

APOIAR A CONFORMIDADE EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO: O PAPEL DOS SERVIÇOS DE SST EM PORTUGAL

Introdução

Em Portugal, os empregadores têm a obrigação legal de respeitar e aplicar os princípios gerais em matéria de segurança e saúde no trabalho (de acordo com o Código do Trabalho¹, Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, artigos 281.º a 284.º), o que inclui proteger a saúde dos trabalhadores e garantir a sua segurança em todos os aspetos relacionados com a sua atividade profissional. O empregador é responsável por informar os trabalhadores sobre as medidas de proteção da segurança e saúde, bem como assegurar a disponibilização de formação adequada à prevenção dos riscos associados às atividades de trabalho. Todavia, a predominância de microempresas, empresas familiares e pequenas e médias empresas (PME) em Portugal constitui um desafio à aplicação da principal regulamentação em vigor (nomeadamente, a Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro²), uma vez que a contratação de serviços externos de - segurança e saúde no trabalho (SST) se tornou a modalidade mais comum de organização dos serviços de SST no país. Este tipo de serviço apresenta várias limitações, designadamente:

- a separação entre os serviços de segurança e saúde, resultando numa falta de coordenação entre esses domínios,
- a existência de vários prestadores de serviços de SST na mesma empresa,
- a variabilidade na qualidade dos serviços prestados, e
- a escassez de médicos do trabalho e técnicos de segurança no local de trabalho.

Os serviços externos assumem frequentemente a prestação de um «serviço pontual», sendo a seleção das empresas prestadoras de serviços de- SST , frequentemente motivada por considerações de custos, centrando-se principalmente na obtenção da opção mais económica, sem uma avaliação adequada da qualidade, da continuidade ou dos impactos futuros (incluindo custos futuros) desses serviços (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social — MTSSS, 2024).

A presente nota informativa descreve o papel e o funcionamento dos serviços externos e internos (de natureza pública e privada), no sistema português de SST. Analisa igualmente os desafios que os intervenientes nestes serviços enfrentam no cumprimento do seu papel e as iniciativas e recomendações que podem contribuir para superar estas limitações.

Contexto

É possível classificar a organização dos serviços de SST em Portugal em três modalidades, de acordo com a Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro², que define o Regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho:

- serviços internos: consistem na organização de serviços de SST pelo empregador, abrangendo os trabalhadores ao seu serviço. Estes serviços visam garantir a proteção dos trabalhadores e prevenir os riscos profissionais. Deve ser adotado um serviço interno em empresas que tenham, pelo menos, 400 trabalhadores, ou por um conjunto de estabelecimentos distanciados até 50 km, e em estabelecimentos que desenvolvam atividades de risco elevado a que estejam expostos pelo menos 30 trabalhadores,
- serviços externos: aplicam-se quando os empregadores não dispõem de recursos próprios para assegurar a prevenção dos riscos profissionais e o acompanhamento da saúde dos

¹ Mais informações disponíveis em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/7-2009-602073>

² Consultar: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2009-56365341-106425840>

trabalhadores, podendo, nesse caso, recorrer à contratação de serviços externos para prestar serviços de SST. Tal é aplicável quando os empregadores não são legalmente obrigados a organizar serviços internos. O Estado regula a prestação de serviços externos de SST, sob reserva de autorização prévia,

- serviços comuns: resultam de uma organização conjunta entre várias empresas (que não são obrigadas a organizar serviços internos) e abrangem exclusivamente os seus trabalhadores mediante acordo escrito. Embora se trate de uma opção legal, os entrevistados indicaram que esta modalidade não é atualmente uma prática comum entre as empresas em Portugal,
- atividade exercida pelo empregador e ou por trabalhador(es) designado(s): no caso de empresas, estabelecimento ou conjunto de estabelecimentos distanciados até 50 km do de maior dimensão, que empregue no máximo nove trabalhadores e cuja atividade não seja de risco elevado, as atividades de segurança no trabalho podem ser exercidas diretamente pelo próprio empregador se possuir formação adequada e permanecer habitualmente nos estabelecimentos, ou por um ou vários trabalhadores designados, para se ocuparem de todas ou algumas das atividades de segurança no trabalho, desde que possuam formação adequada e disponham do tempo e dos meios necessários. O exercício das atividades depende de autorização da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) organismo competente para a promoção da SST do ministério responsável pela área laboral. Dado que as empresas não adotam esta modalidade com muita frequência, duas organizações públicas fizeram um forte investimento na promoção desta formação, ambas sob a tutela do MTSSS: a ACT e o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

