COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 13.6.2007
COM(2007) 304 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONOMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços -

Maximizar os benefícios e potencialidades e simultaneamente garantir a protecção dos trabalhadores

{SEC(2007) 747}

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONOMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços - Maximizar os benefícios e potencialidades e simultaneamente garantir a protecção dos trabalhadores

1. INTRODUÇÃO

Em 4 de Abril de 2006, a Comissão adoptou a Comunicação «Orientações relativas ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços»[1], bem como um documento de trabalho[2] sobre a aplicação da Directiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços[3] (em seguida a «directiva). O objectivo da referida comunicação era ajudar os Estados-Membros a obter de uma forma mais eficaz os resultados exigidos ao abrigo desta directiva (em particular, em termos de acesso à informação e de cooperação administrativa), bem como garantir a conformidade integral com o actual acervo comunitário, nomeadamente com o artigo 49.º do Tratado CE, relativo à livre prestação de serviços, como interpretado pelo Tribunal de Justiça Europeu (TJE), no que diz respeito às exigências administrativas e medidas de controlo impostas aos prestadores de serviços.

A presente comunicação (e o documento de trabalho em anexo) surge na sequência do compromisso assumido pela Comissão, na sua comunicação de Abril de 2006, de acompanhar a evolução nos Estados-Membros[4] no que se refere a todas as questões nela analisadas Tem por objectivo:

- apresentar uma perspectiva objectiva da situação;
- avaliar se se registaram progressos desde Abril de 2006, reflectindo as orientações formuladas pela Comissão;
- tirar conclusões operacionais do exercício de acompanhamento;
- indicar os passos e as medidas apropriados para corrigir a situação, caso necessário.

---

1 COM(2006) 159.

2 SEC(2006) 439.

3 Directiva 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 (JO L 18, de 21.1.1997, p.1).

4 A análise limita-se aos 25 Estados-Membros da União em 2006. A aplicação do acervo na Roménia e na Bulgária, no que diz respeito ao destacamento de trabalhadores, incluindo as questões debatidas na comunicação adoptada em 4 de Abril de 2006, será analisada separadamente, no contexto geral da avaliação das medidas de aplicação na sequência do alargamento.

A presente comunicação baseia-se numa análise circunstanciada da situação nos Estados-Membros, como descrita no documento de trabalho em anexo. A análise assenta principalmente, mas não em exclusivo, na informação facultada pelos Estados-Membros e parceiros sociais a nível (tanto interprofissional como sectorial) da UE, em resposta aos questionários que lhes foram enviados em Outubro de 2006[5]. Tem igualmente em conta a informação fornecida e as preocupações manifestadas pelo Parlamento Europeu na sua resolução de 26 de Outubro de 2006 sobre a aplicação da directiva.

Não existem estimativas ou valores exactos sobre trabalhadores destacados na UE. Contudo, estima-se que o número total seja ligeiramente inferior a um milhão, o correspondente a 0,4% da população da UE em idade activa em 2005[6]. Os valores são significativos em alguns Estados-Membros (Alemanha, França, Luxemburgo, Bélgica e Polónia) embora se trate de um fenómeno cada vez mais difundido, que afecta actualmente todos os Estados-Membros enquanto países de envio e/ou de acolhimento. A importância económica do destacamento ultrapassa largamente a sua dimensão quantitativa, uma vez que pode assumir um papel económico crucial, ao satisfazer lacunas temporárias da oferta de mão-de-obra em determinados sectores ou profissões (por exemplo, construção e transportes). Além disso, o destacamento de trabalhadores reforça as trocas internacionais de serviços, com as reconhecidas vantagens proporcionadas pelo mercado único (maior concorrência, ganhos de eficiência, etc.).

Por outro lado, se as condições de emprego, e os salários em particular, oferecidos aos trabalhadores destacados não forem objecto de controlo e aplicação adequados, podem divergir das condições mínimas estabelecidas por lei ou negociadas ao abrigo dos acordos colectivos geralmente aplicáveis. Se essa divergência ocorrer em larga escala, pode prejudicar a organização e o funcionamento dos mercados de trabalho locais. Simultaneamente, a um nível mais geral, as restrições de acesso ao mercado laboral podem exacerbar o recurso ao trabalho não declarado. Se forem acompanhadas de lacunas na aplicação de legislação comunitária já em vigor, este fenómeno acarreta consequências sociais indesejáveis, tanto para os trabalhadores não declarados como para a mão-de-obra legal[7].

