



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2017)253 final - Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores, que revoga a Diretiva 2010/18/EU do Conselho;

COM(2017)252 - Comunicação da Comissão e do Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Uma Iniciativa em Prol da Conciliação da Vida Profissional e Familiar dos Progenitores Cuidadores.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – Uma Iniciativa em Prol da Conciliação da Vida Profissional e Familiar de Progenitores e Cuidadores [COM(2017)252], e a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho [COM(2017)253 Final], que revoga a Diretiva 2010/18/UE do Conselho.

Atento o respetivo objeto, a presente iniciativa foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão de Trabalho e Segurança Social, as quais a analisaram e aprovaram os Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

Considerando as disposições da presente proposta, cumpre referir o seguinte:

O pacote de iniciativas em apreciação, composto por uma comunicação e uma proposta de Diretiva, estava previsto na Novas Iniciativas do Programa de Trabalho da Comissão Europeia para 2017 (Anexo1) como sendo umas das propostas para dar seguimento à prioridade política “Uma União Económica e Monetária mais sólida e equitativa”, concretizando assim o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que prevê “propostas relativas ao desafio da conciliação da vida profissional com a vida privada e familiar, com que se deparam os membros das famílias que trabalham”.¹

¹ Acompanham esta proposta legislativa, os seguintes documentos de trabalho: uma avaliação de impacto, apenas disponível em língua inglesa, e um resumo da avaliação de impacto, disponível em todas as línguas: [SWD\(2017\)202](#) – COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT **IMPACT ASSESSMENT**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

De acordo com a avaliação de impacto que acompanha a Diretiva, “o problema a resolver é a sub-representação das mulheres no mercado de trabalho, em grande parte devido à repartição desigual das responsabilidades familiares e profissionais entre os trabalhadores de ambos os sexos com filhos ou com familiares dependentes e a cargo”.

Assim, é proposta uma alteração do quadro jurídico e político da UE-, nos termos seguintes:

- Melhorar o acesso aos mecanismos de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, como sejam licenças e regimes de trabalho flexíveis;
- Fomentar o gozo de licenças para assistência à família e de regimes de trabalho flexíveis pelos homens.

De acordo com os estudos de impacto, são concretizadas propostas de cinco medidas que otimizam os resultados face a eventuais custos, a saber:

1. **Maternidade:** medidas não legislativas para melhorar o cumprimento da atual legislação em matéria de proteção contra o despedimento, aumentando a sensibilização sobre o despedimento de mulheres grávidas e dando orientações políticas com vista a facilitar a transição bem sucedida entre a licença de maternidade e o emprego (incluindo espaços e pausas para amamentação);
2. **Licença de Paternidade:** introdução de um direito individual a 10 dias úteis, remunerados pelo menos ao nível da baixa por doença.
3. **Licença Parental:** revisão dos direitos atualmente existentes a fim de prever:
 - a) O direito de utilização flexível (ou seja, a tempo parcial, de modo fragmentado);
 - b) Quatro meses intransmissíveis entre os progenitores, e

Accompanyng the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU; SWD(2017)203 – DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RESUMO DA AVLIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha o documento Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho Relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Diretiva 2010/18/EU do Conselho.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- c) O pagamento de quatro meses, pelo menos ao nível da baixa por doença.
4. **Licença do Cuidador:** introdução de um direito individual a cinco dias por ano, remunerado pelo menos ao nível da baixa por doença.
5. **Regimes de Trabalho Flexíveis:** direito de os progenitores com filhos até 12 anos, e bem assim os cuidadores, solicitarem flexibilidade de horários de trabalho durante um determinado período, sem que no entanto o empregador seja obrigado a conceder a alteração pedida.

Acresce, que a Comunicação inclui ainda propostas de medidas não legislativas com o objetivo de complementar os objetivos da legislação existente a agora proposta, designadamente ao nível da orientação e acompanhamento (identificação de obstáculos específicos a cada país, com recomendações a serem fornecidas “através da coordenação das políticas económicas no âmbito do Semestre Europeu”) e também da recolha de dados a nível da EU (identificação de “desincentivos ao trabalho presentes nos regimes fiscais e de prestações”).

a) Da Base Jurídica

A base jurídica da proposta de diretiva em apreço é o artigo 153º, alínea i) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, na secção relativa à Política Social, onde são referidos os domínios concretos de atuação da EU para alcançar os objetivos dessa política, a qual visa alcançar os princípios enunciados na Carta Social Europeia de 1961 e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores de 1989, incluindo a “igualdade entre homens e mulheres quanto às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho”, para além da garantia de condições de segurança e saúde dos trabalhadores, defesa coletiva dos interesses e proteção social, aliás, em conformidade com a base jurídica inicial da Diretiva 2010/18/UE, que se pretende revogar.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Nos termos do artigo 3º, nº3, 2º parágrafo, do Tratado da União Europeia, do artigo 8º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como no Protocolo nº 3 a ele anexo, qualquer medida tomada a nível da União Europeia deve respeitar os Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, o que implica que a UE só pode intervir quando da sua ação resulte um valor acrescentado às medidas dos Estados-membros.

Ora, as questões tratadas na presente iniciativa, têm necessariamente uma natureza transnacional, porquanto afetam simultaneamente vários Estados-membros, pois pretende-se com a mesma alcançar uma União Económica e Monetária mais sólida e equitativa, aproximando os vários regimes em vigor nos Estados Membros, razão pela qual não poderiam estas matérias ser tratadas de forma suficiente pelos Estados-membros a título individual e de forma isolada.

Ademais, as divergências existentes nas diversas legislações nacionais sobre estas matérias, comprometem a aplicação uniforme da diretiva, pelo que, apenas uma ação concertada ao nível da UE pode garantir uma melhor e mais uniforme aplicação da Diretiva, encontrando-se assim assegurada a proporcionalidade.

Em suma, depois de ouvida a *Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias* e bem assim a *Comissão de Trabalho e Segurança Social*, é nosso entendimento que, atendendo a que os objetivos da presente Diretiva não podem ser suficientemente alcançados por cada um dos Estados-membros de forma isolada, na medida em que incide sobre matérias de competência partilhada, sendo que, devido à dimensão e efeitos da ação prevista, só podem ser alcançados de forma mais adequada e eficaz ao nível da União Europeia, concluímos que a proposta, ora apresentada está conforme aos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

c) Posição do Governo e Contexto Nacional:

No Capítulo com o título “Reagir ao Desafio Demográfico”, o Programa do XXI Governo Constitucional refere que as políticas públicas nos domínios da natalidade “devem ter por objeto central contribuir para a sustentabilidade demográfica do País e do seu crescimento, garantindo condições par que os cidadãos nacionais possam fazer, nestes planos, escolhas individuais verdadeiramente livres”, incluindo ações no “domínio da natalidade, no qual as políticas deverão criar condições públicas para o exercício de uma parentalidade responsável, promover a conciliação entre trabalho e família, promover a igualdade nas responsabilidades familiares e remover obstáculos legais à natalidade e à parentalidade”

No Capítulo relativo à Igualdade de Género (“Construir uma Sociedade Mais Igual”) faz-se referência à promoção de “Um modelo social estruturado em novas relações sociais de género que assegure que homens e mulheres vivam, de facto, em igualdade quer na esfera pública, quer na privada; e que tome em consideração as diferentes formas como uns e outras sofrem as discriminações por razões do sexo, género, classe, origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade, orientação sexual ou identidade de género.”

