Parlamento Europeu
2024-2029

Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais

2025/2133(INI)

17.7.2025

PROJETO DE RELATÓRIO

«Analisar a questão das cadeias de subcontratação e o papel dos intermediários a fim de proteger os direitos dos trabalhadores»
(2025/2133(INI))

Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais

Relator: Johan Danielsson

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU 3

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS 9

ANEXO: DECLARAÇÃO DE CONTRIBUTOS.....11

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

«Analisar a questão das cadeias de subcontratação e o papel dos intermediários a fim de proteger os direitos dos trabalhadores»
(2025/2133(INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais,

– Tendo em conta a 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[1], com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2018/957,

– Tendo em conta a Diretiva 2014/67/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno («Regulamento IMI»)[2],

– Tendo em conta a Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2011, relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva (UE) 2024/1712[3],

– Tendo em conta o relatório da Comissão de 30 de abril de 2024 sobre a aplicação e a execução da Diretiva (UE) 2018/957 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de junho de 2018, que altera a Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (COM(2024)0320),

– Tendo em conta o relatório da Comissão de 26 de maio de 2025, intitulado «Avaliação da Autoridade Europeia do Trabalho (AET)» (COM(2025)0256),

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão de 3 de dezembro de 2020, intitulada «Quadro estratégico da UE para a saúde e segurança no trabalho 2021-2027 — Saúde e segurança no trabalho num mundo do trabalho em evolução» (COM(2021)0323),

– Tendo em conta a publicação da Comissão de maio de 2020, intitulada «Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases» [Tornar os contratos públicos socialmente responsáveis: 71 casos de boas práticas][4],

– Tendo em conta o relatório da AET de 2025, intitulado «Posting of third-country nationals: Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues» [Destacamento de nacionais de países terceiros: cadeias de contratação, padrões de

[1] JO L 18 de 21.1.1997, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj.
[2] JO L 159 de 28.5.2014, p. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj.
[3] JO L 101 de 15.4.2011, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj.
[4] https://data.europa.eu/doi/10.2826/844552.

recrutamento e questões de execução][5],

– Tendo em conta o relatório da AET de fevereiro de 2023, intitulado «Cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals» [Práticas, possibilidades e desafios de cooperação entre os Estados-Membros — especificamente em relação ao destacamento de nacionais de países terceiros][6],

– Tendo em conta o relatório da Europol de dezembro de 2024, intitulado «Leveraging legitimacy: How the EU's most threatening criminal networks abuse legal business structures» [Tirar partido da legitimidade: como as redes criminosas mais ameaçadoras da UE abusam de estruturas empresariais legais],

– Tendo em conta o artigo 10.º das Diretrizes sobre os princípios gerais da inspeção do trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT),

– Tendo em conta a Convenção Relativa às Agências de Emprego Privadas da OIT (Convenção n.º 181 de 1997),

– Tendo em conta a Convenção sobre a Segurança e Saúde na Construção da OIT (Convenção n.º 167 de 1988),

– Tendo em conta a sua Resolução de 25 de novembro de 2021 sobre a introdução de um passaporte europeu de segurança social para melhorar a aplicação digital dos direitos de segurança social e a mobilidade justa[7],

– Tendo em conta a sua Resolução de 13 de março de 2025 sobre os aspetos sociais e laborais dos processos de reestruturação: necessidade de proteger os postos de trabalho e os direitos dos trabalhadores[8],

– Tendo em conta a sua Resolução de 18 de janeiro de 2024 sobre a revisão do mandato da Autoridade Europeia do Trabalho[9],

– Tendo em conta a Declaração de La Hulpe sobre o Futuro do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, de 16 de abril de 2024,

– Tendo em conta o relatório de Enrico Letta de 17 de abril de 2024, intitulado «Much more than a Market: speed, security, solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens» [Muito mais do que um mercado: rapidez, segurança, solidariedade — capacitar o mercado único para assegurar um futuro sustentável e a prosperidade para todos os cidadãos da UE]» (relatório Letta),

– Tendo em conta o documento de posição de 14 de fevereiro de 2025 dos Países Baixos, da Bélgica, da Dinamarca, da Alemanha, da Itália, da Letónia e do Luxemburgo sobre

