



Sumário Executivo

O PROJECTO CIBELES

O Projecto CIBELES foi aprovado em 2009 pelo Comité de Altos Responsáveis das Inspeções do Trabalho (CARIT), tendo a ele aderido as Inspeções do Trabalho da Bélgica, Malta, Hungria, França, Áustria, Alemanha, Itália, Portugal e Espanha.

A reunião de lançamento do Projecto realizou-se em Madrid (Abril de 2010), sendo que a Conferência Final decorrerá em 10 e 11 de Novembro de 2011, também em Madrid.

Um memorando das actividades do Projecto consta do capítulo 2, do Relatório Final. Os trabalhos da conferência de especialistas, realizada em Palma de Maiorca (Outubro de 2010), constam do capítulo 3. E os relatórios das visitas técnicas a todos os países envolvidos constam do capítulo 4.

Com vista a elaborar as conclusões e propostas, teve lugar uma reunião dos peritos da equipa do Projecto, em Palma de Maiorca (Junho 2011), bem como uma reunião com os peritos da Comissão Europeia, em Bruxelas (Setembro 2011). Os resultados finais constam do capítulo 5 e as respectivas conclusões e propostas constam do capítulo 6. Um estudo estatístico sobre o destacamento em Espanha, foi incluído como anexo.

OS OBJECTIVOS DO PROJECTO

Os objectivos do Projecto são a melhoria do sistema de intercâmbio de informações entre as Inspeções do Trabalho da União Europeia, tendo em vista alcançar a aplicação transfronteiriça e a assistência mútua em matéria de controlo e procedimentos sancionatórios, bem como a elaboração de propostas a enviar ao CARIT e à Comissão Europeia, relativas a novas iniciativas, programas e regulamentos sobre as matérias referidas.

A transmissão e a troca de informações entre as Inspeções do Trabalho, bem como a cooperação mútua quanto aos procedimentos inspectivos e a execução transfronteiriça das sanções pecuniárias, formam conteúdo básico do Projecto.

Estas matérias estão já regulamentadas a nível europeu, noutras áreas, tais como os impostos e as alfândegas. O objectivo do Projecto será assim, também, o de colocar a cooperação transfronteiriça entre as Inspeções do Trabalho, ao mesmo nível da cooperação transfronteiriça já realizada por outras Instituições similares.

A IMPORTÂNCIA DA SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO (SST)

As formas de organização, atribuições e competências das Inspeções do Trabalho da UE diferem de país para país. A única atribuição comum respeita à área da SST, motivo pelo qual todas as conclusões e propostas do Projecto se inserem naquela área, sem prejuízo da necessária ligação com outras áreas ou temáticas.

Todos os Estados da UE observam uma legislação comum em matéria de SST (*artigo 153.º do TUE e respectivas Directivas*), pelo que todos os Inspectores do Trabalho europeus têm de assegurar o seu cumprimento e execução (*artigo 4.º n.º 3 do TUE e artigo 4.º n.º 2 da Directiva-Quadro 89/391/CEE*), de forma eficaz e uniforme, por forma a garantir níveis de protecção mais ou menos idênticos em todos os Estados membros (*Estratégia Comunitária para 2007-2012, em matéria de SST*).

Por outro lado, a aplicação das regras em matéria de SST também está relacionada com o funcionamento do mercado interno, nomeadamente, no que respeita à livre circulação de mercadorias (*artigo 28.º do TUE*), tais como máquinas ou agentes perigosos, bem como à livre prestação de serviços e pessoas (*artigo 56.º do TUE*). Desse modo, as regras de SST estão, sempre, dentro dos termos e condições de trabalho que as empresas devem garantir aos trabalhadores destacados para outro Estado-Membro (*Directiva 96/71/CE*).

