

RIDT

ANO I / 2021 / Nº 1

REVISTA INTERNACIONAL DE
DIREITO DO TRABALHO



idt

Instituto de Direito do Trabalho
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa





idT

Instituto de Direito do Trabalho
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa



FICHA TÉCNICA / TECHNICAL FILE

Diretores

Pedro Romano Martinez
Luís Gonçalves da Silva

Subdiretora

Cláudia Madaleno

Secretária-Geral

Sara Leitão

Secretária-Geral Adjunta

Maria Leonor Ruivo

Propriedade

Instituto de Direito do Trabalho da FDUL

Morada IDT / Sede

Faculdade de Direito de Lisboa,
Alameda da Universidade,
Cidade Universitária,
1649-014 Lisboa

Periodicidade

Semestral

Nº Registo ERC

127529

Conceção Gráfica e Paginação

Equador Design - Traçando o
Inimaginável, Lda.

Directors

Pedro Romano Martinez
Luís Gonçalves da Silva

Assistant Director

Cláudia Madaleno

Secretary-General

Sara Leitão

Deputy Secretary-General

Maria Leonor Ruivo

Ownership

Instituto de Direito do Trabalho da FDUL

Address IDT / Head Office

Faculdade de Direito de Lisboa,
Alameda da Universidade,
Cidade Universitária,
1649-014 Lisboa

Periodicity

Semiannual

ERC Registration No.

127529

Graphic Design and Pagination

Equador Design - Traçando o
Inimaginável, Lda.



A LEI N.º 29/2017 E O COMBATE À FRAUDE NO DESTACAMENTO DE TRABALHADORES NA UNIÃO EUROPEIA

*LAW NO. 29/2017 AND THE FIGHT AGAINST FRAUD IN THE POSTING OF
WORKERS IN THE EUROPEAN UNION*

Francisco Liberal Fernandes

Sumário: Introdução. 1. A fraude no destacamento. 2. O combate à fraude e o abuso no destacamento. 3. As medidas de controlo da regularidade do destacamento: 3.1. Identificação do verdadeiro destacamento; 3.2. Publicitação das condições de trabalho; 3.3. Cooperação administrativa; 3.4. Obrigações da empresa destacadora; 3.5. Defesa dos direitos dos trabalhadores destacados; 3.6. Execução transfronteiriça das sanções administrativas. Conclusão.

Resumo:

Apesar de possuir uma dimensão relativamente reduzida no conjunto do mercado europeu, o destacamento de trabalhadores na União Europeia tem sido objecto, por diversos motivos, da atenção de diferentes quadrantes. Uma dessas razões prendia-se com o facto de o regime comunitário originariamente instituído não impedir eficazmente a lesão, pelas empresas destacadoras, dos direitos dos trabalhadores destacados, nem o incumprimento das obrigações para com os sistemas de segurança social por parte das empresas subcontratantes. Tendo a Directiva 2014/67 sido adoptada para combater essas práticas fraudulentas, analisa-se neste texto algumas das medidas introduzidas no direito nacional pela Lei n.º 29/2017 (alterada pelo Decreto-Lei nº 101-E/2020, de 7-12), que procedeu à transposição daquele diploma comunitário. De uma maneira geral, esta lei vem possibilitar uma melhor cooperação entre as autoridades nacionais competentes, impor uma maior transparência no recurso ao destacamento e conferir aos trabalhadores lesados a possibilidade de accionarem no nosso país a entidade empregadora em caso de incumprimento.

Abstract:

Despite having a relatively small dimension in the whole of the European market, the posting of workers in the European Union has been the object, for several reasons, of the attention of different quarters. One of these reasons was that the community regime originally established did not effectively prevent the injury, by the posting companies, of the rights of the posted workers, nor the non-compliance with the obligations to the social security systems by the subcontracting companies. Given that Directive 2014/67 was adopted to combat these fraudulent practices, this text analyses some of the measures introduced in national law by Law No. 29/2017 (amended by Decree-Law No 101-E/2020, 7-12), which proceeded to transpose that community law. In general, this law allows for better cooperation between the competent national authorities, imposes greater transparency in the use of posting workers and gives injured workers the possibility of calling the employer in our country in case of non-compliance.

Introdução

O destacamento transnacional de trabalhadores na União Europeia constitui uma forma de mobilidade laboral directamente subordinada ao direito de prestação de serviços (art. 56º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)). No quadro do exercício desta liberdade económica fundamental, as empresas sediadas num Estado-membro (EM) gozam do direito de prestar serviços noutro EM e de destacar temporariamente para esse EM os trabalhadores ao seu serviço a fim de assegurar a execução desses serviços (art. 57º do TFUE)¹.

Neste sentido, o trabalhador destacado é “qualquer trabalhador que, por um período limitado, trabalhe no território de um Estado-membro diferente do Estado onde habitualmente exerce a sua actividade” (art. 2º da Directiva 96/71 do Parlamento Europeu e do

¹ Para mais desenvolvimentos, vide o nosso *O destacamento de trabalhadores na União Europeia (Directiva 96/71 revista)* (no prelo).

Conselho, de 16-12, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços, alterada pela Directiva 2018/957)². Nos termos do seu art. 1º, nº 3, este conceito abrange: (i) os trabalhadores destacados no âmbito de um contrato celebrado entre a empresa destacadora e o destinatário da prestação de serviços (alínea a)); (ii) os trabalhadores destacados para um estabelecimento ou uma empresa do mesmo grupo situados num EM (desde que continuem a exercer nesse Estado a sua actividade por conta da empresa que o destacou (alínea b)); (iii) e os trabalhadores destacados por empresas de trabalho temporário para uma empresa utilizadora estabelecida no território de um EM ou que nele exerça a sua actividade (alínea c))³.

Comum a qualquer destes tipos de destacamento é a exigência de que a actividade em causa seja realizada no território da União, que, durante o período em que tem lugar, subsista a relação de

² Estabelece-se no nº 2 do mesmo art. 2º que "para efeitos da presente directiva, a noção de «trabalhador» é a que se aplica no direito do Estado-membro em cujo território o trabalhador está destacado".

³ Aliás, tendo em vista restringir os destacamentos em cascata, o art. 1º, nº 3, segundo parágrafo, da Directiva 96/71 consagra que, caso um trabalhador destacado por uma empresa de trabalho temporário seja deslocado pela empresa utilizadora para um terceiro EM, deve considerar-se que esse trabalhador "se encontra destacado no território desse Estado-Membro pela empresa de trabalho temporário ou pela agência de colocação com a qual ele tem uma relação de trabalho". Independentemente disto, "a empresa utilizadora informa atempadamente a empresa de trabalho temporário ou a agência de colocação que tenha posto o trabalhador à disposição, antes do início do trabalho a que se refere o segundo parágrafo" (art. 1º, nº 3, terceiro parágrafo).

