



---

*Comissão dos Assuntos Jurídicos*  
*O Presidente*

---

15.6.2017

Ex.<sup>mo</sup> Senhor  
Deputado Thomas Händel  
Presidente  
Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais  
BRUXELAS

Assunto: Parecer sobre a base jurídica da proposta de Diretiva da Comissão relativa ao destacamento de trabalhadores (COM(2016)0128 – C8-0114/2016 – 2016/0070(COD))

Ex.<sup>mo</sup> Senhor Presidente,

Por carta de 24 de março de 2017, solicitou V. Ex.<sup>a</sup> à Comissão dos Assuntos Jurídicos, ao abrigo do disposto no artigo 39.º, n.º 2, do Regimento, que esta analisasse a pertinência da base jurídica da proposta da Comissão em apreço.

A comissão procedeu à análise da supracitada questão na sua reunião de 12 de junho de 2017.

O destacamento de trabalhadores é regido pela Diretiva 96/71/CE, que foi adotada com base no artigo 57.º do TCE e no artigo 66.º do TCE. Estes artigos correspondem, agora, ao artigo 53.º, n.º 1, do TFUE e ao artigo 62.º do TFUE, nos quais a Comissão baseou a sua proposta de alteração da diretiva.

O projeto de relatório elaborado pelos correlatores da Comissão EMPL visa estabelecer o artigo 151.º do TFUE e o artigo 153.º, n.º 1, alíneas a) e b), do TFUE como bases jurídicas adicionais, tendo sido apresentadas alterações com vista a adicionar à base jurídica o artigo 46.º do TFUE, o artigo 56.º do TFUE, ou o artigo 153.º na sua íntegra, ou a substituir o artigo 53.º, n.º 1 pelos artigos 54.º e 56.º do TFUE.

Na sua reunião de 12 de junho de 2017, a Comissão dos Assuntos Jurídicos decidiu, por 13 votos a favor, 11 votos contra e 1 abstenção<sup>1</sup>, recomendar que se mantenham as bases

---

<sup>1</sup> Encontravam-se presentes no momento da votação final: Pavel Svoboda (presidente), Lidia Joanna Geringer de

jurídicas propostas pela Comissão, nomeadamente o artigo 53.º do TFUE e o artigo 62.º do TFUE, uma vez que constituem a base jurídica adequada para a proposta de alteração da diretiva. O artigo 153.º, n.º 2, do TFUE deve ser considerado uma base jurídica adicional, em particular se o Parlamento continuar a reforçar a ênfase dada à proteção dos direitos dos trabalhadores destacados. Se o artigo 153.º do TFUE for adicionado como base jurídica, seria, então, recomendável fazer referência ao artigo 153.º, n.º 1, alíneas a) e b), do TFUE, em conjugação com o artigo 153.º, n.º 2, do TFUE.

## 1. Contexto

O destacamento de trabalhadores é regido pela Diretiva 96/71/CE, que foi adotada com base no artigo 57.º do TCE e no artigo 66.º do TCE. Estes artigos correspondem, agora, ao artigo 53.º, n.º 1, do TFUE e ao artigo 62.º do TFUE, ou seja, os artigos em que a Comissão baseou a sua proposta de alteração da diretiva.

A Diretiva 96/71/CE estabelece o quadro regulamentar da UE para a promoção e a flexibilização da prestação transnacional de serviços através do destacamento temporário de trabalhadores para outro Estado-Membro. Mais recentemente, foi adotada a Diretiva de Execução 2014/67/UE com vista a reforçar os instrumentos disponíveis para combater e sancionar as evasões às regras, as fraudes e os abusos no domínio do destacamento de trabalhadores.

Nos termos da atual regulamentação, as empresas que destacam trabalhadores devem respeitar um conjunto de direitos fundamentais em vigor no país de acolhimento, incluindo as *remunerações salariais mínimas*. Esta disposição gera uma diferenciação salarial significativa entre os trabalhadores destacados e os trabalhadores locais nos países de acolhimento, que deverá oscilar entre 10 % e 50 %, em função dos países e dos setores, provocando, assim, uma distorção da equidade das condições de concorrência entre as empresas, ao conferir uma vantagem ligada ao custo da mão de obra às empresas que destacam trabalhadores relativamente às empresas estabelecidas localmente nos Estados-Membros de acolhimento.

