

SISTEMAS DA ORGANIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE NOS ACIDENTES DE TRABALHO NAS PRINCIPAIS LEGISLAÇÕES EUROPEIAS

SUA CRÍTICA — O SISTEMA EM PORTUGAL SUA APRECIÇÃO E SOLUÇÃO PRECONIZADA

Pelo DR. RUY JAYME CORRÊA DE MELLO

É de grande interesse prático e problema cruciante dos nossos dias a forma como a lei de um país, que se intitule civilizado, resolve a grave questão dos sinistros verificados no trabalho.

Ideais políticos e económicos em conexão íntima com os princípios mais elementares de moral, impõem uma solução aceitável, humana, obrigam à resolução justa da situação daqueles que são vítimas de acidentes no exercício da sua profissão ao serviço de outrem.

Daqui se infere, pois, o interesse prático enorme de que se reveste o estudo e apreciação, ainda que sucintos, dos vários sistemas legislativos que preconizam com uma maior ou menor garantia meios de defesa e de reparação aos sinistrados no trabalho.

A situação económica do trabalhador, normalmente fraca, a sua posição ainda relativamente débil de subalternidade, os encargos familiares, o facto de numerosos acidentes serem devidos a casos fortuitos ou de força maior, o inconveniente que haveria para o governo de um país num acréscimo de indigentes, conjuntamente com a preocupação de não agravar em demasia a situação da indústria nacional, as características próprias que deve revestir a forma de

reparação para atender a todas estas circunstâncias, etc., todos estes problemas, enfim, são tantos outros casos que a lei precisa prever e a que se impõe a solução mais adequada e mais harmónica com os numerosos interesses antagónicos que se levantam e debatem quando um acidente, na marcha normal do trabalho profissional, se verifica.

Uma legislação sobre acidentes de trabalho só pode considerar-se pois completa quando, determinadas de antemão as indemnizações e pensões que cabem aos sinistrados e seus representantes, e indicados os meios de efectivação dos seus direitos, dê ao sujeito activo as garantias necessárias contra a falta de cumprimento das obrigações que lhe são devidas.

Embora a doutrina do risco profissional, consagrada pela Alemanha em 1884, tenha sido adoptada pela maioria dos Estados, no entanto ainda ficaram subsistindo profundas divergências nas legislações dos diversos países sobre o fundamento da responsabilidade e variados, sobretudo, são os processos por que os legisladores entenderam salvaguardar os trabalhadores vítimas de acidentes de trabalho.

Em alguns raros países, de vida industrial e legislativa atrasadas, ainda ficou subsistindo o velho sistema da responsabilidade subjectiva.

A respeito de responsabilidade objectiva, e quanto à forma como as legislações dos vários Estados garantem a aplicação dos princípios do risco, podemos tomar em consideração três grupos: (1)

- a) grupo germânico — com seguro social obrigatório organizado pelo Estado;
- b) grupo anglo-saxónico — com seguro facultativo;
- c) grupo francês — sistema intermédio.

§ 1.º — Grupo germânico

O sistema de seguros sociais obrigatórios foi inaugurado na Alemanha sendo o dos acidentes de trabalho estabelecido pela Lei de

(1) Ver *Seguros, Noções Gerais e Contabilidade*, por João de Matos Rodrigues e Eduardo Baptista de Oliveira, 1943, págs. 104 e segs., Prof. Barbosa de Magalhães, *Seguros contra acidentes no trabalho*, págs. 107 e segs., Prof. Machado Vilela, *Seguros de Vida*, Coimbra, 1898, pág. 116.

6 de Junho de 1884, (a primeira lei que consagrou os novos princípios do risco profissional) modificada por várias outras, refundidas na de 30 de Junho de 1900, e depois no Código dos Seguros Sociais, de 19 de Junho de 1911. Mas, só uma Lei de 11 de Fevereiro de 1929 equiparou aos acidentes de trabalho certas doenças profissionais.

Na Alemanha, o seguro contra acidentes de trabalho entra na vasta organização dos seguros do Império que compreende, além deste, o seguro contra a doença, contra a invalidez e contra a velhice. O todo forma a legislação social alemã. Trata-se duma obrigação legal, da obrigação de seguros ou, mais claramente, da obrigação de subordinação aos seguros, como nota Laband (*Droit Publique de l'Empire Allemand*, tomo IV, págs. 8 e 35 a 91).

