreto n.º 47 512.

O modelo dos serviços assente no médico de trabalho só é substituído, entre nós, após a transposição para o ordenamento interno da Directiva Quadro⁴⁵.

⁴³ Vide artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 47 511 e artigos 1.º, 2.º e artigo 34.º do Decreto 47 512, ambos datados de 25 de Janeiro de 1967.

⁴⁴ Nota de curiosidade: Portugal foi um dos primeiros países, logo após a França (1946) e a Espanha (1956), a organizar serviços de medicina no trabalho obrigatórios em 1962/1967. Os Estados Unidos da América, o Canadá, o Reino Unido e a Austrália somente em 1970, 1971, 1974 e 1983, respectivamente, publicaram legislação sobre organização de serviços de medicina, ainda que nem sempre com carácter de obrigatoriedade – Carlos Silva Santos e António de Sousa Uva, em “Saúde e Segurança do Trabalho: Notas Historiográficas com Futuro” edição da Autoridade para as Condições de Trabalho, pág. 73.

⁴⁵ O Livro Branco dos Serviços de Prevenção das Empresas de 1999 (pág. 15) refere ainda que na “década de 70 desenvolve-se a criação de Serviços de Medicina do Trabalho em algumas grandes empresas industriais e, por influência do Regulamento Geral de Higiene e Segurança do Trabalho para a Indústria, publicado em 1971, surgem as primeiras experiências no desenvolvimento de actividades de segurança e higiene do trabalho nas empresas, particularmente nos sectores das indústrias química e metalomecânica”.

5.2. Após a transposição da Directiva 89/391/CEE

Cabendo aos vários Estados membros adoptar as disposições necessárias para garantir que os empregadores, os trabalhadores e, bem assim, os representantes dos trabalhadores sejam submetidos às disposições jurídicas necessárias à aplicação da Directiva⁴⁶, Portugal operou tais objectivos em vários momentos.

O primeiro aconteceu em 1991, conforme já referido, com a publicação do Decreto-Lei n.º 441/91, diploma que procedeu à definição do quadro jurídico global aplicável em sede de prevenção de riscos profissionais, estipulando a necessidade do empregador organizar as actividades de segurança e saúde no trabalho, admitindo que essas actividades pudessem ser desenvolvidas por um ou mais trabalhadores, por um único serviço ou serviços distintos, internos ou exteriores à empresa ou ao estabelecimento, no seguimento das orientações estipuladas na Directiva (ver artigo 7.º) deixando ao empregador total liberdade para adoptar a solução organizativa mais adequada em função da dimensão da empresa ou do tipo de riscos profissionais a que os seus trabalhadores se encontrassem expostos.

O Decreto-Lei n.º 441/91⁴⁷ previa que a sua regulamentação, nomeadamente na matéria referente aos serviços de segurança e saúde no trabalho, deveria ocorrer até ao final do mês de Abril de 1992 para que a entrada em vigor daquele diploma ocorresse em simultâneo com a respectiva regulamentação, mas o regime da organização e funcionamento das actividades dos serviços só se verifica, em 1994, com a publicação do Decreto-Lei n.º 26/94, de 1 de Fevereiro⁴⁸.

O Decreto-Lei n.º 26/94 concretizou finalmente o quadro das funções próprias dos serviços de prevenção e definiu as suas formas de organização, estabelecendo o primeiro regime de organização de funcionamento das actividades de segurança e saúde no trabalho.

De acordo com o referido diploma, os empregadores podiam optar, sem que estivessem condicionados a critérios de obrigatoriedade de escolha, por uma das seguintes modalidades⁴⁹:

- Serviços internos;
- Serviços interempresas;
- Serviços externos⁵⁰.

⁴⁶ Cf. Artigo 4.º da Directiva.

⁴⁷ Vide artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 441/91.

⁴⁸ Cf. N.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 26/94.

⁴⁹ Este modelo organizativo de serviços corresponde àquele que se encontra presentemente regulado na Lei n.º 102/2009, com pequenas variações de nomenclatura no que respeita aos serviços interempresas, que hoje são designados como serviços comuns.

⁵⁰ À semelhança do actual regime, também o Decreto-Lei n.º 26/94 previa a possibilidade dos serviços externos assumirem várias modalidades de organização: serviços externos associativos, cooperativos, privados ou convencionados, tendo sido esta a génese da solução adoptada no actual normativo – cf. n.º 3 do artigo 7.º do mencionado diploma legal.

Posteriormente em 1995, a Lei n.º 7/95, de 29 de Março, procedeu à primeira alteração do Decreto-Lei n.º 26/94, de acordo com a qual se mantiveram as modalidades de organização de serviços previstas na publicação inicial do diploma mas passaram a prever-se situações em relação às quais a adopção de serviços internos por parte dos empregadores passou a ser obrigatória, nos seguintes termos:

- a) Nas empresas que exercessem actividades regulamentadas por legislação específica de risco de doença profissional e desde que o número de trabalhadores em cada estabelecimento, ou em estabelecimentos situados na mesma localidade ou localidade próximas, fosse superior a 200, salvo autorização da autoridade inspectiva das condições de trabalho para a adopção de procedimento diferente;
- b) Nas empresas cujo número de trabalhadores, no mesmo estabelecimento ou em estabelecimentos situados na mesma localidade, ou em localidades próximas, fosse superior a 800, admitindo-se igualmente autorização da autoridade inspectiva das condições de trabalho para a adopção de procedimento diferente.

Por sua vez, passados cinco anos, o Decreto-Lei n.º 109/2000, de 30 de Junho, procedeu à segunda alteração e republicou o Decreto-Lei n.º 26/94, e a partir daí a organização de serviços internos passou a ser obrigatória:

- a) Nos estabelecimentos ou empresas com pelo menos 50 trabalhadores e que exercessem actividades de risco elevado⁵¹; e
- b) Nas empresas com, pelo menos, 400 trabalhadores no mesmo estabelecimento ou no conjunto de estabelecimentos situados num raio de 50 km a partir do de maior dimensão, qualquer que fosse a actividade desenvolvida⁵².

Com o Decreto-Lei n.º 109/2000 surgiu também pela primeira vez a figura que permite ao empregador, ou ao trabalhador por este designado, assegurar as actividades de segurança, em moldes idênticos ao que se verifica na actualmente em vigor Lei n.º 102/2009, conforme já atrás explanado⁵³.

Das alterações estabelecidas por este diploma, destaca-se a introdução do conceito de actividade de risco elevado, que abrange nos termos do regime em apreço, designadamente, os trabalhos de construção.

⁵¹ Cf. Artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 109/2000.

⁵² Admitia-se a possibilidade de dispensa de obrigação de organização de serviços internos, em termos e de acordo com o preenchimento de condições idênticas às que se encontram presentemente reguladas no artigo 80º da Lei n.º 102/2009 e das quais resultava a insusceptibilidade das empresas afectas a actividades de risco elevado requererem esta autorização – cf. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 26/94 com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 109/2000.

⁵³ Cf. Artigo 5.º - A do Decreto-Lei n.º 26/94, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei 109/2000.

Com o Decreto-Lei n.º 109/2000 o legislador visou, de entre outros objectivos, concretizar algumas das medidas propostas para melhorar a prevenção dos riscos profissionais preconizadas no Livro Branco dos Serviços de Prevenção⁵⁴ de 1999, que reuniu as reflexões da Comissão constituída por despacho do Ministro do Trabalho e da Solidariedade⁵⁵ sobre a problemática relativa à organização das actividades de segurança e saúde no trabalho⁵⁶. A Comissão vem afirmar no Livro Branco que considera ser uma medida importante interditar as formas simplificadas de organização de serviços, nomeadamente através do próprio empregador e/ou do trabalhador designado, às empresas que desenvolvam actividades de risco elevado⁵⁷. Porém, extrapolando as soluções preconizadas no Livro Branco, o legislador optou por estatuir, sem que justificasse tal opção, o impedimento às empresas afectas a actividades de risco elevado ao acesso não só relativamente às formas simplificadas de prevenção de riscos profissionais, mas também à possibilidade daquelas poderem recorrer a meios externos de organização de serviços⁵⁸, desde que o número total de trabalhadores ao seu serviço fosse igual ou superior a 50.

