



## Sobre a precariedade

Filipe Lamelas e Pedro Rita

## **Sumário**

No início da década de 1970, os pressupostos económicos que sustentavam o modelo típico da relação laboral sofreram profundas alterações e o recurso às formas de trabalho atípicas tem-se generalizado desde o último quartel do séc. XX. Essa generalização deveria ter contribuído para que a regulamentação destas formas de trabalho tivesse como propósito subtraí-las ao arbítrio mercantil, de forma a fornecer tutela jurídica aos trabalhadores.

O direito à segurança no emprego é um princípio estruturante e a sua consagração constitucional comporta o reconhecimento de que o direito ao trabalho tem uma dimensão humana, de realização pessoal e como tal subtrai da arbitrária disponibilidade do empregador não só a livre cessação do vínculo laboral, mas também de toda e qualquer modificação substancial do conteúdo da relação de trabalho.

A Agenda do Trabalho Digno não devia ignorar que a estratégia de combate à precariedade – que tem diferentes expressões – beneficia de um enquadramento no objetivo constitucional da promoção da segurança no emprego, que, não se esgotando no mero combate à precariedade do vínculo laboral, se estende a outras vertentes da relação de trabalho, reforçando com essa associação o sentido mais lato do conceito de precariedade.

De resto, está por fazer uma reflexão profunda sobre a limitação da contratação a termo, da subsidiariedade do trabalho temporário perante aquele (bem a sua limitação a áreas funcionais que não constituam o objeto social da empresa), sobre a essencialidade da dependência económica como um aspeto fulcral na delimitação da figura do contrato de trabalho. Sem essas reflexões, ausentes da Agenda do Trabalho Digno, não se garante a efetivação do princípio da segurança no emprego.

## 1. Desenvolvimento histórico

### 1.1. A relação de trabalho “clássica”

A relação de trabalho de carácter estável, duradouro e previsível, tradicionalmente denominada como típica, generaliza-se no contexto do pós II Guerra.<sup>1</sup> A regulação orientada da retribuição (*downward adjustments*), que numa perspetiva taylorista foi encarada como um modo de fomentar a competitividade, tende a diminuir.<sup>2</sup> Inicia-se a transição para uma relação salarial de tipo fordista baseada na “procura de uma permanente integração dos assalariados na economia capitalista”,<sup>3</sup> assente no denominado círculo virtuoso de crescimento e no consumo de massas permitido pelo crescimento do salário nominal de forma equivalente ao aumento da produtividade.<sup>4</sup> A relação típica de trabalho assumiu-se, assim, como corolário dessa economia de base industrial.

Do ponto de vista empresarial, a unidade de produção, em regra, reunia em si todas as fases do processo produtivo, delimitando o próprio objeto da atividade prestada pelos trabalhadores e a sua hierarquização. Ao mesmo tempo proporcionava, através do sistema de categorias e respetivas carreiras, a estabilidade necessária para a atividade das organizações representativas dos trabalhadores. Ao verificarem a consolidação deste modelo, essas organizações concentraram as suas reivindicações na matéria retributiva e procuraram

---

<sup>1</sup> Xavier (1997) caracteriza a relação de trabalho, por si e pelo seu próprio regime, como “duradoura. Satisfaz interesses dos contraentes que se destinam a perdurar no tempo (permanente mão de obra na empresa e, no que se refere ao trabalhador, necessidade de assegurar para si próprio e para os familiares o salário, que constitui a sua base essencial de sustento)” – ver Xavier, B. G. (1997). A mobilidade funcional e a nova redacção do art. 22.º da LCT. *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, 1-3, 53. Leite (1990) refere os “empregos estáveis, a tempo completo, com certas garantias de carreira profissional, tendo a empresa como seu lugar exclusivo ou privilegiado” – ver Leite, J. (1990). Direito do trabalho na crise. In *Temas de direito do trabalho: direito do trabalho na crise, poder empresarial, greves atípicas*, Coimbra Editora, 23. Ramalho (1999) define a relação de trabalho típica como a “relação de trabalho empresarial e industrial, duradoura, com uma integração plena do trabalhador na empresa e à qual está associada um certo nível de tutela” – ver Ramalho, M. R. (1999). Insegurança ou diminuição do emprego? A rigidez do sistema jurídico português em matéria de cessação do contrato de trabalho e de trabalho atípico. In *X Jornadas Luso-Hispano-Brasileiras de Direito do Trabalho*, Almedina, 94.

<sup>2</sup> Sobre as diversas perspetivas relativas à organização do trabalho, ver Grint, K. (1998). *Sociologia do trabalho*. Instituto Piaget.

<sup>3</sup> Santos, B. S., Reis, J., & Marques, M. L. (1990). O Estado e as transformações recentes da relação salarial. In *Temas de direito do trabalho: direito do trabalho na crise, poder empresarial, greves atípicas*. Coimbra Editora, 142.

<sup>4</sup> Boyer, R. (1988). *The search for labour market flexibility – the european economies in transition*. Clarendon Press.

assegurar o aumento contínuo dos salários, visando a manutenção ou o crescimento do poder de compra, fundamental para perpetuar o referido círculo virtuoso.

Não obstante a manutenção do modelo de organização do trabalho estruturado em função da grande unidade industrial, de organização piramidal e estratificada, assente na produção em série e em cadeia, na divisão parcelar e mecânica das tarefas, verificou-se, a partir desse período, uma “modernização do aparelho produtivo” e das “exigências daí decorrentes”.<sup>5</sup>

Paralelamente, a popularidade das políticas keynesianas impeliu os governos dos países ocidentais para a regulamentação das relações laborais e para a criação de normas de segurança social inovadoras. Neste contexto, mormente nos finais da década de 1960, estabeleceu-se o pleno emprego como objetivo prioritário e como motor de reformas económicas, consagrando as diversas legislações nacionais “garantias jurídicas a favor do trabalhador e das suas organizações, em particular garantias contra o despedimento que não tenha na sua génese uma grave falta disciplinar do trabalhador”.<sup>6</sup>

O direito do trabalho fez prevalecer a sua feição protecionista ao assumir a “desigualdade jurídica entre os sujeitos privados num vínculo de direito privado” e em consequência disso estabeleceu um “princípio abrangente de compensação de dependência do trabalhador”,<sup>7</sup> evidenciando, desta forma, a sua componente publicista e carácter coletivo.<sup>8</sup>

Na generalidade dos países ocidentais, na década de 1960, a prestação de trabalho desenvolvida no seio de uma unidade produtiva específica, para um único empregador, estável e segura (devido, nomeadamente, ao controlo administrativo ou judicial dos despedimentos), dentro de um horário determinado, assente em funções específicas e parcelares com conteúdo precisamente definido, encontrava-se generalizada. Também a proteção sindical, o reconhecimento generalizado da negociação coletiva e o direito de intervenção dos

---

<sup>5</sup> Redinha, M. R. (1995). *A relação laboral fragmentada: estudo sobre o trabalho temporário*. Coimbra Editora, 34.