[5] https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2025-03/ELA-posting-third-country-nationals-report.pdf.
[6] https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/ela-report-posting-third-country-nationals.pdf.
[7] JO C 224 de 8.6.2022, p. 81.
[8] JO C, C/2025/3156, 20.6.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3156/oj http://data.europa.eu/eli/C/2025/3156/oj.
[9] JO C, C/2024/5741, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5741/oj.

as prioridades políticas da UE para a Comissão 2024-2029 e o destacamento justo de nacionais de países terceiros,

– Tendo em conta as estratégias nacionais de luta contra a exploração laboral, o trabalho forçado e o trabalho não declarado[10],

– Tendo em conta o artigo 55.º do seu Regimento,

– Tendo em conta o parecer da Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores,

– Tendo em conta o relatório da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais (A10-0000/2025),

A. Considerando que a exploração e os abusos laborais no mercado de trabalho da UE constituem um problema generalizado e urgente, que se manifesta sob várias denominações, por exemplo, criminalidade relacionada com o trabalho, trabalho não declarado, economia paralela, *dumping* social, exploração laboral e escravatura moderna;

B. Considerando que a Europol destaca que 86 % das redes criminosas mais ameaçadoras utilizam estruturas empresariais legais no âmbito da sua atividade criminosa;

C. Considerando que, na maioria dos setores com alto risco de exploração laboral, a elevada intensidade de mão de obra está frequentemente associada à dependência de cadeias de subcontratação longas e complexas, a abusos por parte de intermediários do mercado de trabalho, bem como a uma forte dependência de trabalhadores destacados, de trabalhadores móveis da UE e de nacionais de países terceiros;

D. Considerando que, de acordo com a AET, o destacamento de nacionais de países terceiros está a aumentar: em 2022, um em cada quatro trabalhadores destacados era nacional de um país terceiro;

E. Considerando que a subcontratação é, em muitos setores, uma prática eficaz e importante que facilita o acesso a conhecimentos especializados; que, no entanto, as longas e complexas cadeias de subcontratação podem aumentar os riscos relacionados com a fraude, a infiltração criminosa, a saúde e segurança no trabalho dos trabalhadores, e a concorrência desleal para as empresas, especialmente no caso das pequenas e médias empresas (PME);

F. Considerando que alguns Estados-Membros adotaram legislação que limita a extensão das cadeias de subcontratação em determinados setores; que a Comissão considera que a limitação dos níveis de subcontratação e o alargamento da responsabilidade em matéria de subcontratação a toda a cadeia constituem uma boa prática para os

[10] Ver, por exemplo: *Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit*, Ministério Federal do Trabalho e dos Assuntos Sociais da Alemanha (2025); *Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso*, Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais da Itália (2022); *Plan de Acción contra el Trabajo Forzoso* (2021), Ministério da Inclusão, da Segurança Social e da Migração de Espanha; *Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet* (2022), Governo sueco, e, adicionalmente, o documento *Strategi mot arbeidslivskriminalitet* (2021), Governo norueguês.

Estados-Membros; que existem também empresas que restringiram voluntariamente a extensão das suas cadeias de subcontratação;

G. Considerando que a prática da intermediação laboral não está definida na lei e pode assumir muitas formas, desde empresas estabelecidas de maior dimensão até recrutadores individuais, intermediários informais ou mesmo angariadores de mão de obra;

H. Considerando que os intermediários do mercado de trabalho que não se encontram registados, licenciados ou certificados são frequentemente utilizados para obscurecer e contornar o direito do trabalho e a responsabilidade do empregador;

I. Considerando que o processo de regulamentação das cadeias de subcontratação e dos intermediários do mercado de trabalho a nível nacional pode ser moroso e difícil para os Estados-Membros, notadamente devido a ambiguidades jurídicas decorrentes das regras do mercado interno;

Prevenir a exploração laboral

1. Realça que é necessária uma abordagem europeia abrangente para combater a exploração laboral em geral e as formas abusivas de subcontratação e intermediação laboral em particular, e solicita, por conseguinte, uma estratégia europeia de luta contra a exploração laboral;

