

**OS MECANISMOS DE MONITORIZAÇÃO DA CSER REALIZADOS  
PELO COMITÉ EUROPEU DE DIREITOS SOCIAIS: O SISTEMA DE  
RELATÓRIOS E O SISTEMA DE RECLAMAÇÕES COLETIVAS\***

***THE MONITORING MECHANISMS OF THE RESC CONDUCTED BY  
THE EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS: THE REPORT SYSTEM  
AND THE COLLECTIVE COMPLAINTS PROCEDURE***

*RAQUEL CARVALHO\*\**

*Professora Auxiliar Universidade Católica Portuguesa*

**RESUMO**

A crise económica dos anos mais recentes trouxe novo alento à discussão jurídica sobre o papel dos Direitos Sociais, a sua proteção e efetividade. No domínio do

---

\* O texto resulta da comunicação que a Autora apresentou na Conferência Internacional *A Crise e o Impacto dos Instrumentos Europeus de Proteção dos Direitos Sociais nas Ordens Jurídicas Internas - The crisis and the impact of the european legislation on social rights within national legal orders*, que teve lugar na Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa nos dias 15 e 16 de abril 2016.

Abreviaturas utilizadas: Autores (AA); Carta Social Europeia (CSE); Carta Social Europeia Revista (CSER); Comité Europeu dos Direitos Sociais (CEDS); Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH); European Journal of International Law (EJIL); Organização Não Governamental (ONG); Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC); Revista Jurídica da Universidad Autónoma de Madrid (RJUAM); Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH).

\*\* CEID - Centro de Estudos e Investigação em Direito, Faculdade de Direito – Escola do Porto. Membro do *Réseau Académique sur la Charte Sociale Européenne et les Droits Sociaux – Academic Network on the European Social Charter and Social Rights*.

direito internacional, existem instrumentos jurídicos particularmente focados em direitos civis e políticos. Tem por isso particular importância a Carta Social Europeia que, complementando a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no seio do Conselho da Europa, elenca direitos sociais e institui mecanismos de monitorização e efetivação desses direitos: o sistema de relatórios e o sistema de reclamações coletivas. Da exposição do seu modo de funcionamento é possível concluir que não serão ainda totalmente eficazes mas consubstanciam um avanço na proteção dos Direitos Sociais no domínio internacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos Sociais, Carta Social Europeia, Procedimento de relatórios; Procedimento de reclamações coletivas; efetividade; monitorização.

#### **ABSTRACT**

The recent economic crisis has revealed the importance of Social Rights and, thus, the need of their protection and effectiveness. At an international level, there are several legal instruments regarding political and civil rights but there aren't so many focused on Social Rights. Therefore, the European Social Chart, as a complement of Human Rights European Convention, becomes an example of Social Rights protection, setting forth not only Social Rights but also proceedings aiming at their monitoring and effectiveness: the Report System and the Collective Complaint System. The analysis of both procedures it can be concluded that those proceedings do not fully comply with that kind of protection but they are definitely on the right path.

**KEYWORDS:** Social Rights; European Social Charter; Report System; Collective Complaint Procedure; effectiveness; monitoring.

#### *SUMÁRIO:*

##### *0. ENQUADRAMENTO.*

##### *1. O CONSELHO DA EUROPA E A CARTA SOCIAL EUROPEIA.*

##### *2. OS MECANISMOS DE MONITORIZAÇÃO DA CARTA: ENQUADRAMENTO JURÍDICO.*

###### *2.1. O SISTEMA DE RELATÓRIOS.*

###### *2.2. O PROCEDIMENTO DE RECLAMAÇÕES COLETIVAS.*

### 2.3. A INTERDEPENDÊNCIA DO SISTEMA DE RELATÓRIOS E O PROCEDIMENTO DE RECLAMAÇÃO COLETIVA.

### 3. O FUTURO DOS DIREITOS SOCIAIS NA CARTA SOCIAL EUROPEIA.

#### 0. ENQUADRAMENTO

§1. Em tempos de crise económica, os cidadãos enfrentam um dilema esquizofrénico no que respeita aos seus Direitos Fundamentais, em particular os que habitualmente designamos como Direitos Sociais: se, por um lado, as condições económicas postulam o reforço do conteúdo de tais direitos, em particular os que se concretizam mediante prestações, por outro, o mesmo circunstancialismo económico impõe, como se viu desde 2011, um recuo do Estado nessa mesma concretização.

Muitas questões de constitucionalidade se levantaram internamente aos Estados, e em particular em Portugal, precisamente por causa de medidas orçamentais que afetaram o conteúdo concretizado de direitos sociais como o direito à proteção na velhice, à saúde, aos apoios a cidadãos em situação particularmente desfavorecida. E tais questões surgiram porquanto a Constituição Portuguesa estabelece um generoso cardápio de Direitos Económicos, Sociais e Culturais que tinham obtido dedicada concretização em anos anteriores. O Tribunal Constitucional assumiu-se neste ínterim como verdadeiro guardião dos Direitos Sociais <sup>1/2</sup>.

A proteção jurídica deste tipo de direitos, se feita no essencial em cada Estado, dependendo do alcance da respetiva consagração e tutela constitucional, vai já existindo igualmente a nível internacional.

---

<sup>1</sup> O Tribunal Constitucional utilizou sobretudo os princípios da proteção da confiança, da igualdade e da proporcionalidade nos sucessivos Acórdãos prolatados por altura da crise e a propósito dos cortes salariais, de subsídios (Acórdão n.º 353/2012), mas também outros a propósito das pensões e de limitação de outros direitos sociais. Trata-se de uma jurisprudência bastante rica em limitação de efeitos de declarações de inconstitucionalidade.

Todo o esforço argumentativo do Tribunal Constitucional não chegou todavia a utilizar o princípio da proibição do retrocesso social, ainda que o tenha aflorado (para depois o rejeitar como argumento) no Acórdão n.º 369/2011, no Acórdão n.º 794/2013 e no Acórdão n.º 862/2013. Sobre o princípio da proibição do retrocesso social, existe vasta doutrina. *Vide* exemplificativamente VAZ, MANUEL AFONSO; SOARES, CLÁUDIA; CARVALHO, RAQUEL; BOTELHO, CATARINA SANTOS; FOLHADELA, INÊS; RIBEIRO, ANA TERESA, *Direito Constitucional - O sistema constitucional português*, UCE, Porto, 2015, pp. 335 e ss.

<sup>2</sup> Com uma visão crítica sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional durante o período de assistência financeira, *vide* RIBEIRO, GONÇALO ALMEIDA/COUTINHO, LUÍS PEREIRA (org.), *O Tribunal Constitucional e a Crise – Ensaios críticos*, Almedina, Coimbra, 2014.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), se bem que centrada em direitos de outra natureza, contém todavia a consagração de direitos sociais nos artigos 22.º a 27.º<sup>3</sup>

Ainda que existam vários instrumentos normativos internacionais relativos a esta dimensão dos Direitos Fundamentais, a verdade é que a sua efetividade é bastante diminuta<sup>4</sup>.

No âmbito internacional regional, e deixando a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de lado devido às suas específicas características, o instrumento legal que mais se dedica à enunciação e efetivação de direitos sociais é a Carta Social Europeia, agora Revista<sup>5</sup>.

Ora, é precisamente dos mecanismos de monitorização e efetivação (dos direitos sociais) aí instituídos que nos iremos ocupar, descrevendo o seu funcionamento, enunciado as suas ainda fragilidades e dando conta de alguns resultados já alcançados.

