



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Trabalho e Segurança Social

Parecer

Projeto de Lei n.º 839/XIV/2.^a (BE) -

Reforça os mecanismos de combate ao trabalho forçado e a outras formas de exploração laboral, responsabilizando diretamente toda a cadeia de subcontratação e as empresas utilizadoras, bem como gerentes, administradores e diretores

Autor: Deputado

Pedro Morais Soares (CDS-PP)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Trabalho e Segurança Social

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV - ANEXOS



PARTE I - CONSIDERANDOS

a) Análise da Iniciativa

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE) apresentou o Projeto de Lei n.º 839/XIV/2.^a (BE) - «Reforça os mecanismos de combate ao trabalho forçado e a outras formas de exploração laboral, responsabilizando diretamente toda a cadeia de subcontratação e as empresas utilizadoras, bem como gerentes, administradores e diretores».

A iniciativa deu entrada a 14 de maio de 2021, foi admitida a 17 de maio, data em que baixou na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na reunião plenária do dia 18 de maio de 2021.

O referido projeto de lei promove um conjunto de modificações ao regime da subcontratação em vigor, estabelecendo que, em conformidade com os autores, «o dono da exploração agrícola ou da obra, bem como os seus dirigentes e administradores, são diretamente responsabilizáveis pelas violações dos direitos laborais que correm nos espaços que tutelam.

A iniciativa em questão pretende, igualmente, estender a obrigação de comunicação de trabalhadores aos contratantes, imputando a eventual violação desse dever à entidade empregadora (subcontratante) e à entidade contratante, e bem assim, podendo ser demandada a ambas a eventual devolução de quantias pagas a título de subsídio de desemprego ou de doença, quando a tal houver lugar.

A iniciativa em análise concentra quatro artigos, traduzindo-se o primeiro no objeto, o segundo e terceiro nas alterações à legislação existente, respetivamente ao Código do Trabalho e ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social e o quarto na entrada em vigor da iniciativa propugnada.

b) Enquadramento jurídico nacional



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Trabalho e Segurança Social

O Código do Trabalho dedica uma subsecção composta por três divisões à regulação do contrato de trabalho temporário, distinguindo, no seu artigo 172.º:

- O contrato de trabalho temporário, que consiste no contrato de trabalho a termo (certo ou incerto) celebrado entre uma empresa de trabalho temporário e um trabalhador, pelo qual este se obriga, mediante retribuição daquela, a prestar a sua atividade a utilizadores, mantendo-se vinculado à empresa de trabalho temporário;
- O contrato de trabalho por tempo indeterminado para cedência temporária, que é o contrato de trabalho por tempo indeterminado celebrado entre uma empresa de trabalho temporário e um trabalhador, pelo qual este se obriga, mediante retribuição daquela, a prestar temporariamente a sua atividade a utilizadores, mantendo-se vinculado à empresa de trabalho temporário; e
- O contrato de utilização de trabalho temporário, que consiste no contrato de prestação de serviço a termo resolutivo (certo ou incerto) entre um utilizador e uma empresa de trabalho temporário, pelo qual esta se obriga, mediante retribuição, a ceder àquele um ou mais trabalhadores temporários.

O exercício de atividade como empresa de trabalho temporário carece de licença específica (nos termos do regime jurídico do exercício e licenciamento das agências privadas de colocação e das empresas de trabalho temporário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/2009, de 25 de setembro - diploma consolidado), cuja inexistência determina, designadamente, a nulidade do contrato (de qualquer dos tipos acima referidos - artigo 173.º, n.º 1) e a responsabilidade solidária das empresas de trabalho temporário não licenciadas e do 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; os respetivos gerentes, administradores ou diretores, assim como as sociedades que com a empresa de trabalho temporário ou com o utilizador se encontrem em relação de participações recíprocas, de domínio ou de grupo, são subsidiariamente responsáveis pelos créditos do trabalhador e pelos encargos sociais correspondentes, assim como pelo pagamento das respetivas coimas (artigo 174.º, n.ºs 1 e 2).

As situações em que é possível recorrer ao contrato de trabalho temporário e ao contrato de utilização de trabalho temporário encontram-se taxativamente elencadas no artigo

175.º, fora das quais o contrato é nulo, considerando-se que o trabalho é prestado em regime de contrato sem termo (artigo 176.º).

