

RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Aprova Parecer Fundamentado sobre a violação do Princípio da Subsidiariedade pela 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]

A Assembleia da República, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição da República Portuguesa e do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, resolve dirigir aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia o seguinte parecer fundamentado sobre a inobservância do princípio da subsidiariedade pela 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]:

A proposta de regulamento do Conselho viola o princípio da subsidiariedade na medida em que o objetivo a alcançar não é mais eficazmente atingido através desta ação da União.

Aprovada em 18 de maio de 2012

A PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA,

(Maria da Assunção A. Esteves)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer Fundamentado

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



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 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].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias e à Comissão de Segurança Social e Trabalho, atento o respetivo objeto, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram os Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 - A presente iniciativa surge na sequência da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia que, nos acórdãos proferidos no âmbito dos processos Viking-Line¹ e Laval², reconheceu 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 União Europeia³.

Os mesmos acórdãos reconheceram ainda que o direito de desencadear uma ação coletiva que tenha por objetivo a proteção dos trabalhadores configura um interesse legítimo suscetível de justificar, em princípio, restrições às liberdades fundamentais

¹ Acórdão de 11.12.2007, do TJCE, processo C-438/05.

² Acórdão de 18.12.2007, do TJCE, processo C-341/05.

³ Pontos 44 (Viking-Line) e 91 (Laval).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

garantidas pelo Tratado. Contudo, o mesmo Tribunal afirmou que o direito de greve não é absoluto e o seu exercício pode ser sujeito a determinadas condições e restrições, que podem também resultar de constituições, legislações e práticas nacionais.

2 – O mesmo Tribunal considerou que a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços contam-se entre os princípios fundamentais do Direito da União Europeia, pelo que 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.

3 – Consequentemente, o Tribunal considerou que o exercício do direito de ação coletiva, incluindo o direito de greve, e as liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços devem ser conciliadas, por se tratarem de direitos e liberdades com valor jurídico idêntico.

4 – A jurisprudência do Tribunal de Justiça suscitou muitas interpretações na União, tendo o debate europeu congregado um amplo leque de partes interessadas, designadamente parceiros sociais, políticos, juristas e académicos⁴.

5 – Assim a presente iniciativa surge com o objetivo de *“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 do Tratado, ou seja, a consecução de uma «economia social de mercado altamente competitiva», sem no entanto inverter a jurisprudência do Tribunal de Justiça”*.

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

⁴ O contexto da iniciativa encontra-se largamente desenvolvido no ponto 1 da Exposição de Motivos da proposta de regulamento em apreço, pelo que nos dispensamos do seu desenvolvimento nesta sede.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

a) Da Base Jurídica

A Comissão Europeia invoca o artigo 352.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia como base jurídica da presente iniciativa, reconhecendo que este artigo está *“reservado para os 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”*.

Este artigo consagra a denominada “cláusula de flexibilidade”, segundo a qual *“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 este tenha, 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”*, que a doutrina alude como sendo a base dos poderes implícitos da União.

Ora para que este artigo possa ser usado pela Comissão Europeia, esta deveria justificar que objetivos estabelecidos pelos Tratados pretendem ser atingidos com a presente iniciativa e para os quais não possui *“poderes de ação necessários”*. Contudo, a Comissão Europeia não o faz.

Ainda que se considere que com esta iniciativa a Comissão Europeia pretende prosseguir os objetivos estabelecidos no artigo 151.º TFUE, que consagra os objetivos no âmbito da política social, e, em geral, contribuir para a concretização do mercado interno alicerçado na liberdade de prestação de serviços e de estabelecimento consagrados no artigo 3.º, n.º 3 do TUE, tal não deve ultrapassar a delimitação negativa estabelecida no artigo 153.º, n.º 3.

De facto, a delimitação das competências da União Europeia rege-se, primordialmente, pelo Princípio da Atribuição⁵, que estipula que a União *“atua unicamente dentro dos limites das competências que os Estados-Membros lhe tenham atribuído nos Tratados”*. Ora, o artigo 153.º, n.º 5 do TFUE exclui explicitamente o direito de greve

⁵ Artigo 5.º, n.ºs 1 e 2 do TUE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

dos domínios em que deve prosseguir os objetivos de política social previsto no artigo 151.º TFUE.