De acordo com a sua exposição de motivos, a proposta de Diretiva 96/71/CE procurou «estabelecer um equilíbrio entre os objetivos de promoção e flexibilização da prestação transnacional de serviços, protegendo, ao mesmo tempo, os trabalhadores destacados e garantindo condições concorrenciais equitativas entre as empresas estabelecidas localmente e no estrangeiro», equilíbrio esse que ainda não foi alcançado. A fim de «reequilibrar» a diretiva, a proposta introduziria o princípio da igualdade das regras em matéria de remuneração por trabalho igual, deixando de exigir apenas o pagamento do salário mínimo, e estenderia a todos os setores a referência a convenções coletivas vinculativas de aplicação geral.

A proposta estabeleceria que a legislação laboral do Estado-Membro de acolhimento é aplicável aos destacamentos de longa duração, ou seja, superiores a 24 meses, partindo do

---

Oedenberg (vice-presidente), Jean-Marie Cavada (vice-presidente), Laura Ferrara (vice-presidente), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Dominique Bilde (suplente de Marie-Christine Boutonnet, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), Antanas Guoga, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Danuta Jazłowiecka (suplente de Tadeusz Zwiefka, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), Sylvia-Yvonne Kaufmann, Kateřina Konečná (suplente de Jiří Maštálka, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), Merja Kyllönen (suplente de Kostas Chrysogonos, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), Gilles Lebreton, Victor Negrescu, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Dariusz Rosati (suplente de Rosa Estaràs Ferragut, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), Virginie Rozière, Sajjad Karim, Elly Schlein (suplente de Evelyn Regner, nos termos do artigo 200.º, n.º 2, do Regimento), József Szájer, Axel Voss e Kosma Złotowski.

pressuposto de que este Estado-Membro constitui o local de trabalho habitual. A escolha desta duração de 24 meses é justificada, nomeadamente, pelo facto de ser conforme às regras de coordenação dos sistemas de segurança social. A proposta visa também estabelecer a igualdade de remuneração entre os trabalhadores destacados em cadeias de subcontratação e os trabalhadores do contratante principal, através da aplicação das condições de trabalho destes últimos a todos os trabalhadores, inclusive a partir dos acordos de empresa existentes, se for caso disso, e da obrigatoriedade de aplicar aos trabalhadores temporários destacados as mesmas condições que são aplicadas aos trabalhadores temporários recrutados localmente.

## **2. Artigos pertinentes do Tratado**

A proposta da Comissão baseia-se nos artigos 53.º e 62.º do TFUE, que têm a seguinte redação:

*Artigo 53.º*

*(ex-artigo 47.º TCE)*

*1. A fim de facilitar o acesso às atividades não assalariadas e ao seu exercício, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotarão diretivas que visem o reconhecimento mútuo de diplomas, certificados e outros títulos, bem como a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes ao acesso às atividades não assalariadas e ao seu exercício.*

*Artigo 62.º*

*(ex-artigo 55.º TCE)*

*As disposições dos artigos 51.º a 54.º, inclusive, são aplicáveis à matéria regulada no presente capítulo.*

O projeto de relatório visa adicionar os artigos 151.º e 153.º, n.º 1, do TFUE, que têm a seguinte redação:

*Artigo 151.º*

*(ex-artigo 136.º TCE)*

*A União e os Estados-Membros, tendo presentes os direitos sociais fundamentais, tal como os enunciam a Carta Social Europeia, assinada em Turim, em 18 de outubro de 1961 e a Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989, terão por objetivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho, de modo a permitir a sua harmonização, assegurando simultaneamente essa melhoria, uma proteção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos, tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro, e a luta contra as exclusões.*

*Para o efeito, a União e os Estados-Membros desenvolverão ações que tenham em conta a diversidade das práticas nacionais, em especial no domínio das relações contratuais, e a necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia da União.*

*Artigo 153.º*

*(ex-artigo 137.º TCE)*

*1. A fim de realizar os objetivos enunciados no artigo 151.º, a União apoiará e completará a ação dos Estados-Membros nos seguintes domínios:*