Na verdade, no que respeita à determinação da obrigatoriedade de organização de serviços internos para as empresas que desenvolvessem actividades de risco elevado aquele diploma era completamente omissivo sobre a fundamentação das alterações que operou, limitando-se a referir no preâmbulo que diversas associações sindicais e patronais emitiram pareceres. O legislador referiu que *“nas empresas com maior número de trabalhadores, a extensão das actividades de prevenção, nomeadamente, nos aspectos de planeamento e coordenação, é naturalmente maior e será também mais fácil constituir serviços internos”*⁵⁹ mas permitiu que estas pudessem ser dispensadas daquela obrigação e não apresentou quaisquer razões que fundamentassem porque é que uma empresa de menor dimensão, com apenas 50 trabalhadores, porque desenvolvesse actividades consideradas de risco elevado, devia suportar o ónus de organizar internamente os serviços e não estava em condições de poder beneficiar, sequer nas mesmas condições das empresas de maior dimensão, da possibilidade de requerer a dispensa dos serviços internos.

Passados 10 anos sobre a publicação do Decreto-Lei n.º 26/94, este foi revogado pela Lei n.º 35/2004, de 29 de Julho⁶⁰.

⁵⁴ Editado pelo IDICT - Instituto de Desenvolvimento e Inspeção do Trabalho, em 1999. Fez parte da Comissão do Livro Branco, na qualidade de perito, José Costa Tavares, Director dos Serviços Técnicos e das Relações de Trabalho da AECOPS.

⁵⁵ Despacho n.º 17118/98, 2ª Série do Diário da República.

⁵⁶ Veja-se o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 109/2000.

⁵⁷ A Comissão Europeia em sede do Comité Consultivo para a Segurança e Higiene e Saúde nos Locais de Trabalho (Luxemburgo) abordou esta questão, em 2000, num Grupo Ad Hoc “Serviços Multidisciplinares”, nunca concluindo, contudo, pelo estabelecimento de qualquer obrigatoriedade quanto ao modelo de organização de serviços de segurança e saúde no trabalho.

⁵⁸ Através de serviços externos ou interempresas.

⁵⁹ Veja-se o ponto 5 do Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 109/2000.

⁶⁰ Diploma que vem regulamentar o Código do Trabalho aprovado pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, e que passa, de entre outras matérias, a regular as condições de organização nas empresas das suas actividades de segurança e saúde.

O regime estabelecido na Lei n.º 35/2004 continuou a prever as mesmas formas de organização de serviços adoptadas nos normativos anteriores (serviços internos, serviços interempresas e serviços externos⁶¹), mas procedeu, mais uma vez, à modificação dos critérios que determinavam a obrigação de se adoptar serviços internos, estipulando:

- a) A obrigatoriedade dos serviços internos, para as empresas com, pelo menos, 400 trabalhadores no mesmo estabelecimento ou no conjunto de estabelecimentos situados num raio de 50 km a partir do de maior dimensão, qualquer que fosse a actividade desenvolvida; e
- b) A organização de serviços internos passou a ser obrigatória nas empresas ou estabelecimentos a que estivessem expostos a situação de risco elevado, pelo menos 30 trabalhadores⁶².

Constata-se que na vigência desta lei, que se manteve em aplicação até ao final mês de Setembro de 2009, se admitia que as empresas integradas no grupo das actividades referenciadas como de risco elevado recorressem a qualquer uma das modalidades de organização de serviços previstas no regime, ou seja, sem que estivessem sujeitas à obrigatoriedade de implementar serviços internos, desde que em cada estabelecimento/obra da empresa, individualmente considerado(a), não se encontrassem expostos à actividade de risco elevado um número de 30 ou mais trabalhadores⁶³.

Finalmente, chegamos ao regime actualmente em vigor, regulado, conforme já referido, na Lei n.º 102/2009, e de acordo com o qual o empregador deve proceder à adopção de serviços internos, nas seguintes situações:

- a) No estabelecimento, ou no conjunto de estabelecimentos distanciados até 50 km daquele que ocupa maior número de trabalhadores e que, com este, ocupem pelo menos 400 trabalhadores;
- b) No estabelecimento ou conjunto de estabelecimentos que desenvolvam actividade de risco elevado⁶⁴, a que estejam expostos pelo menos 30 trabalhadores.

⁶¹ Cf. Artigo 219.º da Lei n.º 35/2004.

⁶² Vide artigo 224.º da Lei n.º 35/2004.

⁶³ Ou seja, as empresas tinham a possibilidade de recorrerem à prestação de serviços externos ou interempresas para a organização das suas actividades de segurança e saúde no trabalho desde que em cada estabelecimento/obra a seu cargo, individualmente considerado(a), não se ultrapassasse o número de 29 trabalhadores expostos a situação de risco elevado.

⁶⁴ São consideradas de risco elevado as actividades previstas no artigo 79.º da Lei n.º 102/2009, nas quais se incluem, de entre outros, os trabalhos em obras de construção.

Atentemos no seguinte quadro, que sintetiza os critérios definidos na lei a partir de 1995, de acordo com os quais a organização de serviços internos passou a ser obrigatória para as empresas:

Quadro 1-
A evolução legislativa da obrigatoriedade de organização
serviços internos entre 1995 e 2009

Ano	Obrigatoriedade de organização de serviços internos	Diploma
1995	<ul style="list-style-type: none">• Empresas que exerçam actividades regulamentadas por legislação específica de risco de doença profissional e desde que o número de trabalhadores em cada estabelecimento, ou em estabelecimentos situados na mesma localidade ou localidade próximas, seja superior a 200• Empresas cujo número de trabalhadores, no mesmo estabelecimento ou em estabelecimentos situados na mesma localidade, ou em localidades próximas, seja superior a 800	Lei n.º 7/95 que procede à primeira alteração do Decreto-Lei 26/94, que na sua versão originária não estatuiu a obrigatoriedade de nenhuma das modalidades de organização de serviços
2000	<ul style="list-style-type: none">• Nos estabelecimentos ou empresas com pelo menos 50 trabalhadores e que exerçam actividades de risco elevado• Nas empresas com, pelo menos, 400 trabalhadores no mesmo estabelecimento ou no conjunto de estabelecimentos situados num raio de 50 km a partir do de maior dimensão, qualquer que seja a actividade desenvolvida	Decreto-Lei n.º 109/2000 que procede à segunda alteração do Decreto-Lei 26/94
2004	<ul style="list-style-type: none">• Nas empresas ou estabelecimentos a que estejam expostos a situação de risco elevado, pelo menos, 30 trabalhadores• Nas empresas com, pelo menos, 400 trabalhadores no mesmo estabelecimento ou no conjunto de estabelecimentos situados num raio de 50 km a partir do de maior dimensão, qualquer que seja a actividade desenvolvida	Lei n.º 35/2004
2009	<ul style="list-style-type: none">• Nos estabelecimentos, ou conjunto de estabelecimentos, a que estejam expostos a situação de risco elevado um número de pelo menos 30 trabalhadores• Nas empresas com, pelo menos, 400 trabalhadores no mesmo estabelecimento ou no conjunto de estabelecimentos situados num raio de 50 km a partir do de maior dimensão, qualquer que seja a actividade desenvolvida	Lei n.º 102/2009

Ainda que inexistindo dados objectivos em face dos quais se possa concluir pelas vantagens de se organizarem serviços internos sobre os serviços externos, nomeadamente, no que respeita aos resultados da acção de prevenção de riscos profissionais e consequentemente na redução da

sinistralidade laboral, uma análise comparativa aos dados do quadro anterior permite concluir que o legislador nacional optou por fixar critérios cada vez mais restritivos até, finalmente, no regime actual, da Lei n.º 102/2009, impor que a aferição do número de 30 trabalhadores expostos a actividade de risco elevado (exemplo: construção) passasse a ser efectuada pelo conjunto dos estabelecimentos (exemplo: obras) a cargo do empregador e não de cada um destes, o que conseqüentemente se traduziu num aumento do número de empresas que passaram a ter de organizar serviços internos.