O seguro social contra acidentes de trabalho faz-se na Alemanha por meio de mutualidades ou de grandes sindicatos *patronais*, visto que sòmente as empresas suportam os respectivos encargos, sem qualquer contribuição dos operários neste ramo (2); esses sindicatos são fortemente centralizados e fiscalizados pela acção do Offício Imperial dos Seguros.

É ao patrão que incumbe participar, sob sanção penal num prazo de 48 horas, o acidente à respectiva corporação que procederá a um inquérito e determinará a indemnização devida.

O operário ou os seus representantes recebem os socorros por intermédio dum agente em que o Estado delegou essa função, agente que não tem com eles nenhuma relação de direito privado e que não faz mais do que cumprir a função administrativa pública, que lhe confiam, quando determina a indemnização a conceder ao operário ou efectua o seu pagamento.

A obrigação que incumbe ao patrão de pagar uma indemnização é um encargo público à maneira dum imposto ou duma contribuição pública, e que é cumprido sob a forma duma prestação devida a uma associação encarregada de cumprir a função que só ao Estado pertence.

(2) A razão de ser disto assenta no princípio de que o proprietário duma exploração, que ocupa operários para se apropriar do valor económico, do produto do seu trabalho, não lhes deve apenas o salário convencionado pelo trabalho, deve-lhes igualmente, a reparação pelos danos resultantes do risco a que os expõe.

Este seguro abrange todas as indústrias, inclusive a agricultura, assim como todos os acidentes industriais até os devidos a culpa grave do operário, sendo somente excluídos os dolosos.

Este sistema, embora só a respeito dos acidentes de trabalho, vigorava, com algumas diferenças (3), na Áustria (Leis de 28 de Dezembro de 1887 e 18 de Maio de 1894) e na Checoslováquia até à data da sua anexação, pela Alemanha, em 1938-39; vigorava ainda na Dinamarca, Jugoslávia, Japão, Luxemburgo (Lei de 15 de Abril de 1902), Estado de Maryland (Estados Unidos), Noruega (Leis de 23 de Junho de 1894 e de 6 de Agosto de 1897), Polónia, Roménia, Rússia e Suécia.

Apesar de pequenas diferenças conservam, porém, todos a característica comum: é a obrigatoriedade do seguro feito em entidades directamente subordinadas e fiscalizadas pelo Estado, como meio mais perfeito de realização da garantia que as leis têm em vista fornecer ao operário contra a multiplicidade progressiva dos acidentes.

Este sistema foi simbólicamente adoptado em Portugal pelo Decreto-Lei n.º 5.637, de 10 de Maio de 1919, já revogado (art.º 52.º da Lei n.º 1.942, de 27 de Julho de 1936).

Apreciação:

Considera-se geralmente este sistema como o mais perfeito: garante o operário contra a insolvência do patrão ou entidades para quem ele transfira a sua responsabilidade, bem como de toda e qualquer fraude que venha a lesar a vítima dum acidente à sombra duma interpretação tendenciosa; a responsabilidade do patrão não se efectiva só depois do acidente, mas sim imediatamente após a aquisição da qualidade de patrão, pela contribuição que é obrigado a satisfazer perante a entidade competente; e por fim, a simples qualidade de operário, dando direito a receber os socorros que a lei prescreve, na maioria dos casos torna escusado todo o sistema complicado de provas e contestações de que os outros sistemas carecem para que se conceda uma indemnização.

No entanto, embora reconheçamos grandes virtudes neste sistema,

(3) Por exemplo, em vez de corporações profissionais abrangendo todos os industriais dum país da mesma profissão, há corporações regionais abrangendo só os patrões de cada localidade.

levando-nos a considerá-lo como bom, não o reputamos apesar de tudo como o melhor, uma vez que entendemos que os vários sistemas têm todos o seu clima próprio, não se podendo, portanto, fazer afirmações em termos tão genéricos.

Em nosso entender não devem, pois, ser criticados todos à mesma luz já que eles dependem dos meios onde se aplicam, do espírito dos povos, das necessidades das épocas, das próprias formas de governo, do seu estado de civilização, etc., de mil e uma coisas, em suma.

§ 2.º — Grupo anglo-saxónico

O sistema do risco profissional sem forma obrigatória de garantia foi inaugurado em Inglaterra pela Lei de 6 de Agosto de 1897, alterada e ampliada por várias outras, até à codificação de 22 de Dezembro de 1925.