<sup>6</sup> Pinto, M. F. (1987). Garantia de emprego e crise económica: contributo ensaístico para um novo conceito. *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, 2(4), 436.

<sup>7</sup> Ramalho, M. R. (2000). *Da autonomia dogmática do direito do trabalho*. Almedina, 414. A autora refere também que o princípio da proteção do trabalhador, além de “evidenciar a singularidade do ponto de partida do direito do trabalho”, tem repercussões “não só no vínculo de trabalho como nas situações laborais colectivas” (*ibidem*, 416-417).

<sup>8</sup> Leite (*ibidem*).

trabalhadores na vida da empresa, bem como o direito à reforma e a prestações sociais e familiares, assumiam-se como características marcantes deste período.<sup>9</sup>

## **1.2. A desfragmentação do modelo clássico**

As crises energéticas dos anos 70 do século XX, a crescente terciarização da economia e a integração de inovações tecnológicas na atividade produtiva contribuíram para a deterioração do paradigma fordista de funcionamento e regulação do mercado de trabalho, desencadeando uma crise económica que alterou de forma profunda o padrão de inserção ocupacional.

Efetivamente, no início da década de 1970, os pressupostos económicos que sustentavam o modelo típico da relação laboral sofreram profundas alterações. Desde logo, cessou a tendência de crescimento económico, deu-se o primeiro choque petrolífero em 1973 e assistiu-se, paralelamente, ao eclodir de uma crise monetária e à intensificação da concorrência internacional. Por sua vez, o aumento da taxa de inflação revelou-se fatal para o círculo virtuoso uma vez que, com a diminuição do poder de compra, o consumo retraiu-se, agravando a já precária situação de algumas empresas.

O aumento do desemprego surge como uma consequência dessa crise: as empresas tentam reduzir os custos de produção, nomeadamente, os custos da mão-de-obra. O modelo de produção assente numa estrutura organizativa piramidal, de raízes tayloristas, começa a perder peso. Os centros de decisão são desviados da organização clássica ao mesmo tempo que se procedeu ao seu esvaziamento no que diz respeito às tarefas complementares, acessórias ou adjacentes: inicia-se uma tendência de exteriorização visando a redução de encargos fixos e de especialização das empresas. Concomitantemente, surge um “novo modelo de flexibilização”, importado das Escolas de Gestão para o Direito do Trabalho.

Por oposição ao garantismo, estabilidade e segurança das relações laborais, verificou-se um aumento significativo do trabalho atípico, do trabalho precário e de novas formas de gestão de recursos humanos, nomeadamente a mobilidade, tanto na dimensão funcional como geográfica: anuncia-se o advento de uma nova era no mercado de trabalho, consequência da

---

<sup>9</sup> Santos (1992) caracteriza este período enfatizando a estabilidade de algumas componentes e destaca o “rápido crescimento do volume de emprego; especialização acompanhada de desqualificação e obsolescência progressiva das qualificações em segmentos fundamentais da população activa; crescimento do salário real mas sem alteração profunda da repartição do rendimento; intervenção de parceiros sociais representativos e intervenientes em processos de negociação de condições de trabalho de âmbito nacional; regulamentação extensiva das condições de trabalho; intervenção forte do Estado, em particular na Europa e seguindo a tradição keynesiana, no funcionamento do mercado de trabalho; generalização de sistemas públicos de garantia de rendimentos mínimos e de protecção no desemprego” – ver Santos, A. R. (1992). Competitividade, flexibilidade e qualificação: vias para a coesão económica e social na Europa comunitária. *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, 7(4).

desagregação do processo produtivo, singrando a ideia que “o garantismo não garante nada que a economia não produza”.<sup>10</sup>

### **1.3. Dinâmicas de dualização do trabalho**

As correntes neoliberais emergentes na década de 1980 disseminaram as suas tendências ideológicas no campo juslaboral. O Direito do Trabalho viu-se, nesse contexto, a braços com uma crise e com uma súbita necessidade de adaptação à nova realidade económica. A própria forma de prestar trabalho sofreu alterações. A sucessão das mudanças referidas, a par da necessidade de adaptação das empresas à introdução das novas tecnologias e processos de fabrico veio permitir – ou justificar – uma maior flexibilidade da legislação laboral.

De uma perspetiva interna à própria relação de trabalho, entre outras tendências, destaca-se a introdução de normas que permitem maior mobilidade funcional associada à dinâmica contratual – por oposição a uma visão estática do contrato de trabalho – e que possibilitou uma implementação relativamente pacífica de novos procedimentos, técnicas ou equipamentos através do desempenho alternativo – ou, por vezes, cumulativo – de diversas funções pelos trabalhadores que laboram em determinada organização produtiva.

A par desta tendência de “revitalização” da relação típica de trabalho, procurando adaptá-la às novas realidades, flexibilizando-a, surgem – ou pelo menos, são reabilitadas, reconhecidas ou têm tratamento normativo –, do ponto de vista externo, novas formas de prestar trabalho que, além de constituírem um recuo da tendência protetora característica da era fordista, subverteram o modelo clássico da relação laboral.

No mesmo sentido, assistiu-se a uma inflexão do Direito do Trabalho de forma a prosseguir estratégias de política económica e de emprego. Passa a predominar, então, uma visão macroscópica do Direito do Trabalho: reconhecem-se as implicações que a regulamentação nesta área tem ao nível do emprego e instrumentaliza-se a normatividade laboral, operando-se lentamente a sua reconversão em direito do emprego.