De igual modo dispõe o art. 3º-B, nº 5, da Lei 29/2017. Porém, diferentemente da Directiva, em que aquela consequência é automática, o legislador nacional faz depender semelhante efeito da circunstância de a empresa utilizadora não informar, antes do início do trabalho, a empresa de trabalho temporário, empregadora do trabalhador, desse destacamento (art. 3º-B, nº 4). Verifica-se assim que o legislador nacional fica aquém das garantias asseguradas pela Directiva.

trabalho entre a empresa destacadora e o trabalhador destacado (art. 1º, nº 3, da mesma Directiva)⁴, e que este se encontre inscrito no sistema de segurança social no EM de origem (art. 12º, nº 1, do Regulamento n.º 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, e art. 14º, nº 1, do Regulamento 987/2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 883/2004). De fora deste regime fica, pois, o destacamento dos trabalhadores independentes, muito embora sejam abrangidos pelo art. 12º, nº 2, do Regulamento n.º 883/2004⁵.

A dependência estrutural do destacamento de trabalhadores da livre prestação de serviços explica que o direito comunitário procure conciliar a promoção da liberdade económica no interior da União com a necessidade de proteger os direitos dos trabalhadores que, temporariamente, exercem a sua actividade num EM diverso daquele onde desempenham por norma as suas funções. Ao impor aos prestadores transnacionais de serviços o cumprimento de um conjunto mínimo de condições de emprego e de trabalho em vigor no

⁴ Diferente do destacamento de trabalhadores – que constitui um direito acessório da liberdade de prestação de serviços –, a liberdade de circulação dos trabalhadores confere aos cidadãos comunitários (e respectivas famílias) o direito de, por sua iniciativa e sem qualquer limite temporal, se deslocarem para outro EM para aí trabalharem e residirem para esse fim, bem como o direito de não serem discriminados em razão da nacionalidade em matéria de emprego, condições de trabalho e demais condições sociais, relativamente aos nacionais do EM de acolhimento. Diversamente dos trabalhadores migrantes – em relação aos quais o controlo das respectivas condições de trabalho é de carácter interno ou nacional, na medida em que lhes é aplicável na íntegra o princípio da *lex loci laboris* –, no que respeita aos trabalhadores destacados esse controlo assume uma dimensão transnacional, uma vez que a respectiva situação laboral é objecto de mais do que uma ordem jurídica.

⁵ Por outro lado, enquanto o art. 13º do Regulamento 883/2004 abrange os trabalhadores que exercem a sua actividade, simultânea ou sucessivamente, em EMs diferentes sob a direcção de um ou mais empregadores, a Directiva 96/71 não compreende estas situações de pluri-localização.

EM de acolhimento⁶, incluindo de protecção social, o legislador comunitário procura garantir relações equitativas de concorrência entre as empresas, promovendo para o efeito um determinado nível de conciliação entre interesses económicos e interesses sociais.

A Directiva 96/71 não fixa qualquer harmonização da legislação dos EMs relativa às condições de trabalho dos trabalhadores destacados, nem impõe a obrigação de aqueles adoptarem para estes uma disciplina específica. Dado que o estatuto laboral destes trabalhadores contém elementos de conexão entre a lei aplicável ao contrato de trabalho (a lei do EM de origem) e a lei do território onde ocasionalmente tem lugar a prestação da actividade, aquele diploma pretende resolver os conflitos de competência quanto à lei aplicável ao destacamento de trabalhadores, estabelecendo para o efeito um regime de coordenação das legislações nacionais relativamente à determinação de “um núcleo de regras imperativas relativas à protecção mínima a observar no país de acolhimento pelas entidades patronais que destaquem trabalhadores para trabalharem temporariamente no território do Estado-membro onde os serviços são prestados” (considerando 13 da Directiva 96/71, primitiva redacção)⁷.

⁶ O art. 3º da Directiva 96/71 enumera o conjunto de condições de trabalho em vigor no EM de acolhimento que devem ser observadas pelos empregadores relativamente aos trabalhadores que destacam. Comparada com a sua redacção anterior, é de salientar a consagração do princípio da igualdade de retribuição entre os trabalhadores destacados e o trabalhadores nacionais do EM de acolhimento.

⁷ Este núcleo duro pode ter por fonte disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral, bem como, na ausência de um sistema de declaração de aplicação geral, as convenções colectivas ou decisões arbitrais que produzam um efeito geral sobre todas as empresas semelhantes pertencentes ao sector ou à profissão e/ou

Porém, a realidade veio demonstrar que, por comparação com as directivas sobre a livre circulação de serviços (Directiva 2006/123) e sobre a liberdade de circulação de trabalhadores (Directiva 2014/15)⁸, o regime consagrado pela primitiva Directiva 96/71 não só permitia uma prática abusiva com reflexos negativos para os trabalhadores destacados (e para os sistemas de segurança social), como fomentava um clima de concorrência desleal entre as empresas comunitárias⁹. Daí a necessidade da sua alteração, o que veio a verificar-se através das Directivas 2014/67 (respeitante à execução da Directiva 96/71/CE; altera o Regulamento n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno («Regulamento IMI»)), 2018/957 (alterou a Directiva 96/71)¹⁰ e 2020/1057 (estabeleceu regras específicas no que se

as convenções coletivas celebradas pelas organizações de parceiros sociais mais representativas no plano nacional e aplicadas em todo o território nacional, caso os EMs assim o decidam (art. 3º, nºs 1 e 8).

⁸ Ambas as directivas determinam a aplicação aos trabalhadores migrantes do direito de segurança social do EM de acolhimento.

⁹ Em condições normais ou regulares de destacamento, o regime em vigor propicia vantagens competitivas (“ganhos de gestão da mão-obra”) decorrentes da diferença de condições de trabalho aplicáveis nos EMs. Assim sucede quando os regimes de segurança social do EM de origem são mais vantajosos do que os vigentes nos EMs de acolhimento ou quando as condições de trabalho e de emprego não compreendidas no núcleo garantido pela art. 3º, nº 1, da directiva e que continuam a ser aplicáveis aos trabalhadores durante o período de destacamento são mais flexíveis no EM de origem do que no EM de acolhimento (assim, em matéria de cessação do contrato, de representação sindical ou de formação profissional).

¹⁰ Quatro aspectos são de salientar no novo regime instituído pela Directiva 2018/957:

(i) O reconhecimento do princípio da igualdade da retribuição, incluindo as bonificações relativas a horas extraordinárias, entre os trabalhadores destacados e os trabalhadores nacionais, em situação comparável, relativamente às condições legais, regulamentares ou previstas em convenções colectivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral. Na sua versão primitiva, a Directiva 96/71 limitava-se a garantir aos trabalhadores destacados o salário mínimo em vigor no EM de acolhimento.

refere à Directiva 96/71 e à Directiva 2014/67 para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário e altera a Directiva

Ora, o facto de o art. 7º do CT não ter sido objecto de alteração (designadamente pelo Decreto-Lei nº 101-E/2020) – e, portanto, continuar a considerar a remuneração mínima –, significa que o legislador nacional não transpôs devidamente a Directiva 2018/957 no que respeita ao princípio da igualdade da retribuição. Deste modo, caberá às autoridades nacionais, designadamente aos tribunais, interpretar e aplicar aquele preceito em conformidade com o direito comunitário.