Quanto à **Licença de Paternidade**, a proposta de diretiva que agora apreciamos apresenta a possibilidade, não obrigatória, de os pais gozarem 10 dias úteis remunerados pelo menos ao nível da baixa por doença. Ora, numa análise comparativa, a legislação portuguesa prevê uma licença obrigatória de 15 dias úteis aos quais podem ainda acrescer 10 dias úteis não obrigatórios, enquanto a proposta de diretiva prevê a mera possibilidade do pai gozar 10 dias úteis remunerados a 100%.

Quanto à **Licença Parental**, a proposta de diretiva em apreço prevê o direito de utilização flexível da licença parental, garantindo o gozo de 4 meses por parte dos trabalhadores, de forma individual, e até pelo menos aos 12 anos da criança, devendo os Estados Membros assegurar que a licença seja superior a 4 meses, sendo apenas o excedente passível de transmissão para o outro progenitor, devendo esses 4 meses ser pagos pelo menos ao nível do subsídio de doença. Ora, a legislação portuguesa consagra a licença parental exclusiva da mãe, obrigatória nas primeiras 6 semanas a seguir ao parto (42 dias). Após este período, a licença parental inicial pode ser utilizada pela mãe ou pelo pai, conforme decisão de ambos, por um período até 120



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

(pagos a 100%) ou 150 dias seguidos (pagos a 83%), sendo que a este período podem acrescer mais 30 dias seguidos, desde que logo após o gozo das 6 semanas pela mãe, tanto o pai como a mãe gozem, cada um e em exclusivo, um período de 30 dias seguidos ou dois períodos de 15 dias seguidos.

Quanto à **Licença do Cuidador**, a proposta de diretiva prevê a introdução de um direito individual de 5 dias por ano, remunerado pelo menos ao nível da baixa por doença, para apoio a familiar doente. De acordo com a proposta o “Cuidador” é um trabalhador que presta cuidados pessoais ou apoio em caso de doença grave ou dependência de um familiar, que de acordo com a diretiva pode ser filho, filha, pai, mãe ou cônjuge do trabalhador, ou companheiro em união civil, quando estas sejam reconhecidas no direito nacional. A legislação portuguesa não prevê a figura do “cuidador”, todavia, prevê a possibilidade de o trabalhador usufruir até 15 dias de falta por ano, para assistência a membro do agregado familiar.

Quanto aos **Regimes de Trabalho Flexíveis**, a proposta de diretiva em análise prevê a obrigatoriedade dos Estados Membros consagrarem na lei nacional a possibilidade de os cuidadores optarem, pelo menos até aos 12 anos da criança, por regimes de trabalho flexíveis, para que possam adaptar os seus ritmos de trabalho, nomeadamente pela utilização de regimes de teletrabalho, horários de trabalho flexíveis ou redução das horas de trabalho. Todos estes casos se encontram já previstos e regulados no Código de Trabalho Português (CT), sendo já possível ao trabalhador com filhos até aos 12 anos usufruir do direito a trabalhar tempo parcial ou ter horário flexível. Verifica-se contudo uma diferença, ao nível do teletrabalho, prevendo o CT que o trabalhador com filho até 3 anos possa exercer a sua atividade em regime de teletrabalho, desde que seja possível e que a entidade patronal disponha de recursos e meios para o efeito, divergindo da diretiva no que respeita à idade, pois abrange os trabalhadores com filhos até 12 anos.

d) Opinião da Relatora:

As opções legislativas e recomendações estão já, de forma geral, consagradas na legislação portuguesa, a qual se considera aliás mais favorável ao trabalhador do que a agora proposta pela proposta de diretiva em apreço e bem assim pela comunicação.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

No entanto, como a proposta de diretiva pretenderá fixar limiares mínimos, não deverá por isso a legislação portuguesa sofrer grandes alterações.

Mau grado, cumpre fazer um reparo, na sequência aliás de um “alerta” constante do relatório apresentado pela Comissão de Trabalho e Segurança Social, quanto à figura e modelo apresentados de licença parental, a qual nos deve merecer especial reflexão, e cautela, porquanto entendemos que a figura constante do ordenamento jurídico português será mais favorável aos pais e trabalhadores por permite-lhes maior flexibilidade e liberdade na forma como escolhem partilhar a licença parental inicial. Refira-se aliás, que o modelo de licença parental inicial vigente em Portugal tem sido reconhecido pela OIT como um avanço e referência de grande importância na prossecução da igualdade de género e políticas de conciliação entre trabalho e família.

Por outro lado, merece especial atenção a introdução da figura do “cuidador”, ainda estranha à legislação portuguesa, e que merece bem que seja devidamente ponderada a sua introdução no ordenamento jurídico português, o qual deve abranger necessariamente os mais velhos, pais e avós, com crescente relevância na nossa sociedade atual.

Assim sendo, e atenta a pertinência e importância das matérias tratadas pelas iniciativas em apreço, que abrangem áreas como a evolução demográfica, a natalidades, a igualdade de género e ainda as implicações disto tudo no mercado de trabalho, considera a relatora que deverá esta Comissão acompanhar o processo legislativo europeu deste pacote de iniciativas.

PARTE III — PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o conteúdo e conclusões constantes dos Relatórios emitidos pela *Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias*, e bem assim pela *Comissão de Trabalho e Segurança Social*, com os quais concordamos e aderimos, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

1. Atendendo a que os objetivos da presente Diretiva não podem ser suficientemente alcançados por cada um dos Estados-membros de forma isolada, podendo todavia, devido à dimensão e efeitos da ação prevista, ser alcançados de forma mais adequada e eficaz ao nível da União Europeia, concluímos que pode a União Europeia adotar tais medidas, sendo a proposta ora apresentada conforme aos princípios da subsidiariedade e proporcionalidade.
2. Atenta a pertinência e importância das matérias tratadas pelas iniciativas em apreço, que abrangem áreas como a evolução demográfica, a natalidade, a igualdade de género e ainda as implicações no mercado de trabalho, considera a relatora que deverá esta comissão acompanhar o processo legislativo europeu deste pacote de iniciativas.
3. Em relação às iniciativas em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 27 de junho de 2017

O Deputado Autor do Parecer

(Carla Tavares)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias;

Relatório da Comissão de Trabalho e Segurança Social.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

PARECER

COM (2017) 252 - «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões uma iniciativa em prol da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores»

e

COM (2017) 253 - «Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho 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»;

Autora: Deputada Elza Pais

1. Enquadramento

Em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2009, que estabelece o regime de acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi dado conhecimento à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, do conteúdo das iniciativas europeias **COM (2017) 252** e **COM (2017) 253**, para análise e elaboração de parecer.

