



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 4 April 2014  
(OR. en, pt)**

**8601/14**

---

**Interinstitutional File:  
2013/0431 (NLE)**

---

**SOC 256  
EMPL 50  
ECOFIN 356  
EDUC 117  
JEUN 60  
INST 207  
PARLNAT 110**

**COVER NOTE**

---

from: The Portuguese Parliament  
date of receipt: 2 April 2014  
to: President of the Council of the European Union  
Subject: Proposal for a Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships  
[doc. 17367/13 SOC 1017 EMPL 25 ECOFIN 1111 EDUC 458 JEUN 119 -  
COM(2013) 857 final]  
- *Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*<sup>1</sup>

---

Delegations will find attached the above mentioned opinion.

---

<sup>1</sup> For available translations of this opinion see the interparliamentary EU information exchange site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

## Parecer

COM(2013)857

Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa a um  
Quadro de Qualidade para os Estágios

---



## 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 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios [COM(2013)857].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

A presente proposta de recomendação do Conselho procura promover um Quadro de Qualidade para os Estágios a nível europeu, com o objetivo de promover a melhoria das condições de trabalho e dos conteúdos de aprendizagem dos estágios.

Esta proposta está incluída no Pacote de Emprego dos Jovens, lançado em dezembro de 2012 pela Comissão, e foi objeto de consulta aos parceiros sociais, a par de estudos e inquéritos desenvolvidos pela Comissão.

A comissão identificou um conjunto de problemas que atingem os programas de estágios na U.E.: a insuficiência do conteúdo de aprendizagem; e a inadequação das condições de trabalho, nomeadamente a frequente inexistência de remuneração, longos horários de trabalho falta de cobertura da segurança social, risco para a saúde, entre outros.

O Conselho reconhece que os jovens têm sido atingidos particularmente por esta crise e que os estágios podem ser um instrumento de acesso ao mercado de trabalho e de transição da vida escolar para a vida ativa. No entanto, um dos problemas



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

identificados foi também o recurso de várias organizações a estágios como mão-de-obra barata ou gratuita, sem qualquer componente de formação para quem os exerce.

É do entendimento do Conselho que a fragmentação regulamentar sobre esta matéria entre os Estados Membros não contribuiu para a transparência e para assegurar critérios de qualidade e recomenda aos Estados que melhorem a qualidade dos estágios no mercado aberto de acordo com um conjunto de princípios de qualidade e garantia de direitos, comum a todos.

#### ***a) Da Base Jurídica***

As bases jurídicas da iniciativa são os artigos 153.º, 166.º e 292.º do TFUE.

#### ***b) Do Princípio da Subsidiariedade***

Os objetivos da presente iniciativa cumprem o Princípio da Subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

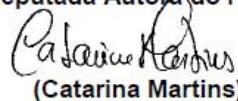
## **PARTE III – PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

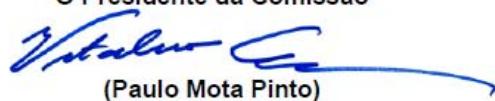
1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.
2. No que concerne as questões suscitadas nos considerandos, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 4 de março de 2014

**A Deputada Autora do Parecer**

  
(Catarina Martins)

**O Presidente da Comissão**

  
(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

**PARTE IV – ANEXO**

Relatório da Comissão de Educação, Ciência e Cultura.



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

---

## Parecer

COM (2013) 857 – Proposta de RECOMENDAÇÃO  
DO CONSELHO relativa a um Quadro de Qualidade  
para os Estágios

**Autor:**

Deputado Duarte Marques



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

---

## ÍNDICE

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DO RELATOR**

**PARTE IV - CONCLUSÕES**



## Comissão de Educação, Ciência e Cultura

### **PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 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, o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões foi enviada a COM (2013) 857 – “Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa a um Quadro de Qualidade para os Estágios” à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

#### **1. Contexto da Proposta**

Os estágios têm assumido muita importância no acesso ao mercado de trabalho. No entanto, importa que a formação recebida nesse contexto seja de qualidade e efetivamente útil para a inserção no mercado de trabalho, com condições dignas.