2. MEDIDAS DE CONTROLO – ENQUADRAMENTO LEGAL NA UE

2.1. Papel-chave e importância da Directiva 96/71/CE

A directiva pretende conciliar o exercício da liberdade fundamental que assiste às empresas, de prestarem serviços transfronteiriços ao abrigo do artigo 49.º do Tratado CE com a protecção adequada dos direitos dos trabalhadores temporariamente destacados no estrangeiro, a fim de prestarem esses serviços. Para tal, identifica as regras obrigatórias de interesse geral a nível comunitário que têm de ser aplicadas aos trabalhadores destacados no país de acolhimento. A directiva estabelece um núcleo forte de condições de trabalho e emprego claramente definidas, destinadas a garantir a protecção mínima dos trabalhadores,

---

5 A Comissão disponibilizou igualmente um formulário no seu sítio na Web para que os utilizadores pudessem dar conta da sua experiência.

6 Os dados estatísticos mais fiáveis e actuais presentemente disponíveis baseiam-se no número de certificados E101 emitidos pelas instituições de segurança social dos países de envio, relativos a destacamentos que não excedem 12 meses.

7 Como indicado no relatório da Comissão sobre a aplicação das disposições transitórias estabelecidas no Tratado de Adesão de 2003, COM(2006) 48, de 8.2.2006, ponto 20.

que têm de ser respeitadas pelos prestadores de serviços no país de acolhimento. Assim, a directiva fornece um nível de protecção significativo aos trabalhadores eventualmente vulneráveis em razão da sua situação (emprego temporário num país estrangeiro, dificuldade em obter uma representação adequada, desconhecimento da legislação, das instituições e da língua locais). A directiva também desempenha um papel essencial na promoção do clima de concorrência leal necessário entre todos os prestadores de serviços (incluindo os de outros Estados-Membros), garantindo condições equitativas, bem como segurança jurídica aos prestadores de serviços, destinatários dos serviços e trabalhadores destacados no contexto da prestação de serviços.

2.2. Conteúdo e pertinência da jurisprudência do Tribunal de Justiça

De acordo com a jurisprudência já estabelecida do TJE[8], o artigo 49.º do Tratado CE relativo à livre prestação de serviços exige não só a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro, em razão da sua nacionalidade, mas também a supressão de qualquer restrição, ainda que indistintamente aplicada aos prestadores nacionais e de outros Estados-Membros, quando seja susceptível de proibir, perturbar ou tornar menos atractivas as actividades do prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro, onde preste legalmente serviços análogos.

Além disso, enquanto princípio fundamental do Tratado CE, a livre prestação de serviços apenas pode ser limitada por normas que se justifiquem por razões imperiosas de interesse geral, desde que sejam aplicadas sem distinção, na medida em que tal interesse não esteja salvaguardado pela regulamentação a que o prestador esteja sujeito no Estado-Membro onde estiver estabelecido. O TJE aceitou a protecção do trabalhador[9], incluindo a protecção dos trabalhadores no sector da construção[10], enquanto razão imperiosa de interesse geral. Acresce que a aplicação das regulamentações nacionais de um Estado-Membro aos prestadores de serviços estabelecidos noutros Estados-Membros deve ser de molde a garantir a realização do objectivo que prosseguem, não podendo ultrapassar o necessário para o fazer. Os Estados-Membros não podem evocar considerações de ordem meramente administrativa, para obter derrogação à legislação comunitária[11].

O TJE reconheceu ainda aos Estados-Membros a faculdade de verificar o respeito das disposições nacionais e comunitárias em matéria de prestação de serviços. Por conseguinte, reconhece que podem justificar-se medidas de inspecção, a fim de acompanhar a observância das obrigações que se justifiquem por razões imperiosas de interesse geral[12].

---

8 Tal como sintetizada, por exemplo, no acórdão de 23.11.1999, processos apensos C-369/96 e 376/96, *Arblade e.a.*, n.os 33-39 (e jurisprudência aí referida).

9 Ver acórdão *Webb* de 17.12.1981, processo 279/80, n.º 19, e acórdãos de 3.2.1982, processos apensos 62 e 63/81, *Seco e Desquenne & Giral*, n.º 14, e de 27.3.1990, processo C-113/89, *Rush Portuguesa*, n.º 18.

10 Acórdão *Guiot* de 28.3.1996, processo C-272/94, n.º 16.

11 Ver, nomeadamente, o acórdão de 26.1.1999, *Terhoeve*, processo C-18/95, Col. I-345, n.º 45.

12 Neste contexto, ver acórdão *Rush Portuguesa* de 27.3.1990, processo C-113/89, n.º 18 e acórdão *Arblade*, citado supra, n.os 38, 61 a 63 e 74.