No caso da iniciativa **COM (2017) 252**, atendendo a que se trata de comunicação da Comissão Europeia, encontra-se a mesma dispensada do escrutínio sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade, previsto no Protocolo n.º 2, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2. Objeto

A igualdade entre homens e mulheres é um princípio fundamental e um dos objetivos da União Europeia, em conformidade com o artigo 3º, n.3, do Tratado da EU (TUE). O artigo 8º sobre o Funcionamento (TFUE) dispõe que a União realize todas as ações que tenham por objetivo eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres.



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

De igual modo a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia referem especificamente a Igualdade entre homens e mulheres e a conciliação entre a vida familiar e a vida profissional.

A presente proposta de Diretiva pretende garantir a aplicação do princípio da Igualdade entre homens e mulheres no que respeita às oportunidades e ao tratamento no mercado de trabalho. Ao adaptar e modernizar o quadro jurídico permitirá aos prestadores de cuidados uma melhor conciliação entre a vida familiar e a vida profissional. Para o efeito prevê direitos individuais relacionados com a licença de paternidade, a licença parental e a licença de cuidador, bem como regimes de trabalho flexíveis para os progenitores e cuidadores que exerçam uma atividade profissional. Propõe novas medidas para reforçar a aplicação da diretiva relativa à licença de maternidade, pugnando assim por uma abordagem mais ampla, tendo em conta as evoluções mais recentes da sociedade.

2.1 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões uma iniciativa em prol da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores

Esta iniciativa constitui um dos principais documentos do Pilar Europeu dos Direitos Sociais – que reforça a dimensão social da União¹.

Na União Europeia, apesar as mulheres terem qualificações cada vez mais elevadas, ultrapassando até o nível de habilitações académicas dos homens², a sua participação no mercado de trabalho e, por conseguinte, a sua independência económica continuam a ser consideravelmente inferiores às dos homens, dado que muitas saem do mercado de trabalho por terem de assumir responsabilidades como cuidadoras familiares.

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/gender-equality-work-life-balance_en.pdf

² Em 2015, 43,4 % das mulheres (na faixa etária dos 30-34 anos) tinham um nível de educação superior ou mais elevado, em comparação com 34 % dos homens. Salvo indicação em contrário, as estatísticas provêm do Eurostat.

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

As mulheres continuam a estar sub-representadas no mercado de trabalho em toda a União Europeia. Em 2015, a taxa média de emprego das mulheres com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos era de 64,3%, ao passo que a dos homens era de 75,8%, disparidade de 11,6 pontos percentuais, que aumenta para 18,1 pontos percentuais no emprego a tempo inteiro. As perdas económicas causadas pelas disparidades no emprego entre homens e mulheres elevam-se a 370 mil milhões de euros por ano³.

Uma das principais causas da disparidade no emprego é a repartição desigual das responsabilidades familiares entre mulheres e homens, que aumenta consideravelmente nas famílias com crianças. Há um dado de significativo relevo: as mulheres com filhos pequenos têm em média uma taxa de emprego inferior em 8,8 pontos percentuais (p.p.) às mulheres sem filhos (em alguns Estados-Membros chegam a atingir 30 p.p.); enquanto que a paternidade se reflete de forma oposta na taxa de emprego dos homens, que são, em média 12 p.p. mais elevadas que as dos homens sem filhos.

Por outro lado há ainda a considerar o facto de população ativa na Europa ser cada vez mais envelhecida, e da transformação digital da economia estar a mudar, o que abre novas perspectivas para a organização do trabalho, afastando-a dos tradicionais modelos.

Em resumo, a significativa disparidade salarial, em média na UE de 16%, e a disparidade de pensões entre mulheres e homens, em média de 40%, o que torna as mulheres do ponto de vista económico mais dependentes dos seus parceiros resultam de salários mais baixos, maior concentração de trabalho a tempo parcial, interrupções de carreira devido a responsabilidades familiares, são situações que uma Europa fundada nos princípios da Igualdade e da solidariedade tem de resolver. Estas situações, além de provocarem risco de pobreza acrescida de exposição das mulheres à pobreza, à exclusão social com repercussões negativas na sua inserção social e para a educação dos seus filhos, constituem um obstáculo ao desenvolvimento da Europa.

³ Eurofound (2016), «*Disparidade no emprego entre homens e mulheres: desafios e soluções*».



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

Ora, as políticas em vigor não têm conseguido criar a Igualdade de Oportunidades necessária para que pais e mães possam trabalhar e cuidar dos filhos, contribuindo para o bem-estar da sociedade em geral.

A presente iniciativa foi concebida para que se defina uma política moderna de conciliação da vida profissional e familiar que contribua para melhorar as taxas de emprego, reduzir a pobreza e a exclusão social, contribuindo desse modo para o cumprimento dos objetivos do Tratado no domínio da Igualdade entre mulheres e homens e da Igualdade de oportunidade no mercado de trabalho. Contribuirá ainda para o aumento da motivação e da produtividade e para a redução do absentismo, evitando desse modo o desperdício de talentos.

A UE tem vindo a abordar questões relacionadas com a igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho e a promover a conciliação da vida profissional e familiar através de atos jurídicos⁴, do Semestre Europeu para a coordenação das políticas⁵, do financiamento da UE e de orientações políticas⁶.

Num mundo em rápida evolução, urge tomar novas medidas.

No intuito de modernizar o quadro jurídico em vigor, a Comissão apresenta uma proposta de diretiva relativa à conciliação da vida profissional e familiar que irá preservar os direitos

⁴ Ver: Diretiva 2010/18/UE do Conselho, de 8 de março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental celebrado entre a BUSINESSSEUROPE, a UEAPME, o CEEP e a CES e que revoga a Diretiva 96/34/CE (JO L 68 de 18.3.2010); Diretiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2006, relativa à aplicação do princípio da igualdade de oportunidades e igualdade de tratamento entre homens e mulheres em domínios ligados ao emprego e à atividade profissional (reformulação) (JO L 204 de 26.7.2006); Diretiva 92/85/CEE do Conselho, de 19 de outubro de 1992, relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho (décima diretiva especial na aceção do n.º 1 do artigo 16.º da Diretiva 89/391/CEE) (JO L 348 de 28.11.1992); Diretiva 97/81/CE do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, respeitante ao acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES (JO L 14 de 20.1.1998) e proposta da Comissão, de 2008, de revisão da Diretiva 92/85/CEE sobre a proteção na maternidade (acima referida).