Em suma, a seleção da modalidade de organização dos serviços de SST depende essencialmente de dois fatores. Em primeiro lugar, a dimensão da empresa, medida pelo número de trabalhadores, pois as empresas que possuem um número significativo de trabalhadores são obrigadas a organizar serviços internos de SST, o que envolve a criação de uma estrutura dentro da empresa para tratar das questões de prevenção de riscos profissionais e acompanhar a saúde dos trabalhadores. Por outro lado, as empresas com menos trabalhadores podem ponderar outras opções, como serviços -comuns ou serviços externos. Em segundo lugar, a atividade exercida pela empresa também afeta esta seleção, sendo que as empresas envolvidas em atividades de risco elevado (com pelo menos 30 trabalhadores expostos), como a construção, a indústria química ou a metalurgia, adotam obrigatoriamente serviços internos.

Desafios relacionados com os serviços de SST em Portugal

A organização de serviços internos e externos apresenta uma distribuição muito desigual em Portugal, com uma forte **prevalência dos serviços externos**. De acordo com os dados do Inquérito Europeu às Empresas sobre Riscos Novos e Emergentes de 2019 (ESENER 2019), Portugal ocupa o segundo lugar em termos do recurso a serviços externos entre os 33 países inquiridos (EU-OSHA, 2022). Esta prevalência resulta de vários fatores, destacando-se, em particular, o «cumprimento das obrigações legais» e a intenção de «evitar contraordenações e coimas por parte da ACT», motivos apontados por cerca de 97 % e 96 % das organizações portuguesas, respetivamente (EU-OSHA, 2022, p. 64).

No entanto, o recurso a serviços externos não implica necessariamente a existência de uma abordagem integrada de SST, pois envolvem frequentemente a prestação de um «serviço pontual», sendo a seleção das empresas prestadoras de serviços de SST muitas vezes orientada pelo critério do menor custo, devido à forte comercialização deste tipo de serviços. Nestas circunstâncias, os serviços externos tendem a não estar plenamente integrados nas operações quotidianas da empresa, dificultando a avaliação contínua e precisa dos riscos profissionais. O modelo de *serviço pontual* suscita problemas de descontinuidades na aplicação de medidas de prevenção em matéria de SST, pois a existência de prestadores de serviços distintos para os serviços de SST pode resultar numa abordagem fragmentada, na qual as ações de SST não são coordenadas de forma eficaz. Frequentemente limitada pelo financiamento e pelo calendário dos pedidos, cada empresa pode concentrar-se num aspeto específico, como a avaliação dos riscos, a vigilância da saúde ou a formação, sem ter uma visão global integrada das condições de trabalho da empresa. Além disso, o controlo e a avaliação da qualidade e da adequação das ações de SST são mais limitados quando esses serviços são externalizados.

Quando os serviços de prevenção são externos, **a separação entre os serviços de segurança e de saúde** tende a acentuar-se, assim como a insuficiente coordenação entre ambos os domínios dentro

das empresas. Em Portugal, ainda é possível que um trabalhador — devido à falta de obrigação legal — não tenha tido contacto com um médico do trabalho ao longo da sua carreira profissional, o que contribui para a subnotificação de doenças profissionais e outros problemas de saúde relacionados com o trabalho.

Outro desafio relevante prende-se com o conteúdo dos cursos atualmente disponíveis para a **formação em SST**³ que apresenta limitações (por exemplo, falta de formação prática sólida e supervisionada no terreno, número insuficiente de horas). Tal resulta numa grande variabilidade de perfis profissionais na área, resultando em desafios na procura de candidatos suficientemente preparados para satisfazer as exigências e características da função.

Para além destes desafios, há uma questão relacionada com a participação dos trabalhadores e o envolvimento dos representantes dos trabalhadores no país. Embora o seu contributo seja fundamental para garantir a conformidade em matéria de SST, os dados do ESENER 2019 indicam que as várias formas de representação dos trabalhadores não são comuns em Portugal. Apenas 19 % das empresas portuguesas participantes no ESENER referem a realização de debates periódicos em reuniões de equipa sobre questões relacionadas com a SST, em comparação com uma média de 35 % da UE-27. Portugal também possui uma reduzida presença de «representantes em matéria de segurança e saúde» (24 % das empresas inquiridas comunicam essa presença, em comparação com uma média de 56 % na UE-27), «conselhos de empresa» (4 %, em comparação com 24 % na UE-27) e «conselhos de segurança e saúde» (13 %, em comparação com 22 % na UE-27) (EU-OSHA, 2022).

