



Comissão dos Assuntos Jurídicos
O Presidente

20.6.2017

Thomas Händel
Presidente
Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais
BRUXELAS

Assunto: Parecer sobre a base jurídica da Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2004/37/CE relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos durante o trabalho
(COM(2016)0248 – C8-0181/2016 – 2016/0130(COD))

Ex.^{mo} Senhor Presidente,

Por carta de 2 de junho de 2017, solicitou V. Ex.^a à Comissão dos Assuntos Jurídicos, ao abrigo do disposto no artigo 39.º, do Regimento, que esta analisasse a pertinência da modificação da base jurídica solicitada pelo Conselho relativamente à proposta em epígrafe¹.

A base jurídica proposta pela Comissão é o artigo 153.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A Comissão invoca igualmente as disposições do Direito derivado da UE, designadamente o artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2004/37/CE² relativa à proteção dos trabalhadores contra os riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos ou mutagénicos durante o trabalho, a saber, a diretiva que a referida proposta visa alterar.

No relatório da Comissão EMPL sobre esta proposta, a referida base jurídica manteve-se inalterada³. Todavia, a abordagem geral do Conselho altera a base jurídica da proposta, aditando ao atual artigo 153.º, n.º 2, do TFUE uma referência à sua alínea b), bem como ao artigo 153.º, n.º 1, alínea a), ao mesmo tempo que suprime a referência ao artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva «Agentes cancerígenos».

¹ COM(2016)248 final, de 13 de maio de 2016.

² JO L 158 de 30.4.2004, p. 50.

³ Vide A8-0064/2017.

A comissão procedeu à análise da questão supracitada na sua reunião de 20 de junho de 2017.

I - Contexto

A proposta tem por objetivo melhorar a proteção da saúde dos trabalhadores mediante a redução da exposição profissional a agentes químicos cancerígenos, aumentar a eficácia da legislação da UE neste domínio e proporcionar maior clareza e condições mais equitativas para os operadores económicos. Trata-se de uma das ações prioritárias identificadas no Programa de Trabalho da Comissão para 2016.

As estimativas da incidência atual e futura de doenças profissionais indicam que os cancros relacionados com o trabalho constituem um problema que persistirá no futuro por via da exposição dos trabalhadores a agentes cancerígenos. O cancro é a primeira causa de mortalidade ligada ao trabalho na UE. Anualmente, 53 % dos óbitos por doença profissional são atribuídos ao cancro, em comparação com 28 % para as doenças cardiovasculares e 6% para as doenças respiratórias¹.

Por conseguinte, a proposta revê e/ou introduz valores-limite de exposição para 13 substâncias químicas, introduzindo três medidas específicas, a saber:

- um anexo I alargado para incluir os trabalhos que impliquem a exposição a pó de sílica cristalina respirável gerado por um processo de trabalho e um valor-limite correspondente no anexo III;
- valores-limite de exposição para mais 10 agentes cancerígenos no anexo III e
- revisão dos valores-limite em vigor para o pó de madeira de folhosas e para o cloreto de vinilo monómero à luz dos dados científicos disponíveis.

II – Artigos pertinentes do Tratado

Como base jurídica da proposta da Comissão é apresentado o seguinte artigo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia no título X «Política Social» da Parte III do TFUE, intitulada «As políticas e ações internas da União» (sublinhado nosso):

Artigo 153.º *(ex-artigo 137.º TCE)*

1. [...]

2. *Para o efeito, o Parlamento Europeu e o Conselho podem:*

(a) Tomar medidas destinadas a fomentar a cooperação entre os Estados-Membros, através de iniciativas que tenham por objetivo melhorar os conhecimentos, desenvolver o intercâmbio de informações e de boas práticas, promover abordagens inovadoras e avaliar a experiência adquirida, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros;

¹ Estimativas europeias de acidentes de trabalho e doenças profissionais, *Work-related Illnesses Identification, Causal Factors and Prevention Safe Work — Healthy Work — For Life* (Identificação de doenças profissionais, fatores causais e prevenção no trabalho — trabalho saudável — para a vida) Takala, J., Workplace Safety and Health Institute (Instituto de Saúde e Segurança no Trabalho), Singapura, apresentação na Conferência da Presidência da UE, Atenas, junho de 2014.