Neste sentido, o Pacote de Emprego dos Jovens que foi lançado em dezembro de 2012 pela Comissão inclui o lançamento da segunda fase de consulta dos parceiros sociais sobre um Quadro de Qualificação para Estágios. Os problemas identificados pelas consultas da Comissão prendem-se essencialmente com insuficiências do conteúdo de aprendizagem e inadequação das condições de trabalho. Destacam-se igualmente outros problemas como a substituição de trabalhadores remunerados por estagiários não remunerados, a inexistência de seguros contra acidentes, saúde ou férias. Torna-se por isso necessário incrementar a transparência no que respeita ao conteúdo da aprendizagem e às condições de trabalho, nomeadamente nos anúncios de ofertas de estágios, tal como é sugerido no inquérito do Eurobarómetro de 2013.

A disparidade dos quadros regulamentares nacionais varia muito entre os Estados-Membros o que faz com que a sua harmonização seja uma prioridade.



## Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Importa ainda referir que o número de estágios transnacionais é muito baixo, o que contrasta com uma elevada taxa de mobilidade dos estudantes através do programa *Erasmus*.

A implementação de um QQE à escala europeia aumentaria o número de estágios transnacionais, melhoraria a informação sobre os mesmos e contribuiria para o alargamento da rede EURES aos estágios, tal como solicitado pelo Conselho Europeu nas suas conclusões de 12 de julho.

A Comissão propôs também uma recomendação no sentido de estabelecer uma garantia para a juventude que o Conselho adotou em 22 de abril de 2013, para responder ao elevado desemprego juvenil em vários Estados-Membros.

A atual proposta de recomendação do Conselho promove a transição da escola para a vida ativa, define orientações para garantir a qualidade dos conteúdos de aprendizagem e condições dignas de trabalho, define a forma como os Estados-Membros serão apoiados financeiramente pela EU, o intercâmbio de boas práticas e ações de acompanhamento.

Esta proposta abrange os estágios diretamente acordados entre o estagiário e a entidade que o fornece, ou seja, estágios no «mercado aberto» mas não a estágios de programas de estudo académicos e/ou profissionais, nem os que fazem parte da formação profissional obrigatória (por exemplo: medicina, arquitetura).

A proposta contém igualmente uma avaliação de impacto como resultados das consultas às partes interessadas, descreve os problemas associados aos estágios e, bem assim, os aspetos jurídicos e de subsidiariedade.

### **2. Resultados da consulta das partes interessadas e das avaliações de impacto**

A Comissão Europeia consultou um amplo leque de partes interessadas sobre os problemas relacionados com os estágios e soluções possíveis. Em resposta às consultas públicas realizadas entre abril e julho de 2012, sindicatos, ONG, organizações de juventude, estabelecimentos de ensino e a maioria dos respondentes a título individual apoiaram, de um modo geral, a iniciativa da Comissão.



#### Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Ainda que se mostrem favoráveis à iniciativa, as organizações patronais, as câmaras de comércio e os Estados-Membros referem muitas vezes a necessidade de manter o quadro suficientemente flexível para ter em conta a diversidade das práticas nacionais.

A maioria dos respondentes concorda com a análise da Comissão (acordo escrito de estágio, objetivos e conteúdo de aprendizagem claros, duração limitada, cobertura adequada de segurança social, etc.). As empresas e algumas organizações patronais argumentaram que as questões relativas à remuneração e à proteção social não são da competência da UE.

#### 3. Elementos jurídicos da Proposta

As bases jurídicas para esta iniciativa são os artigos 153.º, 166.º e 292.º do TFUE. Segundo o artigo 292.º do TFUE, o Conselho pode adotar recomendações com base numa proposta da Comissão em áreas da competência da UE. Segundo o artigo 153.º do TFUE, a União deve apoiar e complementar as atividades dos Estados-Membros nos seguintes domínios: condições de trabalho, segurança social e proteção dos trabalhadores, integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho e luta contra a exclusão social. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os estágios remunerados enquadram-se no âmbito do artigo 153.º.

A fim de abranger também os estágios não remunerados, foi acrescentado o artigo 166.º do TFUE como base jurídica adicional. Segundo esta disposição, a União desenvolve uma política de formação profissional que apoie e complete as ações dos Estados-Membros, respeitando plenamente a responsabilidade dos Estados-Membros pelo conteúdo e pela organização da formação profissional. Por conseguinte, dependendo do facto de o estágio ser ou não remunerado, aplicar-se-ão os artigos 153.º ou 166.º, respetivamente. O artigo 153.º não se aplica à remuneração, em virtude do disposto no seu n.º 5. Não obstante, esta última disposição não impede que se abordem problemas referentes à transparência da remuneração, mediante a recomendação de que figure no acordo escrito a existência ou não de remuneração.



## Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Poderá ser feita uma analogia com outros instrumentos da UE, tais como a Diretiva 91/533/CEE relativa à obrigação de a entidade patronal informar o trabalhador sobre as condições aplicáveis ao contrato ou à relação de trabalho. O artigo 2.º da diretiva dispõem que:

- «1. A entidade patronal é obrigada a levar ao conhecimento do trabalhador os elementos essenciais do contrato ou da relação de trabalho.
- 2. A informação a que se refere o n.º 1 deve incidir, pelo menos, sobre os seguintes elementos: O montante de base inicial, ou outros elementos constitutivos, bem como periodicidade do pagamento da remuneração a que o trabalhador tem direito;

Do mesmo modo, a proposta de diretiva relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas aborda a questão da remuneração como um elemento de uma carta de missão do empregador ou de um contrato.

A formação constitui um objetivo central das políticas da UE em matéria de emprego e educação. Faz também parte integrante da liberdade de circulação de pessoas ao abrigo do artigo 45.º do TFUE - uma liberdade fundamental protegida pelo Tratado. Dada a dimensão transnacional dos estágios, as ações individuais dos Estados-Membros não atingirão, por si só, os objetivos da iniciativa. Por último, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia inclui também um conjunto de direitos e liberdades que podem ser relevantes para medidas futuras em matéria de estágios, em especial o artigo 21.º (não discriminação), o artigo 29.º (direito de acesso a serviços de colocação), o artigo 31.º (condições de trabalho justas e equitativas) e o artigo 32.º (proibição do trabalho infantil e proteção dos jovens no trabalho).

## **PARTE III – OPINIÃO DO RELATOR**

Reveste-se da maior importância para os jovens europeus à procura de uma oportunidade de emprego a proposta de criação de um Quadro de Qualidade para o Estágios e a sua implementação.



## Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Acreditamos que a qualidade de um estágio é determinante para a preparação de um jovem que pretende entrar no mercado de trabalho, pela experiência que proporciona bem como pelo complemento de formação que significa.

Um estágio de qualidade, com empenho da entidade que o proporciona, aumenta, na opinião do Relator, a probabilidade de integração no mercado de trabalho do estagiário.

### **PARTE IV – CONCLUSÕES**

A verificação do princípio da subsidiariedade é aplicável, uma vez que a proposta não é da competência exclusiva da União. Mas no caso dos estágios, reforçamos que uma solução à escala da UE apresenta várias vantagens face a soluções encontradas Estado a Estado e julgamos com muito pertinente e adequada a iniciativa em apreciação, senão vejamos:

- (1) As orientações relativas à qualidade, adotadas ou propostas por diferentes organismos em diferentes Estados-Membros, apontam para elementos semelhantes considerados como essenciais para melhorar a qualidade dos programas de estágio. Este facto sugere que a definição de normas de qualidade para os estágios não deve diferir fundamentalmente em função das práticas nacionais ou circunstâncias locais.
- (2) Uma solução à escala da UE traria benefícios em termos da mobilidade dos estagiários. Para os jovens seria mais fácil aceitar um estágio noutro país se as práticas ou regras vigentes lhes veiculassem um entendimento claro do que podem esperar.
- (3) A experiência demonstra que, devido a problemas de coordenação, o processo de definição de normas de qualidade internacionalmente aceites pode ser mais rápido se for coordenado e apoiado por instituições supranacionais.



Comissão de Educação, Ciência e Cultura

Os Estados-Membros poderiam, de forma independente, adotar medidas para melhorar a qualidade dos estágios. Na prática, porém, já instaram repetidamente a Comissão a adotar um QQE (ver, por exemplo, as Conclusões dos três Conselhos Europeus mais recentes: dezembro de 2012, fevereiro de 2013 e junho de 2013).

Numa situação de quadros normativos divergentes, o QQE contribui para um entendimento comum da noção de estágio e das normas mínimas a que deve obedecer. Esta definição do conceito ajudará os Estados-Membros a dar forma às respetivas abordagens reguladoras, já que as normas propostas deverão ser operacionalizadas através da abordagem reguladora específica a nível nacional.

Em face do exposto, a Comissão de Educação, Ciência e Cultura dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 14 de Janeiro de 2014

O Deputado Autor do Parecer

(Duarte Marques)

O Presidente da Comissão

(Abel Baptista)