O legislador inglês deixou a reparação inteiramente à liberdade dos interessados que podem escolher as caixas de previdência (organizadas pelas *Friendly Societies* e pelas *Trade Unions*, sob a fiscalização do Estado), ou o seguro da responsabilidade civil.

Mas nada é obrigatório! Tudo é deixado à livre convenção das partes, sem garantias especiais, nem coacções.

A efectivação da reparação é feita à vontade dos interessados, dentro da sua orientação, e só está sujeita à aprovação do *Register* que é o órgão supremo das *Trade Unions*.

Os patrões são obrigados a reparar todos os accidentes de trabalho, ainda que devidos a casos fortuitos ou de força maior: e nos accidentes seguidos de morte ou incapacidade permanente e total, a reparação é devida até quando eles hajam sidos causados por culpa grave da vítima.

As doenças profissionais são assimiladas aos accidentes de trabalho.

Adoptam este sistema: os Estados Unidos (com excepção de Maryland), os Domínios da Austrália e Canadá, assim como as principais colónias inglesas.

§ 3.º — Grupo francês

Este sistema intermédio, a que chamámos «francês», tem variantes:

O risco profissional é garantido pelo seguro da responsabilidade

patronal, seguro facultativo numas legislações, obrigatório noutras, com ou sem contribuição dos operários, mas organizado por seguradores particulares ou por caixas corporativas.

Foi estabelecido em França, pela Lei de 9 de Abril de 1898, um sistema misto da liberdade inglesa e da obrigatoriedade germânica quanto à efectivação das responsabilidades provenientes de desastres no trabalho :

O patrão pode desobrigar-se directamente ou por meio de contrato de seguros ; deixou-se, pois, por um lado ao patronato a faculdade de não fazer o seguro da responsabilidade.

Mas obrigou-se por outro a prestar certas garantias destinadas a tornar efectiva a responsabilidade quando a não transferisse para uma entidade seguradora.

O seguro pode realizar-se ou numa Companhia devidamente autorizada ou por meio do próprio Estado. Criou-se, por outro lado, ao mesmo tempo, a Caixa Nacional de Seguros-Acidentes, considerada como satisfação parcial aos partidários do monopólio do Estado, que só pratica o seguro em relação às indemnizações devidas por morte ou incapacidade permanente.

E quando o patrão não tenha transferido as suas responsabilidades e a vítima não possa obter dele o que lhe é devido, pode pedi-lo à Caixa Nacional de Reformas que, em virtude do art.º 24.º da Lei n.º 1.898, se substitui ao devedor, ficando sub-rogada nos direitos dos credores. Se, porém, o patrão fez o respectivo seguro, a Caixa tem só direito contra a companhia seguradora.

A Caixa Nacional de Reformas, ou antes, o Estado, fica assim por fiador de todas as empresas sujeitas à lei dos acidentes de trabalho e de todas as companhias seguradoras, para o que dispõe dum fundo especial.

Para ocorrer aos encargos respectivos, é esse fundo de garantia constituído por um adicional sobre a contribuição das patentes das empresas sujeitas à lei, por uma taxa imposta sobre as minas na proporção de cada hectare concedido, e pelo que cobra das empresas cujos débitos tenha pago. A Caixa assiste, no caso de ter efectuado o pagamento, o direito de regresso contra os patrões por conta de quem pagou, ou contra a companhia, onde eles tenham efectuado o seguro.

Crítica :

Este sistema é imperfeito. A instituição duma caixa geral de garantia, apesar de ser, em última análise o seguro feito pelo Estado, carece de bases técnicas e científicas reconhecidas. Mas, pior ainda, representa um acréscimo arbitrário de encargos iniquamente distribuídos sobre a indústria sem atender à existência ou inexistência de seguro por parte das empresas, sem atender aos seus recursos financeiros, etc.. Ora isto representa uma flagrante injustiça, um perigo talvez. A taxa adicional que, em virtude da lei, recai sobre os industriais franceses é, em última análise, um prémio destinado a cobrir o risco de insolvabilidade a que os patrões e os segurados e os grandes estabelecimentos, que constituíram à sua custa uma caixa especial de seguros, não estão expostos no mesmo grau que os outros. Porque fazer pesar igualmente este encargo sobre todos?

Além disso, por este sistema, quase que não há garantia quanto às indemnizações por incapacidades temporárias pois, desde que não haja bens sobre que recaiam, é como se o privilégio não existisse.

