

APOIO À CONFORMIDADE EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO: O PAPEL DA INSPEÇÃO DO TRABALHO EM PORTUGAL

Introdução

Garantir a conformidade com a regulamentação em matéria de segurança e saúde no trabalho (SST) e melhorar as condições de trabalho constitui um objetivo alinhado com os princípios da Diretiva Europeia 89/391, de 12 de junho de 1989¹, e com a Agenda do Trabalho Digno,² sendo igualmente um Objetivo de Desenvolvimento Sustentável.³ Em Portugal, o organismo público responsável pela inspeção do trabalho é a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT). O Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) é a entidade reguladora central para a SST no país, sendo que, nas questões relacionadas com a saúde, o Ministério da Saúde é consultado pelo MTSSS e desempenha um papel partilhado nas atividades desenvolvidas pela ACT.

A investigação científica tem destacado o papel fundamental que a inspeção do trabalho e os serviços de promoção da SST podem desempenhar na conformidade em matéria de SST (Walters et al., 2021). A presente nota informativa resulta de um estudo realizado em Portugal, com o objetivo de aprofundar o conhecimento sobre este tema, incluindo a realização de entrevistas com especialistas, nomeadamente inspetores do trabalho. Aborda os desafios e obstáculos com que estes profissionais se deparam no cumprimento das suas funções, bem como as iniciativas desenvolvidas no país e as recomendações para o futuro.

Especificamente, o documento destaca as práticas adotadas pela ACT em relação:

- 1) à realização de visitas de inspeção em pares;
- 2) à inspeção conjunta, com cooperação entre a ACT e outras autoridades públicas e organizações do setor privado;
- 3) à utilização de novas ferramentas tecnológicas para melhorar a conformidade em matéria de SST; e
- 4) às especificidades das micro, pequenas e médias empresas.

Desafios relacionados com a atividade dos inspetores do trabalho

Além do quadro jurídico para a promoção da segurança e saúde no trabalho (Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro⁴), existe um vasto conjunto de instrumentos jurídicos que estabelecem regulamentos e especificações setoriais (como é o caso, por exemplo, da construção civil), aplicáveis a atividades de risco elevado (como o trabalho em altura ou em espaços confinados) ou a riscos específicos (como os riscos químicos, incluindo regulamentos relativos a substâncias como o amianto). Os inspetores do trabalho que participaram na - recolha de dados qualitativos deste estudo salientaram de forma recorrente este quadro jurídico fragmentado, cuja abrangência dificulta o seu domínio integral, sobretudo considerando que as atividades inspetivas seguem um modelo generalista.

¹ Consultar: <http://data.europa.eu/eli/dir/1989/391/oj>

² Consultar, por exemplo: <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2023/07/12900/0000600029.pdf>

³ A saber, o objetivo 8 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. Mais informações disponíveis em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>

⁴ Mais informações disponíveis em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/102-2009-490009>

A formação dos inspetores do trabalho foi identificada como um fator determinante para o desempenho da atividade inspetiva, distinguindo-se claramente entre formação inicial,⁵ que tem lugar durante as fases iniciais da - carreira, e a formação contínua. Os inspetores consideram que a formação inicial é abrangente e adequada às exigências da função. Contudo, apesar do investimento realizado pela ACT(ou seja, 8114 horas de formação em 2023), a formação contínua não é considerada suficientemente imersiva. Continua a ser necessária formação que se centre na forma como os inspetores devem agir em situações críticas (como assédio ou violência contra inspetores) e na adaptação a novas formas de trabalho. Os inspetores referiram a necessidade de atualizações regulares sobre as alterações jurídicas ao Código do Trabalho (e à legislação fragmentada supramencionada) bem como, de -formação mais orientada para a prática, em contexto de inspeção no terreno. Por exemplo, os inspetores assinalaram desafios ocorridos durante visitas inspetivas que visavam o trabalho realizado em plataformas, considerando que o seu protocolo não era adequado à nova situação que enfrentavam no terreno. Os inspetores reconheceram que teria sido benéfica uma -preparação mais específica para estas operações, dado que a abordagem padrão exigiu vários ajustamentos.

