

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

MEMORANDO DE COMENTÁRIOS TÉCNICOS relativos ao Projeto de Lei n.º 648/XII, “Combate o trabalho forçado e outras formas de exploração laboral”

OBSERVAÇÕES INICIAIS

Antecedentes e contexto nacionais:

1. Em 9 de março de 2015, o Bureau Internacional do Trabalho (a seguir designado “Bureau”), através do seu Escritório nacional em Lisboa, recebeu um pedido em nome da Comissão de Segurança Social e Trabalho do Parlamento português (a seguir designada “Comissão”) para que formulasse comentários técnicos a respeito do Projeto de Lei n.º 648/XII “Combate o trabalho forçado e outras formas de exploração laboral” (a seguir designado “Projeto de Lei”), que visa alterar algumas disposições do Código do Trabalho¹ (a seguir designado “Código”), o Regime Jurídico da Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho² e o Regime Jurídico do Exercício e Licenciamento das Agências Privadas de Colocação e das Empresas de Trabalho Temporário³.
2. O Bureau constata que, como é referido no próprio título e na primeira parte do documento, que explica os argumentos subjacentes às alterações, o objetivo é combater o trabalho forçado e outras formas de exploração laboral, por exemplo no trabalho sazonal na agricultura que envolve a contratação de trabalhadores migrantes por agências. O Bureau saúda a atenção dedicada pela Comissão a tais situações de trabalho forçado, bem como a tentativa de tomar medidas legislativas para as combater. Importa referir, neste contexto, o Protocolo de 2014 relativo à Convenção sobre o Trabalho Forçado⁴, embora o mesmo não tenha ainda sido ratificado por Portugal, e a

¹ Aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro. O texto integral encontra-se disponível em http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=80768&p_country=PRT&p_count=1434&p_classification=01.02&p_classcount=8

² “Regime Jurídico da Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho” – Lei n.º 102/2009, de 20 de setembro. http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=82534&p_country=PRT&p_count=1434&p_classification=14&p_classcount=103

³ “Regime Jurídico do Exercício e Licenciamento das Agências Privadas de Colocação e das Empresas de Trabalho Temporário” – Decreto-Lei n.º 260/2009, de 25 de setembro. http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=82537&p_country=PRT&p_count=1434&p_classification=08&p_classcount=111

⁴ O artigo 2.º do Protocolo determina o seguinte:

“As medidas a tomar para prevenir o trabalho forçado ou a exploração laboral devem incluir:

c) esforços para assegurar que:

i) o âmbito e a aplicação da legislação pertinente para a prevenção do trabalho forçado ou obrigatório, incluindo a legislação laboral adequada, se apliquem a todos os trabalhadores e a todos os setores da economia;

Recomendação sobre o Trabalho Forçado (medidas complementares), de 2014 (n.º 203)⁵, que podem proporcionar orientações sobre várias medidas possíveis além da reforma legislativa. O próprio Bureau está a desenvolver esforços para promover estes instrumentos, incluindo a Iniciativa para um Recrutamento Justo⁶, que estudará, entre outros aspetos, a questão da “responsabilidade solidária”, e outras atividades de cooperação técnica sobre o tema.

Preparação dos comentários:

3. O Bureau examinou as propostas de alteração aos três atos legislativos acima referidos, incluindo o Código do Trabalho, à luz das normas internacionais e do direito comparado em matéria laboral. Portugal ratificou 81 convenções sobre o trabalho, das quais 72 estão em vigor⁷.
4. Fazemos notar ao Governo o seguinte:
 - 4.1. A ausência de comentários sobre uma determinada disposição não deve ser considerada indicativa de uma opinião particular sobre o cumprimento das normas internacionais em matéria laboral.
 - 4.2. Os presentes comentários são apresentados sem prejuízo de quaisquer outros que possam ser formulados pelos organismos responsáveis por fazer cumprir essas mesmas normas.