- a) *Melhoria, principalmente, do ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores;*
- b) *Condições de trabalho;*
- c) *Segurança social e proteção social dos trabalhadores;*
- d) *Proteção dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato de trabalho;*
- e) *Informação e consulta dos trabalhadores;*
- f) *Representação e defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e das entidades patronais, incluindo a cogestão, sem prejuízo do disposto no n.º 5;*
- g) *Condições de emprego dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território da União;*
- h) *Integração das pessoas excluídas do mercado de trabalho, sem prejuízo do disposto no artigo 166.º;*
- i) *Igualdade entre homens e mulheres quanto às oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho;*
- j) *Luta contra a exclusão social;*
- k) *Modernização dos sistemas de proteção social, sem prejuízo do disposto na alínea c).*

*2. Para o efeito, o Parlamento Europeu e o Conselho podem:*

- a) *Tomar medidas destinadas a fomentar a cooperação entre os Estados-Membros, através de iniciativas que tenham por objetivo melhorar os conhecimentos, desenvolver o intercâmbio de informações e de boas práticas, promover abordagens inovadoras e avaliar a experiência adquirida, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros;*
- b) *Adotar, nos domínios referidos nas alíneas a) a i) do n.º 1, por meio de diretivas, prescrições mínimas progressivamente aplicáveis, tendo em conta as condições e as regulamentações técnicas existentes em cada um dos Estados-Membros. Essas diretivas devem evitar impor disciplinas administrativas, financeiras e jurídicas contrárias à criação e ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas.*

*O Parlamento Europeu e o Conselho deliberam de acordo com o processo legislativo ordinário, após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões.*

*Nos domínios referidos nas alíneas c), d), f) e g) do n.º 1, o Conselho delibera de acordo com um processo legislativo especial, por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu e aos referidos Comités.*

*O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, pode decidir tornar aplicável às alíneas d), f) e g) do n.º 1 o processo legislativo ordinário.*

*3. Qualquer Estado-Membro pode confiar aos parceiros sociais, a pedido conjunto destes, a execução das diretivas adotadas em aplicação do n.º 2 ou, se for caso disso, a execução de uma decisão do Conselho adotada nos termos do artigo 155.º.*

*Nesse caso, assegurará que, o mais tardar na data em que determinada diretiva ou decisão deva ser transposta ou executada, os parceiros sociais tenham introduzido, por acordo, as disposições necessárias, devendo o Estado-Membro em questão tomar as medidas*

*indispensáveis para poder garantir, a todo o tempo, os resultados impostos por essa diretiva ou decisão.*

As alterações apresentadas na comissão competente procuram introduzir, como bases jurídicas adicionais ou alternativas, os artigos 46.º, 54.º e 56.º do TFUE, que têm a seguinte redação:

#### *Artigo 46.º*

*(ex-artigo 40.º TCE)*

*O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta do Comité Económico e Social, tomarão, por meio de diretivas ou de regulamentos, as medidas necessárias à realização da livre circulação dos trabalhadores, tal como se encontra definida no artigo anterior, designadamente:*

- a) Assegurando uma colaboração estreita entre os serviços nacionais de emprego;*
- b) Eliminando tanto os procedimentos e práticas administrativas, como os prazos de acesso aos empregos disponíveis, decorrentes, quer da legislação nacional, quer de acordos anteriormente concluídos entre os Estados-Membros, cuja manutenção constitua obstáculo à liberalização dos movimentos dos trabalhadores;*
- c) Eliminando todos os prazos e outras restrições previstas, quer na legislação nacional quer em acordos anteriormente concluídos entre os Estados-Membros, que imponham aos trabalhadores dos outros Estados-Membros condições diferentes das que se aplicam aos trabalhadores nacionais quanto à livre escolha de um emprego;*
- d) Criando mecanismos adequados a pôr em contacto as ofertas e pedidos de emprego e a facilitar o seu equilíbrio em condições tais que excluam riscos graves para o nível de vida e de emprego nas diversas regiões e indústrias.*

#### *Artigo 54.º*

*(ex-artigo 48.º TCE)*

*As sociedades constituídas em conformidade com a legislação de um Estado-Membro e que tenham a sua sede social, administração central ou estabelecimento principal na União são, para efeitos do disposto no presente capítulo, equiparadas às pessoas singulares, nacionais dos Estados-Membros.*