## 1. O CONSELHO DA EUROPA E A CARTA SOCIAL EUROPEIA

§2. A Carta Social Europeia (CSE), aprovada em 1961, é um instrumento jurídico de proteção dos Direitos Sociais no âmbito de uma organização internacional de âmbito regional europeu, criada em 1949 – o Conselho da Europa<sup>6</sup>. Veio juntar-se a numerosos documentos normativos no âmbito do Direito Internacional, que contava já com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966) e a própria Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH - 1950). Embora aquelas convenções contivessem algumas disposições relativas a esta dimensão dos Direitos do Homem, existia uma deficiente proteção dos Direitos Sociais. Em particular, a CEDH não dispunha de catálogo de Direitos Sociais, pelo que a CSE a veio complementar, sendo entretanto alvo de alterações<sup>7</sup>:

---

<sup>3</sup> O Preâmbulo da Carta das Nações Unidas contém já uma diretriz desta natureza, pelo que, com CATARINA SANTOS BOTELHO, se pode dizer que marca o “início da positivação internacional de direitos sociais” (*Os Direitos Sociais em tempos de crise ou visitar as normas programáticas*, Almedina, Coimbra, 2015, p. 221).

<sup>4</sup> Fazendo uma breve revisão sobre estes diplomas, BOTELHO, CATARINA SANTOS, *Os Direitos Sociais...*, cit., pp. 222 e ss.

<sup>5</sup> Protocolo Facultativo ao PIDESC passou a permitir o procedimento de reclamação individual no domínio dos Direitos tutelados pelo Pacto. Foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas a 10 de Dezembro de 2008 através da resolução A/RES/63/117; aberto à assinatura a 24 de Setembro de 2009, em Nova Iorque e entrou em vigor na ordem internacional a 5 de Maio de 2013. Portugal aprovou pela resolução da Assembleia da República n.º 3/2013, de 21 de Janeiro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 14 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 12/2013, de 21 de Janeiro, publicado no Diário da República, I Série, n.º 14. Entrou em vigor na ordem jurídica portuguesa a 5 de Maio de 2013.

<sup>6</sup> O Conselho da Europa tem 47 membros (Estados) e seis Estados observadores.

<sup>7</sup> Neste sentido, BRILLAT, REGIS, “La Charte Sociale et son acceptation progressive par les États”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n.º 13, 2009, 227-243 (229).

a) Em 1988, primeiro Protocolo Adicional adicionou alguns direitos económicos e sociais: direito a igualdade de oportunidades para os trabalhadores no emprego, sem discriminação em razão de género; direito de informação e consulta dos trabalhadores no âmbito da empresa; direito de participação dos trabalhadores na determinação de melhores condições de trabalho na empresa; direito dos mais velhos à proteção social;

b) Em 1991, foi aprovado o Protocolo que confirmou o papel político do Comité de Ministros e da Assembleia parlamentar do Conselho da Europa. Clarificou o papel de dois órgãos de controlo: o Comité Europeu de Direitos Sociais (composto por membros independentes que decide se os Estados atuam em conformidade ou não com a Carta quer no que respeita às soluções normativas quer na sua aplicação) e o Comité governamental (composto por representantes das Partes e que prepara o trabalho do Comité de Ministros). Além disso, este protocolo reforçou a participação dos parceiros sociais e das ONG's.;

c) Em 1995, o Protocolo Adicional introduziu um procedimento de reclamações coletivas destinado a reforçar a implementação da CSE;

d) Em 1996, a Carta Social Europeia reúne num único documento normativo todos os direitos sociais já incluídos na Carta de 1961, o que resultou do Protocolo Adicional de 1988, bem como os novos direitos e demais alterações adotados pelas partes. Substituirá progressivamente a Carta de 1961.

Portugal é um dos países membros do Conselho da Europa, desde 1976. Assinou e ratificou o protocolo de 1991<sup>8</sup>, aderiu ao protocolo adicional em 1995<sup>9</sup> e ratificou a CSER a 30/05/2002<sup>10</sup>.

§3. Para além da proteção jurídica, o Conselho da Europa dispõe de órgãos que fiscalizam o cumprimento dos instrumentos jurídicos. Além do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), instituído com a CEDH, interessa-nos para a nossa reflexão o Comité de Ministros e o Comité Europeu dos Direitos Sociais (CEDS).

O Comité de Ministros é o órgão do Conselho da Europa que decide do procedimento do seu próprio funcionamento. Cada Estado membro tem um representante – o Ministro dos Negócios Estrangeiros – a que corresponde um voto. Tem competências associadas à implementação da CSER, designadamente quanto às recomendações no âmbito dos mecanismos de monitorização.

---

<sup>8</sup> Segundo os dados do próprio Conselho da Europa, foi ratificado a 8 de março de 1993.

<sup>9</sup> Aprovado para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 69/97 de 6 de Dezembro, publicada no Diário da República, I Série-A, n.º 282/97; Ratificado pelo Decreto do Presidente da República, n.º 72/97, de 8 de Agosto, de 6 de Dezembro, publicado no Diário da República, I Série-A, n.º 282/97. Entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa: 1 de Julho de 1998.

<sup>10</sup> A CSER foi aprovada para ratificação pela Resolução da AR n.º 64-A/2001, de 21/09, e ratificada pelo Decreto do PR n.º 54-A/2001, referendado em 17/10.

O Comité Europeu dos Direitos Sociais é composto por quinze membros, de acordo com a decisão que aplicou o artigo 25.º, §1 da CSE (revista pelo Protocolo de Turim)<sup>11</sup>. Tem como competências fundamentais, de acordo com o disposto no § 2 do artigo 2.º das Regras do CEDS, adotar as conclusões no âmbito do procedimento de relatórios e as decisões ao abrigo do procedimento de reclamações coletivas. Tem portanto um papel importante no domínio destes mecanismos. Contudo, no caso do procedimento de reclamações coletivas, o Comité de Ministros intervém através da produção de recomendações ou resoluções, o que acaba por diminuir a visibilidade e importância do CEDS, órgão que detém a competência de análise e proposta de decisão neste tipo de procedimentos<sup>12</sup>. Na base do exercício destas competências está uma outra muito importante que é a de interpretação da CDSR, igualmente presente e fundamental no procedimento dos relatórios<sup>13</sup>. Além disso, o corpo de decisões tomadas no âmbito do procedimento de reclamações coletivas fica a constituir um corpo de precedentes de que o CEDS se socorre. Por exemplo e porque nos toca em particular, um dos casos que é utilizado como precedente é a Reclamação n.º 1/1998 interposta pela Associação Internacional de Juristas contra Portugal, em que o Comité estabeleceu pela primeira vez que os Estados devem demonstrar a conformidade com a Carta não só no que respeita à sua legislação mas também na aplicação da lei. Além disso, o CEDS recorre igualmente à CEDH para interpretar a Carta. Por exemplo, na reclamação n.º 13/2002 (Autismo-Europa v. França), o CEDS interpretou o artigo E da CSER (proibição da discriminação) como sendo semelhante/equivalente ao conteúdo normativo do artigo 14.º da CEDH.

Muitos AA em face da configuração dos poderes do CEDS entendem que este órgão tem uma natureza quasi-judicial, em particular no que respeita à sua intervenção no procedimento de reclamações coletivas<sup>14</sup>. Acresce que este procedimento apresenta

---

<sup>11</sup> Cfr. o disposto no artigo 1.º das Regras do CEDS, adotado a 9/9/2014 (<http://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/rules> consultado a 24/03/2016).

<sup>12</sup> Referindo-se a esta fragilidade, NIVARD, CAROLE, “La justiciabilidad de los Derechos Sociales en el Consejo de Europa”, *Lex Social*, Vol. 6, n.º 2 (2016), 12-30 (18). Sobre o papel secundário do Comité de Ministros vide CARMEN SALCEDO, “La aplicabilidad directa de la Carta Social Europea por los órganos judiciales”, *Trabajo y Derecho* 13/2016 (enero), Nº 13, 1, 2016.

<sup>13</sup> Referindo-se a esta dimensão das «decisões» do CEDS, LUIS JIMENA QUESADA, “El último bastión en la defensa de los derechos sociales: la Carta Social Europea”, *RJUAM*, n.º 29, 2014-I, pp. 171-189 (p. 173).

