



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 21.3.2012  
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

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**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

{SWD(2012) 63}

{SWD(2012) 64}

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DA PROPOSTA

#### *Contexto geral*

Nos seus acórdãos nos processos Viking-Line<sup>1</sup> e Laval<sup>2</sup>, 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<sup>3</sup>. Em termos explícitos, afirmou também que, uma vez que a União Europeia tem não só uma finalidade económica mas igualmente uma finalidade social, os direitos que resultam das disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais devem ser ajustados aos objetivos prosseguidos pela política social, entre os quais figuram, designadamente, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma proteção social adequada e o diálogo social<sup>4</sup>. Reconheceu 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 garantidas pelo Tratado. Por conseguinte, a proteção dos trabalhadores constitui uma das razões imperiosas de interesse geral reconhecidas pelo Tribunal de Justiça<sup>5</sup>.

Pese embora esta clarificação, os acórdãos do Tribunal geraram um debate alargado e intenso sobre as suas consequências em termos da proteção dos direitos dos trabalhadores destacados e, de um modo mais geral, sobre a capacidade de os sindicatos continuarem a salvaguardar os 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<sup>6</sup>.

Este debate congregou um amplo leque de partes interessadas, designadamente parceiros sociais, políticos, juristas e académicos. Ainda que alguns participantes no debate se congratulem pelo facto de os acórdãos do Tribunal virem clarificar as regras do mercado interno, muitos consideram que os mesmos reconhecem a primazia das liberdades económicas sobre o exercício dos direitos fundamentais e, como tal, permitem ou até encorajam o «dumping» social e concorrência desleal. 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 de 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<sup>7</sup>. Estas últimas prejudicariam, em especial, a capacidade de os sindicatos desencadearem ações para proteger os direitos dos trabalhadores.

---

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

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

<sup>3</sup> Pontos 44 (Viking-Line) e 91 (Laval).

<sup>4</sup> Pontos 79 (Viking-Line) e 105 (Laval).

<sup>5</sup> Pontos 77 (Viking-Line) e 103 (Laval).

<sup>6</sup> Relatório do trabalho conjunto dos parceiros sociais europeus sobre os acórdãos do TJUE nos processos Viking, Laval, Rüffert e Luxemburgo, 19 de Março de 2010.

<sup>7</sup> Última parte da primeira frase dos pontos 44 (Viking-Line) e 91 (Laval).

Segundo o Professor Monti<sup>8</sup>, os acórdãos emitidos pelo Tribunal em 2007 e 2008<sup>9</sup> vieram expor as clivagens existentes entre o mercado único e a dimensão social a nível nacional. «Reavivaram uma antiga fratura ainda por cicatrizar: a oposição entre os partidários de uma maior integração do mercado e os que pensam que a reivindicação de liberdades económicas e de eliminação de barreiras regulamentares é um subterfúgio para o desmantelamento dos direitos sociais, protegidos a nível nacional.» Sublinhou ainda que «o reacender desta polémica é suscetível de afastar do mercado único e da UE uma parte da opinião pública – associações de trabalhadores e sindicatos – que desde sempre se tem contado entre os principais apoiantes da integração económica.»

### *O Tratado de Lisboa*

Nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia, o mercado interno deve empenhar-se numa economia social de mercado altamente competitiva, que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social. Na definição e execução das suas políticas e ações, a União Europeia deve ter em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada e a luta contra a exclusão social<sup>10</sup>. Além disso, com o Tratado de Lisboa, a consagração dos direitos fundamentais no direito primário foi reforçada pelo facto de a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia passado a ter o mesmo valor legal conferido ao Tratado<sup>11</sup>.

A dimensão social é, assim, uma componente fundamental do mercado interno, que não pode funcionar corretamente sem uma forte dimensão social e sem o apoio dos cidadãos<sup>12</sup>.

O Tribunal de Justiça reconheceu também que a União tem não só uma finalidade económica mas igualmente uma finalidade social. Os direitos que resultam das disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativas à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais devem ser ajustados aos objetivos prosseguidos pela política social, entre os quais figuram, designadamente, como resulta do artigo 151.º TFUE, primeiro parágrafo, a melhoria das condições de vida e de trabalho, uma proteção social adequada e o diálogo entre os parceiros sociais.

Além disso, nos termos do artigo 152.º do TFUE, a União reconhece e promove o papel dos parceiros sociais ao nível da União, tendo em conta a diversidade dos sistemas nacionais e facilita o diálogo entre os parceiros sociais, no respeito pela sua autonomia.

Na sua Declaração Solene de 18 e 19 de junho de 2009 sobre os direitos dos trabalhadores, política social e outras questões, o Conselho Europeu reiterou igualmente que os Tratados, tal como alterados pelo Tratado de Lisboa, estabelecem que a União Europeia reconhece e promove o papel dos parceiros sociais.

### *O direito de negociação coletiva – o direito de desencadear ações coletivas – o direito ou liberdade de greve*

---

<sup>8</sup> «Uma nova estratégia para o mercado único», relatório apresentado ao Presidente da Comissão, 9 de Maio de 2010, p. 68.

<sup>9</sup> Para além dos já citados acórdãos Viking-Line e Laval, ver igualmente o processo *Rüffert e Comissão v Luxemburgo*.

<sup>10</sup> Artigo 9.º do TFUE.

<sup>11</sup> Artigo 6.º do TUE.

<sup>12</sup> Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «A Dimensão Social do Mercado Interno» (parecer de iniciativa), Thomas Janson, JO C 44 de 11.2.2011.

Mesmo que os instrumentos relevantes nem sempre refiram explicitamente o direito ou a liberdade de greve, o direito de desencadear ações coletivas, que constitui o corolário do direito de negociação coletiva, é reconhecido por diferentes instrumentos internacionais para os quais os Estados-Membros cooperaram ou aos quais aderiram<sup>13</sup>. Está incluído nos instrumentos desenvolvidos pelos Estados-Membros a nível da UE<sup>14</sup> e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em Nice em 7 de dezembro de 2000<sup>15</sup> e adotada em Estrasburgo em 12 de dezembro de 2008<sup>16</sup>. Está também consagrado na Constituição de vários Estados-Membros.