Este sistema foi adoptado pela Bélgica (Lei de 18 de Junho de 1930), Finlândia (Lei de 18 de Agosto de 1907), Holanda (Lei de 2 de Janeiro de 1901, alterada e ampliada por muitas outras até à de 7 de Fevereiro de 1929), Suíça (Lei de 13 de Junho de 1911, etc.).

Uma outra modalidade de sistema intermédio, e que por sinal reputamos bastante interessante e proveitoso para os trabalhadores vítimas de acidentes de trabalho, é o sistema seguido na Espanha, desde a Lei de 8 de Outubro de 1932 e do seu Regulamento de 2 de Fevereiro de 1933 onde a responsabilidade pelos acidentes de trabalho está fortemente garantida.

Os patrões são *obrigados* a segurar os seus operários sob rigorosas sanções. Têm, porém, a faculdade de efectuar o seguro, quer numa mutualidade patronal, quer numa companhia de seguros, quer directamente na Caixa Nacional de Seguro de acidentes de trabalho.

Tem esta legislação mais a seguinte garantia: ainda que a empresa não tenha feito o seguro do seu operário (4), este é automa-

(4) Orientação semelhante encontra-se na Itália, a partir do Decreto n.º 1.765, de 27 de Agosto de 1935 — XIII, que reformou o seguro obrigatório dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais, onde os operários ficam

ticamente declarado segurado contra o respectivo risco; e se a empresa não depositar na Caixa Nacional a indemnização devida, esta sai dum fundo de garantia constituído na mesma Caixa.

A nossa Lei n.º 83, de 24 de Julho de 1913, seguiu o sistema francês de deixar completa liberdade ao patrão de contrair ou não um seguro contra o risco dos encargos emergentes de desastres no trabalho, embora não tivesse criado, como aquele, nenhum Instituto público de seguro. A faculdade de transferência estava regulada no § 2.º, art.º 3.º da citada lei.

Quando não houvesse transferência da responsabilidade para uma companhia seguradora ou sociedade mútua, estabelecia, como garantia da efectivação da responsabilidade patronal, a obrigação de depositar na Caixa Geral de Depósitos, à ordem do Conselho de Seguros, as reservas correspondentes às pensões de que a entidade patronal se tivesse tornado responsável em casos de acidentes mortais ou de que resultasse incapacidade permanente ficando o pagamento das pensões a cargo do Conselho de Seguros, o que representava um encargo pesadíssimo para os responsáveis ou então substituir esse depósito por caução prestada perante o Conselho de Seguros (art.º 11.º e 12.º da Lei n.º 83), o que dava margem a inúmeras fraudes por parte dos patrões, ainda que os serviços do Conselho estivessem muito bem montados.

O sistema em Portugal :

A responsabilidade pelos acidentes de trabalho está regulada actualmente entre nós na Lei n.º 1.942, de 27 de Julho de 1936, regulamentada pelo Decreto n.º 27.649, de 12 de Abril de 1937, e por outros diplomas complementares.

A este respeito convém reproduzir uma pequena passagem do relatório da proposta de lei sobre acidentes de trabalho, mais tarde convertida na Lei n.º 1.942 (a págs. 113 do *Boletim de Seguros*, n.º 14, II Série), que reza assim : «Um dos problemas mais graves

também automaticamente segurados no Instituto Nacional Fascista de Seguro de Acidentes de Trabalho, sem prejuízo da obrigação que os patrões têm de comunicar ao mesmo Instituto os dados necessários para a inscrição de cada operário.

em matéria de acidentes de trabalho é o da garantia de pagamento das indenizações deles emergentes. Tem sido frequentemente preconizada e adoptada a fórmula do seguro social obrigatório, que entre nós nunca chegou a existir, a despeito da afirmação feita no art.º 1.º do Decreto n.º 5.637. Nem pode voltar a ser encarada, em virtude da doutrina fixada no Estatuto do Trabalho Nacional, que rejeita a solução do Estado segurador.

Também não nos parece possível a hipótese do seguro obrigatório através das entidades competentes. Prevê-se por isso que se mantenha a faculdade de as entidades patronais tomarem o risco de conta própria ou fazerem a sua transferência para a sociedade seguradora» (art.º 11.º, Lei n.º 1.942).