<sup>14</sup> Neste sentido, CULLEN, H., “The Collective Complaints System of European Social Charter: Interpretative Methods of European Committee of Social Rights”, *Human Rights Law Review* 9:1 (2009), 61-93 (75); COSTA, JEAN-PAUL, “Vers une protection juridictionnelle des droits économiques et sociaux en Europe?”, *Les Droits de l’Homme au seil du troisième millénaire*, Mélanges en Hommage à Pierre Lambert, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 150; STANGOS, PETROS, “Les rapports entre la Charte Sociale Européenne – Le rôle singulier du Comité Européen des Droits Sociaux et de sa jurisprudence”, *Cahiers de Droit Européen*, n.º 49, 2013, pp. 319-393 (327); CARMEN SALCEDO, “La aplicabilidad directa de la Carta Social Europea...”, cit., Referindo-se ao “desenvolvimento de um corpo substantivo de jurisprudência relativo a direitos económicos, sociais e culturais”, por parte do CEDS, LUKAS, K., “The Collective Complaint Procedure of European Social Charter: Some Lessons for EU?”, *Legal Issues of Economic Integration*, 2014, 41 (n.º 3), 275-288 (275).

PHILIP ALSTON debruçou-se sobre esta questão, apresentando argumentos no sentido de que o Comité teria uma natureza quasi-judicial, mas também apresentando igualmente os argumentos de quem não

algumas características que são próprias de tramitações processuais. Referimo-nos à consideração da argumentação das partes – o contraditório –, à decisão sobre regras jurídicas aplicáveis, à fundamentação da decisão, ao facto de o CEDS constituir o intérprete final da Carta Social Europeia, o que para alguns AA, são também evidências da natureza quasi-judicial deste procedimento<sup>15</sup>. Há quem sustente inclusive que o procedimento de reclamações coletivas “implicou uma jurisdicionalização do mecanismo de garantia da Carta. De um ponto de vista processual, o sistema de reclamações coletivas introduziu uma fisionomia contenciosa no procedimento junto do Comité”<sup>16</sup>.

A doutrina já citada é fortemente a favor da plena consagração de efetividade judicial das decisões do CEDS<sup>17</sup>, até porque é evidente a unidade e interdependência dos direitos fundamentais, sejam eles civis, políticos ou sociais e económicos<sup>18</sup>. Em 1999, a Assembleia parlamentar do Conselho da Europa adotou uma recomendação em que reconhecia que “o meio mais eficaz de os garantir [aos direitos sociais] seria estender a competência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem às queixas individuais fundadas na violação dos direitos enunciados na Carta”<sup>19</sup>. Seria outra hipótese de conferir efetividade aos Direitos Sociais.

## 2. OS MECANISMOS DE MONITORIZAÇÃO DA CARTA

§4. Existem atualmente dois sistemas de implementação e monitorização da CSER: o sistema de relatórios e o sistema/procedimento de reclamações coletivas.

Cabe ao CEDS apreciar a implementação da CSER à luz destes dois procedimentos. O sistema de relatórios está regulado nos artigos 21.º a 29.º da CSER e

---

aceita esta formulação, sustentando que o órgão ou será judicial ou não (*in Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Social Charter’s Supervisory System*”, in G. de Búrca de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2005)

<sup>15</sup> Neste sentido, LUKAS, K., “The Collective Complaint Procedure...”, cit., p. 279; PANZERA, CLAUDIO, “Per I cinquant’anni della Carta Sociale Europea”, *Lex Social*, Vol. 3, n.º 1/2013; QUESADA, LUIS JIMENA, “Interdependence of the Reporting System and the Collective Complaint Procedure: Indivisibility of Human Rights and Indivisibility of Guarantees”, *European Social Charter and the challenges of the XXI century – La Charte Social Européenne et les défis du XXIe siècle*, Marilisa D’Amico e Giovanni Guiglia (ed), Ed. Scientifiche Italiane, Napoles, 2014, pp.145 e 149. Referindo-se à maior dificuldade em atribuir tal dimensão ao sistema de relatórios, ALSTON, PHILIP, “Assessing the Strengths...”, cit., pp. 58 e ss.

<sup>16</sup> NIVARD, CAROLE, “La justiciabilidad...”, cit., p. 18.

<sup>17</sup> Referindo-se à natureza de órgão de controlo quasi jurisdicional do CEDS, LIBERALI, BENEDETTA, “Il sistema di controllo della Carta social europea: il sistema dei rapporti nazionali”, *La Carta Social Europea e la tutela dei diritti sociali – Atti del convegno del 18 gennaio 2013 Università degli Studi di Milano*, a cura di Marilisa D’Amico, Giovanni Guiglia e Benedetta Liberali, Edizione Scientifiche Italiane, Nápoles, 2013, p. 110; BOTELHO, CATARINA SANTOS, *Os Direitos Sociais ...*, cit., p. 233; NIVARD, CAROLE, “La justiciabilidad ...”, cit., p. 18.

<sup>18</sup> Referindo-se em particular a este argumento, COSTA, JEAN PAUL, “Vers une protection...”, cit., p. 151.

<sup>19</sup> COSTA, JEAN PAUL, “Vers une protection ...”, cit., p. 151. O mesmo A. enuncia de seguida as dificuldades associadas a esta recomendação (“Vers une protection...”, cit., pp. 152 e 153).

foi reforçado no Protocolo Adicional de 1991. Foi adicionado à CSER o protocolo de reclamações coletivas.

## 2.1. Sistema de relatório

§ 5. À luz do procedimento estabelecido, os Estados Contratantes submetem com regularidade um relatório sobre a implementação da CSER (ou CSE, conforme os casos) no domínio normativo e respetiva aplicação prática. Em cada relatório, os Estados devem (a) apresentar o enquadramento legal da previsão da Carta, isto é as leis, regulamentos, convenções coletivas ou quaisquer outras disposições, bem como jurisprudência nacional que seja relevante face ao estatuído na CSER; (b) enunciar as medidas de natureza administrativa tomadas, programas, planos de ação destinados a implementar o enquadramento legal; (c) apresentar todos os dados pertinentes que revelem e demonstrem a aplicação das disposições da Carta.

Os relatórios devem, sempre que seja adequado e apropriado, especificar o alcance subjetivo da aplicação das disposições da Carta (se apenas aos nacionais ou se também a nacionais de outros Estados que vivem no Estado em causa), aplicação territorial (se a todo o território ou a parte) e aplicação a todas as categorias subjetivas incluídas no objetivo da disposição.

Estes relatórios são alvo de análise pelo CEDS no sentido de determinar se as situações ali descritas estão em conformidade com a CSER. As conclusões do CEDS são publicitadas anualmente na plataforma da CSER, devendo ser acatadas pelos Estados envolvidos embora não sejam passíveis de aplicação coerciva no direito interno. Trata-se de conclusões com valor declarativo que podem todavia servir de fundamento à declaração de invalidade de uma norma interna ou ao afastamento de legislação nacional por parte dos tribunais nacionais. Apesar da impossibilidade de aplicação coerciva dentro do Estado, espera-se ainda que os Estados tomem medidas no sentido de implementar no direito interno as conclusões proferidas no procedimento de relatório.

§6. Em 2006, o Comité de Ministros dividiu as disposições da Carta em quatro grupos temáticos e cada Estado passa a elaborar anualmente um relatório sobre um dos grupos, fazendo com que cada disposição tenha um relatório a cada quatro anos. Os grupos temáticos são os seguintes: (a) Grupo 1: emprego, formação e igualdade de oportunidades (artigos 1.º, 9.º, 10.º, 15.º, 18.º, 20.º, 24.º e 25.º); (b) Grupo 2: saúde, segurança social e proteção social (artigos 3.º, 11.º, 12.º, 13.º, 14.º, 23.º, e 30.º); (c) Grupo 3: direitos laborais (artigos 2.º, 4.º, 5.º, 6.º, 21.º, 2.º, 26.º, 28.º e 29.º) e (d) Grupo 4: crianças, família e migrantes (artigos 7.º, 8.º, 16.º, 17.º, 19.º, 27.º, 31.º).

MATTI MIKKOLA critica a opção de divisão em grupos porquanto ela significa que o sistema perca “a possibilidade de intervenção dentro de período de tempo razoável. É

possível que o Comité de Ministros possa emanar uma recomendação destinada a alterar uma situação em que os direitos estão a ser violados 5 anos após a violação inicial ter ocorrido”<sup>20</sup>. Na verdade, a dilação temporal entre a violação da norma, a sua verificação e a emissão da resolução ou a implementação de medidas conduzirá a uma menor efetividade das disposições da Carta e com isso a um menor reconhecimento da juridicidade deste instrumento de proteção dos Direitos Sociais.