Neste contexto, o artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reconhece expressamente 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, incluindo à greve<sup>17</sup>.

Segundo o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, o direito de negociação coletiva e de negociar e aderir a convenções coletivas constitui um elemento inerente ao direito de associação, isto é o direito de fundar e filiar-se em sindicatos para a defesa dos seus direitos, nos termos do disposto no artigo 11.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais<sup>18</sup>.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem<sup>19</sup> reconheceu igualmente que, no que respeita à liberdade sindical, tendo em conta o caráter sensível das questões sociais e políticas envolvidas na prossecução de um equilíbrio adequado entre os interesses de trabalhadores e empregadores e dadas as acentuadas divergências entre os sistemas nacionais neste domínio, os Estados contratantes gozam de uma ampla margem de manobra para decidirem de que forma deve ser garantida a liberdade de os sindicatos defenderem os interesses profissionais dos seus membros. Não obstante, sublinha que essa margem de manobra não é ilimitada e é supervisionada pelo Tribunal, cuja missão é decidir, em última instância, se uma restrição é compatível com a liberdade de associação protegida pelo artigo 11.º da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.

Contudo, tal como reconhecido pelo Tribunal de Justiça e o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem<sup>20</sup>, o direito de greve não é absoluto e o seu exercício pode ser sujeito a determinadas restrições, que podem também resultar de constituições, legislações e práticas nacionais. Com efeito, como reafirma o artigo 28.º da Carta, esse direito deve ser exercido de acordo com o direito da União Europeia e com as legislações e práticas nacionais.

---

<sup>13</sup> Como a Carta Social Europeia, assinada em Turim em 18 de Outubro de 1961, de resto expressamente mencionada no artigo 151.º TFUE, e a Convenção n.º 87 relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, adotada em 9 de Julho de 1948 pela Organização Internacional de Trabalho.

<sup>14</sup> Tal como a Carta comunitária dos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores, adotada na reunião do Conselho Europeu de Estrasburgo, em 9 de dezembro de 1989, à qual faz referência o artigo 151.º TFUE.

<sup>15</sup> JO C 364 de 2000, p. 1.

<sup>16</sup> Ver artigo 6.º do Tratado da União Europeia.

<sup>17</sup> Através da referência geral à Carta no artigo 6.º TFUE, o direito de negociação coletiva está agora expressamente consagrado no direito primário (Ver Parecer AG Trstenjak no processo C-271/08, Comissão v Alemanha, ponto 79).

<sup>18</sup> Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem de 12 de novembro de 2008, Demir, pontos 153/154 e 145.

<sup>19</sup> Acórdão de 27 de abril de 2010 no processo *Vördur Olafsson v Islândia*, ponto 74/75.

<sup>20</sup> Ver, por exemplo, o acórdão de 21 de abril de 2009, no processo *Enerji Yapi-Yol Sen v Turkey* (68959/01), ponto 32.

Por conseguinte, os sindicatos desempenham um importante papel neste contexto e devem, tal como reiterado pelo Tribunal de Justiça, continuar a poder agir para proteger os direitos dos trabalhadores, designadamente através da possibilidade de convocar os seus membros para participarem em greves ou na realização de boicotes ou bloqueios para proteger os interesses e os direitos dos trabalhadores, garantindo assim a proteção de postos de trabalho e as condições de emprego, desde que tal seja feito no respeito pelo direito da União e pelas legislações e práticas nacionais.

### *Liberdades económicas – restrições – proteção dos direitos dos trabalhadores*

A liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços contam-se entre os princípios fundamentais do direito da UE. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça 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. Se for esse o caso, tem que ser adequada para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para o atingir.

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

Além disso, o Tribunal reconheceu que os Estados-Membros gozam de uma margem de apreciação e discricção quando se trata da prevenção de obstáculos à liberdade de circulação decorrentes da conduta de operadores privados.

Em síntese, as liberdades económicas e os direitos fundamentais, bem como o seu exercício efetivo, podem, como tal, ser sujeitos a restrições e limitações.

## **2. RESULTADOS DAS CONSULTAS COM AS PARTES INTERESSADAS E AVALIAÇÕES DE IMPACTO**

### **2.1. Consulta das partes interessadas**

Tal como foi referido, os acórdãos Viking-Line, Laval, Ruffert e Comissão v Luxemburgo, nos processos do Tribunal de Justiça de 2007 e 2008, geraram intensos debates especialmente sobre as consequências da liberdade de prestação de serviços e da liberdade de estabelecimento para a proteção dos direitos dos trabalhadores e o papel dos sindicatos na proteção desses direitos em situações transfronteiriças.

Os sindicatos europeus consideram esses acórdãos anti-sociais. Pretendem que a legislação seja alterada no sentido de clarificar a situação do ponto de vista jurídico e evitar que, futuramente, os juízes deliberem contra o que consideram ser os interesses dos trabalhadores. Para tal, apresentaram duas exigências fundamentais:

- Uma revisão da diretiva relativa ao destacamento dos trabalhadores (Diretiva 96/71/CE), de modo a incluir uma referência ao princípio de «salário igual para trabalho igual» e permitir ao Estado-Membro de acolhimento aplicar condições mais favoráveis do que o conjunto de condições de emprego previstas no artigo 3.º, n.º 1, da diretiva;

- A introdução de um «protocolo de progresso social» no Tratado para conferir aos direitos sociais fundamentais dos trabalhadores a prioridade face às liberdades económicas.

Outras partes interessadas são de opinião diferente. A organização *BusinessEurope* congratulou-se com a clarificação decorrente dos acórdãos do Tribunal e não considera necessária uma revisão da diretiva. Vários Estados-Membros defenderam posições idênticas. Alguns Estados-Membros (SE, DE, LU e DK) alteraram as respetivas legislações no sentido de passarem a estar em conformidade com os acórdãos.