Considere-se o exemplo de uma empresa com 30 trabalhadores afectos à actividade da construção que é agora confrontada com a necessidade de organizar serviços internos de segurança e saúde.

Para cumprimento das exigências de garantia mínima de funcionamento, esta empresa vê-se agora confrontada com a necessidade de contratar um técnico de segurança e um médico do trabalho⁶⁵, sendo este requisito agravado quando se ultrapassa o número de 50 trabalhadores, já que nesses casos passará a ter de se incluir, entre os seus trabalhadores, mais um técnico de segurança, devendo pelo menos um destes ser técnico superior, ou seja, estar habilitado com certificado de aptidão profissional de nível V⁶⁶.

Ao nível das instalações destinadas ao exercício da actividade dos serviços, nomeadamente, para a área da medicina no trabalho, será para o efeito necessário disponibilizar um gabinete para o médico e sobre este destaca-se a particularidade do espaço e dos equipamentos deverem respeitar as mesmas características a observar pelos gabinetes médicos das empresas prestadoras de serviços externos, já que o legislador remete tais especificidades para os mesmos critérios definidos para a apreciação dos pedidos de licenciamento das empresas prestadoras de serviços externos – cf. n.º 1 do artigo 99.º da Lei n.º 102/2009.

De facto, as empresas de construção têm, como é do conhecimento geral, a sua actividade disseminada por estaleiros e obras e com número variável de trabalhadores, cujo carácter temporário e mobilidade elevada não é tida em consideração pelo novo regime. Uma tal realidade parece-nos de difícil conciliação com a imposição de serem organizados serviços internos.

Difícil, de igual modo, será a aplicação prática daquela imposição quando são conhecidas as carências, a nível nacional, de profissionais com as valências exigidas para integrarem os serviços de segurança e saúde, como é o caso dos médicos com especialidade em medicina do trabalho.

⁶⁵ Cf. N.ºs 1 e 2 do artigo 101.º e artigo 105.º da Lei n.º 102/2009.

⁶⁶ Recorde-se que, ao nível da contratação de técnicos de segurança, tal obrigatoriedade já se verifica em função das exigências para o exercício da actividade de construção, uma vez que a partir do alvará de classe 6 já é exigido integrar nos quadros de pessoal um técnico de segurança de nível V – vide Portaria n.º 16/2004, de 10 de Janeiro, diploma que estabelece o quadro mínimo de pessoal das empresas classificadas para o exercício da actividade da construção.

6. AS SOLUÇÕES ADOPTADAS NOUTROS ESTADOS MEMBROS

Tomando como base as regras que definem, no ordenamento jurídico nacional, as formas de organização dos serviços de segurança e saúde no trabalho, mormente as que determinam a obrigatoriedade de as empresas adoptarem a modalidade de serviços internos, procurar-se-á proceder a uma análise descritiva e comparativa com os regimes homólogos de outros países da União Europeia.

Esta análise partirá da aferição dos critérios que ditam a obrigatoriedade de organização de serviços internos nas empresas e visará, ainda, apurar quais são os requisitos mínimos estipulados, quer ao nível de recursos humanos, quer ao nível de outras exigências fixadas para constituição daqueles serviços, que se destaquem para apoio às conclusões finais.

Compulsadas as diferenças entre critérios definidos pelos regimes jurídicos aplicados noutros países da União sobre a determinação da obrigação das empresas organizarem serviços internos e os previstos no regime português, é objectivo do presente estudo aferir sobre uma eventual correlação entre aquela imposição legal e os níveis de sinistralidade registados, por forma a concluir, com sustentação adequada, sobre as vantagens ou desvantagens da solução adoptada pelo legislador nacional.

6.1. Espanha

A Lei de Prevenção dos Riscos Profissionais⁶⁷ e o Regulamento dos Serviços de Prevenção⁶⁸ constituem os instrumentos jurídicos principais que regulam, no ordenamento espanhol, a obrigação dos empregadores procederem à estruturação da sua acção de prevenção de riscos profissionais. De acordo com os referidos diplomas, os empregadores dispõem de uma de entre quatro opções para a organização daquela acção:

- a) O empregador assumir pessoalmente essa actividade⁶⁹ - a assumpção da actividade preventiva pelo próprio empregador apenas se admite no caso de (i) empresas que empreguem menos de seis trabalhadores, (ii) que a actividade da empresa não se inclua nas actividades consideradas de risco, (iii) que o empresário desenvolva habitualmente a sua actividade no local de trabalho e que o mesmo detenha a capacidade correspondente às funções preventivas que irá desenvolver, de acordo com os estabelecido no regime legal⁷⁰;

⁶⁷ Aprovada pela Lei 31/1995, de 8 Novembro.

⁶⁸ Decreto Real n.º 39/1997, de 17 de Janeiro.

⁶⁹ Esta modalidade de organização de serviços aproxima-se daquela que encontramos regulada no artigo 81.º da Lei n.º 102/2009 e a que nos referimos na abordagem do regime de organização de serviços português.

⁷⁰ Nesta hipótese, a actividade de vigilância da saúde dos trabalhadores deverá ser acautelada sob uma das outras formas de organização dos serviços.

b) O empregador designar um ou mais trabalhadores para ocupação das actividades preventivas - a designação de trabalhadores para se ocuparem da realização da actividade preventiva da empresa não será admissível quando o empregador se encontre sujeito à organização da actividade segundo um das outras modalidades estabelecidas pelo legislador para o efeito.

Os trabalhadores designados devem ter a capacidade correspondente às funções previstas no capítulo IV da Lei de Prevenção de Riscos Profissionais e disporem do tempo e dos meios suficientes ao exercício das suas funções. Estes são nomeados em número suficiente tendo em conta a dimensão da empresa e dos riscos a que se encontrem expostos os trabalhadores.

c) O empregador proceder à constituição de um serviço de prevenção próprio, exclusivo ou em conjunto com outras empresas.

A organização de serviços próprios⁷¹ (os quais correspondem à modalidade de serviços internos portugueses) é obrigatória:

- Quando se trate de empresas que ocupem mais de 500 trabalhadores, ou tratando-se de empresas que empreguem um mínimo de pelo menos 250 trabalhadores que desenvolvam actividades de risco elevado, onde se incluem os trabalhos de construção;
- Admite-se, ainda, a obrigatoriedade de organização de serviços próprios nas empresas não incluídas nas situações anteriores, quando assim o decidam as entidades inspectoras das condições de trabalho, considerando o perigo da actividade desenvolvida e da frequência ou gravidade da sinistralidade registada na empresa.

À semelhança do regime português, os serviços internos constituem uma unidade própria e exclusiva da empresa, devendo contar com instalações próprias e os meios humanos e materiais necessários ao desenvolvimento das actividades preventivas.

