

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

24 de Janeiro de 2002 *

No processo C-164/99,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, pelo Amtsgericht Tauberbischofsheim (Alemanha), destinado a obter, no processo de contra-ordenação pendente neste órgão jurisdicional contra

Portugaia Construções L.^{da},

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 59.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.º CE) e 60.º do Tratado CE (actual artigo 50.º CE), e da Directiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO 1997, L 18, p. 1),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, D. A. O. Edward (relator), e A. La Pergola, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação da Portugaia Construções L.^{da}, por B. Buchberger, Rechtsanwalt,
- em representação do Governo alemão, por W.-D. Plessing e C.-D. Quassowski, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo francês, por K. Rispal-Bellanger e C. Bergeot, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo neerlandês, por M. A. Fierstra, na qualidade de agente,
- em representação do Governo português, por L. Fernandes e S. Emídio de Almeida, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por P. Hillenkamp e M. Patakia, na qualidade de agentes, assistidos por R. Karpenstein, Rechtsanwalt,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Portugaia Construções L.^{da}, do Governo alemão e da Comissão na audiência de 15 de Março de 2001,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 3 de Maio de 2001,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por despacho de 13 de Abril de 1999, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 4 de Maio seguinte, o Amtsgericht Tauberbischofsheim submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 59.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.º CE) e 60.º do Tratado CE (actual artigo 50.º CE), e da Directiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO 1997, L 18, p. 1).

- 2 Estas questões foram suscitadas num litígio que opõe o serviço do emprego de Tauberbischofsheim (Alemanha) à Portugaia Construções L.^{da} (a seguir «Portugaia»), que reclamara do aviso de liquidação do montante de 138 018,52 DEM que lhe fora dirigido.

Enquadramento jurídico

- 3 A Arbeitnehmer-Entsendegesetz (lei relativa ao destacamento de trabalhadores, a seguir «AEntG»), na sua versão de 26 de Fevereiro de 1996 aplicável ao litígio do processo principal, aplica-se à indústria da construção civil.

- 4 O artigo 1.º, n.º 1, primeira frase, da AEntG estabelece que determinadas convenções colectivas de aplicação geral são aplicáveis aos empresários sediados no estrangeiro e aos seus trabalhadores que tenham sido destacados para a Alemanha. A referida disposição estabelece o seguinte:

«As normas jurídicas resultantes de uma convenção colectiva do sector da construção civil declarada de aplicação geral nos termos dos artigos 1.º e 2.º do regulamento relativo às empresas de construção civil [...] também se aplicam, desde que a empresa preste principalmente serviços de construção civil na acepção do artigo 75.º, n.º 1, ponto 2, da lei sobre a promoção do trabalho [...] e o direito alemão não seja, de qualquer modo, determinante para efeitos da relação de trabalho, aos contratos de trabalho que vinculam um empresário sediado no estrangeiro e o seu trabalhador que exerça a sua actividade no âmbito territorial de aplicação dessa convenção colectiva, quando e desde que:

- 1) a convenção colectiva estabeleça uma remuneração mínima única para todos os trabalhadores a que se aplica, e

- 2) os empresários nacionais sediados fora do território onde a mesma é aplicável devam igualmente garantir aos seus trabalhadores que exerçam a

sua actividade no âmbito territorial de aplicação da convenção colectiva pelo menos as condições de trabalho convencionais em vigor no local de trabalho.»

- 5 Por força do artigo 1.º, n.º 1, terceira e quarta frases, da AEntG, o empresário, tal como definido na primeira frase, é obrigado a garantir ao seu trabalhador destacado as condições de trabalho previstas na primeira frase do referido artigo.

- 6 Em conformidade com o artigo 5.º da AEntG, a violação das disposições imperativas do artigo 1.º da referida lei pode ser punida como contra-ordenação. Nos termos do artigo 29.º da Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (lei relativa às contra-ordenações), o juiz pode ordenar a recuperação dos benefícios pecuniários obtidos através de um comportamento punível com uma coima.

- 7 Em 2 de Setembro de 1996, os parceiros sociais do sector da construção civil alemã celebraram, com efeitos a partir de 1 de Outubro de 1996 mas nunca antes da data de entrada em vigor da sua aplicabilidade geral, a convenção colectiva que previa um salário mínimo para o sector da construção civil no território da República Federal da Alemanha (a seguir «convenção colectiva»).

- 8 A convenção colectiva foi declarada de aplicabilidade geral em 12 de Novembro de 1996, mas só produzia efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1997.