Em outubro de 2008, o Parlamento Europeu adotou uma resolução em que insta todos os Estados-Membros a aplicarem devidamente a diretiva relativa ao destacamento dos trabalhadores e solicita à Comissão que não exclua a possibilidade de a rever parcialmente após uma análise aprofundada dos problemas e desafios subjacentes<sup>21</sup>. Ao mesmo tempo, sublinha que a livre prestação de serviços constitui uma das pedras angulares do projeto europeu, que tem de ser equilibrada, por um lado, pelos direitos fundamentais e pelos objetivos sociais consignados nos Tratados e, por outro, pelo direito de os parceiros públicos e sociais assegurarem a não-discriminação, a igualdade de tratamento e a melhoria das condições de vida e de trabalho<sup>22</sup>. Em 2 de junho de 2010, o Comité do Emprego e dos Assuntos Sociais organizou uma audição de três especialistas (em representação da Comissão, da CES e da *Business Europe*) em que os deputados dos partidos S&D, da Esquerda e os Verdes instaram a Comissão a agir em linhas muito idênticas às propostas pela CES.

A convite conjunto do Comissário Špidla e do ministro Bertrand (Presidente do Conselho em exercício) no Fórum de outubro de 2008, os parceiros sociais europeus concordaram com a realização de uma análise comum das consequências dos acórdãos do Tribunal de Justiça no contexto da mobilidade e da globalização. Em março de 2010<sup>23</sup>, os parceiros sociais europeus apresentaram um relatório sobre as consequências dos acórdãos do Tribunal de Justiça, onde deram conta das acentuadas divergências entre as suas opiniões. Enquanto que a *Business Europe* se opõe à revisão da diretiva (aceitando, no entanto, a necessidade de clarificar certos aspetos relacionados com a execução), a CES advoga profundas alterações.

Em 2010, o Comité Económico e Social Europeu adotou um parecer sobre «A dimensão social do mercado único»<sup>24</sup>, onde apelava a uma aplicação mais eficaz da Diretiva 96/71/CE e manifestava o seu apoio à iniciativa da Comissão que visa clarificar as obrigações legais das autoridades nacionais, das empresas e dos trabalhadores, o que implica uma revisão parcial da diretiva. O parecer incentiva a Comissão a excluir o direito de greve da aplicação das disposições relativas ao mercado único e a explorar a ideia da criação de uma «Interpol Social Europeia» que apoie as atividades dos inspetores do trabalho nos vários Estados-Membros

Reconhecendo a controvérsia gerada pelos acórdãos do Tribunal de Justiça no seu relatório intitulado «Uma nova estratégia para o mercado único», o Professor Mario Monti recomendou:

---

<sup>21</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de outubro de 2008, sobre os Desafios às Convenções Coletivas na UE (2008/2085(INI)), pontos 25 e 30.

<sup>22</sup> Ponto 1; ver também pontos 17 e 31.

<sup>23</sup> O texto foi apresentado durante a conferência de Oviedo, em março de 2010, organizada pela Presidência Espanhola. Os debates então realizados demonstraram mais uma vez divergências de opiniões entre as partes interessadas.

<sup>24</sup> Parecer 2011/C 44/15

- Clarificar a divulgação de informações sobre direitos e obrigações, tanto dos trabalhadores como das empresas, cooperação administrativa e sanções no quadro da livre circulação de pessoas e da prestação de serviços transfronteiras;
- Introduzir uma disposição que garanta o direito de greve, com base no artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 2679/98 do Conselho (o chamado *Regulamento Monti II*) e um mecanismo de resolução amigável de litígios do trabalho relacionados com a aplicação da diretiva.

Em outubro de 2010, a Comissão lançou uma consulta pública sobre formas de revigorar o mercado único na Comunicação intitulada «Um Ato para o Mercado Único - Para uma economia social de mercado altamente competitiva: 50 propostas para, juntos, melhor trabalhar, empreender e fazer comércio»<sup>25</sup>. Apresentou duas propostas (números 29 e 30) destinadas a repor a confiança e os apoios por parte dos cidadãos, uma sobre o equilíbrio entre direitos fundamentais e sociais e liberdades económicas e uma sobre o destacamento de trabalhadores.

- Proposta 29: «De acordo com a sua nova estratégia para a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a Comissão assegurará que os direitos garantidos pela Carta sejam tidos em conta, incluindo o direito de realizar ações coletivas ...»
- Proposta 30: «Em 2011, a Comissão adotará uma proposta legislativa para melhorar a aplicação da diretiva sobre o destacamento dos trabalhadores, que poderá incluir ou ser completada com uma clarificação do exercício dos direitos sociais fundamentais no contexto das liberdades económicas do mercado único.»

A consulta pública veio demonstrar um enorme interesse e apoio a ações deste tipo por parte de sindicatos, cidadãos e ONG.

A proposta 29 relativa à efetiva aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais e à avaliação do impacto social é considerada uma das questões mais importantes por 740 respondentes (em mais de 800).

Os parceiros sociais europeus responderam à consulta nos moldes por eles estabelecidos. A CES reiterou o pedido de inclusão de um «protocolo de progresso social» no Tratado e insistiu que a Comissão deve não só clarificar e melhorar a aplicação da diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, como também proceder à sua profunda revisão. A *BusinessEurope* apoiou a abordagem da Comissão no sentido de uma aplicação mais eficaz e de um melhor cumprimento da diretiva vigente.

A ideia de um regulamento designado Monti II é considerada pela CES como um passo importante na direção certa (igualmente mencionado expressamente em várias respostas de sindicatos nacionais), para além do protocolo de progresso social. O contributo da *BusinessEurope* não é claro quanto a este aspeto, mas parece questionar o seu valor acrescentado, indicando claramente que não deve pôr em causa a exclusão do direito de greve das competências da UE.

---

<sup>25</sup> COM(2010) 608 final/2 de 11.11.2010.