⁵ Para mais informações, consultar https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester_pt

⁶ Já em 1992, o Conselho emitira uma recomendação relativa ao acolhimento de crianças (92/241/CEE, JO L 123 de 8.5.1992).



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

existentes e desenvolvê-los, a fim de assegurar direitos novos e reforçados aos homens e às mulheres.

Partido de uma análise sobre os dados referentes à atual situação e de um ponto de situação sobre a abordagem da União Europeia, a Comissão Europeia apresenta a Comunicação identificada como COM (2017) 252, em que estabelece domínios de ação prioritários com vista à promoção da conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores, designadamente:

- 1) Melhorar a conceção dos regimes de licenças para assistência à família e das modalidades de trabalho flexíveis e promover o seu usufruto equitativo por parte de homens e mulheres;
- 2) Melhorar a qualidade, a acessibilidade e o acesso às estruturas de acolhimento de crianças e de cuidados de longa duração;
- 3) Combater os desincentivos económicos à participação dos progenitores e cuidadores no mercado de trabalho.

Para cada um destes domínios, a Comissão Europeia aponta medidas legislativas e não legislativas, entre as quais se destacam, pela sua preponderância futura:

- *Propor uma diretiva para melhorar a conciliação da vida profissional e familiar de progenitores e cuidadores, que mantenha e desenvolva os direitos já existentes, sobretudo ao abrigo da diretiva relativa à licença parental. Novos direitos propostos ao nível da flexibilidade do gozo da licença parental, licença de paternidade, remuneração das licenças, e modalidades de trabalho flexível, entre outras;*
- *Apoio financeiro, no âmbito do Programa Direitos, Igualdade e Cidadania, para projetos (trans) nacionais que visem uma melhor aplicação da legislação da UE em matéria de conciliação da vida profissional e familiar, incluindo campanhas de informação;*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- *A realização de um seminário, em colaboração com a Rede Europeia dos Organismos Nacionais para a Igualdade (EQUINET), sobre atividades de reforço da capacidade de organismos responsáveis pela promoção da igualdade e outros órgãos de fiscalização do mercado de trabalho (rede de inspeções do trabalho, CARIT) nos Estados-Membros, incidindo, em especial, na proteção contra o despedimento.*
- *Prosseguir o acompanhamento da conceção dos regimes de licenças para assistência à família e das modalidades de trabalho flexíveis, bem como do seu usufruto equitativo por parte de homens e mulheres no âmbito do Semestre Europeu e no relatório anual sobre a igualdade entre homens e mulheres.*
- *Melhorar a recolha, pelo Eurostat, de dados a nível da UE sobre o usufruto de licenças de assistência à família e de modalidades de trabalho flexíveis por homens e mulheres, em colaboração com os comités de política do emprego (CPS, COEM) e em coordenação com o Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE).*
- *Em conjunto com os Estados-Membros, garantir que o Fundo Social Europeu e outros Fundos Estruturais e de Investimento apoiam de forma adequada as medidas de conciliação da vida profissional e familiar.*
- *Rever o atual objetivo de educação e formação para 2020 relativo à educação e ao acolhimento na primeira infância.*
- *Melhorar a recolha de dados a nível da UE sobre a disponibilidade, a acessibilidade e a qualidade dos serviços de cuidados, em especial os serviços formais de cuidados de longa duração e os serviços de acolhimento extraescolar, a fim de explorar a possibilidade de estabelecer parâmetros de referência a nível da UE.*
- *Desenvolver uma abordagem orientada com os Estados-Membros para incentivar o recurso ao Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) para financiar infraestruturas sociais, em especial estruturas de acolhimento de crianças e serviços de cuidados de longa duração, inclusive por meio de parcerias público-privadas.*

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- *Continuar a desenvolver a prestação de serviços de acolhimento de crianças, de acolhimento extraescolar e de cuidados de longa duração acessíveis, de qualidade e a preços razoáveis, recorrendo ao apoio do FSE e do FEDER; à luz das recomendações específicas por país e nos casos em que se verifique que o financiamento é insuficiente para dar resposta aos desafios identificados no Semestre Europeu, solicitar aos Estados-Membros um reexame da programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).*
- *Explorar o potencial de resposta a estas questões no quadro da elaboração dos programas de financiamento da UE para o período posterior a 2020, tirando partido da experiência adquirida em ações preparatórias neste domínio.*
- *Continuar a identificar os obstáculos específicos a cada país decorrentes dos regimes fiscais e de prestações e acompanhar os progressos com vista à sua resolução, sobretudo através da coordenação das políticas económicas no âmbito do Semestre Europeu, e fornecer orientações à Comissão em conformidade.*
- *Melhorar a recolha de dados a nível da UE sobre os desincentivos económicos que dissuadem as pessoas que são a segunda fonte de rendimento da família; no contexto do Semestre Europeu, conceber e utilizar parâmetros de referência a nível da UE sobre estes desincentivos ao trabalho presentes nos regimes fiscais e de prestações.*

2.2 Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho 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

A proposta de diretiva em causa surge no referido contexto de compromissos estabelecidos pela Comissão Europeia, visando «*garantir a aplicação do princípio da igualdade entre homens e mulheres no que respeita às oportunidades de trabalho e ao tratamento no trabalho*».

Com esta iniciativa, a Comissão Europeia pretende: (i) melhorar o acesso a mecanismos de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar como sejam licenças e regimes de

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

trabalho flexíveis; e por lado (ii) fomentar a utilização, por parte dos homens, de licenças para assistência à família e de regimes de trabalho flexíveis.

Conforme se refere na exposição de motivos, «a diretiva toma como ponto de partida os direitos já existentes, reforçando-os em certos aspetos ou introduzindo novos direitos».

Destacam-se, nomeadamente, as seguintes inovações:

- A introdução de normas mínimas em matéria de **licença de paternidade** impondo-se um período não inferior a 10 dias úteis por ocasião de nascimento de um filho⁷;
- A melhoria do regime de **licença parental**⁸;
- Um novo direito anual de os trabalhadores gozarem um período de **licença de cuidador**, a utilizar em caso de doença grave ou de dependência de um familiar, de pelo menos 5 dias úteis por ano;
- O direito de os trabalhadores que fazem uso dos diferentes tipos de licença receberem um **subsídio adequado** durante o período mínimo de licença previsto que seja pelo menos equivalente ao que o trabalhador em causa receberia em caso de baixa por doença;
- A definição de uma terceira forma de regime de **trabalho flexível** (possibilidades de teletrabalho) e alargamento do âmbito pessoal desses direitos a todos os cuidadores e trabalhadores com filhos até uma determinada idade, que deve ser pelo menos de doze anos.