- 9 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha, além disso, que, de acordo com o direito alemão aplicável às convenções colectivas, os parceiros sociais têm a possibilidade de celebrar convenções colectivas de diversos níveis, tanto a nível

federal como ao nível da empresa. A este propósito, as convenções colectivas específicas prevalecem, em princípio, sobre as convenções colectivas gerais.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 10 A Portugaia é uma sociedade com sede em Portugal. Entre Março e Julho de 1997, efectuou trabalhos de construção civil em Tauberbischofsheim. Para efectuar esses trabalhos destacou alguns dos seus trabalhadores para esta construção.
- 11 Em Março e em Maio de 1997, o serviço do emprego de Tauberbischofsheim procedeu a uma inspecção às condições de trabalho no estaleiro. Com base nos documentos apresentados pela Portugaia, verificou que esta pagava aos trabalhadores controlados um salário inferior ao salário mínimo que lhes deveria ser pago nos termos da convenção colectiva. Por isso, ordenou o pagamento do restante, ou seja, da diferença entre o salário horário devido e o salário horário efectivamente pago, multiplicado pelo número total de horas trabalhadas, ou seja, o montante de 138 018,52 DEM.
- 12 O órgão jurisdicional de reenvio, para o qual a Portugaia recorreu para impugnar o aviso de liquidação que lhe exigia o pagamento do referido montante, manifesta dúvidas quanto à compatibilidade da regulamentação alemã com os artigos 59.º e 60.º do Tratado. A este propósito, sublinha que a AEntG tem por objectivo, como resulta dos seus considerandos, proteger o mercado de trabalho nacional, em especial face ao «*dumping social*» provocado pela afluência de mão-de-obra a baixo preço, reduzir o desemprego nacional e possibilitar a adaptação ao mercado interno das empresas alemãs. O referido órgão jurisdicional acrescenta que, contrariamente aos empresários alemães, os empresários dos outros Estados-Membros não têm a possibilidade de celebrar convenções colectivas mais específicas com um sindicato alemão a fim de evitarem a aplicação da convenção colectiva.

- 13 Considerando que a solução do litígio depende da interpretação da regulamentação comunitária, o Amtsgericht Tauberbischofsheim decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) É compatível com o direito comunitário uma interpretação da Directiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços [...] ou, caso esta não seja aplicável, uma interpretação dos artigos 59.º e seguintes do Tratado CE, segundo a qual as razões imperiosas de interesse geral que podem justificar uma restrição da livre prestação de serviços em caso de destacamento de trabalhadores podem estar conexas não só com a protecção social dos trabalhadores destacados, mas também com a protecção do sector nacional da construção civil e com a redução do desemprego nacional, para evitar tensões sociais?»
- 2) O facto de um empresário nacional poder praticar um salário inferior ao mínimo previsto numa convenção colectiva declarada de aplicação geral, através da celebração de um acordo colectivo de empresa (que prima sobre a primeira), enquanto outro empresário de outro Estado-Membro não está em condições de fazer o mesmo — pelo menos, de facto — caso pretenda deslocar trabalhadores para a República Federal, constitui uma restrição injustificada à livre prestação de serviços?»

Quanto à primeira questão

- 14 Como observa com razão o Governo neerlandês, não há que apreciar a primeira questão à luz da Directiva 96/71. Com efeito, o prazo de transposição da mesma, cujo termo fora fixado para 16 de Dezembro de 1999, ainda não se tinha esgotado à data dos factos do processo principal.

- 15 Daí resulta que a regulamentação em causa no processo principal deve ser examinada exclusivamente à luz dos artigos 59.º e 60.º do Tratado.
- 16 Resulta de jurisprudência assente que o artigo 59.º do Tratado exige não só a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro em razão da sua nacionalidade, mas também a supressão de qualquer restrição, ainda que indistintamente aplicada a prestadores nacionais e de outros Estados-Membros, quando seja susceptível de impedir, perturbar ou tornar menos atractivas as actividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro, onde preste legalmente serviços análogos (v. acórdãos de 25 de Julho de 1991, Säger, C-76/90, Colect., p. I-4221, n.º 12; de 9 de Agosto de 1994, Vander Elst, C-43/93, Colect., p. I-3803, n.º 14; de 28 de Março de 1996, Guiot, C-272/94, Colect., p. I-1905, n.º 10; de 23 de Novembro de 1999, Arblade e o., C-369/96 e C-376/96, Colect., p. I-8453, n.º 33, e de 15 de Março de 2001, Mazzolenni e ISA, C-165/98, Colect., p. I-2189, n.º 22).
- 17 Em especial, o Estado-Membro não pode sujeitar a realização da prestação de serviços no seu território ao cumprimento de todas as condições exigidas a um estabelecimento, sob pena de privar de qualquer efeito útil as disposições do Tratado destinadas precisamente a garantir a livre prestação de serviços (acórdão Säger, já referido, n.º 13).
- 18 A este respeito, a aplicação aos prestadores de serviços das regulamentações nacionais do Estado-Membro de acolhimento é susceptível de proibir, perturbar ou tornar menos atractivas as prestações de serviços por pessoas ou empresas estabelecidas noutros Estados-Membros, na medida em que implica despesas bem como encargos administrativos e económicos suplementares (acórdão Mazzolenni e ISA, já referido, n.º 24).

