COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 21.3.2014
COM(2014) 176 final

# RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

## sobre a aplicação da Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário

{SWD(2014) 108 final}

# RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

## sobre a aplicação da Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. A Diretiva

A Diretiva 2008/104/CE[1] relativa ao trabalho temporário (a seguir designada «Diretiva») foi adotada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho ao abrigo do artigo 137.º, n.º 2, do Tratado CE (atual artigo 153.º, n.º 2, do TFUE).

Tem como objetivo assegurar a proteção dos trabalhadores temporários e melhorar a qualidade do trabalho temporário, assegurando que o princípio da igualdade de tratamento é aplicável aos trabalhadores temporários e reconhecendo às empresas de trabalho temporário a qualidade de empregadores, tendo em conta a necessidade de estabelecer um quadro adequado de utilização do trabalho temporário por forma a contribuir efetivamente para a criação de emprego e para o desenvolvimento de formas de trabalho flexíveis.

Em especial, a Diretiva:

- estabelece o princípio da igualdade de tratamento dos utilizadores, permitindo certas derrogações limitadas em condições rigorosas;
- prevê um reexame, pelos Estados-Membros, durante o período de transposição, das restrições e proibições ao recurso a trabalho temporário;
- melhora o acesso dos trabalhadores temporários a funções de caráter permanente, aos equipamentos coletivos do utilizador e à formação;
- inclui disposições relativas à representação dos trabalhadores temporários.

Os serviços prestados pelas empresas de trabalho temporário são excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva 2006/123/CE[2] relativa aos serviços no mercado interno. Esta diretiva indica, no seu artigo 2.º, n.º 2, alínea e), que não se aplica aos serviços de agências de trabalho temporário.

### 1.2. Base jurídica e objeto do relatório

O presente relatório reexamina a aplicação da diretiva pelos Estados-Membros, tal como exigido nos termos do artigo 12.º, que prevê o seguinte:

*«Até 5 de dezembro de 2013, a Comissão reexamina, em consulta com os Estados-Membros e os parceiros sociais a nível comunitário, a aplicação da presente diretiva, tendo em vista propor as alterações necessárias, sempre que tal se justifique.»*

O presente relatório tem um duplo objetivo. Em primeiro lugar, apresenta uma síntese da forma como os Estados-Membros aplicaram a diretiva e sublinha os principais problemas. No entanto, não é possível apresentar um relato exaustivo de todas as medidas nacionais de

[1] Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário, JO L 327 de 5.12.2008, p. 9.

[2] Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços do mercado interno, JO L 376 de 27.12.2006, p. 36.

aplicação[3]. Em segundo lugar, examina se a experiência adquirida com a aplicação da diretiva, dois anos após o final do seu período de transposição, justifica eventuais alterações ao texto atualmente em vigor.

O relatório foi elaborado com base no exame das disposições de aplicação da diretiva dos Estados-Membros pela Comissão. Baseia-se, além disso, nas respostas recebidas pela Comissão a dois questionários, um sobre as opções escolhidas para transpor a diretiva para o direito nacional e o outro sobre o reexame da diretiva e questões de custos.

Ambos foram apresentados aos Estados-Membros. O segundo foi ainda transmitido aos parceiros sociais a nível europeu. O grupo de peritos governamentais sobre a transposição da diretiva, em cujo trabalho os parceiros sociais europeus estiveram envolvidos, também contribuiu para este relatório. O relatório baseia-se igualmente em informações de outras fontes disponibilizadas à Comissão, tais como os relatórios de peritos independentes da Rede Europeia de Direito do Trabalho.

A parte 5 do relatório baseia-se, em grande medida, nos relatórios dos Estados-Membros sobre os resultados do reexame das restrições e proibições ao recurso a trabalho temporário e sobre informações complementares facultadas por diversos países a pedido da Comissão. Utilizaram-se ainda outras fontes disponíveis, nomeadamente reclamações apresentadas à Comissão e informações originárias dos parceiros sociais europeus.

## 2. PROCESSO DE TRANSPOSIÇÃO

Nos termos do artigo 11.º, n.º 1, da diretiva, os Estados-Membros estavam obrigados a transpor a diretiva para o direito nacional até 5 de dezembro de 2011, aprovando e publicando as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à diretiva ou assegurando que os parceiros sociais estabelecessem as disposições necessárias através de acordo.

Todos os Estados-Membros transpuseram a diretiva. Em vários casos, a transposição ocorreu tardiamente e apenas depois de a Comissão lançar processos por infração. No início de 2012, a Comissão endereçou a 15 Estados-Membros notificações motivadas pela não comunicação de medidas de transposição. Mais tarde no mesmo ano, foram enviados pareceres fundamentados a três Estados-Membros. No Estado-Membro que transpôs a diretiva em último lugar, a legislação de aplicação entrou em vigor em 1 de julho de 2013.

A transposição foi realizada de diferentes formas. Esta diversidade prende-se com o facto de, antes de a diretiva entrar em vigor, o trabalho temporário ser regulamentado por lei em alguns Estados-Membros, noutros principalmente por meio de convenções coletivas, ou ainda por uma combinação de ambos. Alguns Estados-Membros não possuíam um quadro jurídico aplicável ao trabalho temporário, pelo que regulamentaram especificamente este tipo de trabalho pela primeira vez aquando da transposição da diretiva. Alguns Estados-Membros apenas alteraram um ato legislativo, ao passo que outros tiveram de alterar vários textos jurídicos.

Três Estados-Membros (*França, Luxemburgo* e *Polónia*) consideraram que as suas disposições nacionais já davam cumprimento à diretiva, não sendo necessária qualquer alteração aquando da sua entrada em vigor.

[3] Nenhuma das constatações do presente relatório se deve entender como um prenúncio da posição que a Comissão possa vir a adotar no futuro em eventuais processos judiciais.

## 3. ÂMBITO DE APLICAÇÃO E DEFINIÇÕES (ARTIGOS 1.º E 3.º)

### 3.1. Aplicação da diretiva a utilizadores que não exerçam uma atividade económica (artigo 1.º, n.º 2)

O artigo 1.º, n.º 2, prevê que a diretiva é aplicável a empresas públicas ou privadas que sejam empresas de trabalho temporário e a utilizadores que exerçam uma atividade económica, com ou sem fins lucrativos.

As empresas de trabalho temporário normalmente preenchem a condição de exercerem uma atividade económica. No entanto, certas atividades dos utilizadores, por exemplo as que são levadas a cabo por partes do setor público, não podem ser consideradas como atividades económicas[4]. Os Estados-Membros têm o direito de excluir do âmbito de aplicação da diretiva os utilizadores que não exerçam uma atividade económica. Não obstante, 19 Estados-Membros aplicam a diretiva a utilizadores que não exerçam atividades económicas. *A Bulgária, Chipre, a Dinamarca, a Irlanda, o Luxemburgo, Malta, os Países Baixos, a Roménia* e *o Reino Unido* optaram por excluir estes utilizadores do âmbito de aplicação das suas disposições de aplicação.

Nesta fase, a aplicação desta disposição não parece apresentar nenhum problema em particular.

### 3.2. Derrogação para programas de formação, de inserção ou de reconversão profissionais públicos específicos ou apoiados pelos poderes públicos (artigo 1.º, n.º 3)

O artigo 1.º, n.º 3, permite aos Estados-Membros, após consulta aos parceiros sociais, excluir do âmbito de aplicação das suas medidas de transposição as relações de trabalho constituídas no âmbito de um programa de formação, de inserção ou de reconversão profissionais público específico ou apoiado pelos poderes públicos.

A grande maioria dos Estados-Membros não exclui nenhuma das relações de trabalho supramencionadas das suas disposições nacionais de aplicação.

*A Áustria*, *Chipre*, *a Dinamarca*, *a Hungria*, *a Irlanda*, *Malta* e *a Suécia* aplicam esta exclusão. Em *Chipre* e na *Irlanda*, o objetivo é facilitar a inserção ou reinserção de certas categorias de pessoas que podem enfrentar dificuldades na entrada ou reentrada no mercado do trabalho. A *Suécia* exclui os trabalhadores que beneficiem de apoio especial ao emprego ou que se encontrem em emprego protegido, mas apenas no que diz respeito ao princípio da igualdade de tratamento. As disposições relativas, por exemplo, ao acesso às infraestruturas e equipamentos coletivos do utilizador, bem como a informações sobre lugares vagos no utilizador, mantêm-se aplicáveis a este grupo de trabalhadores.

