

Proposta de
DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
relativa à melhoria e à imposição do cumprimento das condições de
trabalho dos estagiários e à inviabilização de relações de trabalho
regulares disfarçadas de estágios
(«Diretiva Estágios»)

– Contributo da CIP –

Nota Prévia

1.

No passado dia 20 de março de 2024, a Comissão Europeia (CE) apresentou duas Propostas relativas aos Estágios na União Europeia (UE), a saber:

- A Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à melhoria e à imposição do cumprimento das condições de trabalho dos estagiários e à inviabilização de relações de trabalho regulares disfarçadas de estágios («Diretiva Estágios»);
- A Proposta de Revisão da Recomendação do Conselho de 2014, relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios reforçado.
- De acordo com a própria Comissão, tais Propostas visam “*melhorar as condições de trabalho dos estagiários, inclusive a remuneração, a inclusividade e a qualidade dos estágios na UE.*”.

2.

A posição ora expressa por esta Confederação constitui uma opinião que, conforme o evoluir das discussões, pode, obviamente, ser alterada e/ou adaptada.

“Diretiva Estágios”

1.

Segundo a Comissão Europeia, a Proposta de “Diretiva Estágios” tem como objetivo central reforçar os direitos dos estagiários através da melhoria das condições de trabalho dos estagiários e do combate às práticas irregulares (como, por exemplo, relações de trabalho regulares dissimuladas por estágios).

Neste âmbito, é de ressaltar que, em geral, as condições de trabalho, ao contrário do referido ou induzido por alguns, é francamente positiva, quer em Portugal quer na União Europeia (UE).

De facto, se atendermos a dados oficiais de entidades credíveis, verificamos que o nível da satisfação é elevado e consistente ao longo do tempo.

Vejam-se os seguintes dados:

- **6.º Inquérito às Condições de Trabalho da Fundação de Dublin, publicado em novembro de 2016, com base na recolha de dados efetuada em 2015**

No referido Inquérito, verifica-se a existência de um método de análise denominado “índice de ambiente social”, o qual se debruça sobre a incidência de comportamentos sociais adversos e a existência de apoios face a tais comportamentos.

Os citados comportamentos sociais adversos compreendem, entre outros, **abusos verbais, ameaças, violência física ou psicológica e assédio**.

Ora, da análise efetuada pela Fundação de Dublin – entidade credível e com vasta experiência no desenvolvimento deste tipo de inquéritos –, resulta que Portugal, com base nas respostas dos trabalhadores, **é o país da União Europeia com melhor resultado no referido Índice** (v. nomeadamente, pág. 64 e 65 do inquérito).

Ou seja, Portugal é o país da UE com a menor percentagem de comportamentos sociais adversos.

– **Inquérito Nacional às Condições de Trabalho**

O Inquérito Nacional às Condições de Trabalho, promovido pela Autoridades para as Condições de Trabalho (ACT) e desenvolvido pelo Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS), o qual foi apresentado publicamente no mês de abril de 2017, refere, no âmbito do inquérito aos trabalhadores, que:

- **89.9%** dos trabalhadores responderam que se sentem satisfeitos com o seu trabalho;
- **72.6%** dos trabalhadores dizem sentir-se “em casa” na organização onde trabalham.