§7. Em 2014, o Comité de Ministros aprovou a simplificação do procedimento de relatórios para os Estados que tenham aceitado o procedimento de reclamações coletivas, que passou a processar-se do seguinte modo<sup>21</sup>: (i) submissão de um relatório simplificado a cada dois anos; (ii) divisão dos Estados que preencham aquele pressuposto [o de ter aceitado o procedimento de reclamações coletivas] em dois grupos, de modo a distribuir o trabalho do CEDS segundo o critério de número de reclamações apresentadas contra o Estado. Assim, o grupo A, aquele que integra os Estados com maior número de reclamações, inclui Portugal, França, Grécia, Itália, Bélgica, Bulgária, Irlanda e Finlândia; o grupo B integra a Holanda, Suécia, Croácia, Noruega, Eslovénia, Chipre e República Checa; (iii) os Estados que apresentam relatórios simplificados têm de declarar que ações de sequência foram tomadas em consequência das decisões do CEDS nos procedimentos de reclamações coletivas, devendo igualmente responder a quaisquer questões levantadas a propósito de decisões favoráveis.

§8. No final do procedimento de relatórios, o Comité de Ministros, após a receção das conclusões do CEDS, adota uma resolução por maioria de 2/3 dos membros votantes<sup>22</sup>. Se o CEDS concluir que a situação descrita no relatório não está em conformidade com a CSER, o Estado tem de atuar no sentido de se colocar em conformidade, o que, se não suceder, pode conduzir à emanação de uma recomendação do Comité de Ministros.

A resolução conclui o procedimento e pode conter recomendações individuais para o Estado<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. o disposto no artigo 21.º da CSER. *In Social Human Rights in Europe*, Karelactio, 2010, p. 671. Reportando igualmente o perigo de inefetividade, QUESADA, LUIS JIMENA, “ Interdependence...”, cit., p.147.

<sup>21</sup> *European Social Charter – Governmental Committee of European Social Charter and the European Code of Social Security – Ways of streamlining and improving the reporting and monitoring system of European Social Charter*, 1196 meeting – 2-3 april 2014 (CM (2014) 26).

<sup>22</sup> Cfr. o disposto no artigo 9.º

<sup>23</sup> Recomendação a Portugal: Recommendation N.º R ChS (98) 5 on the application of the European Social Charter by Portugal during the period 1994-95 (13th supervision cycle — part V) (Adopted by the Committee of Ministers on 2 July 1998 at the 638th meeting of the Ministers' Deputies). Acedida a 24/03/2016 ([https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016804cc743](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804cc743)).

A Assembleia Parlamentar tem hoje um papel mais reduzido do que na primeira modalidade do sistema de relatórios. Atualmente, a Assembleia recebe os relatórios do CEDS e as resoluções do Comité de Ministros, tendo perdido a função consultiva anterior.

Os textos adotados pelo Comité de Ministros no procedimento de relatórios estão disponíveis na plataforma eletrónica do órgão.

## 2.2. Sistema de reclamações coletivas<sup>24</sup>

§9. O sistema/procedimento de reclamações coletivas foi introduzido pelo Protocolo Adicional de 1995 e destina-se a complementar a proteção judicial dos Direitos do Homem conferida pela CEDH. Foi justificado pela necessidade de aumentar a efetividade, celeridade e impacto da implementação da Carta<sup>25</sup>. O procedimento contribui para o reforço da função dos parceiros sociais e organizações não-governamentais no âmbito da efetivação da CSER, permitindo o seu acesso direto ao CEDS no sentido de obter decisões para as situações de não aplicação da Carta, em particular nos Estados que aceitaram submeter-se a este procedimento.

O primeiro procedimento de reclamação coletiva foi contra Portugal e intentado pela Comissão Internacional de Juristas, com desfecho em 1999 (reclamação n.º 1/1998) e, nas palavras de HOLLY CULLEN, “revelou a proximidade entre o procedimento de reclamação e o procedimento de relatórios”, uma vez que, segundo a mesma A., “o mecanismo das reclamações coletivas surge com o objetivo de funcionar como um suplemento de supervisão”<sup>26</sup> que se inicia com o sistema de relatórios.

§10. Não são admitidas reclamações individuais, ao contrário do que sucede no processo judicial que corre junto do TEDH. Trata-se do único sistema de tutela coletiva no âmbito dos sistemas de proteção de direitos humanos, normalmente tutelados a título individual. São então e apenas admissíveis, como o próprio nome indica, reclamações coletivas relativas à não aplicação pelo Estado de normas ou à efetivação prática em desconformidade com as prescrições normativas da CSER. Não existe a obrigação de exaustão prévia de meios de proteção interna<sup>27</sup>. Se, contudo, um indivíduo alegar que

---

<sup>24</sup> Na CSER, o Protocolo que estabelece o procedimento de reclamações coletivas foi transcrito nos termos do artigo D.

<sup>25</sup> Após uma década de vigência do procedimento, várias vozes criticavam a fragilidade estrutural e procedimental do mecanismo, em particular a falta de medidas de efetividade e de envolvimento do Comité de Ministros do Conselho da Europa. Neste sentido, CULLEN, H., “The Collective Complaints System of European Social Charter: Interpretative Methods of European Committee of Social Rights”, *Human Rights Law Review* 9:1 (2009), 61-93 (62).

<sup>26</sup> “The Collective complaints...”, cit., pp. 19 e 26.

<sup>27</sup> Cfr. o disposto na reclamação coletiva n.º 38/2006, decisão de mérito, CESP vs França: “12. The Committee notes that the Additional Protocol to the Charter establishing the collective complaints system does not make the exhaustion of domestic remedies a condition of admissibility. It nevertheless takes note

os seus direitos de acordo com a CSER foram infringidos pode, por via de uma organização representativa, conseguir desencadear o procedimento de reclamação coletiva se a sua queixa “puder ser generalizada, através da demonstração de que a alegada violação dos direitos individuais é um exemplo de um padrão generalizado de não conformidade aplicável da mesma forma a outras pessoas na mesma posição da situação individual”<sup>28</sup>. Todavia, esta hipótese, segundo KARIN LUKAS, ainda não se colocou ao Comité<sup>29</sup>.

§11. Podem ser reclamantes os parceiros sociais europeus, como a Confederação Europeia de Comércio (European Trade Union Confederation (ETUC)), Business Europe e Organização Internacional de Empregadores (International Organisation of Employers (OIE)), algumas organizações não-governamentais internacionais e parceiros sociais nacionais com participação no Conselho da Europa<sup>30</sup>. Uma análise rápida das reclamações apresentadas demonstra que normalmente o reclamante é uma organização sindical nacional ou organização sindical europeia, sendo que da parte dos empregadores o procedimento não tem sido muito utilizado ou, pelo menos, tem sido utilizado em muito menor escala. No que respeita a organizações não-governamentais internacionais, há algumas reclamações por elas subscritas designadamente o Centro Europeu de Direitos Roma, Defesa Internacional de Crianças, Organização Mundial contra a Tortura, etc.

§12. Quanto à tramitação do procedimento de reclamações coletivas, cabe sublinhar as seguintes etapas:

a) 1.º momento: admissibilidade da reclamação coletiva. A reclamação é apresentada por escrito, identificando claramente a reclamante, o Estado (reclamado) que tenha a Carta em vigor e tenha aceitado sujeitar-se a este procedimento<sup>31</sup>. É dirigida ao Secretário Executivo do Comité em representação do Secretário-geral do Conselho da Europa<sup>32</sup>.

As reclamações podem respeitar a uma disposição ou um conjunto de disposições da Carta e devem explicar de forma exaustiva em que medida o Estado falhou a

---

*of the Government's position on this point. The Committee therefore dismisses the Government's objection”.*

<sup>28</sup> CHURCHILL, R./KHALIQ, U., “The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for ensuring Compliance with Economic and Social Rights?”, *EJIL* (2004), 15, n.º 3, pp. 417-456 (432).