A Comissão não foi informada de qualquer dificuldade específica na aplicação desta derrogação nem de qualquer problema de conformidade das medidas nacionais de aplicação com a diretiva.

[4] Em conformidade com as regras do Tratado relativas ao mercado interno, todos os serviços prestados mediante remuneração devem ser classificados como atividades económicas. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o serviço não tem necessariamente de ser pago pelos seus beneficiários, mas a prestação desse serviço implica a existência de uma contrapartida económica. As atividades exercidas sem contrapartida económica, por exemplo pelo Estado ou por conta do Estado, no âmbito das suas missões no domínio social (por exemplo, cursos ministrados no âmbito de um sistema de educação nacional ou cursos ministrados num instituto de ensino superior cujo financiamento seja assegurado, no essencial, por fundos públicos) não constituem atividades económicas (ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado «Guia relativo à aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de "contratos públicos" e de "mercado interno" aos serviços de interesse económico geral e, nomeadamente, aos serviços sociais de interesse geral» (SEC(2010) 1545 final de 7.12.2010), nomeadamente os n.os 6.1 a 6.3).

### 3.3. Definições (artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) a e))

O artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) a e), apresenta definições dos principais conceitos utilizados na diretiva: «trabalhador», «empresa de trabalho temporário», «trabalhador temporário», «utilizador» e «período de cedência».

Vários Estados-Membros (*Chipre, a Grécia, a Hungria, a Irlanda, Itália, a Lituânia, Malta, Portugal, a Suécia* e *o Reino Unido*) definiram pelo menos alguns destes conceitos na sua legislação de transposição, utilizando uma formulação que, na maioria dos casos, é muito semelhante à utilizada na diretiva. Tal proporciona uma clarificação útil do âmbito de aplicação das medidas nacionais de aplicação. Outros Estados-Membros não adotaram estas definições.

Na *Letónia*, a legislação de transposição indica expressamente que a empresa de trabalho temporário deve ser considerada como o empregador do trabalhador temporário. Tal constitui uma clarificação útil em conformidade com as definições constantes do artigo 3.º, n.º 1, de acordo com as quais um trabalhador temporário tem uma relação de trabalho com uma empresa de trabalho temporário, tendo em vista a sua cedência temporária a um utilizador para trabalhar sob a autoridade e direção deste.

## 4. PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE TRATAMENTO

### 4.1. Igualdade de tratamento relativamente às condições fundamentais de trabalho e emprego (artigo 3.º, n.º 1, alínea f), e n.º 2, primeiro parágrafo, e artigo 5.º, n.º 1)

O artigo 5.º, n.º 1, estabelece o princípio da igualdade de tratamento no utilizador. De acordo com este princípio, a partir do primeiro dia do período de cedência, os trabalhadores temporários têm de ter condições fundamentais de trabalho e emprego pelo menos iguais às condições que lhes seriam aplicáveis se tivessem sido recrutados diretamente pelo utilizador para ocuparem a mesma função. Estas condições abrangem a remuneração, assim como a duração do trabalho, as horas suplementares, os períodos de pausa e de descanso, o trabalho noturno e as férias e feriados. Devem ser aplicadas aos trabalhadores temporários na medida em que constituam disposições de caráter geral vinculativas em vigor no utilizador. As condições devem ainda respeitar as regras em vigor no utilizador em matéria de proteção das mulheres grávidas e lactantes e proteção das crianças e dos jovens, assim como de igualdade de tratamento de homens e mulheres, e ainda quaisquer ações destinadas a combater a discriminação[5].

Podem aplicar-se determinadas derrogações ao princípio da igualdade de tratamento. No entanto, a diretiva define condições rigorosas relativamente a estas derrogações, tal como se explica adiante.

Vários Estados-Membros já tinham aplicado o princípio da igualdade de tratamento antes da entrada em vigor da diretiva. Atualmente, todos os Estados-Membros reconhecem este

[5] A conformidade com a Diretiva 92/85/CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992, relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho (JO L 348 de 28.11.1992, p. 1), com a Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (JO L 204 de 26.7.2006, p. 23), com a Diretiva 2000/43/CE do Conselho, de 29 de junho de 2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica (JO L 180 de 19.7.2000, p. 22) e com a Diretiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de novembro de 2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional (JO L 303 de 2.12.2000, p. 16) não foi controlada no presente relatório.

princípio. Contudo, 12 Estados-Membros permitem derrogações ao princípio em certas condições. Além disso, a maioria dos Estados-Membros optou por uma redação diferente, em grande medida, dos termos utilizados na diretiva, nomeadamente no que diz respeito à transposição do artigo 5.º, n.º 1, primeiro parágrafo, que define o princípio da igualdade de tratamento, e do artigo 3.º, n.º 1, alínea f), que determina o âmbito do conceito de «condições fundamentais de trabalho e emprego».

Por exemplo, na *Estónia*, a aplicação do princípio da igualdade de tratamento baseia-se na noção de «trabalhador comparável» no utilizador. Caso não exista um trabalhador comparável, a comparação deve ser feita tendo por referência a convenção coletiva aplicável. Na ausência de uma convenção coletiva, um trabalhador que exerça as mesmas funções ou funções semelhantes na mesma região será considerado um trabalhador comparável. Na *Polónia* e no *Reino Unido*, as condições a aplicar aos trabalhadores temporários também são determinadas por comparação com trabalhadores comparáveis no utilizador.

A Comissão irá controlar se, na prática, uma tal referência a um trabalhador comparável assegura a correta aplicação do princípio da igualdade de tratamento ou se pode levar a práticas discriminatórias contra os trabalhadores temporários. Se necessário, adotará medidas apropriadas para assegurar a plena conformidade com a diretiva.

A Comissão irá, além disso, certificar-se de que o conceito de «condições fundamentais de trabalho e emprego» é corretamente aplicado em todos os Estados-Membros. Este conceito abrange a remuneração, assim como a duração do trabalho, as horas suplementares, os períodos de pausa e de descanso, o trabalho noturno e as férias e feriados. Trata-se de uma lista obrigatória que não permite derrogações.

## 4.2. Possíveis derrogações

### 4.2.1. Derrogação prevista no artigo 5.º, n.º 2

Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 2, os Estados-Membros podem, após consulta aos parceiros sociais, prever a possibilidade de derrogar à igualdade de remuneração sempre que os trabalhadores temporários ligados a uma empresa de trabalho temporário por um contrato permanente continuem a ser remunerados durante o período que decorre entre duas cedências. A maioria dos Estados-Membros não aplica esta derrogação.

Contudo, *a Hungria, a Irlanda, Malta, a Suécia* e *o Reino Unido* preveem a possibilidade de derrogação à igualdade de remuneração durante períodos de cedência para trabalhadores temporários com um contrato de trabalho a termo incerto que sejam remunerados durante o período que decorre entre duas cedências, isto é, durante períodos em que estejam inativos.

Na *Hungria*, de acordo com o Código do Trabalho, os trabalhadores temporários que cumpram estas condições têm direito a igualdade de tratamento relativamente ao pagamento de salários e outros benefícios a partir do 184.º dia de trabalho no utilizador.

Na *Irlanda*, a Lei relativa à proteção dos trabalhadores (trabalho temporário) de 2012 prevê que os trabalhadores temporários com um contrato de trabalho permanente não têm direito a igualdade de remuneração durante o período de cedência, desde que no período que decorre entre duas cedências lhes seja paga pelo menos metade da remuneração a que tenham tido direito na sua última cedência e nunca menos do que o salário mínimo nacional. Antes de um trabalhador temporário celebrar um contrato de trabalho, a empresa de trabalho temporário deve notificá-lo por escrito de que não terá direito a igualdade de remuneração.

São aplicáveis disposições semelhantes no *Reino Unido*, onde os regulamentos relativos aos trabalhadores temporários de 2010 preveem uma derrogação às disposições em matéria de

igualdade de tratamento relativas à remuneração e ao subsídio de férias no que diz respeito a trabalhadores temporários que cumprem as condições previstas no artigo 5.º, n.º 2. No período que decorre entre duas cedências, os trabalhadores temporários têm direito, no mínimo, a 50 % da remuneração de base que lhes é paga durante as últimas 12 semanas da cedência anterior e, em todo o caso, ao salário mínimo nacional. O contrato de trabalho deve incluir uma cláusula que indique que o trabalhador não terá direito a igualdade de remuneração.

Em *Malta*, os regulamentos relativos aos trabalhadores temporários de 2010 preveem que a disposição que introduz a igualdade de remuneração não é aplicável a um trabalhador temporário que tenha um contrato de trabalho a termo incerto e que seja remunerado entre cedências.

Nos termos da legislação que transpõe a diretiva na *Suécia*, no que diz respeito à remuneração, o requisito de igualdade de tratamento não é aplicável a trabalhadores com um emprego permanente numa empresa de trabalho temporário e que sejam remunerados entre cedências.

Assim, os cinco Estados-Membros supramencionados derrogam ao princípio da igualdade de remuneração durante períodos em que os trabalhadores temporários sejam cedidos a utilizadores. Sem prejuízo dos salários mínimos aplicáveis, nenhum destes Estados-Membros adotou regras que limitem o alcance da derrogação durante cedências, por exemplo estipulando um nível mínimo específico de remuneração. No que se refere aos períodos entre cedências, *a Hungria*, *Malta* e *a Suécia* não definiram níveis mínimos de remuneração a respeitar. Contudo, em *Malta*, os trabalhadores temporários têm direito ao mesmo nível de remuneração durante e entre períodos de cedência.

Em derrogação ao princípio da igualdade de tratamento, o artigo 5.º, n.º 2, deve ser interpretado de forma restrita. Não diz respeito a trabalhadores temporários com contratos a termo e apenas pode ser aplicado aos que trabalham ao abrigo de um contrato de trabalho permanente.

Tendo em conta a aplicação nacional do artigo 5.º, n.º 2, esta derrogação suscita várias questões de interpretação, nomeadamente a de saber se é possível fixar o nível de remuneração dos trabalhadores temporários, durante e entre as suas cedências, ao mesmo nível que o salário mínimo em vigor, se for o caso, ao mesmo tempo que os salários mínimos não estão sujeitos a qualquer limite inferior. As medidas destinadas a prevenir o abuso da derrogação devem igualmente ser consideradas.

Estas questões devem ser analisadas a fundo em futuras reuniões do grupo de peritos sobre a transposição da diretiva. De todo o modo, a Comissão adotará medidas adequadas para garantir o pleno cumprimento da diretiva por todos os Estados-Membros.

### 4.2.2. Derrogação prevista no artigo 5.º, n.º 3

Nos termos do artigo 5.º n.º 3, os Estados-Membros podem, após consulta aos parceiros sociais, dar-lhes a possibilidade de manterem ou celebrarem convenções coletivas que, assegurando embora a proteção geral dos trabalhadores temporários, estabeleçam as condições de trabalho e emprego desses trabalhadores em derrogação ao princípio da igualdade de tratamento. O artigo 5.º, n.º 3, deve ser lido à luz do artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva

91/383/CEE[6] relativa à segurança e saúde dos trabalhadores que têm uma relação de trabalho a termo ou uma relação de trabalho temporário. De acordo com esta disposição, a existência de uma relação de trabalho temporário entre uma empresa de trabalho temporário e o trabalhador não pode, em caso algum, justificar uma diferença de tratamento no se refere às condições de trabalho, desde que se trate da proteção da segurança e da saúde no trabalho.

A maioria dos Estados-Membros optou por não aplicar a derrogação prevista no artigo 5.º, n.º 3. Não obstante, esta disposição prevê um grau de flexibilidade e tem em conta o facto de que, em certos Estados-Membros, o trabalho temporário se tem regido, tradicionalmente, por convenções coletivas. Dez Estados-Membros (*Áustria, Bulgária, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália, Países Baixos* e *Suécia*) adotaram disposições que permitem convenções coletivas de trabalho que se desviem da igualdade de tratamento dos trabalhadores temporários. *A Áustria, a Irlanda* e *a Suécia* referem-se à necessidade de estas convenções coletivas serem devidamente equilibradas de forma a garantir que não prejudicam a proteção geral dos trabalhadores temporários.

Presentemente, a Comissão não tem conhecimento de nenhum problema em particular relativamente à aplicação desta disposição. Irá vigiar o cumprimento da «proteção geral dos trabalhadores temporários» em todos os casos, principalmente caso as disposições nacionais de transposição não refiram este conceito.

### 4.2.3. Derrogação prevista no artigo 5.º, n.º 4

De acordo com o artigo 5.º, n.º 4, desde que seja concedido aos trabalhadores temporários um nível de proteção adequado, os Estados-Membros que não disponham de um sistema jurídico pelo qual as convenções coletivas possam ser declaradas universalmente aplicáveis ou um sistema em que a lei ou a prática permitam a extensão dessas disposições a todas as empresas semelhantes de um determinado setor ou região, podem, com base em acordos celebrados pelos parceiros sociais nacionais, estabelecer disposições relativas às condições fundamentais de trabalho e de emprego que derroguem o princípio da igualdade de tratamento. Tais disposições podem incluir um prazo de qualificação para a igualdade de tratamento.

Apenas o *Reino Unido* e *Malta* recorreram ao disposto no artigo 5.º, n.º 4. No *Reino Unido*, os trabalhadores temporários têm direito a total igualdade de tratamento no utilizador após um prazo de qualificação de 12 semanas no mesmo emprego com o mesmo contratante. Em *Malta*, o princípio da igualdade de tratamento, na medida em que se relacione com a remuneração, não é aplicável durante as primeiras quatro semanas de um período de cedência caso esse período de cedência tenha uma duração igual ou superior a 14 semanas.

Os Estados-Membros que aplicarem o artigo 5.º, n.º 4, devem especificar se os regimes profissionais de segurança social, incluindo os regimes profissionais de reforma e de seguro na doença e os regimes de participação financeira, estão incluídos nas condições fundamentais de trabalho e emprego. O *Reino Unido* e *Malta* excluem estes regimes das condições fundamentais de trabalho e emprego às quais os trabalhadores temporários têm direito.

Além disso, o artigo 5.º, n.º 5, requer que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para evitar uma aplicação abusiva do artigo 5.º e, em especial, para evitar cedências sucessivas com o propósito de contornar o disposto na diretiva. O risco de incumprimento dos princípios da igualdade de tratamento e da igualdade de remuneração é particularmente

[6] Diretiva 91/383/CEE do Conselho, de 25 de junho de 1991, que completa a aplicação de medidas tendentes a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores que têm uma relação de trabalho a termo ou uma relação de trabalho temporário, JO L 206 de 29.7.1991, p. 19.

elevado se os princípios não forem aplicados a partir do primeiro dia do período de cedência dos trabalhadores temporários, mas apenas após um prazo de qualificação.

O *Reino Unido* adotou medidas pormenorizadas para evitar a aplicação abusiva da sua legislação, nomeadamente prevendo que, em caso de uma interrupção não superior a seis semanas numa cedência, o «contador» do prazo de qualificação não recomeça do zero. Em *Malta*, se um trabalhador temporário ao qual não tenha sido concedida remuneração igual durante as primeiras quatro semanas do período de cedência for substituído, o trabalhador temporário que o substitui beneficia de igualdade de tratamento no que se refere à remuneração a partir do primeiro dia do período de cedência.

## 5. REEXAME DAS RESTRIÇÕES E PROIBIÇÕES AO RECURSO A TRABALHO TEMPORÁRIO (ARTIGO 4.º)

### 5.1. Objeto do artigo 4.º

O artigo 4.º prevê que quaisquer proibições ou restrições ao recurso a trabalho temporário são justificáveis apenas por razões de interesse geral respeitantes, nomeadamente:

– à proteção dos trabalhadores temporários;

– às exigências em matéria de saúde e segurança no trabalho;

– à necessidade de assegurar o bom funcionamento do mercado de trabalho;

– à necessidade de prevenir abusos.

Os Estados-Membros tinham a obrigação, após consulta aos parceiros sociais, de reexaminar estas proibições ou restrições com o propósito de verificar se eram justificadas por razões de interesse geral e de informar a Comissão dos resultados do reexame até ao final do período de transposição (5 de dezembro de 2011). O reexame das proibições ou restrições estabelecidas por convenções coletivas podia ser efetuado pelos parceiros sociais que tivessem negociado a referida convenção.

No que se refere ao âmbito do reexame, tal como indicado no Relatório de 2011 dos serviços da Comissão sobre o trabalho do grupo de peritos sobre a transposição da diretiva relativa ao trabalho temporário, este deve abranger quaisquer medidas, por exemplo medidas previstas nos termos de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, aplicadas nos Estados-Membros e que visem impor, ou imponham, limitações ao trabalho temporário.

Além disso, o artigo 4.º, n.º 4, clarifica que o disposto no artigo 4.º não prejudica os requisitos estabelecidos a nível nacional em matéria de registo, licenciamento, certificação, garantias financeiras ou fiscalização das empresas de trabalho temporário. Consequentemente, os requisitos abrangidos por uma destas categorias, que se prendem com o acesso ao mercado e o exercício das atividades das empresas de trabalho temporário, mantêm-se fora do alcance da obrigação de reexame das restrições ou proibições.

Assim, o artigo 4.º reduz o leque de justificações às quais os Estados-Membros podem recorrer para restringir o recurso ao trabalho temporário. O artigo 4.º, n.º 1, é vinculativo para todos os Estados-Membros. Cabe a cada Estado-Membro decidir, em contexto nacional, quanto ao método que deve ser utilizado para aplicar esta disposição. Não existe um tempo limite para a aplicação do artigo 4.º, n.º 1. O artigo 4.º obriga os Estados-Membros a efetuarem um reexame das proibições ou restrições ao recurso a trabalho temporário, a

informarem a Comissão dos resultados do reexame e a justificarem as proibições e restrições com razões de interesse geral.

### 5.2. Resultados do reexame efetuado pelos Estados-Membros

Todos os Estados-Membros informaram a Comissão da sua posição relativamente ao reexame das restrições e proibições ao recurso a trabalho temporário.

Vinte e quatro Estados-Membros comunicaram os resultados do reexame efetuado. Quatro Estados-Membros (*Irlanda, Luxemburgo, Malta* e *Reino Unido*) declararam que não estavam em vigor quaisquer restrições ou proibições. Consequentemente, estes Estados-Membros não efetuaram qualquer reexame.

Nos casos da *Irlanda*, de *Malta* e do *Reino Unido*, o exame da Comissão não identificou qualquer restrição ou proibição específica que tornasse necessária a realização de um reexame adequado das disposições em questão por estes Estados-Membros. No caso do *Luxemburgo*, a Comissão identificou restrições na legislação nacional aplicável, por exemplo no que diz respeito à duração das cedências ou à existência de uma lista de razões que permitem o recurso a trabalho temporário. As proibições e restrições em vigor no *Luxemburgo* devem, por conseguinte, ser objeto de reexame após consulta aos parceiros sociais, em conformidade com o disposto no artigo 4.º, n.º 2, da diretiva.

Os relatórios sobre os resultados do reexame das restrições e proibições apresentados pelos 24 Estados-Membros revelaram-se muito diferentes em termos de formato e extensão. Na maioria dos casos, foram complementados com informações específicas e mais precisas apresentadas a pedido da Comissão.

Esta diversidade é parcialmente atribuível à variedade de soluções encontradas nos Estados-Membros. Apesar de representar apenas uma pequena percentagem do total de trabalhadores empregados, o trabalho temporário é muito mais prevalente nuns países do que noutros. Alguns Estados-Membros adotaram um quadro jurídico nacional relativo ao trabalho temporário na década de 1960 (*Países Baixos*) ou de 1970 (*França, Alemanha, Reino Unido*). Em vários outros, este tipo de trabalho foi regulamentado muito mais recentemente, em certos casos apenas no contexto da transposição da diretiva. Além disso, apesar de o número de trabalhadores temporários ser relativamente modesto, a importância desta forma flexível de trabalho para o funcionamento dos mercados do trabalho nacionais não pode ser negada. Todos os Estados-Membros fizeram escolhas específicas em termos de política do emprego, por exemplo favorecendo, em diferentes graus, a flexibilidade do mercado do trabalho. Estas escolhas influenciam o papel e o lugar do trabalho temporário nos respetivos mercados do trabalho.

Cinco Estados-Membros (*Dinamarca, Estónia, Letónia, Lituânia* e *Eslováquia*) referiram, no seu relatório sobre os resultados do reexame, que não aplicam quaisquer proibições ou restrições ao recurso a trabalho temporário.

Vários Estados-Membros informaram, além disso, a Comissão sobre disposições nacionais abrangidas pelo artigo 4.º, n.º 4, da diretiva e relacionadas, por exemplo, com o registo e as garantias financeiras das empresas de trabalho temporário. Não existe qualquer obrigação de reexame destas disposições.

### 5.2.1. Justificação das proibições e restrições por razões de interesse geral

As proibições ou restrições aplicadas pelos Estados-Membros ao recurso a trabalho temporário são justificáveis apenas por razões de interesse geral, tal como indicado no ponto 5.1. Ao referir-se a «razões de interesse geral respeitantes, nomeadamente, à proteção dos trabalhadores temporários, às exigências em matéria de saúde e segurança no trabalho ou à necessidade de assegurar o bom funcionamento do mercado de trabalho e de prevenir abusos», o artigo 4.º, n.º 1, da diretiva faculta uma lista indicativa e não exaustiva das razões que podem justificar proibições e restrições.

Os Estados-Membros tinham a obrigação de informar a Comissão sobre as justificações para as proibições e restrições que aplicaram até ao final do período de transposição. Apresentaram uma lista de várias proibições e restrições e, na vasta maioria dos casos, citaram uma ou mais das razões de interesse geral enumeradas no artigo 4.º, n.º 1, a título de justificação. Nos casos em que consideraram que a mesma justificação era aplicável a várias medidas restritivas, apresentaram uma justificação comum para diferentes proibições ou restrições.

No geral e com poucas exceções, os Estados-Membros apresentaram apenas justificações muito gerais para as disposições restritivas em vigor, mesmo nos casos em que a Comissão solicitou informações complementares sobre as razões de interesse geral que as autoridades nacionais consideravam justificar as proibições e restrições que continuavam a ser aplicáveis.

Os Estados-Membros referiram em particular as justificações apresentadas no artigo 4.º, nº 1, da diretiva:

- Vários Estados-Membros (nomeadamente *a Bélgica, a Bulgária, a Croácia, a República Checa, a França, a Alemanha, a Grécia, a Hungria, a Itália, a Polónia, Portugal* e *a Eslovénia*) referiram a «proteção dos trabalhadores temporários» para explicar e justificar certas proibições ou restrições em vigor.

  Por exemplo, esta é uma das justificações utilizadas a respeito das restrições aplicáveis na indústria da construção na *Alemanha*. A *Polónia* afirmou que a limitação do período durante o qual um trabalhador temporário pode trabalhar num único utilizador está relacionada com o caráter temporário das tarefas que os trabalhadores temporários podem desempenhar e que contribui para os proteger.

- As «exigências em matéria de saúde e segurança no trabalho» foram citadas por diversos Estados-Membros (nomeadamente *a Bélgica, a Bulgária, a República Checa, a França, a Grécia, a Hungria, a Itália, a Polónia, Portugal, a Eslovénia* e *a Espanha*) para justificar restrições ou a proibição expressa da utilização de trabalhadores temporários para realizar tarefas que envolvam riscos particulares para a saúde ou a segurança dos trabalhadores. Certos Estados-Membros mencionaram esta justificação em combinação com outras justificações enumeradas no artigo 4.º, n.º 1, em particular a proteção dos trabalhadores temporários (*Croácia, Portugal, Eslovénia*).

  Na *Eslovénia*, onde uma convenção coletiva setorial podia proibir a utilização de trabalhadores temporários, a possibilidade de prever uma tal proibição foi limitada a casos em que o objetivo da proibição seja o de garantir uma maior proteção dos trabalhadores ou a sua saúde e segurança.

  O artigo 4.º, n.º 1, deve ser lido à luz do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 91/383/CEE relativa à segurança e saúde dos trabalhadores que têm uma relação de trabalho a termo ou uma relação de trabalho temporário. De acordo com este artigo, os Estados-Membros têm a opção de proibir o recurso a trabalhadores temporários «para certos trabalhos particularmente perigosos para a segurança ou saúde desses mesmos

trabalhadores (...) e nomeadamente para certos trabalhos que estejam sujeitos a uma vigilância médica especial». Na ausência de uma definição, no direito da UE, do conceito de trabalho particularmente perigoso para a segurança ou saúde dos trabalhadores, os Estados-Membros são competentes para identificar as atividades em questão, sob o controlo do Tribunal de Justiça.

- Vários Estados-Membros (nomeadamente *a Bélgica, a Bulgária, a República Checa, a França, a Itália, a Polónia, Portugal, a Roménia* e *a Suécia*) referiram a «necessidade de assegurar o bom funcionamento do mercado de trabalho» como justificação para as medidas restritivas, tais como uma lista limitativa das razões para recorrer a trabalhadores temporários (*França, Itália, Portugal*), limitações do número ou da percentagem de trabalhadores temporários a que um utilizador pode recorrer (*Bélgica, Itália*) ou a obrigação de o empregador negociar com uma organização de trabalhadores antes de recorrer a trabalhadores temporários (*Suécia*).

- Vários Estados-Membros (*Bélgica, Bulgária, República Checa, Alemanha, Grécia, Itália, Polónia, Suécia*) justificaram certas proibições ou restrições ao recurso a trabalho temporário pela «necessidade de prevenir abusos». Esta justificação tem sido utilizada a respeito de medidas tão diversas como as restrições relativas à natureza das tarefas que podem ser atribuídas aos trabalhadores temporários (*Itália, Polónia*), a possibilidade de convenções coletivas nacionais para definir limites quantitativos ao recurso a contratos a termo certo para o trabalho temporário (*Itália*) ou a necessidade, em certos casos, de o utilizador obter o consentimento da sua delegação sindical antes de utilizar trabalhadores temporários (*Bélgica*).

  A «necessidade de prevenir abusos» tem sido, por vezes, citada em combinação com outras justificações retiradas do artigo 4.º, n.º 1, da diretiva, em particular a necessidade de assegurar o bom funcionamento do mercado de trabalho (*Itália, Polónia, Suécia*).

As justificações que se seguem também foram utilizadas por certos Estados-Membros em relação às proibições e restrições em vigor:

- Entre os Estados-Membros que aplicam uma proibição do recurso a trabalhadores temporários para substituir trabalhadores que estejam a exercer o seu direito à greve (*Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, França, Grécia, Hungria, Itália, Polónia, Eslovénia, Espanha*), quatro (*Bélgica, Grécia, Hungria* e *Itália*) referiram explicitamente a proteção do direito à greve. Vários Estados-Membros citaram o considerando 20 da diretiva, segundo o qual as disposições que incidam sobre as restrições ou proibições ao recurso ao trabalho temporário não prejudicam a aplicação das legislações ou práticas nacionais que proíbam a substituição de trabalhadores em greve por trabalhadores temporários.

- Vários Estados-Membros (*Bélgica, França, Grécia, Polónia*) explicaram várias medidas restritivas pela necessidade de proteger o emprego permanente e de evitar uma situação em que as posições permanentes possam ser ocupadas por trabalhadores contratados numa base temporária. Em particular, utilizaram esta justificação para limitar a duração dos períodos de cedência e para explicar a existência de uma lista de motivos permissíveis para o recurso ao trabalho temporário, como, por exemplo, a substituição de um trabalhador ausente, um aumento temporário do volume de trabalho ou o desempenho de tarefas excecionais ou sazonais.

- A *Áustria* referiu a proteção da vida e da saúde humanas para justificar a aplicação de quotas que limitam a 10 % ou 15 % a percentagem de trabalhadores temporários que podem ser utilizados num utilizador para certas profissões no setor da saúde.

No contexto do seu reexame das restrições e proibições ao recurso a trabalho temporário, os Estados-Membros poderiam ter considerado a hipótese de eliminar certas proibições e restrições que foram originalmente justificadas pelo desejo de proteger os trabalhadores temporários. Por exemplo, a *Roménia*, onde estava em vigor uma lista limitativa dos motivos para recorrer a trabalho temporário, agora permite o recurso a este tipo de trabalho «para a execução de tarefas temporárias específicas». Na *Suécia*, foi eliminada a proibição de cedência de um trabalhador temporário ao seu ex-empregador nos primeiros seis meses após o termo do contrato de trabalho, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2013. Na *Bélgica*, o recurso a trabalhadores temporários passou a ser permitido sob determinadas condições para fins de integração, ou seja, tendo em vista a eventual contratação direta do trabalhador pelo utilizador.

Apesar de terem sido eliminadas algumas restrições e proibições ao recurso a trabalho temporário, o reexame não induziu, até agora, grandes mudanças no grau das medidas restritivas aplicadas pelos Estados-Membros. No entanto, em vários Estados-Membros, as proibições e restrições e a sua justificação continuam a ser debatidas, inclusive com os parceiros sociais, com vista a possíveis ajustes complementares. Consequentemente, o reexame das restrições e proibições está ainda em curso em vários Estados-Membros (por exemplo, Bélgica, Grécia e Países Baixos).

Não obstante, ao indicar que as proibições ou restrições ao recurso a trabalho temporário são justificáveis apenas por razões de interesse geral, o artigo 4.º, n.º 1, autoriza os Estados-Membros a continuarem a aplicar uma série de proibições ou restrições baseadas nesses motivos. Segundo a Comissão, desde que estas medidas restritivas resultem de opções políticas baseadas em motivos legítimos e sejam proporcionais ao seu objetivo, serão justificáveis por razões de interesse geral, sem prejuízo de um exame mais aprofundado, caso a caso, dessas proibições e restrições.

A proteção dos trabalhadores temporários, os requisitos de saúde e segurança no trabalho e a necessidade de assegurar o bom funcionamento do mercado de trabalho e de prevenir os abusos podem justificar certas proibições ou restrições ao uso de trabalho temporário. Outras razões de interesse geral também podem justificar medidas restritivas, desde que sejam legítimas e proporcionais ao seu objetivo. Desde que cumpram a diretiva relativa ao trabalho temporário e outra legislação e princípios aplicáveis da UE, tais como a livre prestação de serviços, a liberdade de estabelecimento e a legislação em matéria de não discriminação, os Estados-Membros podem regulamentar diferentes tipos de emprego, incluindo trabalho temporário, bem como assegurar o bom funcionamento do mercado de trabalho em conformidade com as suas próprias escolhas políticas.

As proibições ou restrições que constituam discriminação contra os trabalhadores temporários não podem ser consideradas como justificadas por razões de interesse geral. Por exemplo, uma proibição do emprego de pessoas com deficiência como trabalhadores temporários não é justificável, nem pela necessidade de assegurar o bom funcionamento do mercado de trabalho nem pela proteção destas pessoas ou por requisitos em matéria de saúde e segurança no trabalho.

### 5.2.2. Consulta aos parceiros sociais

Tal como referido no ponto 5.1, os Estados-Membros estavam obrigados a consultar os parceiros sociais antes de efetuar o reexame das proibições e restrições. Além disso, o reexame das restrições ou proibições estabelecidas por convenções coletivas podia ser efetuado pelos parceiros sociais que tivessem negociado a referida convenção.

Os Estados-Membros que efetuaram o reexame das proibições e restrições em vigor envolveram os parceiros sociais de diversas formas, refletindo a diversidade de mercados laborais e relações industriais na UE.

Podem ser agrupados em três categorias principais:

- Os Estados-Membros onde os parceiros sociais foram consultados no âmbito do reexame das proibições e restrições (*Bélgica, Croácia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Polónia* e *Portugal*); alguns apresentaram à Comissão, em diferentes medidas, os pontos de vista dos parceiros sociais (*Bélgica, Grécia, Polónia* e *Portugal*);
- Os Estados-Membros em que o reexame foi realizado, em grande parte, pelos próprios parceiros sociais, uma vez que a maioria das proibições e restrições são previstas por convenções coletivas (*Dinamarca, Finlândia, Países Baixos* e *Suécia*); a *Finlândia* e a *Suécia* informaram a Comissão dos pontos de vista dos parceiros sociais;
- Os Estados-Membros em que os parceiros sociais foram consultados no contexto da adoção das medidas nacionais de transposição (*Áustria, Bulgária, Chipre, República Checa, Estónia, Letónia, Lituânia, Roménia, Eslovénia* e *Espanha*).

Em geral, a forma como os parceiros sociais participaram no reexame parece refletir as variações no seu lugar e papel na UE. Nos casos em que a Comissão foi informada das posições dos parceiros sociais, é evidente que poderia ter sido dada maior importância a essas posições. Não obstante, à exceção do *Luxemburgo*, a consulta dos parceiros sociais parece ter-se realizado em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2.

## 6. ACESSO AO EMPREGO, AOS EQUIPAMENTOS COLETIVOS E À FORMAÇÃO PROFISSIONAL — REPRESENTAÇÃO DOS TRABALHADORES TEMPORÁRIOS — INFORMAÇÃO DOS REPRESENTANTES DOS TRABALHADORES (ARTIGOS 6.º, 7.º E 8.º)

### 6.1. Acesso ao emprego, aos equipamentos coletivos e à formação profissional (artigo 6.º)

O artigo 6.º melhora o acesso dos trabalhadores temporários a emprego permanente, aos equipamentos coletivos e à formação profissional. Prevê, designadamente, a informação dos trabalhadores temporários sobre lugares vagos no utilizador (artigo 6.º, n.º 1). Além disso, assegura que os trabalhadores temporários têm igualdade de acesso às infraestruturas e equipamentos coletivos do utilizador, em especial a cantinas, infraestruturas de acolhimento de crianças e serviços de transporte, salvo se a diferença de tratamento for justificada por razões objetivas (artigo 6.º, n.º 4). Insta os Estados-Membros ou os parceiros sociais a melhorar o acesso dos trabalhadores temporários a oportunidades de formação nas empresas de trabalho temporário e nos utilizadores (artigo 6.º, n.º 5).

O artigo 6.º, n.º 1, foi transposto quase literalmente por vários Estados-Membros. Nesta fase, não parece colocar qualquer problema em particular.

No que diz respeito ao artigo 6.º, n.º 4, 14 países (*Áustria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Grécia, Irlanda, Letónia, Lituânia, Malta, Países Baixos, Suécia* e *Reino Unido*), isto é, metade dos Estados-Membros, afirmaram que recorrem à possibilidade de derrogação à igualdade de acesso às infraestruturas e equipamentos coletivos do utilizador caso a diferença de tratamento se justifique por razões objetivas. Na maioria dos casos, o texto utilizado nas medidas nacionais é quase idêntico ao texto da diretiva. A Comissão sublinha que as diferenças de tratamento pelas quais os trabalhadores temporários beneficiam de condições menos favoráveis do que os trabalhadores empregados pelo utilizador devem continuar a ser excecionais. A possibilidade aberta em diversos Estados-Membros não significa necessariamente que seja aplicada na prática.

O artigo 6.º, n.º 5, incentiva os parceiros sociais a desempenhar um papel importante na melhoria do acesso dos trabalhadores temporários às oportunidades de formação e infraestruturas de acolhimento de crianças nas empresas de trabalho temporário, bem como às oportunidades de formação dos trabalhadores dos utilizadores. A aplicação desta disposição não parece ser problemática. Os trabalhadores temporários em *Malta* beneficiam de igualdade de acesso a formação profissional em relação aos trabalhadores do utilizador, a menos que a diferença de tratamento se justifique por razões objetivas.

### 6.2. Representação dos trabalhadores temporários (artigo 7.º)

O artigo 7.º prevê que os trabalhadores temporários devem ser tidos em conta, no que diz respeito à empresa de trabalho temporário, ao utilizador ou a ambos, para o cálculo do limiar mínimo que determina a constituição de instâncias representativas dos trabalhadores.

Na maioria dos Estados-Membros, os trabalhadores temporários são tidos em conta na empresa de trabalho temporário onde estão empregados (*Bulgária, Croácia, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Hungria, Irlanda, Itália, Lituânia, Malta, Polónia, Eslovénia, Espanha, Suécia* e *Reino Unido*) ou na empresa e no utilizador ao qual são cedidos (*Áustria, Chipre, França, Alemanha, Grécia, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal* e *Eslováquia*). Apenas em três Estados-Membros (*Bélgica, Letónia* e *Roménia*) são tidos em conta apenas no utilizador.

Certos Estados-Membros introduziram condições específicas ao abrigo das quais os trabalhadores temporários são tidos em conta. Por exemplo, a *Bulgária* tem em consideração o número médio de trabalhadores temporários que foram empregados pela empresa de trabalho temporário durante os 12 meses anteriores. Na *Bélgica*, o cálculo baseia-se no número médio de trabalhadores temporários que foram colocados no utilizador no último trimestre. No entanto, os trabalhadores temporários que estão efetivamente a substituir membros do pessoal permanente no utilizador não são tidos em conta.

A Comissão não está ciente de qualquer dificuldade particular em relação à transposição do artigo 7.º

### 6.3. Informação dos representantes dos trabalhadores (artigo 8.º)

Nos termos do artigo 8.º, o utilizador, ao transmitir às instâncias representativas dos trabalhadores dados relativos à situação do emprego nessa empresa, deve fornecer-lhes informações adequadas sobre o recurso a trabalhadores temporários.

Alguns Estados-Membros impõem obrigações pormenorizadas relativas aos utilizadores. Por exemplo, na *Grécia*, o utilizador é obrigado a fornecer informações relativas ao número de trabalhadores temporários, mas também relativas aos seus planos de utilização de trabalhadores temporários e às perspetivas de recrutamento direto dos mesmos. Em *França* e no *Luxemburgo*, os representantes do pessoal podem ter acesso aos contratos celebrados entre o utilizador e a empresa de trabalho temporário para a cedência de trabalhadores.

Nesta fase, a Comissão não tem conhecimento de nenhum problema em particular relativamente à aplicação desta disposição.

## 7. SANÇÕES (ARTIGO 10.º)

Um primeiro exame da legislação de transposição adotada pelos Estados-Membros mostra que as informações fornecidas sobre as sanções dizem principalmente respeito a disposições nacionais diferentes das adotadas para transpor a diretiva (por exemplo, gestão de uma agência sem a devida autorização, não notificação das entidades públicas sobre contratos de trabalho assinados pela empresa, etc.). Esta questão tem de ser analisada mais a fundo nos próximos meses, nomeadamente a fim de verificar se as sanções são utilizadas no âmbito da diretiva. Uma vez que muito poucos Estados-Membros apresentaram tabelas de equivalência, ainda não foi possível compilar uma síntese abrangente da situação a nível nacional.

## 8. CUSTOS REGULAMENTARES

Numa consulta pública em linha realizada pela Comissão em outubro-dezembro de 2012, a diretiva foi assinalada pelas pequenas e médias empresas (PME) e organizações de PME que responderam à consulta como um dos diplomas legislativos da UE mais onerosos[7]. Os resultados foram publicados num documento de trabalho dos serviços da Comissão[8], de 7 de março de 2013, que acompanha a Comunicação sobre regulamentação inteligente.

A Comunicação da Comissão, de 18 de junho de 2013[9], sobre o seguimento dado pela Comissão à consulta «Top 10» das PME sobre a regulamentação da UE demonstrou que estas alegações estavam, na sua grande maioria, relacionadas com obstáculos existentes ao exercício de atividades das empresas de trabalho temporário e com a obrigação de as empresas que pretendem exercer atividades em diferentes Estados-Membros se registarem em cada um desses Estados-Membros. A Comunicação indicou que o presente relatório teria em conta as preocupações das PME e os aspetos associados à carga regulamentar.

[7] De um total de 995 inquiridos, dos quais 768 eram PME sediadas na UE ou organizações representantes dos interesses das PME na UE, 59 identificaram a Diretiva 2008/104/CE como um dos diplomas legislativos da UE mais onerosos.

[8] Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado «Monitoring and Consultation on Smart Regulation for SMEs» (Acompanhamento e consulta sobre regulamentação inteligente para as PME) (SWD(2013) 60 final), que acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Regulamentação inteligente – Responder às necessidades das pequenas e médias empresas» (COM(2013) 122 final).

[9] Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Seguimento dado pela Comissão à consulta "Top 10" das PME sobre a regulamentação da UE», COM(2013) 446 final de 18 de junho de 2013.

Nesse contexto, a Comissão enviou um questionário aos Estados-Membros e aos parceiros sociais a nível europeu para obter os seus pontos de vista sobre a questão dos custos incorridos em relação à diretiva.

A Comissão perguntou, em primeiro lugar, *se a diretiva constitui um encargo administrativo significativo para as entidades públicas nacionais e se esses custos foram avaliados nos Estados-Membros*.

Entre os 27 Estados-Membros que responderam, todos, com exceção de dois, afirmaram que a própria diretiva não cria um encargo administrativo significativo para as autoridades nacionais ou que não o avaliaram especificamente. A *Bélgica* referiu que o reexame das restrições e proibições implicou custos administrativos significativos. O *Reino Unido* publicou uma avaliação de impacto antes da aplicação da diretiva, segundo a qual os custos totais para os contratantes do setor público em termos de aumento salarial seriam entre 157 milhões de GBP e 259 milhões de GBP por ano, contudo não está disponível qualquer atualização. Nenhum Estado-Membro avaliou o encargo administrativo criado pela diretiva.

A Comissão perguntou ainda *se as disposições de fundo da diretiva implicam custos ou obstáculos significativos para as empresas de trabalho temporário ou os utilizadores e se esses custos foram avaliados*.

Alguns Estados-Membros concluíram que a diretiva implicou custos insignificantes para as empresas de trabalho temporário (*Áustria, Alemanha*) e/ou os utilizadores (*Finlândia, Alemanha, Polónia*), ao passo que o *Reino Unido* citou o aumento dos custos salariais para as empresas, assim como os custos para as empresas e os utilizadores devido às obrigações de informação. Os restantes Estados-Membros não referiram quaisquer custos ou obstáculos significativos para as empresas ou os utilizadores. Nenhum Estado-Membro possui informações atualizadas sobre o nível de custos incorridos.

*Chipre* indicou que, até ao momento, não havia nenhuma empresa de trabalho temporário a operar no seu território.

No que diz respeito aos parceiros sociais europeus, a BusinessEurope referiu custos substanciais de conformidade para as empresas de trabalho temporário em alguns Estados-Membros, bem como custos sociais consideráveis resultantes da má aplicação ou da não aplicação do artigo 4.º A Eurociett mencionou o aumento dos custos para as empresas em países como o *Reino Unido* e a *Irlanda* e salientou que aceitava e apoiava este aumento, uma vez que suportava a adoção da diretiva. Referiu ainda os custos associados à transposição insuficiente de certas disposições da diretiva, ao passo que, na opinião do CEEP[10], a diretiva tinha aumentado significativamente os custos para os empregadores, em particular nos casos em que a igualdade de tratamento não estava em vigor antes da transposição da diretiva. No entanto, nenhuma organização patronal forneceu uma quantificação dos custos mencionados. A UEAPME[11] não tinha conhecimento de quaisquer regras particularmente dispendiosas para os utilizadores.

A CES[12] afirmou que o artigo 12.º da diretiva, que constitui a base jurídica do presente relatório, não prevê uma avaliação dos custos e que não existe um estudo que demonstre um aumento dos custos para as empresas resultante da transposição da diretiva. Segundo a UNI-Europa, os custos não colocam obstáculos às empresas de trabalho temporário ou aos utilizadores.

[10] Centro Europeu dos Empregadores e Empresas que fornecem Serviços Públicos.
[11] União Europeia do Artesanato e das Pequenas e Médias Empresas.
[12] Confederação Europeia de Sindicatos.

Relativamente à questão de *se existem informações disponíveis relativas aos custos suportados pelas PME e/ou as microempresas*, nenhum Estado-Membro possui tais informações. A *Alemanha* afirmou que a diretiva implicava custos para as empresas de trabalho temporário e para os utilizadores. Segundo a *Áustria* e a *Bélgica*, a diretiva não pode ser considerada como particularmente onerosa para as PME.

Os parceiros sociais europeus não forneceram informações sobre a questão. A CES considerou inapropriada a utilização dos resultados da consulta «Top 10» como base para futuros trabalhos.

Além disso, vários Estados-Membros, quando consultados, referiram que qualquer avaliação global dos custos resultantes da diretiva deveria também ter em conta os benefícios que esta trouxe.

## 9. RELAÇÃO ENTRE A DIRETIVA RELATIVA AO TRABALHO TEMPORÁRIO E OUTRA LEGISLAÇÃO DA UE

O artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, indica que os Estados-Membros não podem excluir do âmbito de aplicação da diretiva os trabalhadores ou as relações de trabalho pelo simples facto de envolverem trabalhadores a tempo parcial, trabalhadores contratados a termo certo ou pessoas com uma relação de trabalho com uma empresa de trabalho temporário. Esta disposição clarifica que os trabalhadores temporários a trabalhar a tempo parcial ou ao abrigo de um contrato a termo certo não podem ser excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva 2008/104/CE por serem trabalhadores «atípicos».

O Tribunal de Justiça confirmou que a Diretiva 1999/70/CE relativa a contratos de trabalho a termo não se aplica à relação de trabalho a termo entre um trabalhador temporário e uma empresa de trabalho temporário[13]. Consequentemente, mesmo que os trabalhadores temporários sejam empregados ao abrigo de um contrato de trabalho a termo certo, a sua relação de emprego triangular não é regida pela diretiva relativa ao trabalho a termo, que apenas é aplicável a relações de emprego diretas entre um empregador e um trabalhador.

No que se refere à relação entre a Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário e à Diretiva 96/71/CE[14] relativa ao destacamento de trabalhadores, o considerando 22 da Diretiva 2008/104/CE prevê que a diretiva deve ser aplicada de acordo com as disposições do Tratado em matéria de livre prestação de serviços e de liberdade de estabelecimento e sem prejuízo do disposto na Diretiva 96/71/CE. A diretiva relativa ao trabalho temporário abrange, em principio, situações nacionais, ao passo que a diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores visa especificamente as situações transfronteiriças. A diretiva relativa ao trabalho temporário é plenamente aplicável aos trabalhadores móveis que trabalham num Estado-Membro diferente do seu como se fossem trabalhadores nacionais, ao passo que a diretiva relativa ao destacamento apenas se aplica aos trabalhadores destacados, isto é, trabalhadores que, durante um período limitado de tempo, exercem funções no território de um Estado-Membro diferente do Estado em que trabalham normalmente.

Nos termos do seu artigo 1.º, n.º 3, alínea c), a diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores é aplicável a uma empresa de trabalho temporário ou empresa que põe um trabalhador à disposição, que contrate um trabalhador para uma empresa utilizadora estabelecida no território de um Estado-Membro ou que nele exerça a sua atividade, desde que

[13] TJE, 11 de abril de 2013, Processo C-290/12, *Oreste Della Rocca* / *Poste Italiane SpA*.

[14] Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços, JO L 18 de 21.1.1997, p. 1.

durante o período de destacamento exista uma relação de trabalho entre o trabalhador e a empresa de trabalho temporário ou a empresa que põe o trabalhador à disposição.

Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, da mesma diretiva, no que diz respeito aos trabalhadores destacados, têm de ser respeitados certos termos e condições de emprego, que incluem «remunerações salariais mínimas, incluindo as bonificações relativas a horas extraordinárias» e «condições de disponibilização dos trabalhadores, nomeadamente por empresas de trabalho temporário», nos casos em que tais termos e condições estejam estabelecidos por lei ou por convenções coletivas de aplicação geral. Tal como referido no considerando 22 da Diretiva 2008/104/CE, as disposições supramencionadas da diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores têm precedência sobre as disposições da diretiva relativa ao trabalho temporário. No entanto, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 9, da diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, os Estados-Membros podem prever que seja garantido aos trabalhadores destacados no seu território tratamento igual no que diz respeito aos termos e condições aplicáveis aos trabalhadores temporários no Estado-Membro onde é efetuado o trabalho.

## 10. POSSÍVEIS ALTERAÇÕES

O questionário mencionado no ponto 8 levantou também a questão de saber *se, com base na experiência adquirida desde a entrada em vigor da diretiva em dezembro de 2011, esta alcançou os seus objetivos de política social definidos no artigo 2.º*

Em conformidade com o artigo 12.º, o presente relatório deveria considerar eventuais alterações à diretiva que se afigurem apropriadas. A Comissão também referiu esta questão no questionário perguntando *se algumas das disposições da diretiva requerem clarificação e, nesse caso, que disposições e quais os problemas identificados.*

Relativamente à *primeira questão*, a maioria dos Estados-Membros considerou que a diretiva tinha efetivamente alcançado os seus objetivos de política social ou que representava um passo importante para o desenvolvimento de uma Europa social. Alguns identificaram dificuldades práticas resultantes de motivos não relacionados com a diretiva (*Eslováquia, Eslovénia*), mas nenhum Estado-Membro respondeu que a diretiva não tinha alcançado os seus objetivos. A *Bulgária* considerou esta pergunta difícil de resolver, uma vez que as empresas de trabalho temporário são recentes no país, ao passo que o *Reino Unido* não possuía dados que lhe permitissem responder à pergunta. *Chipre* não pôde responder à questão, uma vez que não existem empresas de trabalho temporário no país.

Na opinião da BusinessEurope e da Eurociett, no entanto, os objetivos da diretiva não foram plenamente alcançados. Responderam que continua a existir, ou foi introduzido recentemente, um número substancial de restrições injustificadas ao trabalho temporário em alguns Estados-Membros. Os exemplos apresentados referem proibições setoriais, limites pouco razoáveis à duração máxima dos períodos de cedência, motivos muito limitados para a utilização e as quotas relativas ao número máximo de trabalhadores temporários. Consideram que tais restrições devem ser levantadas. Por seu lado, a UEAPME e, em certa medida, o CEEP consideram que a diretiva cumpriu os seus objetivos de política social.

A CES salientou que o prazo para a transposição da diretiva era relativamente recente e que muitos Estados-Membros tinham realizado a transposição tardiamente. Por estes motivos, era muito cedo para uma avaliação correta da situação a nível nacional. A UNI-Europa manifestou a opinião de que, na maioria dos Estados-Membros, os objetivos previstos no artigo 2.º da diretiva foram amplamente alcançados pela legislação nacional antes da entrada em vigor da diretiva.

Relativamente à *segunda questão*, a vasta maioria dos Estados-Membros concluiu que, nesta fase, não havia necessidade de clarificação ou reexame de qualquer disposição da diretiva. No caso da *Bulgária* e da *Polónia*, era prematuro levantar estas questões. Juntamente com *Chipre*, a *Bulgária* indicou uma falta de experiência prática de trabalho temporário. *Portugal* salientou a importância de garantir a correta transposição da diretiva em todos os Estados-Membros.

A *Finlândia* apontou que o artigo 4.º da diretiva é pouco claro, em particular no que se refere a saber se obriga os Estados-Membros a adotarem legislação nacional em consonância com o artigo 4.º, n.º 1, citando os motivos que podem justificar as proibições e restrições ao recurso a trabalho temporário.

Na opinião da BusinessEurope, a diretiva não precisa de um reexame, mas de uma aplicação correta do seu artigo 4.º nos Estados-Membros onde ainda existam barreiras injustificadas ao recurso a trabalho temporário. A BusinessEurope instou a Comissão a adotar uma comunicação interpretativa do artigo 4.º e a incentivar o levantamento de restrições injustificadas por meio de recomendações específicas por país, se necessário através de processos por infração. A Eurociett também não considerou necessário efetuar o reexame da diretiva. No entanto, acrescentou que, caso não fosse possível fazer progressos substanciais na aplicação do artigo 4.º, poderia considerar a hipótese de apelar a um reexame condicional e limitado do presente artigo. A UEAPME não considerou necessário efetuar um reexame da diretiva nesta fase, ao passo que o CEEP referiu a necessidade de clarificar certas medidas nacionais de aplicação, ao invés da própria diretiva.

A CES afirmou que, dada a transposição tardia em vários Estados-Membros, era demasiado cedo para decidir se era necessário submeter a diretiva a reexame. Considera, contudo, problemáticas as derrogações ao princípio da igualdade de tratamento, principalmente as previstas no artigo 5.º, n.º 2, tal como são aplicadas em alguns Estados-Membros.

A UNI-Europa é da opinião de que a diretiva deveria ser sujeita a reexame. Considera que as derrogações previstas no artigo 5.º, n.os 3 e 4, têm de ser suprimidas, uma vez que violam diretamente o princípio da igualdade de tratamento. Além disso, uma vez que a diretiva não prevê limitações às cedências sucessivas, a noção de «abuso» na aplicação do artigo 5.º deveria ser clarificada.

## 11. CONCLUSÕES

A diretiva visa alcançar um equilíbrio justo entre, por um lado, o reforço da proteção dos trabalhadores temporários, em particular estabelecendo o princípio da igualdade de tratamento, e, por outro, o apoio do papel positivo que o trabalho temporário pode desempenhar ao proporcionar suficiente flexibilidade no mercado de trabalho.

A Comissão reconhece o trabalho significativo que tem sido realizado relativamente à transposição da diretiva, em particular nos Estados-Membros em que não existe legislação que regule especificamente o trabalho temporário, ou em que o princípio da igualdade de tratamento foi reconhecido pela primeira vez pelo direito nacional.

A análise demonstra que, em geral, as disposições da diretiva parecem ter sido corretamente executadas e aplicadas. Contudo, a análise também revelou que o duplo objetivo da diretiva ainda não foi plenamente alcançado. Por um lado, a extensão do uso de certas derrogações ao princípio da igualdade de tratamento pode, em casos específicos, ter levado a uma situação em que a aplicação da diretiva não tem efeitos reais na melhoria da proteção dos trabalhadores temporários. Por outro lado, o reexame das restrições e proibições ao recurso ao trabalho temporário tem servido, na maioria dos casos, para legitimar o *status quo*, em vez de criar

uma dinâmica para repensar o papel do trabalho temporário em mercados de trabalho modernos e flexíveis.

A Comissão continuará a acompanhar de perto a aplicação da diretiva, tendo em conta novos desenvolvimentos nos domínios do direito do trabalho e do trabalho temporário, a fim de garantir que os seus objetivos são devidamente alcançados e que as suas disposições são completa e corretamente transpostas em todos os Estados-Membros. Neste contexto, a Comissão trabalhará em estreita colaboração com os Estados-Membros e os parceiros sociais, no âmbito do grupo de trabalho que acompanhará a aplicação da diretiva, bem como no quadro de outras instâncias.

Além disso, a Comissão pretende abordar quaisquer problemas de aplicação da diretiva através dos meios apropriados, incluindo, se necessário, processos por infração. As reclamações apresentadas junto da Comissão contra os Estados-Membros, as petições e as questões preliminares submetidas ao Tribunal de Justiça também podem constituir uma fonte de informação importante relativa às medidas ou práticas nacionais que seriam incompatíveis com a diretiva.

No contexto do Semestre Europeu, se identificar aspetos regulamentares onerosos específicos como obstáculos ao crescimento e à competitividade na sua avaliação dos obstáculos nacionais à atividade das empresas de trabalho temporário, a Comissão irá considerar a hipótese de incluir recomendações aos Estados-Membros em questão nas medidas específicas por país.

No que se refere a possíveis alterações à diretiva, é necessário mais tempo para acumular experiência na sua aplicação e para determinar se esta alcançou plenamente os seus objetivos. O seu período de transposição expirou em dezembro de 2011 e algumas das disposições nacionais de aplicação da diretiva foram adotadas apenas na primavera de 2013. Ainda não existe jurisprudência do Tribunal de Justiça relativamente a esta aplicação.

Neste contexto e à luz da avaliação da Comissão sobre a aplicação da diretiva, tendo em conta os pontos de vista expressos pelos Estados-Membros e os parceiros sociais europeus durante o processo de consulta para o presente relatório, a Comissão considera que não são necessárias alterações nesta fase.

Documento de trabalho dos serviços da Comissão em anexo:
- Síntese das opções escolhidas pelos Estados-Membros quanto à aplicação da diretiva no direito nacional
- Síntese dos relatórios dos Estados-Membros sobre os resultados do reexame das restrições e proibições ao recurso a trabalho temporário