Ao realizar inspecções relacionadas com a aplicação da directiva, os Estados-Membros têm, contudo, de respeitar o artigo 49.º do Tratado CE e abster-se de criar ou manter restrições injustificadas ou desproporcionadas para os prestadores de serviços na Comunidade. O TJE sublinhou em diversas ocasiões que estas inspecções devem, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, prosseguir os objectivos preconizados sem restringir esta liberdade além do necessário[13].

Neste contexto, deve assinalar-se igualmente que, em conformidade com a jurisprudência existente do TJE, um Estado-Membro não pode evocar uma presunção geral de fraude ou de abuso por parte de uma pessoa ou empresa no exercício de uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado, para justificar uma restrição a essa liberdade fundamental[14].

2.3. Orientações previstas na comunicação da Comissão de Abril de 2006

Na sua comunicação de Abril de 2006, a Comissão explicou e clarificou como o acervo comunitário e em particular ao artigo 49.º do Tratado CE, à luz da interpretação do TJE, tinha de ser cumprido e como os resultados exigidos pela directiva podiam ser alcançados com maior eficácia. Entre as medidas de controlo aplicadas pelos Estados-Membros no âmbito do supervisão do destacamento de trabalhadores, a comunicação centrou-se explicitamente nos tipos de exigências administrativas que se seguem:

- ter um representante estabelecido no território do Estado-Membro de acolhimento;
- obter uma autorização prévia no Estado-Membro de acolhimento ou de estar inscrito no respectivo registo, ou qualquer outra obrigação equivalente;
- apresentar uma declaração prévia às autoridades do Estado-Membro de acolhimento;
- manter e conservar documentos sociais no território do país de acolhimento e/ou nas condições aplicáveis no seu território; bem como
- medidas aplicáveis aos trabalhadores destacados nacionais de países terceiros.

---

13 Ver, neste contexto, o acórdão *Rush Portuguesa* citado supra, n.º 17, bem como os acórdãos de 21.10.2004, Comissão das Comunidades Europeias contra Grão-Ducado do Luxemburgo, processo C-445/03, n.º 40, e de 19.1.2006, Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha, C-224/04, n.º 36.

14 Ver, por exemplo, os acórdãos de 15.9.2005, Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Dinamarca, processo C-464/02, n.º 81; de 15.6.2006, processo C-255/04, Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa, n.º 52, e de 9.11.2006, processo C-433/04, Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica, n.º 35.

3. ANÁLISE GLOBAL DA SITUAÇÃO

3.1. Medidas de controlo utilizadas – razões evocadas para justificar a necessidade de impor essas medidas

Em conformidade com a informação facultada pelos Estados-Membros[15], quase todos impõem pelo menos um das categorias de exigências supra:

- em seis Estados-Membros[16], a exigência de a empresa de envio ter um representante no país de acolhimento é formulada explicitamente (e implicitamente em três outros[17]);

- em dois Estados-Membros[18], existe um regime de autorização/registo específico para o destacamento de trabalhadores;

- em 16 Estados-Membros[19], é exigida a apresentação por parte do prestador de serviços de uma declaração antes do início da actividade, enquanto um Estado-Membro[20] impõe essa obrigação ao destinatário do serviço;

- em 14 Estados-Membros, são impostas exigências no sentido de manter e conservar certos documentos sociais no território do país de acolhimento e/ou nas condições aplicáveis no seu território, sob formas diversas e relativamente a diferentes tipos de documentos[21].

Com base nas respostas aos questionários e no debate sobre a comunicação de Abril de 2006, pode concluir-se que os Estados-Membros e os parceiros sociais possuem visões divergentes no que diz respeito à necessidade de certas medidas de controlo, bem como quanto à compatibilidade destas com a legislação comunitária. Em Outubro de 2006, o Parlamento Europeu adoptou uma resolução[22] que confere ao Estado-Membro de acolhimento o direito de impor certas formalidades aos empregadores que destacam trabalhadores, a fim de que as autoridades desse país possam assegurar o respeito das condições de trabalho e emprego. Para alguns Estados-Membros, trata-se de uma questão muito sensível, uma vez que aflora características importantes do seu modelo social. As medidas de controlo impostas pelos Estados-Membros inscrevem-se nos respectivos quadros legais e institucionais e, em determinados Estados-Membros, os parceiros sociais podem igualmente assumir tarefas de controlo e acompanhamento das condições de trabalho e emprego. A falta de informação sobre a identidade e/ou a legitimidade dos prestadores de serviços, o carácter temporário e a duração frequentemente muito curta das operações de destacamento, a percepção do risco de

---

15 Para mais pormenores, ver o relatório sobre serviços, bem como o resumo esquemático incluído no anexo I do presente relatório.

16 Isto é, Alemanha, Grécia, Luxemburgo, Áustria, Finlândia e Suécia.

17 Isto é, Estónia, França e Letónia.

18 Malta e Luxemburgo (este último exige uma autorização apenas no caso do destacamento de nacionais de países terceiros).