(ii) Quanto ao destacamento de longa duração (superior a doze meses, podendo, por razões fundamentadas, ser prolongado por mais seis meses), os trabalhadores destacados beneficiam, com base na igualdade de tratamento, de todas as condições de trabalho e emprego em vigor no território do EM onde o trabalho é executado, previstas por lei, disposições regulamentares e/ou por convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral, para além das referidas no n.º 1 do art. 3º (art. 3º, nº 1- A, da Directiva).

A Lei 29/2017 consagra regime idêntico. Assim, os trabalhadores cujo destacamento seja superior a doze meses beneficiam, para além das condições fixada no art. 3º - A, nº 1, as demais condições legais, regulamentares e/ou previstas por convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral (art. 3º-C, nº 1). Porém, relativamente ao tratamento retributivo, são aqui aplicáveis as considerações referidas no parágrafo anterior.

(iii) A consagração da obrigação de as empresas destacadoras garantirem aos seus trabalhadores as mesmas condições de alojamento sempre que o empregador utilizar disponibilizar alojamento aos trabalhadores afastados do seu local de trabalho habitual, assim como o pagamento dos subsídios e abonos ou reembolsos com as despesas de viagem, de alimentação e de alojamento para os trabalhadores que estão distantes do seu domicílio por motivos profissionais (art. 3º, nº 1, da Directiva). A autonomização destas espécies de retribuição visa impedir que as empresas destacadoras possam reduzir a remuneração global, invocando despesas com o alojamento e o transporte (como era prática frequente).

O art. 3º-A, nº 1, da Lei 29/2017 consagra regime idêntico.

(iv) A obrigação de as empresas de trabalho temporário ou as agências de colocação garantirem aos trabalhadores destacados as condições de trabalho e emprego aplicáveis aos trabalhadores temporários cedidos pelas empresas de trabalho temporário estabelecidas no EM de acolhimento (art. 3º, nº 1-B, da Directiva). O art. 3º-B, nº 1, da Lei 29/2017 acolheu este princípio.

Uma observação: os arts. 3º-A, nº 1, e 3º-C, nº 1, da Lei 29/2017 (como já o art. 7º, nº 1, do CT) aludem às condições de trabalho aplicáveis aos trabalhadores destacados no nosso país previstas “em instrumentos de regulamentação coletiva de eficácia geral”. Como o ordenamento laboral não prevê semelhante tipo de eficácia (nem se vislumbra que venha a ser consagrada num futuro próximo) – com as eventuais excepções decorrentes dos arts. 206º, nº 1, e 208º-B, nº 1, ambos do CT –, aqueles enunciados mais não são do que o resultado de uma simples reprodução do texto da Directiva 96/71, como aliás tem sido prática frequente relativamente às directivas sobre condições sociais.

2006/22 no que diz respeito aos requisitos de execução e o Regulamento n.º 1024/2012).

1. A fraude no destacamento

A regularidade do regime comunitário relativo ao destacamento de trabalhadores está dependente do cumprimento por parte das empresas destacadoras de determinadas condições, cuja violação possui aspectos específicos relativamente a idêntico problema que atravessa em maior ou menor grau o direito do trabalho dos EMs¹¹.

Esse incumprimento decorre da inobservância, por um lado, dos tipos de destacamento previstos no art. 1.º da Directiva 96/71 ou das condições de emprego, de trabalho e de segurança que devem ser observados pelos empregadores relativamente aos trabalhadores que destacam (art. 3.º, n.º 1, da Directiva)¹², e, por outro, das regras relativas à segurança social aplicáveis ao destacamento (art. 12.º do Regulamento 2004/883)¹³. Essa prática é lesiva dos direitos dos trabalhadores destacados, além de que se traduz no pagamento de

¹¹ Cf. EUROFOUND, *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union*, 2016; Decisão 2026/344 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9-3, que cria uma Plataforma europeia para reforçar a cooperação no combate ao trabalho não declarado.

¹² Designadamente, através do não cumprimento dos limites legais dos períodos de trabalho (com a consequente da redução do valor da hora de trabalho), do não pagamento do trabalho suplementar, da disponibilização de alojamento deficiente, ou do não pagamento das despesas de transporte.

¹³ Aliás, um dos aspectos que mais reparos tem merecido o regime do destacamento é precisamente a separação entre o direito do trabalho e o direito da segurança social; cf. EUROFOUND, *Improving the monitoring of post workers in the EU*, 2020, p. 3 e s.

contribuições para a segurança social inferiores às realmente devidas¹⁴.

Na actualidade, com a entrada em vigor das Directivas 2018/957 e 2020/1057, é a diferença de cotizações sociais entre os EMs a principal vantagem a nível de custos do trabalho susceptível de ser usufruída pelas empresas que destacam trabalhadores¹⁵. Daí que a nossa atenção incida sobre os mecanismos dirigidos à evasão das cotizações fixadas pelos sistemas de segurança social dos EMs de acolhimento¹⁶.

De acordo com o art. 12º, nº 1, do Regulamento 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, os trabalhadores destacados continuam sujeitos durante os primeiros 24 meses do destacamento ao regime de segurança social do EM de origem, mediante o preenchimento de algumas condições:

¹⁴ Não obstante o trabalho destacado ser inferior a 1% no conjunto da população trabalhadora da EU (cf. FREDERIC de WISPELAERE/JOZEF PACOLET, *Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2017*, Network Statistics FMSSFE, Comissão Europeia, Outubro de 2018, p. 3), foi o reconhecimento a nível dos EMs e da União que o regime existente fomentava o *dumping social* e a concorrência desleal que alertou para a necessidade de alteração do regime originário. Nesse sentido, e a título de exemplo, veja-se a Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico 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* (COM/2007/0304 final).

¹⁵ Isso não significa naturalmente que o incumprimento do direito comunitário não possa verificar-se a nível das condições trabalho em vigor no EM de acolhimento. Também o recurso ao falso trabalho independente constitui outro dos meios de fraude às normas do destacamento.

¹⁶ Daí que a erradicação da fraude e do *dumping social* no quadro do destacamento apenas se afigure formalmente possível com a harmonização completa do custo do trabalho e com a sujeição do trabalhador destacado ao regime da segurança social do EM de acolhimento.