⁷ A fim de prevenir qualquer discriminação entre os casais casados e não casados e entre casais heterossexuais e homossexuais, a diretiva prevê que o direito à licença de paternidade não deve depender do estado civil ou da situação matrimonial, tal como definidos no direito nacional.

⁸ A diretiva estabelece um período mínimo de licença parental de pelo menos quatro meses não passíveis de ser transferidos entre ambos os progenitores, ii) introduzindo uma maior flexibilidade no que respeita às formas em que a licença parental pode ser gozada (a tempo inteiro, a tempo parcial ou outras formas flexíveis).

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

- Medidas para **proteção contra o despedimento e ónus da prova** dos trabalhadores em razão de terem pedido ou gozado uma das licenças previstas ou de terem exercido o direito de beneficiarem de regimes de trabalho flexível para efeitos de conciliação entre a vida familiar e profissional.

O prazo para transposição da diretiva pelos Estados-Membros ora fixado é de dois anos.

Cumpra ainda referir que a proposta em análise vem acompanhada dos anexos SWD (2017) 202 final e SWD (2017) 203 final que tratam, nomeadamente, da avaliação de impacto e respetivo resumo.

3. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

Para efeitos da necessária apreciação do cumprimento do princípio da subsidiariedade e do princípio da proporcionalidade, preconizados pelo artigo 5.º do TFUE, importa ter presente a base jurídica invocada que refere o artigo 153.º, n.º 1, alínea i), do TFUE que prevê que a União apoiará e completará a ação dos Estados-Membros nos domínios da Igualdade entre homens e mulheres quanto às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho e, por outro lado, o artigo 153, n.º 2, alínea b), do TFUE que estabelece, também em relação a este domínio, que «o Parlamento Europeu e o Conselho podem dotar, [...] por meio de diretivas, prescrições mínimas progressivamente aplicáveis, tendo em conta as condições e as regulamentações técnicas existentes em cada um dos Estados-Membros».

Com efeito, o juízo sobre a compatibilização da intervenção legislativa comunitária com o princípio da subsidiariedade pode considerar-se consolidado na medida em que, atualmente, vigora a Diretiva 2010/18/UE que ora se pretende substituir, isto é, anteriormente foi aceite a necessidade de legislação comunitária neste mesmo domínio.

A este propósito é sobretudo de enaltecer os argumentos de que «a existência de normas mínimas comuns é particularmente relevante no contexto da livre circulação de trabalhadores e da liberdade de prestação de serviços no mercado interno da UE», e que «só uma ação a nível da UE proporcionará requisitos mínimos comuns para a conciliação entre a vida

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

profissional e a vida familiar que deem suporte à igualdade entre homens e mulheres em matéria de oportunidades no mercado de trabalho e de tratamento no trabalho».

O acervo de relatórios apresentados pela Comissão Europeia sobre a matéria demonstram, efetivamente, que se mantêm várias e relevantes discrepâncias entre os Estados-Membros o que cria uma proteção desigual na UE e divergências no funcionamento dos mercados de trabalho, colidindo esta realidade com os objetivos consagrados no TFUE, e justificando, em conformidade, um novo aprofundamento legislativo de âmbito comunitário.

A proposta de Diretiva respeita plenamente a liberdade dos trabalhadores e das famílias e não impede que os Estados-Membros prevejam normas mais rigorosas, se assim o entenderem. A presente iniciativa propõe ainda novas medidas para reforçar a aplicação da diretiva relativa à licença de maternidade, sem prejuízo dos direitos assegurados ao abrigo das suas disposições.

O êxito desta iniciativa assentará num compromisso comum, pelo que a Comissão convida os Estados-Membros, os parceiros sociais e todos os intervenientes pertinentes a intensificarem os seus esforços com vista ao aperfeiçoamento das políticas de conciliação entre a vida familiar e a profissional e, desse modo, a um maior bem-estar de toda a sociedade europeia.

Por sua vez, sendo a diretiva o instrumento jurídico escolhido, e prevendo-se que o grau de intervenção se limita à definição das prescrições mínimas necessárias e respeita as medidas nacionais já consolidadas em matéria de licenças e de regimes de trabalho flexíveis e a possibilidade de os Estados-Membros e os parceiros sociais de estabelecerem as respetivas modalidades específicas, considera-se também que o princípio da proporcionalidade se encontra cumprido.

4. Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente relatório que aprecia as iniciativas comunitárias: (i) **COM (2017) 252 - "Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões uma iniciativa em prol da conciliação da vida**

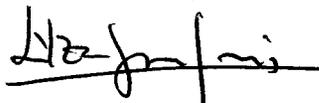


Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias

profissional e familiar de progenitores e cuidadores", e (ii) COM (2017) 253 - "Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho 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", seja remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de São Bento, 12 de junho de 2017

A Deputada Relatora,



(Elza Pais)

O Presidente da Comissão,



(Bacelar de Vasconcelos)



Comissão de Trabalho e Segurança Social

RELATÓRIO DA COMISSÃO DE TRABALHO E SEGURANÇA SOCIAL

- Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO 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 COM(2017)253

- Comunicação da Comissão e do Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões uma Iniciativa em Prol da Conciliação da vida Profissional e Familiar de Progenitores cuidadores COM(2017)252

Relatora: Clara Marques
Mendes (PSD)



Comissão de Trabalho e Segurança Social

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

**PARTE III - IMPLICAÇÕES DA PROPOSTA NA LEGISLAÇÃO LABORAL
EM PORTUGAL**

PARTE IV - CONCLUSÕES

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

A Comissão de Assuntos Europeus recebeu a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Directiva 2010/08/UE do Conselho, bem como a Comunicação da Comissão e do Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões uma Iniciativa em Prol da Conciliação da vida Profissional e Familiar de Progenitores cuidadores.

Importa ainda salientar que estas duas iniciativas são a primeira concretização do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, cuja criação se encontra prevista em Comunicação autónoma¹, que não foi objeto de nota técnica. De igual modo, importa realçar que no contexto do debate sobre o futuro da Europa, a Comissão Europeia apresentou um documento de reflexão sobre a dimensão social², que analisa a evolução do mercado de trabalho e suas contingências no espaço comunitário, a qual também não mereceu nota técnica. Estes dois documentos, embora relacionados, não serão objeto de análise no presente Relatório.

Mais se refere que acompanham a proposta legislativa em apreciação os documentos abaixo elencados, uma avaliação de impacto, apenas disponível em língua inglesa, e um resumo da avaliação de impacto, disponível em todas as línguas:

- SWD(2017)202 – COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/UE;
- SWD(2017)203 – DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO que acompanha o documento Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do

¹ COM(2017)250 – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social

² COM(2017)206 - Documento de reflexão sobre a dimensão Social da Europa , que estabelece um Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

Conselho 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.