A questão dos recursos limitados é frequentemente mencionada como um fator crítico em qualquer serviço público e não foi exceção no presente estudo. Verificou-se consenso entre os inspetores do trabalho entrevistados de que é necessário um investimento adicional em recursos relacionados com a promoção da SST, particularmente através da formação de inspetores do trabalho e do aumento do número de técnicos na área da promoção da SST na ACT. Os participantes consideraram que o atual número de técnicos na área da promoção da SST é insuficiente para satisfazer a procura e que esta carreira é menos valorizada e apelativa em comparação com os inspetores do trabalho. Acresce que estes técnicos na área da promoção da SST da ACT, existem apenas em alguns serviços desconcentrados, o que resulta numa cobertura inconsistente e limitada em diferentes áreas geográficas.

Em contrapartida, é essencial salientar a dispersão do tecido empresarial em Portugal, o que torna as atividades de inspeção mais exigentes. A população ativa registou um crescimento notável nos últimos anos, atingindo um total de 4,8 milhões⁶ de trabalhadores em 2023. Este aumento enfatiza a necessidade de monitorizar a proporção de inspetores para manter a eficácia das atividades de inspeção.

Seguindo essa perspetiva, a tecnologia pode assumir um papel fundamental na gestão eficiente dos recursos humanos disponíveis. No caso específico da ACT, destacam-se dois aspetos:

- i) a necessidade de coordenação entre os vários sistemas operacionais utilizados pelos inspetores, que poderá ajudar a poupar tempo ao facilitar o acesso às informações sobre os processos, eliminando assim a necessidade de mudar frequentemente entre sistemas durante o processo de preenchimento de formulários; e
- ii) a necessidade de um sistema integrado que permita a interoperabilidade de dados entre diferentes organismos públicos para uma ação baseada em evidências e, em muitos casos, dispensando a recolha presencial de evidências pelos inspetores do trabalho (por exemplo, a verificação do limite dos contratos a termo certo, através da simples verificação cruzada dos dados declarados pelas entidades empregadoras à Segurança Social).

Práticas e iniciativas atuais

A inspeção do trabalho realizada no âmbito da missão da ACT assenta num modelo de inspeção generalista em que, além da SST, a ação dos inspetores também abrange igualmente o domínio das relações laborais. Existem 448 inspetores do trabalho⁷ no ativo, em Portugal continental, tendo aumentado de 303 em 2018 (ACT, 2023), com um rácio de 10,5 inspetores por 100 000 trabalhadores, de acordo com o Barómetro de SST (EU-OSHA, 2024).

⁵ O estágio de acesso à carreira de inspetor do trabalho compreende as seguintes fases: i) uma fase teórica, que visa proporcionar os conhecimentos, as competências e os comportamentos adequados ao desempenho das respetivas funções e que tem uma duração estimada de quatro meses; ii) uma fase prática, que visa contribuir para a concretização de conhecimentos, competências e comportamentos adquiridos na fase teórica e que tem uma duração estimada de oito meses.

⁶ Consultar: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0011439&xlang=pt&contexto=bd&selTab=tab2

⁷ Dados de 31 de agosto de 2024.

Visitas de inspeção realizadas em pares

Em Portugal continental, as visitas inspetivas são realizadas por equipas de dois inspetores - (ACT, 2019). No entanto, cada processo inspetivo tem apenas um inspetor como titular do processo, tanto nas inspeções reativas como nas proativas. Enquanto o titular do processo é responsável pela forma como a visita é conduzida (ou seja, preparar a visita e, em seguida, inserir esses dados nas plataformas da ACT — SINAI e S360⁸), o segundo inspetor do trabalho auxilia no processo de ouvir os trabalhadores e consultar a documentação. Os pares de inspetores são constituídos de forma rotativa no âmbito das equipas alargadas a que pertencem. Esta é uma prática tradicional no país, descrita como um exemplo de boa prática pela ACT e pelos inspetores do trabalho.