Merece particular destaque o facto de ser obrigatória a sujeição dos serviços internos a uma auditoria de avaliação externa inicial e, posteriormente, com uma regularidade de quatro em quatro anos, ou de dois em dois anos, consoante, respectivamente, se trate de empresas inseridas, ou não, em actividades de consideradas de risco elevado.

Os serviços internos devem contar com os meios humanos e materiais necessários à realização da actividade preventiva, que abranja três de entre quatro especialidades - segurança no trabalho, higiene industrial, ergonomia e medicina no trabalho - sabendo-se que a generalidade das empresas espanholas opta por contratar serviços externos relativamente à área da medicina, organizando internamente as restantes valências.

Os serviços próprios organizados conjuntamente com outras empresas sujeitam-se às mesmas exigências reguladas para a constituição de serviços de prevenção internos, admitindo-se a sua

⁷¹ Cf. Artigo 14.º do Regulamento dos Serviços de Prevenção.

formação entre empresas que trabalhem no mesmo centro de trabalho, edifício ou centro comercial, sempre que se demonstrar garantida a eficácia do serviço em face dos riscos profissionais existentes. No caso de empresas pertencentes ao mesmo sector produtivo ou grupo empresarial, ou que desenvolvam sua actividade numa determinada área geográfica, estas podem também recorrer a serviços próprios conjuntos desde que mediante acordo em sede de negociação colectiva ou por decisão estabelecida entre as empresas abrangidas. O acordo para a criação destes serviços depende de consulta prévia aos representantes legais dos trabalhadores de cada uma das empresas afectadas.

d) O empregador recorrer a um serviço de prevenção externo.

Os serviços de prevenção externos são prestados, à semelhança do que se verifica no exemplo português, por uma entidade externa à empresa, autorizada ao desenvolvimento da actividade, impondo-se o recurso a esta modalidade de organização de serviços quando não tenham aplicação as outras opções de estruturação das actividades preventivas do empregador.

6.2. França

Em 1946, França tornava obrigatória a existência de médicos em todos os locais de trabalho e em 1959 a Organização Internacional do Trabalho (OIT) determinava a todos os países-membros, com a Recomendação 112, que seguissem o exemplo francês, tornando obrigatória a existência de serviços de saúde nos locais de trabalho.

Tal como em Portugal, os serviços de saúde no trabalho são organizados, quer no plano material, quer no plano financeiro, pelo empregador, mas com um acompanhamento dos representantes dos trabalhadores – que intervêm com um papel marcadamente activo nos domínios da segurança e saúde dos trabalhadores – e o controlo do ministério da tutela em matéria do emprego.

Os serviços são assegurados por um ou mais médicos do trabalho (artigo L4622-2 do Código do Trabalho) e são organizados de acordo com uma de duas modalidades (artigo D4622-5 do Código do Trabalho):

1. Os serviços autónomos que se integram na própria estrutura da empresa - correspondem à figura dos serviços internos no ordenamento português - os quais, em caso de pluralidade de estabelecimentos, poderão organizar-se sobre a forma de serviços de medicina do trabalho de um só estabelecimento ou de vários estabelecimentos da empresa.

Admite-se no regime francês a possibilidade de se proceder à organização de serviços autónomos de saúde nas empresas ou estabelecimentos que empreguem mais de 412,5⁷²

⁷² Corresponde a 1/8 do número máximo de trabalhadores e dos exames médicos previstos no artigo R. 4623-10 do Código do Trabalho Francês.

trabalhadores ou cujo número de exames médicos ultrapasse os 401, mas no caso de empresas ou estabelecimentos que empreguem mais de 2.200 trabalhadores, ou cujo número de exames médicos ultrapasse os 2.134 exames/ano, a adopção de serviços internos passa a ser obrigatória.

O cálculo do número de trabalhadores tem em conta as flutuações sazonais verificadas ao longo de um período de 12 meses, entrando nesse cômputo não só os trabalhadores da empresa mas também os trabalhadores das empresas de trabalho temporário.

2. Outra das modalidades definidas no regime francês é a dos serviços interempresas, que por seu turno abrangem um conjunto de empresas. O serviço interempresas é a modalidade aplicada sempre que o número de trabalhadores seja inferior a 412,5 e o número de exames praticados não ultrapasse os 401 exames.

Quando o número de trabalhadores/exames médicos anuais ultrapassar os 412,5 trabalhadores, ou 401 exames, e não atingir os 2.200 trabalhadores, ou os 2.134 exames médicos/ano, a empresa poderá optar por qualquer uma das duas modalidades previstas para a organização dos serviços de medicina.

Os serviços interempresas constituem organismos com fins não lucrativos que têm como objecto exclusivo o exercício da medicina do trabalho e são estruturados dentro de uma determinada área geográfica e, nalguns casos, por sectores profissionais. Os serviços interempresas são administrados por um presidente sob a supervisão de um comité de interempresas ou de uma comissão de controlo ou dos representantes de uma maioria dos trabalhadores abrangidos. A actividade dos serviços interempresas encontra-se sujeita a licenciamento, renovável a cada 5 anos.

Cada médico destes serviços assegura a vigilância da saúde a um máximo de 450 empresas ou 3.300 trabalhadores, não podendo exceder, anualmente, o limite de 3.200 exames médicos.

Do regime francês destaca-se a particularidade do médico do trabalho assumir uma função preponderante na organização das empresas, cabendo-lhe o aconselhamento do empregador e dos representantes dos trabalhadores ao nível da melhoria das condições de trabalho e da adaptação dos postos de trabalho, contribuindo ainda na definição da política de formação ao nível da segurança - artigo L4624-1 do Código do Trabalho. É, por exemplo, ao médico do trabalho que cabe a definição do plano anual de actividades de prevenção e é também aquele quem determina quais são os estudos a desenvolver ao longo do ano e o número de frequência de visitas aos locais de trabalho.

Quanto ao desenvolvimento das actividades de segurança nas frentes de trabalhos o mesmo é assegurado por trabalhadores de diversas categorias profissionais, desde encarregados de obra, chefes de equipa, engenheiros e outros, que assumem comumente a designação geral de

“monsieur sécurité” no caso das obras públicas ou “animateur sécurité” no âmbito da construção de edifícios. Estes profissionais adquirem conhecimentos técnicos nos domínios de segurança através de acções de formação contínua realizadas quer internamente pelas empresas, quer com os apoios externos do INRS e da OPPBTP⁷³, não existindo neste País um regime idêntico ao que se verifica em Portugal para a certificação dos técnicos de segurança⁷⁴. Na verdade, em França, formalmente não se verificou até à presente data, na transposição da Directiva Quadro para o ordenamento daquele País, a consignação da figura do “trabalhador designado” previsto naquela Directiva. Quer o “monsieur sécurité”, quer o “animateur sécurité” são figuras que não se encontram contempladas na lei francesa, sendo uma mera designação funcional adoptada pelas empresas na gestão das respectivas actividades de segurança.