*Por «sociedades» entendem-se as sociedades de direito civil ou comercial, incluindo as sociedades cooperativas, e as outras pessoas coletivas de direito público ou privado, com exceção das que não prossigam fins lucrativos.*

#### *Artigo 56.º*

*(ex-artigo 49.º TCE)*

*No âmbito das disposições seguintes, as restrições à livre prestação de serviços na União serão proibidas em relação aos nacionais dos Estados-Membros estabelecidos num Estado-Membro que não seja o do destinatário da prestação.*

*O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, podem determinar que as disposições do presente capítulo são extensivas aos prestadores de serviços nacionais de um Estado terceiro e estabelecidos na União.*

### 3. A jurisprudência sobre a base jurídica

De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, «a escolha da base jurídica de um ato comunitário [agora União] deve fundar-se em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do ato»<sup>1</sup>. A escolha de uma base jurídica incorreta pode, portanto, justificar a anulação do ato em causa<sup>2</sup>.

No que respeita às bases jurídicas múltiplas, se o exame desse ato demonstrar que este persegue uma dupla finalidade ou tem duas componentes, e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, sendo a outra apenas acessória, o ato deverá ter por fundamento uma base jurídica única, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante<sup>3</sup>. Não obstante, quando um ato tiver diversos objetivos ou componentes concomitantes que se encontram ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indireto em relação ao outro, esse ato deverá assentar nas diferentes disposições pertinentes do Tratado<sup>4</sup>.

Contudo, a cumulação de duas bases jurídicas está excluída se para os dois fundamentos estiverem previstos dois processos incompatíveis e/ou se essa cumulação lesar os direitos do Parlamento.<sup>5</sup>

### 4. Finalidade e conteúdo da proposta

A Diretiva 96/71/CE não contém qualquer artigo que explicita a sua finalidade, e a Comissão não propõe qualquer modificação a este respeito. Todavia, os quatro primeiros considerandos da proposta podem constituir uma indicação. Os considerandos têm a seguinte redação:

*(1) A liberdade de circulação de trabalhadores, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços são princípios fundamentais do mercado interno da União consagrados no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A aplicação destes princípios é reforçada pela União Europeia no sentido de garantir condições equitativas para as empresas e assegurar o respeito pelos direitos dos trabalhadores.*

*(2) A liberdade de prestação de serviços inclui o direito de as empresas prestarem serviços noutro Estado-Membro, para onde podem destacar temporariamente os seus próprios trabalhadores a fim de nele prestarem os ditos serviços.*

---

<sup>1</sup> Processo C-411/06, Comissão/Parlamento e Conselho, Coletânea 2009, p. I-7585, n.º 45, e processo C-130/10, Parlamento/Conselho, Coletânea 2012, n.º 42, e a jurisprudência aí referida.

<sup>2</sup> Parecer 2/00 sobre o Protocolo de Cartagena, Coletânea 2001, p. I-9713, n.º 5.

<sup>3</sup> Processo C-137/12, Comissão/Conselho, EU:C:2013:675, n.º 53; processo C-411/06, Comissão/Parlamento e Conselho, Coletânea 2009, p. I-7585, n.º 46, e a jurisprudência aí referida; processo C-490/10, Parlamento/Conselho, EU:C:2012:525, n.º 45; processo C-155/07, Parlamento/Conselho, Coletânea 2008, p. I-08103, n.º 34.

<sup>4</sup> Processo C-211/01, Comissão/Conselho, Coletânea 2003, p. I-08913, n.º 40; processo C-411/06, Comissão/Parlamento e Conselho, Coletânea 2009, p. I-7585, n.º 47; processo C-178/03, Comissão/Parlamento e Conselho, Coletânea 2006, p. I-107, n.ºs 43-56.

<sup>5</sup> Processo C-178/03, Comissão/Parlamento e Conselho, Coletânea 2006, p. I-107, n.º 57; processos apensos C-164/97 e C-165/97, Parlamento/Conselho, Coletânea 1999, p. I-1139, n.º 14; processo C-300/89, Comissão/Conselho («Dióxido de titânio»), Coletânea 1991, p. I-2867, n.ºs 17-25; processo C-338/01, Comissão/Conselho, Coletânea 2004, p. I-4829 (Cobrança de impostos indiretos), n.º 57.