A presente iniciativa legislativa foi remetida, pela Comissão de Assuntos Europeus, a esta comissão, porque se trata de matéria relacionada com os direitos dos trabalhadores e já consagrada no Código do Trabalho português.

Assim, no âmbito da metodologia de escrutínio de iniciativas europeias pela Assembleia da República, aprovada em reunião da Comissão de Assuntos Europeus no dia 1 de março de 2016, nos termos do n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto [Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia], com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, veio a Comissão de Assuntos Europeus solicitar à Comissão de Trabalho e Segurança Social a análise e emissão do competente relatório sobre a citada proposta de Diretiva.

Nestes termos, a Comissão de Trabalho e Segurança Social emite o presente Relatório sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Directiva 2010/08/UE do Conselho, bem como sobre a Comunicação da Comissão e do Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões uma Iniciativa em Prol da Conciliação da vida Profissional e Familiar de Progenitores cuidadores, que, uma vez aprovado, será remetido, nos termos legais e regimentais aplicáveis, à Comissão de Assuntos Europeus.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

A Proposta de Diretiva objeto do presente Relatório assume particular relevância na garantia da aplicação do princípio da igualdade entre homens e mulheres no que respeita às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho. Ao adaptar e modernizar o quadro jurídico da UE, a presente diretiva visa

Comissão de Trabalho e Segurança Social

permitir aos progenitores e às pessoas com responsabilidades de prestação de cuidados conciliar melhor as suas obrigações laborais e familiares.

Resulta ainda da justificação da proposta que a presente diretiva toma como ponto de partida os direitos já existentes, reforçando-os em certos aspetos ou introduzindo novos direitos. Consta ainda da referida justificação que é mantido o nível mínimo de proteção já oferecido pelo acervo da UE.

Importa salientar, desde já, que o conjunto de iniciativas em apreço estava previsto nas Novas Iniciativas do Programa de Trabalho da Comissão Europeia para 2017. Entre as propostas apresentadas para dar seguimento à prioridade política:

“Uma União Económica e Monetária Económica e Monetária mais sólida e equitativa”, nomeadamente o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que previa propostas relativas ao desafio da conciliação da vida profissional com a vida privada com que se deparam os membros das famílias que trabalham”.

Nesse sentido, a proposta visa melhorar o acesso aos mecanismos de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, como sejam licenças e regimes de trabalho flexíveis bem como fomentar o gozo de licenças para assistência à família e de regimes de trabalho flexíveis”.

2. Antecedentes e objetivos

A Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, em análise, visa, como já atrás ficou evidenciado, proceder à revisão da Diretiva 2010/08/UE.

Como se referiu, a presente diretiva visa a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores.

De acordo com a avaliação de impacto que acompanha a Diretiva “o problema a resolver é a sub-representação das mulheres no mercado de trabalho, devida, em especial, à repartição desigual das responsabilidades familiares e profissionais entre os trabalhadores de ambos os sexos com filhos ou com familiares dependentes.”

Comissão de Trabalho e Segurança Social

Para tanto, são apresentadas propostas de alteração do quadro jurídico e político da UE, desde logo, mostrando como objetivos específicos da diretiva os seguintes:

- melhorar o acesso aos mecanismos de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, como sejam licenças e regimes de trabalho flexíveis;
- fomentar o gozo de licenças para assistência à família e de regimes de trabalho flexíveis pelos homens.

No sentido de permitir uma melhor compreensão da dimensão legislativa da questão em apreciação, faremos, de forma sumária, um breve resumo dos antecedentes legislativos relacionados com esta matéria.³

Assim,

Especificamente sobre o equilíbrio entre a Vida Profissional e Familiar, que é objeto das iniciativas em apreço, os principais atos legislativos da UE são:

- Directiva 92/85/CEE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992, relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho (décima directiva especial na acepção do n.º 1 do artigo 16.º da Directiva 89/391/CEE).

Teve por base a iniciativa COM(1990)406. Transposta pela Lei n.º 17/95, de 09/06/1995 que altera a Lei n.º 4/84, de 5 de Abril (protecção da maternidade e da paternidade).

- Directiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Novembro de 2003, relativa a determinados aspectos da organização do tempo de trabalho.

Teve por base a iniciativa COM(2002)336. Transposta para o direito nacional pela Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto - Aprova o Código do Trabalho.

³ Para uma análise mais pormenorizada dos antecedentes históricos ver nota técnica elaborada pela equipa de Apoio à 4.ª Comissão, datada de 30 de maio de 2017.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

-
- Diretiva 2010/18/UE do Conselho, de 8 de março de 2010, que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental e que revoga a Directiva 96/34/CE.

Esta diretiva será revogada e substituída pelas iniciativas em escrutínio, preservando os direitos e obrigações existentes. Teve por base a iniciativa COM(2009)410. A informação fornecida às instituições europeias quanto à sua transposição para o direito nacional é que a mesma não foi considerada necessária, uma vez que a Lei vigente garantia direitos idênticos ou superiores.

- COM(2008)637 – Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Directiva 92/85/CEE do Conselho relativa à implementação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde das trabalhadoras grávidas, puérperas ou lactantes no trabalho.

Esta Diretiva foi retirada pela Comissão em 2015, de modo a preparar uma nova iniciativa, mais ampla, nomeadamente as propostas em apreço. Assinala-se o facto de ter sido o primeiro caso de codecisão que não foi concluído.

3. Objeto da Proposta

Com esta proposta pretende introduzir-se uma alteração do quadro jurídico e político da UE de modo a melhorar o acesso aos mecanismos de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, como sejam licenças e regimes de trabalho flexíveis e a fomentar o gozo de licenças para assistência à família e de regimes de trabalho flexíveis pelos homens.

Assim, com base nos estudos de impacto, a proposta de diretiva concretiza as seguintes cinco propostas:

- Maternidade: medidas para melhorar o cumprimento da atual legislação em matéria de proteção contra o despedimento, aumentar a sensibilização sobre o despedimento de mulheres grávidas e oferecer orientações políticas com vista a facilitar a transição bem sucedida entre a licença de maternidade e o emprego (incluindo espaços e pausas para amamentação).

Comissão de Trabalho e Segurança Social

- Licença de paternidade: introdução de um direito individual a 10 dias úteis, sem que o gozo seja obrigatório, remunerados pelo menos ao nível da baixa por doença.
- Licença parental: revisão dos direitos atualmente existentes a fim de prever i) o direito de utilização flexível (ou seja, a tempo parcial, de modo fragmentado), ii) quatro meses para os trabalhadores a gozar até pelo menos os 12 anos da criança, iii) caso seja prevista a possibilidade de transmissão entre progenitores, os Estados devem garantir que a licença seja superior a quatro meses, sendo apenas o excedente passível de transmissão para o outro progenitor, e iv) o pagamento de quatro meses, pelo menos ao nível da baixa por doença.
- Licença de cuidador: introdução de um direito individual a cinco dias por ano, remunerado pelo menos ao nível da baixa por doença, para apoio a familiar doente.
- Regimes de trabalho flexíveis: direito de os progenitores com filhos até, pelo menos, 12 anos e os cuidadores solicitarem flexibilidade de horário de trabalho, de calendário ou de local de trabalho durante um determinado período, sem obrigação para o empregador de conceder a alteração pedida.

