ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

15 de Novembro de 2001 *

No processo C-49/00,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por E. Traversa e N. Yerrell, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que:

— ao não ter previsto que a entidade patronal deve avaliar todos os riscos para a saúde e segurança existentes no local de trabalho;

* Língua do processo: italiano.

— ao ter permitido à entidade patronal decidir se deve ou não recorrer a serviços externos de protecção e de prevenção quando as capacidades internas sejam insuficientes, e

— ao não ter definido as capacidades e aptidões que devem possuir os responsáveis pelas actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais para a saúde e segurança dos trabalhadores,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 6.°, n.° 3, alínea a), e 7.°, n.os 3, 5 e 8, da Directiva 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 (JO L 183, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: S. von Bahr (relator), presidente da Quarta Secção, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, D. A. O. Edward, A. La Pergola, L. Sevón e M. Wathelet, juízes,

advogada-geral: C. Stix-Hackl,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões da advogada-geral apresentadas na audiência de 31 de Maio de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entregue na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Fevereiro de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 226.° CE, uma acção que tem por objecto obter a declaração de que:

— ao não ter previsto que a entidade patronal deve avaliar todos os riscos para a saúde e segurança existentes no local de trabalho;

— ao ter permitido à entidade patronal decidir se deve ou não recorrer a serviços externos de protecção e de prevenção quando as capacidades internas sejam insuficientes, e

— ao não ter definido as capacidades e aptidões que devem possuir os responsáveis pelas actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais para a saúde e segurança dos trabalhadores,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 6.°, n.° 3, alínea a), e 7.°, n.os 3, 5 e 8, da Directiva 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 (JO L 183, p. 1, a seguir «directiva»).

Regulamentação comunitária

2 O artigo 6.°, n.° 3, alínea a), da directiva obriga a entidade patronal, «de acordo com a natureza das actividades da empresa e/ou do estabelecimento», a «avaliar os riscos para a segurança e a saúde dos trabalhadores, inclusivamente na escolha dos equipamentos de trabalho e das substâncias ou preparados químicos e na concepção dos locais de trabalho».

3 O artigo 7.° da directiva, intitulado «Serviços de protecção e de prevenção», estabelece, nos n.os 1 e 3:

«1. Sem prejuízo das obrigações previstas nos artigos 5.° e 6.°, a entidade patronal designará um ou mais trabalhadores para se ocuparem das actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais na empresa e/ou no estabelecimento.

[...]

3. Se os meios da empresa e/ou do estabelecimento forem insuficientes para organizar estas actividades de protecçãoe/ou de prevenção, a entidade patronal deve recorrer a entidades (pessoas ou serviços) exteriores à empresa e/ou ao estabelecimento.»

4 O artigo 7.°, n.° 5, da directiva estabelece:

«Em todos os casos:

— os trabalhadores designados devem possuir as capacidades necessárias e dispor dos meios requeridos,

— as pessoas ou serviços exteriores consultados devem possuir as aptidões necessárias e dispor dos meios pessoais e profissionais requeridos,

e

— os trabalhadores designados e as pessoas ou serviços exteriores consultados devem ser em número suficiente,

para se encarregarem das actividades de protecção e de prevenção, tendo em conta a dimensão da empresa e/ou do estabelecimento e/ou os riscos a que os trabalhadores estão expostos, bem como a sua repartição no conjunto da empresa e/ou do estabelecimento.»

5 Nos termos do artigo 7.°, n.° 8, primeiro parágrafo, da directiva:

«Os Estados-Membros definirão as capacidades e aptidões necessárias referidas no n.° 5.»

Regulamentação nacional

6 A transposição da directiva para a ordem jurídica italiana processou-se através do Decreto-Lei n.° 626, de 19 de Setembro de 1994 (GURI n.° 265, de 12 de Novembro de 1994, suplemento ordinário n.° 141, p. 5), com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.° 242, de 19 de Março de 1996 (GURI n.° 104, de 6 de Maio de 1996, suplemento ordinário n.° 75, p. 5, a seguir «decreto-lei»).

7 O artigo 4.°, n.° 1, do decreto-lei estabelece:

«Atenta a natureza da actividade da empresa ou do estabelecimento de produção, a entidade patronal avalia, na escolha dos equipamentos de trabalho, das

substâncias ou preparações químicas utilizadas, bem como na disposição dos locais de trabalho, os riscos para a segurança e a saúde dos trabalhadores, incluindo os relativos a grupos de trabalhadores expostos a riscos específicos.»