Salvaguardadas as dissemelhanças entre os diversos modelos atípicos, a verdade é que o surgimento (ou reinvenção) das “novas” formas de prestar serviço, sob a autoridade e direção de outrem, centra-se em pilares comuns como a existência de mais do que dois sujeitos determinantes para a constituição da relação de trabalho (a *policefalia dos sujeitos*), a variabilidade da duração da execução do trabalho, a determinação e delimitação temporal da prestação em oposição a uma tendente perpetuidade do vínculo, ou o recrudescimento de formas de trabalho pretensamente autónomas como meio de contornar a subordinação jurídica.

---

<sup>10</sup> Pinto, M. F. (*ibidem*, p. 437).

Em bom rigor, a atipicidade da relação laboral refere-se a uma realidade heterogénea que abrange todos os tipos de trabalho que não se reportem à prestação normal ou clássica, nomeadamente, a contratação a termo, a tempo parcial, o teletrabalho e o trabalho temporário. O recurso generalizado a este tipo de contratação levou, por sua vez, os Estados a intervir no sentido de evitar práticas fraudulentas que pudessem ocorrer sob o signo da desregulação. Ora, “os principais pontos de incidência de tais intervenções legislativas referem-se às condições determinantes do trabalho, quase sempre jurídica e especialmente fixadas, nomeadamente, à facilitação da celebração de contratos de trabalho até agora atípicos, à extensão e repartição do tempo de trabalho, à questão da estrutura salarial e à extinção do vínculo laboral por iniciativa da entidade patronal”.<sup>11</sup>

Surge, assim, um mercado de trabalho dualista, não só por força da exteriorização do processo produtivo, mas, acima de tudo, porque o próprio Direito do Trabalho o reconheceu e legitimou. Numa primeira linha, um núcleo central interno de trabalhadores, com uma relação de trabalho estável e duradoura, de cariz clássico. Na sua periferia um conjunto de trabalhadores de “segunda linha”, munidos de vínculos atípicos e/ou precários.

Nas primeiras décadas do séc. XXI, a situação, traços gerais, manteve-se. A flexibilidade das normas laborais não resolveu os problemas económicos e tão pouco revitalizou os mercados mundiais. De resto, nada faria prever que tal acontecesse até porque, na sua generalidade, as reformas legislativas operaram num cenário de crise, de imediatismo e de resolução rápida.

Sobre este modelo perfilam-se as mais díspares opiniões. Alguns autores consideram não se ter feito o suficiente, ou seja, não se aprofundou devidamente as virtudes da flexibilidade.<sup>12</sup> Diferentemente, há quem considere que os resultados da flexibilização se revelaram perniciosos. Que ao invés de ter promovido o aumento do emprego e a inserção ocupacional de diversas franjas da população, fomentou-se a precariedade e as formas de trabalho atípicas, olvidando-se que as relações laborais têm uma “natureza concomitantemente social, económica, política e cultural”<sup>13</sup> e que a subordinação da dimensão social do trabalho e respetivo conteúdo normativo à flutuante realidade económica teve consequências nefastas a diversos níveis.

---

<sup>11</sup>Birk, R. (1987). Competitividade das empresas e flexibilização do direito do trabalho. *Revista de Direito e de Estudos Sociais RDES*, 4, 289.

<sup>12</sup> Essa foi, aliás, a posição comum das confederações patronais a propósito da revisão do Código do Trabalho de 2003 – ver artigo, publicado em 2007, intitulado Posição comum das Confederações Patronais sobre o quadro de revisão do Código do Trabalho e respectiva regulamentação, *Questões Laborais*, 29, 61.

<sup>13</sup> Ver CGTP-IN (2007). Relatório do Progresso da Comissão do Livro Branco das Relações Laborais. *Questões Laborais*, 29, 44.

Se é verdade que o emprego continua a ter uma dimensão essencial nas sociedades atuais sem que, apesar disso, se encontre garantido – o que reflete um fenómeno “eminentemente paradoxal” –, o recurso às formas de trabalho atípicas encontra-se generalizado desde o último quartel do séc. XX. A sua regulamentação deveria ter tido como propósito subtraí-las ao arbítrio mercantil para, através da sua consagração normativa, fornecer tutela jurídica aos trabalhadores. Contudo, o tratamento normativo dado a estas matérias acabou, muitas vezes, por contribuir somente para a transformação da relação típica numa área jurídica de privilégio, ao mesmo tempo que se foram criando guetos laborais, alicerçados na parca proteção jurídica do prestador de trabalho.

## 2. Precariedade e o Direito Constitucional do Trabalho

O Direito Constitucional do Trabalho integra o acervo de normas e princípios estruturantes do trabalho dependente e assume o primado na hierarquia das fontes laborais. A Constituição da República Portuguesa (CRP), herdeira do Estado Social, na tradição de Weimar, dedica um conjunto de normas na parte relativa aos Direitos fundamentais aos direitos sociais. O próprio contexto político e social que esteve na origem da sua elaboração revelou-se fundamental para a consagração dos direitos dos trabalhadores – quer a nível individual, quer na sua dimensão coletiva – que se assumem como um elemento constitutivo da própria ordem constitucional.

Esta realidade, por si só, tem como consequência o exposto reconhecimento que o Estado reservou o “direito – e o dever – de intervir nas relações entre os indivíduos, ainda que eventualmente com sacrifício para a liberdade negocial e a propriedade privada, dogmas do pensamento liberal”<sup>14</sup> e enquadra os direitos dos trabalhadores na categoria de direitos fundamentais, superando a lógica clássica destes direitos enquanto exclusiva pertença do homem e do cidadão.

---

<sup>14</sup> Abrantes, J. J. (1992). O direito do trabalho e a Constituição. *Estudos de Direito do Trabalho*. AAFDL, 60. Mas mais do que isso, como ensina Ramalho (2005), “do ponto de vista axiológico, é evidente que o legislador aproveitou a oportunidade histórica da elaboração de uma nova Lei Fundamental para relançar as bases do novo sistema laboral e para reforçar a tutela dos interesses laborais que julgou prioritários. Para o conseguir, conferiu dignidade constitucional aos principais direitos dos trabalhadores e, deste modo, assegurou-lhes uma relativa intangibilidade, dadas as limitações acrescidas à sua restrição que decorrem da sua qualificação como direitos fundamentais e, em alguns casos, como direitos, liberdades e garantias. (...) Do ponto de vista técnico, o relevo dado pela Constituição às matérias laborais é também determinante por dois motivos: em primeiro lugar, porque, pela posição cimeira que ocupam no sistema jurídico, as normas constitucionais condicionam a produção normativa infra-constitucional; em segundo lugar, porque a dignificação constitucional dos direitos laborais tem vindo a permitir, em alguns casos, a sua invocação directa pelos particulares” – Ramalho, M. R. (2005). *Direito do trabalho parte I – dogmática geral*. Almedina, 146-147.