19 Bélgica, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Chipre, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Áustria, Portugal, Eslovénia, Eslováquia e Finlândia.

20 República Checa.

21 Bélgica, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Luxemburgo, Malta, Áustria, Portugal, Eslováquia, Finlândia e Suécia.

22 Resolução do Parlamento Europeu sobre o relatório *Schroedter*, de 26 de Outubro de 2006.

«*dumping* social» ou a distorção da concorrência, bem como a distância cultural e física entre autoridades de controlo são evocadas como justificação para certas medidas de controlo das autoridades do país de acolhimento. Por outro lado, estas são muitas vezes consideradas excessivas pelos prestadores de serviços e pelas autoridades dos países de envio e como possuindo objectivos que vão além da protecção dos direitos dos trabalhadores destacados.

3.2. Avaliação

O inventário das medidas de controlo utilizadas pelos Estados-Membros revela uma grande diversidade.

Por uma questão de princípio, não pretende questionar nem os diferentes modelos sociais escolhidos pelos Estados-Membros nem a forma como organizam os respectivos sistemas de relações laborais e de negociação colectiva, desde que sejam executados e aplicados de modo a serem integralmente compatíveis com as obrigações que lhes incumbem ao abrigo do Tratado. Além disso, é incontestável a necessidade de medidas preventivas e de sanções adequadas que permitam combater o emprego ilegal e o trabalho não declarado, incluindo sob a forma aparente de trabalho independente, bem como as actividades ilegais de agências de emprego temporário estrangeiras fictícias. Por último, os Estados-Membros devem garantir no seu território a aplicação de níveis de remuneração mínimos por parte dos empregadores que ali prestam serviços, independentemente do país em que estiverem estabelecidos, sendo que a legislação comunitária não proíbe os Estados-Membros de aplicarem essa regulamentação através de meios adequados.

Ao verificar a conformidade com o núcleo de regras imperativas aplicáveis, os Estados-Membros devem encontrar o *equilíbrio certo* entre a necessidade de facultar e defender a protecção efectiva dos trabalhadores e a necessidade de garantir que as exigências formais e as medidas de controlo utilizadas ou impostas para garantir o respeito de razões imperiosas de interesse geral (como a protecção dos trabalhadores destacados), incluindo a forma como estas são efectivamente aplicadas, exercidas e executadas na prática, são justificadas e proporcionadas em relação aos objectivos que prosseguem e às metas a atingir. Em particular, deve ser observado o princípio da proporcionalidade, nomeadamente no que se refere à questão sobre se o objectivo legítimo não poderá ser alcançado de uma forma menos restritiva mas igualmente eficaz. As particularidades inerentes à situação do destacamento (como o seu carácter temporário e a sua duração frequentemente curta, a percepção do risco de «*dumping* social» ou de distorção grave da concorrência, e a distância cultural e física entre autoridades de controlo e empresas de envio) devem ser tidas suficientemente em conta, sendo necessária, por conseguinte, uma avaliação casuística da compatibilidade. A procura deste equilíbrio terá de ter igualmente em consideração os controlos e o acompanhamento já efectuados pelo Estado-Membro de origem, bem como a eficácia da cooperação administrativa.[23]

---

[23] Para o Parlamento Europeu, na resolução mencionada supra, os Estados-Membros de acolhimento deverão poder, em todas as circunstâncias, exigir os documentos necessários à verificação da conformidade, sendo considerada necessária a disponibilidade de uma pessoa que possa agir enquanto representante da empresa de envio.

Assim, uma medida que parece ser aceitável (por exemplo, utilização de uma declaração de início de actividade indicando o número de trabalhadores destacados, o local e a respectiva duração), pode ser acompanhada de formalidades adicionais[24] que a tornam tão onerosa ou complexa que irá dificultar desnecessariamente a prestação de serviços. A exigência de um representante estabelecido no Estado-Membro de acolhimento e a obrigação de manter certos documentos sociais nesse território, sem qualquer excepção e/ou limitação no tempo, e/ou a obrigação de elaborar documentos em conformidade com a regulamentação no país de acolhimento[25], são injustificadas e desproporcionadas para efeitos de controlo das condições de trabalho dos trabalhadores destacados sempre que for possível obter informações, num prazo razoável, através do empregador ou das autoridades no Estado-Membro de origem. No entanto, a protecção efectiva dos trabalhadores pode exigir que certos documentos, particularmente em matéria de saúde e segurança e tempo de trabalho, sejam mantidos no local ou no território do Estado-Membro de acolhimento[26]. Além disso, se e quando as medidas de controlo não reforçarem significativamente a protecção dos trabalhadores destacados, a sua justificação, necessidade e proporcionalidade são questionáveis. Acresce ainda que as medidas que se aplicam de forma automática e incondicional, com base na presunção geral de fraude ou de abuso por parte de uma pessoa ou empresa no exercício de uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado, constituem uma restrição injustificada[27].