Quadro 2 -
Comparativo serviços internos construção

País	Obrigação de organiza�o de serviços internos nas empresas de constru�o
Portugal	Empresas que no conjunto dos seus estabelecimentos/obras desenvolvam trabalhos de constru�o um número total de pelo menos 30 trabalhadores
Espanha	Empresas que empreguem um mínimo de 250 trabalhadores
França	Empresas ou estabelecimentos que empreguem mais de 2200 trabalhadores ou cujo número de exames médicos ultrapasse os 2134 exames/ano

Quadro 3-
Comparativo serviços internos para outros sectores

País	Obriga�o de organiza�o de serviços internos nas empresas que não integram o grupo das actividades de risco elevado
Portugal	Empresas com, pelo menos, 400 trabalhadores no mesmo estabelecimento ou no conjunto de estabelecimentos situados num raio de 50 km a partir do de maior dimensão admitindo-se que requeiram dispensa de organiza�o de serviços internos
Espanha	Empresas que ocupem mais de 500 trabalhadores e as empresas relativamente às quais as entidades inspectoras da condi�o de trabalho, considerando o perigo da actividade desenvolvida e dos níveis de sinistralidade registado na empresa, assim o decidam
França	O regime francês não estabelece critérios diferenciados em fun�o das actividades desenvolvidas, pelo que, todas as empresas estão sujeitas às mesmas exigências

⁷³ O INRS (Institut National de Recherche et Sécurité)   o organismo da administra o do trabalho vocacionado para a preven o dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais e o OPPBTP (Organisme Professionnel de Prevention du Bâtiment et de Travaux Publique)   um organismo de constitui o paritária vocacionado para o aconselhamento, forma o e informa o em matéria de preven o, segurança, saúde e melhoria das condi o de trabalho no sector da Constru o.

⁷⁴ Em Portugal, os técnicos e os técnicos superiores de superiores de segurança e higiene do trabalho devem ser detentores de certificado de aptidão profissional (CAP) válido para o exercício das respectivas profissões – cf. Decreto-Lei n.  110/2000, de 30 de Junho.

Quadro 4 -

Comparativo de número de empresas de construção, segundo o número de trabalhadores - Ano 2007

País	Portugal	Espanha	França
1 a 9	112.847	405.780	405.385
10 a 19	5.980	27.616	18.584
20 a 49	2.689	17.368	8.874
50 a 249	883	5.210	2.142
250 e mais	88	384	341
TOTAL	122.487	456.358	435.326

Fonte. Eurostat

Os dados apresentados neste quadro, conjugados com os dois anteriores, permitem ter uma ideia do número de empresas que, em cada um dos países referenciados, estão obrigadas a organizar serviços internos. Em Espanha o número de empresas de Construção abrangidas por esta obrigação é de 384, enquanto que em Portugal é de 2.315⁷⁵.

Em França, de acordo com as informações recolhidas nos contactos estabelecidos com a FNTP-Fédération Nationale des Travaux Publics, no segmento das obras públicas só uma única empresa, em virtude do número de trabalhadores que emprega, tem os serviços organizados através de uma estrutura própria. Por seu turno, igualmente na sequência dos contactos com a FFB-Fédération Française du Bâtiment, a informação obtida para o mercado da construção de edifícios aponta que uma larga maioria de empresas opta pela organização de serviços interempresas.

⁷⁵ Considerando uma distribuição constante no escalão de pessoal ao serviço de 20-49 trabalhadores.

7. DADOS ESTATÍSTICOS

Desconhecem-se dados que nos permitam apurar qual o impacto da legislação existente nas empresas e, bem assim, sobre qual a eficiência no domínio da prevenção dos riscos profissionais.

Não se vislumbrando quais as razões que assistiram à opção do legislador português em fixar o número de 30 trabalhadores expostos a actividade de risco elevado para determinar a obrigação de organização de serviços internos, importa analisar informação relativa à sinistralidade laboral, desde o ano de 2000 até à presente data. Optou-se por considerar o ano 2000, uma vez que é a partir daquela data⁷⁶ que o conceito de risco elevado é aplicado, de entre outras actividades, à construção na determinação da obrigatoriedade de organização de serviços internos.

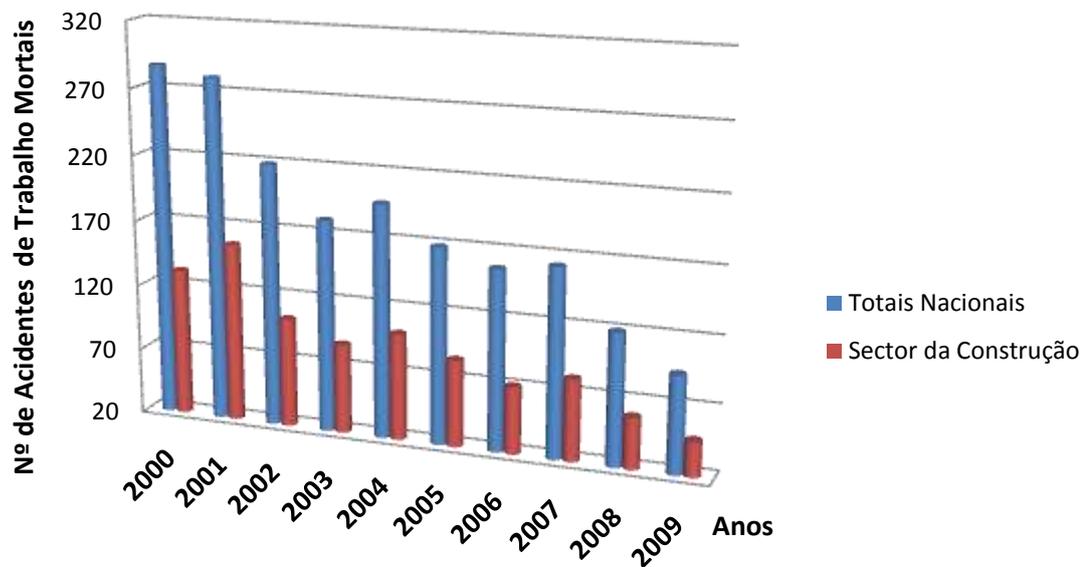
Nesse pressuposto, partimos dos seguintes elementos de ponderação:

1. N.º de acidentes de trabalho mortais/ano em Portugal entre os anos de 2000 – 2009
2. N.º de acidentes de trabalho não mortais/ano entre os anos de 2000-2009 no sector da Construção em Portugal, Espanha e França
3. Intensidade de construção registada em Portugal, Espanha e França entre os anos de 2000 e 2009

⁷⁶ É publicada o Decreto-Lei n.º 109/2000, que altera e republica o Decreto-Lei n.º 26/94.

7.1. Níveis de sinistralidade laboral nos últimos 10 anos

Gráfico 1-
Acidentes de Trabalho Mortais Objecto de Inquérito em Portugal
2000-2009



Fonte: Autoridade para as Condições do Trabalho

Da análise dos elementos em apreço, constata-se uma evolução positiva nos dados da sinistralidade mortal referentes ao sector da Construção em Portugal nos últimos 10 anos, situação que se deve essencialmente a todas as iniciativas levadas a cabo pelos diversos parceiros sociais sectoriais, pela intensificação dos meios e métodos de informação, pela acção inspectiva por parte da administração de trabalho, bem como pelo maior cumprimento das obrigações legais por parte das empresas e dos seus trabalhadores.