(3) *Nos termos do artigo 3.º do TUE, a União deve promover a justiça e a proteção social. O artigo 9.º do TFUE atribui à União a tarefa de promover um elevado nível de emprego, a garantia de uma proteção social adequada e a luta contra a exclusão social.*

(4) *Quase vinte anos após a sua adoção, é necessário avaliar se a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores ainda assegura o justo equilíbrio entre a necessidade de promover a liberdade de prestação de serviços e o imperativo de proteger os direitos dos trabalhadores destacados.*

Ao passo que o primeiro e o segundo considerandos insistem na liberdade de prestação de serviços, o terceiro e o quarto considerandos adicionam os aspetos da justiça social e da necessidade de «avaliar» se a diretiva «ainda assegura o justo equilíbrio entre a necessidade de promover a liberdade de prestação de serviços e o imperativo de proteger os direitos dos trabalhadores destacados».

A análise do conteúdo da proposta revela que, de facto, a sua finalidade inclui, pelo menos, o «reequilíbrio» entre a promoção da liberdade de prestação de serviços e a proteção dos direitos dos trabalhadores.

Como referido anteriormente, a proposta visa introduzir regras iguais em matéria de remuneração para os trabalhadores sujeitos a um destacamento de longa duração e estender a todos os setores a referência a convenções coletivas vinculativas de aplicação geral.

A igualdade das regras em matéria de remuneração contribuirá para o aumento dos salários auferidos pelos trabalhadores destacados, para a redução das disparidades de remuneração relativamente aos trabalhadores locais e para o estabelecimento de condições concorrenciais equitativas entre as empresas nos países de acolhimento.

Além disso, as regras relativas à igualdade de tratamento no quadro dos destacamentos de longa duração (superiores a 24 meses) e das cadeias de subcontratação podem diminuir também a importância do custo da mão de obra enquanto fator concorrencial, reduzindo a competitividade das empresas estabelecidas em Estados-Membros cujas condições salariais são inferiores, especialmente em setores com grande intensidade de mão de obra.

Mais especificamente, o novo artigo 2.º-A, aditado à Diretiva 96/71/CE, como a proposta indica, «diz respeito à legislação laboral aplicável aos trabalhadores destacados quando a duração prevista ou efetiva do destacamento for superior a 24 meses» e, além disso, salienta que «o Tribunal de Justiça tem consistentemente deliberado que a distinção entre a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços numa base temporária deve ser feita caso a caso, tendo em conta não só a duração, mas também a regularidade, a periodicidade e a continuidade da prestação de serviços».

Ademais, uma vez que a proposta de diretiva tem também por objetivo «evitar a possibilidade de contornar o disposto no n.º 1, o n.º 2 esclarece que, em caso de substituição de um trabalhador para a realização da mesma tarefa, o cálculo da duração do destacamento deve ter em conta a duração acumulada do destacamento dos trabalhadores em causa. O disposto no n.º 1 aplica-se sempre que a duração acumulada do destacamento exceder 24 meses, mas, a fim de respeitar o princípio da proporcionalidade, apenas aos trabalhadores destacados por um período mínimo de seis meses».

A proposta introduz também várias alterações ao artigo 3.º, alínea a), da Diretiva, nomeadamente no que se refere à «[imposição da] obrigação de publicar informações sobre os elementos constitutivos da remuneração» e adita uma nova disposição à alínea b), a fim de «[permitir] aos Estados-Membros obrigar as empresas a subcontratar unicamente empresas

que concedem aos trabalhadores certas condições de remuneração aplicáveis ao contratante, incluindo as que resultam de convenções coletivas de aplicação não geral».

O novo número do artigo 1.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva, «especifica que as condições aplicáveis às agências transfronteiriças de trabalho temporário que disponibilizam trabalhadores devem ser as que se aplicam, em conformidade com o artigo 5.º da Diretiva 2008/104/CE, às agências nacionais que disponibilizam trabalhadores. Contrariamente ao artigo 3.º, n.º 9, da Diretiva, [esta será] uma obrigação jurídica imposta aos Estados-Membros».