A Comunicação inclui ainda propostas de medidas não legislativas para complementar os objetivos da legislação existente e proposta, nomeadamente ao nível da orientação e acompanhamento (identificação de obstáculos específicos a cada país com recomendações a serem fornecidas “através da coordenação das políticas económicas no âmbito do Semestre Europeu”) e também da recolha de dados a nível da UE (identificação de “desincentivos ao trabalho presentes nos regimes fiscais e de prestações”).

4. Elementos jurídicos da Proposta

A medida legislativa objeto do presente Relatório foi adotada ao abrigo do Artigo 153.º, n.º 2 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

No caso vertente, a proposta respeita o Princípio da Subsidiariedade, dado tratar-se de uma medida legislativa relativa à aplicação do princípio da igualdade entre homens e mulheres no que respeita às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho, com enfoque na conciliação entre a vida profissional e pessoal dos trabalhadores, domínio de competência partilhada entre a União Europeia e os Estados membros. De igual modo, a modernização de um quadro jurídico vigente no mercado único, que desincentive o dumping social e promova a participação das mulheres no mercado único de trabalho, apenas pode ser obtido através de legislação europeia, que proporcione normas mínimas comuns para as políticas de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar.

Assim, os objetivos da proposta em apreço não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados membros, uma vez que apenas legislação ao nível da UE pode garantir a consecução de progressos suficientes e da aplicação mínima em todos os Estados membros.

PARTE III – IMPLICAÇÕES DA PROPOSTA NA LEGISLAÇÃO LABORAL EM PORTUGAL

- Da Licença de Paternidade

A proposta de diretiva em apreço apresenta a possibilidade, não obrigatória, de os pais poderem gozar 10 dias úteis remunerados pelo menos ao nível da baixa por doença.

A legislação portuguesa prevê o gozo obrigatório pelo pai de 15 dias, dos quais 5 dias seguidos, imediatamente após o nascimento de filho e 10 dias seguidos ou não nos 30 dias seguintes ao nascimento de filho (licença parental exclusiva do pai prevista no artigo 43.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro). Acrescem a estes 10 dias úteis facultativos, seguidos ou não, desde que gozados depois do período de 10 dias obrigatórios e durante o período em que é atribuído o subsídio parental inicial da mãe.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

De acordo com a OCDE⁴, 40% dos pais portugueses utilizam a licença de paternidade e Portugal é o 5.º país da OCDE onde há mais semanas de licença paga para os homens (possibilidade de atingir as 21 semanas).

Em análise comparativa, a legislação portuguesa prevê uma licença obrigatória de 15 dias úteis aos quais podem ainda acrescer 10 dias úteis não obrigatórios, enquanto a proposta de diretiva europeia prevê a mera possibilidade do pai gozar 10 dias úteis remunerados.

- Da Licença Parental

A proposta de diretiva em apreço prevê o direito de utilização flexível (ou seja, a tempo parcial e de modo fragmentado) da licença parental, bem como garante quatro meses para os trabalhadores gozarem individualmente até pelo menos os 12 anos da criança⁵. Caso seja prevista a possibilidade de transmissão entre progenitores, os Estados devem garantir que a licença seja superior a quatro meses, sendo apenas o excedente passível de transmissão para o outro progenitor e os quatro meses de licença devem ser pagos, pelo menos ao nível da baixa por doença.

A legislação portuguesa consagra a licença parental exclusiva da mãe, a qual é obrigatória nas primeiras seis semanas a seguir ao parto (42 dias) - artigo 41.º do Código do Trabalho.

Após esse período, a licença parental inicial pode ser utilizada pela mãe ou pelo pai, conforme decisão de ambos, por um período até 120 ou 150 dias seguidos (4 meses ou 5 meses) - artigo 40.º do Código do Trabalho. A este período podem acrescer mais 30 dias seguidos, caso cada um dos pais gozar, em exclusivo, um período de 30 dias seguidos ou dois períodos de 15 dias seguidos, após o período obrigatório da mãe⁶. O que pode perfazer um total de 180 dias.

⁴ Estudo de março de 2016, <http://www.oecd.org/gender/parental-leave-where-are-the-fathers.pdf>

⁵ Na versão Portuguesa da Proposta de Diretiva existe um lapso no artigo 5.º, n.º 1, que refere “trabalhadoras”, quando queria dizer “trabalhadores”, o que se retira das versões em Língua Inglesa e Francesa.

⁶ Os 120 dias de licença e os 150 dias de licença partilhada (120+30) são remunerados a 100%, enquanto os 180 dias de licença partilhada são remunerados a 83% e no caso de 150 dias de licença a 80%.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

A experiência de Portugal de licença parental inicial em substituição às licenças maternidade e paternidade tem sido reconhecida pela OIT como um avanço e referência de grande importância para a igualdade de género e as políticas de conciliação entre trabalho e família.

A este período e até a criança completar 6 anos de idade, os pais, individualmente, podem ainda gozar a licença parental complementar (artigo 51.º do Código do Trabalho). Esta pode ser utilizada de uma das seguintes formas: por um período de três meses; trabalho a tempo parcial durante 12 meses, com um período normal de trabalho igual a metade do tempo completo; períodos intercalados de licença parental alargada e de trabalho a tempo parcial em que a duração total da ausência e da redução do tempo de trabalho seja igual aos períodos normais de trabalho de três meses; ausências interpoladas ao trabalho com duração igual aos períodos normais de trabalho de três meses, desde que previstas em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho. Sendo que estes períodos podem ser utilizados de modo consecutivo ou até três períodos interpolados, mas não são transmissíveis entre o pai e a mãe.

Em termos práticos a proposta de diretiva que prevê uma licença parental até aos 12 anos da criança de 4 meses (120 dias) para cada um dos pais, acaba por proporcionar menos dias aos pais, que a atual legislação portuguesa já prevê. De facto, a utilização da licença parental inicial acrescida da licença parental complementar, pode possibilitar até 270 dias no total.