2. Lamenta a falta de clareza jurídica no que diz respeito à possibilidade de os Estados-Membros regulamentarem as cadeias de subcontratação longas e complexas; insta a Comissão a esclarecer que as regras do mercado interno da UE não impedem os Estados-Membros de adotarem legislação para regulamentar as cadeias de subcontratação longas e complexas, incluindo a exigência de relações de trabalho diretas em setores de alto risco, sempre que tal seja viável e justificado com base em provas;

3. Reitera o seu apelo[11] à Comissão para que pondere a adoção de uma diretiva-quadro que afronte os problemas desafios relacionados com as formas abusivas de subcontratação e intermediação laboral na Europa; recomenda que esta diretiva-quadro introduza um quadro jurídico geral, limitando a subcontratação e garantindo a responsabilidade solidária em toda a cadeia de subcontratação, além de medidas que regulem o papel e as responsabilidades dos intermediários do mercado de trabalho que não sejam agências de trabalho temporário;

4. Destaca que, amiúde, as políticas nacionais e regionais destinadas a limitar os níveis de subcontratação têm sido iniciadas conjuntamente pelos parceiros sociais, designadamente representantes das PME; apela à Comissão para que apresente propostas no sentido de estabelecer uma regra geral que limite a subcontratação a um máximo de dois níveis abaixo do contratante principal para setores com elevado risco de exploração laboral; salienta que a identificação dos setores nacionais de alto risco e o estabelecimento de um processo diferente da regra geral, sempre que devidamente justificado, devem ser da responsabilidade dos Estados-Membros, em cooperação com

[11] Resolução de 13 de março de 2025.

os parceiros sociais;

5. Observa que o recurso crescente à subcontratação para atividades empresariais essenciais pode conduzir à fragmentação dos locais de trabalho e a uma maior exposição dos trabalhadores a horas de trabalho mais longas, salários mais baixos e insegurança laboral; insta, neste contexto, a Comissão a assegurar a um tratamento igual para trabalho igual e a promover o emprego direto nos setores em que tais riscos ocorrem;

6. Manifesta preocupação com a falta de clareza jurídica para distinguir os destacamentos genuínos dos destacamentos fraudulentos de nacionais de países terceiros; exorta a Comissão, em consonância com o relatório Letta, a rever os desafios em matéria de aplicação da legislação e a tomar iniciativas adequadas para colmatar as lacunas legislativas identificadas;

7. Sublinha a necessidade de regulamentar melhor os intermediários do mercado de trabalho; insta a Comissão a assegurar que os intermediários do mercado de trabalho que operam na UE sejam abrangidos por regimes de registo e licenciamento, e a proibir, em conformidade com a Convenção n.º 181 da OIT, quaisquer honorários ou encargos cobrados aos trabalhadores por esses intermediários, direta ou indiretamente, no todo ou em parte;

Aplicação e controlo

8. Salienta que, para combater a exploração laboral, são necessários sistemas de execução e controlo eficazes, dotados de recursos suficientes; acolhe com agrado o relatório de avaliação da AET realizado pela Comissão e reitera o seu apelo[12] à Comissão para que reforce o mandato da AET;

9. Recorda que a Diretiva 2006/22/CE[13] já estabelece regras mínimas para a verificação do cumprimento da legislação social no domínio dos transportes rodoviários e insta a Comissão a apresentar uma iniciativa legislativa para exigir que os Estados-Membros assegurem um nível mínimo adequado de inspeções do trabalho para todos os setores de alto risco, em conformidade com o critério de referência da OIT de, pelo menos, um inspetor do trabalho por cada 10 000 trabalhadores;

10. Insiste[14] numa rápida implantação do sistema do Passaporte Europeu de Segurança Social (PESS) e numa melhor aplicação digital dos direitos de segurança social e da mobilidade justa, que incluam a verificação e o intercâmbio de informações em tempo real entre as autoridades de controlo, bem como a integração do PESS nos sistemas nacionais de cartões de trabalho existentes;

Punir a exploração laboral

[12] Resolução de 18 de janeiro de 2024.
[13] Diretiva 2006/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa a exigências mínimas no que respeita à execução dos Regulamentos (CEE) n.º 3820/85 e (CEE) n.º 3821/85 do Conselho, quanto às disposições sociais no domínio das atividades de transporte rodoviário e que revoga a Diretiva 88/599/CEE do Conselho (JO L 102 de 11.4.2006, p. 35, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/22/oj).
[14] Resolução de 25 de novembro de 2021.