(b) Adotar, nos domínios referidos nas alíneas a) a i) do n.º 1, por meio de diretivas, prescrições mínimas progressivamente aplicáveis, tendo em conta as condições e as regulamentações técnicas existentes em cada um dos Estados-Membros. Essas diretivas devem evitar impor disciplinas administrativas, financeiras e jurídicas contrárias à criação e ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas.

O Parlamento Europeu e o Conselho deliberam de acordo com o processo legislativo ordinário, após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões.

Nos domínios referidos nas alíneas c), d), f) e g) do n.º 1, o Conselho delibera de acordo com um processo legislativo especial, por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu e aos referidos Comités.

O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, pode decidir tornar aplicável às alíneas d), f) e g) do n.º 1 o processo legislativo ordinário.

III - A base jurídica proposta

A abordagem geral do Conselho propõe alterar a base jurídica da proposta, aditando ao atual artigo 153.º, n.º 2, do TFUE uma referência à sua **alínea b)**, bem como **ao artigo 153.º, n.º 1, alínea a)**, **ao mesmo tempo que suprime a referência ao artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva «Agentes cancerígenos»**. As disposições aplicáveis têm a seguinte redação (sublinhado nosso):

Artigo 153 – n.º 1 *(ex-n.º 1 do artigo 137.º, n.º 1, TCE)*

1. A fim de realizar os objetivos enunciados no artigo 151.º, a União apoiará e completará a ação dos Estados-Membros nos seguintes domínios:

- (a) Melhoria, principalmente, do ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores;*
- (b) Condições de trabalho;*
- (c) Segurança social e proteção social dos trabalhadores;*
- (d) Proteção dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato de trabalho;*
- (e) Informação e consulta dos trabalhadores;*
- (f) Representação e defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e das entidades patronais, incluindo a cogestão, sem prejuízo do disposto no n.º 5.*
- (g) Condições de emprego dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território da União;*
- (h) Integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho, sem prejuízo do disposto no artigo 166.º;*
- (i) Igualdade entre homens e mulheres quanto às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho;*
- (j) Luta contra a exclusão social;*
- (k) Modernização dos sistemas de proteção social, sem prejuízo do disposto na alínea c).*

O artigo 151.º do TFUE tem a seguinte redação (sublinhado nosso):

Artigo 151.º
(ex-artigo 136.º TCE)

A União e os Estados-Membros, tendo presentes os direitos sociais fundamentais, tal como os enunciam a Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de Outubro de 1961 e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989, terão por objetivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria, uma proteção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro, e a luta contra as exclusões.

Para o efeito, a União e os Estados-Membros desenvolverão ações que tenham em conta a diversidade das práticas nacionais, em especial no domínio das relações contratuais, e a necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia da União.

A União e os Estados-Membros consideram que esse desenvolvimento decorrerá não apenas do funcionamento do mercado interno, que favorecerá a harmonização dos sistemas sociais, mas igualmente dos processos previstos nos Tratados e da aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas.

Artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2004/37/CE

Os anexos I e III só podem ser alterados nos termos do disposto no artigo 137.º, n.º 2, do Tratado (novo artigo 153.º, n.º 2, do TFUE).

IV - Jurisprudência

De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, «a escolha da base jurídica de um ato comunitário deve assentar em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do ato»¹. A escolha de uma base jurídica incorreta pode, por conseguinte, justificar a anulação do ato em causa. Neste contexto, a vontade de uma instituição de participar de forma mais ativa na adoção de um determinado ato, as circunstâncias da adoção do ato ou o trabalho efetuado a outro título no domínio de ação em que o ato se insere não têm qualquer influência na identificação da base jurídica correta².