- 19 Resulta, contudo, de jurisprudência assente que, quando tais regulamentações se apliquem a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma actividade no território do Estado-Membro de acolhimento, podem ser justificadas quando correspondem a razões imperativas de interesse geral, na medida em que esse interesse não esteja salvaguardado pelas regras a que o prestador está sujeito no Estado-Membro em que está estabelecido e desde que sejam adequadas para garantir a realização do objectivo que as mesmas prosseguem e não ultrapassem o limite do necessário para atingir esse objectivo (v., nomeadamente, acórdãos de 17 de Dezembro de 1981, Webb, 279/80, Recueil, p. 3305, n.º 17; de 20 de Fevereiro de 2001, Analir e o., C-205/99, Colect., p. I-1271, n.º 25, e Mazzoleni e ISA, já referido, n.º 25).
- 20 Entre as razões imperiosas de interesse geral já reconhecidas pelo Tribunal de Justiça figura a protecção dos trabalhadores (v., designadamente, acórdãos já referidos Webb, n.º 19, Arblade e o., n.º 36, e Mazzoleni e ISA, n.º 27).
- 21 No que se refere mais especificamente às disposições nacionais relativas aos salários mínimos, como as que estão em causa no processo principal, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, em princípio, o direito comunitário não se opõe a que um Estado-Membro imponha a uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro que efectua uma prestação de serviços no território do primeiro Estado-Membro a obrigação de pagar aos seus trabalhadores o salário mínimo fixado pelas regras nacionais deste Estado (acórdãos de 3 de Fevereiro de 1982, Seco e Desquenue & Giral, 62/81 e 63/81, Recueil, p. 223, n.º 14; e acórdãos já referidos Guiot, n.º 12; Arblade e o., n.º 33, e Mazzoleni e ISA, n.ºs 28 e 29).
- 22 Noutros termos, pode admitir-se que, em princípio, a aplicação pelo Estado-Membro de acolhimento da sua regulamentação relativa ao salário mínimo aos prestadores de serviços estabelecidos noutro Estado-Membro prossegue um objectivo de interesse geral, a saber, a protecção dos trabalhadores.

- 23 Contudo, não pode ser excluída a possibilidade de existirem casos em que a aplicação de tais regras não seja compatível com os artigos 59.º e 60.º do Tratado (v., neste sentido, o acórdão Mazzoleni e ISA, já referido, n.º 30).
- 24 Incumbe, por isso, às autoridades nacionais ou, se for caso disso, aos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro de acolhimento, antes de aplicarem a regulamentação relativa ao salário mínimo aos prestadores de serviços estabelecidos noutro Estado-Membro, verificar se esta prossegue efectivamente e pelos meios apropriados um objectivo de interesse geral.
- 25 No processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio observa que resulta dos considerandos da AEntG que esta lei tem como objectivo proteger o sector nacional da construção civil e reduzir o desemprego, a fim de se evitarem tensões sociais.
- 26 Ora, segundo jurisprudência assente, medidas que constituem uma restrição à livre prestação de serviços não podem ser justificadas por objectivos de natureza económica, como a protecção das empresas nacionais (v., em último lugar, acórdão de 25 de Outubro de 2001, Finalarte e o., C-49/98, C-50/98, C-52/98 a C-54/98 e C-68/98 a C-71/98, Colect. p. I-7831, n.º 39).
- 27 Contudo, se é certo que a intenção do legislador, tal como se manifesta nos considerandos duma lei, pode constituir um indício quanto ao objectivo prosseguido por esta, tal intenção não pode ser determinante (v. acórdão Finalarte e o., já referido, n.º 40).

- 28 Pelo contrário, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, objectivamente considerada, a regulamentação em causa no processo principal assegura a protecção dos trabalhadores destacados (acórdão Finalarte e o., já referido, n.º 41).
- 29 Tal como o Tribunal de Justiça já declarou, há que verificar que a referida regulamentação acarreta, para os trabalhadores em causa, uma vantagem real que contribui significativamente para a sua protecção social. Neste contexto, a intenção declarada do legislador pode conduzir a uma análise mais circunstanciada das vantagens alegadamente conferidas aos trabalhadores pelas medidas que ele adoptou (v. acórdão Finalarte e o., já referido, n.º 42).
- 30 Resulta das considerações expostas que se deve responder à primeira questão que, ao apreciar se a aplicação pelo Estado-Membro de acolhimento aos prestadores de serviços estabelecidos noutro Estado-Membro da regulamentação nacional que prevê o salário mínimo é compatível com os artigos 59.º e 60.º do Tratado, incumbe às autoridades ou, se for caso disso, aos órgãos jurisdicionais nacionais verificar se, objectivamente considerada, essa regulamentação assegura a protecção dos trabalhadores destacados. A este propósito, embora a intenção declarada do legislador não possa ser determinante, pode, apesar disso, constituir um indício quanto ao objectivo prosseguido pela referida regulamentação.