De acordo com a informação disponível e na pendência de uma avaliação posterior, algumas medidas de controlo aplicadas pelos Estados-Membros não parecem ser conformes ao artigo 49.º do Tratado CE, à luz da interpretação do TJE. Contudo, a avaliação final da situação dependerá de uma análise que permita determinar se é possível responder a certas necessidades de acompanhamento através da melhoria do acesso à informação e/ou de uma cooperação administrativa mais eficaz entre o Estado-Membro de acolhimento e o Estado-Membro de origem (que será o tema do capítulo 4 infra).

3.3. Medidas aplicadas aos trabalhadores destacados nacionais de países terceiros

A informação recebida mostra que um número considerável de Estados-Membros (15[28]) condiciona o acesso ao mercado de trabalho a autorização de trabalho ou ao cumprimento de exigências em matéria de visto aos trabalhadores destacados nacionais de países terceiros que residam legalmente e estejam legalmente empregados noutro Estado-Membro. Aplicam-se ainda condições adicionais no que diz respeito a autorizações de residência e/ou exigências em matéria de visto, que podem dificultar o exercício efectivo de uma liberdade fundamental por parte do prestador de serviços. Entre essas condições, figuram os períodos mínimos de emprego ou tipos de contratos no país de origem, ou duração mínima da autorização de residência no país de estabelecimento do empregador.

---

24 Alguns Estados-Membros exigem igualmente que a declaração prévia seja acompanhada de um formulário E-101 utilizado para fins de segurança social, no quadro do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 (que pode, enquanto tal, não ser conforme à jurisprudência do TJE nesta matéria).

25 Acórdão *Arblade*, citado supra, n.º 66.

26 Acórdão *Arblade*, citado supra, n.º 61.

27 Ver, por exemplo, os acórdãos do TJE de 15.9.2005, Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Dinamarca, processo C-464/02, n.º 81; de 15.6.2006, Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa, processo C-255/04, n.º 52 e de 9.11.2006, Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica, processo C-433/04, n.os 35-38.

28 Bélgica, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Irlanda, Itália, Chipre, Letónia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Áustria, Portugal, Eslováquia e Finlândia. Existem acórdãos do TJE sobre essas exigências contra a Bélgica, a Alemanha e o Luxemburgo, e um processo por infracção, em curso contra a Itália.

Estas medidas não são conformes às regras do Tratado em matéria de livre prestação de serviços, tal como interpretada pelo Tribunal de Justiça Europeu. Na sua comunicação de Abril de 2006[29], a Comissão concluiu que, com base na jurisprudência existente[30] um Estado-Membro de acolhimento não pode impor formalidades administrativas ou condições adicionais aos trabalhadores destacados originários de países terceiros quando estes são empregados regularmente por um prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro, sem prejuízo, contudo, do direito do Estado-Membro de acolhimento de verificar o cumprimento destas condições no Estado-Membro de estabelecimento do prestador de serviços. Por conseguinte, existe ainda um número considerável de Estados-Membros que não respeita integral ou correctamente a referida jurisprudência ou nem a aplica.

4. ACESSO À INFORMAÇÃO – COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA

O artigo 4.º da directiva identifica dois eixos de cooperação, no que se refere à informação no contexto do destacamento de trabalhadores:

- nos n.os 1 e 2 do artigo 4.º da directiva são fixadas obrigações claras em matéria de cooperação entre administrações nacionais, cabendo aos Estados-Membros criar as condições necessárias para essa cooperação. Essa obrigação implica a designação de uma autoridade de acompanhamento autorizada, organizada e equipada de modo a funcionar eficazmente e a responder rapidamente aos pedidos de informações relativos às condições abrangidas pela directiva.

- além disso, o n.º 3 do artigo 4.º da directiva estabelece claramente a obrigação de os Estados-Membros tomarem as medidas adequadas para que as informações relativas às condições de trabalho e emprego sejam geralmente acessíveis, não apenas aos prestadores de serviços estrangeiros mas, também, aos trabalhadores destacados em questão[31].

As informações reunidas no documento de trabalho da Comissão SEC(2006) 439 mostraram que o acesso à informação, a cooperação administrativa e o controlo da conformidade poderiam melhorar consideravelmente, *inter alia* através da identificação e divulgação de melhores práticas. A resolução do Parlamento Europeu sublinhou que um número elevado de trabalhadores destacados não tem conhecimento dos direitos que a directiva lhe confere; apelou à adopção das medidas necessárias para facultar aos trabalhadores destacados e respectivos empregadores[32] o acesso efectivo à informação.