8 O artigo 8.° do decreto-lei, intitulado «Serviço de prevenção e de protecção», estabelece:

«1. Sem prejuízo do disposto no artigo 10.°, a entidade patronal organiza o serviço de prevenção e de protecção na empresa ou na unidade de produção, ou disso encarrega pessoas ou serviços externos à empresa, em conformidade com as disposições do presente artigo.

2. A entidade patronal designa, no interior da empresa ou da unidade de produção, uma ou várias pessoas que a ela ficam adstritas para cumprir as missões referidas no artigo 9.°, pessoas entre as quais se deve incluir o responsável do serviço que se encontra na posse das aptidões e capacidades adequadas, após consulta prévia do representante para a segurança.

3. Os trabalhadores referidos no n.° 2 devem ser em número suficiente, possuir as capacidades necessárias e dispor dos meios e do tempo adequados para cumprir as missões que lhes são confiadas. Não podem ser prejudicados devido à actividade que exercem para cumprir a sua própria missão.

4. Sem prejuízo do disposto no n.º 2, a entidade patronal pode recorrer a pessoas externas à empresa, que possuam os conhecimentos profissionais necessários para completar a acção de prevenção ou de protecção.

5. Todavia, a organização do serviço de prevenção e de protecção no interior da empresa ou da unidade de produção é obrigatória nos seguintes casos: a) nas empresas industriais a que se refere o artigo 1.º do Decreto n.º 175 do Presidente da República, de 17 de Maio de 1988, na versão actualmente em vigor, que estão sujeitas à obrigação de declaração ou notificação, em conformidade com os artigos 4.º e 6.º do referido decreto; b) nas centrais termoeléctricas; c) nas instalações e laboratórios nucleares; d) nas empresas de fabrico e armazenamento separado de explosivos, pólvora e munições; e) nas empresas industriais com mais de 200 trabalhadores; f) nas indústrias extractivas com mais de 50 trabalhadores; g) nos estabelecimentos hospitalares, tanto públicos como privados.

6. Sem prejuízo do disposto no n.º 5, se as capacidades dos trabalhadores no interior da empresa ou da unidade de produção forem insuficientes, a entidade patronal pode recorrer a pessoas ou serviços externos à empresa, após consulta do representante para a segurança.

7. O serviço externo deve ser adaptado às características da empresa ou da unidade de produção a favor da qual foi chamado a exercer as suas actividades, designadamente no que respeita ao número de operadores.

8. O responsável do serviço externo deve possuir as aptidões e capacidades adequadas.

9. O Ministro do Trabalho e da Previdência Social, por decisão tomada em concertação com os Ministros da Saúde e da Indústria, do Comércio e do Artesanato, ouvida a comissão consultiva permanente, pode estabelecer condições, regras e procedimentos específicos para a certificação dos serviços, bem como o número mínimo dos operadores a que se referem os n.os 3 e 7.

10. Quando recorra a pessoas ou a serviços externos, a entidade patronal não fica, no entanto, liberta da sua responsabilidade na matéria.

11. A entidade patronal comunica à inspecção do trabalho e às unidades sanitárias locais territorialmente competentes o nome do responsável do serviço de prevenção e de protecção interna ou externa à empresa. Esta comunicação é acompanhada de uma declaração que, relativamente à pessoa designada, inclui um certificado sobre: a) as missões desempenhadas em matéria de prevenção e de protecção; b) o período durante o qual as missões foram desempenhadas; c) o currículo profissional.»

Matéria de facto e procedimento pré-contencioso

9 Em conformidade com o disposto no artigo 169.°, primeiro parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 226.°, primeiro parágrafo, CE), a Comissão, depois de ter notificado a República Italiana para apresentar as suas observações, enviou, por ofício de 19 de Outubro de 1998, um parecer fundamentado a este Estado-Membro, convidando-o a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento às suas obrigações resultantes da directiva no prazo de dois meses a contar da notificação desse parecer. Como a República Italiana não respondeu ao parecer, a Comissão intentou a presente acção.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Quanto à primeira acusação

10 Segundo a Comissão, o artigo 6.°, n.° 3, alínea a), da directiva cria a obrigação de a entidade patronal avaliar o conjunto dos riscos para a segurança e a saúde dos trabalhadores no trabalho. Os três tipos de risco referidos nessa disposição mais não eram do que exemplos de riscos específicos que devem ser avaliados. É esta a razão pela qual, na sua primeira acusação, a Comissão sustenta que a disposição italiana de transposição, ou seja, o artigo 4.°, n.° 1, do decreto-lei, que se limita a exigir que a entidade patronal proceda à avaliação desses três tipos específicos de risco, era contrária à directiva.