## **5. Determinação da base jurídica adequada**

Tal como acima mencionado, a escolha da base jurídica de um ato da UE deve assentar em fatores objetivos suscetíveis de controlo jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo desse ato. Além disso, a cumulação de duas bases jurídicas está excluída se para os dois fundamentos estiverem previstos dois processos incompatíveis e/ou se essa cumulação lesar os direitos do Parlamento.

Em primeiro lugar, há que verificar se a disposição proposta do Tratado realmente se qualifica como base jurídica. Decorre do princípio da atribuição, consagrado no artigo 5.º do TUE, que a União atua unicamente quando os Tratados lhe atribuem as competências necessárias para tal. Ademais, o artigo 289.º do TFUE deve ser entendido como exigindo que seja feita referência específica, numa disposição do Tratado, ao processo para a adoção, pela União, de um ato jurídico que abranja um domínio específico. A disposição de um Tratado que não faça referência a um processo para a adoção de um ato não pode, por conseguinte, constituir a base jurídica de uma diretiva. Além disso, a disposição de um Tratado que seja utilizada como base jurídica deve, evidentemente, permitir também a adoção de um ato cujo objetivo e finalidade correspondam às competências atribuídas na disposição usada como base jurídica para esse ato.

As disposições propostas pela Comissão não só satisfazem claramente os requisitos gerais em matéria de base jurídica como também são adequadas, tendo em vista a finalidade e o conteúdo da proposta, na medida em que estes continuem a ser os mesmos que os da Diretiva 96/71/CE – a promoção da liberdade de prestação de serviços através do destacamento de trabalhadores.

Neste caso, a utilização de uma dupla base jurídica é uma questão de natureza meramente técnica, que se deve ao facto de o capítulo 3 do título IV do TFUE, sobre os serviços, não prever uma base jurídica adequada para o tipo de atos que a Diretiva 96/71/CE rege e que a proposta procura reger. No entanto, o artigo 62.º do TFUE estende a aplicabilidade dos artigos 51.º a 54.º do TFUE ao capítulo sobre os serviços, tornando, assim, possível utilizar como base jurídica as disposições previstas no artigo 53.º do TFUE, em conjugação com o artigo 62.º do TFUE.

Uma vez que o pedido da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais relativo à emissão de um parecer sobre a base jurídica mencionada não só as alterações propostas a este respeito no projeto de relatório, mas também as alterações apresentadas na comissão competente, estas últimas serão igualmente tidas em consideração. Duas das disposições propostas como base jurídica, nomeadamente o artigo 54.º do TFUE e o artigo 151.º do TFUE, não podem ser utilizadas como base jurídica, uma vez que não fazem qualquer referência a um processo legislativo, motivo pelo qual não requerem uma análise mais aprofundada.

Por sua vez, o artigo 46.º do TFUE e o artigo 56.º do TFUE dizem respeito ao processo legislativo ordinário. No entanto, a análise dos atos que os referidos artigos autorizam a União a adotar revela que eles não correspondem à finalidade e ao conteúdo da proposta. O artigo 46.º do TFUE enumera um conjunto de ações que visam promover a livre circulação dos trabalhadores, facilitando, para tal, o funcionamento de um mercado de trabalho comum, mas nenhuma destas ações corresponde à finalidade e ao conteúdo da diretiva em vigor nem da proposta. O artigo 56.º do TFUE permite a extensão da liberdade de prestação de serviços aos nacionais de países terceiros estabelecidos na União, o que claramente não se enquadra no assunto da proposta. Para que qualquer um destes artigos fosse aplicável como base jurídica, seria necessário ter em conta um outro ato legislativo.

Resta, portanto, determinar se o artigo 153.º do TFUE poderia ser essencialmente adicionado como uma segunda base jurídica. O n.º 2 do artigo fornece a base jurídica para a adoção de diretivas que estabelecem «prescrições mínimas» nos domínios da política social enunciados no n.º 1 do mesmo artigo. As alíneas a) e b) do n.º 1, que foram propostas como base jurídica adicional, fazem referência à «melhoria, principalmente, do ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores» e às «condições de trabalho», respetivamente. As diretivas que perseguem os objetivos definidos nas alíneas a) e b) deverão ser adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário.