– **Inquérito do Eurostat de 2021**

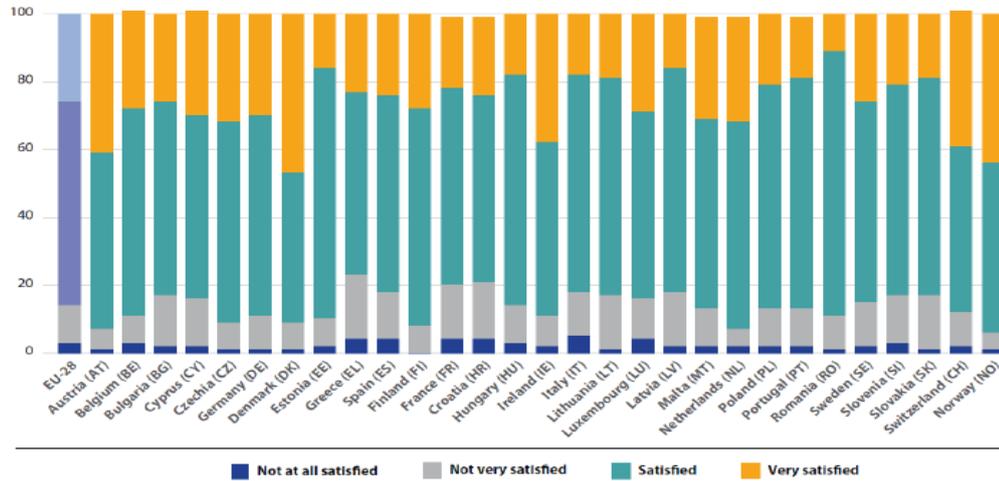
Em 2021, o Eurostat promoveu um inquérito aos trabalhadores, do que se destaca:

- 197 mil inquiridos ao nível da União e 4 mil em Portugal;
- Idades: 15 aos 74 anos;
- Resultados:
 - ✓ Muito satisfeitos – 22%;
 - ✓ Satisfeitos – 64%;
 - ✓ Pouco satisfeitos - 11%

Ou seja, seja cerca de 86% dos inqueridos estão satisfeitos com o seu trabalho.

- Relatório “Occupational safety and health in Europe - state and trends 2023” da Agência Europeia de Segurança e Saúde no trabalho (2023):

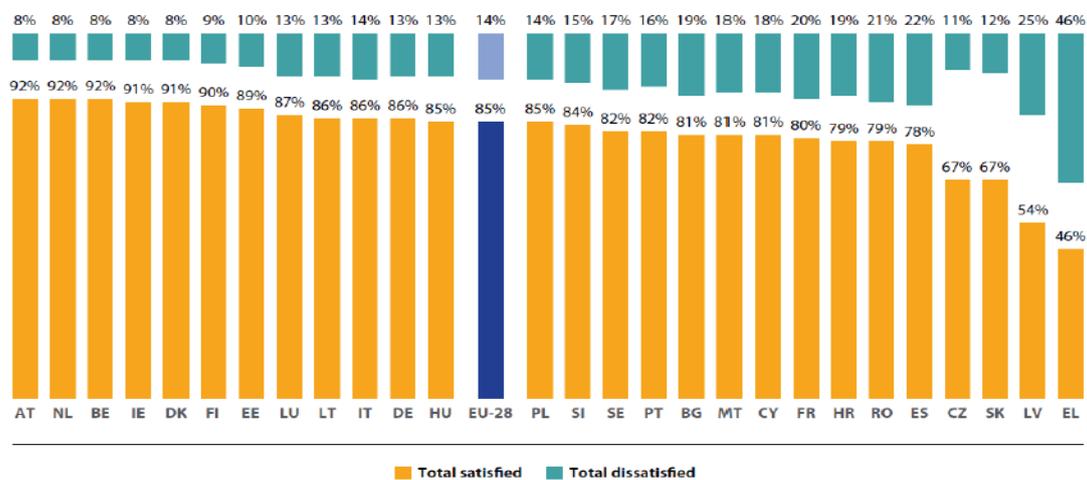
Figure 28: Satisfaction with working conditions in the main paid job – EWCS 2015²⁴⁶



Cerca de **20%** dos trabalhadores portugueses estão “**muito satisfeitos**” com as suas **condições de trabalho** e cerca de **65%** estão “**satisfeitos**”, estando, assim, **muito acima** de média europeia.

Ou seja, **85%** dos portugueses estão satisfeitos com as condições de trabalho.