Quadro 5 -

Taxa de incidência de acidentes de trabalho no sector da Construção com mais de 3 dias ausência/ano por cada 100 mil trabalhadores em Portugal, Espanha e França

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Portugal	7.048,0	8.089,0	6.851,0	6.821,0	7.640,0	7.311,0	7.376,0	6.509,0
Espanha	14.807,0	14.797,0	14.246,0	13.651,0	11.947,0	11.166,0	10.632,0	8.090,0
França	11.407,0	10.864,0	10.716,0	10.066,0	9.824,0	9.712,0	9.479,0	7.656,0

Fonte: Eurostat

Quadro 6 -

Taxa de incidência de acidentes de trabalho na Construção c/ mais de 3 dias de ausência ao serviço (índice base 100 = 2000)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Portugal	100,00	114,77	97,20	96,78	108,40	103,73	104,65	92,35
Espanha	100,00	99,93	96,21	92,19	80,68	75,41	71,80	54,64
França	100,00	95,24	93,94	88,24	86,12	85,14	83,10	67,12

Quadro 7

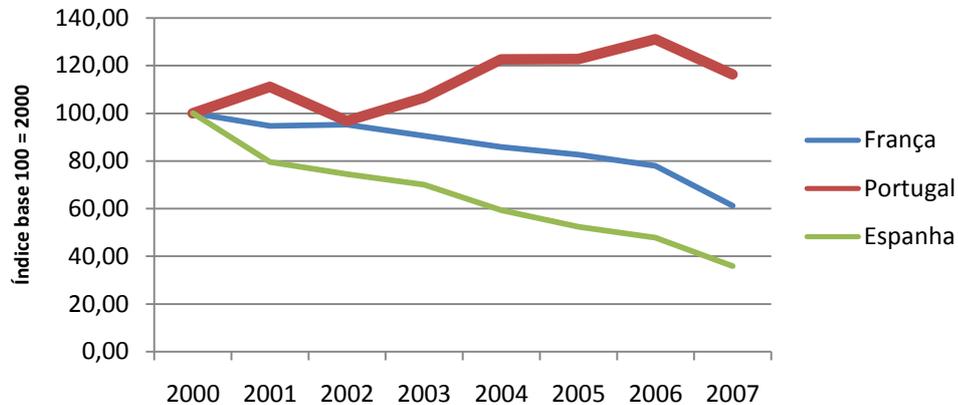
Intensidade de construção per capita (índice base 100 = 2000)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Portugal	100,00	103,26	100,47	90,86	88,41	84,52	79,87	79,38
Espanha	100,00	125,59	129,23	131,63	135,87	144,01	150,14	152,17
França	100,00	100,64	98,69	97,47	100,37	102,96	106,59	109,55

Fonte: Euroconstruct

Gráfico 2-

Índice Composto da Taxa Incidência de Acidentes de trabalho na Construção c/ mais de 3 dias de ausência ao serviço /Intensidade construtiva (Índice base 100= 2000)



Quadro 8 -

Valores do Índice Composto da Taxa Incidência de Acidentes de trabalho na Construção c/ mais de 3 dias de ausência ao serviço /Intensidade construtiva· (Índice base 100= 2000)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
França	100,00	94,63	95,19	90,53	85,80	82,69	77,96	61,27
Portugal	100,00	111,14	96,75	106,52	122,61	122,72	131,03	116,34
Espanha	100,00	79,57	74,45	70,04	59,38	52,36	47,83	35,90

Fonte: Euroconstruct e Eurostat

Por sua vez, comparando os níveis de sinistralidade registados em Portugal, em Espanha e em França, entre os anos de 2000 e 2007, verifica-se que os números evoluíram num sentido francamente positivo para Espanha e França quando comparados com os que se registaram em Portugal no mesmo período. De facto e como se pode verificar no Quadro 6, em Espanha verificou-se um decréscimo do número de acidentes de trabalho na ordem dos 45,4% e em França houve uma diminuição de cerca de 33%, enquanto em Portugal não se foi além de 7,6%. Ora, considerando que em Espanha e em França os critérios de acordo com os quais a organização de serviços internos é obrigatória são menos restritivos que aqueles que são aplicados em Portugal, afigura-se que numa primeira análise a organização de serviços internos não representa um factor de melhoria das condições de segurança no trabalho, pelo que a definição de critérios mais restritivos não representa vantagens.

Os resultados mostram igualmente que, no período em análise, não só em termos absolutos o comportamento de Portugal no domínio da sinistralidade foi bem pior (reduziu-se cerca de 7%) do que em França (-33%) e Espanha (-45,4%), como também, ponderado pela intensidade

construtiva, o nível de sinistralidade se agravou em Portugal, ao contrário dos países que foram analisados (veja-se os quadros anteriores e o gráfico 2).

7.2. Os números ao nível da medicina do trabalho

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 105.º da Lei n.º 102/2009, o médico do trabalho não poderá ter a seu cargo um número de trabalhadores que implique mais do que 150 horas de serviço por mês⁷⁷.

Por seu turno, o único referencial que existe entre o número de horas de actividade do médico e o número de trabalhadores refere-se à actividade do médico para conhecimento dos componentes materiais do trabalho, sendo que para os estabelecimentos industriais, ou de risco elevado, a relação é de uma hora por mês por cada grupo de 10 trabalhadores (n.º 2 do artigo 105.º da Lei n.º 102/2009).

A questão que se impõe é a de saber se, em face daquela exigência, o actual número de médicos do trabalho é suficiente para que as empresas que passaram a estar obrigadas a organizar serviços internos encontrem no mercado de trabalho médicos em número suficiente e disponíveis para assegurar aquela obrigação.

Veja-se, então, os números da realidade nacional.

Em Dezembro de 2009, de acordo com os dados disponibilizados pela Ordem dos Médicos, o número total de médicos inscritos na especialidade de medicina do trabalho, totalizavam 879, distribuídos por regiões do País, da seguinte forma:

**Quadro 9 -
Médicos com especialidade em medicina do trabalho em finais de 2009**

Região Sul ^(*)	399
Região Centro	198
Região Norte	282

(*) A área de Lisboa é contabilizada na Região Sul

Fonte: Ordem dos Médicos

Assim, em face das disposições legais atrás referidas, um médico poderá assumir a responsabilidade dos serviços de medicina do trabalho até um referencial de 1500 trabalhadores

⁷⁷ Tal limite encontrava-se igualmente previsto em 1962, no Decreto-Lei n.º 44 308 de 27 de Abril, diploma que se abordou a propósito da análise da obrigação de se proceder à organização de serviços internos e que o legislador veio prever novamente, a partir de 1995, com a revisão operada ao Decreto-Lei n.º 26/94, pela Lei 7/95. Vide artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 26/94 com as alterações introduzidas pela Lei n.º 7/95 e n.º 3 do artigo 250.º da Lei n.º 35/2004.

por mês. Ora tendo presente que em finais de 2008 o total da população empregada era de 3.253.626 de trabalhadores, seriam necessários 2.169⁷⁸ médicos com especialidade em medicina do trabalho, valor muito além do 879 inscritos em finais de 2009 na Ordem dos Médicos.

Afigura-se impossível que todos os empregadores abrangidos pelo novo normativo consigam encontrar no mercado de trabalho médicos do trabalho disponíveis para prestarem serviços nas suas empresas dada a insuficiência destes profissionais.

⁷⁸ Curiosamente, referem Carlos Silva Santos e António de Sousa Uva, em “Saúde e Segurança do Trabalho: Notas Historiográficas com Futuro” edição da Autoridade para as Condições de Trabalho, que de acordo com dados recentes da Organização Mundial de Saúde, nos países industrializados existe um médico do trabalho por cada 2.000 a 3.000 trabalhadores.

8. CONCLUSÕES E PROPOSTAS

O legislador comunitário não determina a obrigatoriedade de nenhum modelo em particular para a organização dos serviços de segurança e saúde, limitando-se a afirmar a importância da organização das actividades para a prossecução dos princípios gerais de prevenção. De facto, a Directiva 89/391/CEE delega nos Estados membros a definição das formas de organização dos serviços de segurança e saúde que entendam ser adequadas às respectivas realidades, admitindo em termos gerais que a *“protecção e a prevenção dos riscos para a segurança e saúde”* (...) *“serão garantidos por um ou mais trabalhadores, por um único serviço ou por serviços distintos, quer se trate de serviço(s) interno ou externo(s) à empresa ou ao estabelecimento”* (n.º 6 do artigo 7.º).