<sup>29</sup> LUKAS, K., “The Collective Complaint ...”, cit., p. 278.

<sup>30</sup> Cfr. o disposto no artigo 1.º do Protocolo. Portugal ainda não aceitou que a reclamação possa ser subscrita por uma organização não-governamental nacional. Até à data, apenas a Finlândia o fez.

<sup>31</sup> Cfr. o disposto no artigo 4.º do Protocolo.

A 1 de março de 2013 tinham ratificado o Protocolo a Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Republica Checa, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Eslovénia e Suécia.

<sup>32</sup> Cfr. o disposto no artigo 5.º do Protocolo.

respetiva implementação ou o fez de modo desadequado, acompanhando com documentos comprovativos<sup>33</sup>.

b) 2.º momento: é designado um relator a quem cabe redigir uma proposta de admissibilidade e sobre o mérito da reclamação, caso seja de admitir. É dada publicidade às reclamações apresentadas e antes da decisão de admissibilidade podem ser solicitados esclarecimentos, observações ou informações ao Estado visado, podendo, se assim for entendido, solicitar-se também o mesmo sobre o mérito da reclamação pelo CEDS<sup>34</sup>. A decisão de admissibilidade contudo pode ser proferida sem ser solicitada qualquer informação ou esclarecimento ao Estado visado.

Nas reclamações subscritas por sindicatos nacionais, dado o elevado número de associações e disparidade de representatividade das mesmas no Estado, o Comité tem sempre de analisar e decidir a questão da representatividade. Se a reclamação estiver subscrita por representante deve vir acompanhada de documentação comprovativa da qualidade de representante. O CEDS já considerou inadmissível uma reclamação por não estar devidamente assinada<sup>35</sup>. Se a reclamante for uma organização nacional, terá de ser feita prova da representatividade no âmbito da reclamação apresentada<sup>36</sup>. Se, por seu turno, for uma organização não-governamental, deve ser feita prova da particular competência no domínio da disposição da Carta que é invocada. Para resolver a questão da representatividade, o Comité pode socorrer-se de vários elementos como a informação submetida pelas partes, os critérios nacionais, o número de membros da organização, o papel da organização nos procedimentos de negociação nacionais.

Não prejudica a admissibilidade da reclamação se uma idêntica providência tiver sido interposta numa instância nacional ou mesmo internacional. Do mesmo passo, o facto de ter havido um relatório sobre a matéria implicada na reclamação não inviabiliza a reclamação. Mesmo a existência de relação com reclamação anterior não inviabiliza a admissibilidade da nova reclamação.

As razões para a inadmissibilidade passam pela deficiente representatividade do reclamante, pelo facto de a disposição normativa invocada como não tendo sido observada não ter sido aceite pelo Estado em causa ou pela falta de enquadramento factual.

---

<sup>33</sup> Se o reclamante for uma entidade internacional, as reclamações têm de ser redigidas ou em inglês ou francês; tal exigência não se aplica às reclamações subscritas por organizações nacionais.

<sup>34</sup> Cfr. o disposto no artigo 6.º do Protocolo (N. 158).

<sup>35</sup> Cfr. a reclamação coletiva n.º 36/2006, Frente Comum dos Sindicatos da Administração Pública vs Portugal: “*Ms Ana AVOILA, representing the complainant organisation in the capacity of co-ordinator for the FCSAP/CGTP-IN, has not submitted to the Committee any document showing that the by-laws of the FCSAP/CGTP-IN, or that a mandate from this body, or from its member organisations, have authorised her to act on its behalf, despite having been invited to do so*”.

<sup>36</sup> Consulte-se a queixa n.º 9/2000, § 6 sobre esta questão. Em Portugal, não existem critérios de representatividade estabelecidos. Poder-se-ia apontar por exemplo o assento em sede de concertação social.

c) 3.º momento: após a admissibilidade da reclamação, entra-se na fase de apreciação do mérito. Se o CEDS considerar admissível uma reclamação, adota depois uma decisão sobre o mérito, ou seja, sobre se uma lei ou uma prática administrativa ou outra está ou não conforme com uma ou mais normas da Carta.

Admitida a reclamação, o Comité pode, caso não o tenha feito antes, pedir ao Estado em causa pronúncia sobre o mérito da reclamação dentro de um determinado prazo<sup>37</sup>. De seguida, o Presidente do Comité permite a resposta a tal pronúncia, sendo ainda permitido que o Estado responda igualmente. Este procedimento de pronúncias apenas é admitido aos Estados que tenham aceite o procedimento. Se a reclamação tiver sido apresentada por uma organização nacional, as organizações internacionais são convidadas a fazer observações, que são comunicadas às partes no procedimento<sup>38</sup>. Toda a documentação resultante deste subprocedimento de consultas/observações é disponibilizada online.

Importa ainda sublinhar que pode ser decidida uma audiência quando se inicia a análise da reclamação quer por iniciativa do Comité quer a pedido das partes<sup>39</sup>.

A decisão de mérito refere-se à verificação da conformidade ou desconformidade da lei/prática com as disposições da Carta.

A decisão é notificada às partes e ao Comité de Ministros, que não a pode revogar ou alterar.

d) Desde 2011, é possível a indicação de medidas imediatas, após a admissibilidade da reclamação e antes ou depois da decisão de mérito, a pedido de uma das partes ou por iniciativa do Comité, destinadas a evitar risco sério de dano ou assegurar o respeito dos direitos reconhecidos na Carta.

As decisões de mérito não podem ser aplicadas coercivamente pelas instâncias judiciais internas, tendo apenas um valor declarativo. O que significa que a mais-valia deste procedimento reside “no desenvolvimento substancial dos critérios normativos da Carta e a monitorização da sua implementação na prática”<sup>40</sup>.

De acordo com a base de dados do Conselho da Europa (e em particular no que respeita a este procedimento), foram apresentadas 303 reclamações coletivas, tendo sido proferidas 115 decisões de admissibilidade, 93 decisões de mérito, excluídas 2, tomadas 5 medidas imediatas e emitidas 55 opiniões dissonantes<sup>41</sup>. Esta análise permite constatar a tendência já antes identificada por HOLLY CULLEN da existência de um interesse

---

<sup>37</sup> Cfr. o disposto no artigo 7.º

<sup>38</sup> Se a audiência disser respeito a organizações internacionais, apenas são admissíveis a língua inglesa e francesa, línguas oficiais e que permitem a tradução simultânea. Sendo organizações nacionais, estas podem utilizar a língua oficial do Estado em causa.

<sup>39</sup> Cfr. o disposto no §4 do artigo 7.º do Protocolo (N. 158).

<sup>40</sup> LUKAS, K., “The Collective ...”, cit., p. 279.

<sup>41</sup> Dados obtidos em consulta de

estável das entidades com legitimidade em desencadear o procedimento de reclamações coletivas<sup>42</sup>.

e) Consequentemente à decisão ou procedimento de *follow up*: havendo violação das disposições da Carta, o Estado deve notificar o Comité de Ministros sobre as medidas tomadas para repor a conformidade, caso em que o Comité de Ministros emite uma resolução, por maioria. Se o Estado não manifestar a intenção de repor conformidade, o Comité de Ministros pode adotar uma recomendação, por maioria de 2/3.

No mesmo período considerado nos dados anteriores, foram tomadas 64 decisões de seguimento, sendo 62 resoluções e 2 recomendações. Apesar de a maior parte dos Estados já serem parte da Carta há muitos anos, continuam a verificar-se situações de desconformidade, ainda que muitas das decisões do Comité tenha dado frutos e originado alterações de legislação nacional designadamente no domínio de direitos sindicais, proibição de trabalho infantil<sup>43</sup>, proteção social e de saúde, igualdade para cidadãos deficientes<sup>44</sup>.

Relembre-se que em caso de violação da Carta, o Estado visado deve apresentar um relatório sobre as decisões relacionadas com a reclamação e as medidas tomadas para que a situação fique conforme à Carta.