A opção inculcada na nossa Lei Fundamental transcende o mero carácter figurativo de um simples elenco de direitos, de pendor documental ou histórico. Diferentemente, enquanto primordial fonte do direito laboral, revela-se indispensável para uma apurada exegese e aplicação das normas<sup>15</sup> e, a nível legislativo, assume-se como matriz essencial da produção normativa condicionando toda a lavra legislativa infraconstitucional.

O sistema dos direitos fundamentais consagrado na nossa ordem constitucional assenta num princípio de unidade baseado no arquétipo da promoção da dignidade humana, valor essencial do ordenamento jurídico nacional. Mas a sua efetivação nem sempre se revela pacífica, antes demonstrando um conflito permanente e intrínseco, na medida em que a realização dos direitos de cada indivíduo ou de um conjunto de sujeitos acarreta, na maioria das vezes, uma constrição dos direitos de outras categorias de sujeitos ou de valores comunitários também reputados de essenciais. No domínio laboral essa tensão tem uma vitalidade própria e o conflito face a outras posições subjetivas é permanente, nomeadamente no que diz respeito a realidades inerentes à atividade económica, designadamente a iniciativa e a gestão.

Além disso, os direitos fundamentais de incidência laboral revelam uma dimensão objetiva própria, sendo algo mais que meros direitos subjetivos<sup>16</sup> de defesa face aos poderes estaduais, até porque, na sua génese, esteve subjacente a ideia de defesa dos indivíduos que se encontravam numa posição de vulnerabilidade.<sup>17</sup> Nesse sentido, a Constituição da República Portuguesa reconhece a eficácia civil ou horizontal dos direitos fundamentais, permitindo que estes sejam invocados em relações de natureza privada e entre sujeitos privados.<sup>18</sup>

Não tão pacífica é a questão de saber em que medida se concretiza essa eficácia, distinguindo-se duas orientações distintas na doutrina nacional: por um lado, alguns autores consideram que a eficácia dos direitos fundamentais no âmbito das relações privadas deve ser entendida como similar à que se verifica perante entidades públicas.<sup>19</sup> Diferentemente, outros

---

<sup>15</sup> Nesse sentido, Cordeiro (1997) acentua a necessidade de uma interpretação das normas laborais conforme à Constituição – Cordeiro, M. (1997). *Manual de direito de trabalho*. Almedina, 154.

<sup>16</sup> Sobre o conceito e modalidades de direitos subjetivos, Cordeiro (1999) entende-os enquanto “permissão normativa específica de aproveitamento de um bem” – Cordeiro, M. (1999). *Tratado de direito civil português I – parte geral, tomo I*. Almedina, 105-132.

<sup>17</sup> Andrade, J. C. V. A. (2001). *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*. Almedina, 51, 255.

<sup>18</sup> Assim, nos termos do n.º 1 do art. 18.º da CRP, “Os preceitos constitucionais respeitantes aos direitos, liberdades e garantias são directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas”.

<sup>19</sup> Canotilho & Moreira. (1993) defendem esta posição, justificando que o art. 18.º da CRP, ao estabelecer a imediata vinculação dos sujeitos públicos e privados, não procede a qualquer distinção – Canotilho, G., & Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Almedina, 147.

autores, entendem que essa eficácia direta existe somente nas situações em que se verifique a existência de relações de poder, nas quais uma das partes disponha de uma especial autoridade e se justifique a proteção da liberdade dos homens comuns.<sup>20</sup> Contudo, independentemente da posição assumida, a vinculação direta das entidades privadas nas relações de poder-sujeição como é o caso da relação individual de trabalho é uma realidade inquestionável.<sup>21</sup>

No que se refere ao conjunto de figuras que respeitam a contratos de duração limitada – precários, por natureza – o direito à segurança no emprego é um princípio estruturante: o art. 53.º da Constituição estabelece que aos trabalhadores é garantida “a segurança no emprego, sendo proibidos os despedimentos sem justa causa ou por motivos políticos ou ideológicos”.

A sua consagração constitucional comporta o reconhecimento de que o direito ao trabalho tem uma dimensão humana, de realização pessoal e como tal subtrai da arbitrária disponibilidade<sup>22</sup> do empregador a livre cessação do vínculo laboral. Mas o alcance deste princípio estruturante não se esgota nessa proibição e manifesta-se, nomeadamente, na “necessidade de proteção do trabalhador contra mudanças arbitrárias do posto ou do local de trabalho e, duma forma geral, contra toda e qualquer modificação substancial do conteúdo da relação de trabalho, determinadas unilateralmente pelo empregador”, assumindo, ainda, uma “expressão primordial no instituto da suspensão do contrato de trabalho, edificado em desvio aos princípios civilistas característicos dos contratos bilaterais, com vista a assegurar precisamente a estabilidade da relação de trabalho”.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Posição de Andrade (*ibidem*, p. 254). Contudo, defende que “os preceitos constitucionais relativos a esta matéria não se apliquem nas relações interprivadas ou que os particulares possam impunemente violar os direitos fundamentais dos outros indivíduos” uma vez que a própria “eficácia vertical das normas vai projectar-se nas relações entre particulares” ficando, por essa via, vedados “todos os actos de pura e simples violação do conteúdo essencial de direitos fundamentais”.

<sup>21</sup> Abrantes (*ibidem*, p.82) acrescenta que é “o reconhecimento dessa inferioridade substancial da situação dos trabalhadores que se encontra na base da relevância dada pela Lei Fundamental aos seus direitos”. No mesmo sentido, veja-se o Acórdão do TC n.º 659/97: “as relações de trabalho subordinado envolvem tipicamente relações de poder, nas quais o empregador assume uma posição de supremacia e o trabalhador carece de especial protecção”.