Neste âmbito, os Estados membros podem estabelecer, ou não, situações em relação às quais a adopção da modalidade de serviços internos é obrigatória.

Em resultado da transposição da Directiva, verifica-se que em Portugal, como em Espanha e França, se optou pela definição de situações em relação às quais a organização de serviços internos é obrigatória, tendo por referência, por um lado, critérios que ponderam o maior número de trabalhadores ao serviço da empresa e, por outro lado, a gravidade dos riscos a que os trabalhadores estejam expostos. Contudo, também se constata que em Espanha e em França o racional do legislador foi o de privilegiar a prossecução do objectivo último – a dignidade do trabalho do Homem e conseqüentemente o seu exercício em condições de segurança e saúde adequadas – e com esse desiderato considerou que só as empresas de grande dimensão estão em condições de assegurar através da organização de serviços internos, enquanto em Portugal o legislador, não se descortinando a fundamentação técnica das suas opções, aparentemente privilegiou a criação artificial de oportunidades de emprego, em detrimento dos valores que afirma querer proteger, impondo a organização de serviços internos nas empresas de construção com mais de 29 trabalhadores.

Considerando a realidade portuguesa, constata-se que, desde que em 1994 se definiu no nosso ordenamento um modelo sobre as formas de organização de serviços, se seguiram várias alterações legais, das quais se evidencia a tendência do legislador de impor critérios cada vez mais restritos para as empresas cuja actividade se integra no grupo das actividades de risco elevado - de entre as quais os trabalhos de construção - impondo-lhes a obrigatoriedade de organizarem serviços internos. Por outro lado, o normativo impede que estas empresas possam requerer a dispensa de organizarem serviços internos à semelhança da generalidade das empresas também sujeitas à mesma obrigação por referência ao número de trabalhadores. Porém, a imposição de organizar serviços internos, além de não ter qualquer sustentação técnica não redundou numa melhoria das condições de trabalho, pelo que se afigura que esta solução não se adequa às exigências de prevenção de riscos das empresas portuguesas.

Importa recordar que o conceito de risco elevado é trabalhado, em 1999, pela Comissão do Livro Branco dos Serviços de Prevenção das Empresas que vem elencar nas suas reflexões as actividades que integram aquele tipo de risco, defendendo que as empresas que as desenvolvam devem ser interditas às formas simplificadas de organização de serviços, nomeadamente através

do próprio empregador e/ou do trabalhador designado. De sublinhar, ainda, que a Comissão também aborda a problemática dos serviços internos concluindo ser *“praticamente impossível conseguir a plenitude das capacidades necessárias ao desenvolvimento das actividades de prevenção num serviço interno, sem recurso à consultoria externa”*, preconizando que a estipulação de modelos rígidos de organização (ex: serviços internos) não se afigura determinante e, muito menos, defensável que tais modelos sejam relacionados com critérios aferidos pela dimensão das empresas.

Contudo, em 2000, com a publicação do Decreto-Lei n.º 109/2000, o legislador português, fazendo tábua rasa das conclusões da Comissão e extrapolando as medidas propostas, contra o parecer manifestado na altura pela AECOPS, vem vedar às empresas que integram as actividades de risco elevado - de entre outras, a construção - a possibilidade de optarem pela modalidade de organização de serviços que entendam mais adequada, impondo-lhes, desde que empregassem um total de pelo menos 50 trabalhadores, a obrigação de organizarem serviços internos.

Efectivamente, no que respeita à determinação da obrigatoriedade de organização de serviços internos para as empresas que desenvolvem actividades de risco elevado o Decreto-Lei n.º 109/2000 é completamente omissivo sobre a fundamentação das alterações que opera, limitando-se a referir no preâmbulo que diversas associações sindicais e patronais emitiram pareceres. O legislador refere que *“nas empresas com maior número de trabalhadores, a extensão das actividades de prevenção, nomeadamente, nos aspectos de planeamento e coordenação, é naturalmente maior e será também mais fácil constituir serviços internos”* mas, permite que estas possam ser dispensadas daquela obrigação e não apresenta quaisquer razões que fundamentem porque é que uma empresa de menor dimensão, com apenas 50 trabalhadores, porque desenvolve actividades consideradas de risco elevado, deve suportar o ónus de organizar internamente os serviços e não está em condições de poder beneficiar, sequer nas mesmas condições das empresas de maior dimensão, possibilidade de requerer a dispensa dos serviços internos.

Posteriormente em 2004, a Lei n.º 35/2004 alterou os critérios que determinam para as empresas de sectores de risco elevado a organização de serviços internos, estabelecendo tal obrigatoriedade quando em cada um dos estabelecimentos da empresa (por exemplo: obra) se encontrassem expostos a situação de risco elevado (nomeadamente, execução de trabalhos de construção) um número de pelo menos 30 trabalhadores. Mais recentemente, em 2009, a Lei n.º 102/2009 prevê que a contabilização deste limite deixa de ser aferido por cada estabelecimento individualmente considerado, para passar a ser apurado em relação ao conjunto dos estabelecimentos da empresa, que é o mesmo que dizer que a organização de serviços internos passou a ser obrigatória desde que no total das obras a cargo da empresa se encontrem pelo menos 30 trabalhadores a executar trabalhos de construção.

Afigura-se que a solução de 2004, pese embora também merecedora de alguns reparos, é mais adequada a uma eficaz gestão das actividades de prevenção, uma vez que, ponderados os factores de variabilidade que podem ocorrer de local de trabalho para local de trabalho, permite

ao empregador uma maior flexibilidade de gestão, adoptando ou não serviços internos, para cada um dos estabelecimentos a seu cargo. Ora, a verdade é que melhor que ninguém e independentemente da dimensão das empresas serão estas e os seus responsáveis que saberão qual é a modalidade de organização daqueles serviços mais adequada à sua realidade e à lógica das suas opções estratégicas. Não deverá ser, com efeito, o Estado a determinar, numa operação de mera matemática, essa modalidade. Tal não se afigura necessário pois à Administração sempre estará reservado o papel de, enquanto entidade fiscalizadora, verificar se os objectivos traçados são ou não alcançados, formulando, caso se justifique, recomendações e sugestões, para que cada empresa atinja o grau de cumprimento preconizado no que respeita às medidas organizativas em matéria de segurança e saúde.

Porém, e para que assim seja, o quadro legal aplicável tem de permitir a flexibilidade exigida pela diversidade característica de cada um dos sectores de actividade que pretende conformar. Se assim não for, a inadequação da lei constituirá a razão da sua própria inaplicabilidade.

É, pois, neste contexto que é difícil entender o alcance da obrigatoriedade de organização de serviços internos, modalidade cujas reais vantagens estão ainda por demonstrar, em termos gerais, e ainda mais agora nos termos concretos definidos na Lei n.º 102/2009.

Da análise prosseguida pela AECOPS, não resultam quaisquer evidências sobre as razões que terão conduzido o legislador português a optar por tais soluções e, tomando por referência as soluções que foram seguidas noutros países, a ideia de que, além de injustificado, o modelo que determina a organização de serviços internos para empresas de risco elevado não é eficaz, assume contornos mais visíveis quando comparado com as soluções preconizadas, por exemplo, em França e em Espanha.

Tomando como exemplo as empresas afectas ao sector da Construção, constata-se estarem estas obrigadas à adopção obrigatória de serviços internos, dentro das seguintes condições:

- Em Portugal, desenvolverem trabalhos de construção e no conjunto do total de número de obras a cargo da empresa, empregarem um número de pelo menos 30 trabalhadores;
- Em Espanha, empregarem um número de pelo menos 250 trabalhadores;
- Em França, empregarem mais do que 2200 trabalhadores ou o número de exames médicos ultrapassar os 2134 exames por ano.