Se o exame do ato em causa demonstrar que este tem uma dupla finalidade ou que tem duas componentes e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, este ato deve ter por fundamento uma única base jurídica, ou seja, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante³. Não obstante, quando um ato tiver diversos objetivos ou componentes concomitantes que se encontram ligados de

¹ Processo C-45/86, *Comissão/Conselho* (Preferências pautais generalizadas) [1987] Colect. 1439, n.º 5; Processo C-440/05, *Comissão/Conselho*, 2007, Colet. I-9097; Processo C-411/06, *Comissão/Parlamento e Conselho* [2009], Colet. I-7585.

² Processo C-269/97, *Comissão/Conselho* [2000] Colet. I-2257, n.º 44.

³ Processo C-137/12, *Comissão/Conselho*, EU:C:2013:675, n.º 53; Processo C-490/10, *Parlamento/Conselho*, EU:C:2012:525, n.º 45; Processo C-155/07, *Parlamento/Conselho*, [2008], Colet. I-08103, n.º 34.

forma indissociável, sem que um seja secundário e indireto em relação ao(s) outro(s), esse ato deverá assentar nas diferentes bases jurídicas correspondentes,¹ se os procedimentos previstos para as respetivas bases jurídicas não forem incompatíveis com o direito do Parlamento Europeu e não o colocarem em causa².

O artigo 153.º do TFUE (ex-artigo 137.º TCE) constitui a base jurídica no Tratado para a realização da aproximação das legislações nacionais no domínio da política social³. Os n.ºs 1 e 2 conferem à União competência para apoiar e completar a ação dos Estados-Membros com vista a realizar os objetivos do artigo 151.º do TFUE (ex-artigo 136.º TCE)⁴.

V - Objetivo e conteúdo da proposta

O considerando 1 da proposta salienta que a Diretiva 2004/37/CE tem por objetivo proteger os trabalhadores contra os riscos para a sua saúde e segurança decorrentes da exposição a agentes cancerígenos ou mutagénicos no local de trabalho. Para este efeito, estabelece os requisitos mínimos que se impõem, nomeadamente valores-limite, com base nos dados científicos e técnicos disponíveis.

Os considerandos 2 e 3 referem que os valores-limite devem ser revistos sempre que necessário, à luz dos dados científicos, e ainda que, para alguns agentes cancerígenos e mutagénicos, é necessário considerar outras vias de absorção, incluindo a possibilidade de penetração cutânea, para garantir o melhor nível de proteção possível.

Os considerandos 5 a 17 especificam as substâncias suscetíveis de serem classificadas como cancerígenas, de acordo com as últimas informações científicas, bem como as já consideradas como cancerígenas e cujos valores-limite devem ser revistos à luz dos dados científicos mais recentes.

Por último, os considerandos 18 e 22, reiteram que o objetivo da proposta de alteração da Diretiva 2004/37/CE é reforçar a proteção da saúde dos trabalhadores no seu local de trabalho, melhorar as suas condições de vida e de trabalho e a sua proteção contra os riscos específicos resultantes da exposição a agentes cancerígenos.

Face a este contexto, o artigo 1.º especifica que a diretiva é alterada através do aditamento ao anexo I de um novo ponto 6, que visa incluir «trabalhos que impliquem a exposição a pó de sílica cristalina respirável gerado por um processo de trabalho», bem como substituir o anexo III pelo texto constante do anexo à presente proposta de diretiva. Os artigos 3.º a 5.º contêm as disposições habituais relativas à transposição para o Direito interno dos Estados-Membros. O artigo 4.º, em especial, refere-se à data de entrada em vigor da diretiva.

VI - Análise e determinação da base jurídica adequada

¹ Processo C-211/01, *Comissão/Conselho*, [2003], Colet. I-08913, n.º 40; Processo C-178/03, *Comissão/Parlamento Europeu e Conselho* [2006], Colet. I-107, n.ºs 43-56.

² Processo C-300/89, *Comissão/Conselho* («Dióxido de titânio») [1991], Colet. I-2867, n.ºs 17-25; Processo C-268/94, *Portugal/Conselho* [1996], Colet. I-6177.

