



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 21 May 2012**

**10159/12**

---

**Interinstitutional File:  
2012/0061 (COD)**

---

**SOC 389  
MI 356  
COMPET 296  
CODEC 1371  
INST 355  
PARLNAT 246**

**COVER NOTE**

---

from: The President of the Assembly of the Republic of Portugal  
date of receipt: 17 May 2012  
to: Ms Helle Thorning-Schmidt, President of the Council of the European Union

---

Subject: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services  
[doc. 8040/12 + COR 1 - COM(2012) 131 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 (2012)131**

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços

---

1



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos dos artigos 6.º e 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, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços [COM (2012)131].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Segurança Social e Trabalho, 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**

1 – A presente iniciativa diz respeito à Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços.

---

2 - Sem reformular a Diretiva 96/71/CE, a presente proposta visa em especial melhorar e reforçar o modo de aplicação e cumprimento na prática da diretiva na União Europeia, instituindo para o efeito um quadro comum geral de disposições e medidas adequadas a uma melhor e mais uniforme aplicação, execução e cumprimento da mesma, incluindo medidas para prevenir e punir quaisquer situações abusivas e a evasão às regras aplicáveis. Dá, em simultâneo, garantias relativamente à proteção dos direitos dos trabalhadores destacados e à supressão de obstáculos injustificados à livre prestação de serviços.

3 – Importa relembrar que a liberdade de circulação de trabalhadores, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços são princípios fundamentais do mercado interno da União consagrados no Tratado. A aplicação destes princípios é



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

reforçada pela União Europeia no sentido de garantir condições equitativas para as empresas e assegurar o respeito pelos direitos dos trabalhadores.

4 – Deste modo, a liberdade de circulação de trabalhadores confere a todos os cidadãos o direito de se deslocarem para outro Estado-Membro para aí trabalhar e, em consequência, residir e protege-os contra discriminações em matéria de emprego, remuneração e demais condições de trabalho relativamente aos nacionais desse Estado-Membro.

5 - O respeito pela diversidade dos sistemas nacionais de relações laborais, bem como a autonomia dos parceiros sociais, é explicitamente reconhecido no Tratado<sup>1</sup>

6 - A presente proposta de diretiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente a proteção de dados pessoais (artigo 8.º), a liberdade de escolher uma profissão e o direito de trabalhar (artigo 15.º), a liberdade de estabelecimento (artigo 16.º), o direito à ação e negociação coletiva (artigo 28.º), o direito a condições de trabalho justas (artigo 31.º) e o direito a um recurso eficaz e a um julgamento justo (artigo 47.º), e tem de ser aplicada de acordo com estes direitos e princípios.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

#### **a) Da Base Jurídica**

A proposta tem por base o artigo 53º, nº 1, e o artigo 62º do TFUE, disposições que são idênticas àquelas em que a Diretiva 96/71/CE se baseia.

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

Atendendo a que o objetivo da presente proposta de diretiva, a saber, a criação de um quadro comum geral de disposições, medidas e mecanismos de controlo necessários

---

<sup>1</sup> Artigo 152.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

a uma melhor e mais uniforme aplicação, execução e cumprimento na prática da Diretiva 96/71/CE, não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros e pode, pois, devido à sua dimensão e aos seus efeitos, ser mais facilmente alcançado ao nível da União, esta pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

Os objetivos da proposta não podem, assim, ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e exigem uma ação a nível da EU.

#### PARTE III - PARECER

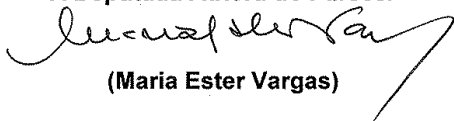
Em face dos considerandos expostos e atento os Relatórios e pareceres das comissões competentes, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

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. Em relação às iniciativas em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 15 de maio de 2012

---

A Deputada Autora do Parecer



(Maria Ester Vargas)

O Presidente da Comissão



(Paulo Mota Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – ANEXO**

Relatórios da Comissão de Segurança Social e Trabalho



Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

**RELATÓRIO E PARECER DA COMISSÃO DE SEGURANÇA  
SOCIAL E TRABALHO**

Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO relativo ao exercício do direito de ação coletiva no contexto da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços [COM(2012)130] e Proposta de DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços [COM(2012)131]

**Autora:** Deputada Maria  
Helena André (PS)



Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

## ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE IV- PARECER





Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

## PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 163.º da Constituição da República Portuguesa [CRP] e do disposto na 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*], bem como, da *Metodologia de Escrutínio das Iniciativas Europeias*, aprovada em 20 de Janeiro de 2010, compete à Assembleia da República acompanhar a actividade das instituições europeias, podendo nomeadamente pronunciar-se sobre propostas de actos legislativos que considere adequado escrutinar, através, da emissão de relatórios e pareceres.

Em 28 de Março de 2012, a Comissão de Assuntos Europeus [CAE] remeteu às Comissões Parlamentares de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão Segurança Social e Trabalho [CSST] a Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO relativo ao exercício do direito de ação coletiva no contexto da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços [COM(2012)130] e a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços [COM(2012)131]. Estas iniciativas têm ainda associados os seguintes documentos: a Avaliação de Impacto - 2 partes [SWD(2012)63] e o Resumo da Avaliação de Impacto [SWD(2012)64], para «... *eventual análise e elaboração de relatório e parecer*» a enviar à CAE até 2 de Maio de 2012.

Assim, dada a importância que as aludidas propostas de ato legislativo do Conselho e do Parlamento Europeu assumem no quadro das políticas europeias e nacionais para a livre circulação e para a liberdade de estabelecimento bem como do destacamento dos trabalhadores, bem como

3



#### Comissão de Segurança Social e Trabalho

para o desenvolvimento de um mercado interno baseado na concorrência leal e no respeito pelos direitos dos trabalhadores e dos direitos sociais fundamentais e, atentas as específicas competências da CSST, é emitido, nos termos legais e regimentais aplicáveis, o presente relatório e parecer.

### PARTE II – CONSIDERANDOS

#### 1. Contexto e motivação das Propostas

As duas propostas em análise tiveram a sua origem nos acórdãos do Tribunal Europeu de Justiça relativamente aos processos Viking-Line e Laval e no amplo debate que os mesmos desencadearam ao nível das partes mais diretamente interessadas: parceiros sociais, políticos, juristas e académicos.

Se, por um lado, os acórdãos reconheceram o direito de desencadear uma ação coletiva, incluindo o direito de greve, enquanto direito fundamental que constitui parte integrante dos princípios gerais do direito comunitário, também reconheceram a primazia das liberdades económicas sobre o exercício dos direitos fundamentais, permitindo, assim, a concorrência desleal e o “dumping” social. Ou seja, apesar do Tribunal de Justiça reconhecer o direito de desencadear uma ação coletiva, incluindo o direito de greve, enquanto direito fundamental que constitui parte integrante dos princípios gerais do direito da UE, também declara explicitamente que o exercício desse direito pode, no entanto, ser sujeito a determinadas restrições, as quais prejudicariam a capacidade de os sindicatos desencadear ações para proteger os direitos dos trabalhadores.

Por estas razões, estes processos do Tribunal Europeu puseram a nu, ainda que de forma diferente, as linhas de fratura existentes entre o mercado único e a dimensão social, entre o exercício do direito de ação coletiva pelos sindicatos, incluindo o direito à greve, e as liberdades de estabelecimento e de



Comissão de Segurança Social e Trabalho

prestação de serviços, liberdades económicas consagradas no Tratado. Estes processos também puseram em questão a aplicação e execução, no seu estado atual, da Diretiva relativa ao destacamento dos trabalhadores, nomeadamente na sua capacidade de proporcionar ou não uma base adequada de proteção dos direitos dos trabalhadores, tendo em consideração que as condições sociais e de emprego nos Estados Membros são bastante distintas.