§13. Segundo os dados recolhidos na plataforma Hudoc, do Conselho da Europa, foram proferidas 10 decisões de mérito na sequência de procedimento de reclamação coletiva contra Portugal<sup>45</sup>. A primeira data de 1998 e foi interposta pela Comissão Internacional de Juristas a propósito da proibição de trabalho a menores de 15 anos

---

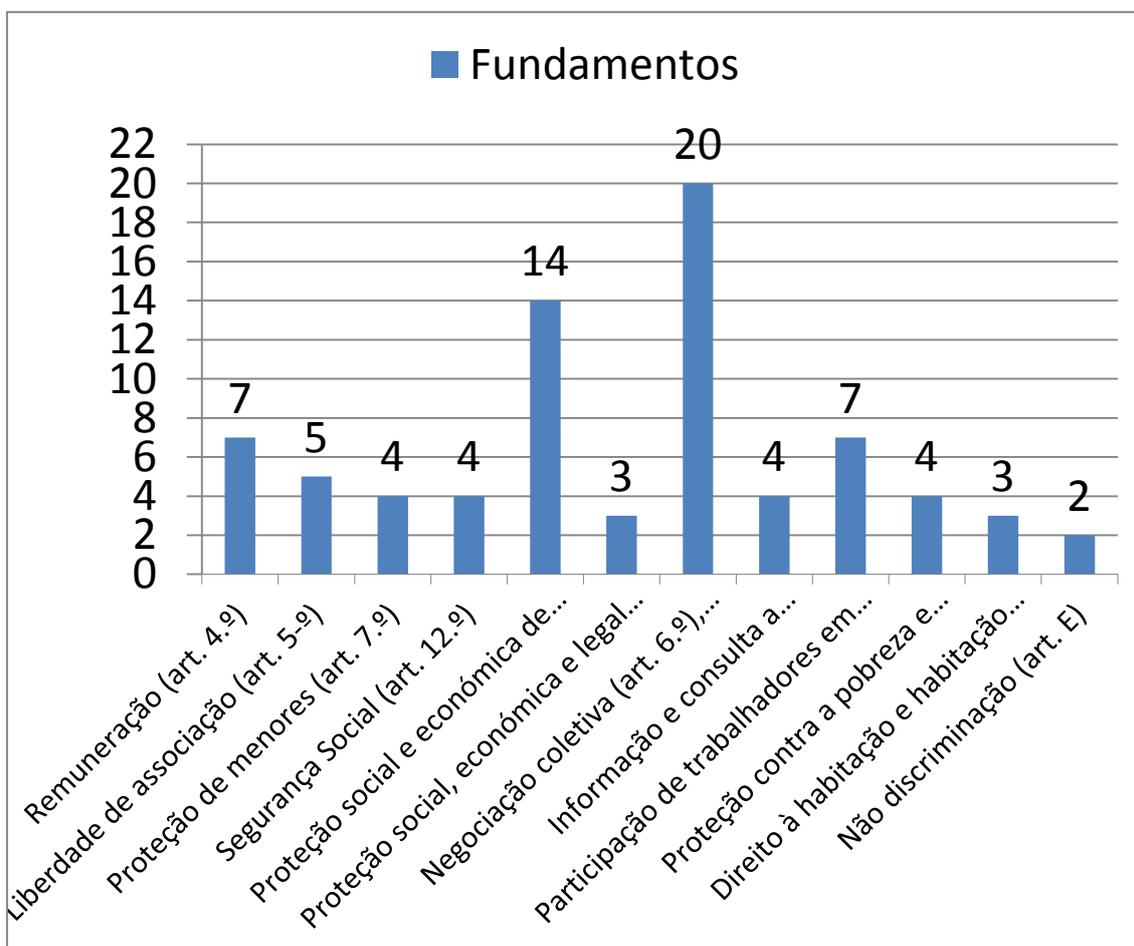
<sup>42</sup> In “The Collective Complaints . . . , cit., p. 67.

<sup>43</sup> Relativamente a Portugal, pode ler-se no referido documento do Conselho da Europa: “The new Labour Code of 2003 and its Implementation Act No. 35/2004 contain provisions which aim to reduce the number of working children under 16 years of age. Article 7 §1, Conclusions 2006. Article 152 of the Penal Code was amended in 2007 (by Law 59/2007) to prohibit the corporal punishment of children in the home. Article 17§1, Conclusions 2011 World Organisation against Torture v. Portugal 34/2006 Adoption of legislation explicitly prohibiting direct and indirect discrimination on the basis of disability with respect to education and training, as well as in the field of access to employment and working conditions. Article 15§§1 and 2, Conclusions 2008. Decree-Law No. 58/2002 together with the Application Decree No. 16/2002 set out that a “training clause” is to be introduced in employment contracts entered into with minor workers over the age of 16 years who have not successfully finished their compulsory education or do not have any professional qualification. Article 7 §3, Conclusions XVII-2 (2005). A new Solidarity Supplement for the Elderly was established by Decree-Law No. 232/2005 of December 2005 in order to combat poverty among the elderly. Article 23, Conclusions 2009”.

<sup>44</sup> Cfr. o documento *Practical impact of the Council of Europe monitoring mechanisms in improving respect for human rights and the rule of law in member states*, Conselho da Europa, 2010 em [https://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Source/Publications/HR-Practical-Impact%202014\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Source/Publications/HR-Practical-Impact%202014_EN.pdf), acedido a 4/4/2016.

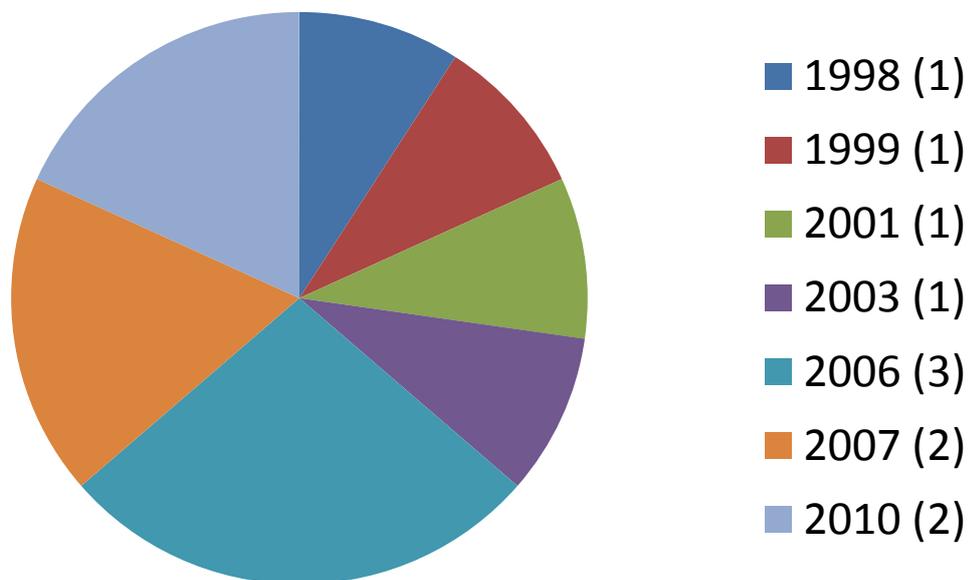
<sup>45</sup> <http://hudoc.esc.coe.int> (accedida a 28 de março de 2016).

(violação do artigo 7.º da Carta). Seguiram-se reclamações coletivas em 1999, 2001, 2003, 2006 (duas), 2007 (duas), 2010 (duas)<sup>46</sup>.