11 O Governo italiano responde que essa acusação é destituída de fundamento. Antes de mais, os três tipos de risco enumerados na directiva e reproduzidos na regulamentação nacional abrangiam, na verdade, todos as fontes de risco nos locais de trabalho. Em seguida, as outras disposições do decreto-lei, bem como outras disposições nacionais, previam obrigações específicas, a cargo da entidade patronal, de avaliação dos riscos. Por último, o artigo 2087.° do Código Civil impunha à entidade patronal a obrigação de adoptar medidas de protecção da integridade física e da personalidade moral dos trabalhadores, obrigação cujo respeito não podia ser garantido sem uma avaliação prévia dos riscos em causa.

12 A título preliminar, importa observar que resulta tanto do objectivo da directiva, que, de acordo com o seu décimo quinto considerando, se aplica a todos os riscos, como da letra do seu artigo 6.°, n.° 3, alínea a), que a entidade patronal é obrigada a avaliar o conjunto dos riscos para a segurança e a saúde dos trabalhadores.

13 Além disso, importa esclarecer que os riscos profissionais que devem ser avaliados pela entidade patronal não ficam definitivamente determinados, antes evoluindo constantemente em função, designadamente, do desenvolvimento progressivo das condições de trabalho e das investigações científicas em matéria de riscos profissionais.

14 Segue-se que o artigo 4.°, n.° 1, do decreto-lei, que, na verdade, previa a obrigação de a entidade patronal avaliar riscos específicos, mas que limita o alcance dessa obrigação aos três tipos de risco mencionados a título exemplificativo no artigo 6.°, n.° 3, alínea a), da directiva, não pode constituir uma correcta transposição desta disposição.

15 Relativamente ao argumento do Governo italiano segundo o qual outras disposições do decreto-lei, bem como outras disposições nacionais, previam obrigações específicas, a cargo da entidade patronal, de avaliação dos riscos, não pode ser acolhido pois não se pode remediar a não transposição da obrigação geral de avaliar todos os riscos para a segurança e a saúde dos trabalhadores, prevista na directiva, através da adopção de medidas específicas que apenas abrangem alguns dos riscos em causa.

16 No que respeita ao argumento que o Governo italiano retira do artigo 2087.° do Código Civil, basta observar que a obrigação geral de a entidade patronal adoptar medidas de protecção da integridade física e da personalidade moral dos trabalhadores não corresponde à obrigação específica de avaliar todos os riscos para a saúde e a segurança dos trabalhadores para os efeitos prosseguidos pela directiva e no quadro jurídico que esta estabelece.

17 A existência do artigo 2087.° do Código Civil não dispensa, portanto, a República Italiana de transpor correctamente para o seu ordenamento jurídico interno o artigo 6.°, n.° 3, alínea a), da directiva.

18 Nestas circunstâncias, há que acolher a primeira acusação da Comissão, decorrente da violação do artigo 6.°, n.° 3, alínea a), da directiva.

Quanto à segunda acusação

19 Através da sua segunda acusação, a Comissão sustenta que o artigo 8.°, n.° 6, do decreto-lei, que deixa à entidade patronal a opção entre recorrer ou não a serviços externos quando as capacidades dos assalariados da empresa são insuficientes, é manifestamente contrária à norma imperativa contida no artigo 7.°, n.° 3, da directiva.

20 O Governo italiano sustenta que o artigo 8.°, n.° 6, do decreto-lei, conjugado com as outras disposições desse artigo, designadamente com os seus n.^{os} 1 e 5, deve ser interpretado no sentido de que, quando a entidade patronal não dispõe de capacidades suficientes para organizar as actividades de protecção e de prevenção no interior da empresa, é obrigada a contratar pessoal que possua as capacidades adequadas ou a recorrer a pessoas ou a serviços externos a esta.