A clarificação das exigências inerentes ao mercado único e a manutenção dos direitos sociais, protegidos a nível nacional e europeu, constitui, pois, o grande desafio das propostas agora em análise. O seu sucesso medir-se-á pela capacidade em manter fiéis ao projeto de integração económica um coletivo que tem sido fundamental no aprofundamento do projeto europeu: os trabalhadores e os seus sindicatos.

**Direito de negociação coletiva, de desencadear ações coletivas, direito de greve e liberdades económicas**

Na realidade, tanto as liberdades económicas como os direitos fundamentais e o seu efetivo exercício podem ser sujeitos a restrições e limitações, como veremos de seguida.

Ao longo das suas sucessivas alterações, os Tratados Europeus têm reconhecido e clarificado a finalidade da União, que é ao mesmo tempo económica e social, estabelecendo que os direitos relativos à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais devem ser ajustados aos objetivos prosseguidos pela política social, designadamente, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma proteção social adequada e o diálogo entre os parceiros sociais.



#### Comissão de Segurança Social e Trabalho

Têm igualmente reforçado e aprofundado a consagração dos direitos fundamentais, sendo o caso mais recente a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que tem o mesmo valor legal [jurídico] que o Tratado e que reconhece, no seu artigo 28º, o direito de negociar e de celebrar convenções coletivas, bem como de recorrer, em caso de conflito de interesses, a ações coletivas para a defesa dos interesses coletivos, incluindo a greve.

Também reconhece o mesmo artigo que o direito à greve não é absoluto e que o seu exercício deve respeitar o direito da União e as legislações e práticas nacionais.

As liberdades económicas, a liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços contam-se também entre os princípios fundamentais do direito da União Europeia. De acordo com a jurisprudência do TJE a restrição a estas liberdades só é admissível se prosseguir um objetivo legítimo, compatível com o Tratado e se se justificar por razões imperiosas de interesse geral. Se isto acontecer, tem de ser adequada para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir para além do necessário para o atingir ou, dito de outro modo, trata-se de restrições que têm necessária e objetivamente de ser adequadas e proporcionais aos fins em vista.

A proteção dos trabalhadores, a sua proteção social e dos seus direitos, evitar perturbações no mercado de trabalho, são reconhecidas como razões que se sobrepõem ao interesse geral, justificando restrições ao exercício de uma das liberdades fundamentais do direito da União.

#### **2. Consultas com as partes interessadas e avaliação de impacto**

Tal como já foi referido, um tema com esta complexidade provocou acesos debates ao longo dos últimos quatro anos, tendo culminado na apresentação das presentes propostas por parte da União Europeia.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

Nem a análise das causas e das consequências ou ainda as propostas agora apresentadas são consensuais entre os diferentes parceiros.

Os sindicatos europeus consideram fundamental proceder a uma revisão aprofundada da diretiva sobre o destacamento dos trabalhadores (diretiva 96/71/CE) e a inclusão de um "protocolo de progresso social" no Tratado.

Já os empregadores europeus entendem não ser necessária uma revisão da Diretiva, enquanto que alguns Estados Membros procederam a alterações legislativas para estar em conformidade com os acórdãos.

Os parceiros sociais procederam a uma análise conjunta sobre as consequências dos acórdãos no contexto da mobilidade e da globalização, mantendo a sua divergência de opiniões no final do exercício.

Tanto o Parlamento Europeu como o Comité Económico e Social europeu são de opinião que se deve proceder a uma revisão, pelo menos parcial, da Diretiva.

Também o Professor Mario Monti, no seu relatório sobre *"Uma nova estratégia para o mercado único"* propunha a clarificação de informações sobre direitos e obrigações, tanto dos trabalhadores como das empresas, cooperação administrativa e sanções no quadro da livre circulação das pessoas e da prestação de serviços transfronteiras, bem como a introdução de uma disposição que garanta o direito de greve, com base no artigo 2º do Regulamento (CE) nº 2679/98 do Conselho (Regulamento Monti II) e um mecanismo de resolução amigável de litígios do trabalho relacionados com a aplicação da diretiva.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

No seguimento de uma vasta consulta pública e da avaliação de impacto das opções de ação política, com base num estudo externo, a Comissão apresentou as suas propostas de Regulamento e de Diretiva em análise.