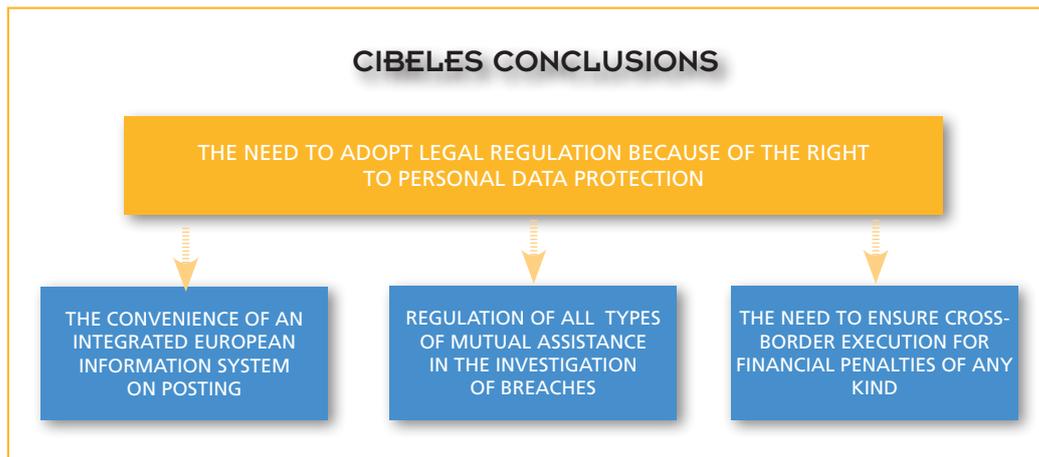
O destacamento de trabalhadores e empresas pode assim contribuir para o agravamento das condições gerais de trabalho, em especial, acarretar menos recursos disponíveis para os trabalhadores, aumentar o risco de fadiga por causa das frequentes viagens, ausência de formação profissional no país de acolhimento, ausência de equipamento de protecção obrigatório, bem como deficientes condições de transporte e habitação. A aplicação das normas relativas à SST acarreta a necessidade de cooperação e assistência mútua entre as Inspeções do Trabalho da EU.

Caso contrário, as infracções cometidas pelas empresas destacadas não poderiam ser investigadas, as sanções pecuniárias não poderiam ser executadas e, portanto, tais comportamentos ficariam impunes. Com consequência, o tratamento fornecido às empresas pelos Inspectores do Trabalho não seria igual.

AS CONCLUSÕES DO PROJECTO CIBELLES

As conclusões do Projecto obedecem à seguinte estrutura: uma primeira conclusão sobre a relevância da protecção de dados pessoais, aquando da transmissão de informação e assistência mútua em matéria de procedimentos sancionatórios, seguida de mais três conclusões sobre as fases do processo de execução, a saber:

- 1) A necessidade de um sistema integrado de informações sobre o destacamento de empresas e trabalhadores, com o objectivo de preparar e planificar acções de fiscalização (*antes da inspecção*);
- 2) A regulamentação de todos os tipos de assistência mútua na investigação das infracções (*durante a inspecção*);
- 3) A necessidade de assegurar a execução transfronteiriça de todas as sanções pecuniárias (*depois da inspecção*).



A PROTECÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Na sequência do parecer do Conselho Europeu de Protecção de Dados, a protecção de dados pessoais é um direito fundamental (artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos), pelo que não deve haver dúvida sobre as disposições que restringem direitos fundamentais. Por outro lado, essas disposições devem revestir a forma de lei, com base no Tratado CE, a qual que pode ser invocada perante um Tribunal, pois, caso contrário, o resultado seria o da insegurança jurídica.

Este é, portanto, o primeiro pressuposto para a transmissão de informações e assistência mútua entre Inspeções do Trabalho: estas questões devem ser previamente regulamentadas por instrumentos legais a nível europeu e nacional, a fim de evitar a incerteza das autoridades reguladoras quando eles usam mecanismos de assistência mútua por causa da protecção de dados pessoais.

