

**Processo C-678/23****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

14 de novembro de 2023

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Curtea de Apel Iași (Tribunal de Recurso de Iași, Roménia)

**Data da decisão de reenvio:**

10 de outubro de 2023

**Recorrente em sede de recurso e demandante em primeira instância:**

JU

**Recorrido em sede de recurso e demandado:**

Spitalul Clinic de Pneumoftiziologie Iași

---

**Objeto do processo principal**

Recurso do acórdão do Tribunalul Iași (Tribunal Regional de Iași, Roménia) que nega provimento ao recurso através do qual a recorrente JU pediu que o recorrido Spitalul Clinic de Pneumoftiziologia Iași fosse condenado a classificar o seu local de trabalho na categoria de «condições de trabalho especiais» a partir de 2007 e a pagar as diferenças de contribuições para a segurança social.

**Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Ao abrigo do artigo 267.º TFUE, é pedida a interpretação do artigo 9.º e do artigo 11.º, n.º 6, da Diretiva 89/391, em conjugação com o artigo 31.º, n.º 1, e o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

**Questões prejudiciais**

1) Opõem-se o artigo 9.º e o artigo 11.º, n.º 6, da Diretiva 89/391/CEE do Conselho, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da

segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho, a uma legislação e a uma prática nacionais imperativas por força das quais os trabalhadores não têm o direito de recorrer diretamente à autoridade competente em matéria de segurança e de proteção da saúde no trabalho, se considerarem que as medidas tomadas e os meios utilizados pela entidade patronal não são suficientes para garantir a segurança e a saúde no local de trabalho, e não podem intentar uma ação judicial se considerarem que a entidade patronal não cumpriu as suas obrigações no que diz respeito à classificação como local de trabalho [que expõe os trabalhadores a] condições de trabalho especiais, tanto relativamente ao tempo de trabalho já decorrido, como relativamente ao tempo de trabalho futuro no âmbito da relação laboral?

2) Reconhece o artigo 11.º, n.º 6, da Diretiva 89/391 tem um efeito direto vertical e, em conjugação com o artigo 31.º, n.º 1, e com o disposto no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia o direito dos trabalhadores à proteção jurisdicional em caso de incumprimento das obrigações previstas na legislação por parte dos titulares de direitos?

#### **Disposições de direito da União invocadas**

Diretiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho - artigo 9.º, n.ºs 1 e 2 e artigo 11.º, n.º 6;

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia - artigo 31.º, n.º 1 e artigo 47.º

#### **Disposições de direito nacional invocadas**

A legislação nacional em matéria de pensões em vigor até 1 de abril de 2001, a Legea nr. 27/1966 (Lei n.º 27/1966) previa três categorias de locais de trabalho: os classificados como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições normais, os classificados no grupo de trabalho II e os classificados no grupo de trabalho I. Depois dessa data, a nova lei das pensões, a Lei n.º 19/2000, substituiu as categorias anteriores por novas categorias, a saber, os locais de trabalho classificados como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições normais, os locais de trabalho classificados como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições especiais e os locais de trabalho classificados como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições especiais. Esta classificação foi mantida pela Legea nr. 226/2006 (Lei n.º 226/2006) relativa à classificação dos locais de trabalho como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições especiais.

De acordo com a legislação aplicável, a classificação como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições especiais confere aos interessados determinados benefícios, designadamente um aumento dos seus pontos para

efeitos de pensão de, respetivamente, 25 % e 50 %, pelos períodos durante os quais trabalharam nessas condições. Além disso, os trabalhadores que tenham um período contributivo de, pelo menos, 25 anos [expostos a] condições especiais, beneficiam da pensão de reforma com uma redução de 15 anos relativamente à idade normal de reforma prevista na legislação em matéria de pensões.

Os critérios e as modalidades de classificação como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições especiais, foram inicialmente estabelecidos na Hotărârea Guvernului nr. 261/2001 (Decisão do Governo n.º 261/2001). De acordo com o artigo 2.º desta, os critérios de classificação como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições especiais consistem essencialmente na existência, no ambiente de trabalho, de agentes/fatores nocivos de natureza física (ruído, vibrações, ondas eletromagnéticas, pressão, radiações ionizantes, radiações térmicas, radiações laser potentes sem proteção), bem como de agentes/fatores nocivos de natureza química ou biológica, previstos nas regras gerais de proteção do trabalho e que ultrapassam os limites permitidos por essas regras; na resposta específica do organismo aos efeitos dos agentes/fatores nocivos, comprovada por indicadores de exposição e/ou de efeitos biológicos, e na existência de doenças profissionais registadas no local de trabalho nos últimos 15 anos.