³ Ver Processo C-343/08 *Comissão Europeia/República Checa* [2010] Colet. I-00275, n.º 67, em relação ao antecessor do artigo 153.º, concretamente, o artigo 137.º TCE; Ver Parecer 2/91 *Convenção N.º 170 sobre a Segurança na Utilização dos Produtos Químicos no Trabalho*, da Organização Internacional do Trabalho, [1993] Colet. I-01061, n.º 17.

⁴ Ver Processo C-13/05 *Sonia Chacón Navas/Eurest Colectividades SA* [2006] Colet. I-06467, n.º 4, em relação ao antecessor do artigo 153.º, concretamente, o artigo 137.º TCE;

Do que precede fica claro que o objetivo e o conteúdo da presente proposta consiste em reforçar o nível de proteção da saúde dos trabalhadores, em conformidade com o artigo 153.º, n.º 1, alínea a), do TFUE, através da inclusão no anexo I da Diretiva 2004/37/CE dos trabalhos que impliquem a exposição a pó de sílica cristalina respirável (fração respirável) gerado por um processo de trabalho. Este objetivo é alcançado através da definição de requisitos mínimos adicionais para a proteção da saúde dos trabalhadores sob a forma de valores-limite no anexo III da diretiva e da revisão dos atuais valores-limite do anexo III para dois agentes cancerígenos, à luz dos dados científicos mais recentes.

Cumpra-se notar, a este respeito, que o artigo 153.º, n.º 2 do TFUE contém, com efeito, nas alíneas a) e b), duas bases jurídicas distintas para medidas de natureza diferente. Enquanto que a alínea a) do artigo 153.º, n.º 2, se refere à adoção de «[...] medidas destinadas a fomentar a cooperação entre os Estados-Membros», a alínea b) confere ao Parlamento e ao Conselho poderes para «[a]dotar, nos domínios referidos nas alíneas a) a i) do n.º 1, por meio de diretivas, prescrições mínimas progressivamente aplicáveis, tendo em conta as condições e as regulamentações técnicas existentes em cada um dos Estados-Membros». A proposta de diretiva enquadra-se, claramente, nesta última categoria de medidas, pelo que a remissão para a alínea b) do artigo 153.º, n.º 2, na base jurídica é uma especificação útil nas circunstâncias atuais¹.

Além disso, o artigo 153.º, n.º 2, que constitui a base jurídica usual para a adoção de medidas de política social, prevê diferentes processos legislativos consoante o «domínio» do artigo 153.º, n.º 1, em que a medida prevista irá operar. A análise da finalidade e do conteúdo da proposta revela que o artigo 153.º, n.º 1, alínea a) corresponde de forma mais adequada às medidas nela previstas. Tal como decorre claramente do preâmbulo, a presente diretiva partilha o mesmo objetivo da Diretiva «Agentes cancerígenos», que pretende alterar, ou seja, a proteção dos trabalhadores contra os riscos para as suas segurança e saúde, incluindo a respetiva prevenção, a que estejam ou sejam suscetíveis de estar expostos, em virtude de exposição a agentes cancerígenos ou mutagénicos durante o trabalho. Do mesmo modo, a proposta consiste em alterações aos anexos I e III da Diretiva relativa aos agentes cancerígenos, aditando uma nova substância à lista de substâncias, misturas e processos que devem ser considerados como agentes cancerígenos na aceção da diretiva, bem como novos valores-limite de exposição profissional a estas substâncias. Estas alterações são claramente medidas de proteção sanitária em prol dos trabalhadores.

Nos termos do segundo e terceiro parágrafos do artigo 153.º, n.º 2, é aplicável um processo legislativo especial, com a votação por unanimidade no Conselho, nos domínios referidos nas alíneas c), d), e), f) e g) do artigo 153.º, n.º 1, ao passo que em todos os outros domínios a que se refere o artigo 153.º, n.º 1, se aplica o processo legislativo ordinário. Por conseguinte, para indicar a base jurídica de uma forma que permita determinar qual o procedimento aplicável para a adoção e a maioria necessária no Conselho, é conveniente facultar mais pormenores do que os que foram propostos pela Comissão, indicando, não só se a alíneas a) ou b) do artigo 153.º, n.º 2, estão a ser utilizadas, mas também sobre quais dos domínios referidos no artigo 153.º, n.º 1, os legisladores estão a deliberar².