As reações dos diferentes parceiros a estas propostas continuam longe de ser unânimes.

As duas propostas, na opinião da relatora, vão na direção certa: uma proposta de Regulamento que regula a relação entre direitos sociais fundamentais dos trabalhadores e das suas estruturas representativa e as liberdades económicas (Regulamento Monti II) e uma proposta de Diretiva sobre a execução da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços.

Todavia, para atingirem os objetivos que preconizam, os atos legislativos agora em análise têm de contribuir para a implementação de um mercado único com condições efetivas para uma concorrência leal, que garanta o respeito dos direitos dos trabalhadores e evite o desrespeito pelos direitos sociais fundamentais. Ora, no seu formato atual, a proposta de Regulamento em análise limita o direito à ação coletiva, não garantindo uma efetiva compatibilização das liberdades económicas com os direitos sociais fundamentais e, em caso de conflito, reforça os testes de proporcionalidade, deixando aos tribunais nacionais e, em última instância ao TEJ, a decisão relativa à necessidade de ação coletiva. Ou seja, não resolve plenamente as questões suscitadas pelos acórdãos do TEJ. Também a proposta de Diretiva, ao concentrar-se na implementação/execução e não na revisão da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços, não resolverá plenamente os problemas de abuso agora verificados e identificados.



Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

### **3. Objeto da Proposta**

As duas propostas em análise devem ser entendidas como um pacote cujo objetivo é clarificar a interação, na EU, entre o exercício dos direitos sociais e o exercício das liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços consagrados no Tratado.

A proposta de Regulamento do Conselho visa clarificar os princípios gerais e as regras aplicáveis a nível da EU no que respeita ao exercício do direito fundamental de ação coletiva no contexto das liberdades de prestação de serviços e de estabelecimento, designadamente a necessidade de os conciliar na prática em situações de índole transfronteiriça. O seu âmbito abrange o destacamento temporário de trabalhadores para outro Estado Membro para efeitos de prestação de serviços e ainda eventuais reestruturações e/ou relocalizações previstas e que envolvam mais do que um Estado Membro.

Por seu turno, a proposta de Diretiva visa melhorar a aplicação e o cumprimento na prática da Diretiva 96/71/CE, através de uma combinação de medidas preventivas eficazes e de sanções adequadas e proporcionadas. Propõe regras mais uniformes no que concerne a cooperação administrativa, a assistência mútua, as inspeções e medidas de controlo nacionais, procurando ainda não gerar encargos administrativos desnecessários ou excessivos para os prestadores de serviços, bem como o respeito pela diversidade dos modelos sociais e sistemas de relações laborais de cada Estado Membro.

### **4. Base jurídica das propostas**

Como já verificámos, a proposta de Regulamento pretende clarificar os princípios gerais e as regras aplicáveis na UE para conciliar o exercício dos



Comissão de Segurança Social e Trabalho

direitos fundamentais, nomeadamente o direito fundamental de ação coletiva, com as liberdades económicas em situações transfronteiriças, nomeadamente as liberdades de prestação de serviços e de estabelecimento.

A base jurídica da proposta de Regulamento é o artigo 352º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Este artigo está reservado para casos em que os Tratados não preveem as competências necessárias para realizar, no quadro das políticas neles definidas, ações destinadas a concretizar um dos seus objetivos.

Entendeu-se que o instrumento legal mais adequado seria um Regulamento. Ao contrário de uma diretiva, que só é vinculativa no que diz respeito aos resultados a alcançar, deixando aos Estados Membros a competência quanto à forma e aos meios, um Regulamento tem aplicabilidade direta, esclarece as disposições aplicáveis de forma mais uniforme, reduz a complexidade regulamentar, dando maior certeza jurídica.

Entendeu-se ainda que atingir os objetivos enunciados na presente proposta de Regulamento não pode ser feito isoladamente pelos Estados Membros, requerendo uma ação à escala da União Europeia.