Figure 29: Flash Eurobarometer 2014 – Satisfaction with health and safety at work²⁴⁸



82% dos trabalhadores portugueses estão “**totalmente satisfeitos**” com a **saúde e segurança no seu local de trabalho** e **16%** estão “**nada satisfeitos**” com as suas condições de saúde e segurança no trabalho, **valores que estão alinhados com a média europeia.**

2.

Conforme a CIP tem reafirmado e insistido nos últimos anos, a qualificação da população portuguesa constitui pilar essencial para o crescimento económico e para a promoção da coesão social, uma vez que potencia o aumento da competitividade, modernização das empresas, a produtividade, a empregabilidade e a melhoria das condições de vida e de trabalho.

Apesar dos progressos alcançados nas últimas décadas, Portugal é, ainda, o país da União Europeia com a mais alta percentagem da população empregada com baixas habilitações. O défice na qualificação está longe de ser ultrapassado e não nos podemos limitar a esperar pelas novas gerações.

A CIP, no âmbito das políticas de educação e formação, entende que, nas diferentes dimensões que cada domínio envolve, deve ser conferido especial ênfase e importância à satisfação das necessidades da economia / mercado de trabalho.

De facto, apesar do carácter transversal da educação e formação, em particular, da primeira, não podemos – e não devemos – deixar de ressaltar que as mesmas devem preparar as pessoas para o mercado de trabalho com o objetivo de, efetiva e eficazmente, aumentar a empregabilidade das pessoas.

Por outro lado, é de realçar que a globalização, a digitalização, a inovação tecnológica e a rápida mutação dos processos produtivos e de trabalho, irão implicar a reformulação profunda dos atuais perfis profissionais, bem como a criação de novos perfis, situações que são decorrentes da obsolescência de uma parte substancial das profissões conforme as conhecemos. Irão, também, implicar, na maioria dos casos, elevados níveis de

competências, a sua permanente atualização, e uma constante adaptação do ensino e formação profissional à mudança.

3.

No que diz em concreto aos estágios, a CIP considera que os mesmos, como meio de aproximação à vida profissional, constituem vias fundamentais para a entrada no mercado de trabalho, para o exercício de uma profissão e para o contacto com equipamentos, de outra forma inacessíveis aos estagiários.

Trata-se de um instrumento que produz resultados bem concretos e visíveis para ambas as partes.

De entre esses resultados, aquele que mais sobressai consiste, para os estagiários, na preparação e aquisição de habilitações e competências para o exercício de uma profissão em contexto de trabalho – o que é determinante no desenvolvimento de uma cultura de mérito, responsabilidade, eficácia e rapidez de atuação, orientada para a obtenção de resultados que transformem a profissão num motor de real desenvolvimento e competitividade.

Neste contexto, a CIP reputa os estágios como instrumentos de interesse nacional, não só pelo seu contributo para o desenvolvimento económico do País como, sobremaneira, pelo impacto no emprego daqueles que neles participam, ao proporcionar experiência profissional, assim potenciando perspectivas de empregabilidade.

4.

A CIP considera que a Comissão, em alternativa à apresentação de uma Proposta de Diretiva, devia, em linha do preconizado pela BusinessEurope, apresentar propostas para reforçar a Recomendação do Conselho existente sobre a mesma matéria.

Acreditamos que o reforço da Recomendação atual do Conselho seria uma resposta mais adequada, proporcional e apropriada às questões apresentadas no próprio relatório de avaliação da Comissão Europeia e no estudo conduzido pela Ecorys.

5.

Na perspetiva da CIP, a Diretiva é i) desnecessária; ii) promotora de aproximações de figuras ou conceitos jurídicos que devem ser bem distintas e, assim, geradora de incerteza e insegurança jurídicas; e iii) promotora de mais encargos para as empresas.

Ou seja, em nada contribui para preparar as pessoas para o mercado de trabalho com o objetivo de, efetiva e eficazmente, aumentar a empregabilidade das pessoas.

6.