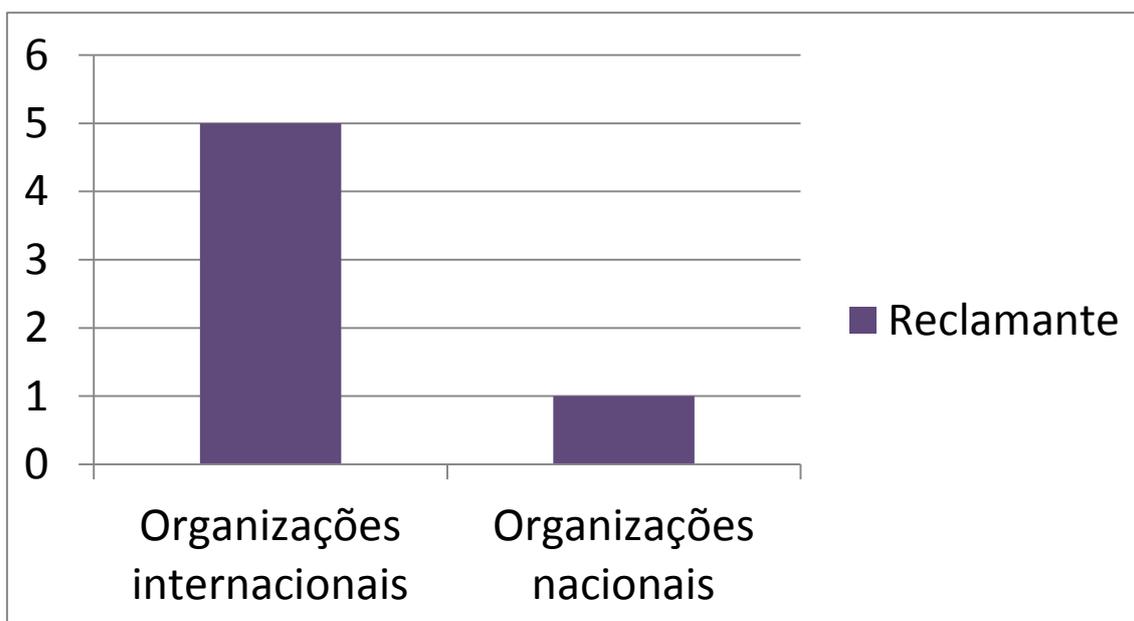
<sup>46</sup> Os fundamentos diziam respeito à liberdade de associação (1999, 2001), proteção social e económica de crianças e jovens (2003, 2006), proteção da família (2010), negociação e direitos laborais (2006, 2007, 2010). Cada procedimento contudo não teve apenas um único fundamento: o direito à remuneração (art. 4.º) foi usado sete vezes, o da liberdade de associação (art. 5.º) cinco, o da proteção de menores (art. 7.º) 4, o direito à Segurança Social (art. 12.º) quatro, a proteção social e económica de crianças e jovens (art. 17.º) assistência e educação catorze, proteção social, económica e legal da família (art. 16.º) três, o da negociação coletiva (art. 6.º), consulta e procedimento de negociação vinte, o direito à informação e consulta a trabalhadores (art. 21.º) quatro, participação de trabalhadores em procedimentos de melhoria de condições de trabalho (art. 22.º) sete, o direito à proteção contra a pobreza e exclusão social (art. 30.º) quatro, o direito à habitação e habitação condigna (art. 31.º) três, a não discriminação (art. E) dois. Dados retirados da base de dados: <http://hudic.esc.coe.int> (accedida em abril de 2016).

## Reclamações Coletivas

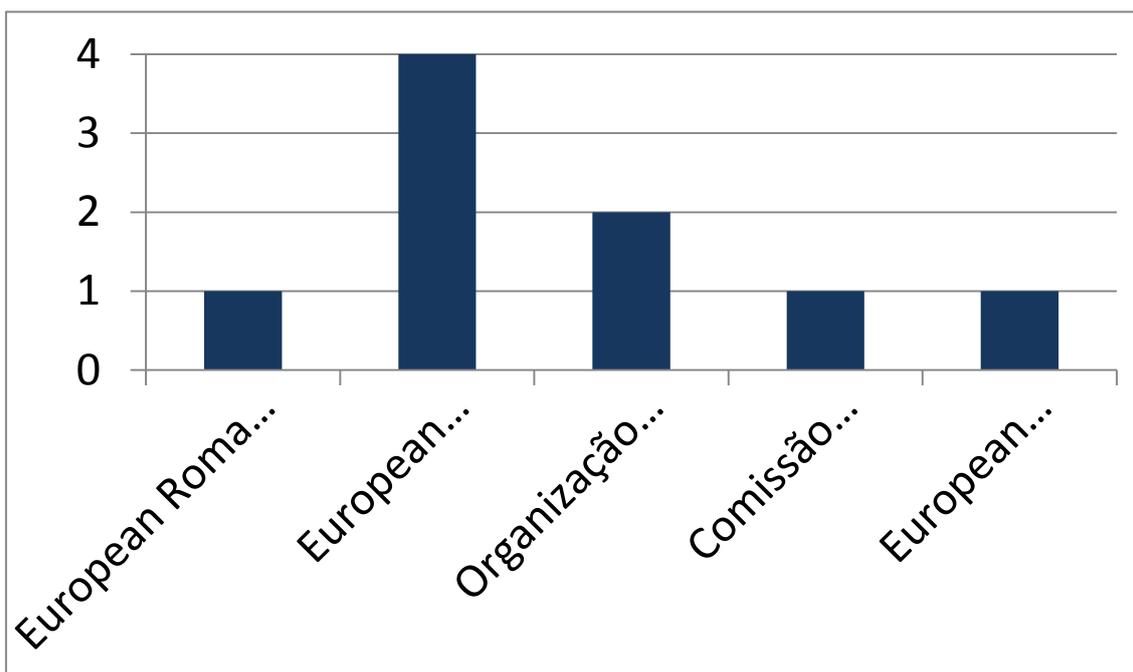


Verificaram-se três opiniões dissidentes no procedimento de 2003, uma no procedimento de 1999 e outra no procedimento de 1998.

Os reclamantes são organizações internacionais com a exceção uma reclamação intentada por uma organização nacional, verificando-se uma muito residual atividade dos sindicatos.



## Organizações internacionais



§14. A crise tem revelado que a interação entre a CSER e o ordenamento jurídico da União Europeia pode originar discrepâncias, designadamente no que respeita à implementação dos Direitos Sociais. Esta interação ocorre com alguma frequência e o Comité de Direitos Sociais não se tem furtado a fazer a devida análise. Por vezes, a interação é de confronto (com a legislação e jurisprudência do Direito da União Europeia), outras vezes a análise revela que a violação de normas de Direito da União Europeia pode concomitantemente consubstanciar violações da Carta também. Nesta última dimensão, o direito da União Europeia funciona como fator de fundamentação das decisões de mérito. De todo o modo, este período de crise revelou que algumas políticas europeias não eram nem são amigas da implementação da Carta e dos Direitos Sociais aí reconhecidos. É o caso das matérias de asilo, leis de migração, medidas de austeridade<sup>47</sup>.

### 2.3. A interdependência entre sistema de relatórios e o procedimento de reclamação coletiva

§ 15. Apesar de cada um dos sistemas ter a sua lógica própria, ambos se preordenam a tutelar os direitos inscritos na CSER. LUIS JIMENA QUESADA, partindo de conclusões do CEDS (2013), enuncia três modalidades de interdependência: (a) a relação mais intensa respeita às conclusões de não conformidade, porquanto se segue a

<sup>47</sup> Debruçando-se sobre este aspeto e com exemplos de jurisprudência do Tribunal de Justiça e decisões do Comité em procedimentos de reclamação coletiva, LUKAS, K., “The Collective Complaint ...”, cit., pp. 281 e ss.

supervisão do CEDS especificamente associada a reclamações sobre as questões ali implicadas; (b) situações em que o CEDS se refere a decisões de mérito em relação a países que não aceitaram o procedimento de reclamações coletivas; (c) a não referência em conclusões às decisões de mérito ocorre quer em relação a países que subscreveram o procedimento quer em relação aos que não o fizeram<sup>48</sup>.

É evidente que o reforço de interdependência entre os dois sistemas resultaria no reforço da própria tutela dos Direitos previstos na Carta. A reflexão sobre o estreitamento da relação já existente pode constituir uma das vias de futura da efetivação da Carta.

