

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA  
DOS AÇORES



COMISSÃO ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
POLÍTICA GERAL

---

RELATÓRIO E PARECER

---

AUDIÇÃO N.º 108/XII-AR

PROPOSTA DE LEI N.º 15/XV (GOV) – “PROCEDE À ALTERAÇÃO DE LEGISLAÇÃO  
LABORAL NO ÂMBITO DA AGENDA DE TRABALHO DIGNO”

27 DE JUNHO DE 2022



---

## INTRODUÇÃO

---

A Comissão Permanente de Política Geral analisou e emitiu parecer, no dia 21 de junho de 2022, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre a **Audição n.º 108/XII – Proposta de Lei n.º 15/XV (GOV) – “Procede à alteração de legislação laboral no âmbito da agenda de trabalho digno”**.

---

## ENQUADRAMENTO JURÍDICO

---

A Proposta de Lei em apreciação, oriundo da Assembleia da República, enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º, da Constituição da República Portuguesa, no n.º 1 do artigo 116.º e artigo 118.º, ambos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro.

Considerando que o objeto primeiro da iniciativa incide sobre matéria no âmbito do *trabalho*, constata-se que a competência para emitir parecer é da Comissão de Política Geral, nos termos do artigo 3.º da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2021/A, de 6 de janeiro, alterada pela Resolução n.º 49/2021/A, de 11 de agosto de 2021 e pela resolução n.º 52/2021/A, de 25 de outubro.

---

## APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

---

A presente iniciativa legislativa tem por objeto, conforme plasmado no seu artigo 1.º, proceder:

- a) À transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva (UE) 2019/1152 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia;
- b) À transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva (UE) 2019/1158 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Diretiva 2010/18/UE do Conselho;



- c) À trigésima oitava alteração ao Regime Geral das Infrações Tributárias, aprovado em anexo à Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, na sua redação atual;
- d) À vigésima terceira alteração ao Código do Trabalho, aprovado em anexo à Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na sua redação atual;
- e) À terceira alteração à Lei n.º 105/2009, de 14 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 60/2018, de 21 de agosto, e 93/2019, de 4 de setembro, que regulamenta o Código do Trabalho;
- f) À terceira alteração à Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 63/2013, de 27 de agosto, e 55/2017, de 17 de julho, que aprova o Regime processual aplicável às contraordenações laborais e de segurança social;
- g) À décima oitava alteração ao Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado em anexo à Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, na sua redação atual;
- h) À segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 235/92, de 24 de outubro, alterado pela Lei n.º 114/99, de 3 de agosto, que estabelece o regime jurídico das relações de trabalho emergentes do contrato de serviço doméstico;
- i) À oitava alteração ao Código de Processo do Trabalho, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 480/99, de 9 de novembro;
- j) À segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 102/2000, de 2 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 326-B/2007, de 28 de setembro, que aprova o Estatuto da Inspeção-Geral do Trabalho;
- k) À quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 260/2009, de 25 de setembro, alterado pelas Leis n.ºs 5/2014, de 12 de fevereiro, 146/2015, de 9 de setembro, e 28/2016, de 23 de agosto, que regula o regime jurídico do exercício e licenciamento das agências privadas de colocação e das empresas de trabalho temporário;
- l) À nona alteração ao Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, que estabelece as regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade, bem como para a atribuição de outros apoios sociais públicos, e procede às alterações na atribuição do rendimento social de inserção, tomando medidas para aumentar a possibilidade de inserção dos seus beneficiários, na sua redação atual;
- m) À primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 66/2011, de 1 de junho, que estabelece as regras a que deve obedecer a realização de estágios profissionais;



n) À primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 139/2019, de 16 de setembro, que estabelece o regime de execução do acolhimento familiar, medida de promoção dos direitos e de proteção das crianças e jovens em perigo.”

Na exposição de motivos que fundamenta a apresentação da presente proposta de Lei, o proponente refere que “Nos últimos anos, o Governo estabeleceu um conjunto de grandes prioridades na regulação do mercado de trabalho com vista à promoção do trabalho digno, desde logo promovendo o emprego e a sua qualidade, reduzindo a precariedade e incentivando a negociação coletiva.