Entende-se, assim, que a União Europeia não tem competência para legislar nesta matéria e que a exclusão explícita de uma determinada matéria, no caso o direito de greve, do âmbito das competências da União impede o recurso ao artigo 352.º do TFUE para contornar essa delimitação negativa.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Seja porém como for quanto à questão da competência analisada na alínea anterior, analisa-se agora o princípio da subsidiariedade.

Nos termos do artigo 5.º, n.ºs 1 e 3 do TUE, o exercício das competências da União rege-se pelo princípio da subsidiariedade, que a Comissão considera estar plenamente assegurado, pois tratando-se na iniciativa de *“conciliar na prática situações de índole transfronteiriça, requer uma ação à escala da União Europeia e não pode ser alcançada pelos Estados-Membros isoladamente”*.

Assim, ainda que se considere que a União poderia ter competência nesta matéria (com o que não se concorda), considera-se que a presente iniciativa também não cumpre o princípio da subsidiariedade, pois, como refere o Relatório da Comissão de Segurança Social e Trabalho: *“no seu formato atual, a proposta de Regulamento em análise limita o direito de ação coletiva, não garantido 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 Tribunal de Justiça da UE, a decisão relativa à necessidade de ação coletiva.”*⁶

Neste âmbito, cumpre analisar dois aspetos da proposta de regulamento, por um lado, a previsão relativa aos princípios gerais e, por outro lado, a previsão de mecanismos de resolução de litígios.

⁶ P. 8 do referido Relatório, em anexo.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

No que ao artigo 2.º da presente proposta de regulamento diz respeito, considera-se que não sendo esta uma competência da União, mas sim dos Estados Membros a equiparação, no âmbito dos direitos fundamentais, entre os direitos sociais e os direitos económicos, defendida pela presente iniciativa, colide com a tradição constitucional portuguesa e com a interpretação que é seguida pela jurisprudência do Tribunal Constitucional português, bem como pela generalidade da doutrina. De facto, não é indiferente para a ordem jurídica constitucional portuguesa a valoração jurídica dos direitos sociais face aos direitos económicos, como também não o é, aliás, entre direitos pessoais e de participação política e entre estes e aqueles.

De modo idêntico, suscita muitas dúvidas a previsão do artigo 3.º relativa aos mecanismos de resolução de litígios, pois, sobretudo nesta matéria, parece existir uma desnecessária interferência no processo jurisdicional nacional. Aliás, não só parece ser desnecessária, como carece de fundamento a necessidade de o legislador europeu regular os mecanismos de resolução de litígios relativos ao direito de ação coletiva.

Assim, considera-se que o princípio da subsidiariedade não se encontra cumprido, pois o direito de ação coletiva, incluindo o direito de greve, deve continuar a ser regulado a nível nacional, não se considerando que os objetivos prosseguidos pela presente iniciativa são suficientemente relevantes que justifiquem a alteração do equilíbrio das competências entre os Estados Membros e a União, previstos no Tratado de Lisboa.

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 viola o princípio da subsidiariedade, pelo que nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, deve ser submetido a plenário o projeto de resolução anexo ao presente parecer.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2. No que concerne às questões suscitadas nos considerandos e no seguimento do parecer da Comissão de Segurança Social e Trabalho, a Assembleia da República prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

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 – ANEXOS

- 1) Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
- 2) Relatório da Comissão de Segurança Social e Trabalho.



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 desencadearem 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.

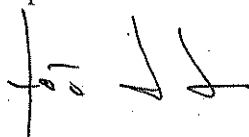
III – Parecer

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.

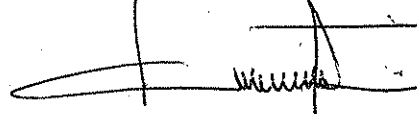
Palácio de S. Bento, 13 de Abril de 2012

O Deputado Relator



(João Lobo)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)



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

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



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.

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 á 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:

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.

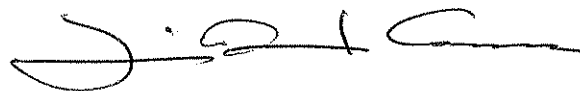
Palácio de S. Bento, 30 de Abril de 2012.

A Deputada Autora do Parecer



(Maria Helena André)

O Presidente da Comissão



(José Manuel Canavarro)