---

29 Ver nomeadamente o ponto 2.2, p. 8.

30 Ver acórdãos de 9.8.1994, *Vander Elst*, processo C-43/93, de 21.10.2004, Comissão das Comunidades Europeias contra Grão-Ducado do Luxemburgo, processo C-445/03 e de 19.1.2006, Comissão das Comunidades Europeias contra República Federal da Alemanha, processo C-224/04. *Idem* acórdão de 21.9.2006, Comissão das Comunidades Europeias contra República da Áustria, processo C-168/04.

31 Por conseguinte, o artigo 4.º menciona tipos diferentes de cooperação e de acesso à informação: cooperação entre autoridades públicas responsáveis pelo acompanhamento das condições de trabalho e emprego referidas na directiva; cooperação estreita entre a Comissão e as autoridades públicas, a fim de analisar quaisquer dificuldades que possam surgir na aplicação do n.º 10 do artigo 3.º; e a necessidade de garantir que a informação relativa às condições de trabalho e emprego seja geralmente acessível (*idem* Comunicação: Aplicação da Directiva 96/71/CE nos Estados-Membros, COM(2003) 458, de 25.7.2003, p. 10.)

32 Ver ponto 18 da resolução.

A análise efectuada pela Comissão e as respostas aos questionários mostram melhorias encorajadoras num número elevado de Estados-Membros, no que se refere à disponibilidade de informação dedicada especificamente ao destacamento, quer através de sítios na Web, pontos de contacto, brochuras, folhetos, e *vade mecum* quer através de outros meios.

Contudo, são ainda de registar algumas insuficiências[33]. Alguns países apenas publicam informação na sua língua nacional. A informação facultada parece ser, por vezes, demasiado limitada e/ou complexa, em particular em situações em que são aplicáveis diferentes acordos colectivos a nível regional, em que existe mais do que uma autoridade de controlo ou quando estão envolvidas outras partes para além das inspecções de trabalho.

Quanto à cooperação entre Estados-Membros, o número muito reduzido de contactos realizados através dos serviços de ligação estabelecidos no artigo 4.º da directiva indica que os Estados-Membros desconhecerão esta forma de cooperação ou desenvolveram formas alternativas, por exemplo, desenvolvendo contactos bilaterais entre autoridades de controlo de países vizinhos. Na prática, as normas de cooperação definidas no código de conduta adoptado pelo grupo de peritos governamentais sobre destacamento de trabalhadores[34] parecem ter sido aplicadas e respeitadas aquando do tratamento dos pedidos de outros Estados-Membros, embora, segundo foi comunicado, o prazo de resposta de quatro semanas raramente seja respeitado. A utilização do formulário multilingue não está difundida e foram formuladas algumas críticas relativamente à sua eficácia. Diversas respostas indicam que é necessário clarificar o papel e as responsabilidades dos serviços de ligação, sendo até talvez necessário proceder à sua revisão.

Em resumo, independentemente das melhorias em termos de acesso à informação, justificam-se as preocupações relativas à forma como os Estados-Membros executam e/ou aplicam as regras em matéria de cooperação administrativa previstas na directiva. A execução e a aplicação eficazes da directiva não parecem ser possíveis sem que esta situação seja corrigida. O acesso a informação preliminar relativa às condições de trabalho e emprego aplicáveis no país de acolhimento é uma condição prévia para que as partes interessadas possam prestar os serviços requeridos em conformidade com as disposições resultantes da directiva e da respectiva transposição para a legislação nacional. O funcionamento correcto da cooperação administrativa entre Estados-Membros é um instrumento essencial para o controlo da conformidade; a sua ausência virtual pode explicar o motivo pelo qual os Estados-Membros recorrem a medidas de controlo que parecem desnecessárias e/ou desproporcionadas à luz da interpretação, pelo TJE, do artigo 49.º do Tratado CE.

---

33 Para mais pormenores, ver relatório sobre serviços.

34 Instituído ao abrigo da Decisão 2002/260/CE da Comissão, de 27 de Março de 2002, relativa à criação de um grupo de directores-gerais das relações de trabalho, (JO L 91, de 6.4.2002, p. 30).

5. REFORÇAR O ACOMPANHAMENTO DA CONFORMIDADE E A APLICAÇÃO

Em conformidade com a directiva, os Estados-Membros têm de assegurar o respeito das disposições da directiva, adoptando medidas apropriadas, em particular para garantir processos adequados, destinados a fazer respeitar as obrigações previstas na directiva. Nos termos do artigo 6.º da directiva, os Estados-Membros possibilitaram a instauração de acções em tribunal, a fim de fazer valer o direito às condições de trabalho e emprego garantidas pela directiva.