21 A este propósito, importa recordar que, de acordo com uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a transposição de uma directiva para o direito interno não exige necessariamente uma repetição formal e textual das suas disposições numa disposição legal ou regulamentar expressa e específica e que pode bastar um contexto jurídico geral, desde que este assegure efectivamente a plena aplicação da directiva de um modo suficientemente claro e preciso (v., nomeadamente, acórdãos de 16 de Novembro de 2000, Comissão/Grécia, C-214/98, Colect., p. I-9601, n.° 49, e de 7 de Dezembro de 2000, Comissão/ /França, C-38/99, Colect., p. I-10941, n.° 53)

22 É particularmente importante, para que fique satisfeita a exigência de segurança jurídica, que os particulares beneficiem de uma situação jurídica clara e precisa, que lhes permita conhecer a plenitude dos seus direitos e invocá-los, se for caso disso, perante os órgãos jurisdicionais nacionais (v. acórdão de 19 de Setembro de 1996, Comissão/Grécia, C-236/95, Colect., p. I-4459, n.° 13).

23 A este propósito, importa recordar que o artigo 7.°, n.os 1 e 3, da directiva prevê uma obrigação, que impende sobre a entidade patronal, de organizar um serviço de prevenção e protecção dos riscos profissionais no interior da empresa ou, se as competências no interior desta forem insuficientes, de recorrer a competências externas.

24 Ora, nos termos do artigo 8.°, n.° 6, do decreto-lei, a entidade patronal tem a faculdade, mas não a obrigação, de recorrer a pessoas ou a serviços externos à empresa se as capacidades dos assalariados no interior desta forem insuficientes.

25 Assim, do artigo 8.°, n.° 6, do decreto-lei, considerado isoladamente, não resulta que a entidade patronal seja, em todas as circunstâncias, obrigada a contratar pessoal com as capacidades adequadas ou a recorrer a pessoas ou serviços externos para se ocupar das actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais no interior da empresa em causa.

26 Assim, resta examinar se o artigo 8.°, n.° 6, do decreto-lei, interpretado à luz dos outros números desta disposição, designadamente dos seus n.os 1 e 5, deve, todavia, ser interpretado da forma invocada pelo Governo italiano.

27 Embora o artigo 8.°, n.° 1, do decreto-lei enuncie o princípio segundo o qual a entidade patronal organiza o serviço de protecção e de prevenção no interior da empresa ou disso encarrega pessoas ou serviços que lhe sejam externos, esta disposição remete para os outros números do artigo 8.° para efeitos da aplicação concreta do princípio e não parece querer atribuir ao n.° 6 um sentido diferente do que resulta da sua letra.

28 Assim, do artigo 8.°, n.° 1, do decreto-lei não resulta claramente que o n.° 6 dessa disposição deve ser interpretado no sentido de obrigar, em todas as circunstâncias, a entidade patronal a contratar pessoal com as capacidades necessárias ou a recorrer a pessoas ou serviços externos à empresa quando as competências no seu interior sejam insuficientes.

29 Relativamente ao artigo 8.°, n.° 5, do decreto-lei, também invocado pelo Governo italiano, esta disposição prevê a obrigação de a entidade patronal organizar, em alguns casos taxativamente enumerados, o serviço de prevenção e de protecção no interior da empresa. Embora esta disposição deva ser interpretada no sentido de obrigar a entidade patronal a prever, em todas as circunstâncias, serviços de prevenção e de protecção nos casos que refere, daí não decorre necessariamente que a entidade patronal seja obrigada a organizar esses serviços em todos os outros casos, designadamente os abrangidos pelo artigo 8.°, n.° 6, do decreto-lei.

30 Por outro lado, uma interpretação do artigo 8.°, n.° 6, do decreto-lei à luz das outras disposições desse artigo não conduz a resultado diferente.

31 Nestas circunstâncias, há que concluir que a interpretação do artigo 8.°, n.° 6, do decreto-lei, invocada pelo Governo italiano, segundo a qual a entidade patronal era obrigada, em todas as circunstâncias, a contratar pessoas com as capacidades exigidas ou a recorrer a pessoas ou serviços externos à empresa, não resulta de uma forma suficientemente clara e precisa da letra dessa disposição, nem do seu contexto jurídico.

