



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Excelentíssimo Senhor
Deputado Paulo Mota Pinto
Presidente da Comissão de Assuntos
Europeus

Ofício n.º 646/XII/1ª – CACDLG /2012

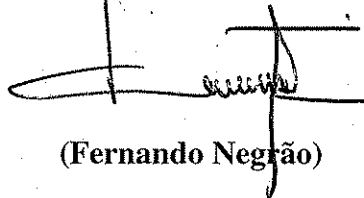
Data: 18-04-2012

ASSUNTO: Parecer – COM (2012) 130.

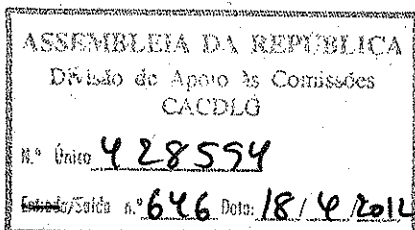
Para os devidos efeitos, junto se envia parecer referente à “COM (2012) 130 - Proposta de Regulamento do Conselho relativo ao exercício do direito de ação coletiva no contexto da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços [SWD (2012) 64, SWD (2012) 65]”, que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do CDS-PP e PEV, na reunião de 18 de abril de 2012 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos, *também pessoais*

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67

Fax: 21 393 69 41



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2012) 130 final – 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

{SWD (2012) 63}

{SWD (2012) 64}

I. Nota preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento com o estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, relativa ao “*Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia*”, e para os efeitos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE), remeteu à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para análise e emissão de parecer sobre a conformidade com o princípio da subsidiariedade, a COM (2012) 130 final – “*Regulamento do Conselho relativo ao exercício do direito de ação coletiva no contexto da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços*”, acompanhada de dois documentos de trabalho dos serviços da Comissão Europeia, vertidos nas SWD (2012) 63 (Partes I e II) e SWD (2012) 64, com a avaliação de impacto e a síntese dessa avaliação, respetivamente, documentos esses que se referem simultaneamente à Proposta de Diretiva do Parlamento



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Europeu e do Conselho respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços¹.

II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2012) 130 final refere-se à 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.

Esta proposta de Regulamento destina-se a esclarecer a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), tendo em conta que os acórdãos que interpretam a Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento dos trabalhadores e as disposições do Tratado vieram expor, nos processos Viking-Line e Laval, tensões latentes entre as liberdades de prestação de serviços e de estabelecimento e o exercício dos direitos sociais fundamentais, como o direito de negociação coletiva e o direito de ação coletiva.

Conforme refere esta iniciativa legislativa, *“Nos seus acórdãos, nos processos Viking-Line e Laval, o Tribunal de Justiça reconheceu, pela primeira vez, 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 cuja observância é assegurada pelo Tribunal de Justiça. (...) Reconheceu ainda que o direito de desencadear uma ação coletiva que tenha por objetivo a proteção dos trabalhadores configura um interesse legítimo susceptível de justificar, em princípio, restrições às liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado. Por conseguinte, a proteção dos trabalhadores constitui uma das razões imperiosas de interesse social reconhecidas pelo Tribunal de Justiça.*

Pese embora esta clarificação, os acórdãos do Tribunal geraram um debate alargado e intenso sobre as suas consequências em termos da proteção dos trabalhadores destacados

¹ COM (2012) 131 final.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

e, de um modo mais geral, sobre a capacidade de os sindicatos continuarem a salvaguardar dos direitos desses trabalhadores em situações transfronteiriças. Em especial, geraram controvérsia sobre a adequação das regras da UE vigentes em matéria de proteção dos direitos dos trabalhadores no contexto da liberdade de prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento.

(...) Um aspeto particular destacado pelos críticos é o facto de o Tribunal de Justiça, ainda que reconhecendo o direito de desencadear uma ação coletiva, incluindo o direito à greve, enquanto direito fundamental que constitui parte integrante dos princípios gerais do direito da UE, declarar explicitamente que o exercício desse direito pode, no entanto, ser sujeito a determinadas restrições. Estas últimas prejudicariam, em especial, a capacidade de os sindicatos desencadear ações para proteger os direitos dos trabalhadores”.