O SISTEMA DE INFORMAÇÃO INTEGRADO SOBRE O DESTACAMENTO, DE FORMA A PODER PLANIFICAR ACÇÕES DE INSPECÇÃO

As fontes de informação disponíveis sobre as empresas, trabalhadores e locais de trabalho são essenciais para a realização de acções de inspecção. A Inspeção do Trabalho precisa identificar as empresas e os trabalhadores que operam no seu território, saber onde se situam os locais de trabalho, as actividades desenvolvidas especialmente aquelas com maior incidência no domínio da SST.

COMUNICAÇÕES E INFORMAÇÕES SOBRE O DESTACAMENTO

Os actuais requisitos legais em matéria de comunicação/informação europeia, sobre o destacamento, apresentam claras deficiências, tanto para os empregadores como para as Administrações Públicas.

Os empregadores têm dificuldade na procura de informação, pois os requisitos legais são diferentes em cada Estado da EU, e devem realizar, por vezes, três procedimentos diferentes para o destacamento (em diferentes línguas), a saber: um no país de origem para as questões de Segurança Social (*formulário A1*) e dois no país de acolhimento para comunicar o destacamento e para registar as empresas. Acresce ainda que as Administrações Públicas estão ligadas por duas redes diferentes de informação (*IMI e ESSI*), as quais não estão interligadas.

Por outro lado, os quadros legais que possibilitam aos Inspectores do Trabalho solicitar às empresas informações sobre o destacamento, colidem, muitas vezes, com o quadro legal do Mercado Interno, tal como já decidiu o Tribunal de Justiça das Comunidades.

Assim, as propostas do Projecto visam, sobretudo, simplificar e unificar as obrigações legais dos empregadores, bem como melhorar a troca de informação entre as várias Administrações Públicas, aliviando dessa forma os encargos burocráticos para as duas entidades.

A primeira proposta do Projecto vai no sentido de, através de um procedimento integrado ao nível da EU, ser coordenada todas as comunicações sobre o destacamento de um e interligar as redes de informação actuais (*artigo 114.º e 197.º do TUE*).

Os empregadores poderiam assim apresentar todas as comunicações legalmente exigidas no país de origem e no país anfitrião, através de um procedimento unificado por meios electrónicos para um servidor da EU, o qual distribuiria a informação a todas as Administrações Públicas, podendo ainda os empregadores terem acesso permanente aos seus dados. Esta medida poderia ser aplicada relativamente a todos os sectores de actividade ou apenas quanto a sectores específicos (por ex, os de risco elevado).

A segunda proposta pretende ir mais longe do que a anterior, preconizando a adopção de uma medida para a harmonização legislativa das comunicações sobre o destacamento (*artigo 114.º e 197.º do TUE*), com o objectivo de unificar as obrigações das empresas destacadas e assegurar a efectiva supervisão por parte das Inspeções do Trabalho.