Na sequência do amplo debate público e com base nos contributos recolhidos durante o mesmo, a Comissão adotou a comunicação intitulada «Ato para o Mercado Único - Doze alavancas para estimular o crescimento e reforçar a confiança mútua», em 13 de abril de 2011<sup>26</sup>. A adoção de iniciativas legislativas em matéria de destacamento de trabalhadores conta-se entre as doze ações vitais incluídas no capítulo da coesão social: «**legislação destinada a melhorar e reforçar a transposição, a aplicação e o cumprimento da diretiva 'destacamento de trabalhadores'**, incluindo medidas para prevenir e sancionar as infrações e a utilização abusiva das regras aplicáveis, acompanhada de uma legislação tendente a clarificar o exercício das liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços, com os direitos sociais fundamentais».

Na sequência da adoção do Ato para o Mercado Único, o Parlamento Europeu aprovou três resoluções em 6 de abril de 2011<sup>27</sup>. Contudo, contrariamente à questão mais geral da mobilidade (e transferibilidade dos direitos de pensão), o destacamento de trabalhadores não figura entre as prioridades identificadas.

Por oposição, o destacamento de trabalhadores e as liberdades económicas contam-se entre os aspetos fundamentais apontados pelo Comité Económico e Social Europeu<sup>28</sup>.

Nas suas conclusões sobre as prioridades para o relançamento do mercado único, o Conselho:

‘14. Considera que a aplicação e execução da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores podem contribuir para uma melhor proteção dos direitos dos trabalhadores destacados e garantir maior clareza no que respeita aos direitos e às obrigações das empresas prestadoras de serviços e das autoridades nacionais, contribuindo para prevenir a distorção das regras aplicáveis; considera ainda que é necessária maior clareza no exercício das liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços, em conjugação com direitos sociais fundamentais<sup>29</sup>».

A conferência subordinada ao tema «Direitos sociais fundamentais e o destacamento dos trabalhadores» (27-28 de junho de 2011) reuniu ministros, parceiros sociais, representantes das instituições da UE e académicos para debater as opções regulamentares disponíveis e o possível conteúdo de iniciativas legislativas, bem como ajudar a encontrar soluções exequíveis<sup>30</sup>. Com este evento pretendeu-se contribuir, através de um debate construtivo e aberto, para uma visão mais partilhada e apresentar os resultados de estudos realizados recentemente.

Acresce que a declaração de Cracóvia<sup>31</sup> reiterou a prestação transfronteiriça de serviços e a mobilidade dos trabalhadores destacados como elementos fundamentais do mercado único. Medidas para facilitar a prestação transfronteiriça de serviços devem ser acompanhadas da garantia de um nível adequado de proteção dos trabalhadores destacados para outro Estado-Membro para prestarem esses serviços.

---

<sup>26</sup> COM(2011) 206 final.

<sup>27</sup> Sobre um mercado único para as empresas e o crescimento [2010/2277(INI)], um mercado único para os europeus [2010/2278(INI)] e Governança e parceria no mercado único [2010/2289(INI)].

<sup>28</sup> Parecer da autoria de Federspiel, Siecker e Voles, INT 548, 15 de março de 2011.

<sup>29</sup> 3094.ª reunião do Conselho (Competitividade), 30 de Maio de 2011.

<sup>30</sup> Para mais informações, principais discursos e documentos relacionados, consultar: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

<sup>31</sup> Fórum Mercado Único, Cracóvia, 3-4 de outubro de 2011, em especial o quinto parágrafo da Declaração e o ponto 5 das Conclusões Operacionais.



## 2.2 Avaliação de impacto

Em conformidade com a sua política «Legislar melhor», a Comissão procedeu a uma avaliação de impacto das opções de ação política com base num estudo externo<sup>32</sup>.

Os problemas identificados são agrupados em quatro rubricas, sendo o quarto problema (tensões entre a liberdade de prestação de serviços/estabelecimento e os sistemas nacionais de relações laborais) o mais diretamente relevante para a presente proposta. Os acórdãos do Tribunal que interpretam as disposições da diretiva e do Tratado nos casos Viking e Laval vieram expor tensões latentes entre as liberdades de prestação de serviços e de estabelecimento e o exercício de direitos fundamentais como o direito de negociação coletiva e o direito de ação sindical. Em particular, os sindicatos encaram os acórdãos como uma forma de impor uma vigilância da ação sindical pela UE ou pelos tribunais nacionais sempre que essa ação seja suscetível de afetar ou prejudicar o exercício das liberdades de prestação de serviços ou de estabelecimento. Num passado recente, esta perceção induziu efeitos negativos «de arrastamento», tal como o demonstram alguns litígios laborais de natureza transnacional. A importância deste problema foi sublinhada no relatório de 2010 do Comité de Peritos sobre a aplicação de convenções e recomendações da OIT, onde se manifestavam «sérias preocupações» no que respeita às limitações práticas do exercício efetivo do direito de greve imposto pelos acórdãos do Tribunal de Justiça da UE. O direito de greve está consagrado na Convenção n.º 87 da OIT, de que são signatários todos os Estados-Membros da UE.

As opções de ação política para atacar as causas subjacentes a este problema incluem um cenário de base (opção 5), uma intervenção não regulamentar (opção 6) e uma ação regulamentar a nível da UE (opção 7).

As opções 6 e 7 foram avaliadas por comparação com um cenário de base, tendo em conta a sua capacidade de atacar as causas subjacentes ao quarto problema identificado e concretizar os objetivos gerais, designadamente o desenvolvimento sustentável do mercado único, com base numa economia social de mercado altamente competitiva, a liberdade de prestação de serviços e a promoção de condições concorrenciais equitativas, a melhoria das condições de trabalho e de vida, o respeito pela diversidade dos sistemas de relações laborais nos Estados-Membros e a promoção do diálogo entre os parceiros sociais. Foram ainda analisadas à luz de objetivos operacionais relacionados mais específicos, designadamente a melhoria da certeza jurídica no que respeita ao equilíbrio entre direitos sociais e liberdades económicas, em especial no contexto do destacamento de trabalhadores. Com base na Estratégia para a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia, a avaliação de impacto foi usada para identificar os direitos fundamentais potencialmente envolvidos, o nível de interferência com o direito em questão e a necessidade e a proporcionalidade desta interferência em termos de opções de ação e de objetivos visados<sup>33</sup>.