Práticas e iniciativas atuais

Interface entre os serviços externos e internos de segurança e saúde no trabalho

Embora as empresas possam organizar serviços internos de SST, é frequente recorrerem a serviços externos quando são necessárias competências ou equipamentos especializados, especialmente no que diz respeito a serviços preventivos de segurança, como avaliações dos riscos. Além disso, também é prática comum no país, as empresas contratarem serviços de segurança e saúde separadamente e as empresas prestadoras de serviços frequentemente especializam-se em serviços de segurança ou de saúde. Esta realidade dificulta a articulação entre os dois domínios de intervenção, com potenciais consequências para a proteção efetiva dos trabalhadores.

Com vista a mitigar estas limitações, alguns peritos em segurança têm vindo a desenvolver uma série de iniciativas para facilitar a interação entre as principais partes interessadas na prevenção em matéria de SST, incluindo médicos do trabalho, enfermeiros, terapeutas ocupacionais e outros profissionais pertinentes. Entre estas estratégias, algumas foram salientadas: a realização de reuniões diárias ou semanais com equipas de SST multidisciplinares para debater casos específicos dos trabalhadores; a realização de visitas preventivas e avaliações técnicas «no terreno» (ou seja, no local de trabalho) com a participação de um médico do trabalho; o envolvimento na escuta ativa e no diálogo com os trabalhadores para identificar e abordar as suas preocupações no que diz respeito às suas condições de trabalho; e a utilização de uma plataforma digital para integrar as informações de segurança e saúde dos trabalhadores e das empresas.

Associação Nacional dos Deficientes Sinistrados no Trabalho

Em Portugal, as entidades seguradoras privadas são responsáveis pela gestão dos acidentes de trabalho, incluindo os tratamentos médicos e a determinação das incapacidades resultantes (ou seja, temporárias ou permanentes, e o respetivo grau). Na ausência de uma entidade pública que intervenha automaticamente em casos de acidentes de trabalho para gerir todo o processo, a parte lesada pode optar por solicitar proativamente esclarecimentos sobre os seus direitos e procurar aconselhamento de entidades como a ACT e o Ministério Público ou, em alternativa, recorrer a um consultor jurídico. No entanto, esta capacidade de iniciativa depende frequentemente de fatores como os recursos económicos e o nível de literacia dos trabalhadores (Machado et al., 2018). Em suma, ao contrário da maioria dos Estados-Membros da UE, Portugal possui um modelo de responsabilidade privada em

³ Consultar: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/42-2012-174778>

matéria de acidentes de trabalho, o que implica a intervenção de uma entidade, nestes casos [a companhia de seguros] «estranha à realidade laboral e às políticas sociais» (Rodrigues, 2018, p. 4).

A fim de dar resposta às necessidades concretas dos trabalhadores quando interagem com diferentes instituições (por exemplo, Tribunal do Trabalho, Instituto da Segurança Social), a organização não governamental (ONG), Associação Nacional dos Deficientes Sinistrados no Trabalho (ANDST), presta apoio na aplicação de medidas legais, sociais e psicológicas, bem como na reintegração social e profissional de trabalhadores vítimas de acidentes de trabalho ou doenças profissionais. Ao assumir-se como entidade de defesa dos direitos dos trabalhadores, a ANDST também aborda a desigualdade da relação entre os trabalhadores e as instituições com as quais podem reivindicar a proteção dos seus direitos. Desde 2004, a associação beneficia de apoio público do Instituto Nacional de Reabilitação (INR, I.P.) e do Instituto da Segurança Social.

Atualmente, a ANDST conta com cerca de 20 000 membros, dos quais 4 000 beneficiam de apoio direto. Em 2023, a associação realizou 2 673 sessões de apoio individual com os trabalhadores relacionadas com acidentes de trabalho e 426 relativas a doenças profissionais, a nível nacional (ANDST, 2024). A proposta de transição do atual modelo de responsabilidade civil privada em caso de acidentes de trabalho para um modelo de responsabilidade social integrado na segurança social, que proporcionaria uma melhor proteção aos trabalhadores (Lacomblez e Leitão, 2018; Rodrigues, 2018), ainda carece de debate a vários níveis (por exemplo, órgãos públicos, parceiros sociais, companhias de seguros) e de decisão política.

