



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

11 de setembro de 2014\*

«Acordo de Associação CEE-Turquia — Artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional e artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 — Âmbito de aplicação — Introdução de novas restrições à liberdade de estabelecimento, à livre prestação de serviços e às condições de acesso ao emprego — Proibição — Livre prestação de serviços — Artigos 56.º TFUE e 57.º TFUE — Destacamento de trabalhadores — Nacionais de Estados terceiros — Exigência de uma autorização de trabalho para o destacamento de mão de obra»

No processo C-91/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad van State (Países Baixos), por decisão de 20 de fevereiro de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 25 de fevereiro de 2013, no processo

**Essent Energie Productie BV**

contra

**Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta (relator), presidente de secção, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot e A. Arabadjiev, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 20 de março de 2014,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Essent Energie Productie BV, por T. L. Badoux, advocaat,
  - em representação do Governo neerlandês, por M. Bulterman e J. Langer, na qualidade de agentes,
  - em representação do Governo dinamarquês, por M. Wolff, na qualidade de agente,
  - em representação da Comissão Europeia, por J. Enegren e M. van Beek, na qualidade de agentes,
- ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 8 de maio de 2014,

\* Língua do processo: neerlandês.

profere o presente

### Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 41.º, n.º 1, do Protocolo Adicional, assinado em 23 de novembro de 1970, em Bruxelas, e concluído, aprovado e confirmado, em nome da Comunidade, pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de dezembro de 1972 (JO L 293, p. 1; EE 11 F1 p. 213; a seguir «protocolo adicional»), e do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação (a seguir «Decisão n.º 1/80»). O Conselho de Associação foi instituído pelo Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado em 12 de setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e a Comunidade, por outro, e concluído, aprovado e confirmado, em nome desta última, pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18; a seguir «acordo de associação»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Essent Energie Productie BV (a seguir «Essent») ao Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministro dos Assuntos Sociais e do Emprego, a seguir «Ministro»), a propósito de uma coima que este lhe aplicou por ter mandado executar obras por meio de trabalhadores nacionais de Estados terceiros, sem terem sido objeto de uma autorização de trabalho.

### Quadro jurídico

#### *Direito da União*

#### Acordo de associação

- 3 Nos termos do seu artigo 2.º, n.º 1, o acordo de associação tem por objeto promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes contratantes, incluindo no domínio da mão de obra, através da realização progressiva da livre circulação dos trabalhadores (artigo 12.º do acordo de associação) e da eliminação das restrições à liberdade de estabelecimento (artigo 13.º deste acordo) e à livre prestação de serviços (artigo 14.º do referido acordo), a fim de melhorar o nível de vida do povo turco e facilitar posteriormente a adesão da República da Turquia à União (quarto considerando do preâmbulo e artigo 28.º do mesmo acordo).

#### Protocolo adicional

- 4 O protocolo adicional, que, em conformidade com o seu artigo 62.º, faz parte integrante do acordo de associação, aprova, nos termos do seu artigo 1.º, as condições, as modalidades e o calendário de realização da fase transitória referida no artigo 4.º desse acordo.
- 5 O protocolo adicional contém um título II, com a epígrafe «Circulação de pessoas e de serviços», cujo capítulo I visa «[o]s trabalhadores», sendo o capítulo II consagrado ao direito de estabelecimento, aos serviços e aos transportes.
- 6 O artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, que figura no referido capítulo II, dispõe:

«As Partes Contratantes abster-se-ão de introduzir, nas suas relações mútuas, novas restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.»

- 7 O artigo 59.º do protocolo adicional, inserido no seu título IV, com a epígrafe «Disposições gerais e finais», tem a seguinte redação:

«Nos domínios abrangidos pelo presente Protocolo, a Turquia não pode beneficiar de um tratamento mais favorável do que aquele que os Estados-Membros aplicam entre si por força do Tratado [FUE].»

Decisão n.º 1/80

- 8 O artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 prevê:

«Os Estados-Membros da [União] e a Turquia não podem introduzir quaisquer restrições novas às condições de acesso ao emprego relativamente aos trabalhadores e aos membros da sua família que se encontrem no seu território em situação regular no que se refere à residência e ao emprego.»

*Direito neerlandês*

- 9 Segundo o artigo 1.º, n.º 1, primeiro período, alínea b), ponto 1, da Lei relativa ao trabalho dos estrangeiros (*Wet arbeid vreemdelingen*), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Wav 1994»), entende-se por «empregador» a pessoa que dá trabalho a outra, no âmbito do exercício de uma função, de uma profissão ou de uma empresa.
- 10 Por força do artigo 2.º, n.º 1, da Wav 1994, é proibido a uma entidade empregadora dar trabalho nos Países Baixos a um estrangeiro que não tenha autorização de trabalho.