A avaliação de impacto identificou efeitos económicos e sociais negativos do cenário de base. A persistente incerteza jurídica poderia conduzir a uma perda de apoio ao mercado único por parte de uma importante parte dos intervenientes e gerar um ambiente hostil para as empresas, incluindo mesmo possíveis comportamentos protecionistas. O risco de ações por danos e dúvidas quanto ao papel dos tribunais nacionais poderiam impedir os sindicatos de exercerem

---

<sup>32</sup> Contrato-quadro múltiplo VT 2008/87, Estudo preparatório de uma avaliação de impacto relativa à eventual revisão do quadro legislativo aplicável ao destacamento de trabalhadores no contexto da prestação de serviços.

<sup>33</sup> COM (2010) 573 final, p. 6-7.

o respetivo direito à greve, o que teria uma incidência negativa na proteção dos direitos dos trabalhadores e no artigo 28.º da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. As opções 6 e 7 teriam efeitos económicos e sociais positivos, na medida em que reduzem a margem de incerteza jurídica. O impacto positivo da opção 7 seria mais significativo, uma vez que uma intervenção legislativa (através de um regulamento) assegura maior certeza jurídica do que qualquer outro instrumento não vinculativo (opção 6). A instituição de um mecanismo de altera teria um impacto positivo acrescido. Além disso, uma ação legislativa daria provas de uma abordagem política mais empenhada por parte da Comissão no sentido de dar resposta a um problema que é encarado com sérias preocupações pelos sindicatos e algumas fações do Parlamento Europeu.

A opção preferida para dar resposta às causas subjacente ao quarto problema é a opção 7, na medida em que é considerada a mais eficaz para dar resposta ao objetivo específico de «reduzir as tensões entre os sistemas nacionais de relações laborais e a liberdade de prestação de serviços» e a mais coerente em relação à consecução dos objetivos gerais. Como tal, constitui essencialmente a base da presente proposta.

O projeto de avaliação de impacto foi analisado duas vezes pelo Comité de avaliação de impacto (*Impact Assessment Board, IAB*) e as suas recomendações foram integradas no relatório final. A opinião do IAB, a avaliação de impacto final e a respetiva síntese são publicadas conjuntamente com a presente proposta.

### **3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA**

#### **3.1. Contexto geral - síntese da ação proposta**

Os processos do Tribunal anteriormente referidos expuseram, de dois modos diferentes, as linhas de fratura existentes entre o mercado único e a dimensão social. Em primeiro lugar, evidenciaram a necessidade de assegurar o equilíbrio certo entre o exercício do direito de ação coletiva pelos sindicatos, incluindo o direito de greve, e as liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços, que constituem liberdades económicas consagradas no Tratado. Em segundo lugar, destacaram também a questão de saber se a diretiva relativa ao destacamento dos trabalhadores proporciona ainda uma base adequada de proteção dos direitos dos trabalhadores dadas as divergências das condições sociais e de emprego entre os Estados-Membros. A sua aplicação e execução prática foram particularmente questionadas.

Tal como foi reconhecido no já mencionado relatório do Professor Monti, as duas problemáticas estão estreitamente relacionadas mas exigem estratégias diferentes para equilibrar as exigências inerentes ao mercado único e as exigências em matéria social. Tal como foi evidenciado na Estratégia para a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia, as pessoas devem poder gozar dos direitos nela enunciados quando se encontram numa situação regida pelo direito da União<sup>34</sup>. A clarificação destas questões também não deve ser feita através de ações judiciais intentadas junto do Tribunal de Justiça da UE ou dos tribunais nacionais<sup>35</sup>. Acresce que o direito ou a liberdade de greve não deve ser um mero slogan ou uma metáfora jurídica.

---

<sup>34</sup> Ver COM(2010) 573 final.

<sup>35</sup> Relatório Monti supracitado, p. 69.

Por conseguinte, a presente proposta faz parte de um pacote. Juntamente com a proposta de diretiva de aplicação, 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 do Tratado, ou seja a consecução de uma «economia social de mercado altamente competitiva», sem no entanto inverter a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

A presente proposta visa 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. O seu âmbito abrange não apenas o destacamento temporário de trabalhadores para outro Estado-Membro para efeitos de prestação de serviços, mas também eventuais reestruturações e/ou realocações previstas que envolvam mais do que um Estado-Membro.

### **3.2. Base jurídica**

O artigo 352.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (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) é a base jurídica adequada da medida proposta.

Um regulamento é considerado o instrumento legal mais adequado para clarificar os princípios gerais e as regras aplicáveis a nível da UE, de modo a conciliar o exercício dos direitos fundamentais com as liberdades económicas em situações transfronteiriças. A aplicabilidade direta de um regulamento reduzirá a complexidade regulamentar e proporcionará maior certeza jurídica para todos os que estão sujeitos à legislação na União, ao esclarecer as disposições aplicáveis de modo mais uniforme. A clareza e a simplicidade regulamentar assume importância particular para as PME. Tal não poderia ser realizado numa diretiva que, pela sua própria natureza, só é vinculativa quanto ao resultado a alcançar, mas deixa às autoridades nacionais a competência quanto à forma e aos meios.

### **3.3. Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

Em virtude da falta de preceito específico no Tratado para as competências necessárias, o presente regulamento tem por base o artigo 352.º do TFUE.

O artigo 153.º, n.º 5, do TFUE exclui o direito de greve de um conjunto de matérias que podem ser reguladas na UE através da adoção, por meio de diretivas, de prescrições mínimas. Não obstante, os acórdãos do Tribunal demonstraram claramente que o facto de o artigo 153.º não se aplicar ao direito à greve não exclui a ação coletiva do âmbito do direito da UE.

O objetivo do regulamento, isto é, 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.

Acresce que, em linha com o Tratado, qualquer iniciativa neste domínio terá de respeitar não apenas a autonomia dos parceiros sociais, mas também os diferentes modelos sociais e a diversidades dos sistemas de relações laborais nos Estados-Membros.