No entanto, a proposta de diretiva diverge profundamente da legislação portuguesa ao eliminar a liberdade para os pais acordarem a melhor forma de usufruírem a licença parental inicial, consignando a cada um dos pais 120 dias não transferíveis e alargando o seu gozo até aos 12 anos da criança. *A contrario*, a legislação portuguesa prevê regime idêntico para a licença parental complementar, na qual são atribuídos 90 dias para gozo do pai ou da mãe - o que fica aquém do previsto na legislação europeia, mas restringe esse gozo até aos 6 anos de idade da criança.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

- Da Licença de Cuidador

A proposta de diretiva prevê a introdução de um direito individual a cinco dias por ano, remunerado pelo menos ao nível da baixa por doença, para apoio a familiar doente, ao cuidador. De acordo com a proposta, o Cuidador é um trabalhador que presta cuidados pessoais ou apoio em caso de doença grave ou de dependência de um familiar, que, para efeitos desta diretiva engloba filho, filha, mãe, pai, cônjuge do trabalhador, ou companheiro em união civil quando estas uniões estejam previstas pelo direito nacional.

A legislação portuguesa não prevê a figura do “cuidador”, no entanto, prevê que o trabalhador possa usufruir até 15 dias de falta, por ano, para assistência a membro do agregado familiar (artigo 252.º do Código do Trabalho).

De igual modo, na legislação portuguesa encontram-se previstas um conjunto de possibilidades, que com designações distintas concorrem para o mesmo objetivo da licença de cuidador, designadamente, a justificação de faltas e licenças para assistência a filhos e justificação de faltas para assistência a netos. A definição de “cuidador”, que consta do artigo 3.º, alínea c), é integralmente subsumível na figura existente no Código do Trabalho português de “falta para assistência a membro do agregado familiar”, sendo de acrescentar que a legislação portuguesa é mais favorável ao trabalhador. Importa ainda destacar que a legislação portuguesa contempla a figura do avô/avó, a qual é excluída da proposta de diretiva.

- Dos regimes de trabalho flexíveis

A proposta de diretiva em análise prevê a obrigatoriedade dos Estados membros consagrarem na lei nacional a possibilidade dos cuidadores poderem optar, pelo menos até aos 12 anos da criança, de regimes de trabalho flexíveis, o que engloba a possibilidade dos trabalhadores adaptarem os seus ritmos de trabalho, nomeadamente, pela utilização de regimes de teletrabalho, horários de trabalho flexíveis ou redução das horas de trabalho.

Todos estes casos encontram-se já previstos e regulados no Código do Trabalho, sendo possível a trabalhador com filho até 12 anos usufruir do direito de trabalhar a

Comissão de Trabalho e Segurança Social

tempo parcial (artigo 55.º) ou a usufruir de horário flexível (artigo 56.º). Relativamente ao teletrabalho, o Código do Trabalho prevê que o trabalhador com filho até 3 anos possa exercer a sua atividade em regime de teletrabalho, desde que seja possível e que a entidade patronal disponha de recursos e meios para o efeito (artigo 166.º).

Relativamente a este aspeto da proposta de diretiva, apenas a idade da criança para efeitos de poder ter direito ao teletrabalho é distinta, ainda que na legislação europeia seja dada uma maior liberdade ao empregador para recusar, embora justificadamente, o pedido, enquanto que, em Portugal, a jurisprudência tem adotado uma posição mais favorável ao trabalhador.

- Análise conclusiva

As opções legislativas apresentadas estão, de uma forma geral, consagradas na legislação portuguesa, que consideramos, de acordo com o exposto supra, mais favorável ao trabalhador em relação à proposta de diretiva aqui em apreciação.

Assim, como a proposta de diretiva visa estabelecer “standards” mínimos, a legislação portuguesa não deverá sofrer grandes alterações com a eventual aprovação da proposta.

No entanto, dois aspetos merecem alguma reflexão: por um lado, a construção europeia da figura jurídica da licença parental. De facto, apesar de parecer ser uma licença aparentemente mais favorável, a análise do quadro jurídico português salvaguarda idênticas garantias. Entendemos, por isso, que o quadro legislativo português permite maior liberdade aos pais na partilha da licença parental inicial do que a legislação europeia. Por outro lado, a inserção da figura do “cuidador”, estranha à legislação portuguesa, merece reflexão sobre a necessidade de introdução de um novo conceito no ordenamento jurídico, que, tal como previsto na iniciativa legislativa europeia, não enquadra a figura dos avós, e que nas sociedades atuais tem ganho especial relevância.

Em Portugal esta matéria merece um debate global, que se cruza necessariamente com a evolução demográfica e com a igualdade entre mulheres e homens, mas também com as implicações no mercado de trabalho.

Comissão de Trabalho e Segurança Social

Por isso, considera-se que a adoção de uma Diretiva em que se visa reforçar as desigualdades de género com enfoque na conciliação entre a vida profissional e pessoal dos pais tem um efeito positivo a nível europeu, ainda que algumas das soluções propostas nos pareçam mais restritivas do que o que a legislação portuguesa já prevê.

A Relatora considera também que a Assembleia da República deve acompanhar o processo legislativo europeu através de informações regulares do competente Ministério, dada a importância da matéria em causa.

PARTE IV - CONCLUSÕES

Face aos considerandos que antecedem, a Comissão de Trabalho e Segurança Social conclui o seguinte:

1. Através da Proposta de Diretiva objeto do presente Relatório relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores visam o Parlamento Europeu e o Conselho promover a revogação da Diretiva 2010/18/UE do Conselho.
2. A Proposta de Diretiva apresentada, mantendo a filosofia e princípios basilares constantes da Diretiva acima identificada, introduz melhorias significativas no sentido de adaptar e modernizar o quadro jurídico da UE.
3. A Comissão de Trabalho e Segurança Social concorda com a adoção de uma medida legislativa, de carácter vinculativo, que assegure uma melhor e maior protecção do princípio da igualdade entre homens e mulheres no que respeita às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho, adaptando e modernizando o quadro jurídico existente na UE, permitindo aos progenitores e às pessoas com responsabilidade de prestação de cuidados conciliar melhor as suas obrigações laborais e familiares.
4. A Comissão de Trabalho e Segurança Social considera que alguns aspetos da proposta, mencionados na parte III do presente Relatório devem ser objeto de reflexão por parte do Governo aquando das negociações, designadamente, a

Comissão de Trabalho e Segurança Social

inflexibilidade da partilha da licença parental proposta pela Comissão Europeia, recordando que em diferentes fases da carreira profissional pode fazer sentido que a partilha não seja equitativa entre ambos os pais.

5. A Comissão de Trabalho e Segurança Social considera que o escrutínio da presente iniciativa deve manter-se até à conclusão do respetivo processo legislativo, designadamente, através de solicitação ao Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de informação regular, por escrito, sobre a evolução das negociações.
6. A presente iniciativa foi apresentada ao abrigo do artigo 153.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que incide sobre matéria de competência partilhada e o objetivo a alcançar não pode ser atingido a nível nacional.
7. Nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, o presente relatório, após aprovado, deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 20 de junho de 2017.

A Deputada Relatora



Clara Marques Mendes

O Presidente da Comissão



Feliciano Barreiras Duarte