Formação para empregadores e trabalhadores designados

Em 2022, os serviços externos representavam 92,2 % do total de modalidades de organização dos serviços de SST em Portugal, enquanto 7,1 % correspondiam a serviços internos apenas 0,4 % exerciam a atividade pelo empregador e /ou por trabalhador designado (Gabinete de Estratégia e Planeamento — GEP, 2023, do MTSSS). Desde o primeiro trimestre de 2023, a ACT tem vindo a reforçar o investimento para promover a formação dos empregadores e trabalhadores designados, pois as empresas não adotam esta modalidade de formação com muita frequência — devido à falta de conhecimento das empresas sobre este modelo e à apreensão em relação ao incumprimento dos requisitos legais no domínio da SST —, e, em especial, pode ter um impacto positivo na conformidade em matéria de SST entre as microempresas. Para além da conformidade, estas ações de sensibilização podem também aumentar o saber-fazer nestas empresas, permitindo aos trabalhadores exigir mais da empresa à medida que obtêm mais conhecimentos em relação à SST. Do ponto de vista económico, tal poderia também ser, para estas empresas, uma forma de assegurar que cumprem os requisitos legais com menor recurso a serviços externos.

Este programa de formação contou com a participação de duas organizações públicas, ambas sob a tutela do MTSSS:

- i) a ACT, responsável pela sensibilização e divulgação das ações de formação junto das empresas, e
- ii) o IEFP, responsável por ministrar ações de formação, respeitando os requisitos estabelecidos pela ACT.

O papel do Estado na divulgação desta forma de organização de serviços de SST e na disponibilização de formação gratuita a empregadores e trabalhadores designados é inovador na gestão da SST em microempresas. Após a formação, os participantes podem solicitar a autorização à ACT para desempenhar funções de -segurança no trabalho nesta modalidade. Até 2022, um total de 605 empresas utilizava o modelo de empregador e/ou trabalhador designado. O número de pedidos de autorização apresentados à ACT para realizar atividades de segurança no trabalho utilizando o modelo de empregador e/ou trabalhador designado evoluiu de 29, em 2019, para 48, em 2024. Embora os números ainda sejam baixos, este esforço da ACT e do IEFP resultou num aumento do número de pedidos de autorização apresentados à ACT para realizar atividades de segurança no trabalho com recurso a este modelo. No entanto, há desafios que devem ser abordados. Por exemplo, é importante compreender as razões subjacentes a esses números. Essas razões podem decorrer de desafios relacionados com barreiras culturais, em que as empresas se mostram relutantes em assumir responsabilidades, preferindo subcontratar e ter a garantia de conformidade. Outra possibilidade é o baixo nível de literacia em matéria de SST, o que pode fazer com que os empregadores não se sintam suficientemente confiantes para assumirem estas responsabilidades a nível interno e a considerarem

que os serviços oferecidos pelas empresas prestadoras de serviços externos são mais suscetíveis de assegurar a conformidade legal.

Esta iniciativa reflete uma abordagem preventiva e pedagógica, na medida em que promove o conhecimento e o diálogo sobre a SST nas microempresas; aumenta a sensibilização e promove o desenvolvimento de competências dos trabalhadores e dos empregadores no domínio da SST; e permite que estas empresas adotem esta modalidade de organização de serviços, que ainda é escassa em Portugal, de acordo com os dados da ACT⁴.

Um dos desafios desta prática diz respeito à avaliação do impacto das ações realizadas e em que medida foram significativas para as microempresas. Ou seja, em que medida contribuem para melhorar eficazmente as práticas em matéria de SST. Outro desafio diz respeito à necessidade de aumentar o número de empregadores que participam nesta formação, tendo em conta que, até à data, maioritariamente frequentada por trabalhadores, garantindo simultaneamente que esta iniciativa não seja utilizada apenas como uma forma de reduzir o investimento na contratação de serviços externos de ST sem uma efetiva melhoria das condições de SST.

Orientações políticas

Com base na perspetiva dos intervenientes no domínio da SST entrevistados e nas lacunas políticas previamente identificadas, foi sugerida uma lista de orientações políticas a implementar:

- reavaliar o atual modelo existente de responsabilidade privada na reparação de acidentes de trabalho, promovendo o debate sobre a possibilidade de transitar para um modelo de responsabilidade social que assegure uma proteção mais abrangente dos trabalhadores,
- propor a obrigatoriedade de os prestadores de serviços externos de SST utilizarem um «contrato-tipo» (impondo condições contratuais mínimas ou descrevendo explicitamente os serviços que não estão cobertos), a estabelecer pelo MTSSS. Neste contrato, deve ser claramente indicado quais são as cláusulas do artigo 73.º-B da Lei n.º 102/2009 (Atividades principais do serviço de segurança e de saúde no trabalho) que estão incluídas no serviço prestado. A contratação de serviços externos numa base de *serviço pontual*, em que apenas uma parte das obrigações do empregador é subcontratada (por exemplo, contratação apenas de avaliações dos riscos sem o acompanhamento da aplicação das medidas), é um dos principais fatores que contribuem para a baixa qualidade dos serviços prestados. Sendo frequente o desconhecimento, por parte do empregador, das cláusulas e das responsabilidades não cobertas,
- assegurar a avaliação da qualidade dos serviços de SST, e não apenas o acompanhamento das condições que permitem às empresas adotar uma modalidade específica de organização de serviços de SST,
- estabelecer um processo sistemático de renovação da autorização e/ou acompanhamento dos prestadores de serviços de SST. A capacidade dos serviços externos autorizados e a qualidade do seu desempenho são avaliadas através de auditorias (realizadas pela ACT). Se se verificar que faltam requisitos essenciais para o funcionamento do serviço externo, ou se as atividades principais do serviço de segurança e de saúde no trabalho não forem realizadas, a autorização pode ser suspensa, reduzida ou revogada. Todavia, após a autorização inicial, esses prestadores de serviços não estão sujeitos a qualquer obrigação com datas-limite para a renovação da autorização, o que fragiliza o controlo contínuo da qualidade,
- desenvolver indicadores de SST mais abrangentes, para além do número de acidentes de trabalho e doenças profissionais, que envolvam a interoperabilidade dos dados relativos à segurança e saúde dos trabalhadores (por exemplo, incluir o tipo e a frequência das medidas aplicadas após um acidente de trabalho ou doença profissional — planos de regresso ao trabalho com adaptação do posto de trabalho ou requalificação profissional — no relatório único anual que as empresas submetem à ACT) e garantir a sua atualização periódica dentro de um prazo definido. Regular a formação em matéria de SST através do estabelecimento de critérios mais rigorosos de um ponto de vista técnico-científico, com o requisito de formação

⁴ O número de pedidos relativos a esta modalidade que a ACT recebeu aumentou de 18, em 2022, para 37, em 2023, e para 48, em 16 de setembro de 2024.

contínua, tendo em conta a evolução das formas de trabalho , dos riscos profissionais e dos seus impactos na saúde,

- criar um organismo profissional de regulação para técnicos de segurança, a fim de promover boas práticas em matéria de SST e regulamentar a profissão. Especificamente, este organismo poderia melhorar as práticas no domínio da SST através do desenvolvimento de um código de ética e deontologia profissional, atuando simultaneamente na qualidade de entidade reguladora e contribuir para a proteção das condições de exercício profissional.

Referências

- ANDST — Associação Nacional dos Deficientes Sinistrados no Trabalho (2024). *Relatório de atividades e contas*. Associação Nacional dos Deficientes e Sinistrados do Trabalho.
- EU-OSHA — Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho, *Third European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks (ESENER 2019): Overview Report. How European workplaces manage safety and health*, 2022. Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: <https://osha.europa.eu/sites/default/files/esener-2019-overview-report.pdf>
- GEP — Gabinete de Estratégia e Planeamento. (2023). *Quadros de Pessoal*. Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. <https://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/10928/qp2022pub.pdf/9907641c-9c42-4a19-a14d-8decc807a207>
- Lacomblez, M., e Leitão, A. R. (2018). *O regresso ao trabalho após um acidente de trabalho: apresentação do dossier*. *Laboreal*, 14(1). <https://journals.openedition.org/laboreal/pdf/549>
- Machado, L., Rodrigues, V., Madureira Pinto, J., Pereira, C., Santos, M., Cunha, L., Lacomblez, M., e Monteiro, B. (2018). *Regresso ao trabalho após acidente: Superar os obstáculos*. Associação Nacional dos Deficientes Sinistrados no Trabalho. <http://oddh.iscsp.utl.pt/index.php/pt/2013-04-24-18-50-23/outras-publicacoes/item/420-andst>
- Rodrigues, V. (2018). *Os sinistrados no trabalho e o direito à reparação: percursos pós-sinistro de contacto com as instituições*. *Laboreal*, 14(1). <https://doi.org/10.4000/laboreal.552>

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

Joana Guedes, Joana Duarte e João Santos Baptista, Laboratório de Prevenção de Riscos Ocupacionais e Ambientais (PROA)/Laboratório Associado em Energia, Transportes e Aeroespacial (LAETA); Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (FEUP), 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.

Para qualquer utilização ou reprodução de fotografias ou outro material que não esteja protegido por direitos de autor pela Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho (EU-OSHA), deve ser pedida autorização diretamente aos detentores dos direitos de autor.