¹ Vide SJ-0445/16, p. 3.

² Idem.

Contrariamente ao que acontece com a alínea a) do n.º 2 do artigo 153.º TFUE, que não faz uma referência expressa aos domínios de atividade específicos do artigo 153.º, n.º 1, do TFUE, o artigo 153.º, n.º 2, alínea b), do TFUE contém uma referência explícita. Em consequência, o artigo 153.º, n.º 2, alínea b), não constitui uma base jurídica adequada para a proposta e deve ser completado por uma referência ao artigo 153.º, n.º 1, alínea a), para a tornar suficientemente clara e precisa. Daqui resulta que, tendo em atenção a sua finalidade e o seu conteúdo, a proposta se insere claramente no âmbito do domínio de atividade estabelecido na alínea a) do artigo 153.º, n.º 1, ou seja, «a melhoria do ambiente de trabalho para proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores», e que, por conseguinte, a alínea a) do artigo 153.º, n.º 1, pode, com segurança, ser aditada como a base jurídica da proposta, em conjugação com a alínea b) do artigo 153.º, n.º 2, contribuindo, assim, para o processo legislativo ordinário.

No que se refere ao Direito derivado, base jurídica proposta pela Comissão, ou seja, o artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva «Agentes cancerígenos», há que salientar que o artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva «Agentes cancerígenos» prevê que «os anexos I e III só podem ser alterados de acordo com o procedimento previsto no artigo 137.º, n.º 2, do Tratado.» Resulta, por conseguinte, claro da própria redação que o artigo 17.º, n.º 1, não constitui, em si mesmo, uma base jurídica para a alteração dos anexos em causa, uma vez que apenas se refere ao artigo 137.º, n.º 2 (novo artigo 153.º, n.º 2, do TFUE, que constitui a base jurídica da diretiva. Por outras palavras, o artigo 17.º, n.º 1, limita-se a recordar que as alterações aos anexos I e III impõem o recurso ao artigo 153.º, n.º 2, do TFUE e, consequentemente, a um processo legislativo ordinário. Dado que o artigo 17.º, n.º 1, da diretiva remete para o (atual) artigo 153.º, n.º 2, do TFUE, e que este mesmo artigo já é referido enquanto a base jurídica da proposta, não há necessidade de o repetir na mesma disposição¹.

VII – Conclusão e recomendação

À luz da análise que precede, as alterações à base jurídica da proposta previstas pelo Conselho parecem equivaler, na medida em que dizem respeito à referência ao artigo 153.º do TFUE, a meras especificações técnicas, que são adequadas do ponto de vista jurídico. Quanto à referência ao artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva relativa aos agentes cancerígenos, a sua supressão pode ser considerada como uma mera correção de um erro material.

Na sua reunião de 20 de junho de 2017, a Comissão dos Assuntos Jurídicos decidiu por unanimidade² recomendar o aditamento, no artigo 153.º, n.º 2, uma referência à alínea b), bem como no artigo 153.º, n.º 1, alínea a) do TFUE, e a supressão da referência ao artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva relativa aos agentes cancerígenos da base jurídica do instrumento proposto.

¹ Vide SJ-0445/16, p.3.

² Encontravam-se presentes no momento da votação final: Pavel Svoboda (presidente), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (vice-presidente), Laura Ferrara (vice-presidente), Mady Delvaux (vice-presidente), Gerolf Annemans (em substituição de Gilles Lebreton, nos termos do artigo 200.º, n.º 2), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Rosa Estaràs Ferragut, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Julia Reda, Evelyn Regner, József Szájer, Mylène Troszczynski (em substituição de Marie-Christine Boutonnet, nos termos do artigo 200.º, n.º 2), Axel Voss, Daniel Buda, Angel Dzhambazki, Angelika Niebler, Jens Rohde, Virginie Rozière, Tiemo Wölken, Kosma Zlotowski.

Aproveito a oportunidade para reiterar a V. Ex.^a os protestos da minha elevada consideração.

Pavel Svoboda