32 Segue-se que a segunda acusação da Comissão, decorrente da violação do artigo 7.°, n.° 3, da directiva, deve ser acolhida.

Quanto à terceira acusação

33 Através da sua terceira acusação, a Comissão sustenta que, ao não prever uma regulamentação clara e circunstanciada no que respeita às competências que se exige que os responsáveis das actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais no interior da empresa possuam, a República Italiana violou o artigo 7.°, n.^{os} 5 e 8, da directiva.

34 O Governo italiano alega ter confiado à entidade patronal a responsabilidade de determinar os critérios que permitam apreciar a existência efectiva das capacidades e das aptidões necessárias para exercer as referidas actividades. Por outro lado, o artigo 8.°, n.° 9, do decreto-lei previa a possibilidade de o ministro da tutela fixar regras para a certificação dos serviços de protecção e de prevenção dos riscos profissionais. Além disso, o artigo 8.°, n.° 11, do decreto-lei previa a obrigação de a entidade patronal transmitir às autoridades nacionais competentes informações relativas às pessoas responsáveis pelos referidos serviços.

35 A este propósito, importa observar que, nos termos do artigo 7.°, n.° 8, da directiva, incumbe aos Estados-Membros definir as capacidades e aptidões

necessárias que as pessoas ou serviços, referidos no n.º 5 da referida disposição, que se ocupam das actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais nas empresas devem possuir.

36 O cumprimento desta obrigação implica que os Estados-Membros adoptem medidas legislativas ou regulamentares que estejam em conformidade com as exigências da directiva e que sejam levadas ao conhecimento das empresas interessadas através de meios adequados, a fim de que estas possam conhecer as suas obrigações na matéria e as autoridades nacionais competentes verificar se essas medidas são respeitadas.

37 A solução acolhida pela República Italiana, que consiste em confiar à entidade patronal a responsabilidade de determinar as capacidades e as aptidões necessárias para o exercício das actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais, não satisfaz, manifestamente, as exigências do artigo 7.º, n.os 5 e 8, da directiva.

38 Quanto ao artigo 8.º, n.º 9, do decreto-lei, que prevê a possibilidade de as autoridades nacionais instituírem medidas em sede de protecção e de prevenção dos riscos profissionais, importa observar que se trata de uma disposição facultativa e que o Governo italiano não apresentou qualquer elemento susceptível de demonstrar que as autoridades nacionais fizeram uso dessa possibilidade.

39 Por último, relativamente ao artigo 8.º, n.º 11, do decreto-lei, basta sublinhar que esta disposição não tem por objecto o estabelecimento de regras no que respeita às capacidades e aptidões das pessoas responsáveis pelos serviços de protecção e de prevenção dos riscos profissionais, antes se referindo à transmissão, pela entidade patronal, às autoridades nacionais competentes das informações relativas a essas pessoas.

40 Segue-se que a terceira acusação da Comissão, decorrente da violação do artigo 7.°, n.os 5 e 8, da directiva, também deve ser acolhida.

41 Atento o conjunto das considerações que precedem, há que declarar que:

— ao não ter previsto que a entidade patronal deve avaliar todos os riscos para a saúde e segurança existentes no local de trabalho;

— ao ter permitido à entidade patronal decidir se deve ou não recorrer a serviços externos de protecção e de prevenção quando as capacidades internas sejam insuficientes, e

— ao não ter definido as capacidades e aptidões que devem possuir os responsáveis pelas actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais para a saúde e segurança dos trabalhadores,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 6.°, n.° 3, alínea a), e 7.°, n.os 3, 5 e 8, da directiva.

Quanto às despesas

42 Por força do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) — Ao não ter previsto que a entidade patronal deve avaliar todos os riscos para a saúde e segurança existentes no local de trabalho;

— ao ter permitido à entidade patronal decidir se deve ou não recorrer a serviços externos de protecção e de prevenção quando as capacidades internas sejam insuficientes, e

— ao não ter definido as capacidades e aptidões que devem possuir os responsáveis pelas actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais para a saúde e segurança dos trabalhadores,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 6.°, n.° 3, alínea a), e 7.°, n.os 3, 5 e 8, da Directiva 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.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.

von Bahr Edward La Pergola

Sevón Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Novembro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

P. Jann