Apesar de a aplicação da directiva não parecer ter dado origem a muitas queixas formais ou acções em tribunal, o Parlamento Europeu[35], bem como várias respostas aos questionários, em especial dos parceiros sociais, lamentam o facto de os mecanismos instituídos para colmatar as lacunas não serem suficientes e não preverem medidas adequadas ou apropriadas para acompanhar eficazmente a conformidade com a directiva. Os parceiros sociais sublinham a ausência de acções judiciais colectivas, enquanto alguns Estados-Membros destacam a necessidade de instrumentos comunitários para sancionar eficazmente infracções transfronteiriças de prestadores de serviços não nacionais.

A execução de sanções pecuniárias aplicadas no estrangeiro é frequentemente descrita como sendo problemática. Diversas reacções questionam a utilidade de sanções administrativas aplicadas em relação ao destacamento de trabalhadores, no quadro da Decisão-quadro 2005/214/JAI do Conselho, de 24 de Fevereiro de 2005, relativa à aplicação do princípio do reconhecimento mútuo às sanções pecuniárias[36]. Apesar de se dever considerar que esta última se aplica aos trabalhadores destacados, a sua pertinência é contestada: os procedimentos que levam a uma decisão executória são considerados demasiado longos para abrangerem a maioria das situações transfronteiriças, tendo em conta igualmente o carácter temporário e a duração frequentemente muito curta do destacamento. Além disso, alguns Estados-Membros indicam que, por vezes, as regras processuais nacionais tornam especialmente difícil (ou até impedem) o lançamento de procedimentos administrativos contra empresas estabelecidas noutro Estado-Membro.

As respostas aos questionários mostram que existem diversos sistemas de responsabilidade solidária em alguns Estados-Membros[37], que impõem a obrigação de controlo directamente à empresa ou ao contratante beneficiário no país de acolhimento. Os Estados-Membros em causa consideram que este método de controlo e verificação é directo, eficaz e viável, em comparação com os procedimentos morosos relativos às empresas e aos subcontratantes estabelecidos noutro Estado-Membro.

---

35 Ver resolução relativa ao relatório *Schroedter*, I e pontos 29 e seguintes.

36 JO L 76, de 22.3.2005, p. 16.

37 Em especial: Áustria, Bélgica, França, Países Baixos e, mais recentemente, Finlândia.

O TJE considerou[38] que o artigo 5.º da directiva, interpretado à luz do artigo 49.º do Tratado CE, não se opõe, em princípio, ao recurso a um sistema de responsabilidade solidária no caso de contratantes gerais ou principais, enquanto medida adequada em caso de não conformidade com a directiva. Contudo, o Tribunal indicou igualmente que essa medida não deve exceder o que é necessário para atingir o objectivo prosseguido (remetendo a avaliação da proporcionalidade da medida em causa ao tribunal nacional). Num acórdão mais recente[39] considerou que um sistema específico de responsabilidade solidária seria desproporcionado e contrário ao artigo 49.º do Tratado CE, nomeadamente devido à sua natureza automática e incondicional, bem como ao seu âmbito excessivo.

É necessário analisar e reflectir mais aprofundadamente sobre a possibilidade de a responsabilidade subsidiária constituir uma forma eficaz e proporcionada de reforçar o acompanhamento e a aplicação da legislação comunitária. O Livro Verde da Comissão «Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI»[40] debatia uma questão similar.

6. CONCLUSÕES

O exercício de acompanhamento, lançado com base na comunicação da Comissão de Abril de 2006, mostra que muitos Estados-Membros dependem exclusivamente dos seus próprios instrumentos e medidas nacionais para controlar os prestadores de serviços, de uma forma que nem sempre parece ser conforme nem ao artigo 49.º do Tratado CE, à luz da interpretação do TJE, nem à directiva. Trata-se de uma situação que poderá estar relacionada, ou até ser causada, pela ausência virtual de cooperação administrativa, pelo ainda insatisfatório acesso à informação, bem como por problemas de aplicação transfronteiriça. Os referidos problemas não podem ser resolvidos a menos que os Estados-Membros aperfeiçoem a forma como cooperam entre si e, em particular, respeitem as suas obrigações em matéria de cooperação administrativa e de acesso à informação como o estipula a directiva[41, 42]. Ao cumprir as suas obrigações, os Estados-Membros contribuiriam de forma substancial para a redução dos encargos administrativos, em conformidade com os objectivos definidos pelo Conselho Europeu.