Os artigos 185.º e seguintes fixam o regime de trabalho do trabalhador temporário.

c) Iniciativas Legislativas e Petições Pendentes Sobre Matéria Conexa

Tal como o projeto de lei aqui em apreço, serão igualmente discutidas na reunião plenária de hoje, quarta-feira, 26 de maio, as seguintes iniciativas sobre assunto idêntico ou conexo:

- Projeto de Lei n.º 847/XIV/2.ª (PCP) – «Confere natureza de título executivo às decisões condenatórias da ACT e altera o regime processual aplicável às contraordenações laborais e de segurança social, procedendo à 3.ª alteração à Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro»;
- Projeto de Resolução n.º 744/XIV/2.ª (BE) – «Pelo combate à precariedade e promoção da formação e qualificação profissional do trabalho agrícola»;
- Projeto de Resolução n.º 1273/XIV/2.ª (PEV) – «Reforço de meios para combater a exploração laboral».

Em sentido contrário, não se apurou a existência de nenhuma petição pendente sobre esta matéria.

d) Consultas obrigatórias e/ou facultativas

Por se tratar de legislação de trabalho, foi promovida a apreciação pública da iniciativa, nos termos da alínea *d*) do n.º 5 do artigo 54.º, da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), do artigo 134.º do Regimento da Assembleia da República (RAR) e dos artigos 469.º a 475.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, entre 22 de maio e 11 de junho de 2021.

Até ao momento ainda não foram remetidos nenhuns contributos, os quais poderão, em caso de remessa, ser consultados na seguinte ligação: [Contributos](#)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Trabalho e Segurança Social

e) Apreciação dos requisitos formais

A iniciativa é apresentada pelo Grupo Parlamentar do BE, ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da CRP e do n.º 1 do artigo 119.º do RAR, que consagram o poder de iniciativa da lei.

Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b)* do artigo 156.º da CRP e na alínea *b)* do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g)* do n.º 2 do artigo 180.º da CRP e da alínea *f)* do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º RAR.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que parece não infringir a CRP ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

f) Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Tendo presente a informação disponível, não é possível quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

g) Avaliação sobre impacto de género

O preenchimento pelo proponente da ficha de avaliação prévia de impacto de género, em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, apresenta como resultado global uma valoração neutra.

h) Linguagem não discriminatória



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Trabalho e Segurança Social

A presente iniciativa não suscita questões relacionadas com a utilização de linguagem discriminatória.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

O autor do presente parecer reserva, nesta sede, a sua posição sobre o Projeto de Lei n.º 839/XIV/2.^a, que é de «elaboração facultativa» [cf. n.º 3 do artigo 137.º do RAR], para a discussão em Plenário da Assembleia da República.

PARTE III - CONCLUSÕES

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresentou o Projeto de Lei n.º 839/XIV/2.^a nos termos do artigo 167.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 119.º do Regimento da Assembleia da República.

Nestes termos, a Comissão Parlamentar de Trabalho e Segurança Social é de

PARECER

Que o Projeto de Lei n.º 839/XIV/2.^a (BE) encontra-se em condições constitucionais e regimentais para ser debatido na generalidade em Plenário;

Palácio de São Bento, 26 de maio de 2021.

O Deputado autor do Parecer

(Pedro Morais Soares)

O Presidente da Comissão

(Pedro Roque)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Trabalho e Segurança Social

PARTE IV - ANEXOS

- Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 839/XIV/2.ª (BE)

Reforça os mecanismos de combate ao trabalho forçado e a outras formas de exploração laboral, responsabilizando diretamente toda a cadeia de subcontratação e as empresas utilizadoras, bem como gerentes, administradores e diretores

Data de admissão: 17 de maio de 2021

Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.ª)

Índice

I. Análise da iniciativa

II. Enquadramento parlamentar

III. Apreciação dos requisitos formais

IV. Análise de direito comparado

V. Consultas e contributos

VI. Avaliação prévia de impacto

VII. Enquadramento bibliográfico

Elaborado por: Maria Nunes de Carvalho (DAPLEN), Maria João Godinho e Luísa Colaço (DILP), Rosalina Espinheira (BIB), Lílíane Sanches da Silva e Pedro Pacheco (DAC)

Data: 25 de maio de 2021

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

Depois de enunciar as alterações legislativas implementadas pela [Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto](#), de identificar o seu objetivo primordial (considerando essencial a responsabilização e a penalização de toda a cadeia de contratação no combate ao trabalho forçado e aos crimes de tráfico de seres humanos) e de aludir aos trabalhos parlamentares que estiveram na sua origem, os proponentes da iniciativa em apreço afirmam que «à época, era já conhecida a dimensão do trabalho forçado e da exploração laboral, nomeadamente nas explorações agrícolas do Alentejo», que associam à «alteração dos padrões de produção agrícola e de uso da água para o efeito», que culminou numa horticultura superintensiva e que implicou um significativo afluxo de mão-de-obra, caracterizada por baixos salários, em alguns casos inexistência até de vínculo contratual, e precariedade social, em particular na habitação.

Destarte, aduzem que este fenómeno não se resume ao concelho de Odemira, denunciando a atividade das empresas de trabalho temporários (ETT) e de prestação de serviços neste campo, bem como a constituição de «empresas na hora» com propósitos contrários à lei, e alertando para as mudanças mais recentes dos movimentos migratórios que desaguam em Portugal.

Posto isto, reiteram os méritos da mencionada alteração legislativa de 2016, sublinhando, porém, que a concretização da responsabilidade solidária ou subsidiária de todos os contratantes continua a revelar-se difícil, explicando que o trânsito em julgado da condenação prévia do infrator é condição obrigatória para essa responsabilização. Deste modo, constatando a insuficiente aplicação do referido diploma, fruto das dificuldades elencadas e também da escassez de meios humanos das autoridades inspetivas, promove-se um conjunto de modificações ao regime em vigor, estatuidando-se que «o dono da exploração agrícola ou da obra, bem como os seus dirigentes e administradores, são diretamente responsabilizáveis pelas violações dos direitos laborais que correm nos espaços que tutelam». Em segundo lugar, procura-se

igualmente estender a obrigação de comunicação de trabalhadores aos contratantes, imputando a eventual violação desse dever à entidade empregadora (subcontratante) e à entidade contratante, e bem assim, podendo ser demandada a ambas a eventual devolução de quantias pagas a título de subsídio de desemprego ou de doença, quando a tal houver lugar.

A iniciativa em análise concentra quatro artigos, traduzindo-se o primeiro no objeto, o segundo e terceiro nas alterações à legislação existente, respetivamente ao Código do Trabalho (CT) e ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, e o quarto na entrada em vigor da iniciativa propugnada.

- **Enquadramento jurídico nacional**

O [Código do Trabalho](#)¹ dedica uma subsecção composta por três divisões à regulação do contrato de trabalho temporário, distinguindo, no seu [artigo 172.º](#):

- **O contrato de trabalho temporário**, que consiste no contrato de trabalho a termo (certo ou incerto) celebrado entre uma empresa de trabalho temporário e um trabalhador, pelo qual este se obriga, mediante retribuição daquela, a prestar a sua atividade a utilizadores, mantendo-se vinculado à empresa de trabalho temporário;
- **O contrato de trabalho por tempo indeterminado para cedência temporária**, que é o contrato de trabalho por tempo indeterminado celebrado entre uma empresa de trabalho temporário e um trabalhador, pelo qual este se obriga, mediante retribuição daquela, a prestar temporariamente a sua atividade a utilizadores, mantendo-se vinculado à empresa de trabalho temporário; e
- **O contrato de utilização de trabalho temporário**, que consiste no contrato de prestação de serviço a termo resolutivo (certo ou incerto) entre um utilizador e uma empresa de trabalho temporário, pelo qual esta se obriga, mediante retribuição, a ceder àquele um ou mais trabalhadores temporários.

O exercício de atividade como empresa de trabalho temporário carece de licença específica (nos termos do regime jurídico do exercício e licenciamento das agências

¹ Diploma consolidado retirado do portal do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo menção em contrário.

privadas de colocação e das empresas de trabalho temporário, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 260/2009, de 25 de setembro](#) - diploma consolidado), cuja inexistência determina, designadamente, a nulidade do contrato (de qualquer dos tipos acima referidos - [artigo 173.º](#), n.º 1) e a responsabilidade solidária das empresas de trabalho temporário não licenciadas e do 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; os respetivos gerentes, administradores ou diretores, assim como as sociedades que com a empresa de trabalho temporário ou com o utilizador se encontrem em relação de participações recíprocas, de domínio ou de grupo, são subsidiariamente responsáveis pelos créditos do trabalhador e pelos encargos sociais correspondentes, assim como pelo pagamento das respetivas coimas ([artigo 174.º](#), n.ºs 1 e 2).

As situações em que é possível recorrer ao contrato de trabalho temporário e ao contrato de utilização de trabalho temporário encontram-se taxativamente elencadas no [artigo 175.º](#), fora das quais o contrato é nulo, considerando-se que o trabalho é prestado em regime de contrato sem termo ([artigo 176.º](#)).

Os [artigos 185.º e seguintes](#) fixam o regime de trabalho do trabalhador temporário.

Em termos de direito internacional, mais propriamente no âmbito da Organização Mundial do Trabalho (OIT), vários são os instrumentos, estudos e recomendações pertinentes para a matéria em causa na iniciativa objeto da presente nota técnica, de que se destacam, desde logo, as convenções que proíbem o trabalho forçado ou obrigatório.

Assim, importa mencionar a [Convenção n.º 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório, de 1930](#), da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que define, no seu artigo 2.º, «trabalho forçado ou obrigatório», para efeitos da lei internacional, como «todo o trabalho ou serviço exigido a um indivíduo sob ameaça de qualquer castigo e para o qual o dito indivíduo não se tenha oferecido de livre vontade» (com algumas exceções, tais como o serviço militar, o trabalho de pessoas condenadas em tribunal sob vigilância adequada, casos de força maior como situações de guerra, incêndios e tremores de

terra). A Convenção exige a supressão do trabalho forçado ou obrigatório, sob todas as suas formas, e prevê a obrigação de os Estados parte procederem ao sancionamento, nas respetivas ordens jurídicas, da imposição ilegal de trabalho forçado (artigo 25.º). Esta Convenção foi aprovada para ratificação pelo [Decreto-Lei n.º 40646, de 16 de junho de 1956](#), tendo entrado em vigor na ordem jurídica interna em 26 de junho de 1957, e foi complementada pela [Convenção n.º 105 sobre a Abolição do Trabalho Forçado, de 1957](#), da OIT, aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 42381, de 13 de julho de 1959](#), e que entrou em vigor na ordem jurídica interna em 23 de novembro de 1960, a qual proíbe o recurso a qualquer forma de trabalho forçado ou obrigatório como medida de coerção ou de educação política, sanção pela expressão de opiniões políticas ou ideológicas, método de mobilização da mão-de-obra, medida disciplinar do trabalho, punição pela participação em greves ou medida de discriminação.

A OIT tem-se debruçado sobre o que designa como «formas atípicas de emprego» ou «emprego atípico», que inclui, entre outros, os contratos a termo, o trabalho efetuado através de agências de trabalho temporário, o emprego por conta própria dependente e trabalho a tempo parcial. No seu documento de 2016, intitulado «[O emprego atípico no mundo: desafios e perspetivas](#)²», dá-se nota de que dados relativos a 33 países europeus relativos a 2014 apontam para a existência, em média, de 12,3% dos trabalhadores abrangidos por contratos temporários, percentagem que sobe para 20% ou mais na Polónia, Portugal e Espanha.

Este documento sintetiza o relatório elaborado por um grupo de peritos sobre formas atípicas de emprego e os desafios que as mesmas podem colocar à [Agenda do Trabalho Digno](#)³. Como pode ler-se no referido documento, «As conclusões da reunião exortaram as organizações de empregadores e de trabalhadores dos Estados-membros a conceberem soluções políticas para dar resposta aos défices de trabalho digno associados às formas atípicas de emprego para que todos os trabalhadores, independentemente da sua modalidade de emprego, possam beneficiar de um trabalho digno. Mais especificamente, foi pedido que os governos e os parceiros sociais

² https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/publications/WCMS_626383/lang-pt/index.htm, consultado em 24.05.2021.

³ Mais informação sobre esta questão no portal da OIT em https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/resources/WCMS_544325/lang-pt/index.htm, consultado em 24.05.2021.

trabalhassem em conjunto com vista a implementar medidas destinadas a erradicar condições de trabalho inadequadas, a apoiar transições de mercado de trabalho, promover a igualdade e a não discriminação, garantir uma cobertura de segurança social adequada para todos, promover locais de trabalho seguros e saudáveis, garantir a liberdade sindical e os direitos de negociação coletiva, melhorar a inspeção do trabalho, e abordar as formas de emprego altamente inseguras que não respeitam os direitos fundamentais no trabalho.»

No que respeita ao tráfico de seres humanos para exploração laboral, cumpre mencionar a Convenção do Conselho da Europa Relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos, aprovada pela [Resolução da Assembleia da República n.º 1/2008](#), e ratificada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 9/2008](#), ambos de 14 de janeiro, cujo artigo 4.º designa o tráfico de seres humanos, para efeitos da Convenção, como o «recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou ao uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou de uma situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa com autoridade sobre outra, para fins de exploração. A exploração deverá incluir, pelo menos, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, a escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a extração de órgãos».

Recorde-se que nos termos do Código Penal, comete o crime de tráfico de pessoas, punível com pena de prisão de três a dez anos, nos termos do [artigo 160.º](#), «Quem oferecer, entregar, recrutar, aliciar, aceitar, transportar, alojar ou acolher pessoa para fins de exploração, incluindo a exploração sexual, a exploração do trabalho, a mendicidade, a escravidão, a extração de órgãos ou a exploração de outras atividades criminosas (...)».

O [Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social](#) (diploma consolidado), aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, regula no seu [artigo 29.º](#) a obrigação de comunicação de trabalhadores pela entidade empregadora à segurança social, qualificando como contraordenação o seu não

cumprimento atempado (leve ou grave consoante seja comunicada nas 24 horas seguintes ao fim do prazo ou mais tarde). Como dispõe o [artigo 24.º](#), estão obrigatoriamente abrangidos pelo regime geral os trabalhadores que exercem atividade profissional remunerada ao abrigo de contrato de trabalho nos termos do Código do Trabalho e o [artigo 27.º](#) determina que, para efeitos do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, as empresas de trabalho temporário são consideradas entidades empregadoras dos trabalhadores temporários.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Tal como o projeto de lei aqui em apreço, serão igualmente discutidas na reunião plenária de amanhã, quarta-feira, 26 de maio, as seguintes iniciativas sobre assunto idêntico ou conexo:

- [Projeto de Lei n.º 847/XIV/2.ª \(PCP\)](#) - «Confere natureza de título executivo às decisões condenatórias da ACT e altera o regime processual aplicável às contraordenações laborais e de segurança social, procedendo à 3.ª alteração à Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro»;
- [Projeto de Resolução n.º 744/XIV/2.ª \(BE\)](#) - « Pelo combate à precariedade e promoção da formação e qualificação profissional do trabalho agrícola»;
- [Projeto de Resolução n.º 1273/XIV/2.ª \(PEV\)](#) - « Reforço de meios para combater a exploração laboral».

Por outro lado, foram também apresentados sobre esta temática o [Projeto de Resolução n.º 179/XIV/1.ª \(PS\)](#) - «Recomenda ao Governo que desencadeie o procedimento para conclusão da vinculação da República Portuguesa ao Protocolo Adicional de 2014 sobre Trabalho Forçado da Organização Internacional do Trabalho», que redundou na [Resolução da Assembleia da República n.º 21/2020](#), e a subsequente [Proposta de Resolução n.º 6/XIV/1.ª \(GOV\)](#) - «Aprova o Protocolo à Convenção sobre o trabalho forçado ou obrigatório, 1930, adotado pela Conferência Geral da Organização

Internacional do Trabalho, na sua 103.ª sessão, realizada em Genebra, em 11 de junho de 2014», que resultou na [Resolução da Assembleia da República n.º 87/2020](#).

Em sentido contrário, não se apurou a existência de nenhuma petição pendente sobre esta matéria.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Da pesquisa efetuada na base de dados da Atividade Parlamentar (AP), constatamos que deram entrada na Legislatura anterior o [Projeto de Lei n.º 55/XIII/1.ª \(BE\)](#) - «Combate o trabalho forçado e outras formas de exploração laboral» e o [Projeto de Lei n.º 146/XIII/1.ª \(PS\)](#) - «Combate as Formas Modernas de Trabalho Forçado, procedendo à décima alteração do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, à quinta alteração do regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho, aprovado pela Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro, e à terceira alteração do regime jurídico do exercício e licenciamento das agências privadas de colocação e das empresas de trabalho temporário, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 260/2009, de 25 de setembro», que estiveram precisamente na origem da supracitada [Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto](#).

Foi igualmente apresentado o [Projeto de Resolução n.º 184/XIII/1.ª \(PS\)](#) - «Recomenda ao Governo a ratificação do protocolo sobre trabalho forçado da OIT», que acabaria por caducar com o final da Legislatura.

Por último, na XIII Legislatura foi também tramitada e apreciada, pela Comissão de Trabalho e Segurança Social, a [Petição n.º 203/XIII/2.ª](#) - «Solicitam a ratificação do Protocolo de 2014 à Convenção sobre o Trabalho Forçado de 1930», da autoria de Yavor Monkov Hadzhiev e outros, num total de 22 assinaturas.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

O Projeto de Lei n.º 839/XIV/2.^a é apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)⁴ e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A iniciativa deu entrada a 14 de maio de 2021, foi admitida a 17 de maio, data em que baixou na generalidade à Comissão de Trabalho e Segurança Social (10.^a), por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na reunião plenária do dia 18 de maio de 2021.

A discussão na generalidade da iniciativa encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 26 de maio - cfr. Súmula da Conferência de Líderes n.º 48/XIV, de 19 de maio de 2021.

Por se tratar de legislação de trabalho, foi promovida a apreciação pública da iniciativa, nos termos da alínea *d*) do n.º 5 do artigo 54.º, da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição, do artigo 134.º do Regimento e dos artigos 469.º a 475.º do Código do

⁴ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, entre 22 de maio e 11 de junho de 2021 [[Separata N.º 59/XIV/2 de 22 de maio de 2021](#)].

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)⁵ estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa - **Reforça os mecanismos de combate ao trabalho forçado e a outras formas de exploração laboral, responsabilizando diretamente toda a cadeia de subcontratação e as empresas utilizadoras, bem como gerentes, administradores e diretores** - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A iniciativa pretende introduzir alterações ao Código do Trabalho e ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

De acordo com as regras de legística formal, o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado⁶.

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

⁵ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

⁶ DUARTE, David., [et al.] - *Legística: perspectivas sobre a concepção e redação de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 201.

Embora a exigência da indicação do número de ordem de alteração e da identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores decorra da lei formulário, deve ter-se em conta que a mesma foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um Diário da República Eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente.

Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre códigos, «leis» ou «regimes gerais», «regimes jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Atendendo às regras de legística supracitadas, sugere-se que a Comissão pondere a seguinte alteração ao título:

«Reforça os mecanismos de combate ao trabalho forçado e a outras formas de exploração laboral, alterando o Código do Trabalho e o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social».

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República* nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa indica no artigo 4.º que a sua entrada em vigor ocorrerá 30 dias após a sua publicação. pelo que a iniciativa cumpre o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual: «Os atos legislativos (...) entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

O [Tratado da União Europeia](#)⁷ (TUE) dispõe, no seu artigo 2.º, que «A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres», tendo como objetivo a promoção da paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos (artigo 3.º, n.º 1).

Estes valores são reforçados pela [Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia](#)⁸ que prevê, no capítulo I, um conjunto de direitos relacionados com a dignidade humana, com o direito à vida, direito à integridade do ser humano, proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes bem como a proibição da escravidão e do trabalho forçado, podendo ler-se a este respeito no artigo 5.º que ninguém pode ser sujeito a escravidão nem a servidão (1), nem constrangido a realizar trabalho forçado ou obrigatório (2).

A [Diretiva 2011/36/UE](#)⁹ relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas estabelece as disposições mínimas comuns para determinar infrações no âmbito do tráfico de seres humanos e punir os infratores, e ainda medidas para prevenir de forma eficaz este fenómeno e reforçar a proteção das vítimas, elencando como ato punível, a exploração para trabalho ou serviços forçados (artigo 2.º, n.º 3).

No âmbito da prevenção da exploração de trabalhadores sazonais provenientes de países não pertencentes à União Europeia (UE), bem como da proteção da sua saúde e segurança, a UE adotou a [Diretiva 2014/36/UE](#) relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal, na qual

⁷ [Tratado da União Europeia \(versão consolidada\) \(europa.eu\)](#).

⁸ [Artigo 5.o- Proibição da escravidão e do trabalho forçado | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](#).

⁹ [Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the C... - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

são estabelecidos os direitos que asseguram que esses trabalhadores não são explorados, durante o período em que permanecerem na UE.

O artigo 17.º da referida Diretiva, sob a epígrafe «Sanções contra empregadores», dispõe que «os Estados-Membros preveem sanções contra os empregadores que não tenham cumprido as obrigações que lhes incumbem no âmbito da presente diretiva».

A [Directiva 2009/52/CE](#)¹⁰ 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, prevê no considerando (22) que os Estados-Membros estão obrigados a «prever sanções penais na respectiva legislação nacional para estas infracções graves», «tais como em caso de reincidência, emprego ilegal de um número significativo de nacionais de países terceiros, condições de trabalho particularmente abusivas, conhecimento por parte do empregador de que o trabalhador é vítima de tráfico de seres humanos e emprego ilegal de menores».

- **Enquadramento internacional**

A legislação comparada é apresentada para o seguinte Estado-Membro da União Europeia: Espanha.

ESPANHA

As relações laborais são reguladas, em Espanha, pelo [Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de outubro](#)¹¹, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aplicando-se a todos os trabalhadores que voluntariamente prestem serviços retribuídos por conta de outrem, no âmbito da organização e sob a orientação de outra pessoa, física ou jurídica, denominada empregadora ou empresário.

¹⁰ [EUR-Lex - 32009L0052 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

¹¹ Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

A propósito da prescrição das infrações cometidas pela entidade empregadora, o [artigo 60](#) deste diploma remete para o [Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Constituem infrações administrativas de ordem social as ações ou omissões praticadas por sujeitos responsáveis que estejam tipificadas e sancionadas neste diploma e nas restantes leis de ordem social¹².

Nos termos do [artigo 5](#), são infrações laborais as ações ou omissões dos empresários que sejam contrárias às normas legais, regulamentares e cláusulas normativas das convenções coletivas em matéria de relações laborais, tanto individuais como coletivas, de emprego, formação profissional, trabalho temporário e inserção sociolaboral, tipificadas por este Real Decreto Legislativo.

O Capítulo IV deste diploma é dedicado às infrações em matéria de movimentos migratórios e de trabalho de estrangeiros.

São punidas como infrações muito graves as atuações: dos empresários que utilizem trabalhadores estrangeiros sem ter obtido previamente a respetiva autorização de trabalho, ou a sua renovação, incorrendo numa infração por cada um dos estrangeiros que empregue; dos estrangeiros que exerçam em Espanha qualquer atividade lucrativa, laboral ou profissional, por conta própria, sem ter obtido a respetiva autorização de trabalho ou a sua renovação; das pessoas físicas ou jurídicas que promovam, mediem ou protejam o trabalho de estrangeiros em Espanha sem a respetiva autorização de trabalho¹³.

Os critérios de graduação das sanções constam do [artigo 39](#), podendo estas ser aplicadas nos seus graus mínimos, médios e máximos, tendo em consideração a negligência e intencionalidade do infrator, a existência de fraude ou conivência, o incumprimento de avisos prévios da inspeção, o volume de negócios da empresa, o número de trabalhadores ou beneficiários afetados, se aplicável, bem como os danos causados e o montante da fraude.

¹² [Artigo 1](#) do texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

¹³ [Artigo 37](#) do texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

As infrações muito graves, como as aplicáveis ao caso em apreço, são sancionadas com multa de 6251 a 25 000 euros, no seu grau mínimo, de 25 001 a 100 005 euros, no seu grau médio, e de 100 006 a 187 515 euros, no seu grau máximo.

O [Código Penal](#) pune a exploração laboral no seu [artigo 311](#), com pena de prisão de seis meses a seis anos e multa de seis a doze meses. Dispõe este artigo que incorre naquela pena quem «através de engano ou abuso de situação de vulnerabilidade, imponha aos trabalhadores ao seu serviço condições laborais ou de segurança social que prejudiquem, suprimam ou restrinjam os direitos que lhes são reconhecidos por disposições legais, convenções coletivas ou contrato individual».

O [artigo 311bis](#) autonomiza o crime de emprego de cidadão estrangeiro sem autorização de trabalho, punindo-o com pena de prisão de três a dezoito meses e multa de doze a trinta meses. Nos termos do [artigo 312](#), é punido com pena de prisão de dois a cinco anos e multa de seis a doze meses quem pratique contrabando de mão-de-obra e quem recrutar pessoas ou incitá-las a abandonar o seu trabalho oferecendo-lhe condições de trabalho falsas e enganosas, bem como quem empregar cidadãos estrangeiros sem autorização de trabalho, em condições que prejudiquem, suprimam ou restrinjam os direitos que lhes são reconhecidos por disposições legais, convenções coletivas ou contrato individual.

Por sua vez, o tráfico de seres humanos é punido pelo [artigo 318bis](#), sendo o agente punido com multa de três a doze meses ou pena de prisão de três meses a um ano, podendo a pena ser agravada se o a atuação tiver intuito lucrativo.

Cabe à Inspeção de Trabalho e Segurança Social a fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral, nomeadamente no que toca aos movimentos migratórios e trabalho de estrangeiros, nos termos da [Ley 23/2015, de 21 de julho, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social](#).

Organizações internacionais

Organização Internacional do Trabalho (OIT)

A [Convenção n.º 29 sobre o trabalho forçado ou obrigatório](#)¹⁴, 1930, exige a supressão do trabalho forçado ou obrigatório, sob todas as suas formas. Encontram-se previstas algumas exceções, tais como o serviço militar, o trabalho de pessoas condenadas em tribunal sob vigilância adequada, casos de força maior como situações de guerra, incêndios e tremores de terra.

Recentemente, Portugal aprovou para ratificação o Protocolo de 2014 relativo à Convenção sobre o trabalho forçado, através da [Resolução da Assembleia da República n.º 87/2020, de 20 de novembro](#). Este Protocolo atualiza a Convenção de 1930 e aborda formas contemporâneas de trabalho forçado como o tráfico de seres humanos, criando novas obrigações em matéria de proteção, prevenção, compensação e reabilitação das vítimas. Assinale-se também a [Recomendação de 2014](#) à Convenção n.º 29 sobre o trabalho forçado ou obrigatório, que prevê medidas suplementares para a efetiva supressão do trabalho forçado.

Em 1957, foi adotada a Convenção n.º 105 sobre a abolição do trabalho forçado, a qual foi aprovada para ratificação pelo [Decreto-Lei n.º 42381, de 13 de julho de 1959](#).

A [Convenção n.º 181 da Organização Internacional do Trabalho](#)¹⁵, sobre as agências de emprego privadas (1997), prevê uma série de medidas de proteção aos trabalhadores, destinadas a diminuir a sua vulnerabilidade ao trabalho forçado.

No que toca à proteção dos trabalhadores migrantes, destacam-se a Convenção n.º 97, sobre os Trabalhadores Migrantes (Revista), 1949, aprovada para ratificação pela [Lei n.º 50/78, de 25 de julho](#), e a Convenção n.º 143, sobre os Trabalhadores Migrantes (disposições complementares), 1975, aprovada para ratificação pela [Lei n.º 52/78, de 25 de julho](#).

⁹ Aprovada, para ratificação, pelo [Decreto-Lei n.º 40646, de 16 de junho de 1956](#). Diploma retirado da página oficial do Diário da República Eletrónico. Toda a legislação nacional referida nesta parte da nota técnica é retirada deste portal oficial, salvo indicação em contrário.

¹⁵ Aprovada para ratificação pela [Resolução da Assembleia da República n.º 13/2001, de 13 de fevereiro](#).

Desde 2001 que a OIT tem em curso o [Programa Especial de Ação para Combater o Trabalho Forçado \(SAP-FL\)](#). Este tem lançado uma nova luz sobre as tendências mais recentes do trabalho forçado e sobre as ações para o combater, em todas as regiões do mundo.

No âmbito deste Programa foi lançado o projeto AGIS - «Combate ao Trabalho Forçado e ao Tráfico Humano na Europa». Este projeto cobre países de origem (Moldávia, Ucrânia e Roménia), países de trânsito e destino (Polónia, Alemanha, Reino Unido e Portugal), implementado em parceria com o ICMPD (Centro Internacional para o Desenvolvimento de Políticas de Migração).

V. Consultas e contributos

Tal como referido anteriormente, por dizer respeito a matéria laboral, a presente iniciativa foi submetida a apreciação pública, nos termos e para os efeitos da alínea d) do n.º 5 do artigo 54.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição, dos artigos 469.º a 475.º do CT e do artigo 134.º do RAR.

Os contributos recebidos serão disponibilizados na [página eletrónica da Assembleia da República](#), no [separador relativo às iniciativas da CTSS em apreciação pública](#).

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O preenchimento pelos proponentes da [ficha de avaliação prévia de impacto de género da presente iniciativa](#), em cumprimento do disposto na Lei n.º 4/2018, de 9 de fevereiro, devolve como resultado uma valoração neutra do impacto de género.

- **Linguagem não discriminatória**

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

VII. Enquadramento bibliográfico

GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca; GÜELL, Berta – Temporeros agrícolas en contexto de pandemia : nuevas caras de un viejo problema. **Anuario CIDOB de la Inmigración 2020** [Em linha]. Barcelona. ISSN 2462-6740. Jan. 2021, p. 86-100. [Consult. 21 maio 2021]. Disponível em: WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=134622&img=21684&save=true>>

Resumo: Os trabalhadores temporários agrícolas em Espanha são notícia ano após ano. Em 2020, os mesmos problemas repetiram-se vezes sem conta, agravados pelo contexto da pandemia de COVID-19. Este artigo discute quatro casos que foram notícia: as condições de assentamento irregular na Andaluzia; a situação dos trabalhadores temporários marroquinos contratados na fonte que estavam presos em Huelva; as duras condições de trabalho do campo à luz da morte de um requerente de asilo em Lorca; e a presença de trabalhadores temporários nas ruas de Lleida, que mais uma vez gerou um debate sobre as suas condições de alojamento no meio dos primeiros surtos de COVID-19 do verão. O objetivo final do artigo é ilustrar com casos específicos problemas estruturais que vêm de longe e, com isso, apontar possíveis soluções a curto, médio e longo prazo.

UNIÃO EUROPEIA. Agência dos Direitos Fundamentais – **Protecting migrant workers from exploitation in the EU** [Em linha] : **workers' perspectives**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. [Consult. 21 maio 2021]. Disponível em: WWW: <URL:



<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=128542&img=14226&save=true>>

Resumo: Este é o quarto relatório da Agência dos Direitos Fundamentais da UE sobre o tema da exploração severa do trabalho. Baseado em entrevistas a 237 trabalhadores explorados, apresenta um quadro sombrio de exploração severa e abuso, tanto dos trabalhadores que vieram para a UE, como dos nacionais da UE que se mudaram para outro país da UE. O relatório mostra como a exploração começa frequentemente com falsas promessas e fraudes, descreve as condições extremas que os trabalhadores explorados sofrem e identifica os fatores que facilitam a exploração. Mas também descreve o que pode ser feito para ajudar os trabalhadores explorados a aceder à justiça. Com o enfoque nesta questão, espera-se que as autoridades responsáveis reconheçam a realidade da exploração laboral severa e tomem as medidas necessárias para combater este fenómeno preocupante.