Processo de Consulta Tripartida Nacional:

5. A legislação laboral estabelece o enquadramento para relações laborais e de emprego justas e eficientes. Por esse motivo, a assistência técnica do Bureau visa sempre reforçar o envolvimento dos parceiros sociais, juntamente com os governos, em qualquer processo de reforma da legislação laboral. Esta postura reflete a centralidade dos princípios do diálogo social e da consulta tripartida para a OIT. Além disso, é uma postura que respeita o espírito da Convenção sobre as Consultas Tripartidas (Normas Internacionais do Trabalho), de 1976 (n.º 144), ratificada por Portugal. O Bureau

ii) os serviços de inspeção do trabalho e outros serviços responsáveis pela aplicação desta legislação sejam reforçados.

d) a proteção de pessoas, particularmente trabalhadores migrantes, contra possíveis práticas abusivas e fraudulentas durante os processos de recrutamento e colocação...”. O texto integral do Protocolo está disponível em http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3174672:NO

⁵ Texto integral da Recomendação n.º 203:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3174688:NO

⁶ Ver <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/policy-areas/fair-recruitment/lang--en/index.htm>

Por exemplo, está prevista a publicação de um estudo, em abril de 2015, sobre regimes de responsabilidade solidária em contextos de cadeias de abastecimento globais, com exemplos de alguns Estados. O estudo argumentará que, para ser possível alterar o comportamento de recrutadores e empregadores, uma abordagem assente na responsabilidade solidária não pode envolver apenas sanções por incumprimento, mas também fortes incentivos positivos ao cumprimento.

⁷ Fonte: base de dados NORMLEX

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11100:0::NO:11100:P11100_COUNTRY_ID:102815

incentiva, pois, a Comissão a partilhar os presentes comentários não apenas com o Governo, mas também com as organizações representativas de trabalhadores e empregadores.

COMENTÁRIOS GERAIS

6. O Bureau saúda esta iniciativa de alteração da legislação laboral destinada a combater o trabalho forçado e outras formas de exploração laboral, em particular através da instituição da “responsabilidade solidária” das entidades para quem o trabalho é direta ou indiretamente realizado. É importante ter em conta que as alterações à legislação laboral devem ser acompanhadas da ponderação de medidas práticas que assegurem a sua adequada aplicação para que, na prática, tais alterações sejam efetivas e eficazes.

Trabalho forçado

7. Portugal ratificou as Convenções da OIT n.º 29 e n.º 105, respetivamente em 1956 e 1959. Ao abrigo da Convenção n.º 29, o Comité de Peritos para a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR) registou *com interesse* as medidas tomadas pelo Governo para combater o tráfico, as quais “evidenciam o empenho do Governo em agir contra o tráfico de seres humanos e a sua disponibilidade para adaptar o quadro institucional e legislativo a este fenómeno complexo”⁸. Contudo, o CEACR insistiu, por exemplo, na necessidade de reforçar os recursos e as capacidades de investigação dos organismos responsáveis pela aplicação da lei e de assegurar que os serviços de inspeção do trabalho sejam capazes de identificar e proteger as potenciais vítimas⁹.
8. O Bureau entende que o Projeto de Lei não suscita comentários do ponto de vista da aplicação da Convenção n.º 29, já que vai além dos requisitos previstos naquele instrumento. Tendo em conta que as alterações propostas visam abordar a questão da responsabilidade solidária das partes envolvidas na relação laboral, elas podem contribuir para reforçar a proteção das vítimas – um aspeto referido pelo CEACR.
9. Além disso, caso seja adotado e adequadamente aplicado, o Projeto de Lei irá contribuir para garantir às vítimas proteção e acesso a recursos jurídicos adequados como, por exemplo, a indemnização prevista no artigo 1.º, n.º 1, e no artigo 4.º, n.º 1, do Protocolo de 2014 relativo à Convenção sobre o Trabalho Forçado de 1930 (ver também o ponto 12, alínea b), da Recomendação n.º 203).

Agências de emprego privadas

10. Do ponto de vista da Convenção n.º 181¹⁰, também ratificada por Portugal, em 2002, as disposições propostas parecem conformes aos requisitos. O relatório do Governo português sobre a Convenção n.º 181 foi recebido em 2014 e será examinado pelo CEACR em 2015.

⁸ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3184590

⁹ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3184590

¹⁰ Convenção sobre as Agências de Emprego Privadas, 1997 (n.º 181)

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312326:NO

11. Todavia, o Bureau gostaria de recordar à Comissão que, no âmbito da subcontratação, se não estiver envolvida qualquer agência privada na relação laboral, é aconselhável privilegiar uma análise jurídica baseada em outros instrumentos da OIT (por exemplo, a Recomendação sobre as Relações Laborais, de 2006 (n.º 198)¹¹), em lugar de recorrer às disposições da Convenção n.º 181.

COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

12. O **artigo 1.º** (do Projeto de Lei) define o objeto da iniciativa, especificando os atos legislativos que pretende alterar, não suscitando, pois, quaisquer comentários.
13. No que respeita à técnica de redação jurídica, as disposições do Projeto de Lei expõem as alterações como se as disposições mais específicas se pudessem inferir da alteração¹², em vez de particularizar as modificações a efetuar. Seria preferível clarificar, tanto quanto possível, as diferenças exatas que se pretendem introduzir com as alterações ao Projeto de Lei. Por exemplo, o artigo 174.º do Código do Trabalho já contém um segundo ponto relativo à responsabilidade solidária do utilizador pelos créditos do trabalhador¹³. Por conseguinte, pode considerar-se que a alteração do mesmo artigo prevista no **artigo 2.º** do Projeto de Lei **“suprime”** do artigo 174.º, n.º 2, o **inciso** “relativos aos primeiros 12 meses de trabalho”, já que é esta a alteração proposta e o Projeto de Lei não introduz um novo ponto separado. Em sentido contrário, as alterações constantes dos artigos 3.º e 4.º à Lei n.º 102/2009 e ao Decreto-Lei n.º 260/2009, respetivamente, estão, na verdade a **“acrescentar novos pontos”** no final dos artigos existentes. Poder-se-á, pois, adotar a redação “o seguinte ponto será acrescentado a...”. Esta forma de redigir é mais útil para a discussão das alterações sugeridas pela Comissão e por outras partes interessadas nacionais.
14. O **artigo 2.º** altera os artigos 174.º e 551.º do Código do Trabalho. No caso da alteração ao artigo 174.º, tal como referido anteriormente, a diferença real introduzida pela alteração é a supressão da limitação de 12 meses da responsabilidade solidária pelos créditos do trabalhador.
15. Pelo contrário, a alteração ao artigo 551.º¹⁴, parece introduzir algumas modificações ao ponto já existente (ponto 4) no artigo: em primeiro lugar, após “o contratante”, é acrescentado o conceito de “proprietário”, nomeadamente de *obra, empresa ou exploração agrícola* – será este conceito suficientemente claro, sobretudo para a

¹¹ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312535:NO

¹² No Projeto de Lei, lê-se: “O(s) artigo(s) ... passa(m) a ter a seguinte redação.”

¹³ O atual artigo 174.º tem, no n.º 2, a seguinte redação: “O utilizador é subsidiariamente responsável pelos créditos do trabalhador relativos aos primeiros 12 meses de trabalho e pelos encargos sociais correspondentes.”

¹⁴ O atual artigo 551.º tem, no n.º 4, a seguinte redação: “O contratante é responsável solidariamente pelo pagamento da coima aplicada ao subcontratante que execute todo ou parte do contrato nas instalações daquele ou sob responsabilidade do mesmo, pela violação de disposições a que corresponda uma infração muito grave, salvo se demonstrar que agiu com a diligência devida.”

imposição de sanções? Em segundo lugar, o âmbito da responsabilidade solidária tornar-se-á mais amplo – no que respeita não apenas ao pagamento de coimas, mas também ao cumprimento de disposições legais e eventuais violações das mesmas. E, em terceiro lugar, a responsabilidade deixará de estar limitada à violação de disposições a que corresponda uma infração muito grave, desaparecendo a cláusula que salvaguarda quem demonstra ter agido com a diligência devida.

16. Assim, o âmbito da responsabilidade solidária, que já existia, será consideravelmente alargado. Tal como referido acima, nos comentários gerais, não se justificam comentários do ponto de vista das normas da OIT, mas cabe à Comissão e às partes interessadas nacionais ponderar os prós e os contras das alterações. A aplicação efetiva das mesmas será essencial para dar resposta às preocupações expressas na exposição de motivos do Projeto de Lei. Poderão surgir dúvidas sobre a amplitude da expressão “solidariamente responsáveis pelo cumprimento” e poderá questionar-se se é preferível especificar, por exemplo, que ela inclui responsabilidade por quaisquer sanções penais ou recursos jurídicos decorrentes de tais violações.
17. O **artigo 3.º** altera o artigo 16.º do Regime Jurídico da Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho, acrescentando um novo ponto 5, e o **artigo 4.º** altera o artigo 13.º do Regime Jurídico do Exercício e Licenciamento das Agências Privadas de Colocação e das Empresas de Trabalho Temporário, também acrescentando um novo ponto 5.
18. O Bureau exorta a Comissão a realizar discussões ponderadas sobre as alterações propostas ao regime de responsabilidade solidária, que já existe nas disposições legislativas em vigor, em consultas tripartidas com as partes interessadas nacionais, ou seja, o Governo e as organizações representativas dos trabalhadores e dos empregadores.

Genebra, 23 de março de 2015

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