No que respeita às modalidades, o procedimento de classificação começa pela identificação dos locais de trabalho em questão por parte da entidade patronal conjuntamente com as organizações sindicais ou com os representantes dos trabalhadores, e prossegue com uma inspeção efetuada pelas autoridades locais responsáveis em matéria de trabalho, com base em peritagens técnicas e médicas.

O artigo 4.º da referida Decisão do Governo estabelece os documentos necessários para obter a autorização da Inspeção Territorial do Trabalho para a classificação dos locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições especiais e prevê que o prazo de validade dessa autorização é de, no máximo, três anos com possibilidade de prorrogação.

Posteriormente, a Hotărârea Guvernului nr. 246/2007 (Decisão do Governo n.º 246/2007) previu a possibilidade de renovar as autorizações de classificação como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições especiais, concedidas em conformidade com o disposto na Decisão do Governo n.º 261/2001, e definiu as modalidades correspondentes.

Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da referida Decisão do Governo, a renovação da autorização de classificação como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições especiais é concedida pela Inspeção Territorial do Trabalho mediante requerimento assinado pelo representante legal da entidade patronal ou por outra pessoa por este autorizada, juntamente com os representantes das organizações sindicais representativas ou, consoante o caso, os representantes dos trabalhadores, apresentado no prazo máximo de 30 dias a contar da data de entrada em vigor da decisão. O requerimento deve ser acompanhado dos relatórios sobre a existência no local de trabalho de

agentes/fatores nocivos, elaborados pelos laboratórios autorizados, que atestem a superação dos valores-limite de exposição profissional nos locais de trabalho classificados como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições especiais e do plano de prevenção e proteção que garanta a melhoria do nível de segurança e de proteção da saúde dos trabalhadores.

O artigo 4.º da mesma decisão prevê a possibilidade de a entidade patronal apresentar recurso: «A entidade patronal que não tenha obtido a renovação da autorização de classificação como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições especiais, pode apresentar reclamação, no prazo de 15 dias a contar da data da notificação, à Inspeção do Trabalho, que tomará uma decisão no prazo de 30 dias, ou recorrer diretamente ao tribunal competente, nos termos da lei.»

A possibilidade de renovação das autorizações foi regulamentada pelas posteriores Decisões do Governo n.º 1622/2008 e 1014/2015.

*Legea securității și sănătății în muncă nr. 319/2006* (Lei relativa à Segurança e à Saúde no Trabalho n.º 319/2006), artigos 12.º e 18.º, que transpõem os artigos 9.º e 11.º da Diretiva 89/391

Artigo 12.º: «1) A entidade patronal tem as seguintes obrigações:

- a) efetuar e manter uma avaliação dos riscos para a segurança e a saúde no trabalho, incluindo para os grupos de trabalhadores sujeitos a riscos especiais;
- b) decidir sobre as medidas de proteção a tomar e, se necessário, sobre os dispositivos de proteção a utilizar;

[...]

2) Serão fixadas por portaria do Ministro do Trabalho, da Solidariedade Social e da Família, em função da natureza das atividades e da dimensão das empresas, as obrigações que incumbem às diferentes categorias de empresas no que respeita à elaboração dos documentos referidos no n.º 1.»

Artigo 18.º, n.º 7: «Os representantes dos trabalhadores com responsabilidades específicas em matéria de segurança e de saúde dos trabalhadores e/ou os trabalhadores têm o direito de recorrer às autoridades competentes se considerarem que as medidas tomadas e os meios utilizados pela entidade patronal não são suficientes para garantir a segurança e a saúde no local de trabalho.»

A Decisão de 23 de maio de 2016, n.º 12 da Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça, Roménia), proferida em sede de recurso de cassação destinado à unificação da jurisprudência [denominado «recurso no interesse da lei»], e que é vinculativa, decidiu que «ao interpretar e aplicar o disposto no artigo 19.º da Lei n.º 19/2000 [...], do artigo 29.º, n.º 1, da Lei n.º 263/2010 [...], em conjugação com a [...] Decisão do Governo n.º 261/2001

[...], e a [...] Decisão do Governo n.º 246/2007, relativa às modalidades de renovação das autorizações para a classificação dos locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições especiais, alterada e complementada, não é possível intentar uma ação de direito comum para determinar as condições de trabalho especiais em que os trabalhadores exerceram a sua atividade depois de 1 de abril de 2001, nem nenhuma ação para obrigar as entidades patronais a classificar os locais de trabalho nessas condições, quando estas não tiverem obtido ou, consoante o caso, não tiverem renovado as autorizações para a classificação dos locais de trabalho nessas condições».