Comparando os regimes jurídicos estabelecidos em Portugal, Espanha e em França, reconhece-se a disparidade relativamente aos critérios seguidos para a definição da obrigatoriedade de organizar serviços internos relativamente às actividades de construção, concluindo-se que a legislação portuguesa é mais restritiva do que as dos restantes Estados membros em referência.

Por seu turno, ao nível da análise da sinistralidade laboral do sector e cingindo-nos à realidade espanhola, que mantém o mesmo normativo desde meados da década de 90, constata-se uma evolução mais positiva na taxa de incidência verificada em Espanha comparativamente com a de Portugal, onde ocorreram sucessivas alterações legislativas ao nível da definição dos critérios para a organização de serviços internos.

Correlacionados os resultados da sinistralidade registada nestes dois países e os critérios definidos para a determinação de organização de serviços internos, constata-se que, apesar de a legislação espanhola ser menos rígida, os números evoluíram num sentido francamente positivo quando comparados com os que se registaram em Portugal no mesmo período e cuja legislação tem evoluído num sentido cada vez mais restritivo. Veja-se que, de acordo com o quadro que se segue, em Espanha, do ano de 2000 para o ano de 2007, registou-se um decréscimo de número de acidentes de trabalho na ordem dos 45,4%, enquanto em Portugal não se foi além de 7,6%.

Quadro 10 -

Índice de n.º de acidentes de trabalho com mais de 3 dias ausência/ano no sector da Construção por cada 100 mil trabalhadores em Portugal, Espanha e França

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Portugal	7048	8089	6851	6821	7640	7311	7376	6509
Espanha	14807	14797	14246	13651	11947	11166	10632	8090

Fonte: Eurostat

Tal evidência só nos permite concluir que o modelo que tem sido seguido em Portugal para a determinação da obrigatoriedade de organização de serviços internos não garante a eficácia das necessidades de prevenção dos riscos profissionais nas empresas portuguesas e, bem assim, a organização de serviços internos não representa um factor de melhoria das condições de segurança no trabalho, pelo que a definição de critérios mais restritivos não representa vantagens.

Por outro lado e tendo em consideração os níveis de construção registados a partir do ano de 2000 até ao ano de 2007, os resultados mostram igualmente que, naquele período, não só em termos absolutos o comportamento de Portugal no domínio da sinistralidade foi bem pior (reduziu-se cerca de 7%) do que em França (-33%) e Espanha (-45,4%), como também, ponderado pela intensidade construtiva, o nível de sinistralidade se agravou em Portugal, ao contrário dos outros dois Países analisados.

A tudo o que se deixou exposto acresce, em relação à medicina do trabalho, o facto de as exigências de garantia mínima de funcionamento serem completamente irrealistas. De facto, tendo presente o limite de 150 horas que os médicos do trabalho podem afectar mensalmente à sua actividade e que neste momento o número de médicos habilitados não chega sequer aos 900, conclui-se ser manifestamente insuficiente aquilo que o mercado de trabalho tem para oferecer às empresas que têm agora obrigação de organizar serviços internos

O QUE SE PROPÕEM

Assim e tendo presente a análise desenvolvida no presente estudo, urge reflectir sobre toda esta problemática tendo em vista corrigir/alterar o actual regime.

Nesse sentido, deveria ser encarada a instituição de um modelo mais flexível visando aproximar o quadro normativo nacional ao que é praticado ao nível europeu, promovendo-se para tal um amplo debate entre a administração do trabalho e os representantes dos parceiros sociais dos diferentes sectores de actividade, em sede de comissão especializada, nomeada pelo ministro da tutela.

Tendo em consideração o espírito consignado na Directiva Quadro (artigo 4.º) que permite aos Estados membros adoptar as disposições necessárias que garantam a sua aplicação, propõe-se que se proceda, à semelhança do que se verificou aquando da transposição da Directiva para o direito interno com a publicação do Decreto-Lei n.º 26/94, à previsão da total flexibilidade na escolha do modelo de organização dos serviços (internos ou externos) que mais se adequa à actividade desenvolvida pela empresa, salvaguardando-se a possibilidade da administração do trabalho poder, em função da frequência ou gravidade da sinistralidade registada na empresa, determinar a adopção de medidas diversas das adoptadas pela empresa, implementando um regime menos restritivo, ajustando-o à prática dos restantes Países da União Europeia.

Entretanto, enquanto se desenvolvem os trabalhos da comissão atrás preconizada, desde já se propõe, que sejam cumulativamente definidas as seguintes medidas:

- A previsão de mecanismos de flexibilidade que permitam às empresas que desenvolvam actividades de risco, à semelhança do que se verifica para aquelas que empreguem 400 ou mais trabalhadores, requerer dispensa de organização de serviços internos, desde que demonstrem taxas reduzidas de incidência de acidentes de trabalho;
- Admitir-se, ainda, no que se reporta à organização dos serviços de saúde, a possibilidade destes poderem ser prestados, sem qualquer limitação, por empresas prestadoras de serviços externos.

Finalmente, quanto à formação dos trabalhadores com funções no âmbito da actividade de segurança, propõe-se que sejam reequacionadas as metodologias formativas no sentido de possibilitar que profissionais de diversas áreas sejam designados pelo empregador para receberem formação específica naquela actividade, em módulos formativos programados e adaptados à realidade do Sector. Tome-se como referência o exemplo francês que tem estruturado um organismo de constituição paritária (OPPBT) vocacionado para o aconselhamento, formação e informação em matéria de prevenção, segurança, saúde e melhoria das condições de trabalho para o sector da Construção.

BIBLIOGRAFIA

- Alegre, Carlos, “Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais - Regime Jurídico Anotado”, 2ª edição, Almedina, 2001
- Cabral, Fernando; Roxo, Miguel, “Construção Civil e Obras Públicas - A Coordenação de Segurança”, Ed. IDICT, 1996
- Cabral, Fernando; Roxo, Miguel, “Segurança e Saúde no Trabalho -Legislação Anotada”, 4ª ed., Coimbra Editora, 2006
- Dias, Alves; Fonseca, M. Santos, “Plano de Segurança e de Saúde na Construção”, ed. IDICT e Instituto Superior Técnico, Novembro, 1996
- Inspeção-Geral do Trabalho, “Aspectos Essenciais da Disciplina Legal da Segurança e Saúde do Trabalho”, Agosto, 2005
- Instituto de Desenvolvimento e Inspeção do Trabalho, “Coordenação de Segurança na Construção – Perspectivas de Desenvolvimento”, Série Estudos/2, Abril, 1999
- Instituto de Desenvolvimento e Inspeção do Trabalho, “Serviços de Prevenção das Empresas - Livro Verde”, Junho, 1997
- Instituto de Desenvolvimento e Inspeção do Trabalho, “Livro Branco dos Serviços de Prevenção”, Outubro, 1999
- Juan López Gandia e José Francisco Blasco Lahoz, “Curso de Prevención de Riesgos Laborales”, 4ª edição, ed. Manuales Tirant lo Blanch
- Rouxinol, Milena Silva, “A Obrigação de Segurança e Saúde do Empregador”, Coimbra Editora, 2008
- Roxo, Manuel M., “Segurança e Saúde do Trabalho - Avaliação e Controlo de Riscos”, Almedina, 2003

Em formato digital:

www.act.gov.pt
www.gep.mtss.gov.pt
www.legifrance.gouv.fr
www.mtas.es/itss
www.travail-solidarite.gouv.fr
www.inrs.fr
www.insht.es
www.epp.eurostat.ec.europa.eu
www.eur-lex.europa.eu
www.oppbtp.fr
www.inrs.fr