Tendo em conta a finalidade da proposta, tal como expressa, nomeadamente, nos considerandos introdutórios, bem como o conteúdo das alterações propostas aos artigos da Diretiva 96/71/CE, é possível concluir que, em comparação com a diretiva em vigor, a proposta dá maior ênfase à proteção dos direitos dos trabalhadores. Se for aprovada, a proposta irá transferir o «equilíbrio entre a necessidade de promover a liberdade de prestação de serviços e o imperativo de proteger os direitos dos trabalhadores destacados», referido no considerando 4 da proposta em favor da proteção dos direitos dos trabalhadores destacados.

A referência, no considerando 4 da proposta, à necessidade de «avaliar se a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores ainda assegura o justo equilíbrio entre a necessidade de promover a liberdade de prestação de serviços e o imperativo de proteger os direitos dos trabalhadores destacados» também parece indicar que este último aspeto constituiu uma das razões subjacentes à decisão da Comissão de propor alterações à diretiva, ainda que a garantia de «condições equitativas para as empresas», referida no considerando 1, também tenha sido, provavelmente, importante neste contexto.

Assim, apesar de a promoção da liberdade de prestação de serviços através do destacamento de trabalhadores continuar a ser um objetivo da proposta que justifica as bases jurídicas sugeridas pela Comissão, poder-se-ia argumentar que a maior ênfase da proposta na proteção dos direitos dos trabalhadores destacados justifica que se considere este segundo aspeto como um objetivo distinto e igualmente importante, refletido no conteúdo da proposta, pelo que poderia ser adequada uma dupla base jurídica.

No entanto, a posição adotada pelo Parlamento também teria de ser tida em conta aquando da avaliação da pertinência de adicionar o artigo 153.º do TFUE como uma segunda base jurídica *de facto*. O projeto de relatório elaborado pelos correlatores da comissão competente contém, obviamente, indicações a este respeito e procura, provavelmente, transferir cada vez mais o equilíbrio para a proteção dos direitos dos trabalhadores destacados. No entanto, foram apresentadas quase 500 alterações ao projeto de relatório, e duas comissões emitiram pareceres sobre o mesmo. Consequentemente, o parecer definitivo deverá ter também em conta o relatório aprovado.

No que respeita à utilização do artigo 153.º do TFUE como base jurídica, importa assinalar que não se pode fazer referência apenas ao seu n.º 1, uma vez que as referências processuais figuram no n.º 2 do mesmo artigo. Assim, se o artigo 153.º for utilizado, deve ser feita referência ao n.º 2 do mesmo artigo<sup>1</sup>. Importa também assinalar que o n.º 2 faz referência a dois processos diferentes, o processo legislativo ordinário e um processo legislativo especial, em função dos objetivos de um ato, especificados nas alíneas do n.º 1 do mesmo artigo. Por conseguinte, não seria recomendável fazer referência ao artigo 153.º do TFUE no seu conjunto e, se os objetivos perseguidos forem os indicados nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo, deve ficar claro que essas disposições devem ser interpretadas em conjugação com o n.º 2 do mesmo artigo.

## **6. Conclusão**

As bases jurídicas propostas pela Comissão, nomeadamente o artigo 53.º do TFUE e o artigo 62.º do TFUE, constituem as bases jurídicas adequadas para a proposta de alteração da diretiva. O artigo 153.º, n.º 2, do TFUE deve ser considerado uma base jurídica adicional, em particular se o Parlamento continuar a reforçar a ênfase dada à proteção dos direitos dos trabalhadores destacados. Se o artigo 153.º do TFUE for adicionado como base jurídica, seria, então, recomendável fazer referência ao artigo 153.º, n.º 1, alíneas a) e b), do TFUE, em conjugação com o artigo 153.º, n.º 2, do TFUE.

Aproveito a oportunidade para reiterar a V. Ex.<sup>a</sup> os protestos da minha elevada consideração.

Pavel Svoboda

---

<sup>1</sup> Tradicionalmente, a Comissão faz referência apenas ao n.º 2. Como exemplo recente, ver, por exemplo, a proposta de Diretiva que altera a Diretiva 2004/37/CE relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes cancerígenos durante o trabalho (COM(2016)248 final).