A Proposta prevê o seguinte objeto e definições:

“Artigo 1.º

Objeto

A presente diretiva estabelece um quadro comum de princípios e medidas para melhorar e impor o cumprimento das condições de trabalho dos estagiários e inviabilizar relações de trabalho regulares disfarçadas de estágios.

Artigo 2.º

Definições

Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

- a) «Estágio», um período limitado de experiência profissional, que inclui uma componente de aprendizagem e formação significativa e é realizado com vista à obtenção de experiência prática e profissional, a fim de aumentar a empregabilidade e facilitar a transição para uma relação de trabalho regular ou aceder a uma profissão;*
- b) «Estagiário», uma pessoa que realiza um estágio com base num contrato de trabalho ou relação de trabalho, conforme definido na legislação, em convenções coletivas ou nas*

práticas em vigor em cada Estado-Membro, tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia;

c) «Relação de trabalho regular», qualquer relação de trabalho que não seja um estágio;

d) «Trabalhador regular», qualquer pessoa que tenha uma relação de trabalho regular.»

Face ao exposto, constata-se que a Proposta de Diretiva apenas se aplica à realização de estágios desenvolvidos no âmbito de contratos de trabalho ou relações de trabalho.

No entanto, a realização de estágios pode ter lugar, ao nível dos diferentes Estados-Membros da UE, ao abrigo de outros regimes jurídicos que preveem situações contratuais específicas, como, por exemplo, contratos de estágio, num registo que os autonomiza e distingue, de forma bem clara, das relações clássicas de trabalho.

Assim, deve ficar bem claro que a Proposta de Diretiva, se aprovada, só se aplica à realização de estágios desenvolvidos no âmbito de contratos de trabalho ou relações de trabalho, excluindo todas as outras situações, mormente àquelas em que vigoram regimes jurídicos específicos relativos aos contratos de estágio ou quaisquer outras situações de "estágios no mercado aberto".

7.

Deve também ficar claro, que, na perspetiva da CIP, devemos evitar sobreposição de figuras e aproximações desnecessárias e promotoras de incerteza e confusão.

Por exemplo, é importante evitar confusão em torno de estágios baseados em contratos ou relações de trabalho, objeto da Proposta em análise e, aprendizagens e estágios, que são formas muito distintas de aprendizagem em contexto laboral.

Esta aproximação e potencial confusão parece sustentar-se em intenções ou visões políticas e não em dados estatísticos representativos da realidade.

8.

Por outro lado, dado que muitas disposições têm origem em diferentes contextos nacionais, de acordo com práticas e costumes aí consolidados, é essencial que a Proposta não exclua a possibilidade de definir, ao nível dos Estados-Membros da UE, os termos e condições de realização dos estágios em causa, nomeadamente, através de convenções coletivas.

Este é aliás um ponto muito importante: É necessário incluir na Proposta de Diretiva uma disposição específica sobre o papel dos parceiros sociais.

Em consonância com as diversas realidades da negociação coletiva em toda a Europa, a Proposta deverá permitir que os parceiros sociais estabeleçam conjuntamente condições de realização dos estágios em causa, incluindo a possibilidade de recurso a derrogações.

9.

Acresce, ainda, ressaltar, que a Proposta parece querer associar a “qualidade” dos estágios à remuneração dos mesmos.

Ou seja, a Comissão entende que a existência de remuneração é garante da “qualidade” dos estágios, visão que, naturalmente, não partilhamos.

A ênfase colocada ou a associação entre a remuneração e a qualidade dos estágios não tem suporte que o justifique nem apoio em quaisquer provas.

Os resultados da avaliação de impacto original da Recomendação de 2014 mostraram que um estágio não remunerado não pode ser considerado de qualidade inferior.

10.