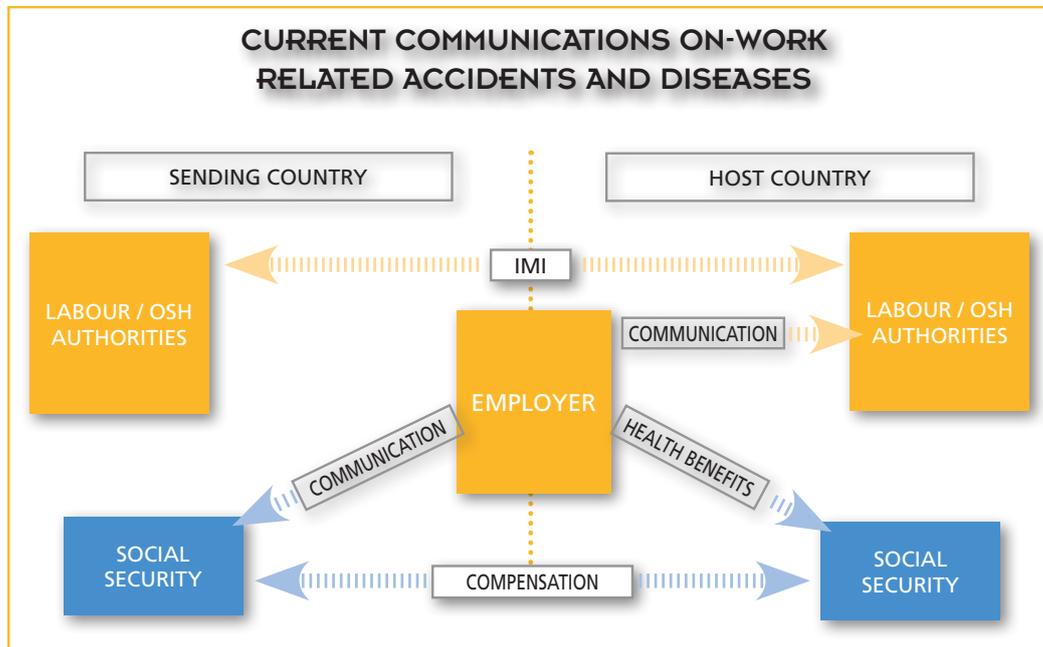
A equipa do Projecto propõe ainda a criação de uma única declaração obrigatória em matéria de destacamento a ser enviada à Administração Pública dos países de acolhimento.

A terceira proposta também está relacionada com as duas anteriores e visa garantir a eficácia dos deveres legais dos empregadores, mediante a aplicação de sanções.

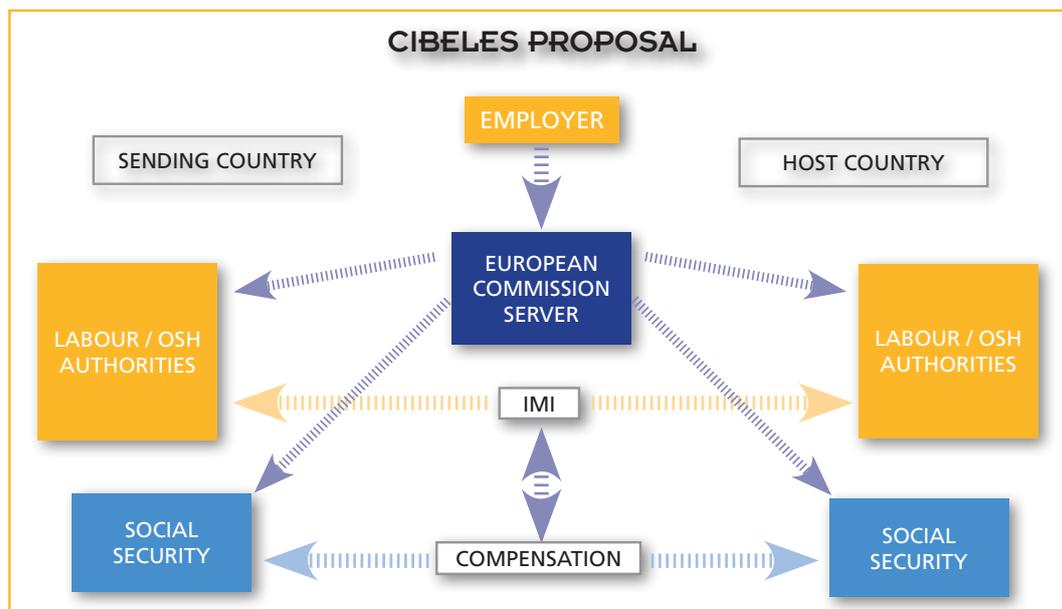
AS COMUNICAÇÕES EM MATÉRIA DE ACIDENTES DE TRABALHO E DOENÇAS PROFISSIONAIS DOS TRABALHADORES DESTACADOS

Quando ocorrem acidentes de trabalho ou se verificam doenças profissionais, os empregadores devem fazer uma dupla notificação: à instituição de Segurança Social do país de origem, e também, na maioria dos casos, às Autoridades Inspectivas do país de acolhimento.

A primeira notificação é necessária para efeitos de atribuição de benefícios sociais e a segunda tem em vista facilitar a verificação das condições de trabalho por parte das Inspeções do Trabalho.



A fim de evitar a fraude e a duplicação da burocracia, a quarta proposta do Projecto é a de que a comunicação sobre os acidentes de trabalho e as doenças profissionais dos trabalhadores destacados obedeça a um procedimento coordenado ao nível da UE (artigo 114.º e 197.º do TUE).



UM INSTRUMENTO COMUM PARA IDENTIFICAR OS TRABALHADORES DESTACADOS

Os Inspectores do Trabalho necessitam frequentemente de identificar os trabalhadores destacados, nos respectivos locais de trabalho. Tal identificação consta dos cartões de identidade nacionais, passaportes e os formulários A1, os quais, muitas vezes, os inspectores não podem verificar.

Por essa razão, a quinta proposta do Projecto será a de fornecer aos trabalhadores destacados um cartão de identificação europeu, o qual poderia assim ser exibido perante a Inspeção do Trabalho (*artigo 114.º e 197.º do TUE*).

A primeira opção seria a de integrar esta nova ferramenta no já existente Cartão Europeu de Seguro de Doença, não implicando portanto qualquer encargo administrativo adicional.

A segunda opção poderia ser a de operacionalizar o projecto STORK, criando uma plataforma de identificação europeia, o que permitiria aos cidadãos estabelecer novas relações transfronteiriças, apresentando apenas a sua identificação electrónica nacional.

A terceira opção poderia ser a criação de um “cartão de identificação do cidadão destacado”, o qual conteria a sua foto e seria emitido pela entidade responsável pela emissão do formulário A1.

Por fim, a quarta opção não passaria pela existência de um cartão de identificação, mas antes pela existência de uma lista de presenças, contendo o nome e número da Segurança Social, a qual seria mantida pelo empregador nos locais de trabalho enquanto durasse o destacamento.

A REGULACÃO DA ASSISTÊNCIA MÚTUA NA INVESTIGAÇÃO DAS INFRAÇÕES

Nos termos da Convenção n.º 81 da OIT, ratificada por todos os estados da EU, o processo de investigação das infracções laborais por parte dos Inspectores do Trabalho, revestiu sempre uma natureza administrativa. Nesse processo, os Inspectores do Trabalho têm o poder discricionário quanto à adopção de uma acção de mero conselho ou de sancionamento (*artigo n.º 17.2 da Convenção*). A única excepção será quando a investigação é conduzida por autoridades judiciais, o que também se verifica nalguns Estados da EU.

A assistência mútua na investigação das infracções por parte dos Inspectores do Trabalho europeus é actualmente regulada pelo artigo 4.º do PWD, mas apenas com relação às informações, mediante solicitação. Outras formas de assistência mútua actualmente em vigor são as relacionadas com a cooperação técnica, sem transmissão de dados pessoais, ou aquelas reguladas por acordos bilaterais, cujo escopo, conteúdo e eficácia podem variar consideravelmente.

Existem ainda outros instrumentos legais sobre a assistência mútua, mas que nem sempre são aplicáveis a todos os Estados da EU, nomeadamente, a Convenção para a Assistência Mútua em Matéria Penal (2000), a Convenção Europeia sobre o Serviço de Estrangeiro de Documentos relativos a assuntos administrativos (1977), e a legislações nacionais de alguns Estados-Membros (*Bélgica, Espanha, França e Hungria*), que regulam a assistência mútua entre serviços de inspecção.

A conclusão é que ainda precisamos de um regulamento sobre Assistência Mútua em investigação de violações por parte dos inspectores do Trabalho que deve ser juridicamente vinculativo para todos os EM.

A TROCA DE INFORMAÇÕES

A sexta proposta do Projecto é a de que deve existir apenas uma forma de intercâmbio da informação entre as Inspecções do Trabalho (*artigo 114.º e 197.º do TUE*).

Essa forma incluiria o *pedido de informação* o qual deverá proporcionar não só a informação disponível pelo receptor, mas também os meios necessários à sua obtenção, para depois a transmitir ao requerente.

Estariam também incluídas a informação espontânea, relacionada com as infracções cujo tratamento ou sanção seja da competência da autoridade de outro Estado da EU, no momento em que a informação é fornecida, bem como alertas sobre possíveis infracções especialmente importante em matéria de SST.

Por último, a troca de informação envolveria também a cooperação técnica entre os Inspectores do Trabalho, quanto à legislação nacional sobre produtos, máquinas, agentes perigosos, boas práticas de segurança, partilha de conhecimentos científicos e quanto aos procedimentos de inspecção em matéria de SST.

Esta informação poderia conter dados pessoais, porquanto em muitos Estados da EU, a sua protecção legal também envolve pessoas colectivas e, por isso, seria conveniente para evitar a insegurança jurídica bem como para incluir essa forma de assistência mútua num regulamento.

A COOPERAÇÃO

A sétima proposta do Projecto aponta para que sejam reguladas ao nível europeu todas as formas de cooperação entre os Inspectores do Trabalho.

A cooperação implica uma acção conjunta com vista à efectiva aplicação dos procedimentos inspectivos, principalmente os de natureza sancionatória. As formas típicas dessa cooperação são a *audição de testemunhas*, para reconstituir os factos ocorridos aquando de um acidente de trabalho, as *equipas conjuntas* de Inspectores, para participar em acções transfronteiriças e campanhas europeias, e as *formas de apoio nos procedimentos* relativos à notificação dos actos administrativos e judiciais.

A REDE EUROPEIA DE PERITOS EM MATÉRIA DE SST (EUROSH)

A oitava proposta do Projecto seria a de se constituir uma rede europeia de peritos em matéria de SST, a qual se poderia denominar EUROSH.

Esta rede seria diferente de outras, uma vez que não iria funcionar a pedido, mas de uma forma pró-activa, facilitando a assistência técnica entre os Inspectores do Trabalho em matéria de SST e organizando acções de formação e informação, tudo a nível europeu.

O VALOR LEGAL DA PROVA OBTIDA NO PROCESSO DE ASSISTÊNCIA MÚTUA

A *nona proposta* do Projecto seria a de regular o valor legal da prova obtida e produzida no âmbito das várias formas da assistência mútua.

REGULAÇÃO DE ÂMBITO NACIONAL DAS LEGISLAÇÕES EM MATÉRIA DE SST

A *décima proposta* do Projecto será a de regulamentar o âmbito das legislações nacionais em matéria de SST para os trabalhadores destacados, especialmente nos aspectos relativos à vigilância médica, à saúde ocupacional e aos serviços de segurança e formação. É conveniente evitar a dupla regulamentação ou lacunas.

ACORDOS BILATERAIS

A *décima primeira proposta* do Projecto será a da criação de uma base legal para os acordos bilaterais derivados de um instrumento jurídico europeu.

As Inspeções do Trabalho têm basicamente os mesmos poderes, mas não as mesmas atribuições e competências. Um futuro quadro legal europeu deve ser flexível e possibilitar o recurso à mútua cooperação em situações diferentes, para ser possível ir mais longe nos conteúdos dos acordos bilaterais ou multilaterais, os quais complementariam a legislação europeia. O quadro legal europeu deverá ainda conter normas sobre a protecção de dados e do valor legal da prova.

A NECESSIDADE DE ASSEGURAR A EXECUÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA DE TODOS OS TIPOS DE SANÇÕES PECUNIÁRIAS

Ao contrário dos procedimentos utilizados na investigação de infracções, os procedimentos de sancionamento em matéria de SST têm natureza muito diferente de país para país.

Todos os países presentes no Projecto têm procedimentos de natureza administrativa (multas/coimas), excepto quatro deles (BE, MT, FR, IT) em que os procedimentos são principalmente de natureza penal.

Por outro lado, mesmo os procedimentos administrativos não têm a mesma natureza, pois, por vezes, as multas/coimas podem ser objecto de recurso para os tribunais penais (DE, IT), para os tribunais do trabalho (BE, HU, PT), e para os tribunais administrativos (AT, ES).

Os actuais instrumentos que regulam a execução transfronteiriça de multas/coimas pecuniárias nem sempre são aplicáveis em todos os Estados da EU.

A execução de multas pode ser realizada no âmbito da Decisão - Quadro 2005/214/JAI, sobre a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo das sanções pecuniárias, quando impostas pelas autoridades judiciais e, quando impostas pelas autoridades administrativas, podem ser objecto de recurso para os tribunais penais (França, Malta, Alemanha e Itália).

Mais duvidoso, e isso pode depender da natureza da legislação nacional, será no caso das multas impostas pelas autoridades administrativas poderem ser objecto de recurso perante os tribunais de natureza não penal. Este aspecto diz respeito não apenas aos

países que aplicam as multas administrativas, mas também aos países que devem executá-las. Pelo menos quatro países (BE, HU, ES, FR) consideram que a Decisão – Quadro não é aplicável a este tipo de multas.

Outra opção para executar as sanções pecuniárias poderia ser no âmbito da Directiva 2010/24/EU, relativa à Assistência Mútua na recuperação de créditos relativos a impostos, taxas e outras medidas. No entanto, alguns países expressaram dúvidas sobre a aplicação da Directiva às sanções pecuniárias aplicadas por entidades administrativas que não sejam as administrações fiscais.

UM NOVO REGULAMENTO SOBRE A EXECUÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA DE SANÇÕES PECUNIÁRIAS

A solução para este problema seria a de regular num instrumento jurídico quer o reconhecimento mútuo, quer a execução de todas as sanções pecuniárias (*décima segunda proposta* do Projecto), independentemente da natureza penal ou administrativa das mesmas, e sendo indiferente a natureza dos tribunais para efeitos de recurso.

No entanto, dada a dificuldade em obter uma regulamentação europeia, a *décima terceira proposta* do Projecto é a da adopção de um Regulamento para a execução das sanções pecuniárias em matéria de SST ou destacamento, ficando assim supridas as dificuldades e obstáculos criados pela Decisão - Quadro 2005/214/JAI.

Este instrumento poderá ser adoptado no domínio do destacamento (*artigo 3.º da Directiva 96/71/EU, aplicável às questões de SST*) ou especificamente sobre segurança e saúde no trabalho, nos termos do artigo 153.º do TUE.

HARMONIZAÇÃO DAS INFRACÇÕES EM MATÉRIA DE SST

Por último, a *décima quarta proposta* do Projecto é a da harmonização das infracções em matéria de SST, sendo no entanto necessário para implementar tal medida, um estudo de análise comparativa sobre aquelas infracções.

Conclusion

PRIMEIRA CONCLUSÃO: A NECESSIDADE DE ELABORAR UM REGULAMENTO LEGAL SOBRE AS FONTES DE INFORMAÇÃO E DE ASSISTÊNCIA MÚTUA PARA OS INSPECTORES DO TRABALHO, NO ÂMBITO DOS PROCEDIMENTOS DE EXECUÇÃO, DEVIDO AO DIREITO A PROTECÇÃO DE DADOS PESSOAIS

SEGUNDA CONCLUSÃO: A NECESSIDADE DE REGULAMENTAR A NÍVEL EUROPEU UM SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE O DESTACAMENTO, PARA EVITAR DUPLICIDADES E INEFICIÊNCIAS PARA AS EMPRESAS E ÓRGÃOS PÚBLICOS

PRIMEIRA PROPOSTA: todas as comunicações sobre o destacamento deverão ser efectuadas por meios electrónicos, mediante um procedimento integrado e simplificado a nível europeu.

SEGUNDA PROPOSTA: adoptar uma medida para a harmonização legislativa europeia das comunicações sobre o destacamento.

TERCEIRA PROPOSTA: cada país deve punir como sanção grave, a não declaração, a declaração tardia e as declarações falsas ou incompletas, como forma de prevenir violações em matéria de declarações sobre o destacamento.

QUARTA PROPOSTA: a notificação de acidentes de trabalho e doenças relativas aos trabalhadores destacados para as Inspeções do Trabalho, deve ser efectuada através de um sistema europeu de informação.

QUINTA PROPOSTA: fornecer aos trabalhadores destacados meios de identificação perante os Inspectores do Trabalho

TERCEIRA CONCLUSÃO: A REGULAMENTAÇÃO EUROPEIA DEVE ABRANGER TODOS OS TIPOS DE ASSISTÊNCIA MÚTUA NA INVESTIGAÇÃO DE INFRAÇÕES POR PARTE DOS INSPECTORES DO TRABALHO

SEXTA PROPOSTA: um único instrumento legal deve regular todas as formas de troca de informação entre os Inspectores do Trabalho.

- SÉTIMA PROPOSTA:** regular a nível europeu todas as formas de cooperação activa entre os Inspectores do Trabalho.
- OITAVA PROPOSTA:** econstituir uma rede europeia de peritos em matéria de SST a qual se poderia denominar EUROSH.
- NONA PROPOSTA:** regular o valor legal da prova obtida no processo de troca de informação entre os Inspectores do Trabalho
- DECIMAL PROPOSTA:** clarificar as legislações nacionais na área da SST dos trabalhadores destacados.
- DÉCIMA PRIMEIRA PROPOSTA:** estabelecer uma base legal para os acordos bilaterais.

QUARTA CONCLUSÃO: NÃO TEMOS AINDA UM INSTRUMENTO LEGAL QUE REGULE AS SANÇÕES PECUNIÁRIAS IMPOSTAS POR TODAS AS INSPECÇÕES DO TRABALHO EUROPEIAS

- DÉCIMA SEGUNDA PROPOSTA:** regular através de um instrumento legal o reconhecimento mútuo e a execução de todos os tipos de sanções pecuniárias.
- DÉCIMA TERCEIRA PROPOSTA:** estabelecer uma regulamentação europeia que permita a execução das sanções pecuniárias aplicadas no domínio da SST e do destacamento, independentemente da natureza do tribunal de recurso.
- DÉCIMA QUARTA PROPOSTA:** harmonizar as infracções em matéria de SST e de destacamento.

This publication is commissioned under the European Union Programme for Employment and Social Solidarity (2007-2013). This programme is managed by the Directorate-General for Employment, social affairs and equal opportunities of the European Commission. It was established to financially support the implementation of the objectives of the European Union in the employment and social affairs area, as set out in the Social Agenda, and thereby contribute to the achievement of the EUROPE 2020 goals in these fields.

The seven-year Programme targets all stakeholders who can help shape the development of appropriate and effective employment and social legislation and policies, across the EU-27, EFTA-EEA and EU candidate and pre-candidate countries.

PROGRESS mission is to strengthen the EU contribution in support of Member States' commitments and efforts to create more and better jobs and to build a more cohesive society. To that effect, PROGRESS is instrumental in:

- providing analysis and policy advice on PROGRESS policy areas;
- monitoring and reporting on the implementation of EU legislation and policies in PROGRESS policy areas;
- promoting policy transfer, learning and support among Member States on EU objectives and priorities; and
- relaying the views of the stakeholders and society at large

For more information see:

<http://ec.europa.eu/progress>

The information contained in this publication does not necessarily reflect the position of the European Commission.