(i) Que trabalhador esteja inscrito no sistema de segurança social há, pelo menos, um mês antes do destacamento; ou seja, mesmo que o trabalhador tenha sido contratado com vista ao seu destacamento, deve exercer uma actividade subordinada no EM de origem durante aquele período mínimo (art. 12º, nº 1, do Regulamento 883/2004, e art. 14º, nº 1, do Regulamento 987/2009).

(ii) Que a empresa destacadora exerça normalmente uma actividade substancial no país de origem (art. 14º, nº 2; § 1 da Decisão nº A2, de 12-6-2009, da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, relativa à interpretação do artigo 12º do Regulamento 883/2004)¹⁷.

(iii) Que, durante o destacamento, se mantenha o vínculo de subordinação entre o trabalhador destacado e o respectivo empregador (art. 12º, nº 1; § 1 da Decisão nº A2, de 12-6-2009)¹⁸.

(iv) Que a duração previsível do destacamento não exceda 24 meses (art. 12º, nº 1).

(v) Que o trabalhador destacado não vá substituir outro trabalhador destacado cujo período de destacamento atingiu o seu termo (art. 12º, nº 1)¹⁹.

Uma das vias utilizadas para contornar as normas segurança social tem sido através do recurso às empresas “caixas de correio”. Trata-se de empresas constituídas nos EMs em que as condições de

¹⁷ Dispõe o Regulamento 1071/2009 (estabelece regras comuns no que se refere aos requisitos para o exercício da actividade de transportador rodoviário e revoga a Directiva 96/26/CE do Conselho) que as empresas que exercem a actividade de transportador rodoviário devem dispor de um estabelecimento efectivo e estável num EM (art. 3º, nº 1, alínea a)).

¹⁸ Este requisito visa contrariar os efeitos dos destacamentos em cascata.

¹⁹ A não observância de qualquer destas condições conduz à aplicação do direito da segurança social do EM de acolhimento.

trabalho e as prestações sociais são menos onerosas, com o objectivo único ou principal de permitirem disponibilizar trabalhadores para as empresas sediadas em EMs onde esses custos são mais elevados. Independentemente de tratar-se de empresas que, muitas das vezes, são constituídas ou detidas pela própria empresa a quem os serviços são prestados, de facto a sua actividade é nula ou irrelevante no EM onde formalmente estão estabelecidas.

Paralelamente, apesar de os trabalhadores ao serviço dessas empresas estarem registados como trabalhando de forma habitual no EM onde estão sediadas, na realidade a sua contratação tem como único ou principal objectivo disponibilizar trabalhadores para a empresa contraente exercer a sua actividade normal no EM onde está sediada. No plano formal, as duas empresas criam uma relação contratual sujeita à Directiva 96/71, de forma a que uma beneficie do regime mais vantajoso em vigor no EM da empresa subcontratante, muito embora não exerça aí qualquer actividade real.

O destacamento inter-grupo (art. 1º, nº 3, alínea *b*), da Directiva 96/71) é uma outra via para defraudar os sistemas de segurança social. É o que sucede quando uma empresa é criada num EM no âmbito do mesmo grupo económico com o objectivo de ser prestadora de serviços em benefício de empresas situadas noutra EM, destacando para o efeito os seus trabalhadores que continuam sujeitos ao regime de segurança social do EM de origem. Na realidade, os trabalhadores destacados trabalham habitualmente na empresa subcontratante (e de maneira permanente durante um período que não exceda dois anos) e não na empresa destacadora, o

que permite que aquela beneficie dos custos sociais praticados no EM de origem²⁰.

²⁰ Refira-se ainda que o actual mecanismo de controlo da inscrição dos trabalhadores destacados nos sistemas de segurança social não oferece condições que permitam assegurar a validade do destacamento. Com efeito, de acordo com o art. 19º, nº 2, do Regulamento 987/2008, a “pedido da pessoa interessada ou do empregador, a instituição competente do Estado-Membro cuja legislação é aplicável por força do disposto no título II do regulamento de base atesta que essa legislação é aplicável e indica, se for caso disso, até que data e em que condições”. Independentemente de aquele Regulamento não fixar regras relativamente à respectiva emissão e controlo — conferindo assim uma grande margem de discricionariedade aos EMs, o que reflecte a autonomia de que estes gozam na organização dos sistemas de segurança social —, a declaração ou certificado (documento portátil A1) limita-se a confirmar que o interessado se encontra inscrito do sistema de segurança social do EM emitente (o EM de origem) e que, por isso, não está obrigado a fazer descontos para outro EM, designadamente o EM de acolhimento; cf. EUROFOUND, *Improving the monitoring of post workers in the EU*, 2020, p. 9 e s.

Enquanto relativamente às condições de trabalho está instituído um regime de cooperação entre os EMs com vista à obtenção de informações que permitam perseguir as prestações transnacionais abusivas ou ilegais (infra), no que respeita à segurança social vigora apenas um regime de informação que não tem em vista o controlo da regularidade do destacamento, mas apenas a obrigação de os EMs de origem informar os EMs de acolhimento sobre a situação do trabalhador em matéria de segurança social do trabalhador, concretamente sobre a data a partir da qual o trabalhador destacado em causa está sujeito a respectiva legislação (art. 20º do Regulamento 987/2009).

Por outro lado, o princípio da confiança consagrado no art. 5º do mesmo Regulamento — “os documentos emitidos pela instituição de um Estado-Membro que comprovem a situação de uma pessoa para efeitos da aplicação do regulamento de base e do regulamento de aplicação, bem como os comprovativos que serviram de base à emissão de documentos, devem ser aceites pelas instituições dos outros Estados-Membros enquanto não forem retirados ou declarados inválidos pelo Estado-Membro onde foram emitidos” — obsta a que as autoridades competentes do EM de acolhimento possam contestar a emissão do certificado A1, bem como averiguar se as contribuições são efectivamente pagas.

Por conseguinte, a emissão do certificado A1 não é condição de validade do destacamento, mas um simples meio de prova da sujeição ao direito da segurança social do EM que o emite, o que significa que o regime de coordenação relativo à segurança social não assegura qualquer verificação entre a emissão do certificado A1 e a declaração de destacamento no EM de acolhimento. Ou seja, a não apresentação daquele certificado não permite concluir pela irregularidade de destacamento. Pelo facto de não ser um elemento constitutivo do destacamento, de não constituir uma condição de aplicação da Directiva e de nem poder ser exigido previamente à deslocação do trabalhador, admite-se que o certificado A1

Em qualquer destas situações, os trabalhadores migrantes que deveriam estar sujeitos ao regime das contribuições sociais do EM de acolhimento (*lex loci laboris*) continuem subordinados ao direito do EM de origem durante um período que não exceda dois anos. Nestes casos, o recurso ao recrutamento transnacional de trabalhadores tem como objectivo evitar a aplicação da legislação da segurança social do EM onde exercem de forma estável a sua actividade, cujos efeitos negativos se fazem sentir a nível da perda de receitas fiscais²¹.

seja emitido com efeitos retroactivos, isto é, após o início do período do destacamento (Tribunal de Justiça, acórdão *Barry Banks*, de 30-3-2000, C - 178/97, § 53).