Quanto à segunda questão

- 31 Pela segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se o facto de um empresário nacional poder praticar um salário inferior ao mínimo previsto numa convenção colectiva declarada de aplicação geral, através da

celebração de um acordo colectivo de empresa, enquanto um empresário estabelecido noutro Estado-Membro não pode fazê-lo, constitui uma restrição injustificada à livre prestação de serviços.

- 32 O Governo alemão argumenta que esta questão é inadmissível, pois tem carácter meramente hipotético, e que a resposta não é pertinente para a solução do litígio no processo principal. Em especial, o referido governo observa que, tanto quanto é do seu conhecimento e no que respeita aos sectores em que as entidades patronais estrangeiras são obrigadas a respeitar as convenções colectivas relativas ao salário mínimo, não existe qualquer acordo colectivo de empresa que preveja que as entidades patronais alemãs interessadas podem praticar condições de trabalho menos favoráveis aos trabalhadores do que aquelas cuja observância é imposta pela AEntG.
- 33 Este argumento não pode ser acolhido. Basta, a este propósito, recordar que, segundo jurisprudência assente, é da competência exclusiva dos órgãos jurisdicionais nacionais, que são chamados a conhecer do litígio e aos quais cabe a responsabilidade da decisão a proferir, apreciar, tendo em conta as particularidades de cada caso, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poderem proferir decisão como à pertinência das questões submetidas ao Tribunal de Justiça. A decisão de não admitir um pedido formulado por um órgão jurisdicional nacional só é possível se for manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada por esse órgão jurisdicional não tem qualquer relação com a realidade ou o objecto do litígio no processo principal (v. acórdão de 3 de Março de 1994, *Eurico Italia e o.*, C-332/92, C-333/92 e C-335/92, *Colect.*, p. I-711, n.º 17). Ora, não é esse o caso no presente processo.
- 34 Quanto ao mérito, o facto de, contrariamente à entidade patronal do Estado-Membro de acolhimento, uma entidade patronal estabelecida noutro Estado-Membro não ter a possibilidade de se eximir à obrigação de pagar o salário mínimo previsto pela convenção colectiva do sector de actividade em causa cria uma desigualdade de tratamento contrária ao artigo 59.º do Tratado. Há que sublinhar a este respeito que não foi invocada qualquer justificação prevista pelo Tratado.

- 35 Deve, por isso, responder-se à segunda questão que o facto de um empresário nacional poder praticar um salário inferior ao mínimo previsto numa convenção colectiva declarada de aplicação geral, através da celebração de um acordo colectivo de empresa, enquanto um empresário estabelecido noutra Estado-Membro não pode fazê-lo, constitui uma restrição injustificada à livre prestação de serviços.

Quanto às despesas

- 36 As despesas efectuadas pelos Governos alemão, francês neerlandês e português, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Amtsgericht Tauberbischofsheim, por despacho de 13 de Abril de 1999, declara:

- 1) Ao apreciar se a aplicação pelo Estado-Membro de acolhimento aos prestadores de serviços estabelecidos noutra Estado-Membro da regulamen-

tação nacional que prevê o salário mínimo é compatível com os artigos 59.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 49.º CE) e 60.º do Tratado CE (actual artigo 50.º CE), incumbe às autoridades ou, se for caso disso, aos órgãos jurisdicionais nacionais verificar se, objectivamente considerada, essa regulamentação assegura a protecção dos trabalhadores destacados. A este propósito, embora a intenção declarada do legislador não possa ser determinante, pode, apesar disso, constituir um indício quanto ao objectivo prosseguido pela referida regulamentação.

- 2) O facto de um empresário nacional poder praticar um salário inferior ao mínimo previsto numa convenção colectiva declarada de aplicação geral, através da celebração de um acordo colectivo de empresa, enquanto um empresário estabelecido noutro Estado-Membro não pode fazê-lo, constitui uma restrição injustificada à livre prestação de serviços.

Jann

Edward

La Pergola

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 24 de Janeiro de 2002.

O secretário

O presidente da Quinta Secção

R. Grass

P. Jann