Estas prioridades tiveram tradução em diferentes iniciativas e programas de política pública, nomeadamente nas políticas ativas de emprego e formação, no aumento programado e progressivo da retribuição mínima mensal garantida e em alterações ao enquadramento normativo relacionado com o combate à precariedade e a promoção da negociação coletiva.

Entre as alterações legislativas nestas matérias destaca-se a Lei n.º 93/2019, de 4 de setembro, aprovada no seguimento de um acordo de Concertação Social celebrado em 2018 para «Combater a precariedade e reduzir a segmentação laboral e promover um maior dinamismo da negociação coletiva».

Ao longo deste período, a generalidade dos indicadores do mercado de trabalho tiveram uma evolução positiva de modo sustentado. Ainda assim, vários dos indicadores relativos ao emprego e desemprego, nomeadamente entre os jovens, ou ao dinamismo da negociação coletiva, não recuperaram por inteiro para os níveis anteriores à crise da primeira metade da década.

Por outro lado, a pandemia da doença COVID-19 teve um forte impacto sobre a economia, com reflexos imediatos nos indicadores do emprego, e ao mesmo tempo expôs e agravou desigualdades no mercado de trabalho. Com efeito, apesar de os impactos mais gravosos da pandemia sobre o emprego terem sido mitigados pelas medidas implementadas pelo Governo em diferentes áreas, desde logo pelos apoios às empresas e à manutenção de postos de trabalho, os efeitos imediatos da pandemia foram visíveis em diferentes dimensões.

Neste quadro, a «Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho» - sinalizada em várias das suas dimensões fundamentais aos parceiros sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social e reapresentada formalmente nesta sede em maio de 2022 - corresponde a um reforço dos instrumentos e das políticas públicas que



têm sido objeto das prioridades prosseguidas pelo Governo, mas que continuam a carecer de aprofundamento, em particular quando considerada a mudança acelerada dos mercados de trabalho, a evolução económica e social e os impactos de uma pandemia que não era suscetível de ser antecipada.

De facto, no quadro pandémico, ficaram dramaticamente expostas as fragilidades dos segmentos mais precários do mercado de trabalho, tendo os impactos sido particularmente visíveis para os jovens e para os trabalhadores com contratos não permanentes. Aliás, os jovens foram dos mais afetados pela crise pandémica desde logo por estarem mais expostos a contratos de trabalho precários, mais voláteis em tempos de crise, representando quase metade do aumento global do desemprego registado neste período.

Assim, a pandemia veio tornar ainda mais evidente a particular fragilidade dos vínculos não permanentes e das chamadas formas atípicas de contratação, bem como os riscos acrescidos que lhes estão associados. Riscos esses que são exponenciados em contextos de forte incidência destes vínculos, designadamente, para os jovens ou em áreas como o trabalho temporário. Igualmente, áreas como o trabalho independente, o recurso a aquisição externa de serviços a entidades terceiras e especialmente as formas mais extremas de exposição a riscos de precariedade social, como o trabalho não declarado, incluindo em setores com características específicas e forte incidência de trabalhadores deslocados, demonstraram durante a pandemia estar expostos desproporcionadamente aos riscos de oscilações nos ciclos do mercado.

É por isso que a presente proposta de lei propõe medidas específicas nestas áreas como a revisão das regras sobre sucessão de contratos a termo, o reforço dos mecanismos de atuação da inspeção do trabalho. Na mesma linha, no âmbito do trabalho temporário, a presente proposta de lei prevê um reforço das regras sobre sucessão de contratos de utilização, a limitação da renovação dos contratos de trabalho temporário, bem como a introdução de requisitos mais robustos para a atribuição e manutenção de licenças das empresas de trabalho temporário e obrigatoriedade de vínculos mais estáveis nas empresas de trabalho temporário. É, ainda, alargada a compensação no caso de cessação de contrato a termo, certo ou incerto, para 24 dias por ano.