Esta possibilidade de transferência já na nossa legislação anterior se encontrava consignada, quer no § 2.º, art.º 3.º da Lei n.º 83, de 24 de Julho de 1913 («As entidades responsáveis pelas pensões e tratamento clínico poderão passar a sua responsabilidade para sociedades mútuas de patrões ou companhias de seguros autorizadas; e para associações de socorros mútuos, pelas indenizações e tratamento clínico, devidos em casos de incapacidade temporária»), quer posteriormente no § 2.º, art.º 4.º do Decreto n.º 5.637, de 10 de Maio de 1919, que alterara e substituíra o anterior («As entidades responsáveis pelas pensões e tratamento clínico poderão passar a sua responsabilidade para sociedades mútuas ou companhias de seguros autorizadas e para as mutualidades de seguro obrigatório na doença, pelas indenizações e tratamento clínico devidas em casos de incapacidade temporária»).

Consagrou a nossa lei uma teoria mais ampla do que a teoria rígida do risco profissional— a teoria do risco do trabalho.

Vê-se pelo relatório ministerial que acompanhou a proposta de lei (depois convertida na Lei n.º 1.942) que nela se rejeita quer a forma de seguro obrigatório de tipo germânico, quer o seguro obrigatório através de entidades competentes.

Diz ainda a esse respeito a proposta: «O país não comportaria indubitavelmente a generalização brusca do princípio, nem se julga que fosse possível o seguro de todas as actividades sem restrições de tal forma frequentes que não viessem inutilizar o próprio sistema...

«Demonstrou a experiência de duas dezenas de anos ser muito

precária a garantia do risco conservado de conta própria. Frequentes vezes o patrão eximia-se facilmente ao cumprimento das suas obrigações, outras era arrastado à ruína porque, mesmo com pensões de miséria, a necessidade da constituição de capital e de garantia não raro implicava o descalabro do seu património.

E assim, até por exclusão de partes, resulta que o único processo a seguir para atingir o objectivo legal será o da caução prévia dessa responsabilidade ou da sua transferência para sociedades autorizadas a assumi-la quando aquela não seja possível ou a lei a dispense.

Considerou-se, todavia, por demais temerário pretender aplicar desde já o princípio da caução obrigatória a todas as formas de trabalho, e, por isso, se procurou, prudentemente, efectivá-lo apenas em relação àquelas que pelos seus caracteres de importância e diferenciação tornam possível a fiscalização.

No respeitante à transferência do risco, em face das cautelas com que o Estado rodeou o exercício da indústria dos seguros, tudo leva a crer, na medida das previsões humanas que sempre os sinistrados terão por vias deles melhores garantias para o pagamento dos seus créditos que através da responsabilidade directa».

Estabelece o art.º 11.º :

«As entidades responsáveis pelos encargos provenientes de acidentes de trabalho e doenças profissionais podem transferir a sua responsabilidade para sociedades legalmente autorizadas a realizar este seguro».

e diz o art.º 12.º :

«No caso de não ser feita a transferência da responsabilidade, as entidades patronais que exerçam alguma indústria, em estabelecimento adequado, empregando mais de cinco trabalhadores, são obrigadas a caucionar essa responsabilidade, salvo se provarem perante a Inspecção de Seguros que a sua capacidade económica garante suficientemente o risco tomado por conta própria».

Este, o sistema da nossa actual lei.

Apreciação crítica :

Em vez deste critério, e olhando também para a realidade da vida, porque não admitir um sistema com *seguro obrigatório* (mas de liberdade de escolha por parte do segurado) *para certas actividades e facultativo para outras*? Isto é, admitindo que há determinadas actividades em que o seguro é de toda a conveniência, e necessidade até, porque não o impor para essas actividades?

Poderia, é certo, logo objectar-se que este critério é muito falível e sem ponto de apoio para a determinação de quais as actividades industriais susceptíveis de serem seguradas obrigatoriamente.

Ora tais inconvenientes não existem, ou a sua importância é diminuta. Não só na prática, a experiência, como mestra da vida, nos mostra a cada passo quais as actividades que devem ter seguro obrigatório, actividades que não são difíceis de identificar uma vez que o seu número não é ilimitado, como facilmente se chega à sua determinação através dos dados estatísticos sobre acidentes no trabalho.

Ora, havendo o seguro obrigatório só para essas actividades estatisticamente apontadas como mais perigosas, já se objectava, assim, em parte, às razões apresentadas no relatório ministerial que acompanhou a proposta mais tarde convertida na Lei n.º 1.942 («Se a efectivação do regime jurídico de protecção ao acidente de trabalho se traduz necessariamente num encargo económico, e se tem em vista, com a presente proposta, dar ao problema a solução que se impõe, é indispensável o maior cuidado em evitar qualquer agravamento incomportável nas condições do trabalho, sob pena de essa consequência vir a produzir indirectamente um aumento de desemprego e, em suma, para melhor proteger o trabalhador, fazer faltar-lhe o próprio trabalho. Reconhece-se aos sinistrados do trabalho o direito a uma indemnização quanto possível compensadora da sua inferioridade; mas ao Estado compete não esquecer os interesses do patrão e acautelá-los simultaneamente, de modo que, para proteger o infórtio de uns não hajam de sacrificar-se injustamente as condições de vida de outros, ou prejudicar-se as possibilidades do seu desenvolvimento») em que só se suportaria o encargo nas actividades onde, pela frequência com que os acidentes se verificavam, em vez de encargos, o seguro seria antes um benefício!

Essas actividades, que os resultados de estatísticas apontavam como mais perigosas, seriam para maior certeza e segurança taxativamente estipuladas na lei e só elas seriam objecto de seguro obrigatório. Claro que com o rodar dos tempos e o desenvolvimento maior ou menor dum país, essa lista é susceptível de alterações para mais ou para menos. Simplesmente, entendemos que só quando tais alterações fossem introduzidas na lei é que, para as novas actividades, haveria o seguro obrigatório. Achamos isto lógico e razoável.

Pela solução que preconizamos se vê que não pretendemos ir ao ponto de exigir o seguro obrigatório para todas as profissões.

E porquê? Não é ele lógico e admissível? Que o é, mostra-o bem a seguinte passagem do Prof. Barbosa de Magalhães no seu livro *Seguro Contra Acidentes de Trabalho*, a págs. 107 e segs.. «Imposta sobre os patrões e empresas industriais, essa responsabilidade acarreta para eles o encargo enorme, que em muitos casos não poderiam suportar, que noutros prejudicaria por completo, e noutros ainda, dificultaria o êxito da sua actividade industrial, senão recorressem ao seguro»... «Se estivesse só em jogo o interesse dos patrões, ainda se compreenderia que se deixasse à sua vontade o fazer ou não o seguro dos seus operários. Seriam eles que suportariam os inconvenientes e prejuízos resultantes da sua falta. Mas há que atender também ao interesse dos operários, e é este o principal numa lei sobre acidentes, e, portanto, a conclusão não pode deixar de ser a de que é indispensável tornar o seguro obrigatório... E é por isto que em nome do verdadeiro interesse do público se deve decretar a obrigatoriedade do seguro, que, na frase de Pic, é o corolário lógico do risco profissional».

Não é o seguro obrigatório, e afinal, a maior garantia para o trabalhador, economicamente mais débil?

A resposta, já se encontra em parte contida na transcrição anteriormente feita da passagem do relatório ministerial.

Mas há mais. Razões práticas derivadas do nível de vida português e talvez até de lógica, nos levaram a decidir pelo primeiro sistema preconizado, embora reconheçamos absolutamente convictos, em teoria ou num meio diferente do nosso, que um regime de seguro obrigatório para todos as profissões tenha pleno cabimento. Não seguro obrigatório realizado pelo Estado, mas seguro obrigatório

rio organizado por seguradores particulares legalmente autorizados (5).

E uma prova de que já não é novo o reconhecimento das dificuldades inerentes ao nosso nível de vida, e de que é fundada a sua alegação, está em que o próprio autor do projecto, convertido na Lei n.º 83, reconhecendo-se partidário do seguro obrigatório, opôs-se à sua introdução no projecto pelo receio de prejudicar a execução da sua lei que, já de si, vinha causar uma grande transformação na vida portuguesa. E essa opinião, defendida por Estêvão de Vasconcelos quando da discussão do projecto, foi afinal a que prevaleceu.

Além disto, que maior prova para a veracidade das nossas afirmações, de que os diversos sistemas não devem ser olhados nem criticados todos à mesma luz porque dependentes dos meios onde se aplicam, das necessidades dos povos, do seu estado de civilização, das próprias formas de governo, etc., queremos nós, senão aquela que nos é dada observar no nosso próprio direito? Que maior confirmação pretendemos nós que a que nos é facultada pelo Decreto n.º 5.637, que decretava o seguro social obrigatório contra todos os riscos, e que «entre nós nunca chegou a existir», segundo as palavras textuais do relatório ministerial, que acompanhou a actual Lei n.º 1.942?

