

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA
DOS AÇORES**



**COMISSÃO ESPECIALIZADA PERMANENTE DE
POLÍTICA GERAL**

RELATÓRIO E PARECER

AUDIÇÃO N.º 47/XII-GR

**PROJETO DE PROPOSTA DE LEI – “PROCEDE À ALTERAÇÃO DE LEGISLAÇÃO LABORAL NO
ÂMBITO DA AGENDA DE TRABALHO DIGNO - MTSSS - (REG. PL 1265/XXII/2021)”**

18 DE NOVEMBRO DE 2021



INTRODUÇÃO

A Comissão Permanente de Política Geral analisou e emitiu parecer, no dia 18 de novembro de 2021, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre a **AUDIÇÃO N.º 47/XII-GR - PROJETO DE PROPOSTA DE LEI – “PROCEDE À ALTERAÇÃO DE LEGISLAÇÃO LABORAL NO ÂMBITO DA AGENDA DE TRABALHO DIGNO - MTSSS - (REG. PL 1265/XXII/2021)”**.

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O Projeto de Proposta de Lei em apreciação, remetido a esta Assembleia Legislativa pelo Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, para efeitos de emissão de parecer, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 229.º, da Constituição da República Portuguesa.

A apreciação do presente Projeto de Proposta de Lei enquadra-se, conforme referido, no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa, conjugado com a alínea i) do artigo 34.º, n.º 1 do artigo 116.º e artigo 118.º, todos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto e Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro.

Considerando a matéria da presente iniciativa (*Trabalho e formação profissional*), constata-se que a competência para emitir parecer é da Comissão de Política Geral, nos termos 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, de 11 de agosto de 2021 e pela Resolução n.º 52/2021 de 25 de outubro de 2021.



APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

O Projeto de Proposta de Lei em apreciação tem por objeto, conforme plasmado no seu artigo 1.º, proceder:

- a) À trigésima oitava alteração ao Regime Geral das Infrações Tributárias, aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de junho, na sua redação atual;
- b) À décima sétima alteração ao Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na sua redação atual;
- c) 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;
- d) 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;
- e) 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;
- f) À primeira alteração à Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica;
- g) À primeira alteração à Lei n.º 11/2021, de 9 de março, que aprova a suspensão excepcional de prazos associados à sobre vigência e caducidade de convenção coletiva de trabalho;
- 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 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;



- j) À décima terceira alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual;
- k) À 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.

O proponente refere, na exposição que fundamenta a presente iniciativa legislativa, 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:

- i) Promover o emprego e a sua qualidade, nomeadamente reduzindo a precariedade;
- ii) Estimular um aumento sustentado dos salários e, em particular, do salário mínimo nacional; e
- iii) Relançar 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».



Como resultado destas prioridades políticas e da evolução positiva da situação económica e social do país, a generalidade dos indicadores do mercado de trabalho conheceu evolução positiva de modo sustentado ao longo deste período. 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.

A nova crise, súbita e inesperada, provocada pela 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. Apesar de os impactos mais graves da pandemia sobre o emprego terem sido mitigados pelas medidas implementadas 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.

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 no final de 2020 e apresentada formalmente aos parceiros sociais em julho de 2021, corresponde, neste quadro, a um reforço dos instrumentos e das políticas públicas que têm sido objeto das prioridades prosseguidas, mas que continuam a carecer de aprofundamento, em particular quando considerada a mudança acelerada dos mercados de trabalho e 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 entre o final de 2019 e o final de 2020.



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 para conversão de contratos a termo em contratos por tempo indeterminado ou a introdução de critérios nos cadernos de encargos dos procedimentos relativos a contratos de prestação de serviços pelo Estado e demais entidades públicas relativamente à estabilidade do emprego nas empresas concorrentes. 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. 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 laboral, 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 o operador de plataforma e ao mesmo tempo 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.

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 pessoal e familiar, 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 pessoal, familiar e laboral 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 a consagração, a título permanente, do poder suspensivo da inspeção do trabalho em situações de despedimento com indícios de ilicitude, sendo ao mesmo tempo reforçadas as atribuições da inspeção em matéria de conversão de contratos a termo em contratos por tempo indeterminado e 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 e da interconexão de dados com outros serviços públicos relevantes, como o Instituto da Segurança Social, I. P., ou a Autoridade Tributária e Aduaneira.

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 perspetivas 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 familiar, pessoal e trabalho 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.”



De salientar que na exposição de motivos é referido que, para além dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, serão 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 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 56.º da Constituição da República Portuguesa.

APRECIAÇÃO 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 relativamente à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do PSD emitiu parecer de abstenção à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do CDS-PP não emitiu qualquer parecer relativamente à presente iniciativa.

O Grupo Parlamentar do BE emitiu parecer de abstenção à presente iniciativa, referindo que o presente Projeto de Proposta de Lei legisla sobre vários aspetos importantes, dando passos positivos, por exemplo, na regulação do trabalho em plataformas digitais, no combate a abusos no outsourcing, no regime do trabalho temporário e do serviço doméstico. Há aspetos essenciais das relações laborais em que a proposta não toca, e devia, designadamente a reposição do tratamento mais favorável ou as compensações por despedimento. A marca da Troika na lei laboral não é expurgada por esta proposta de lei, que a perpetua. Assim sendo, independentemente das alterações legais, as mudanças nas relações laborais dependem muito da efetividade da lei e do impulso inspetivo do Estado. Nesse aspeto, o debate legislativo tem de ser acompanhado da



discussão sobre os mecanismos de garantia do respeito pela lei e de acesso à justiça laboral.

O Grupo Parlamentar do PPM não emitiu qualquer parecer relativamente à presente iniciativa.

Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 195.º do Regimento, a Comissão deu conhecimento do presente Projeto de Proposta de Lei às **Representações Parlamentares do CH, IL e do PAN**, já que os seus Deputados não integram a Comissão.

CONCLUSÕES E PARECER

A Comissão Especializada Permanente de Política Geral deliberou, dar parecer de abstenção ao **Projeto de Proposta de Lei – “Procede à alteração da legislação laboral no âmbito da Agenda de Trabalho digno - MTSSS - (REG. PL 1265/XXII/2021)”**, com as abstenções dos Grupos Parlamentares do PSD e BE, sendo que os Grupos Parlamentares do PS, CDS-PP e PPM não se pronunciaram.

Santa Maria, 18 de novembro de 2021

A Relatora

Elisa Sousa

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente

Bruno Belo