No entender dos sindicatos, os referidos acórdãos vieram impor um controlo da ação sindical por parte da UE ou dos tribunais nacionais sempre que esta for susceptível de afetar ou prejudicar o exercício da livre prestação de serviços ou a liberdade de estabelecimento. Interpretações como esta deram azo, recentemente, a efeitos negativos indiretos demonstrados nalguns conflitos laborais transnacionais. A importância deste problema foi salientada no relatório de 2010 do Comité de Peritos sobre a aplicação de convenções e recomendações da OIT, onde foram exprimidas «sérias preocupações» a propósito dos limites práticos ao exercício efetivo do direito à greve imposto pelos Acórdãos do TJUE.

É neste contexto que surge a presente proposta de Regulamento.

A COM (2012) 130 final “faz parte de um pacote. Juntamente com a proposta de diretiva de aplicação², constitui uma intervenção destinada a clarificar a interação, na UE, entre o exercício dos direitos sociais e o exercício das liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços consagrados no Tratado, em linha com um dos objetivos fundamentais

² COM (2012) 131 final - 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.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

do Tratado, ou seja a consecução de uma «economia social de mercado altamente competitiva», sem no entanto inverter a jurisprudência do Tribunal de Justiça.»

Esta proposta de Regulamento visa, deste modo, *“clarificar os princípios gerais e as regras aplicáveis a nível da UE 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”*.

A COM (2012) 130 final vem acompanhada por dois documentos de trabalho dos serviços da Comissão, respeitantes à avaliação de impacto desta iniciativa: as SWD (2012) 63 (Partes I e II) e SWD (2012) 64, os quais se referem também 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 serviços³.

Nestes documentos de trabalho da Comissão consta a fundamentação pela escolha da opção 7 – *“introduzir, por via legislativa, regras destinadas a esclarecer de que modo se pode tornar compatível o exercício do direito social fundamental à ação coletiva com a liberdade de estabelecimento e de prestação de serviços”* – para a resolução do *“Problema 4 – conflitos entre a liberdade de prestação de serviço ou de estabelecimento e os sistemas nacionais de relações laborais”*.

A análise do impacto revelou que a *“opção 7 é mais eficaz e eficiente no que respeita ao objetivo específico «reduzir os conflitos entre os sistemas nacionais de relações laborais e a liberdade de prestação de serviços»”*.

A presente proposta de Regulamento compõe-se de cinco artigos, organizados da seguinte forma:

³ COM (2012) 131 final.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- **Artigo 1º - Objeto** – refere que esta iniciativa legislativa estabelece os princípios gerais e as regras aplicáveis, a nível da União, no que respeita ao exercício do direito fundamental de ação coletiva no contexto da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços. Inclui ainda a designada «cláusula Monti» ao prever que este Regulamento não deve afetar de forma alguma o exercício de direitos fundamentais tal como reconhecidos pelos Estados-Membros, incluindo o direito ou a liberdade de desencadear outras ações abrangidas pelos sistemas específicos de relações laborais nos Estados-Membros, em conformidade com legislações e práticas nacionais; é ao prever que também não prejudica o direito de negociar, celebrar e aplicar convenções coletivas e o direito de ação coletiva, em conformidade com o direito e práticas nacionais;
- **Artigo 2º - Princípios Gerais** – consagra que o exercício da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços consagradas no Tratado deve respeitar o direito fundamental de ação coletiva, incluindo o direito ou a liberdade de greve e, inversamente, o direito fundamental de ação coletiva, incluindo o direito ou a liberdade de greve, deve respeitar o exercício destas liberdades económicas;
- **Artigo 3º - Mecanismos de resolução de litígios** – prevê que os Estados-Membros que disponham de mecanismos extrajudiciais de resolução de litígios laborais devem assegurar a igualdade de acesso a esses mecanismos nos casos em que tais litígios decorram do exercício do direito de ação coletiva, incluindo o direito ou a liberdade à greve, em situações transnacionais ou com carácter transfronteiriço no contexto do exercício da liberdade de estabelecimento ou da liberdade de prestação de serviços, incluindo a aplicação da Diretiva 96/71/CE. Não obstante, admite que os parceiros sociais a nível europeu possam celebrar acordos a nível da União ou estabelecer orientações no que respeita às modalidades e procedimentos de mediação, conciliação ou outros mecanismos de resolução extrajudicial de litígios resultantes do exercício efetivo do direito de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

