

**Projeto de Lei n.º 648/XII/4.ª**

**“Combate o trabalho forçado e outras formas de exploração laboral”**

**I**

Foi solicitado o parecer do Provedor de Justiça sobre o Projeto de Lei n.º 648/XII/4.ª, pelo grupo de trabalho constituído para apreciação desta iniciativa legislativa, que visa introduzir as seguintes alterações no Código de Trabalho<sup>1</sup>, no Regime Jurídico da Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho<sup>2</sup> e no Regime Jurídico do Exercício e Licenciamento das Agências Privadas de Colocação e das Empresas de Trabalho Temporário<sup>3</sup>:

**Artigo 2.º do Projeto – Alterações ao Código do Trabalho**

<b>Redação atual do Código do Trabalho</b>	<b>Redação após as alterações propostas</b>
<p><b>Art. 174.º</b> <b>Casos especiais de responsabilidade da empresa de trabalho temporário ou do utilizador</b></p> <p>1 - A celebração de contrato de utilização de trabalho temporário por empresa de trabalho temporário não licenciada responsabiliza solidariamente esta e o utilizador pelos créditos do trabalhador emergentes do contrato de trabalho, da sua violação ou cessação, relativos aos últimos três anos, bem como pelos encargos sociais correspondentes.</p> <p>2 - O utilizador é subsidiariamente responsável pelos créditos do trabalhador <b>relativos aos primeiros 12 meses de trabalho</b> e pelos encargos sociais correspondentes.</p>	<p><b>Art. 174.º</b> <b>Casos especiais de responsabilidade da empresa de trabalho temporário ou do utilizador</b></p> <p>1- [...]</p> <p>2 - O utilizador é subsidiariamente responsável pelos créditos do trabalhador e pelos encargos sociais correspondentes.</p>
<p><b>Artigo 551º</b> <b>Sujeito responsável por contra-ordenação laboral</b></p> <p>1 - O empregador é o responsável pelas contra-ordenações laborais, ainda que praticadas pelos seus trabalhadores no exercício das respectivas funções, sem prejuízo da responsabilidade cometida por lei a outros sujeitos.</p>	<p><b>Artigo 551º</b> <b>Sujeito responsável por contra-ordenação laboral</b></p> <p>1 - [...]</p>

<sup>1</sup> Aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro.

<sup>2</sup> Aprovado pela Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro, alterada e republicada pela Lei n.º 3/2014, de 28 de janeiro.

<sup>3</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/2009, de 25 de setembro, alterado e republicado pela Lei n.º 5/2014, de 12 de fevereiro.



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

Gabinete do Provedor

<p>2 - Quando um tipo contra-ordenacional tiver por agente o empregador abrange também a pessoa colectiva, a associação sem personalidade jurídica ou a comissão especial.</p> <p>3 - Se o infractor for pessoa colectiva ou equiparada, respondem pelo pagamento da coima, solidariamente com aquela, os respectivos administradores, gerentes ou directores.</p> <p>4 - 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 infracção muito grave, salvo se demonstrar que agiu com a diligência devida.</p>	<p>2 - [...]</p> <p>3 - [...]</p> <p>4 - O contratante e o proprietário da obra, empresa ou exploração agrícola são solidariamente responsáveis pelo cumprimento das disposições legais e por eventuais violações cometidas pelo subcontratante que executa toda ou parte do contrato nas instalações daquele ou sob responsabilidade do mesmo.</p>
---	---

