

**Proposta de Lei n.º 55/XIII que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva 2014/67/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços**

**- Nota crítica da CIP -**

**I - O Destacamento de trabalhadores**

Como a CIP já referiu no passado, aquando da análise da Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços, o funcionamento adequado e eficaz do Mercado Único acarreta inúmeras e importantes vantagens para as empresas, para os trabalhadores, para os cidadãos e para a economia em geral.

Esse Mercado tem contribuído para o crescimento e desenvolvimento económico das empresas, permitindo-lhes aceder a um mercado que compreende quase 500 milhões de pessoas em 31 países (UE/28, mais a Islândia, Liechtenstein e Noruega).

Tal mercado tem igualmente contribuído para a melhoria da competitividade das empresas e para o reforço da sua posição no mercado global.

O referido desenvolvimento e crescimento das empresas e reforço da sua posição competitiva no mercado global originou, naturalmente, um aumento significativo dos níveis de emprego na Europa.

De facto, desde o lançamento do programa do Mercado Único, há 24 anos, foram criados mais de 3 milhões de postos de trabalho.

Por outro lado, com a criação da União Europeia, os trabalhadores passaram a ter liberdade para trabalharem noutros Estados-Membros e, ao mesmo tempo, verificou-se um reforço da proteção dos trabalhadores ao nível da União Europeia, através de Diretivas que estabeleceram, em inúmeras matérias, um conjunto de direitos nucleares, aplicáveis a todos os trabalhadores em todos os Estados-Membros da UE.

O desenvolvimento e aprofundamento do referido Mercado Único exigem a eliminação de todos os obstáculos à liberdade de estabelecimento dos prestadores de serviços e à livre circulação de serviços entre os Estados-Membros.

Relativamente ao destacamento de trabalhadores portugueses para outros Estados, verifica-se, de acordo com informação obtida junto dos serviços da Segurança Social, o seguinte:

PC_0.5 (A4) -		Garantir a emissão/recusa dos formulários A1/E101 EEE		
Acumulado de janeiro a novembro [ 2015 ]				
CDist	Formulários emitidos/ recusados	Formulários emitidos	Formulários recusados	
Aveiro	5.096	4.733	363	
Beja	698	698	0	
Braga	10.591	8.739	1.852	
Bragança	5	0	5	
Castelo Branco	139	108	31	
Coimbra	1.592	1.271	321	
Évora	307	292	15	
Faro	262	188	74	
Guarda	107	98	9	
Leiria	2.188	1.848	340	
Lisboa	15.953	13.833	2.120	
Portalegre	20	19	1	
Porto	14.363	10.602	3.761	
Santarém	2.501	2.298	203	
Setúbal	10.638	10.505	133	
Viana do Castelo	2.656	2.262	394	

Vila Real	734	677	57
Viseu	4.100	3.795	305
<b>Total Nacional</b>	<b>71.950</b>	<b>61.966</b>	<b>9.984</b>

Face aos números supratranscritos, verifica-se que o destacamento de trabalhadores portugueses para outros Estados assume importante relevo, designadamente num contexto onde o nível de expansão da atividade económica nacional ainda é incipiente e ameaçado por diferentes fatores, quer internos quer externos.

Mais, segundo informação verbal prestada pelo Senhor Jackie Morin, Chefe da Unidade dos Serviços de Mobilidade e Emprego da Comissão Europeia, Portugal, em termos de destacamento para outros Estados, está 0.5% acima da média europeia.

Por outro lado, a CIP volta a vincar que, na sua perspetiva, o regime jurídico vigente se tem revelado adequado ao enquadramento dos problemas.

Na perspetiva da CIP, não são necessárias quaisquer alterações ao regime consignado na Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 1996, pois a mesma permite resolver todas as questões relativas ao destacamento de trabalhadores na UE através de um quadro legal flexível e equilibrado de regras que devem ser observadas durante o período de destacamento.

De facto, a Diretiva em causa, para além de estabelecer um núcleo de condições de trabalho e emprego claramente definidas, destinadas a garantir a protecção mínima dos trabalhadores que têm de ser respeitadas pelos prestadores de serviços no país de acolhimento, contribui para a promoção de um clima de concorrência leal necessário entre todos os prestadores de serviços, garantindo condições equitativas, bem como

segurança jurídica aos prestadores de serviços, destinatários e trabalhadores destacados no contexto da prestação de serviços.

Os problemas que têm vindo a ser detetados em alguns Estados-Membros podem e devem ser resolvidos nos respetivos Estados-Membros.