11. Observa com preocupação que as pessoas a quem foi imposta uma proibição de exercer atividades comerciais num Estado-Membro podem contornar as restrições nacionais ao registar e operar empresas noutro Estado-Membro, o que acarreta riscos para o mercado único; exorta a Comissão a assegurar o reconhecimento mútuo automático das proibições de exercer atividades comerciais em todos os Estados-Membros, assim como o intercâmbio atempado e seguro de informações pertinentes entre eles;

12. Regozija-se com a utilização de condicionalidades sociais em regimes e programas de financiamento nacionais e europeus que vinculam os pagamentos ao respeito dos direitos dos trabalhadores; insta a Comissão a basear-se na experiência adquirida com a inclusão da condicionalidade social na política agrícola comum para assegurar que os programas de financiamento da UE prevejam condicionalidades relativas às normas laborais europeias;

°

° °

13. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Os trabalhadores de setores como a construção, a agricultura, o trabalho doméstico, os transportes e a logística, a transformação de carne e alimentos, os serviços de limpeza, a hotelaria e o trabalho de prestação de cuidados são a espinha dorsal da nossa economia. Ao mesmo tempo, na maioria dos países europeus, estes setores são afetados por níveis persistentes de abusos, exploração e concorrência fraudulenta, que prejudicam os trabalhadores e as empresas legítimas, em especial as PME.

Nos últimos anos, muitos incidentes trágicos ocorridos no local de trabalho em vários Estados-Membros revelaram os custos humanos reais da perda de controlo sobre quem, em última instância, é responsável por assegurar o cumprimento das normas básicas de saúde, segurança e emprego, suscitando preocupações fundamentais quanto à responsabilidade jurídica, à rastreabilidade e ao controlo das condições de trabalho.

Em simultâneo, a Europol alertou para o facto de quase todas as redes criminosas mais ameaçadoras da Europa estarem a utilizar estruturas empresariais legais para entrar na economia europeia, sendo particularmente afetados os setores da logística e construção, assim como as atividades que envolvem transações em numerário de forma intensiva.

No panorama de segurança atual, a falta de vigilância também pode oferecer a intervenientes hostis oportunidades de obter informações sobre infraestruturas críticas, perturbar o seu funcionamento ou aceder a locais de trabalho onde são tratadas informações confidenciais relacionadas com a segurança.

Não existe um único fator impulsionador da exploração laboral e dos riscos que esta representa para os locais de trabalho europeus. Contudo, existem determinadas variáveis que surgem repetidamente em estudos nacionais e europeus, assim como em relatórios das autoridades de controlo. Uma delas é a dependência crescente de cadeias de subcontratação longas e complexas, e a outra é a presença de intermediação laboral abusiva. Em conjunto, estas duas práticas interligadas dificultam o trabalho das autoridades no sentido de prevenir e detetar a entrada de intervenientes fraudulentos ou criminosos nos locais de trabalho.

Para muitos trabalhadores e empresas no terreno, isto não é surpreendente. O aumento dos locais de trabalho sem controlo adequado e onde a responsabilidade é dividida, diluída e delegada a jusante é fonte de descontentamento há muitos anos.

Em resposta a estes desafios, os Estados-Membros tentaram redobrar e estreitar o controlo, tomando medidas para prevenir as formas mais comuns de abuso. Envidaram esforços para limitar as longas cadeias de subcontratação, reforçar os requisitos em matéria de responsabilidade, aumentar o intercâmbio de informações e criar unidades de controlo específicas centradas na deteção e eliminação da exploração laboral e dos abusos. Os parceiros sociais nacionais e setoriais também redobraram esforços e tomaram iniciativas para ajudar a sanear os seus setores, bem como para pressionar os respetivos governos a fazerem mais. É evidente que estes esforços tiveram efeitos positivos significativos, mas também é claro que não são suficientes e que é preciso empreender mais esforços.