### Artigo 3.º do Projeto - Alteração ao Regime Jurídico da Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho

Redação atual do DL 102/2009, de 10.09	Redação após a introdução das alterações propostas
<p><b>Artigo 16.º</b> <b>Atividades simultâneas ou sucessivas no mesmo local de trabalho</b></p> <p>1 — Quando várias empresas, estabelecimentos ou serviços desenvolvam, simultaneamente, atividades com os seus trabalhadores no mesmo local de trabalho, devem os respetivos empregadores, tendo em conta a natureza das atividades que cada um desenvolve, cooperar no sentido da proteção da segurança e da saúde.</p> <p>2 — Não obstante a responsabilidade de cada empregador, devem assegurar a segurança e a saúde, quanto a todos os trabalhadores a que se refere o número anterior, as seguintes entidades:</p> <p>a) A empresa utilizadora, no caso de trabalhadores em regime de trabalho temporário;</p> <p>b) A empresa cessionária, no caso de trabalhadores em regime de cedência ocasional;</p> <p>c) A empresa em cujas instalações outros trabalhadores prestam serviço ao abrigo de contratos de prestação de serviços;</p> <p>d) Nos restantes casos, a empresa adjudicatária da obra ou do serviço, para o que deve assegurar a coordenação dos demais empregadores através da organização das atividades de segurança e saúde no trabalho.</p> <p>3 — A empresa utilizadora ou adjudicatária da obra ou do serviço deve assegurar que o exercício sucessivo de atividades por terceiros nas suas instalações ou com os equipamentos utilizados</p>	<p><b>Artigo 16.º</b> <b>Atividades simultâneas ou sucessivas no mesmo local de trabalho</b></p> <p>1 - [...]</p> <p>2 - [...]</p> <p>3 - [...]</p>



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

Gabinete do Provedor

<p>não constituem um risco para a segurança e saúde dos seus trabalhadores ou dos trabalhadores temporários, cedidos ocasionalmente ou de trabalhadores ao serviço de empresas prestadoras de serviços.</p> <p>4 — Constitui contraordenação muito grave a violação do disposto nos n.ºs 2 e 3, sem prejuízo da responsabilidade do empregador.</p>	<p>4- [...]</p> <p>5 - A empresa utilizadora ou adjudicatária da obra ou serviço é solidariamente responsável pelas violações das disposições legais relativas à segurança e saúde dos trabalhadores temporários, dos que lhe forem cedidos ocasionalmente ou dos trabalhadores ao serviço de empresas prestadoras de serviços, cometidas durante o exercício da atividade nas suas instalações.</p>
---	--

### Artigo 4.º do Projeto - Alteração ao Regime Jurídico do Exercício e Licenciamento das Agências Privadas de Colocação e das Empresas de Trabalho Temporário

Redação atual do Dec.-Lei n.º 260/2009, de 25.09	Redação após as alterações propostas
<p><b>Artigo 13.º</b> <b>Segurança social e seguro de acidente de trabalho</b></p> <p>1 - Os trabalhadores temporários são abrangidos pelo regime geral da segurança social dos trabalhadores por conta de outrem, competindo à empresa de trabalho temporário o cumprimento das respetivas obrigações legais.</p> <p>2 - Nas situações a que se refere o artigo 10.º deve ser entregue pela empresa de trabalho temporário uma cópia do contrato de trabalho temporário no serviço competente do ministério responsável pela área da segurança social.</p> <p>3 - A empresa de trabalho temporário é obrigada a transferir a responsabilidade pela indemnização devida por acidente de trabalho para empresas legalmente autorizadas a realizar este seguro.</p> <p>4 - Constitui contraordenação muito grave a violação do disposto no n.º 3 e contraordenação leve a violação do disposto no n.º 2.</p>	<p><b>Artigo 13.º</b> <b>Segurança social e seguro de acidente de trabalho</b></p> <p>1- [...]</p> <p>2- [...]</p> <p>3 - [...]</p> <p>4 - [...]</p> <p>5 - O utilizador é solidariamente responsável pelos incumprimentos, por parte da empresa de trabalho temporário, dos encargos e obrigações legais relativas aos trabalhadores.</p>



## II

### Apreciação

#### 1. Na generalidade

A exploração do trabalho em condições degradantes, indignas, ou *“que sejam manifestamente desproporcionais em relação às aplicáveis aos trabalhadores empregados legalmente e que, por exemplo, afectem a saúde e a segurança dos trabalhadores e sejam contrárias à dignidade da pessoa humana”*<sup>4</sup> tem merecido a atenção do Provedor de Justiça, que em iniciativa recente auscultou as entidades que exercem funções de investigação ou inspeção neste âmbito<sup>5</sup>.

Das iniciativas desenvolvidas por este órgão do Estado, ressalta que esta é uma questão muito ampla, que exige respostas diversificadas. Do trabalho não declarado, ou parcialmente não declarado – que lesa não só o interesse público, como os direitos dos trabalhadores abrangidos – ao tráfico de seres humanos para exploração em condições de escravatura, podemos deparar-nos com situações de gravidade muito díspar, mas que na prática nem sempre é possível discernir.