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 A recorrente é uma médica de clínica geral – com especialização em pneumologia - que trabalha há mais de 30 anos no Spitalului Clinic de Pneumoftiziologie Iași (Hospital Clínico de Pneumologia e Fisiopatologia Respiratória de Iași, a seguir «hospital»), recorrido no caso em apreço, estabelecimento de saúde com camas de utilidade pública, com personalidade jurídica, subordinada à autoridade administrativa local. No período compreendido entre 1 de julho de 1989 e 31 de março de 2001, a recorrente foi classificada no grupo de trabalho II e, de 1 de abril de 2001 a 31 de dezembro de 2006, a sua atividade foi classificada na categoria de «condições de trabalho especiais».
- 2 A recorrente alega ter tomado conhecimento, por acaso, de que não lhe tinham sido pagas as contribuições para a segurança social relativas à sua atividade em condições de trabalho especiais desde 2007. Afirma que, até à presente data, o seu local de trabalho, as suas condições, os seus riscos e responsabilidades profissionais não foram alterados.
- 3 Nestas circunstâncias, a recorrente intentou uma ação no Tribunalul Iași (Tribunal Regional de Iași) contra a sua entidade patronal, o hospital, pedindo que a sua atividade fosse classificada [na categoria de] condições de trabalho especiais a partir de 2007 e que a entidade patronal pagasse as diferenças de contribuições para a segurança social.
- 4 A recorrente alegou negligência ou má-fé da entidade patronal, que não deu início ao procedimento de renovação da autorização para a classificação da sua atividade [na categoria de] condições de trabalho especiais a partir de 2007.
- 5 O Tribunalul Iași (Tribunal Regional de Iași) negou provimento ao recurso e considerou que o recorrido não podia ser obrigado a classificar o trabalho da recorrente [na categoria de] condições de trabalho especiais, quando não tinha seguido o procedimento previsto na lei para a renovação da autorização necessária. Para rejeitar os argumentos do recorrido relativos às diligências necessárias por ele efetuadas junto das autoridades de saúde pública e da Inspeção do Trabalho, o tribunal de primeira instância salienta que, embora não tivesse recebido qualquer resposta dos organismos competentes, o recorrido podia tê-los

interpelado judicialmente para exigir que cumprissem a sua obrigação de emitir uma autorização.

- 6 A recorrente interpôs recurso deste acórdão do Tribunalul Iași (Tribunal Regional de Iași) para o órgão jurisdicional de reenvio, a Curtea de Apel Iași (Tribunal de Recurso de Iași, Roménia).
- 7 A pedido do órgão jurisdicional de reenvio, a Inspectoratul Teritorial de Muncă Iași (Inspeção Territorial do Trabalho de Iași) comunicou que a entidade patronal, o hospital, não tinha apresentado os documentos necessários no prazo de 90 dias e que, por conseguinte, a Inspectoratul Teritorial de Muncă Iași não tinha emitido uma nova autorização para a classificação dos locais de trabalho indicados pelo recorrido [na categoria de] condições especiais. Além disso, a referida Inspeção recorda que, com a da Decisão do Governo n.º 246/2007, só é possível obter a prorrogação das autorizações existentes antes da data de adoção do ato legislativo, e não a emissão de novas autorizações.

#### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 8 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a decisão sobre o recurso interposto do acórdão que declarou a improcedência da ação depende exclusivamente da determinação do sentido e do alcance do poder discricionário do Estado no processo de transposição do disposto no artigo 11.º, n.º 6, em conjugação com o artigo 9.º da Diretiva 89/391.
- 9 A classificação de uma atividade [na categoria de] condições de trabalho especiais é efetuada em função dos fatores de risco de doença profissional e pressupõe a existência de agentes/fatores nocivos que afetam diretamente a saúde dos trabalhadores a médio ou longo prazo.
- 10 Para compensar estes efeitos, aos trabalhadores que exercem a sua atividade nestas condições é reconhecido o direito a um período de descanso suplementar e os mesmos beneficiam de um período contributivo reduzido para a sua pensão de reforma. Por outro lado, para a entidade patronal, a classificação da atividade [na categoria de] condições de trabalho especiais implicava um encargo fiscal adicional, mais precisamente taxas mais elevadas de contribuições para a segurança social dos trabalhadores que exercem a sua atividade em condições de trabalho especiais.
- 11 A classificação das condições de trabalho é da responsabilidade da entidade patronal, que decide em conjunto com as organizações sindicais representativas dos trabalhadores ou, consoante o caso, com os representantes dos trabalhadores, no âmbito de um procedimento administrativo de avaliação técnica dos riscos para a saúde e a segurança, com base numa autorização emitida pela Inspeção do Trabalho. As entidades patronais que não tivessem recebido uma autorização de classificação como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições

especiais podiam apresentar uma reclamação no prazo de 15 dias a contar da data da comunicação à Inspeção do Trabalho, que tinha de decidir no prazo de 30 dias.

- 12 Além disso, a Decisão do Governo n.º 246/2007 estabeleceu apenas a possibilidade de renovar as autorizações de classificação, reconhecida apenas às entidades patronais que tinham autorizações válidas de classificação como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições especiais e que não tinham procedido, com as medidas adotadas até essa data, à conformação das condições de trabalho. Depois de 9 de março de 2007, data de entrada em vigor da Decisão do Governo n.º 246/2007, deixou de ser possível emitir autorizações para a classificação como locais de trabalho [que expõem os trabalhadores a] condições especiais, mas apenas renovar progressivamente as autorizações já emitidas.
- 13 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que, embora a norma interna que transpõe o artigo 11.º, n.º 6, da Diretiva 89/391, a saber, o artigo 18.º, n.º 7, da Lei n.º 319/2006, preveja expressamente o direito de o trabalhador recorrer a qualquer autoridade competente para verificar se as medidas adotadas e os meios utilizados pela entidade patronal não são suficientes para garantir a segurança e a saúde no local de trabalho, esta norma não foi reproduzida no direito derivado relativo à avaliação dos riscos profissionais a médio ou a longo prazo para os trabalhadores. Por conseguinte, no direito interno, nem os trabalhadores nem os representantes sindicais dispõem de qualquer meio processual para requerer a verificação ou o exame do local de trabalho no que diz respeito à existência e à intensidade dos agentes/fatores nocivos, nem para reclamar a proteção jurídica adicional relativa à classificação como local de trabalho [que expõe os trabalhadores a] condições de trabalho especiais. As disposições normativas concedem apenas a possibilidade à entidade patronal que não obteve a renovação da autorização de classificação como local de trabalho [que expõe os trabalhadores a] condições especiais, de impugnar a recusa da autoridade pública junto da Inspeção do Trabalho ou diretamente no tribunal competente.
- 14 Esta interpretação da legislação nacional é vinculativa por força da Decisão n.º 12/2016, na sequência de um recurso de cassação que visa a unificação da jurisprudência da Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça), que declarou o seguinte: «Se da fase de emissão da autorização não resultou a emissão de uma autorização renovável, também não se encontram reunidas as condições previstas na Decisão do Governo n.º 246/2007 [...] e na Decisão do Governo n.º 1014/2015 para o início do procedimento de reavaliação do local de trabalho, tendo em conta a indicação expressa de que o procedimento de reavaliação apenas se aplica aos estabelecimentos que possuam uma autorização de classificação. Consequentemente, extravasa a competência do tribunal comum pronunciar-se sobre a classificação/reavaliação do local de trabalho, uma vez que o legislador não instituiu, nesta situação, um instrumento de direito comum que autorize o tribunal a assumir as competências do órgão administrativo do respetivo procedimento (no que respeita à avaliação técnico-científica e médica e à autorização do local de trabalho como classificável [na categoria de] condições de trabalho especiais).»