O artigo 3.º (Princípio de não discriminação) refere o seguinte:

*“Os Estados-Membros devem garantir que, no que diz respeito às condições de trabalho, **incluindo a remuneração**, os estagiários não sejam tratados de forma menos favorável do que os trabalhadores comparáveis no mesmo estabelecimento, salvo se se justificar um tratamento diferente por motivos objetivos, como a atribuição de tarefas diferentes, menores responsabilidades, uma intensidade de trabalho inferior ou o peso da componente de aprendizagem e formação.*

No caso de não existir nenhum trabalhador regular em situação comparável no mesmo estabelecimento, a comparação deverá efetuar-se com referência à convenção coletiva aplicável ou, na sua ausência, em conformidade com a legislação ou práticas nacionais.”
(sublinhado e negrito nosso)

O supratranscrito faz referência a “*remuneração*”.

Lamenta-se e discorda-se que o legislador comunitário continue a querer imiscuir-se em temas que devem continuar na pura esfera dos Estados-Membros, em respeito pleno do princípio da subsidiariedade.

Cumprе sublinhar e relembrar que a UE, no âmbito das políticas sociais estabelecidas pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), não tem competência para introduzir instrumentos relativos a remunerações, uma vez que que tal faculdade interferiria nas competências dos Estados-Membros.

Sublinhe-se, igualmente, que, de acordo com o Tratado, o papel da UE nos assuntos sociais consiste em complementar e apoiar as ações dos Estados-Membros, respeitando a divisão de poderes entre estes e a UE.

Pela sua importância, reproduz-se o artigo 153.º do TFUE:

“Artigo 153.º

*1. A fim de realizar os objetivos enunciados no artigo 151.º, a **União apoiará e completará a ação** dos Estados-Membros nos seguintes domínios:*

a) Melhoria, principalmente, do ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores;

b) Condições de trabalho;

c) Segurança social e proteção social dos trabalhadores;

d) Proteção dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato de trabalho;

e) Informação e consulta dos trabalhadores;

f) Representação e defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e das entidades patronais, incluindo a cogestão, sem prejuízo do disposto no n.º 5;

g) Condições de emprego dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território da União;

h) Integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho, sem prejuízo do disposto no artigo 166.º;

i) Igualdade entre homens e mulheres quanto às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho;

j) Luta contra a exclusão social;

k) Modernização dos sistemas de proteção social, sem prejuízo do disposto na alínea c).

2. Para o efeito, o Parlamento Europeu e o Conselho podem:

a) Tomar medidas destinadas a fomentar a cooperação entre os Estados-Membros, através de iniciativas que tenham por objetivo melhorar os conhecimentos, desenvolver o intercâmbio de informações e de boas práticas, promover abordagens inovadoras e avaliar a experiência adquirida, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros;

b) Adotar, nos domínios referidos nas alíneas a) a i) do n.º 1, por meio de diretivas, prescrições mínimas progressivamente aplicáveis, tendo em conta as condições e as regulamentações técnicas existentes em cada um dos Estados-Membros. Essas diretivas devem evitar impor disciplinas administrativas, financeiras e jurídicas contrárias à criação e ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas.

O Parlamento Europeu e o Conselho deliberam de acordo com o processo legislativo ordinário, após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões.

Nos domínios referidos nas alíneas c), d), f) e g) do n.o 1, o Conselho delibera de acordo com um processo legislativo especial, por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu e aos referidos Comités.

O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, pode decidir tornar aplicável às alíneas d), f) e g) do n.o 1 o processo legislativo ordinário.

3. Qualquer Estado-Membro pode confiar aos parceiros sociais, a pedido conjunto destes, a execução das diretivas adotadas em aplicação do n.o 2 ou, se for caso disso, a execução de uma decisão do Conselho adotada nos termos do artigo 155.o.

Nesse caso, assegurar-se-á que, o mais tardar na data em que determinada diretiva ou decisão deva ser transposta ou executada, os parceiros sociais tenham introduzido, por acordo, as disposições necessárias, devendo o Estado-Membro em questão tomar as medidas indispensáveis para poder garantir, a todo o tempo, os resultados impostos por essa diretiva ou decisão.