Quanto à força probatória do modelo A1 (anterior E 101), o TJ pronunciou-se no acórdão *Fitzwilliam Executive Search*, de 10-2-2000 (C - 202/97), no sentido de que ele “estabelece uma presunção de regularidade da inscrição dos trabalhadores destacados no regime de segurança social do Estado-Membro onde está estabelecida a empresa de trabalho temporário”, impondo-se por isso à instituição competente do EM no qual estão destacados esses trabalhadores (§ 53). Já no acórdão *Herbosch Kiere*, de 26-1-2006 (C - 2/05), decidiu que o modelo E 101 (actual A1) “vincula a instituição competente e os órgãos jurisdicionais do Estado para o qual os trabalhadores são destacados. Consequentemente, um órgão jurisdicional do Estado-Membro de acolhimento dos referidos trabalhadores não pode apreciar a validade de um certificado E 101 relativamente à declaração dos elementos nos quais se baseou a emissão do certificado, designadamente a existência de um vínculo orgânico”.

Para compensar a reduzida eficácia do regime em vigor na perspectiva da eliminação da fraude no destacamento, a Recomendação nº A1, de 18-10-2017, da Comissão Administrativa para a coordenação dos sistemas de segurança social (relativa à emissão do atestado mencionado no art. 19º, nº 2, do Regulamento 987/2009 (2018/C 183/06)), sugere aos EMs a adopção de determinadas medidas a fim de evitar a falsificação do Documento Portátil A1, bem como a utilização de um questionário normalizado aquando do pedido para a respectiva emissão.

Aliás, no considerando 12 da Directiva 2014/67 refere-se que a falta do certificado relativo à legislação de segurança social aplicável em conformidade com o Regulamento nº 883/2004 “pode ser uma indicação de que a situação não deverá ser qualificada como um «destacamento temporário» num Estado-Membro que não aquele onde o trabalhador em questão exerce habitualmente a sua atividade profissional no âmbito da prestação de serviços”.

²¹ *Les travailleurs détachés*, Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par M. Jean Grosset, 2015, p. 26 e s.

2. O combate à fraude e o abuso no destacamento

Na sua versão originária, a Directiva 96/71 não conferia aos EMs os mecanismos necessários para assegurar um controlo efectivo das condições em que o destacamento se processava – designadamente, o cumprimento pela empresa destacadora das condições de emprego e de trabalho fixadas no EM de acolhimento, se a mesma exercia uma actividade substancial no EM de origem e não constituía uma simples organização fornecedora de mão-de-obra, ou se cumpria as obrigações relacionadas com a segurança social –, nem habilitava as autoridades nacionais e comunitárias a conhecer com rigor a verdadeira dimensão e impacto do fenómeno, como, aliás, vem reconhecido no considerando 5 da Directiva 2018/957 (que alterou a Directiva 96/71): “é da maior importância dispor de dados estatísticos suficientes e exatos no domínio do destacamento de trabalhadores, nomeadamente quanto ao número de trabalhadores destacados em setores laborais específicos e por Estado-Membro. Os Estados-Membros e a Comissão deverão recolher e controlar esses dados”²².

Com efeito, a natureza transnacional deste tipo de actividade criava dificuldades de identificação e de controlo pelos EMs dos genuínos destacamentos; aliás, na sequência da admissão de novos

²² A necessidade de superar esse desconhecimento já estava implícita no considerando 7 da Directiva 2014/67: “a fim de prevenir, evitar e combater a evasão e/ou abuso das regras aplicáveis por parte de empresas que tiram vantagens indevidas ou fraudulentas da liberdade de prestação de serviços consagrada no TFUE e/ou da aplicação da Directiva 96/71/CE, haverá que melhorar a execução e o controlo da verificação do conceito de destacamento, bem como introduzir, a nível da União, elementos mais uniformes que facilitem uma interpretação comum”.

EMs, em 2004, que originou um mercado interno com níveis de custos de trabalho substancialmente diferenciados, assistiu-se a uma intensificação da prática de abusos e ilegalidades. Embora, na sua versão primitiva, a Directiva consagrasse um sistema de cooperação transnacional de informações recíprocas (art. 4º), o certo é que a fiscalização das condições do destacamento constituía uma competência dos EMs que ficava aquém das necessidades de controlo a nível europeu, as quais exigiam mais do que uma simples troca de informações. Aliás, numa Comunicação de 2007, a Comissão reconhecia a existência de insuficiências que comprometiam a aplicação eficaz da Directiva 96/71²³.

Ora, tendo em vista assegurar de forma mais rigorosa o cumprimento do direito comunitário – basicamente, a tutela dos direitos dos trabalhadores destacados e a garantia de maior transparência na prestação transnacional de serviços –, foi adoptada a Directiva 2014/67 com vista a criar um sistema eficaz de controle da regularidade do destacamento²⁴. Esta Directiva foi transposta pela Lei 29/2017 (alterada pelo Decreto-Lei nº 101-E/2020, de 7-12, que transpõe a Directiva 2018/957), pelo que será esta lei, republicada por aquele diploma, o objecto das considerações que se seguem²⁵.

²³ Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico 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* (COM/2007/0304 final).

²⁴ Também a Directiva 2018/957 adoptou normas que completam e reforçam as medidas consagradas pela Directiva 2014/67.

²⁵ Transpõe a Directiva 2014/67/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços. De acordo com o disposto no seu art. 23º, a Directiva 2014/67 deveria ter sido transposta até 18-6-2016.

3. As medidas de controlo da regularidade do destacamento

Perante as situações de abuso e de concorrência desleal ocorridos na vigência da versão primitiva da Directiva 96/71 e as dificuldades com que se deparavam os EMs (de origem e de acolhimento) para assegurar a regularidade do destacamento²⁶, a Directiva 2014/96 veio consagrar um conjunto de medidas dirigidas a combater a aplicação disfuncional do regime existente. Para tal conferiu mais poderes e impôs mais obrigações aos EMs com vista a melhorar a execução, o controlo e a cooperação inter-comunitária. À semelhança da Directiva 2014/67, as medidas adoptadas pela Lei 29/2017 dizem respeito aos seguintes aspectos:

²⁶ Refira-se que a jurisprudência comunitária tem reconhecido o princípio da proibição do abuso do direito comunitário. Por exemplo, no acórdão *Centros*, de 9-3-1999 (C-212/97), o TJ sustentou que “um Estado-Membro tem o direito de tomar medidas destinadas a impedir que, com base nas facilidades criadas em virtude do Tratado, alguns dos seus nacionais tentem subtrair-se abusivamente à aplicação da sua legislação nacional, e que os particulares não poderão, abusiva ou fraudulentamente, prevalecer-se das normas comunitárias” (§ 24). No acórdão *Emsland-Stärke*, de 14-2-2000 (C - 110/99), afirmou que a “conclusão de que se trata de uma prática abusiva necessita, por um lado, de um conjunto de circunstâncias objectivas das quais resulte que, apesar do respeito formal das condições previstas na legislação comunitária, o objectivo pretendido por essa legislação não foi alcançado” (§ 52). “Por outro lado, requer um elemento subjectivo que consiste na vontade de obter um benefício que resulta da legislação comunitária, criando artificialmente as condições exigidas para a sua obtenção. A existência deste elemento subjectivo pode ser demonstrada, designadamente, pela prova de colusão entre o exportador comunitário, beneficiário das restituições, e o importador da mercadoria no país terceiro” (§ 53).