---

38 Processo C-60/03 (*Wolff & Müller GmbH & Co. KG contra José Filipe Pereira Félix*), acórdão de 12.11.2004, n.º 37.

39 Acórdão de 9.11.2006, Comissão das Comunidades Europeias contra Reino da Bélgica, processo C-433/04, em particular os n.os 37-41.

40 COM(2006) 708, de 22.11.2006.

41 Este ponto é sublinhado igualmente na resolução do Parlamento Europeu. Ver em particular os pontos 21, 32 e seguintes.

42 Em qualquer caso, a ausência de cooperação eficaz, provavelmente devida a uma recusa ou relutância por parte dos Estados-Membros no que diz respeito ao recurso a este instrumento, não pode servir, por si só, como justificação para a manutenção de medidas de controlo.

O reforço da cooperação administrativa poderia constituir igualmente um elemento importante para melhorar e aumentar a conformidade efectiva e a aplicação da legislação comunitária. A execução e a aplicação adequadas e eficazes são elementos-chave para a protecção dos direitos dos trabalhadores destacados, enquanto a aplicação deficiente prejudica a eficácia das regras comunitárias nesta matéria. Por conseguinte, a cooperação estreita, se necessário reforçada, entre a Comissão e os Estados-Membros é primordial, não devendo, contudo, negligenciar-se o papel importante a desempenhar pelos parceiros sociais neste âmbito. A Comissão utilizará todos os instrumentos ao seu dispor para colmatar as insuficiências na aplicação da legislação relativa aos trabalhadores destacados que foram identificadas na comunicação.

Por conseguinte, a Comissão considera necessário agir com urgência e preconiza as seguintes medidas:

- Adopção de uma recomendação da Comissão (com base no artigo 211.º do Tratado CE), que seria aprovada por conclusões do Conselho, a fim de reforçar a cooperação administrativa entre Estados-Membros através do recurso ao Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI)[43] e clarificar o papel dos serviços de ligação;

- Adopção de uma decisão da Comissão que institua um comité de alto nível, a fim de apoiar e assistir os Estados-Membros na identificação e no intercâmbio de boas práticas, institucionalizar o actual grupo informal de peritos governamentais mediante a definição mais exacta do seu papel, das suas tarefas e das suas responsabilidades, e envolver formalmente, de modo regular, os parceiros sociais;

- Garantia do respeito efectivo das liberdades fundamentais do Tratado CE, à luz da interpretação do TJE, por parte dos Estados-Membros que impõem exigências administrativas e medidas de controlo consideradas incompatíveis com a actual legislação comunitária (como a exigência de ter um representante estabelecido no território do Estado-Membro de acolhimento ou a obrigação de manter certos documentos sociais nesse território, sem qualquer excepção e/ou limitação no tempo, quando for possível obter informações, num prazo razoável, através do empregador ou das autoridades no Estado-Membro de origem) numa base casuística, incluindo, se necessário, mediante o início de processos de infracção ao abrigo do artigo 226.º do Tratado CE;

---

43 O IMI é um sistema de informação destinado a facilitar a assistência mútua e o intercâmbio de informação entre Estados-Membros. Constitui um instrumento que permite o intercâmbio de dados rápido e seguro entre autoridades europeias, permitindo-lhes trabalhar em conjunto de uma forma eficaz, apesar das barreiras geradas pelas diferenças em termos de língua e de estruturas e procedimentos administrativos. As primeiras aplicações desenvolvidas irão apoiar a Directiva «Qualificações Profissionais» revista (2005/36/CE) e a Directiva «Serviços» (2006/123/CE).

- Garantia da conformidade com a legislação comunitária, à luz da interpretação do TJE, nomeadamente no acórdão *Vander Elst*, no que diz respeito aos Estados-Membros que ainda exigem autorizações de trabalho e impõem outras condições aos trabalhadores destacados nacionais de países terceiros que residem legalmente e estejam legalmente empregados noutro Estado-Membro, mediante o início de processos de infracção ao abrigo do artigo 226.º do Tratado CE;

- Prosseguir o acompanhamento das medidas nacionais de transposição adoptadas pelos Estados-Membros e a respectiva aplicação a todas as questões não referidas na presente comunicação, incluindo as situações em que, contrariando o disposto no n.º 3 do artigo 4.º, a acessibilidade e a transparência da informação continuam a constituir um problema, e, se necessário, adoptar medidas adequadas, nomeadamente o início de processos de infracção ao abrigo do artigo 226.º do Tratado CE;

- Lançamento, no âmbito, por exemplo, do comité de alto nível citado supra, em conjunto com os Estados-Membros e os parceiros sociais, de uma análise aprofundada dos problemas de execução transfronteira de medidas (sanções, sanções pecuniárias, responsabilidade solidária). Com base nessa análise, a Comissão lançará as acções que reputar adequadas.