<sup>22</sup> Ou conforme é referido no Acórdão n.º 107/88 do Tribunal Constitucional: “A garantia de segurança do emprego (...) postula, desde logo, a garantia da estabilidade da posição do trabalhador na relação de trabalho e de emprego e a sua não funcionalização aos interesses da entidade patronal”. Em sentido próximo, Canotilho & Moreira (*ibidem*, p. 287) referem que o direito à segurança no emprego revela uma “alteração qualitativa do estatuto do titular da empresa” que, assim, “não goza de liberdade de disposição sobre as relações de trabalho”.

<sup>23</sup> Abrantes (*ibidem*, pp. 70-71).

No seu âmbito de proteção a garantia constitucional abrange, ainda, “todas as situações que se traduzam em precariedade da relação de trabalho”,<sup>24</sup> o que significa que a relação de trabalho temporalmente indeterminada é a regra e a contratação precária a exceção. Mais do que isso, obriga a que esta modalidade contratual careça de uma razão de ser objetiva, exigindo, paralelamente, um sistema de normas teleologicamente orientado para a sua limitação.<sup>25</sup>

É comumente referido que a excecionalidade da contratação a termo “constitui um desiderato da garantia constitucional da segurança no emprego”<sup>26</sup> e que, por isso, a faculdade do empregador organizar o fator de produção “trabalho” em determinados moldes encontra-se limitado a situações apodíticas, justificadas por necessidades específicas e motivos concretos, orientados para a unidade e coerência dos valores constitucionais em apreço.

#### **4. A Agenda do Trabalho Digno e a precariedade**

##### **4.1 Objetivos e propostas**

A “Agenda do Trabalho Digno e Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho”, tornada pública em agosto de 2021, surgiu à data como o documento estratégico fundamental na área do trabalho e do emprego do então Governo do Partido Socialista, tendo, de resto, servido como referente fundamental para a elaboração do Programa Eleitoral deste partido para as eleições legislativas de 2022 e do Programa de Governo entretanto aprovado.

Ao ter sido objeto de alterações e revisões ao longo dos meses, a Agenda do Trabalho Digno está presentemente em discussão na Assembleia da República numa versão diferente da originalmente apresentada em agosto de 2021. O essencial das suas ideias e formulações, mantém-se, sendo, contudo possível identificar um conjunto de recuos no que respeita à proteção jurídica dos trabalhadores.

---

<sup>24</sup> Canotilho & Moreira (*ibidem*, p. 289).

<sup>25</sup> Miranda & Medeiros (2005) evidenciam “que uma situação de contratação diária que se prolongue no tempo, por vários anos, além de não constituir uma forma de organização do trabalho em termos socialmente dignificantes, contende com o princípio da segurança no emprego, com o qual se pretende assegurar ao trabalhador estabilidade no emprego. Na verdade, uma contratação diária irrestrita e de duração global indefinida é (...) a negação de qualquer segurança no emprego, uma vez que terminado o período laboral nenhuma garantia existe de que o contrato continue a poder executar-se” – Miranda, J., & Medeiros, R. (2005). *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I*. Coimbra Editora, 512.

<sup>26</sup> Acórdão n.º 581/95 do TC, Diário da República, de 22/01/1996. Acrescentando-se que “a garantia constitucional da segurança no emprego pressupõe e implica a garantia da estabilidade na relação laboral, do que resulta ser o contrato de trabalho sem prazo (...) o tipo de contrato que melhor assegura aqueles interesses dos trabalhadores e os fins sociais que a actividade laboral visa realizar”.

Apoiando-se numa avaliação dos contextos económico e laboral atuais e partindo de um balanço negativo da vigência da legislação de tendência mais liberalizante das últimas décadas, a Agenda do Trabalho Digno define um conjunto de áreas prioritárias de intervenção no contexto das relações de trabalho e da proteção social, surgindo a precariedade, neste âmbito, como um aspeto central e decisivo da reforma legislativa que se anuncia.

Na última versão apresentada aos parceiros sociais em maio de 2022 – como, de resto, já acontecia na versão original –, o combate à precariedade é apontado como um dos objetivos principais do programa da Agenda do Trabalho Digno, o que, aliás, se traduz no elenco das medidas propostas sobre esta matéria, cujos principais eixos são:

- a) Combater o recurso abusivo ao trabalho temporário e reforçar a regulação e transparência das empresas de trabalho temporário e outros operadores do setor;
- b) Reforçar o combate ao falso trabalho independente e desincentivar o recurso excessivo a esta modalidade;
- c) Desincentivar de modo transversal o recurso injustificado ao trabalho não permanente;
- d) Prevenir riscos e abusos relativos ao período experimental aplicável às pessoas à procura do primeiro emprego, com limites e condicionantes à figura e com reforço dos direitos dos trabalhadores;
- e) Reforçar o combate ao trabalho não declarado.

Ao reconhecer que a precariedade no trabalho se manifesta no contexto laboral presente sob variadas formas e modalidades, a Agenda propõe uma revisão do regime legal orientada para o reforço da segurança no emprego e da estabilidade no trabalho, considerando uma diversidade considerável de situações laborais, desde o trabalho temporário ao período experimental, passando pela contratação a termo ou as formas de (falso) trabalho independente.

Do mesmo modo, quer as propostas relacionadas com as novas formas de trabalho associadas à economia digital – que visam o aumento da proteção destes trabalhadores e dos deveres de gestão e informação das empresas destes setores –, quer as propostas sobre trabalhadores-estudantes e estágios profissionais – tendentes a assegurar condições de trabalho mais dignas, nomeadamente a nível remuneratório, para os jovens trabalhadores –, têm como objetivo reduzir a precariedade em campos específicos da realidade laboral contemporânea.

É de referir, aliás, que, nestas matérias, a Agenda do Trabalho Digno vai ao encontro de situações em que se tem verificado uma generalização de modelos precários de trabalho, por ausência ou deficiência de regulamentação legal, ou pela tendencial fragilidade da posição destes trabalhadores no contexto da relação laboral específica em que se encontram.

Por outro lado, as medidas de dinamização da contratação coletiva, não se referindo diretamente à precariedade, visam o restabelecimento de um equilíbrio nas relações coletivas de trabalho e a possibilidade da contratação coletiva servir como referente para o que devem ser tidas como condições de trabalho dignas e adequadas em cada setor e atividade. Neste sentido, considerando sobretudo os seus efeitos secundários, também as propostas sobre contratação coletiva se podem enquadrar no objetivo geral de combate à precariedade.

Seguindo esta abordagem compreensiva, deve, por fim, mencionar-se do elenco de propostas da Agenda do Trabalho Digno – e a propósito do combate à precariedade – o reforço dos poderes da administração pública na fiscalização das relações laborais, nomeadamente da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), a quem são conferidas maiores competências para o controlo da legalidade laboral.

Sendo certo que as propostas da Agenda do Trabalho Digno não reproduzem normas e não estão suficientemente concretizadas na sua formulação para se poder apreender totalmente o respetivo alcance, é ainda assim possível, com base no texto final da última versão da Agenda, retirar um conjunto de ilações e juízos sobre o seu teor propositivo.

## **4.2 Apreciação crítica**

A Agenda do Trabalho Digno, de um modo geral, identifica acertadamente um conjunto de áreas do trabalho em que a precariedade se tem instalado e proliferado, que justificam uma revisão do texto legal. Porém, é de registar, nesse quadro de análise abrangente e complexo, a omissão de referências e propostas estruturadas sobre aspetos decisivos no tema da precariedade, como acontece com as questões remuneratórias e os despedimentos.

Neste ponto, não pode deixar de se sublinhar a ausência de propostas sobre matérias retributivas e questões conexas, que será, simultaneamente, a omissão mais relevante e a mais inesperada. Não obstante na apresentação e enquadramento das propostas da Agenda do Trabalho Digno se referir o percurso e aumento recente do salário mínimo nacional como resultado da aposta do Governo em combater a precariedade e estimular a economia através de políticas de trabalho digno, o programa e linha de ação desenhados na Agenda, todavia, não se orientam para a revisão do regime do contrato de trabalho em matérias retributivas.

Considerando que a precariedade também se constitui através de remunerações baixas e da ausência de contrapartidas retributivas adequadas, a ausência destas matérias na Agenda do Trabalho Digno, no quadro económico e salarial específico do contexto português, não deixa de ser surpreendente e de se projetar negativamente sobre os objetivos por ela prosseguidos.

O Governo anunciou, entretanto, a criação de um novo fórum de debate em sede de Concertação Social, remetendo o tratamento destas temáticas para a discussão em torno de um Acordo de Rendimentos e Competitividade, no âmbito do qual se pretende estabelecer um

referencial para aumentos salariais tendo em conta a evolução da inflação, do PIB, do emprego e da produtividade, com o objetivo de fazer convergir o peso dos salários no PIB com a média da União Europeia, estando o lançamento deste fórum previsto para o outono.

Sendo a discussão pública sobre a necessidade de aumentos salariais essencial na promoção do desenvolvimento da economia e do trabalho adaptados ao contexto presente, a autonomização das matérias remuneratórias do debate sobre a Agenda do Trabalho Digno afigura-se como uma opção particularmente discutível. À partida, não parece lógico nem adequado dissociar realidades que assentam no próprio conceito de “trabalho digno”, no qual a retribuição – a par da natureza do vínculo – assume uma centralidade absoluta.

Quanto ao tema dos despedimentos – a segunda omissão da Agenda em matéria de precariedade que se destaca –, recorda-se que o respetivo regime legal foi objeto no passado recente de sucessivas alterações que ameaçaram o princípio da segurança no emprego, designadamente através de uma redução acentuada do montante das compensações devidas pela cessação do contrato de trabalho e da introdução de regras de flexibilização do despedimento, contribuindo para a formação, nos anos da intervenção da *troika* em Portugal (2011-2014), de um contexto de intensificação da precariedade.

A rutura com esta tendência e a afirmação de um modelo de trabalho digno e valorizado passam necessariamente pela alteração das regras legais sobre a cessação do contrato, seja no sentido de garantir maior estabilidade aos trabalhadores e empresas, seja por via do aumento dos montantes atribuídos em virtude da cessação do contrato e da flexibilidade/mobilidade “saudável” que tal alteração pode trazer, pelo que, nesta medida, seria de esperar que a Agenda do Trabalho Digno tratasse da matéria dos despedimentos, apresentando propostas nesse sentido.

Além destas omissões, a análise às propostas concretas constantes da versão final da Agenda do Trabalho Digno e a apreciação global do projeto de revisão do regime legal nela apresentado revelam limitações e insuficiências que carecem de reflexão.

Desde logo, parte significativa das propostas da Agenda do Trabalho Digno – sem prejuízo da sua justiça, adequação e pertinência – trata de aspetos secundários ou laterais do regime legal, o que, de resto, se acentuou da primeira para a última versão do documento, com as alterações introduzidas.

Na versão final da Agenda do Trabalho Digno, algumas propostas sobre o tema da precariedade, em virtude da revisão da redação de inúmeras matérias, viram o seu alcance encurtado ou, noutros casos, perderam o seu carácter inovador, constituindo estas alterações mudanças relevantes e que necessariamente afetam o carácter reformador e progressista da Agenda. Note-se, a este respeito, que se abandonou a ideia de a ACT assumir o “poder de presunção da existência de prestação de trabalho no caso de trabalho por conta de outrem não declarado, dando-lhe capacidade idêntica à da inspeção da Segurança Social, e dispensando os procedimentos do artigo 15.º-A da Lei 107/2009 aditado pela Lei n.º 63/2013, de 27-8”, o que

significa que a novidade nesta linha temática introduzida pelo documento original desapareceu. Neste ponto, a última versão da Agenda do Trabalho Digno remete, grosso modo, para os mecanismos legais já existentes sobre a ação especial de reconhecimento de contrato de trabalho, não se verificando nenhuma real inovação.

Do mesmo modo, e sobre o papel da ACT no âmbito dos despedimentos, previa-se na primeira versão, para a generalidade das situações, um “novo poder suspensivo da Autoridade para as Condições de Trabalho dos despedimentos com indícios de ilicitude” ao passo que, na nova versão, apenas se menciona “Reforçar os poderes da Autoridade para as Condições de Trabalho quando se verificarem despedimentos com indícios de ilicitude, notificando o empregador para regularizar a situação ou, na sua falta, participar os factos aos serviços do Ministério Público, tendo em vista instaurar procedimento cautelar de suspensão de despedimento”, o que, também neste caso, não constitui qualquer novidade face ao ordenamento jurídico atual.

Combater a precariedade tem de passar necessariamente pela criação ou adaptação de mecanismos que permitam uma conversão de um vínculo celebrado sem fundamento legal num vínculo permanente. Não se compreende, por isso, que as propostas relativas aos poderes e competências da ACT tenham sido das matérias que sofreram mais alterações da primeira para a última versão da Agenda, sendo de destacar, ainda, a eliminação da possibilidade, que se previa no documento original, de esta autoridade pública poder determinar a conversão de contratos de trabalho a termo em contratos sem termo. Verifica-se, aliás, que os autores da Agenda procederam à substituição de uma formulação clara e direta, cujo impacto na redução do recurso abusivo à contratação a termo poderia ser decisivo, por uma reiteração do que, na realidade, já resulta da lei em vigor.

Outra área de enfoque no âmbito do combate à precariedade na primeira versão da Agenda do Trabalho Digno cujas propostas também foram revistas com significativo prejuízo é a que se prende com as questões relativas ao período experimental dos trabalhadores à procura de primeiro emprego. Nesta matéria, deixou-se cair, do documento original para o texto da versão final, as propostas de concretização de uma definição legal do conceito, de constituir o empregador na obrigação de justificar a denúncia durante o período experimental e de proceder ao pagamento de uma indemnização, o que significa que as principais inovações nesta área, como, aliás, sucedeu com as alterações relativas à ACT, foram expurgadas do documento final.

As modificações introduzidas na versão final que aqui se mencionaram são contraditórias com os objetivos de erradicação da precariedade e a constituição de um mercado de trabalho equilibrado e dinâmico sob os quais se estrutura a Agenda do Trabalho Digno.

Em sentido inverso, é de assinalar, todavia, a inclusão no texto final de novas propostas destinadas ao combate à precariedade, nomeadamente em matéria de contratação a termo –

sendo, aqui, de destacar o alargamento da compensação para 24 dias por ano em caso de cessação do respetivo contrato, uma das raras medidas com expressão patrimonial incluídas na Agenda do Trabalho Digno – e no que respeita aos trabalhadores-estudantes e bolsas de estágio do IEFP, I.P., que apontam a problemas de precariedade há muito identificados.

Estas inovações, constituindo sem dúvida medidas que podem contribuir para mitigar certas dimensões de precariedade, integram-se, no entanto, num projeto de reforma da legislação laboral e da proteção social que, na sua globalidade, e não obstante os aspetos positivos atrás mencionados, apresenta lacunas e deficiências importantes, adequando-se, por isso, de modo imperfeito aos objetivos proclamados na Agenda. Mesmo o alargamento da compensação para 24 dias por ano em caso de cessação do respetivo contrato assume um carácter isolado e pontual, isto é, encontra-se desligado do problema estrutural que se prende, aliás, com a facilidade da cessação de um vínculo de trabalho, nomeadamente por razões objetivas, e não apenas com a parca compensação paga em virtude desse facto.

Quanto aos modelos híbridos de trabalho presencial e teletrabalho, reconhecendo-se o seu carácter experimental, não se pode, porém, ignorar a experiência acumulada durante a pandemia de COVID-19 num quadro de adoção alargada (em certos setores) de modelos deste tipo ou só teletrabalho, com todas as dúvidas e conflitos entre trabalhadores e empregadores que surgiram nesse contexto.

Mesmo que se assuma que o teletrabalho não representa em si mesmo uma forma precária de prestar atividade, a novidade da sua utilização, o contexto e as práticas empresariais, os baixos níveis remuneratórios gerais e um regime legal não consolidado são elementos que têm de ser considerados na regulamentação desta matéria, sob pena de estas formas de trabalho alternativas se tornarem, contrariamente ao pretendido, num veículo para a precarização do trabalho.

Nos meses de pandemia, o recurso intensivo ao teletrabalho revelou de modo evidente as insuficiências da regulamentação do Código do Trabalho sobre o tema, tendo a legislação entretanto aprovada (Lei n.º 83/2021, 6/12) revisto aspetos do regime legal no sentido de dar resposta a alguns dos problemas imediatos que surgiram em diversos contextos laborais, designadamente a propósito da relação entre tempo de trabalho e tempo de descanso ou da responsabilidade pelo pagamento de certas despesas indispensáveis à prestação da atividade.

Contudo, e não obstante essa alteração legislativa, continuam por resolver de modo mais profundo uma série de questões que, podendo até não ser exclusivas desta modalidade específica, se colocam, porém, de modo particularmente sensível nesta sede (por exemplo, direito (por exemplo, a aplicação deste regime a “prestadores de serviço”, nomeadamente o art. 169-A que pressupõe a existência de “poderes de direção e controlo” que, no entanto, só existem numa relação de trabalho). De igual modo, a nova legislação contribuiu para criar um conjunto de problemas inexistentes até então, tendo aberto a porta à aplicação de um regime de cariz laboral a situações onde a para-laboralidade é evidente.



O mesmo se poderá dizer do trabalho associado às plataformas digitais – também ele visado pela Agenda do Trabalho Digno – por referência à regulamentação aprovada na atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados (Lei n.º 45/2018, 10/8). Representando a aprovação deste diploma um contributo para a eliminação de áreas do trabalho desreguladas e mais propensas ao desenvolvimento de formas de precariedade, deixou, contudo, por resolver aspetos centrais desta atividade, ao mesmo tempo que, na regulamentação desenhada, se tomaram opções ambíguas na definição de condições de trabalho adequadas e sobre a constituição e gestão das empresas do setor.

Em síntese, pode dizer-se que a Agenda do Trabalho Digno cumpre um papel fundamental no que diz respeito ao diagnóstico do contexto económico e situação laboral presentes, debruçando-se sobre diversas áreas do trabalho com maior incidência de precariedade, não obstante as omissões referidas se assumirem como questões sensíveis que requerem correção no futuro.

#### **4.3. Notas conclusivas: a Agenda necessária**

No que se refere à precariedade e ao desenvolvimento de estratégias de mitigação e eliminação das respetivas manifestações, a tónica tem de ser colocada na promoção da segurança no emprego, a qual, de resto, é uma garantia constitucional.

O conceito de precariedade é complexo e tem sido frequentemente utilizado para referir situações de insegurança no emprego a partir da inexistência de um vínculo de trabalho permanente. No entanto, na sua significação mais ampla, a noção de precariedade envolve também, pelo menos, as contrapartidas retributivas e os níveis remuneratórios, o regime da cessação do contrato e despedimentos, os modos como a prestação de trabalho é realizada, nomeadamente em termos de organização e duração do tempo de trabalho.

Neste sentido, a Agenda do Trabalho Digno não oferece resposta a diversas questões relevantes que a generalização e aprofundamento de modelos precários de trabalho dos últimos anos têm vindo a colocar de modo transversal a todos os setores da economia e, de forma especial, em áreas de atividade tão variadas como o turismo, o trabalho nas plataformas digitais ou a agricultura intensiva.

Valorizando-se o enfoque sobre o combate às formas de precariedade associadas à inexistência de um vínculo formal permanente, o reforço dos direitos da parentalidade e, por via de um efeito indireto, as medidas tendentes à dinamização da contratação coletiva, não pode, porém, deixar de se avaliar negativamente a não inclusão de temas intrinsecamente ligados às dinâmicas de precariedade do trabalho atual, como sucede com as questões retributivas e o regime dos despedimentos.

A estratégia de combate a uma precariedade que tem diferentes expressões beneficia do seu enquadramento no objetivo constitucional da promoção da segurança no emprego, que, não se esgotando no mero combate à precariedade do vínculo laboral, se estende a outras vertentes da relação de trabalho, reforçando com essa associação o sentido mais lato do conceito de precariedade.

A colocação da tónica no princípio da segurança no emprego contribui para o desenvolvimento de estratégias de combate à precariedade compreensivas, abrangentes, ao mesmo tempo que permite estruturar e elaborar as propostas de revisão do regime legal de modo mais coerente e sistemático, afastando-se do carácter reativo e conjuntural com que demasiadas vezes as questões da precariedade – aspetos específicos e isolados desta realidade – são debatidas pelos atores políticos e reguladas em lei.

A promoção da segurança no emprego – enquanto direito fundamental e conceito estrutural – projeta-se sobre a totalidade dos diferentes aspetos da relação de trabalho e por referência a quadros temporais alargados, não estando tão dependente de flutuações ou conjunturas, ao contrário dos programas específicos de combate à precariedade, que assentam geralmente em medidas pontuais e conjunturais.

Por outro lado, deve ainda salientar-se a evolução do texto da Agenda do Trabalho Digno ao longo dos meses, tendo muitas das suas propostas originais mais inovadoras e efetivas no tema da precariedade sido eliminadas da última versão do documento, prejuízo que não foi compensado pela introdução das novas propostas a respeito da contratação a termo ou do trabalho entre os jovens que, constituindo em si medidas úteis e pertinentes no combate à precariedade, não são suficientes para suprir todos os vícios de que padece o programa da Agenda.

No que respeita à análise às medidas concretas sobre precariedade apresentadas pela Agenda do Trabalho Digno, conclui-se, por fim, com a alusão à proposta da semana de quatro dias de trabalho e o uso de modelos híbridos de trabalho presencial e teletrabalho, para destacar, sobretudo, o seu carácter inovador e experimental. Em face da experiência dos anos recentes, porém, com a adoção generalizada do teletrabalho em certas áreas profissionais e os conflitos e dúvidas daí decorrentes, não pode deixar de se alertar para todos os riscos de agravamento das condições de trabalho e degradação das relações nas empresas que podem advir da implementação precipitada e deficiente regulamentação destes modelos alternativos de organização do trabalho.

Em lugar de combater a precariedade, a semana de quatro dias de trabalho e os modelos híbridos, considerando o contexto e as práticas empresariais, os baixos níveis remuneratórios gerais acima referidos, estes modelos podem, se não regulados adequadamente, agravá-la, salientando-se nesse quadro a opção acertada da Agenda do Trabalho Digno pelo lançamento de um estudo e programa piloto para analisar e testar novos

modelos de organização do trabalho antes de se introduzir qualquer alteração legal para acolher e implementar estas modalidades alternativas.

É desaconselhável abordar o tema da precariedade sem ter como quadro referencial a segurança no emprego. O combate a estas formas de prestar trabalho não pode ter um carácter pontual, errático ou dependente de realidades flutuantes. O direito a um contrato sem termo é um direito constitucional. Apenas em situações excepcionais a delimitação temporal de um contrato é admitida. Pretender legitimar-se a contratação a termo por referência a sistemas de quotas ou de incentivos revela-se contrário aos princípios mais elementares do ordenamento jurídico português. O direito a trabalhar sem termo não é um direito que careça de ser conquistado. Já consta da Constituição da República Portuguesa e encontra-se plenamente desenvolvido na legislação laboral. Importa garanti-lo.

De resto, sem uma discussão séria sobre a limitação dos contratos a termo, da subsidiariedade do trabalho temporário perante aquele (bem como limitá-lo a áreas funcionais que não constituam o objeto social da empresa) e do reconhecimento que a dependência económica tem de ser, hoje em dia, um ponto essencial na delimitação da figura do contrato de trabalho não se combate de forma estrutural a precariedade. Ou melhor, não se garante a efetivação do princípio da segurança no emprego. Do mesmo modo, garantir a igualdade salarial entre os trabalhadores contratados a termo e temporariamente e os trabalhadores que substituem (quando a sua contratação tenha essa factualidade como motivo justificativo) ou entre aqueles e os demais colegas que executam as mesmas funções mas que têm um vínculo permanente (quando não está em causa a substituição de trabalhadores mas as demais causas justificativas que permitem o recurso ao trabalho a termo ou temporário) é um dos pontos de partida que a Agenda ignora.

Efetivamente, sem uma discussão profunda e a reflexão necessária sobre estas temáticas, parece apostar-se, uma vez mais, na apresentação de medidas meramente avulsas, de carácter pontual, que, ao invés de contribuírem para uma reforma estrutural, correm o risco de uma transitoriedade tantas vezes dependente da vontade política dos sucessivos governos (em especial, por exemplo, no que se refere ao montante das compensações devidas por cessação do contrato de trabalho).

A implementação de uma Agenda, em especial no que diz respeito à promoção da segurança no emprego, não se reconduz à adoção de programas avulsos e desconexos nem à efemeridade de medidas justificadas por contextos específicos.