Neste âmbito, é de realçar que, na sequência dos julgamentos dos casos Viking, Laval, Ruffert e Comissão vs Luxemburgo, em 2007 e 2008, o Tribunal de Justiça Europeu (TJE) proferiu uma série de decisões sobre o relacionamento entre os direitos sociais e os princípios fundamentais do Mercado Interno, em particular a liberdade de estabelecimento (caso Viking) e a liberdade de prestação de serviços (Laval, Ruffert e Comissão vs Luxemburgo).

Nos dois primeiros casos – Viking e Laval –, o TJE reconheceu que o direito de acção colectiva é um direito fundamental e, enquanto tal, parte do direito da UE, mas não é superior a outros direitos Comunitários, como o direito à liberdade de prestação de serviços ou à liberdade de estabelecimento.

O Tribunal observou que as acções colectivas industriais devem não só ter um objetivo legítimo e necessário por "*razões imperativas de interesse público*" mas, também, proporcionais, utilizando, para o efeito, meios adequados que não excedam o necessário para atingir o seu objetivo.

Nas questões relacionadas com a Diretiva sobre o destacamento de trabalhadores, o TJE concluiu que os problemas que têm ocorrido são devidos a vários factores, a saber:

- A transposição nacional nos Estados envolvidos foi omissa quanto a algumas disposições da Diretiva em apreço (Laval);
- Incompatibilidade da legislação nacional (Ruffert); ou

- Uma interpretação demasiado ampla da Diretiva e medidas de controlo pouco claras e injustificadas (Luxemburgo).

A aplicação uniforme, adequada e efectiva das disposições da Diretiva sobre o destacamento de trabalhadores são particularmente importantes para a capacidade das empresas em prestar serviços transfronteiriços, através do destacamento de trabalhadores.

Julga-se que as decisões do TJE contribuirão para um ambiente jurídico mais seguro para as empresas que operam em diferentes países da UE, poderão ajudar a suprimir restrições injustificadas à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, protegendo, ao mesmo tempo, os direitos dos trabalhadores.

Assim, parece-nos que a solução dos problemas detetados em alguns países passa por uma melhor e mais uniforme implementação da Diretiva e pelo reforço do cumprimento da mesma.

Paralelamente, é imperativo melhorar a cooperação administrativa e a troca de informações e boas práticas entre as autoridades nacionais.

As autoridades nacionais dos países de origem devem reforçar a sua cooperação com as autoridades dos países de acolhimento e fornecer, a estas últimas, as informações exigidas, por forma a permitir-lhes desempenhar a sua missão de controlo e combater práticas ilegais.

Os serviços de ligação e as autoridades de controlo devem estar também devidamente equipados e providos dos recursos adequados para poderem responder com eficácia e rapidez a qualquer tipo de pedido.

É igualmente necessário melhorar a informação dada às empresas e aos trabalhadores sobre os seus direitos e obrigações de forma a poderem, adequada e fundamentadamente, tomar as suas decisões - a existência de mais e melhor informação é um pré-requisito para o bom cumprimento.

Neste âmbito, pode-se desenvolver ou exponenciar websites específicos ao nível dos Estados-Membros e proceder à compilação da legislação e convenções coletivas nacionais, relativas a vários sectores de actividade. Os referidos exemplos têm inerente o reforço da cooperação administrativa.

O respeito e cumprimento efetivos das disposições da Diretiva são essenciais para o bom funcionamento do mercado interno, para a eliminação das distorções à concorrência e para a proteção dos trabalhadores.

Neste contexto, a transposição para a ordem jurídica interna e a efetiva implementação da Diretiva 2014/67/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços assume particular importância.

Na perspetiva da CIP, a aplicação efetiva da Diretiva de execução deve assumir um carácter prioritário com vista a tratar de abusos e irregularidades que às vezes acontecem no “terreno” e para ajudar empresas cumpridoras da lei a aproveitar as oportunidades no Mercado Único.

Como se sabe, a Diretiva que ora se pretende transpor tem por objetivo reforçar a aplicação prática das regras em matéria de destacamento de trabalhadores, abrangendo questões relacionadas com práticas abusivas e evasão às regras aplicáveis e o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros.

Entre outras medidas, a Diretiva de execução:

- Reforça a sensibilização dos trabalhadores e das empresas relativamente aos seus direitos e obrigações;

- Melhora a cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pelo destacamento;
- Inclui no seu âmbito as empresas “de fachada”, que usam o destacamento para contornar a lei;
- Define as responsabilidades dos Estados-Membros quando se trata de verificar o cumprimento das regras relativas ao destacamento de trabalhadores;
- Impõe requisitos às empresas destacadoras, a fim de facilitar a transparência da informação e as inspeções;
- Habilita os sindicatos e outras partes terceiras a apresentar queixas e a intervir em processos judiciais ou administrativos contra os empregadores de trabalhadores destacados, se os direitos destes não forem respeitados;
- Garante a efetiva execução e cobrança de sanções administrativas e coimas entre os Estados-Membros, se não forem respeitadas as regras da UE em matéria de destacamento.