Expressamente, na Directiva 2014/67 alude-se no considerando 7 à necessidade “de prevenir, evitar e combater a evasão e/ou abuso das regras aplicáveis por parte de empresas que tiram vantagens indevidas ou fraudulentas da liberdade de prestação de serviços consagrada no TFUE e/ou da aplicação da Directiva 96/71” e de “melhorar a execução e o controlo da verificação do conceito de destacamento, bem como introduzir, a nível da União, elementos mais uniformes que facilitem uma interpretação comum”.

3.1. Identificação do verdadeiro destacamento

Compreende-se que uma das medidas dirigidas a impedir as práticas desleais diga respeito à verificação pelo EM de acolhimento das condições que caracterizam um verdadeiro destacamento²⁷.

Neste sentido, o art. 4º da Lei 29/2017 (art. 4º da Directiva 2014/67) enuncia, de forma exemplificativa, os critérios ou elementos que as autoridades nacionais responsáveis devem ponderar para determinar a autenticidade do destacamento²⁸. Assim, relativamente ao trabalhador destacado, devem averiguar, entre outros aspectos, se é subordinado ou um falso trabalhador independente, ou se é temporária a prestação que executa (nº 1). E, por outro lado, se a empresa destacadora exerce efectivamente uma actividade real (isto é, de uma actividade que não seja de mera gestão interna ou administrativa) no EM de origem ou de

²⁷ De acordo com o art. 2º da Lei 29/2017, este dever de controlo por parte das autoridades nacionais abrange não só as situações de destacamento para o nosso país, como também as situações em que a entidade destacadora está estabelecida em Portugal.

Problema que a Directiva deixa por resolver tem a ver com a oposição entre a qualificação pelo EM de acolhimento de que a empresa destacadora não exerce uma actividade real no EM de origem e o reconhecimento por parte deste como sendo uma empresa com legitimidade para destacar trabalhadores; trata-se de uma discrepância cujos efeitos imediatos dizem respeito às receitas para a segurança social.

²⁸ “Os elementos enumerados na presente diretiva sobre a execução e o controlo do destacamento podem também contribuir para a identificação pelas autoridades competentes dos trabalhadores abusivamente declarados como trabalhadores por conta própria. ... Uma maior clarificação e um melhor controlo do destacamento por parte das autoridades competentes aumentariam a segurança jurídica e constituiriam um instrumento útil para combater eficazmente o falso trabalho independente e garantir que os trabalhadores destacados não sejam abusivamente declarados como trabalhadores por conta própria, contribuindo assim para prevenir, evitar e combater a evasão às regras aplicáveis” (considerando 10 da Directiva 2014/67).

estabelecimento (nº 2), ou se é uma empresa mera caixa de correio²⁹.

Esse controlo consiste numa apreciação global dos elementos indicados pelo legislador, não sendo necessário que todos eles se verifiquem para determinar se a situação em causa é um verdadeiro ou um falso destacamento, ou se empresa satisfaz os requisitos exigidos para a prestação transnacional em causa (art. 4º, nº 3, da Lei 29/2017)³⁰.

Caso a entidade nacional competente apure que se verifica um destacamento fraudulento, o trabalhador tem direito às mesmas condições aplicáveis aos trabalhadores destacados (art. 4º, nº 4, da mesma lei).

3.2. Publicitação das condições de trabalho

O sistema existente revelava fragilidades no que respeitava ao conhecimento das condições de emprego e de trabalho que devem ser garantidas aos trabalhadores destacados; aliás, esse desconhecimento constituía uma das causas que estava na origem de situações de incumprimento do direito comunitário. Por isso, com

²⁹ Esclarece o considerando 8 da Directiva 2014/67 que “devem ser analisados pela autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento e, caso necessário, em estreita cooperação com o Estado-Membro de estabelecimento, os elementos factuais constitutivos da natureza temporária inerente ao conceito de destacamento e a condição de que o empregador está efetivamente estabelecido no Estado-Membro a partir do qual aquele é realizado”.

³⁰ É através do Sistema de Informação do Mercado Interno (Regulamento nº 1024/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25-10, relativo à cooperação administrativa («Regulamento IMI»)) que se processa o pedido e a troca de informações entre os diferentes EMs envolvidos no destacamento relativamente aos diferentes aspectos relativos ao controlo da respectiva regularidade.

vista a proporcionar maior transparência e acessibilidade a essas informações, o art. 5º da Lei 29/2017 (art. 5º da Directiva 2014/67) prescreve que a autoridade competente (a Autoridade para as Condições do Trabalho - art. 3º, nº 2) deve publicar, de forma clara e exaustiva, no site oficial a nível da internet, em língua portuguesa ou nas línguas mais pertinentes tendo em atenção a procura no mercado de trabalho, as informações relativas às condições legais e contratuais colectivas aplicáveis aos trabalhadores destacados no nosso país, bem como sobre as autoridades com competências no âmbito do destacamento.

3.3. Cooperação administrativa

De acordo com o art. 6º da Lei 29/2017 (art. 6º da Directiva 2014/67), a autoridade nacional a quem cabe a responsabilidade pela inspecção do cumprimento da Directiva 96/71 (art. 8º) deve cooperar com os outros EMs na aplicação do regime do destacamento, designadamente responder aos pedidos de informação provenientes das respectivas autoridades competentes, realizar as inspecções às situações de destacamento no nosso país³¹, ou enviar a documentação solicitada³². No art. 7º estão fixados os prazos de

³¹ Por regra, estas inspecções são da iniciativa da autoridade competente nacional; porém, podem ser realizadas a pedido das autoridades dos outros EMs (art. 8º, nº 2, da Lei 29/2017).

³² Muito embora o controlo dos destacamentos para o nosso país seja da responsabilidade da autoridade nacional, pretende-se com o regime instituído (art. 7º da Directiva 2014/67 e art. 8º da Lei 29/2017) obrigar o EM de estabelecimento do empregador a acompanhar os destacamentos com origem no respectivo território.

resposta das autoridades nacionais aos pedidos de informação oriundos dos outros EMs.