Esta forma de organização do trabalho é:

- uma medida de prevenção em matéria de segurança e saúde para os inspetores do trabalho, reforçando a sua proteção em situações potencialmente violentas;
- uma medida de salvaguarda jurídica, uma vez que permite a presença de uma segunda testemunha da situação identificada pelo inspetor do trabalho responsável pelo processo;
- uma ação de formação técnica, uma vez que os pares têm diferentes formações académicas e níveis de experiência, bem como uma forma de «compensar» a abordagem generalista quando um dos elementos tem formação especializada num domínio ou setor de trabalho específico; e
- uma forma de garantir o anonimato do reclamante/denunciante em inspeções reativas, já que um dos inspetores pode concentrar-se em reunir provas sobre o trabalhador ou a questão relacionada com a reclamação/denúncia, enquanto o outro pode recolher outros tipos de informações, dissimulando o motivo específico da visita.

Embora não existam indicadores estatísticos que comprovem o impacto desta forma de organização do trabalho, existe um consenso entre os inspetores do trabalho de que se trata de uma boa prática de inspeção do trabalho. No entanto, é essencial haver reconhecimento formal para dar visibilidade ao tempo com que os inspetores que não são titulares do processo contribuem para as visitas e os seus resultados positivos.

Inspeções conjuntas da ACT e outras autoridades públicas e organizações do setor privado

Os inspetores do trabalho intervêm frequentemente em situações que exigem a cooperação com outras instituições e atores a nível nacional e local (por exemplo, parceiros sociais, especificamente associações patronais e sindicatos setoriais). Por exemplo, quando se trata de trabalho não declarado, a intervenção da ACT envolve esforços coordenados entre diferentes entidades — dentro de grupos de cooperação, numa base de geometria variável — que podem ter um impacto direto ou indireto nas condições de trabalho.

Estes grupos podem mobilizar várias instituições, dependendo do problema específico e da intervenção necessária. A forma mais comum de cooperação com outras instituições é a cooperação a nível de organismos públicos, totalizando 1389 ações até setembro de 2024.⁹ Neste tipo de cooperação, diferentes instituições públicas cooperam em ações no terreno a nível local. Estes grupos são designados Grupos Interinstitucionais Operacionais (GIO). Apesar das possíveis discrepâncias que possam existir no que diz respeito às práticas específicas dos grupos distribuídos por várias localizações geográficas, estes têm o seguinte potencial:

- Estabelecimento de relações de colaboração com outras organizações e envolvimento direto com as partes interessadas para construir confiança.
- Capacidade de resposta integrada e adaptável, permitindo ajustar a estrutura do grupo às circunstâncias específicas em consideração, abordando assim eficazmente a complexidade da situação.

⁸ SINAI corresponde ao Sistema de Informação Nacional da Atividade Inspetiva.

S360 é uma plataforma de gestão das relações com os cidadãos para os pedidos apresentados à ACT.

⁹ Total das ações realizadas até 16 de setembro de 2024.

- Redução do tempo de resposta através de protocolos de ação consolidados e um histórico de esforços colaborativos. Isto inclui definir claramente quem deve intervir, a ordem de intervenção, as responsabilidades de cada parte e a pessoa de contacto em cada instituição.

Melhorar a conformidade em matéria de SST através de novas ferramentas tecnológicas

Para reforçar o trabalho da Inspeção do Trabalho em Portugal, procurou-se modernizar os recursos através do desenvolvimento de novas ferramentas tecnológicas. Entre estes contam-se o desenvolvimento, por parte da ACT, de simuladores digitais, de um *chatbot* (ACTia) e de uma aplicação móvel.

Os simuladores digitais são ferramentas que permitem a inserção de dados relativos a uma situação concreta, para que os utilizadores possam aceder, rápida e facilmente, a informações sobre relações laborais e condições de trabalho, tais como direito a férias, licença parental ou por doença, entre outros. Estas ferramentas têm-se revelado eficazes para garantir aos trabalhadores e às empresas o acesso a informações específicas, tendo sido sujeitas a ajustes e correções desde a sua implementação (por exemplo, alterações ao Código do Trabalho, questões técnicas). Além disso, a ACT lançou recentemente um novo sítio *Web* destinado a simplificar o acesso a esses diversos serviços e aos formulários de solicitação.