## **II – A Proposta de Lei**

Face ao referido no ponto anterior, facilmente se conclui que a CIP confere grande importância à transposição e efetiva implementação da Diretiva 2014/67/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores.

Na perspetiva da CIP, a PL em análise, em geral, revela-se adequadamente formulada face aos normativos estabelecidos na Diretiva que se visa transpor.

Questiona-se, no entanto, sobre quais as razões que sustentam o atraso na transposição da Diretiva em referência.

De facto, como se sabe, o n.º 1 do artigo 23.º (Transposição) da Diretiva refere que *"Os Estados-Membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 18 de junho de 2016"* (sublinhado nosso).

Sem prejuízo do suprarreferido, existem alguns aspetos, em particular, que suscitam um comentário adicional, sendo que um deles assume uma natureza crítica.

Assim.

## **Artigo 9.º (Medidas de controlo) da PL**

### **n.º 2**

O n.º 2 do artigo 9.º da PL, estabelece o seguinte:

*"2 - A declaração referida na alínea a) do número anterior deve observar o formulário disponibilizado no sítio oficial na Internet, referido no n.º 1 do artigo 5.º e ser remetida, por via eletrónica, à autoridade competente, a quem compete efetuar os controlos factuais no local de trabalho indicado."* (sublinhado nosso).

Neste âmbito, a CIP alerta para a necessidade de o referido formulário ser simples e facilmente perceptível para os seus destinatários.

Como a CIP há muito sublinha, a existência de mais e melhor informação é um pré-requisito para o bom cumprimento.

Atente-se que a alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º (Requisitos administrativos e medidas de controlo), da Diretiva que ora se pretende transpor, obriga o

*“prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro” a “fazer uma simples declaração às autoridades nacionais competentes (...)” (sublinhado nosso).*

## **Artigo 12.º (Responsabilidade na subcontratação) da PL**

### **n.ºs 1 e 2**

Os números 1 e 2 do artigo 12.º, estabelecem o seguinte:

*“1 - Nas situações de destacamento abrangidas pelo artigo 6.º do Código do Trabalho e para efeitos das condições de trabalho previstas artigo 7.º do mesmo Código, o contratante a quem o serviço é prestado é solidariamente responsável por qualquer retribuição líquida em atraso correspondente à retribuição mínima legal, convencional ou garantida por contrato de trabalho, devida ao trabalhador destacado pelo prestador de serviços, enquanto subcontratante direto.*

*2 - A responsabilidade referida no número anterior é limitada aos direitos do trabalhador adquiridos no âmbito da relação contratual entre o contratante e o prestador de serviços, enquanto subcontratante direto.” (sublinhado nosso).*

Por sua vez, o artigo 12.º (Responsabilidade na subcontratação) da Diretiva que ora se pretende transpor refere o seguinte:

*“1.Tendo em vista combater a fraude e os abusos, após consulta aos parceiros sociais pertinentes, de acordo com a lei e/ou as práticas nacionais, os Estados-Membros podem tomar medidas adicionais de forma não discriminatória e proporcionada para garantir que, nas cadeias de subcontratação, o contratante do qual o empregador (prestador de serviços) abrangido pelo artigo 1.o, n.º 3, da Diretiva 96/71/CE é subcontratante direto possa, para além do empregador ou em vez deste, ser responsabilizado pelo trabalhador destacado no que diz respeito a qualquer remuneração líquida em atraso correspondente às tabelas salariais*

*mínimas e/ou a contribuições devidas a fundos comuns ou a organizações de parceiros sociais na medida em que estejam abrangidos pelo artigo 3.º da Diretiva 96/71/CE.*

*2.No que respeita às atividades mencionadas no anexo da Diretiva 96/71/CE, os Estados-Membros preveem medidas que assegurem que, nas cadeias de subcontratação, os trabalhadores destacados possam considerar o contratante do qual o empregador é um subcontratante direto como o responsável, para além do empregador ou em vez deste, pelo respeito dos direitos dos trabalhadores destacados referidos no n.º 1 do presente artigo.*

*3.A responsabilidade referida nos n.ºs 1 e 2 deve ser limitada aos direitos do trabalhador adquiridos no âmbito da relação contratual entre o contratante e respetivo subcontratante.*

*4.Os Estados-Membros podem, em conformidade com o direito da União e de forma não discriminatória e proporcionada, estabelecer igualmente regras nacionais em matéria de responsabilidade mais rigorosas no que respeita ao âmbito e à extensão da responsabilidade na subcontratação. Os Estados-Membros podem também, em conformidade com o direito da União, prever essa responsabilidade noutros setores que não os mencionados no anexo da Diretiva 96/71/CE.*