No âmbito dessa cooperação, as autoridades nacionais devem disponibilizar informação relevante às autoridades do EM de acolhimento relativamente aos prestadores de serviços sediados no nosso país (art. 8º, nº 1). Mais especificamente, devem acompanhar e controlar a actividade da empresa destacadora de modo a garantir o cumprimento das condições que lhes são aplicáveis (art. 10º, nº 2).

3.4. Obrigações da empresa destacadora

A fim de garantir o cumprimento efectivo das normas relativas aos termos e às condições de emprego dos trabalhadores destacados para o nosso país, a empresa destacadora está sujeita a um conjunto de obrigações. Assim, nos termos do art. 9º, nº 1, da Lei 29/2017 deve apresentar até ao início da prestação uma declaração (em português) que contenha os elementos de identificação da relação de destacamento (alínea *a*))³³, conservar e apresentar a documentação referente ao contrato de trabalho (alíneas *b*) e *c*)) e designar uma pessoa de ligação com a entidade competente do EM de acolhimento ou com os parceiros sociais em matéria de negociação colectiva (alínea *d*))³⁴.

As mesmas obrigações recaem sobre a entidade destacadora

³³ Com efeito, a identificação do trabalhador destacado e o local de trabalho são dos principais elementos que possibilitam o controlo pelas autoridades nacionais competentes durante o período de destacamento.

³⁴ A entidade destacadora deverá informar logo que possível a autoridade nacional competente das alterações significativas introduzidas na declaração inicial.

quando estabelecida em Estados diversos dos EMs (art. 9º, nº 5).

Para além destas obrigações do prestador transnacional de serviços, a autoridade nacional pode realizar as inspecções que entenda necessárias (incluindo verificações aleatórias) para assegurar o cumprimento do regime em vigor, de forma a combater, entre outros aspectos, o trabalho não declarado ou o falso trabalho independente no quadro do destacamento (art. 10º)^{35,36}.

3.5. Defesa dos direitos dos trabalhadores destacados

Na sequência da Directiva 2014/67, o art. 11º, nº 1, da Lei 29/2017 confere aos trabalhadores destacados no território nacional o direito de apresentar queixas e recursos judiciais contra o empregador no caso de incumprimento das condições trabalho previstas no art. 7º do Código do Trabalho – e, de uma maneira geral, de violação de qualquer obrigação decorrente da respectiva relação laboral, ainda que o vínculo tenha cessado e/ou o trabalhador tenha regressado ao EM de origem (art. 11º, nº 4, da mesma Lei).

Além disso, confere-se às associações sindicais ou a outros terceiros que, de acordo com os respectivos estatutos, tenham interesse no cumprimento das regras relativas ao destacamento legitimidade para intervir em processos judiciais ou administrativos

³⁵ Como se prescreve no art. 10º, nº 2, da Lei 29/2017, as inspecções deverão incidir principalmente sobre os sectores em que se verifica concentração de trabalhadores destacados (avaliação do risco). Para essa avaliação dever-se-á atender aos aspectos indicados no nº 3 do art. 10º.

³⁶ Diversamente da Directiva 2014/67 – que admite que os EMs possam conferir aos parceiros sociais o direito de controlar as condições de trabalho dos trabalhadores destacados, quando fixadas por via contratual colectiva e realizar para o efeito inspecções (art. 10º, nº 4) –, a Lei 29/2017 não consagra semelhante competência fiscalizadora.

em nome ou em apoio do trabalhador (ou do empregador), desde que este tenha consentido expressamente nessa representação (art. 11º, nº 2)³⁷.

Tendo em vista reforçar o cumprimento prático e eficaz das regras do destacamento, em especial no âmbito das cadeias de subcontratação³⁸, a Directiva 96/71 prevê ainda a possibilidade de os EMs consagrarem um regime de responsabilidade solidária em benefício dos trabalhadores destacados, envolvendo o empregador e o contraente deste (art. 12º, nº 1)³⁹. Nesse sentido, dispõe o art. 12º da Lei 29/2017 que o contratante a quem o serviço é prestado pelo empregador do trabalhador destacado (o prestador de serviços) é solidariamente responsável pelos “direitos do trabalhador adquiridos no âmbito da relação contratual entre o contratante e o prestador de serviços, enquanto subcontratante direto”, relativos ao não pagamento de remunerações líquidas em atraso (art. 12º, nº 1 e 2, da Lei 29/2017)⁴⁰.

³⁷ Dado que a intervenção do trabalhador ou de terceiro é regulada pela lei nacional, essa defesa de direitos está sujeita às regras relativas à representação e defesa nos tribunais e aos prazos de prescrição ou de caducidade previstos para este tipo de acções.

³⁸ Com efeito, no quadro das cadeias de subcontratação os trabalhadores destacados são confrontados frequentemente não só com o incumprimento das regras em vigor, mas também com enormes dificuldades em conseguir o ressarcimento dos seus direitos.

³⁹ “O respeito das regras aplicáveis no domínio do destacamento e a protecção efetiva dos direitos dos trabalhadores neste contexto são particularmente importantes nas cadeias de subcontratação e deverão ser assegurados através de medidas adequadas em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais e com observância do direito da União” (considerando 36). Por isso, “o cumprimento eficaz das regras substantivas no domínio do destacamento dos trabalhadores para a prestação de serviços deverá ser assegurado através de acções específicas que visem a execução transfronteiriça das sanções administrativas de carácter pecuniário e/ou coimas impostas” (considerando 40 da Directiva 2014/67).

⁴⁰ A Directiva 2014/67 admite que os EMs possam isentar do regime de

Deste modo, o legislador nacional usou da faculdade conferida pela Directiva (art. 12º, nº 4, segundo período) e aplicou o regime de responsabilidade solidária a todos os sectores de actividade (art. 12º, nº 1, da Lei 29/2017)⁴¹. No entanto, não fez uso da possibilidade (art. 12º, nº 4, primeiro período, da Directiva) de estender o mesmo regime para além das relações subjectivas entre o empregador do trabalhador destacado e o seu contraente directo, ou seja, para além da contratação de primeiro grau (art. 12º, nº 2, da Lei 29/2017).

3.6. Execução transfronteiriça das sanções administrativas

A cooperação e assistência mútua entre os EMs não se limita ao pedido de informações e de inspecções das condições laborais dos trabalhadores destacados. Prevê-se agora um sistema que permite a notificação e execução transfronteiriça das sanções pecuniárias de carácter administrativo e/ou as coimas impostas pelas autoridades administrativas ou judiciais nacionais competentes, estejam os prestadores estabelecidos em Portugal ou noutros EMs (art. 13º, nº 1, da Lei 29/2017)⁴².

responsabilidade solidária o contraente que haja cumprido diligentemente as suas obrigações (art. 12º, nº 5).