A disponibilidade de simuladores e *chatbots* permite que trabalhadores e entidades empregadoras acessem rápida e diretamente a informações técnicas. Após o lançamento do novo portal da ACT, incluindo o novo sítio *Web* e a nova aplicação, o sítio *Web* recebeu 16 milhões de visitas até 16 de setembro de 2024, os simuladores digitais tiveram mais de 11 milhões de visitas durante 2023 e 2024 e o *chatbot* registou mais de 200 000 interações. O simulador mais utilizado foi o «Simulador de compensação por cessação de contrato de trabalho», que permite calcular os montantes estipulados por lei para situações de cessação do contrato de trabalho, incluindo compensações, quando aplicável, e eventuais montantes relacionados com férias e subsídios de férias e de Natal. Embora a maioria dos simuladores disponíveis diga respeito às relações laborais, dois deles são específicos para a SST (nomeadamente nas áreas do amianto e da identificação das modalidades de organização de serviços de SST aplicáveis).

No que diz respeito aos impactos no trabalho dos inspetores, estas ferramentas podem facilitar a interação dos utilizadores - com os inspetores do trabalho quando recorrem ao serviço de informação da ACT (por exemplo, os inspetores referem que os trabalhadores chegam frequentemente ao serviço com os resultados dos simuladores que utilizaram). A sua implementação permite que a tecnologia seja utilizada como uma ferramenta para promover condições de trabalho dignas e que os inspetores do trabalho se concentrem em situações que podem exigir uma análise mais profunda e especializada. Apesar destes benefícios percebidos, não foram recolhidos mais dados sobre a sua eficácia.

Conformidade em matéria de SST no trabalho em micro, pequenas e médias empresas

De acordo com o Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do MTSSS, em 2022, as PME constituíam 99,6 % do tecido empresarial português — das quais 81 % eram microempresas — empregando 68,8 % da mão de obra (GEP, 2023). As PME são tradicionalmente mais difíceis de alcançar para fazer cumprir a conformidade em matéria de SST (OIT, 2021).

Para garantir que as PME cumpram os requisitos de SST, os inspetores do trabalho tendem a adotar abordagens mais pedagógicas e menos punitivas, sempre que possível (tendo em conta o tipo de infração e o histórico da empresa). Também podem considerar ações apropriadas dentro do quadro jurídico para penalidades aplicadas às empresas.

Além disso, estão disponíveis em português várias ferramentas para diagnóstico e gestão de avaliação dos riscos, conhecidas como ferramentas interativas de avaliação dos riscos em linha (OiRA).¹⁰ Dirigidas a diferentes setores de atividade económica, estas ferramentas permitem o acesso e a utilização fáceis por parte de trabalhadores e entidades empregadoras. Para apoiar a sua utilização, a ACT desenvolveu várias ações de promoção para as PME, incluindo exemplificações. As ferramentas OiRA totalizaram 3308 utilizações no portal ACT em 2023 e 2349 até 16 de setembro de 2024.

¹⁰ Consultar: https://oira.osha.europa.eu/pt/oira-tools?text=&field_country%5b35%5d=35&sort=alphabetically

Embora o seu acesso e utilização estejam demonstrados, as micro e PME continuam a necessitar de acompanhamento e apoio regulares, o que pode limitar a eficácia destas soluções a longo prazo.