ação coletiva, incluindo o direito ou a liberdade à greve, em situações transnacionais ou com carácter transfronteiriço. Tais modalidades e procedimentos de resolução extrajudicial não podem, todavia, privar as partes interessadas do recurso a vias judiciais para resolver os seus litígios ou conflitos se esses mecanismos não conduzirem a uma solução num prazo razoável. Prevê-se ainda que o recurso a mecanismos extrajudiciais de resolução de litígios não deve pôr em causa o papel dos tribunais nacionais em litígios laborais que decorram do exercício do direito de ação coletiva em situações transnacionais ou com carácter transfronteiriço, designadamente o de avaliar os factos e interpretar a legislação nacional e, no que respeita ao âmbito do presente regulamento, determinar se e em que medida a ação coletiva, ao abrigo da legislação nacional ou da convenção coletiva aplicável, não excede o necessário para alcançar os objetivos prosseguidos, sem prejuízo do papel e das competências do Tribunal de Justiça;

- **Artigo 4º - Mecanismo de alerta** – estabelece um sistema de alerta precoce que obriga os Estados-Membros a informar e a notificar de imediato o Estado-Membro em questão e a Comissão em caso de atos ou circunstâncias graves suscetíveis de causar sérias perturbações ao bom funcionamento do mercado único ou gerar agitação social, a fim de evitar e limitar, tanto quanto possível, danos potenciais
- **Artigo 5º - Entrada em vigor** – prevê que o Regulamento entre em vigor no 20º dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

- **Base jurídica**

A proposta de Regulamento funda-se no artigo 352º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Este normativo constitui a base jurídica adequada quando nenhuma outra disposição do Tratado confere às instituições da UE os poderes necessários para adotarem uma medida legislativa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O artigo 352º do TFUE estabelece:

“Artigo 352º

1. Se uma ação da União for considerada necessária, no quadro das políticas definidas pelos Tratados, para atingir um dos objetivos estabelecidos pelos Tratados, sem que estes tenham previsto os poderes de ação necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu, adotará as disposições adequadas. Quando as disposições em questão sejam adotadas pelo Conselho de acordo com um processo legislativo especial, o Conselho delibera igualmente por unanimidade, sob proposta da Comissão e após aprovação do Parlamento Europeu.
2. No âmbito do processo de controlo do princípio da subsidiariedade referido no n.º 3 do artigo 5.º do Tratado da União Europeia, a Comissão alerta os Parlamentos nacionais para as propostas baseadas no presente artigo.
3. As medidas baseadas no presente artigo não podem implicar a harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros nos casos em que os Tratados excluam tal harmonização.
4. O presente artigo não pode constituir fundamento para prosseguir objetivos do âmbito da política externa e de segurança comum e qualquer ato adotado por força do presente artigo deve respeitar os limites estabelecidos no segundo parágrafo do artigo 40.º do Tratado da União Europeia.”

o Princípio da subsidiariedade

Para os efeitos do disposto no artigo 5º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que o objetivo desta proposta de Regulamento - *“clarificar os princípios gerais e as regras aplicáveis a nível da UE 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”* - requer uma ação à escala da União Europeia e não pode ser alcançado pelos Estados-Membros isoladamente.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Dáí que se conclua que a proposta em causa é conforme ao princípio da subsidiariedade.

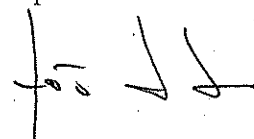
III – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer:

- a) Que a COM (2012) 130 final – *“Regulamento do Conselho relativo ao exercício do direito de ação coletiva no contexto da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços”* não viola o princípio da subsidiariedade;
- b) Que o presente parecer deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

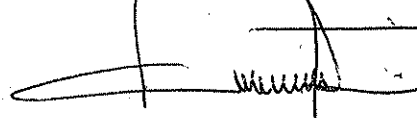
Palácio de S. Bento, 13 de Abril de 2012

O Deputado Relator



(João Lobo)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)