No que respeita ao conteúdo da proposta, o respeito pelo princípio da subsidiariedade é também garantido pelo reconhecimento do papel dos tribunais nacionais de estabelecer os factos e determinar se as ações que visam objetivos que constituem um interesse legítimo são adequadas para a consecução desses objetivos e não vão além do necessário para os obter. Reconhece ainda a importância das legislações e dos procedimentos nacionais vigentes para assegurar o exercício do direito de greve, incluindo instâncias de resolução alternativa de litígios, que não serão alterados ou afetados. De facto, a proposta não cria um mecanismo de resolução amigável de litígios laborais a nível nacional com vista à introdução de uma espécie de controlo pré-jurisdicional das ações sindicais (tal como o sugeria o relatório Monti 2010) e limita-se a indicar o papel de mecanismos alternativos de resolução amigável de litígios existentes em vários Estados-Membros.

A presente proposta não vai além do necessário para alcançar os objetivos visados.

### **3.4. Explicação pormenorizada da proposta**

#### *3.4.1. Objeto e a chamada cláusula Monti*

Para além de descrever os objetivos do regulamento, o artigo 1.º inclui o que normalmente se designa pela «cláusula Monti». Combina o texto do artigo 2.º do Regulamento n.º 2679/98 do Conselho<sup>36</sup> e do artigo 1.º, n.º 7, da Diretiva Serviços<sup>37</sup>. Está também em linha com o texto de disposições idênticas constantes, por exemplo, da recente proposta de regulamento relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (reformulação «Bruxelas I»)<sup>38</sup> e do recém-adotado regulamento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos<sup>39</sup>.

#### *3.4.2. Relação entre direitos fundamentais e liberdades económicas – princípios gerais*

Ao mesmo tempo que reitera não existirem conflitos inerentes entre o exercício do direito fundamental de ação coletiva e as liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços consagradas no Tratado e por este protegidas, sem primazia de um sobre as outras, o artigo 2.º reconhece a possibilidade de surgirem situações em que o seu exercício possa ter de ser conciliado em casos de conflito, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, as práticas normais dos tribunais e a jurisprudência da UE<sup>40</sup>.

O facto de os direitos fundamentais, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços gozarem de uma igualdade de estatuto, regra geral, implica que essas liberdades possam ter de ser limitadas no interesse da proteção dos direitos fundamentais. Contudo,

---

<sup>36</sup> Regulamento de 7 de Dezembro de 1998, sobre o funcionamento do mercado interno em relação à livre circulação de mercadorias entre os Estados-Membros, JO L 337 de 12.12.1998, p. 8.

<sup>37</sup> Diretiva 2006/123/CE, JO L 376 de 27.12.2006, página 36; ver considerando 22 da Diretiva 96/71/CE.

<sup>38</sup> COM(2010) 748 final de 14.12.2010, artigo 85.º.

<sup>39</sup> Artigo 1.º, n.º 3, primeira frase, do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, JO L 306 de 23.11.2011, página 25.

<sup>40</sup> Parecer AG Cruz Villalon no caso C-515/08, dos Santos Palhota e.a., ponto 53. Ver acórdão do Tribunal de Justiça da UE no processo C-438/05, Viking-Line, par. 46, no processo C-341/05, Laval, ponto 94 e no processo C-271/08, Comissão v Alemanha, ponto 44. Ver também discurso do Prof. Dr. M. Schlachter sobre '*reconciliation between fundamental social rights and economic freedoms*' <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

também implica que o exercício dessas liberdades possa justificar uma restrição ao exercício efetivo dos direitos fundamentais.

A fim de evitar que os sindicatos se vejam impedidos ou mesmo proibidos *de facto* de exercerem com eficácia os seus direitos coletivos devido à ameaça de pedidos de indemnização, com base no acórdão Viking-Line, da parte de empregadores que invoquem elementos relacionados com o carácter transfronteiriço de determinadas situações<sup>41</sup>, convém lembrar que em situações que careçam de elementos transfronteiriços ou em que estes sejam hipotéticos, deve presumir-se que uma ação coletiva não constitui violação da liberdade de estabelecimento ou de prestação de serviços. Tal não prejudica a conformidade da ação coletiva com as legislações e práticas nacionais.

De facto, um risco tão elevado de responsabilidade em caso de danos com base numa situação hipotética ou em que não existam elementos de carácter transfronteiriço tornaria o recurso dos sindicatos ao direito de greve assaz difícil, se não mesmo impossível, em situações em que nem se aplicam as liberdades de estabelecimento ou de prestação de serviços.

### 3.4.3. *Mecanismos de resolução de litígios*

O artigo 3.º reconhece o papel e a importância das práticas nacionais em vigor no que respeita ao exercício do direito de greve, incluindo mecanismos de resolução alternativa de litígios existentes de que são exemplo a mediação, a conciliação e/ou a arbitragem. A presente proposta não introduz alterações a esses mecanismos de resolução alternativa de litígios a nível nacional, nem contém ou implica qualquer obrigação de os introduzir nos Estados-Membros que deles não disponham. No entanto, no caso dos Estados-Membros que dispõem desses mecanismos, estabelece o princípio de igualdade de acesso em situações transfronteiriças e prevê adaptações por parte dos Estados-Membros no sentido de garantir a sua aplicação na prática.

A proposta não sugere um mecanismo de resolução alternativa de litígios laborais relacionados com a aplicação da diretiva relativa ao destacamento dos trabalhadores a nível nacional<sup>42</sup>. Um mecanismo deste tipo introduziria uma forma de controlo pré-jurisdicional das ações sindicais que criaria ou constituiria um obstáculo adicional ao exercício efetivo do direitos de greve, mas seria também aparentemente incompatível com o artigo 153.º, n.º 5, do TFUE que explicitamente exclui competências legislativas neste domínio a nível da UE.

Além disso, em conformidade com o artigo 155.º do TFUE, a proposta reconhece o papel específico dos parceiros sociais a nível europeu, convidando-os, se assim o desejarem, a definir orientações para as modalidades e os procedimentos desses mecanismos de resolução alternativa de litígios.