(5) Reconhecendo que, teòricamente pelo menos, o seguro organizado pelo Estado seria mais económico e mais útil, reconhecendo que embora haja a possibilidade de falência das companhias de seguros, ainda que a vigilância e fiscalização do Estado sejam muito severas, como bem o faz notar o Professor da Faculdade de Direito de Lyon, Pic, a págs. 42 da sua brochura sobre desastres no trabalho, inclinamo-nos, apesar disso, para um regime de liberdade de escolha por parte do segurado e de livre concorrência de sociedades seguradoras particulares, por o reputarmos mais eficaz e conforme com o preito à liberdade do patrão. Ver em sentido contrário: Savatier, *Du Droit Civile au Droit Publique*, págs. 141 e segs.. E mesmo que aquela hipótese extrema e rara da falência se verifique, haveria ainda, sem entrarmos agora na análise do regime *específico* deste ou daquele direito, a responsabilidade do patrão perante o trabalhador, pois deve-se entender que o facto da transferência da responsabilidade para as sociedades seguradoras não traz como consequência a desonerabilidade definitiva do patrão. Na realidade, a solução mais jurídica é a de que o patrão recupera a sua inteira responsabilidade. A lei dos acidentes de trabalho expressou a faculdade de transferência das respectivas responsabilidades para que não houvesse dúvida acerca da sua admissibilidade e sobretudo para a regulamentar convenientemente, quer no sentido da maior comodidade dos patrões, quer para estabelecer as garantias reforçadas com que entendeu dever cercar os direitos dos operários. Mas não fez perder a sua natureza ao contrato passado entre essas sociedades

Com o seguro obrigatório para todas as profissões não só haveria uma transição muito brusca para o País que não comportaria essa generalização, como acarretava inúmeros inconvenientes e dificuldades, sobretudo de ordem financeira, para as empresas de actividades pouco perigosas ou de poucos operários em que lógica e matematicamente a frequência de acidentes é de admitir que seja diminuta na prática, mesmo nula em pura teoria algébrica.

Seria então sobrecarregar os patrões com encargos duma coisa cuja verificação normal não seria de admitir pela pequena probabilidade de ela se verificar. E daí, talvez a referência da nossa lei ao quantitativo de cinco trabalhadores, referência que, se a nosso ver não é totalmente justificável, tem no entanto razões fortes em que se apoie.

Julgamos que o pensamento da nossa lei, ao pôr a referência a cinco trabalhadores, não foi apenas, como se nota no Parecer da Câmara Corporativa, o bom «intuito de facilitar a vida das pequenas indústrias supondo-se que elas não estarão em condições de pagar o seguro ou de poderem prestar caução e, sobretudo, o de aliviar deste encargo o pequeno agricultor e o pequeno comerciante que na maioria dos casos vivem com dificuldades».

e os patrões, o qual continua sendo um contrato de seguro destinado a cobrir os riscos do patrão, mas sem forças para prejudicar os direitos dos trabalhadores.

Se, afinal, é a própria lei, art.º 31.º, que considera «nulos todos os contratos realizados entre as próprias entidades patronais ou terceiros e os trabalhadores, que tenham por objecto a renúncia ou redução das indemnizações fixadas na lei», como haveria de se reconhecer validade a um contrato passado entre a entidade patronal e um terceiro e que atingisse tal fim? Todas as legislações sobre acidentes de trabalho têm como função superior a protecção do operário: é, pois, daí que tem de partir o critério supremo de toda e qualquer interpretação. A este respeito, e perfilhando o ponto de vista por nós defendido, (note-se, defendido em abstracto, como já frisámos) diz o Prof. Ruy Ulrich: «Entendemos que a instituição do seguro obrigatório não deve fazer cessar por completo a responsabilidade civil do patrão. Assim, no caso de insolvência da companhia seguradora, não se deve ter o patrão como isento de responsabilidade pelos acidentes. É necessário que nesse caso lhe possa ser exigida a responsabilidade, como se o seguro nunca tivesse existido. Doutro modo, ficaria o operário privado de toda a reparação e poder-se-ia incitar o patrão a escolher Companhias duvidosas, que lhe exigissem um prémio muito baixo, mas que não oferecessem quaisquer garantias. Deste modo, como que favorecia um conluio do patrão com a Companhia em detrimento do operário».