Em simultâneo, e para reforçar, em particular, a proteção dos trabalhadores mais jovens, a presente proposta de lei prevê um conjunto de disposições que visam prevenir riscos e abusos relativos ao período experimental aplicável às pessoas à procura do primeiro emprego, a par da eliminação da possibilidade de pagar bolsas de estágio de valor inferior a pelo menos 80 % do



salário mínimo nacional e de medidas tendentes ao reforço da proteção dos direitos dos jovens trabalhadores-estudantes.

Adicionalmente, ficaram também expostos fenómenos de precariedade extrema nas margens, como o trabalho não declarado. Estes fenómenos de total precariedade e exclusão são inaceitáveis, pelo que são propostas medidas como a criminalização do trabalho não declarado ou a introdução de uma sanção acessória que penaliza as empresas condenadas por situações relativas a trabalho não declarado em sede de concursos públicos e apoios públicos.

Por outro lado, a pandemia veio acelerar tendências de mudança no âmbito da transição digital e da prestação de trabalho neste âmbito. Além da maior incidência do teletrabalho, fenómenos como o trabalho prestado através de plataformas digitais ganharam espaço em Portugal, como noutros países. Dimensões que tornaram mais evidentes não apenas as oportunidades, mas também, e talvez sobretudo, os riscos associados às questões emergentes do futuro do trabalho, cruzando em muitos casos novas questões com velhos desafios estruturais, como a formação e qualificação das pessoas (objeto de discussão autónoma), e as questões da conciliação entre vida profissional, familiar e pessoal, que ganham novas declinações no âmbito das novas formas de trabalho, mas já constituíam na verdade nós relevantes do ponto de vista sistémico na discussão sobre os equilíbrios do mercado de trabalho.

Neste sentido, a presente proposta de lei vem ainda aprofundar a regulação de novas formas de prestação de trabalho associadas às transformações no trabalho e à economia digital, e, desde logo, ao trabalho nas plataformas. Neste âmbito, propõe-se a criação de uma presunção de existência de contrato de trabalho com os operadores de plataforma, ao mesmo tempo que são reforçados os deveres de informação e transparência no que ao uso de algoritmos e de outros sistemas de inteligência artificial em contexto laboral diz respeito.

A negociação coletiva foi também fortemente impactada pela pandemia, depois de anos de recuperação que não haviam sido suficientes para repor os níveis pré-crise financeira de 2009. De facto, no que à negociação coletiva diz respeito, não só esta sofreu um embate no período recente, como está cada vez mais sujeita a pressões que, não sendo novas, têm vindo a agudizar-se e devem continuar a ser combatidas. À erosão da cobertura da negociação coletiva e da densidade sindical, em especial entre os mais jovens, num quadro mais vasto de fragilização do associativismo que é particularmente desafiante nos segmentos mais precários do mercado de trabalho e que encontra novos obstáculos na emergência a novas formas e novas modalidades de prestação de trabalho que não encontram representação nas estruturas associativas tradicionais, são desafios aos quais a presente proposta de lei procura dar resposta. Assim, a



presente proposta de lei contempla um conjunto de incentivos positivos à negociação coletiva em sede de apoios públicos e um significativo alargamento da contratação coletiva e, em geral, das relações coletivas de trabalho, a novas categorias de trabalhadores. Por outro lado, reforça ainda de modo inovador o papel dos instrumentos já existentes na lei, e nomeadamente das decisões resultantes de arbitragem necessária, tornando-os mais efetivos na prevenção de vazios de cobertura da negociação coletiva, reforçando-se, ainda, o papel da arbitragem na apreciação da fundamentação invocada para a denúncia de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho. Vários são os fatores que comprometem, em diferentes perspetivas, os princípios do trabalho digno e, além das questões da qualidade do emprego e das relações laborais, têm implicações que estão para além do mercado de trabalho, desde logo as perspetivas de sustentabilidade demográfica, mas também a margem de competitividade do país nos mercados globais. Assim, na presente proposta de lei, são também valorizados aspetos como o imperativo da conciliação entre trabalho e vida familiar e pessoal, em diferentes dimensões como as licenças de parentalidade num quadro de promoção da igualdade entre homens e mulheres, a proteção dos cuidadores informais e a promoção de tempos de trabalho e não trabalho mais equilibrados, incluindo a prevenção do recurso excessivo ao trabalho suplementar, com forte prejuízo da vida pessoal e familiar e, muitas vezes, da criação de mais emprego.