---

<sup>41</sup> See for further details the report issued by the ILO Committee of Experts on this case, available at [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_123424.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf) as well as 'The dramatic implications of Demir and Baykara', K. Ewing and J. Hendy QC, *Industrial Law Journal*, Vol. 39, no. 1, March 2010, p. 2-51, in particular pages 44-47.

<sup>42</sup> Tal como havia sido recomendado no relatório Monti.

#### 3.4.4. *Papel dos tribunais nacionais*

O artigo 3.º, n.º 4, clarifica a função dos tribunais nacionais. Se, num determinado caso, em resultado do exercício de um direito fundamental, é restringida uma liberdade económica, cabe-lhes encontrar um equilíbrio justo entre os direitos e as liberdades em questão<sup>43</sup> e conciliá-los. Nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta deve respeitar o conteúdo essencial desses direitos e dessas liberdades. Além disso, na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros<sup>44</sup>. O Tribunal de Justiça reconheceu também que as autoridades nacionais competentes dispõem de uma grande margem de manobra neste aspecto. Em linha com a jurisprudência do Tribunal, é necessário um modelo de exame em três níveis, no quadro do qual há que controlar 1) a adequação, 2) a necessidade e 3) a razoabilidade da medida em causa. Com efeito, o equilíbrio adequado entre um direito fundamental e uma liberdade fundamental, em caso de conflito, só pode ser assegurado se a restrição a uma liberdade fundamental por um direito fundamental não ultrapassar o que é adequado, necessário e proporcionado para exercer o direito fundamental. Inversamente, a restrição a um direito fundamental por uma liberdade fundamental também não deve ultrapassar o que é adequado, necessário e proporcionado para exercer a liberdade fundamental<sup>45</sup>.

Tal não obsta à possibilidade de o próprio Tribunal fornecer indicações e esclarecimentos, se necessário, a um tribunal nacional no que respeita aos elementos a ter em consideração<sup>46</sup>.

#### 3.4.5. *Mecanismo de alerta*

O artigo 4.º estabelece um sistema de alerta precoce que obriga os Estados-Membros e 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.

## 4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta não tem incidência no orçamento da UE.

---

<sup>43</sup> Ver parecer AG Trstenjak no processo C-271/08, Comissão v Alemanha, pontos 188–190. Ver também para uma perspetiva mais geral C. Barnard, *Proportionality and collective action*, ELR 2011.

<sup>44</sup> Parecer AG Cruz Villalon no caso C-515/08, dos Santos Palhota e.a., ponto 53. Ver acórdão do Tribunal de Justiça da UE de 12.10.2004 no processo C-60/03, Wolff & Müller, ponto 44.

<sup>45</sup> Parecer AG Trstenjak no processo C-271/08, ponto 190.

<sup>46</sup> Ver acórdão de 11.12.2007 no processo C-438/05, Viking-Line, pontos 80 e seguintes.

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**

(Texto relevante para efeitos do EEE)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 352.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta a aprovação do Parlamento Europeu<sup>47</sup>,

Deliberando nos termos de um procedimento legislativo especial,

Considerando o seguinte:

- (1) O direito de desencadear uma ação coletiva, corolário do direito de negociação coletiva, é reconhecido quer por vários instrumentos internacionais em que os Estados-Membros colaboraram ou a que aderiram, como a Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de outubro de 1961, e as convenções n.º 87 e n.º 98 da Organização Internacional do Trabalho relativas à liberdade sindical, à proteção do direito sindical e à negociação coletiva, quer por instrumentos elaborados pelos referidos Estados-Membros a nível da UE, como a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, adotada na reunião do Conselho Europeu realizada em Estrasburgo, em 9 de dezembro de 1989, e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em 7 de dezembro de 2000, em Nice, adotada em Estrasburgo em 12 de dezembro de 2008 e que tem o mesmo valor legal dos Tratados Está também protegido constitucionalmente em vários Estados-Membros.
- (2) O direito de negociação coletiva e de celebrar convenções coletivas constitui um elemento inerente ao direito de associação, tal como estabelecido no artigo 11.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais («a Convenção»)<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> JO C ... de ..., p... .

<sup>48</sup> Acórdão Demir do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, de 12 de novembro de 2008.

- (3) O direito de ação coletiva é também reconhecido pelo Tribunal de Justiça enquanto direito fundamental que constitui parte integrante dos princípios gerais do direito comunitário cuja observância é assegurada pelo Tribunal<sup>49</sup>. Contudo, 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.
- (4) Como o reafirma o artigo 28.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o direito de ação coletiva deve ser protegido em conformidade com o direito da União e as legislações e práticas nacionais.
- (5) Nos termos do artigo 152.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o papel dos parceiros sociais a nível da União deve ser reconhecido e promovido e facilitado o diálogo entre eles, tendo em conta a diversidade dos sistemas nacionais e no respeito pela sua autonomia.
- (6) Os Estados-Membros continuam a ter a faculdade de estabelecer as condições da existência e do exercício dos direitos sociais em questão. No entanto, no exercício dessa competência, os Estados-Membros devem respeitar o direito da União, designadamente as disposições do Tratado relativas à liberdade de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços, que constituem princípios fundamentais da União consagrados no Tratado.
- (7) Uma 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. Neste contexto, tem que ser adequada para garantir a consecução do objetivo prosseguido, não podendo ir além do necessário para o atingir.
- (8) A proteção dos trabalhadores, em especial a sua proteção social e a proteção dos seus direitos contra o *dumping* social, bem como a intenção de evitar perturbações no mercado de trabalho, foram reconhecidas como razões que se sobrepõem ao interesse geral, justificando restrições ao exercício de uma das liberdades fundamentais previstas no direito da União.
- (9) Os sindicatos devem continuar a poder desencadear ações coletivas para proteger os interesses, as condições de emprego e os direitos dos trabalhadores, desde que tal seja efetuado no cumprimento do direito da União e das legislações e práticas nacionais vigentes.
- (10) As liberdades económicas e os direitos fundamentais, bem como o seu exercício efetivo, podem, como tal, ser sujeitos a restrições e limitações.
- (11) O exercício do direito de ação coletiva, incluindo o direito de greve, e os requisitos associados à liberdade de estabelecimento e à liberdade de prestação de serviços podem, pois, ter de ser conciliados, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, o que muitas vezes requer ou implica considerações complexas por parte das autoridades nacionais.

---

<sup>49</sup> Acórdãos de 11 de dezembro de 2007, processo C-438/05, Viking-Line, ponto 44, e de 18 de dezembro de 2007, processo C-341/05, Laval, ponto 91.



- (12) Qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e dessas liberdades. Na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros.
- (13) O equilíbrio adequado entre um direito fundamental e uma liberdade fundamental, em caso de conflito, só será assegurado se a restrição a uma liberdade fundamental imposta por um direito fundamental não ultrapassar o que é adequado, necessário e proporcionado para exercer o direito fundamental. Inversamente, a restrição a um direito fundamental imposta por uma liberdade fundamental também não pode ultrapassar o que é adequado, necessário e proporcionado para exercer a liberdade fundamental. A fim de proporcionar a necessária certeza jurídica, evitar ambiguidades e prevenir a procura de soluções unilaterais a nível nacional, há que clarificar certos aspetos relacionados com o exercício do direito de ação coletiva, incluindo o direito ou a liberdade de fazer greve, bem como definir em que medida os sindicatos podem defender e proteger os direitos dos trabalhadores em situações transfronteiriças.
- (14) O papel fundamental dos parceiros sociais enquanto primeiras instâncias de resolução de litígios laborais entre trabalhadores e empregadores está bem estabelecido e deve ser reconhecido. Além disso, deve ser reconhecido e salvaguardado o papel dos mecanismos extrajudiciais de resolução de litígios, como a mediação, a conciliação e/ou a arbitragem, previstos em vários Estados-Membros.
- (15) Um mecanismo de notificação e alerta deve permitir um intercâmbio rápido e adequado entre os Estados-Membros e a Comissão em situações geradoras de graves perturbações do bom funcionamento do mercado interno e/ou causadoras de importantes perdas para os indivíduos ou as organizações afetadas.
- (16) O presente regulamento respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente a liberdade de reunião e associação (artigo 12.º), a liberdade profissional e o direito ao trabalho (artigo 15.º), o direito de empresa (artigo 16.º), o direito de negociação e de ação coletiva (artigo 28.º), condições de trabalho justas e equitativas (artigo 31.º), o direito à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º), e tem de ser aplicado em conformidade com estes direitos e princípios.

ADOTOU O PRESENTE REGULAMENTO:

### *Artigo 1.º*

#### **Objeto**

1. O presente regulamento 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.
2. O presente regulamento não deve afetar de forma alguma o exercício de direitos fundamentais tal como reconhecidos nos Estados-Membros, incluindo o direito ou a liberdade de greve ou a liberdade de desencadear outras ações abrangidas pelos

sistemas específicos de relações laborais nos Estados-Membros, em conformidade com legislações e práticas nacionais. Também não prejudica o direito de negociar, celebrar e aplicar convenções coletivas e o direito de ação coletiva, em conformidade com o direito e as práticas nacionais.

### *Artigo 2.º*

#### **Princípios Gerais**

O exercício da liberdade de estabelecimento e da liberdades 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 3.º*

#### **Mecanismos de resolução de litígios**

1. Os Estados-Membros que, de acordo com a legislação, tradição ou práticas, preveem mecanismos extrajudiciais de resolução alternativa de litígios laborais, devem assegurar a igualdade de acesso a esses mecanismos em situações em que tais litígios decorram do exercício do direito de ação coletiva, incluindo o direito ou a liberdade de greve, em situações transnacionais ou com caráter transfronteiriço no contexto do exercício da liberdade de estabelecimento ou da liberdade de prestação de serviços, incluindo a aplicação da Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços<sup>50</sup>.
2. Não obstante o disposto no n.º 1, os parceiros sociais a nível europeu podem, no âmbito dos seus direitos, competências e papéis definidos no Tratado, 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 ação coletiva, incluindo o direito ou a liberdade de greve, em situações transnacionais ou de natureza transfronteiriça.
3. As modalidades e os procedimentos de resolução extrajudicial não podem privar as partes interessadas do recurso a vias judiciais para resolver os seus litígios ou conflitos se os mecanismos referidos no n.º 1 não conduzirem a uma solução num período razoável.
4. O recurso a mecanismos extrajudiciais de resolução de litígios alternativa não deve pôr em causa o papel dos tribunais nacionais em litígios laborais nas situações referidas no n.º 1, 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

---

<sup>50</sup> JO L 18 de 21.1.1997, p. 1.

coletiva aplicável, não excede o necessário para alcançar o(s) objetivo(s) prosseguido(s), sem prejuízo do papel e das competências do Tribunal de Justiça.

*Artigo 4.º*

**Mecanismo de alerta**

1. Sempre que se verificarem atos ou circunstâncias graves que afetem o exercício efetivo da liberdade de estabelecimento ou da liberdade de prestação de serviços, suscetíveis de causar sérias perturbações ao bom funcionamento do mercado interno e/ou perdas importantes para o seu sistema de relações laborais, ou ainda provocar agitação social no seu território ou no território de outros Estados-Membros, o Estado-Membro em questão deve imediatamente informar e notificar a Comissão, o Estado-Membro de estabelecimento ou de origem do prestador de serviços e/ou outros Estados-Membros envolvidos.
2. O Estado-Membro em causa deve responder o mais rapidamente possível aos pedidos de informação da Comissão e de outros Estados-Membros acerca da natureza do entrave ou da ameaça. As informações que os Estados-Membros troquem entre si também devem ser comunicadas à Comissão.

*Artigo 5.º*

**Entrada em vigor**

O presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em 21.3.2012

*Pelo Conselho  
O Presidente*