À pluralidade de situações típicas, acresce a complexidade do regime jurídico vigente. Desde logo, como foi salientado pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras na auscultação realizada na Assembleia da República, o direito vigente fornece respostas distintas consoante estejam em causa trabalhadores nacionais e oriundos de Estados-Membros da União Europeia, ou trabalhadores oriundos de países terceiros<sup>6</sup> - os quais, contudo, parecem constituir a minoria das pessoas afetadas pela utilização abusiva do trabalho prestado nestas condições.

<sup>4</sup> Vide alínea i), do artigo 2.º, da Diretiva 2009/52/CE do Parlamento e do Conselho, de 18 de junho.

<sup>5</sup> Tendo também recentemente assumido posição quanto à utilização abusiva dos contratos emprego-inserção e emprego-inserção+ para o exercício de funções próprias das entidades públicas e privadas, em atividades assimiláveis à ocupação de postos de trabalho (disponível em: <http://www.provedor-jus.pt/?dc=35&idi=15472>).

<sup>6</sup> Referimo-nos ao regime constante dos artigos 185.º, 185.º-A e 198.º-A e seguintes da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, alterada e republicada pela Lei n.º 29/2012, de 9 de agosto (que transpôs para o ordenamento interno a Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular).



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

Gabinete do Provedor

Refira-se, ilustrativamente, que este regime especial prevê a possibilidade de aos empregadores e utilizadores da atividade de cidadão estrangeiro em situação ilegal serem aplicadas, pela prática de contraordenações, coimas e sanções acessórias particularmente dissuasivas (pense-se, por exemplo, na obrigação de reembolso de benefícios, auxílios ou subsídios públicos, concedidos ao empregador até 12 meses antes da deteção da infração, quando esta tiver sido praticada no exercício ou por causa da atividade a favor da qual foi atribuído o subsídio, prevista na alínea b), do n.º 2, do artigo 198.º-A, da Lei n.º 23/2007).

Por outro lado, a configuração jurídica própria do processo contraordenacional revela-se dificilmente compaginável com uma realidade frequentemente marcada pela sazonalidade, em que os angariadores e infratores são dificilmente identificáveis, ou localizáveis; se encontram informalmente organizados; extinguem rapidamente a sua atividade; ou recorrem abusivamente ao destacamento de trabalhadores. Exemplar disso mesmo é a dificuldade – assinalada pelo Senhor Inspetor-Geral da Autoridade para as Condições do Trabalho – que se verifica na notificação dos infratores, e que pode comprometer decisivamente a efetividade da imputação de responsabilidade contraordenacional.

Deve ser enquadrada neste contexto a presente iniciativa legislativa, que visa corresponsabilizar as entidades que, não sendo empregadoras, extraem vantagem do trabalho prestado em condições manifestamente piores do que aquelas que resultariam da observação de todos os deveres legais decorrentes de um vínculo laboral.

Numa apreciação genérica do Projeto, permito-me fazer notar que, à semelhança do que sucede com o *empregador*, enquanto agente do ilícito contraordenacional, convirá ter particular atenção à identificação dos *sujeitos* que deverão assumir a responsabilidade solidária ou subsidiária pela infração das normas legais aplicáveis nestes casos. Com efeito, a utilização de termos idênticos para identificar realidades distintas, ou de termos distintos para identificar realidades idênticas, contribui para a diminuição da clareza dos regimes jurídicos e pode revelar-se especialmente problemática, quando em causa está a definição de tipos contraordenacionais.



A esse respeito, o Código do Trabalho acautela que deve ser adotada uma conceção ampla e unívoca de *empregador*, enquanto agente do ilícito contraordenacional, e estabelece como regra geral a responsabilidade solidária dos dirigentes, administradores e gestores quando o *agente* é uma pessoa coletiva (n.º 2 e n.º 3, do artigo 551.º, do Código do Trabalho).