Na realidade, apesar do artigo 153º, nº 5 do TFUE excluir o direito de greve de uma série de matérias que podem ser reguladas por meio de diretivas, através de prescrições mínimas, os acordãos do Tribunal de Justiça demonstram igualmente que, não obstante este facto, a ação coletiva não é excluída do âmbito do direito da UE. Para além disso, qualquer iniciativa neste domínio terá de respeitar a autonomia dos parceiros sociais, a diversidade dos modelos sociais e dos modelos de relações laborais nos Estados Membros.

A proposta de Diretiva visa melhorar a aplicação e o cumprimento na prática da Diretiva 96/71/CE, através de uma combinação de medidas preventivas





#### Comissão de Segurança Social e Trabalho

eficazes e de sanções adequadas e proporcionadas. Propõe regras mais uniformes no que concerne a cooperação administrativa, a assistência mútua, as inspeções e medidas de controlo nacionais, procurando ainda não gerar encargos administrativos desnecessários ou excessivos para os prestadores de serviços, bem como o respeito pela diversidade dos modelos sociais e sistemas de relações laborais de cada Estado Membro.

A base jurídica da Proposta de Directiva tem por base as mesmas disposições aplicadas à Directiva 96/71/CE, ou seja, o artigo 53º, nº 1, e o artigo 62º do TFUE.

Face aos problemas de aplicação, execução e cumprimento da Directiva 96/71/CE, encontram-se comprometidos os objetivos estabelecidos no artigo 3º, nº 3, do TUE, relacionados com a instituição de um mercado interno com base numa economia social de mercado altamente competitiva que vise o pleno emprego e o progresso social, sendo quase impossível gerar as condições equitativas necessárias aos prestadores de serviços e garantir aos trabalhadores destacados no âmbito da prestação de serviços, o mesmo nível de proteção assegurado pela diretiva em toda a UE. É fundamental clareza e segurança jurídica que só podem ser asseguradas ao nível da UE, não podendo ser suficientemente realizados ao nível dos Estados Membros.

### **PARTE III - CONCLUSÕES**

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

1. A proposta de Regulamento do Conselho visa clarificar os princípios gerais e as regras aplicáveis a nível da EU no que respeita ao exercício do direito fundamental de ação coletiva no contexto da liberdade de estabelecimento



Comissão de Segurança Social e Trabalho

e da liberdade de prestação de serviços, abrangendo o destacamento temporário de trabalhadores para outro Estado Membro para efeitos de prestação de serviços e ainda eventuais reestruturações e/ou realocações previstas e que envolvam mais do que um Estado Membro.

2. Já a proposta de Diretiva visa melhorar a aplicação e o cumprimento na prática da Diretiva 96/71/CE, através de uma combinação de medidas preventivas eficazes e de sanções adequadas e proporcionadas, propondo, para o efeito, regras mais uniformes no que concerne a cooperação administrativa, a assistência mútua, inspeções e medidas de controlo nacionais, procurando ainda não gerar encargos administrativos desnecessários ou excessivos para os prestadores de serviços, bem como o respeito pela diversidade dos modelos sociais e sistemas de relações laborais de cada Estado Membro.
3. Os atos legislativos a que se referem os pontos que antecedem e objeto do presente relatório, assumem importância relevante no quadro da protecção dos direitos dos trabalhadores no plano nacional e da União.
4. A Comissão de Segurança Social e Trabalho considera que o escrutínio da presente iniciativa deverá manter-se até à conclusão do processo da sua aprovação.

**PARTE IV – PARECER**

A Comissão de Segurança Social e Trabalho é do seguinte:



Comissão de Segurança Social e Trabalho

---

### Parecer

- a) A Comissão de Segurança Social e Trabalho considera que o presente Relatório e Parecer se encontra em condições de ser remetido, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus, para os efeitos legais e regimentais aplicáveis.
- b) A Comissão de Segurança Social e Trabalho considera que o escrutínio da presente iniciativa deverá manter-se até à conclusão do processo da sua aprovação.

Palácio de S. Bento, 30 de Abril de 2012.

A Deputada Autora do Parecer

(*Maria Helena André*)

O Presidente da Comissão

(*José Manuel Canavarro*)