*5.Os Estados-Membros podem, nos casos referidos nos n.ºs 1, 2 e 4, prever que um contratante que cumpriu os deveres de diligência devida, tal como definido na legislação nacional, não seja responsável.*

*6.Em vez das regras de responsabilidade a que se refere o n.º 2, os Estados-Membros poderão tomar outras medidas de execução apropriadas, em conformidade com a legislação da União e o direito e/ou práticas nacionais, que permitam a aplicação, numa relação de subcontratação direta, de sanções eficazes e adequadas contra o contratante, para combater a fraude e os abusos em situações em que os trabalhadores têm dificuldades na realização dos seus direitos.*

*7. Os Estados-Membros informam a Comissão sobre as medidas tomadas no âmbito do presente artigo e disponibilizam amplamente as informações na(s) língua(s) mais pertinente(s), ficando a escolha ao critério dos Estados-Membros. No caso do n.º 2, a informação prestada à Comissão inclui elementos que estabeleçam a responsabilidade nas cadeias de subcontratação. No caso do n.º 6, a informação prestada à Comissão inclui elementos que estabeleçam a eficácia das medidas nacionais alternativas no que diz respeito às regras de responsabilidade referidas no n.º 2. A Comissão comunica as disposições em causa aos outros Estados-Membros.*

*8. A Comissão acompanhará de perto a aplicação deste artigo.” (sublinhados nossos).*

A CIP sempre defendeu - e defende - uma execução adequada da Diretiva sobre o Destacamento de Trabalhadores.

Porém, entende que a proposta de transposição constante da PL é quanto a este aspeto específico - responsabilidade solidária - manifestamente negativa, e como tal, inaceitável.

Se já é criticável a existência de um sistema de responsabilidade solidária no setor da construção civil ao nível europeu (v. n.º 2 do artigo 12.º da Diretiva), mais grave é o facto de o legislador nacional pretender estender tal regime/sistema a todos os setores, aproveitando-se, assim, da possibilidade conferida pelo n.º 4 do já referido artigo 12.º da Diretiva.

Na perspetiva da CIP, a criação de um sistema obrigatório de responsabilidade solidária dificultará o crescimento económico numa altura em que Portugal dele muito carece e, na prática, não ajudará a melhorar o cumprimento ou execução da Diretiva sobre o Destacamento de Trabalhadores.

De facto, a CIP entende que a projetada solução suscita fortes reparos críticos, de entre os quais se destacam:

- O sistema traduz uma desresponsabilização do Estado, ao qual compete, em concreto, assegurar e fiscalizar, através dos organismos e entidades competentes, o cumprimento da legislação, o que é inaceitável.
- É suscetível de criar encargos desproporcionados para as empresas, ou seja, os custos administrativos e financeiros envolvidos no exame dos subcontratados e a exposição a novas responsabilidades e, isto, apesar de as empresas não terem meios, autoridade ou os conhecimentos para detetar de forma eficaz se os seus subcontratados recorrem a trabalhadores destacados e se a esses trabalhadores são concedidos os direitos previstos na Diretiva sobre o Destacamento de Trabalhadores.
- Não alcançará o objetivo de impedir a ação por parte de entidades que agem de má fé. Muitas das empresas que não cumprem a legislação serão capazes de escapar às consequências de seus abusos, enquanto as empresas cumpridoras terão de suportar os custos.
- Cria entraves ao empreendedorismo e limita a concorrência, pois incentivará a celebração de contratos apenas com empresas conhecidas.

Em conclusão, na perspetiva da CIP, o sistema de responsabilidade solidária proposto revela-se, como se disse, inaceitável.

### **Artigo 24.º (Entrada em vigor)**

O artigo 24.º prevê que *“A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.”*

Neste âmbito, a CIP entende que é necessária alguma ponderação no que diz respeito à entrada em vigor do diploma.

De facto, por um lado, projeta-se atribuir à ACT um conjunto alargado de responsabilidades, entre as quais a elaboração e disponibilização de

formulário (v. n.º 2 do artigo 9.º da Proposta) e, por outro lado, impõe-se novas regras aos prestadores de serviços (v. artigo 9.º da Proposta).

Assim sendo, é necessário que o legislador preveja um prazo razoável para que todas as partes se possam preparar para as novas regras, circunstância que não se compatibiliza com a entrada *“em vigor no dia seguinte ao da sua publicação”*.

Por outro lado, questiona-se como é que o disposto no artigo 24.º em análise se compatibiliza com objetivo constante do Programa do Governo de *“Fixar duas datas por ano para entrada em vigor de toda a legislação que afete o funcionamento das empresas;”* (v. pág. 46 do Programa de Governo).

6.março.2017