⁴¹ Na sua versão primitiva, a Directiva 96/71 apenas obrigava os EMs a aplicar semelhante regime de responsabilidade do subcontraente no quadro das actividades de construção mencionadas no respectivo anexo.

⁴² “O facto de os Estados-Membros se confrontarem ainda com numerosas dificuldades na cobrança de sanções administrativas e/ou coimas transfronteiriças suscita preocupação, pelo que o reconhecimento mútuo de sanções administrativas e/ou coimas deve ser abordado”. “As disparidades entre os sistemas dos Estados-Membros para aplicar as sanções administrativas e/ou as coimas impostas em situações transfronteiriças são prejudiciais ao bom funcionamento do mercado interno e podem dificultar ou mesmo impossibilitar a garantia de que os

Relativamente ao destacamento de trabalhadores no nosso país, se as autoridades nacionais se depararem com a impossibilidade de notificar o prestador de serviços de uma decisão que impõe uma sanção ou de executar as coimas aplicadas devem requerer às autoridades do EM de estabelecimento que proceda a essa notificação ou cobrança (arts. 15º e 16º da Lei 29/2017)⁴³.

Os montantes cobrados respeitantes às sanções pecuniárias de carácter administrativo ou coimas revertem a favor da autoridade requerida; são cobrados em euros, mas se for necessário, a mesma entidade procede à conversão do montante da sanção na moeda do Estado requerido (art. 19º da Lei 29/2017).

Conclusão

O combate à fraude e ao abuso no destacamento transnacional de trabalhadores não se resume à Directiva 2014/67. Por um lado, a Directiva 2018/957 (que alterou a Directiva 96/71) e a Directiva 2020/1057 (relativa ao destacamento de condutores no sector rodoviário) vieram conferir maior eficácia ao regime (esta última,

trabalhadores destacados gozam de um nível de protecção equivalente em toda a União” (considerandos 38 e 39 da Directiva 2014/67).

O art. 14º da Lei 29/2017 define os elementos do instrumento uniforme que deve ser adoptado para dar cumprimento ao disposto relativo à execução e notificação transfronteiriça das sanções administrativas ou judiciais.

De acordo com o art. 20º da mesma Lei (art. 21º da Directiva 2014/67), o sistema de cooperação administrativa e de assistência mútua entre os EMs devem ser executados através do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) estabelecido pelo Regulamento 1041/2012.

⁴³ Na linha do direito comunitário, nos arts. 17º e 18 da Lei 29/2017 estão previstas as situações em que a autoridade nacional pode recusar proceder à notificação ou suspender a execução da sanção requeridas por outro EM.

aliás, relativamente a um sector onde o incumprimento das normas adquiria uma dimensão muito relevante).

Por outro lado, a Autoridade Europeia do Trabalho, instituída pelo Regulamento 2019/1149, de 20-6, do Parlamento Europeu e do Conselho – que tem por objectivo prestar “assistência aos Estados-Membros e à Comissão em matérias relacionadas com a aplicação e o cumprimento efetivos do direito da União no que respeita à mobilidade laboral transfronteiriça em toda a União e à coordenação dos sistemas de segurança social na União Europeia” (art. 1º, nº 2), designadamente as directivas sobre o destacamento (art. 1º, nº 4, alíneas *a*) e *b*)) – vem facilitar o acesso por parte do trabalhadores e das empresas à informação dos seus direitos e deveres, e promover uma maior cooperação entre as autoridades competentes dos EMs.

Além disso, a Directiva 2019/1152, relativa a condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia (que apenas produz efeitos a partir de 1-8-2022), visa igualmente promover o conhecimento pelos trabalhadores das condições de trabalho aplicáveis nas situações de destacamento. Neste sentido, impõe aos EMs (art. 7º) que assegurem que o empregador faculte aos trabalhadores destacados, antes da respectiva partida, os documentos referidos no art. 5º, nº 1, e que tais documentos contenham, pelo menos, as informações adicionais enumeradas no art. 7º, nº 1 e 2: *a*) o país ou países onde o trabalho deve ser prestado e a sua duração prevista; *b*) a moeda em que será paga a remuneração; *c*) se aplicável, as prestações pecuniárias ou em espécie decorrentes do trabalho prestado; *d*) informação que indique se está prevista uma repatriação e, em caso afirmativo, as condições

de uma tal repatriação; e) a remuneração a que têm direito nos termos da legislação do EM de acolhimento; f) se aplicável, eventuais subsídios inerentes ao destacamento e reembolso de despesas de viagem, alojamento e alimentação; e g) a ligação para o sítio Web nacional único oficial criado pelo EM de acolhimento, nos termos do art. 5º, nº 2, da Diretiva 2014/67.

Por fim, a entrada em funcionamento, em 2019, do sistema de intercâmbio electrónico de dados de segurança social (*Electronic Exchange of Social Security Information* (EESSI)) permite uma troca mais rápida de informações entre as instituições de segurança social, com vista a reforçar a protecção dos direitos dos cidadãos em matéria de segurança social além fronteiras e a ajudar na luta contra a fraude. Neste sentido, a proposta de alteração do sistema de coordenação dos sistemas de segurança social, apresentada pela Comissão em 2016, em especial do art. 12º do Regulamento 883/2004 (COM (2016) 815 final) – que continua a ser objecto de discussão –, visa clarificar as relações entre aquele regulamento e a Directiva 96/71, reforçar “as regras administrativas em matéria de coordenação da segurança social no que respeita ao intercâmbio de informações e à verificação do estatuto desses trabalhadores face à segurança social, a fim de prevenir eventuais abusos ou práticas desleais”, e a conferir “novos poderes de execução à Comissão nos termos do artigo 291.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia («TFUE»), com vista a aprofundar a especificação de modalidades uniformes de emissão, verificação e revogação do documento portátil A1 (DPA1, um certificado relativo à legislação de segurança social que se aplica ao seu titular)” (*loc. cit.*, p. 3).

Bibliografia

EUROFOUND, *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union*, 2016.

EUROFOUND, *Improving the monitoring of posted workers in the EU*, 2020.

FERNANDES, FRANCISCO LIBERAL, *O destacamento de trabalhadores na União Europeia (Directiva 96/71 revista)* (no prelo).

WISPELAERE, FREDERIC de / JOZEF PACOLET, *Posting of workers. Report on A1 portable documents issued in 2017*, Network Statistics FMSSFE, Comissão Europeia, Outubro de 2018.

Les travailleurs détachés, Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par M. Jean Grosset, 2015.

WWW.IDT.FDULISBOA.PT



REVISTA INTERNACIONAL DE
DIREITO DO TRABALHO

idt

Instituto de Direito do Trabalho
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa