



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

**“Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa
às condições de entrada e de residência de nacionais de países
terceiros para efeitos de trabalho sazonal”**

COM(2010)379

I. Nota Prévia

A Comissão de Assuntos Europeus remeteu à Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública a iniciativa COM(2010)379 Final, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto (Lei de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito de processo de construção da União Europeia) e no Protocolo relativo ao papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia, anexo ao Tratado de Lisboa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Na reunião de 28 de Setembro de 2010, a 11.^a Comissão Parlamentar procedeu ao escrutínio da supra identificada iniciativa e aprovou o Parecer, que se anexa.

Cumprindo, ainda, o disposto na referida Lei de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito de processo de construção da União Europeia, cabe, agora, a esta Comissão Parlamentar apreciar a Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal tendo em atenção a base jurídica desta proposta e a observância do Princípio da Subsidiariedade.

II. Considerandos

a) Objecto e justificação

De acordo com exposição de motivos pretende-se com esta proposta alcançar uma gestão eficaz dos fluxos migratórios da categoria específica constituída pelos migrantes sazonais temporários, bem como estabelecer regras equitativas e transparentes aplicáveis à entrada e à residência, prevendo-se simultaneamente incentivos e salvaguardas para impedir que uma estada temporária passe a ter carácter permanente. Com efeito, os



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

sectores da economia caracterizados por uma forte presença de trabalhadores sazonais - principalmente a agricultura, a horticultura e o turismo - são reiteradamente identificados, nesta proposta, como os sectores mais propícios ao trabalho realizado por nacionais de países terceiros em situação ilegal.

A justificação para a apresentação desta iniciativa decorre do acervo comunitário, dos últimos anos, em matéria de imigração que importa mencionar:

- O Programa de Haia¹, de Novembro de 2004, que reconhece a importância da imigração legal para o desenvolvimento económico da União Europeia;
- O Plano de Acção sobre a Migração Legal², apresentado em 2005, pela Comissão, para a adopção de um conjunto de propostas legislativas em matéria de imigração laboral, designadamente, uma proposta de directiva inerente às condições de entrada e residência de trabalhadores sazonais, entre 2007 e 2009;
- O Pacto Europeu para a Imigração e o Asilo³, adoptado em 2008, em que a União Europeia e os Estados-Membros expressam o seu empenho em exercerem uma "política justa, eficaz e coerente para enfrentar os desafios e oportunidades da migração";

¹ COM(2005) 184 final

² COM(2005) 669 final

³ Adoptado pelo Conselho Europeu em 15 e 16 de Outubro de 2008, na sequência da Comunicação da Comissão de Junho de 2008 intitulada "Uma política comum de imigração para a Europa: princípios, acções e instrumentos". Conclusões da Presidência, documento 14368/08. O Pacto propriamente dito figura no documento 13440/08.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- O Programa de Estocolmo, adoptado pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2009⁴, que reitera o empenho da Comissão e do Conselho em executarem o Plano de Acção sobre a Migração Legal;
- A Estratégia "Europa 2020"⁵ reforça a necessidade da União "promover uma política global de migração da mão-de-obra virada para o futuro que permita dar uma resposta flexível às prioridades e necessidades dos mercados de trabalho".

Este acervo comunitário não tem tratado, especificamente, dos trabalhadores sazonais nacionais de países terceiros, daí a necessidade desta Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho. Embora já existam propostas relativas aos trabalhadores altamente qualificados ("cartão azul da UE") e uma directiva-quadro geral, ambas apresentadas em 2007 e em fase de negociação, estas excluem os trabalhadores sazonais.

Esta proposta de directiva integra-se, assim, nos esforços da União Europeia para desenvolver uma política global em matéria de imigração, procurando contribuir para a aplicação da Estratégia "UE 2020".

b) Contexto Geral

Da análise da Comissão decorre a percepção de que a presença de trabalhadores sazonais nacionais de países terceiros é uma realidade na

⁴ EUCO 6/09

⁵ COM(2010)2020 final



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

maioria dos Estados-Membros. De igual modo, decorre que esta realidade acarreta um conjunto de problemas de que são vítimas esses trabalhadores, nomeadamente, a exploração, as más condições de trabalho, a falta de alojamento em condições dignas, a ausência de contratos de trabalho, os salários abaixo do mínimo legal, a ausência de cobertura da segurança social, bem como, a falta de acesso aos serviços de cuidados de saúde.

Acresce que os sectores que recorrem ao trabalho sazonal "são sectores muito propícios ao trabalho realizado por nacionais de países terceiros em situação ilegal". Pelo que, é de evitar que estes trabalhadores sazonais sejam explorados e sujeitos a condições de trabalho inadequadas e engrossem a fileira da imigração ilegal.

Neste contexto, a Comissão considera, através da proposta ora em análise, que o meio eficaz para evitar o crescimento da imigração ilegal se consubstancia na criação de um instrumento legislativo a nível da União Europeia, que regule as condições de entrada e residência de trabalhadores sazonais de países terceiros. Deste modo, os trabalhadores em causa beneficiarão de um enquadramento europeu comum, transparente e acessível que lhes permitirá instalar-se legalmente nos Estados-Membros com necessidades deste tipo de mão-de-obra, promovendo-se, deste modo, a cooperação com os países terceiros no domínio da gestão da migração laboral e contribuindo para a promoção da migração circular vantajosa para ambas as partes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

c) Conteúdo

Para chegar à proposta, ora em análise, foram equacionadas outras opções que se revelaram menos adequadas para o desafio do equilíbrio entre a necessidade desta mão-de-obra e a garantia de respeito pelo direito a um trabalho digno e com dignidade, cumprindo os instrumentos legais da Organização Internacional de Trabalho, mas também os objectivos da Comunicação da Comissão intitulada "Promover um trabalho digno para todos" (2006).

De acordo com o artigo 1.º, a proposta de directiva em apreço tem como objectivos:

- Estabelecer as condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros na UE, para efeitos de emprego sazonal;
- Definir os direitos dos trabalhadores sazonais.

Alguns aspectos das condições de entrada e residência inspiram-se em directivas comunitárias recentemente aprovadas, nomeadamente, na Directiva 2005/71/CE do Conselho, de 12 de Outubro de 2005, relativa a um procedimento específico de admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação científica e na Directiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de Maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado (supra citadas).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A proposta em apreço pretende:

- ⇒ **Estabelecer um procedimento de entrada mais simples** para admissão dos trabalhadores sazonais nacionais de países terceiros com base em definições e critérios comuns, como a existência de um contrato de trabalho ou de uma oferta de emprego vinculativa que especifique um salário;
- ⇒ **Fixar um limite máximo para a duração da estada do trabalhador sazonal** em seis meses por ano civil;
- ⇒ **Simplificar o procedimento de readmissão** - através de duas possibilidades: autorização multissazonal com duração máxima prevista, até três anos ou procedimento facilitado de readmissão;
- ⇒ **Definir disposições jurídicas aplicáveis às condições de trabalho** dos trabalhadores sazonais;
- ⇒ **Conferir igualdade de tratamento aos trabalhadores sazonais** relativamente aos nacionais de Estados-Membros em determinados domínios (segurança social, saúde, associação, filiação, acesso a bens e serviços, etc.);



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

⇒ **Atribuir aos Estados-Membros a possibilidade de procederem a um exame da situação do mercado de trabalho:** deixa aos Estados-Membros a liberdade de fixar o contingente de mão-de-obra sazonal de países terceiros admitidos no seu território.

d) Análise da proposta em função da legislação nacional

Refira-se, em primeiro lugar, o Relatório da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública que coloca ênfase nos seguintes aspectos:

- a) Considera que o trabalho sazonal é regulado⁶ e sujeito a contrato, estando limitado às actividades sazonais agrícolas e eventos turísticos de duração não superior a uma semana;
- b) No que respeita à admissão em território nacional de trabalhadores sazonais, nacionais de países terceiros, a regulamentação encontra-se prevista na Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, "Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional";
- c) Quanto à definição de regras de procedimento e de requisitos relativos aos pedidos e às concessões de visto, em particular no que respeita ao visto de estada para o desempenho de uma

⁶ Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, que "Aprova o Código de Trabalho".



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

actividade profissional subordinada, ou de carácter temporário, tal está consagrado pelo Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 3 de Novembro, que veio regulamentar a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho.

Em síntese, esta Comissão Parlamentar considera que o ordenamento jurídico interno já possui normas que regulamentam o trabalho sazonal e a entrada de nacionais de países terceiros para prestação de trabalhos sazonais.

Não obstante estas considerações da Comissão Parlamentar especializada e competente para a análise da proposta de Directiva, acrescem, em detalhe, tendo em atenção o art. 142.º da Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, que "Aprova o Código de Trabalho", o qual consagra os contratos de trabalho de muito curta duração e o art. 56.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que "Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional", o qual define visto de estada temporária, as seguintes observações:

- O Código do Trabalho já assegura a igualdade de tratamento de trabalhador estrangeiro ou apátrida, prevendo no artigo 4.º que *"...o trabalhador estrangeiro ou apátrida que esteja autorizado a exercer uma actividade profissional subordinada em território português goza dos mesmos direitos e está sujeito aos mesmos deveres do trabalhador com nacionalidade portuguesa"*;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- Quanto à duração do contrato, o artigo 11.º da proposta de directiva prevê que os trabalhadores sazonais sejam autorizados a residir por um período máximo de seis meses por ano civil. De acordo com o Código do Trabalho o contrato de trabalho de muito curta duração (trabalho sazonal), previsto no artigo 142.º, n.ºs 1 e 2, determina a duração de uma semana podendo ir até aos 60 dias. O espírito do legislador português foi o de combater a precariedade e não eternizar estes contratos. Embora preveja que em caso de violação destes preceitos, se considere celebrado um contrato por seis meses.
- O artigo 14.º da proposta de directiva prevê que *"os Estados-Membros devem exigir aos empregadores de trabalhadores sazonais que forneçam provas de que estes últimos beneficiarão de um alojamento que garanta um nível de vida aceitável. Se os trabalhadores sazonais tiverem de pagar por esse alojamento, o seu custo não deve ser excessivo relativamente à sua remuneração"* e também que *"... deve ser exigido aos empregadores que forneçam prova da disponibilização do alojamento por si próprio ou por terceiros"*. Ora, a legislação nacional não prevê a obrigatoriedade do empregador disponibilizar alojamento ao trabalhador sazonal, sem prejuízo do empregador o poder facultar.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- Refira-se, ainda, que a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, define a figura do "visto de estada temporária" no art. 54.º, n.º 1, alínea c), que se destina a permitir ao seu titular a entrada em território português para, entre outros fins, o "*exercício em território nacional de uma actividade profissional, subordinada ou independente, de carácter temporário, cuja duração não ultrapasse, em regra, os seis meses*", que não colide com o prazo previsto na iniciativa em análise (explicação detalhada no Relatório da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública, anexo a este Parecer).

e) Princípio da Subsidiariedade

O Princípio da Subsidiariedade exige que a União Europeia não tome medidas em domínios de competência partilhada, a menos que "*os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União*", conforme o art. 5.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia (TUE).

Nos termos do art. 4.º, n.º 2, alínea j) conjugado com o art. 79.º, n.º 2, alíneas a) e b), ambos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a União dispõe de competência partilhada no que concerne ao espaço de liberdade, segurança e justiça, no âmbito do qual desenvolve uma



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

política comum de imigração destinada a garantir uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, devendo o Parlamento Europeu e o Conselho, de acordo com o processo legislativo ordinário, adoptar medidas quanto às condições de entrada e de residência, às normas de emissão de autorizações de residência pelos Estados-Membros e à definição dos direitos dos nacionais de países terceiros que residem legalmente no território de um Estado-Membro. Esta proposta de Directiva está, assim, em conformidade com o TFUE.

Do mesmo modo, o art. 4.º, n.º 2, alínea b) conjugado com os artigos 153.º, n.º 1, alíneas b) e g) do TFUE, atribui à União competências no âmbito da política social e mais concretamente no que concerne às condições de trabalho, em geral, e às condições, em especial, de emprego dos nacionais de países terceiros, que residam legalmente no território da União.

Da conjugação dos preceitos acima referidos decorre que a presente proposta de directiva se encontra em conformidade com o Princípio da Subsidiariedade, pois a União Europeia tem competências partilhadas nestes domínios com os Estados-Membros, mas os objectivos que visa atingir com esta medida são melhor prosseguidos e alcançados com uma acção da União.

f) Reservas manifestadas por outros Parlamentos nacionais

Genericamente os Parlamentos nacionais reconhecem a importância estratégica da proposta em análise. Como atrás foi referido, é a primeira



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

vez que surge uma Directiva relativa à admissão de trabalhadores pouco qualificados, com vista à promoção da migração circular e da imigração temporária.

Contudo, importa referir que a Câmara dos Deputados da República Checa, a Assembleia Nacional Austríaca e o Parlamento Irlandês (todos com parecer aprovado) consideram que existe violação do Princípio da Subsidiariedade. Nesse mesmo sentido, o Senado Polaco levanta dúvidas sobre o respeito pelo Princípio da Subsidiariedade, embora não tenha adoptado um parecer fundamentado. Registe-se ainda que alguns destes Parlamentos colocam reservas quanto ao conjunto dos direitos sociais consagrados.

III. Considerações finais

A Comissão de Assuntos Europeus apoia, em termos gerais, a presente proposta, na medida em que poderá facilitar a imigração legal temporária de trabalhadores sazonais e promover a migração circular; reconhecer estatuto jurídico seguro e protecção contra a exploração e o tráfico de seres humanos para fins laborais; e, por último, reforçar a cooperação com os países terceiros em matéria de gestão da migração sazonal.

No entanto, esta Comissão deve suscitar reservas quanto à obrigatoriedade imposta aos Estados-Membros de emitirem uma autorização de residência ao trabalhador sazonal para estadas de curta duração, porquanto tal opção ignora a diferença conceptual existente entre a fixação de residência (que



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

legítima o título de residência e tem implicações noutras sedes, como a aquisição da nacionalidade ou o exercício de direitos políticos) e a permanência meramente temporária (para o exercício de uma actividade temporária e que pode ser titulada por um visto de longa duração) no território de um Estado-Membro.

Recorde-se que de acordo com o regime nacional vigente, aos trabalhadores sazonais (que trabalhem em território nacional por um período máximo de seis meses) apenas são emitidos vistos de estada temporária (vide artigos 54.º e 56.º da "Lei de Estrangeiros e Fronteiras") e não autorizações de residência. Ao abrigo da lei portuguesa, as autorizações de residência são, pois, emitidas em outras circunstâncias que não as previstas na proposta em apreço (exercício de uma actividade profissional de duração limitada).

Uma consideração final, para recordar que o Código de Trabalho ao consagrar no art. 142.º, casos especiais de Contrato de Trabalho de muito curta duração, pretendeu evitar a eternização deste tipo de contratos, limitando a sua duração a máximos de uma semana e de sessenta dias, com o objectivo de evitar a precariedade.

IV. Conclusões

1. As matérias em causa não recaem no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2. A referida proposta de Directiva está em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

V. Parecer

Em face do exposto e atento o Relatório da Comissão de Trabalho, Segurança Social e Administração Pública, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que a presente proposta de directiva não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objectivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma acção comunitária.

No que concerne as questões suscitadas nas considerações finais, a Assembleia da República deverá prosseguir o acompanhamento do processo legislativo referente à citada Proposta de Directiva.

Assembleia da República, 13 de Outubro de 2010

A Deputada Autora do Parecer,


Ana Catarina Mendes

O Presidente da Comissão,


Vitalino Canas