Quanto aos beneficiários ou utilizadores da atividade prestada, a legislação em vigor padece já, segundo cremos, de imprecisões ou divergências conceptuais e terminológicas, que conviria emendar. Assim, podemos encontrar, entre outras, referências a:

a) *“Utilizador”*, no âmbito do trabalho temporário, como *“a pessoa singular ou colectiva, com ou sem fins lucrativos, que ocupa sob a sua autoridade e direção, trabalhadores cedidos por uma empresa de trabalho temporário”* (definição constante da alínea h), do artigo 2.º, do Decreto-Lei n.º 260/2009; também o Código de Trabalho, nos artigos 172.º e seguintes adota termo idêntico para identificar quem quer que seja que celebre um acordo com empresa de trabalho temporário; e a Lei n.º 102/2009, na alínea a), do n.º 2, do artigo 16.º, recorre à mesma designação);

b) *“Utilizador”*, em sentido mais lato, como aquele que utiliza a atividade prestada por outrem ao abrigo de contrato de prestação de serviços, de acordo de cedência ocasional ou de utilização de trabalho temporário (de que se distingue o *“empreiteiro geral”*, nos termos do n.º 5, do artigo 198.º-A, da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho);

c) *“Cessionário”* ou *“empresa cessionária”*, para designar a empresa em que um trabalhador exerce funções temporariamente, ao abrigo de acordo de cedência ocasional (nos termos dos artigos 288.º e seguintes do Código do Trabalho; e da alínea b), do n.º 2, do artigo 16.º da Lei n.º 102/2009);

d) *“Dono da obra”* ou *“entidade executante”*, no âmbito do trabalho prestado em estaleiros de construção (nos termos das alíneas f) e h), do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro; também os n.º 6 e n.º 6, do artigo 198.º-A, opta por se referir ao *dono da obra*);



## PROVEDOR DE JUSTIÇA

Gabinete do Provedor

e) “*Empresa adjudicatária de obra ou serviço*” e “*empresa em cujas instalações prestam serviços outros trabalhadores ao abrigo de contratos de prestação de serviços*” (a que se refere as alíneas c) e d), do n.º 2, do artigo 16.º, da Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro);

f) “*Beneficiário da atividade*” quando em causa está a prestação de trabalho, nas condições características de uma relação laboral, mas ao abrigo de um contrato de prestação de serviços ou de forma “*aparentemente autónoma*” (artigo 12.º do Código do Trabalho).

Parece, pois, recomendável, num momento de reflexão sobre a imputação de responsabilidade a estas entidades, que seja adotada uma terminologia clara e suficientemente precisa, mas apta a captar a diversidade de sujeitos que, não sendo empregadores, retiram vantagem da prestação da atividade por trabalhadores em condições ilegais ou irregulares: os quais poderão ser pessoas singulares, ou coletivas; formal ou informalmente constituídas; de natureza associativa, cooperativa ou empresarial; a operar nos mais diversos setores de atividade (ainda que os casos relatados indiquem a predominância deste tipo de prática nos setores da agricultura e da construção civil).

Parece, pois, ser de evitar a tendência para introduzir – sobretudo, no regime geral das contraordenações laborais do Código de Trabalho – novos termos ou designações menos precisas (como “*proprietário de obra*” ou “*proprietário de exploração agrícola*”), para entidades que poderão ser assimiladas em conceitos mais amplos, já consagrados.

Atentas as dificuldades na identificação e notificação dos infratores, a que se aludiu *supra*, poderia ponderar-se ainda a previsão, em termos genéticos, da responsabilidade solidária dos dirigentes, gestores ou administradores, quando a responsabilidade deva ser imputada a pessoa coletiva, nos mesmos termos em que se encontra prevista para os *empregadores*.

Convirá, todavia, e para concluir, ter presente que, em regra, não são as pessoas singulares ou coletivas que recorrem à contratação de outras empresas ou organizações, para evitar os custos associados à contratação direta de trabalhadores, quem retira maior vantagem da exploração do trabalho em condições não permitidas pelo direito



em vigor. Parece, por outro lado, razoável assumir que haverá casos em que – nomeadamente, face à necessidade de suprir rapidamente carências de pessoal em momentos de aumento sazonal de laboração – os empresários ou particulares que recorrem a estes prestadores de serviços, o farão de boa-fé, desconhecendo as condições que são impostas pelos empregadores aos trabalhadores visados.