De facto, tal como as questões da precariedade, os desafios da conciliação entre vida profissional, familiar e pessoal comprometem a igualdade entre homens e mulheres e a sustentabilidade demográfica do país, não apenas na perspetiva da natalidade, mas no curto prazo com o risco de nova deterioração dos saldos migratórios. Por outro lado, colocam também em causa o potencial de crescimento económico, os níveis de produtividade e a posição competitiva da economia nacional, até porque à incerteza e oscilação dos rendimentos, com reflexos na procura agregada, acrescem os níveis salariais mais baixos e o menor investimento das empresas dos trabalhadores com vínculos não permanentes.

Por último, a presente proposta de lei reforça a capacidade de atuação dos serviços públicos, e em particular da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), nestes e noutros domínios. Entre as propostas apresentadas nesta matéria inclui-se o reforço dos poderes da inspeção do trabalho em situações de despedimento com indícios de ilicitude, sendo ao mesmo tempo clarificados os termos da aplicação da ação especial de reconhecimento da existência de contrato de trabalho, criada pela Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, em particular ao trabalho prestado sob a forma de empresário em nome individual ou sociedade unipessoal. A atuação da



ACT é reforçada também através da revisão do regime das contraordenações laborais e de segurança social, bem como por via da integração da informação sobre utilizadores de trabalho temporário no sistema de informação da segurança social.

Assim, a «Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho» marca não apenas uma preocupação específica com os jovens e jovens adultos, cuja situação e perspectivas são particularmente afetadas pela exposição a formas atípicas de emprego e pela ocorrência de uma segunda grande crise no espaço de uma década, também a dimensão das condições de vida e dos rendimentos não salariais, assegurando um melhor enquadramento para os jovens a entrar no mercado de trabalho e promovendo transições sustentáveis para a vida ativa, mas também um conjunto de desafios estruturais, como sejam o combate à precariedade, nos segmentos mais atingidos e em particular nas suas formas mais extremas, a melhoria dos rendimentos dos trabalhadores, a mobilização de novos instrumentos de estímulo à negociação coletiva e à prevenção de vazios negociais, a promoção de uma mais equilibrada conciliação entre vida profissional, familiar e pessoal e a resposta às mudanças no trabalho induzidas pela transição digital, bem como o reforço dos serviços públicos da área laboral e da segurança social.”

Ainda de acordo com a exposição de motivos, importa referir que, no âmbito da presente iniciativa legislativa, foram ouvidos os órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas e foram igualmente observados todos os procedimentos necessários à garantia da participação das estruturas representativas dos trabalhadores e empregadores, em cumprimento do previsto nos artigos 469.º e seguintes do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na sua redação atual, e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição da República Portuguesa.

---

### APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

---

Importa ainda referir que na análise na especialidade não foram apresentadas quaisquer propostas de alteração.





---

**SÍNTESE DA POSIÇÃO DOS PARTIDOS**

---

**O Grupo Parlamentar do PS** não emitiu qualquer parecer à presente iniciativa.

**O Grupo Parlamentar do PSD** emitiu parecer favorável à presente iniciativa.

**O Grupo Parlamentar do CDS-PP** emitiu parecer favorável à presente iniciativa.

**O Grupo Parlamentar do BE** emitiu parecer favorável à presente iniciativa.

**O Grupo Parlamentar do PPM** emitiu parecer favorável à presente iniciativa.

---

**CONCLUSÕES E PARECER**

---

A Comissão Especializada Permanente de Política Geral deliberou, dar parecer favorável à **Proposta de Lei n.º 15/XV (GOV) – “Procede à alteração de legislação laboral no âmbito da agenda de trabalho digno”**, com os votos a favor do PSD, CDS-PP, BE e PPM, sendo que o Grupo Parlamentar do PS não se pronunciou.

Santa Maria, 27 de junho de 2022

**O Relator em exercício**

**Flávio Soares**

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

**A Presidente em exercício**

**Elisa Sousa**