Nem se diga, como faz a Câmara Corporativa, que, «sendo quase nulo o risco das profissões comerciais, exíguo será, por sua vez, o custo da transferência da responsabilidade, e que, quanto ao agricultor, este encontrará fácil e económica cobertura dos riscos por intermédio das casas de povo, que o obterão em condições mais favoráveis, como muito bem o prevê o relatório que antecede a proposta e o define o seu capítulo II» (*Boletim de Seguros*, n.º 14, 2.ª Série, 1936, pág. 143). Por muito favoráveis que sejam as condições, elas não poderão nunca ir abaixo dum determinado índice!

Mas, além desta razão, outra houve. O pensamento da nossa lei não foi apenas altruísta, teve também uma base racional, segundo cremos.

Pensou a nossa lei, e nesse aspecto julgamos que bem, que, uma vez que uma empresa tenha menos de cinco trabalhadores, a probabilidade de acidente é muito menor, o que é verdade, e que, portanto, obrigar a um seguro semelhante empresa seria sobrecarregá-la demasiadamente e prejudicar, no fundo, o desenvolvimento do país.

Poder-se-ia objectar que também o prémio do seguro era menor porque eram menos os operários e que, portanto, os encargos estariam na mesma proporção do que aconteceria com uma empresa maior.

Ora, se esta objecção parece certa em puro raciocínio lógico, revela no entanto um desconhecimento grande da realidade.

É absolutamente inadmissível dizer-se que os encargos diminuam proporcionalmente, não só porque há um coeficiente de risco que se mantém sempre o mesmo ou quase o mesmo (a taxa básica é a mesma), mas porque as próprias possibilidades de lucro das empresas variam assustadoramente, em nada tendo ligação com a constante proporcional da variação dos trabalhadores.

Eis as razões que talvez tenham levado a nossa lei ao sistema adoptado no art.º 12.º.

Se, em princípio, como acima referimos, concordamos com as razões citadas, discordamos, no entanto, da solução preconizada.

Se bem observarmos, na prática a maioria das empresas com cinco ou menos trabalhadores, virão, pela nossa orientação, a não ter, na maior parte dos casos, imposição de seguro, ficando pois sujeitas a um regime de mero seguro facultativo, semelhantemente ao que se verifica pelo art.º 12.º e com o que concordamos pelas razões atrás apontadas, e por nós tidas como justas e lógicas, de protecção

à pequena indústria (sobretudo do pequeno comerciante e agricultor) e da menor frequência com que o acidente se verifica em tais empresas. E a razão por que afirmamos que, no fundo, a grande maioria das empresas de cinco ou menos trabalhadores virá a ficar sujeita a um regime de responsabilidade de seguro facultativo ou de responsabilidade directa do patrão, a razão dessa quase total coincidência, é que, em geral, as empresas reputadas «mais perigosas» não são compostas de cinco trabalhadores apenas.

Na hipótese de o serem, o que não é muito normal, ficarão (e aqui está o ponto crucial da discordância com o regime da nossa lei, que neste aspecto esquece a realidade, como acima afirmámos), sujeitas, na nossa orientação, a um regime de seguro obrigatório, o que é inteiramente justo, e pela Lei n.º 1.942 a uma mera faculdade de seguro!

Nem de outro modo se deveria decidir se se pensasse na débil garantia que nesse caso resultaria para o trabalho da empresa considerada «mais perigosa» (em que, portanto, a probabilidade de acidente é grande) se a entidade patronal não transferisse a sua responsabilidade para uma sociedade seguradora que oferecesse maior segurança no pagamento das reparações.

Assim, pelo que se viu, grande parte da nossa orientação vem a coincidir com a preconizada na lei, simplesmente com um fundamento diferente e uma solução mais racional.

Quanto às actividades não reputadas «mais perigosas», para não sobrecarregar os patrões e pelas razões já atrás desenvolvidas, o sistema a preconizar será a faculdade atribuída à entidade patronal de optar: ou pelo seguro, ou tomar o encargo por sua conta.

Deste modo, o encargo do seguro (se é que nesta hipótese há coragem de lhe chamar «encargo»!) só seria *obrigatoriamente* aplicado nas actividades que, pela sua especial natureza perigosa, cuja determinação se faria por meio de estatísticas, o necessitassem, como meio mais eficaz de garantia das indemnizações aos trabalhadores. Esse seguro obrigatório seria feito numa ou várias empresas particulares seguradoras, à livre escolha da entidade patronal.

Este, o sistema que reputamos mais adequado ao desenvolvimento industrial do nosso país, ao nosso modo de vida e, portanto, como o melhor, tendo em atenção sòmente o fim prático a que ele se destina.