Os desafios fazem-se especialmente sentir nos casos de empresas que operam além-fronteiras, uma vez que a cooperação transfronteiriça entre as autoridades de controlo, o intercâmbio de

informações e os quadros jurídicos não acompanharam a evolução no terreno. Na ausência de uma resposta europeia unida, torna-se mais fácil para os intervenientes fraudulentos e criminosos explorar as fragilidades do mercado único. Há também vários casos em que os Estados-Membros enfrentaram desafios jurídicos, muitas vezes relacionados com o direito da União, no seguimento de medidas tomadas contra a exploração laboral e para assegurar uma concorrência leal.

A exploração laboral, em geral, e as formas abusivas de subcontratação e intermediação laboral, em particular, exigem, como tal, uma resposta coordenada a nível europeu.

Para responder com êxito a estes desafios, é necessário fazer que os modelos empresariais utilizados pelos autores de fraudes e criminosos deixem de ser rentáveis, protegendo assim os trabalhadores e facilitando a vida de todas as empresas cumpridoras da lei. Esta resposta deve assentar em três pilares:

1. Prevenção — tornar a participação em atividades fraudulentas tão difícil quanto possível;

2. Controlo — fazer com que o risco de ser apanhado seja o mais elevado possível;

3. Sanções — garantir consequências de monta para os autores das infrações.

Por fim, espero que este relatório dê um impulso ao reforço da luta contra a exploração laboral, com destaque para as formas abusivas de subcontratação e intermediação laboral, e que conte com um amplo apoio de todos os grupos políticos e parceiros sociais. Embora as opiniões possam divergir quanto a soluções concretas, desejo sinceramente que possamos partir do princípio de que estes problemas no mercado de trabalho europeu são reais, estão a agravar-se e requerem atenção urgente.

ANEXO: DECLARAÇÃO DE CONTRIBUTOS

Em conformidade com o artigo 8.º do anexo I do Regimento, o relator declara ter incluído no seu relatório os contributos sobre questões relacionadas com o assunto do dossiê que recebeu, aquando da elaboração do projeto de relatório, dos seguintes representantes de interesses abrangidos pelo âmbito de aplicação do Acordo Interinstitucional sobre um Registo de Transparência Obrigatório[1] ou dos seguintes representantes das autoridades públicas de países terceiros, incluindo as respetivas missões diplomáticas e embaixadas:

1. Representantes de interesses abrangidos pelo âmbito de aplicação do Acordo Interinstitucional sobre um Registo de Transparência Obrigatório
3F Byggegruppen
3F Transport
BUSINESSEUROPE
Byggföretagen
Byggnadsarbetareförbundet
CEEMET
Confederation of Swedish Enterprise
Danish Trade Union Confederation EU Office
Deutscher Gewerkschaftsbund
European Builders Confederation
European Construction Industry Federation
European Federation of Building and Woodworkers
European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions
European Trade Union Confederation
European Trade Union Institute
European Transport Workers' Federation
Fagbevægelsens Hovedorganisation
Fastighetsanställdas Förbund
Friedrich-Ebert-Stiftung
Göteborgs Räddningsmission
HOTREC
IF Metall
IndustriAll
Kommunalarbetareförbundet
LO
LO Norge
NHO - Norway
Rättvist Byggande
Svensk Byggkontroll
Swedish Trade Union Office
The Adecco Group

[1] Acordo Interinstitucional de 20 de maio de 2021 entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre um Registo de Transparência Obrigatório (JO L 207 de 11.6.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).

Transportarbetareförbundet
UNI Europa
Unionen
World Employment Confederation-Europe
2. Representantes das autoridades públicas de países terceiros, incluindo as respetivas missões diplomáticas e embaixadas

A lista acima é elaborada sob a responsabilidade exclusiva do relator.

Se as pessoas singulares forem identificadas na lista pelo nome, pela sua função ou por ambos, o relator declara ter enviado às pessoas singulares em causa a Declaração relativa à proteção de dados n.º 484 do Parlamento Europeu (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), que estabelece as condições aplicáveis ao tratamento dos respetivos dados pessoais e os direitos associados a esse tratamento.