Teme-se, em suma, que tal como hoje se afigura extremamente difícil, para as entidades públicas com competência na matéria, identificar e demandar as pessoas ou empresas verdadeiramente responsáveis; assim também se revelará dificilmente praticável o exercício do direito de regresso entre os responsáveis solidários – mantendo-se por responsabilizar os infratores mais dignos de censura ético-jurídica, e que mais vantagens extraem da exploração do trabalho alheio.

No entanto, as alterações legislativas propostas poderão contribuir para promover uma maior diligência por parte das entidades que recorrem à contratação de serviços de alocação de trabalhadores, produzindo igualmente um efeito dissuasor do recurso a soluções manifestamente duvidosas.

## **2. Artigo 2.º - alterações ao Código do Trabalho**

Considerando agora em especial as alterações propostas, não se afigura que a reformulação do n.º 2, do artigo 174.º, do Código do Trabalho venha a constituir uma alteração significativa, sobretudo tendo em consideração que é comum o tipo de situações em apreço ter uma duração relativamente curta, correspondente, *e.g.*, a uma campanha agrícola ou à execução de uma obra.

Já a alteração do artigo 551.º do Código do Trabalho – inserido no regime geral das contraordenações laborais, para o qual muitos outros diplomas remetem – parece ser a mais relevante proposta desta iniciativa legislativa. Mas sobre esta, além das considerações que já houve oportunidade de tecer *supra* em termos gerais, nada há a acrescentar.



### **3. Artigo 3.º - alterações ao Regime Jurídico da Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho**

O regime previsto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 220/2009, na sua redação atual responsabiliza diretamente as empresas utilizadoras, cessionárias e adjudicatárias de obras ou serviços, pela promoção da segurança e saúde dos trabalhadores, constituindo contraordenação muito grave a violação dos n.ºs 2 e 3 deste artigo – “*sem prejuízo da responsabilidade do empregador*” (n.º 4) e “*não obstante a responsabilidade de cada empregador*” (n.º 2). É, por isso, duvidoso que haja situações não abrangidas pelos números 2 a 4, que tornem necessária a introdução do proposto n.º 5.

Mais uma vez, verifica-se uma certa indeterminação terminológica, podendo a oportunidade ser aproveitada para harmonizar os termos mobilizados. Note-se, designadamente, que o n.º 2 deste artigo se refere apenas às “empresas utilizadoras”, enquanto o Decreto-Lei n.º 260/2009 define o “utilizador” (de trabalho temporário) como “*a pessoa singular ou colectiva, com ou sem fins lucrativos, que ocupa sob a sua autoridade e direção, trabalhadores cedidos por uma empresa de trabalho temporário*”.

### **4. Artigo 4.º - Alteração ao Regime Jurídico do Exercício e Licenciamento das Agências Privadas de Colocação e das Empresas de Trabalho Temporário**

Esta alteração estabelece também como solidariamente responsável o utilizador, “pelos incumprimentos, por parte da empresa de trabalho temporário, dos encargos e obrigações legais relativas aos trabalhadores”. Encontrando-se este número inserido num artigo que se refere apenas à “Segurança social e seguro de acidente de trabalho”, restringem-se a este âmbito os encargos e obrigações legais abrangidos.

Caso seja aprovada uma alteração ao artigo 551.º do Código do Trabalho, pode esta norma tornar-se redundante, uma vez que o Regime Jurídico do Decreto-Lei n.º 260/2009, de 25 de setembro, estabelece que é aplicável o regime geral das



**PROVEDOR DE JUSTIÇA**  
Gabinete do Provedor

contraordenações laborais do Código do Trabalho a todas as infrações nele previstas (n.º 1 do artigo 31.º).

Tenha-se ainda presente que o Código do Trabalho também contém normas relativas à saúde e segurança da prestação de trabalho ao abrigo de contratos de utilização, que imputam ao utilizador o cumprimento de deveres relevantes (*e.g.*, os n.º 4 e n.º 6, do artigo 175.º, e n.º 6 a n.º 9, do artigo 186.º). Designadamente, encontra-se prevista a responsabilidade solidária pelos danos emergentes de acidente de trabalho, quando o contrato de utilização de trabalho temporário não tenha em anexo cópia da apólice de seguro de acidentes de trabalho que englobe o trabalhador temporário e a atividade a exercer por este (n.º 3 do artigo 177.º).