- 15 A Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional, Roménia) confirmou esta interpretação ao considerar que as disposições do artigo 20.º, n.ºs 2 e 3, da Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale (Lei n.º 19/2000 relativa ao Sistema Público de Pensões e outros Direitos em Matéria de Segurança Social), do artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, do artigo 2.º, n.º 2, da Legea n.º 226/2006 privind încadrarea unor locuri de muncă în condiții speciale (Lei n.º 226/2006 relativa à Classificação dos Locais de Trabalho como Locais de Trabalho [que expõem os trabalhadores a] Condições Especiais) e do artigo 30.º, n.º 1, alínea e), da Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitarul de pensii publice (Lei n.º 263/2010 relativa ao Sistema Unitário de Pensões Públicas), na interpretação da Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça) - Secção competente para julgar o recurso de cassação dirigido à unificação da jurisprudência com a Decisão n.º 12, de 23 de maio de 2016, não eram inconstitucionais.
- 16 Embora a aplicação da legislação nacional na interpretação vinculativa da Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça) não suscite qualquer controvérsia na jurisprudência interna, o órgão jurisdicional de reenvio, enquanto tribunal de última instância no presente processo, tem, no entanto, dúvidas quanto à conformidade da prática nacional com as disposições imperativas aplicáveis a nível da União Europeia. A este respeito, os prazos curtos para a avaliação inicial dos locais de trabalho para efeitos de classificação [nas categorias de] condições de trabalho, combinados com a instituição exclusiva de um procedimento de renovação da autorização e a interpretação restritiva adotada pela Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Superior de Cassação e Justiça), confirmada pelo acórdão da Curtea Constituțională (Tribunal Constitucional), conduziram, na prática, à inexistência de qualquer possibilidade de os trabalhadores recorrerem para obterem os benefícios legais decorrentes do reconhecimento de condições de trabalho especiais.
- 17 No que diz respeito ao artigo 12.º da Lei n.º 319/2006, que transpôs as disposições do artigo 9.º da Diretiva 89/391, o órgão jurisdicional de reenvio observa que as obrigações das entidades patronais relativas aos riscos para a segurança e a saúde no local de trabalho não estavam relacionadas com a obrigação de classificação fiel e exata das condições de trabalho a nível da empresa e que nenhum ato legislativo derivado posterior definiu os efeitos da violação das obrigações de avaliação e de controlo dos riscos profissionais pelas empresas nas quais existem riscos graves para a saúde dos trabalhadores.
- 18 No Acórdão Podilă e o. (C-133/17 e C-134/17), respeitante a dois litígios relativos à classificação dos locais de trabalho para efeitos de determinação das pensões por velhice, o Tribunal de Justiça da União Europeia declarou que o artigo 114.º, n.º 3, do Tratado CE e os artigos 151.º e 153.º TFUE, bem como as disposições da Diretiva 89/391, devem ser interpretados no sentido de que não se aplicam a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê prazos curtos e procedimentos que não permitem aos órgãos jurisdicionais nacionais reexaminar ou determinar a classificação das atividades exercidas pelos

trabalhadores em diferentes grupos de risco, com base na qual são calculadas as pensões de reforma desses trabalhadores. Todavia, o processo em apreço não diz respeito à determinação dos direitos à pensão, mas ao reconhecimento dos riscos profissionais específicos decorrentes de condições de trabalho especiais no âmbito da atividade exercida pela recorrente e o acesso desta ao tribunal em conformidade com a legislação e a prática nacionais não parece ser possível nem em relação ao período de tempo já decorrido nem em relação ao futuro.

- 19 No que respeita à segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 11.º, n.º 6, da Diretiva 89/319 tem um efeito vertical, mais precisamente, se a norma tem caráter incondicional, completo e preciso, suscetível de se aplicar diretamente à relação jurídica em causa. O princípio da interpretação conforme não permite a aplicação da legislação relativa à classificação [nas categorias de] condições de trabalho no sentido pretendido pela recorrente, tendo em conta o caráter extremamente restritivo da legislação. Por outro lado, não foi identificada nenhuma fonte nacional de direito que permita alcançar o resultado exigido pelo texto da diretiva.
- 20 Mesmo admitindo que a norma do artigo 11.º, n.º 6, da Diretiva 89/391 satisfaz os critérios jurisprudenciais para a qualificação do efeito direto vertical, tal não parece ser suficiente para o reconhecimento de um recurso efetivo perante um órgão jurisdicional se a aplicabilidade do disposto no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, conjugado com o artigo 31.º, n.º 1, da própria Carta, que consagra o direito do trabalhador a condições de trabalho saudáveis, seguras e dignas. Por conseguinte, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o direito à ação perante um tribunal imparcial pressupõe, como resulta do artigo 47.º, n.º 1, da Carta, que a pessoa que o invoca faça uso dos direitos ou liberdades garantidos pelo direito da União.