Orientações políticas

Com base na perspetiva dos inspetores do trabalho, foi apresentada uma série de orientações políticas para implementação a curto e médio prazo:

- Compilar todos os regulamentos e regimes específicos de SST existentes relativos aos diferentes setores de atividade num único quadro jurídico. Tal deve ser seguido de uma revisão dos regulamentos para abordar as preocupações atuais e transversais em matéria de SST (por exemplo, as novas formas de organização do trabalho).
- Investimento na formação contínua dos inspetores do trabalho, reforço das competências e dos conhecimentos para melhorar a conformidade em matéria de SST e intervenção em cenários de trabalho reconfigurados pela dupla transição (ou seja, a transição ecológica e digital).
- Aumentar o número de técnicos na área da promoção em SST, além dos inspetores, no seio da ACT.
- Integrar os dois sistemas internos da ACT utilizados pelos inspetores do trabalho (SINAI e S360) num único sistema unificado.
- Conceber sistemas de informação integrados entre a ACT e outros organismos públicos para assegurar a interoperabilidade dos dados, por exemplo, com a Segurança Social, o GEP e a Direção-Geral da Saúde.
- Integrar o conhecimento baseado na experiência dos inspetores do trabalho no desenvolvimento de protocolos de intervenção, especialmente em novos contextos de trabalho (por exemplo, trabalho em plataformas, para o qual é necessário criar ou adaptar protocolos de inspeção).
- Seguir a prática de realizar visitas de inspeção em pares, reconhecendo formalmente o papel do inspetor que não tem o estatuto de «titular do processo».
- Definir novos indicadores para avaliar os impactos das práticas dos inspetores do trabalho, para além dos indicadores atualmente utilizados (por exemplo, o número de infrações em matéria de SST) ou detalhá-los mais (por exemplo, número de visitas realizadas ao mesmo local, quer: i) para garantir que as medidas determinadas foram efetivamente implementadas; quer ii) para recolher provas durante períodos prolongados, especialmente em casos que envolvam queixas de «assédio moral»), tendo também em conta as alterações que ocorrem em consequência disso.

Referências

ACT — Autoridade para as Condições do Trabalho (2019). *Referencial da atividade inspetiva*. ACT: Direção de Serviços de Apoio à Atividade Inspetiva.

ACT — Autoridade para as Condições do Trabalho (2023). *Atividade de inspeção do trabalho: Relatório 2022*. Disponível em: https://portal.act.gov.pt/Planeamentoegestao/Relatorio_AI_2022.pdf

EU-OSHA — Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, *Improving compliance with occupational safety and health regulations: an overarching review*, 2021. Disponível em: https://osha.europa.eu/sites/default/files/Improving_compliance_OSH_regulations_lit%20review.pdf

EU-OSHA — Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, *OSH Barometer 2024*. Disponível em: <https://visualisation.osha.europa.eu/osh-barometer/osh-infrastructure/enforcement-capacity/inspector-activities/labour-inspectors>

- GEP — Gabinete de Estratégia e Planeamento. (2023). Quadros de Pessoal. Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Disponível em: <https://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/10928/qp2022pub.pdf/9907641c-9c42-4a19-a14d-8decc807a207>
- OIT — Organização Internacional do Trabalho. (2020). *A study on labour inspectors' careers*. Disponível em: <https://www.ilo.org/media/401571/download>
- OIT — Organização Internacional do Trabalho. (2021). *Extending social security to workers in micro and small enterprises: Lessons from international experience: ILO brief*. ILO Social Protection Department e ILO Enterprises Department. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=16986>

Autores:

Liliana Cunha e Sarah Maggioli, Centro de Psicologia da Universidade do Porto (CPUP); Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto (FPCEUP), Portugal.

Sara Ramos, Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e o Território (DINÂMIA'CET); Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE), Portugal.

Gestão do projeto:

Dietmar Elsler, Ioannis Anyfantis, Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA).

A presente nota informativa foi encomendada pela Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA). O seu conteúdo, incluindo quaisquer opiniões e conclusões expressas, é da responsabilidade exclusiva dos seus autores e não reflete necessariamente os pontos de vista da EU-OSHA.

Nem a Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho nem qualquer pessoa que aja em nome da Agência assumem responsabilidade por eventuais utilizações da informação que se segue.

© Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, 2026 Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

A utilização ou reprodução de fotografias ou de outros materiais não protegidos por direitos de autor da Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho deve ser autorizada diretamente pelos titulares dos direitos de autor.