### 3. O FUTURO DOS DIREITOS SOCIAIS NA CARTA SOCIAL EUROPEIA

§16. A literatura sobre a efetividade e debilidade da proteção dos Direitos Sociais no âmbito do Conselho da Europa é toda no sentido da necessidade de reforçar a referida proteção, aproveitando-se as já existentes dimensões quasi judiciais das decisões do CEDS.

Um dos aspetos que pode contribuir para aprofundar esta dimensão judicial passa por assegurar a efetividade imparcialidade dos membros do CEDS, alterando o método da respetiva nomeação quer no que respeita à forma de nomeação (passar para um órgão com representação) quer quanto à duração do respetivo mandato, devendo ser único<sup>49</sup>.

Mas a efetividade passa igualmente pelo fim da adesão faseada aos mecanismos de efetividade existentes, à demorada adesão à CSER, deixando-se para trás o compromisso *a la carte* (MATTI MIKKOLA) e pondo fim à adesão à Carta na sua primeira versão<sup>50</sup>.

No que respeita aos procedimentos já instituídos, deverá reforçar-se a ainda ténue relação entre o sistema de relatórios e o sistema das reclamações coletivas, obrigando à identificação das situações de desconformidade detetadas e respetivas medidas de implementação e à reflexão sobre se o sistema de relatórios implementado cumprirá o desiderato de monitorização ou é apenas uma forma de aligeirar trabalho do CEDS.

Por fim, MATTI MIKKOLA propõe uma alteração estrutural do procedimento de reclamações coletivas, passando a admitir-se que uma queixa individual apresentada ao TEDH pudesse transitar para o CEDS e tramitar como reclamação coletiva, “desde que o Tribunal tenha recebido muitas destas queixas sobre o mesmo assunto ou quando o

---

<sup>48</sup> QUESADA, LUIS JIMENA, “ Interdependence...”, cit., , pp. 153-154.

<sup>49</sup> MATTI MIKKOLA defende um mandato único de 9 anos (*Social Human Rights ...*, cit., p. 672), solução que a ordem jurídica portuguesa conhece precisamente no que respeita aos mandatos dos Juízes Conselheiros do Tribunal Constitucional e que passou a ser assim precisamente para, independentemente da origem da indicação de cada Juiz, a unicidade do mandato assegurasse também a respetiva independência, dada a não renovação do mandato.

<sup>50</sup> *Social Human Rights ...*, cit., pp. 669 e 675.

caso tenha claramente uma natureza coletiva”<sup>51</sup>. Vai mais longe, defendo que a Carta deveria ser revista no sentido de admitir queixas individuais a propósito de direitos sociais fundamentais. Claro que esta última proposta enferma de uma dificuldade substancial: a Carta estabeleceria quais seriam os Direitos Sociais fundamentais. Para os constitucionalistas que advogam a unidade dos Direitos, o conceito de direitos fundamentais ou tipos de direitos fundamentais mais importantes do que outros não satisfaz o critério da universalidade e fundamentalidade. Que critério presidiria a tal distinção? Como suportaria a Carta um elenco de Direitos em que uns seriam mais importantes – porque fundamentais – do que outros?

Na nossa opinião, se o caminho se fizer em direção à admissibilidade de queixas individuais, todos os direitos da Carta deverão estar no mesmo plano de proteção jurídica.

Para além destes aspetos de natureza mais processual a nível internacional, no nosso entendimento a Carta ganhará em efetividade se os órgãos jurisdicionais nacionais integrarem as respetivas disposições nas suas decisões assim como a interpretação das mesmas realizada pelo CEDS que as densifica. Sem prejuízo do poder próprio dos Juizes em matéria de interpretação das disposições normativas que aplicam nas duas decisões. E para este efeito, não constituiu obstáculo entre nós a redação eventualmente mais imprecisa das disposições normativas da Carta ou a redação das mesmas que muitas vezes se assemelha mais a “intenções” dos seus subscritores<sup>52</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

ALSTON, P., “Assessing the Strengths and Weaknesses of the European Social Charter’s Supervisory System”, in G. de Búrca de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2005;

BOTELHO, CATARINA SANTOS, *Os Direitos Sociais em tempos de crise ou revisitar as normas programáticas*, Almedina, Coimbra, 2015;

BRILLAT, REGIS, “La Charte Sociale et son acceptation progressive par les États”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n.º 13, 2009, 227-243

CHURCHILL, R./ KHALIQ, U., “The Collective Complaints System of the European Social Charter: An Effective Mechanism for ensuring Compliance with Economic and Social Rights?”, *EJIL* (2004), 15, n.º 3, pp. 417-456;

COSTA, JEAN-PAUL, “Vers une protection juridictionnelle des droits économiques et sociaux en Europe?”, *Les Droits de l’Homme au seil du troisième millénaire*, Mélanges en Hommage à Pierre Lambert, Bruylant, Bruxelles, 2000;

---

<sup>51</sup> *Social Human ...*, cit., p. 673.

<sup>52</sup> Referindo-se a este aspeto mas entendendo que tais circunstâncias não obstam à aplicabilidade interna, dando como exemplos as ordens jurisdicionais belga e francesa, NIVARD, CAROLE, “La justiciabilidad ...”, cit., pp. 21 e ss.

CULLEN, H., “The Collective Complaints System of European Social Charter: Interpretative Methods of European Committee of Social Rights”, *Human Rights Law Review* 9:1 (2009), 61-93;

CULLEN, H., “The Collective complaints mechanism of the European Social Charter”, *EL Rev.* 2000, 25 Supp (Human rights Survey), 18-30;

JIMENA QUESADA, LUIS, “El último bastión en la defensa de los derechos sociales: la Carta Social Europea”, *RJUAM*, n.º 29, 2014-I, pp. 171-189;

JIMENA QUESADA, LUIS, “ Interdependence of the Reporting System and the Collective Complaint Procedure: Indivisibility of Human Rights and Indivisibility of Guarantees”, *European Social Charter and the challenges of the XXI century – La Charte Social Européenne et les défis du XXIe siècle*, Marilisa D’Amico e Giovanni Guiglia (ed), Ed. Scientifiche Italiane, Nápoles, 2014;

LIBERALI, BENEDETTA, “Il sistema di controllo della Carta social europea: il sistema dei rapporti nazionali”, *La Carta Social Europea e la tutela dei diritti sociali – Atti del convegno del 18 gennaio 2013 Università degli Studi di Milano*, a cura di Marilisa D’Amico, Giovanni Guiglia e Benedetta Liberali, Edizione Scientifiche Italiane, Nápoles, 2013;

LUKAS, K., “The Collective Complaint Procedure of European Social Charter: Some Lessons for EU?”, *Legal Issues of Economic Integration*, 2014, 41 (n.º 3), 275-288;

MIKKOLA, MATTI, *Social Human Rights in Europe*, Karelactio, 2010;

NIVARD, CAROLE, “La justiciabilidad de los Derechos Sociales en el Consejo de Europa”, *Lex Social*, Vol. 6, n.º 2/2016), 12-30;

PANZERA, CLAUDIO, “Per I cinquant’anni della Carta Sociale Europea”, *Lex Social*, Vol. 3, n.º 1/2013;

RIBEIRO, GONÇALO ALMEIDA/COUTINHO, LUÍS PEREIRA (org.), *O Tribunal Constitucional e a Crise – Ensaios críticos*, Almedina, Coimbra, 2014;

SALCEDO, CARMEN, “La Aplicabilidad Directa De La Carta Social Europea Por Los Órganos Judiciales”, *Trabajo Y Derecho*, n.º 13/2016 (Enero), Nº 13, 1, 2016, pp. 1-27;

STANGOS, PETROS, “Les rapports entre la Charte Sociale Européenne – Le rôle singulier du Comité Européen des Droits Sociaux et de sa jurisprudence”, *Cahiers de Droit Européen*, n.º 49, 2013, pp. 319-393;

VAZ, MANUEL AFONSO; SOARES, CLÁUDIA; CARVALHO, RAQUEL; BOTELHO, CATARINA SANTOS; FOLHADELA, INÊS; RIBEIRO, ANA TERESA, *Direito Constitucional - O sistema constitucional português*, UCE, Porto, 2015.