4. As disposições adotadas ao abrigo do presente artigo:

- não prejudicam a faculdade de os Estados-Membros definirem os princípios fundamentais dos seus sistemas de segurança social nem devem afetar substancialmente o equilíbrio financeiro desses sistemas,

- não obstam a que os Estados-Membros mantenham ou introduzam medidas de proteção mais estritas compatíveis com os Tratados.

*5. **O disposto no presente artigo não é aplicável às remunerações, ao direito sindical, ao direito de greve e ao direito de lock-out.***” (sublinhado e negrito nosso)

Sabemos e respeitamos o entendimento do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que entende que só haverá violação do Tratado se forem abordados os “níveis” de remuneração.

Discordamos, porém, de tal entendimento e/ou interpretação do Tribunal Europeu.

11.

Por outro lado, estão previstas muitas obrigações de informação e controlo (v. artigo 5.º da Proposta de Diretiva em análise).

Mais carga administrativa junto das empresas, quando as mesmas já se confrontam com um quadro de “compliance” inegavelmente excessivo.

12

O artigo 8.º (Procedimentos em nome ou em defesa de estagiários) prevê o seguinte:

“Os Estados-Membros devem assegurar que os representantes dos trabalhadores possam iniciar processos judiciais ou administrativos para fazer valer os direitos e as obrigações decorrentes da presente diretiva ou de outra legislação da União aplicável aos trabalhadores. Esses representantes podem agir em nome ou em defesa de um ou vários estagiários em caso de violação de qualquer direito ou obrigação decorrente da presente diretiva ou de outra legislação nacional da União aplicável aos trabalhadores, com a aprovação desse(s) estagiário(s).”

Os mecanismos e canais de defesa são conhecidos e consolidados.

Assim, a projetada norma pode promover uma maior litigância que não é, naturalmente, desejável.

13.

Por sua vez, o artigo 9.º (Proteção contra formas de tratamento ou consequências desfavoráveis) prevê o seguinte:

“1. Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para proteger os estagiários e respetivos representantes contra qualquer tratamento desfavorável por parte do empregador e quaisquer consequências adversas decorrentes de uma queixa apresentada junto do empregador ou de eventuais ações intentadas com o objetivo de

fazer respeitar os direitos conferidos pela presente diretiva ou por outra legislação da União aplicável aos trabalhadores.

2. Em especial, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para proibir o despedimento de estagiários ou medida de efeito equivalente, bem como qualquer ação preparatória de despedimento ou de medida de efeito equivalente, por terem exercido os direitos conferidos pela presente diretiva ou por outra legislação da União aplicável aos trabalhadores.

3. Os estagiários que considerem ter sido despedidos ou sujeitos a medidas de efeito equivalente por terem exercido os direitos conferidos pela presente diretiva ou por outra legislação da União aplicável aos trabalhadores podem exigir ao empregador que apresente motivos devidamente substanciados para esse despedimento ou medida de efeito equivalente. O empregador deve apresentar essa justificação por escrito.

*4. Os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que, quando os estagiários a que se refere o n.º 3 apresentarem, perante um tribunal ou outra autoridade ou instância competente, factos dos quais se possa presumir que existiu um tal despedimento ou medida de efeito equivalente, **incumbe ao empregador provar que o despedimento ou a medida de efeito equivalente teve por base outros motivos que não os referidos no n.º 2.***

5. Os Estados-Membros podem não aplicar o n.º 4 nas ações em que a averiguação dos factos incumbe ao tribunal ou a outra autoridade ou instância competente.

6. O n.º 4 não se aplica a processos penais, salvo disposição em contrário dos Estados-Membros.” (negrito e sublinhado nosso).

Não vemos justificação para a inversão do ónus da prova.

Aliás, na perspetiva da CIP, é preocupante a existência de um aparente movimento no sentido de alteração de noções básicas de direito, como a do ónus da prova, destruindo um entendimento muitíssimo amplo, consolidado e plenamente justificado: Aquele que invoca um direito deve fazer a prova dos factos constitutivos do direito alegado.

18.junho.2024