### **Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

- 11 A Essent é uma sociedade estabelecida nos Países Baixos que adjudicou à BIS Industrial Services Nederland BV (a seguir «BIS»), também estabelecida nos Países Baixos, a execução de uma obra que consistia na montagem de andaimes na sua sucursal situada em Geertruidenberg (Países Baixos).
- 12 Segundo um relatório emitido pela inspeção do trabalho em 8 de março de 2010, aquando de um controlo que esta entidade efetuou em 15, 19 e 20 de maio de 2008 nessa sucursal, verificou-se que 33 nacionais de Estados terceiros, dos quais 29 cidadãos turcos, participaram, entre 1 de janeiro e 20 de maio de 2008, na realização da referida obra.
- 13 De acordo com esse mesmo relatório, esses trabalhadores nacionais de Estados terceiros foram destacados para a BIS pela Ekinci Gerüstbau GmbH (a seguir «Ekinci»), uma empresa estabelecida na Alemanha, que os empregava, sem que as autoridades neerlandesas tivessem emitido uma autorização de trabalho para esse efeito.
- 14 Por decisão de 11 de maio de 2010, o Ministro aplicou à Essent uma coima de 264 000 euros, por infração ao artigo 2.º, n.º 1, da Wav 1994, com o fundamento de que esta sociedade tinha mandado executar a referida obra aos trabalhadores estrangeiros, sem estes terem sido objeto de uma autorização de trabalho, sendo que esta era obrigatória por força da regulamentação neerlandesa.
- 15 A Essent apresentou uma reclamação contra essa decisão.
- 16 Por decisão de 22 de dezembro 2010, o Ministro indeferiu essa reclamação com o fundamento de que o serviço prestado pela Ekinci tinha consistido exclusivamente num destacamento de mão de obra, pelo que a Essent, na qualidade de dono de obra e empregador dos trabalhadores estrangeiros em causa, devia dispor de autorizações de trabalho para esses trabalhadores.

- 17 Por sentença de 27 de setembro de 2011, o Rechtbank 's-Hertogenbosch (Países Baixos) negou provimento ao recurso interposto pela Essent contra a referida decisão. Esse órgão jurisdicional declarou, nomeadamente, que foi com razão que o Ministro aplicou uma coima à Essent, uma vez que o serviço prestado pela Ekinco consistia unicamente no destacamento de trabalhadores estrangeiros e que, nesse contexto, o direito da União não se opunha a uma regulamentação de um Estado-Membro que exige que os trabalhadores destacados no território desse Estado sejam titulares de uma autorização de trabalho.
- 18 A Essent recorreu da referida sentença para o órgão jurisdicional de reenvio.
- 19 Nestas condições, o Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Numa situação como a que está em causa no processo principal, um dono de obra que, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da [Wav 1994], deva ser considerado como o empregador dos trabalhadores turcos em questão, pode invocar relativamente às autoridades neerlandesas a cláusula de *standstill* do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 ou a cláusula de *standstill* do artigo 41.º do Protocolo Adicional?
- 2) a) A cláusula de *standstill* do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 ou a cláusula de *standstill* do artigo 41.º do Protocolo Adicional devem ser interpretadas no sentido de que se opõem à introdução de uma proibição, como a prevista no artigo 2.º, n.º 1, da [Wav 1994], de os donos de obra darem trabalho nos Países Baixos, sem autorização de trabalho, a trabalhadores com nacionalidade de um país terceiro, neste caso a [República da] Turquia, se estes trabalhadores estiverem empregados numa empresa alemã e trabalharem para o dono de obra nos Países Baixos através de uma empresa utilizadora neerlandesa?
- b) É relevante, para o efeito, o facto de, já antes da entrada em vigor da cláusula de *standstill* do artigo 41.º do Protocolo Adicional e da cláusula de *standstill* do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, ser proibido a um empregador dar trabalho nos Países Baixos a um estrangeiro com base num contrato de trabalho, sem autorização de trabalho, e de esta proibição ter sido alargada, também antes da entrada em vigor da cláusula de *standstill* do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, às empresas utilizadoras para as quais são destacados estrangeiros?»

### Quanto às questões prejudiciais

- 20 Com as suas questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 41.º, n.º 1, do protocolo adicional e 13.º da Decisão n.º 1/80 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, por força da qual, quando trabalhadores turcos são destacados, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, para uma empresa utilizadora estabelecida no primeiro Estado-Membro, que os utiliza para efetuar obras por conta de outra empresa estabelecida nesse mesmo Estado-Membro, tal destacamento está subordinado à condição de esses trabalhadores terem sido objeto de uma autorização de trabalho.

### Quanto à aplicabilidade dos artigos 41.º, n.º 1, do protocolo adicional e 13.º da Decisão n.º 1/80

- 21 Importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os artigos 41.º, n.º 1, do protocolo adicional e 13.º da Decisão n.º 1/80 têm efeito direto. Consequentemente, estas duas disposições podem ser invocadas nos órgãos jurisdicionais nacionais dos Estados-Membros pelos

cidadãos turcos a quem se aplicam, para afastar a aplicação das regras de direito interno que lhes sejam contrárias (v. acórdãos Abatay e o., C-317/01 e C-369/01, EU:C:2003:572, n.ºs 58 e 59, e Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, n.º 38).

- 22 Por outro lado, o Tribunal de Justiça esclareceu que nem o acordo de associação, nem o seu protocolo adicional, nem tão-pouco a Decisão n.º 1/80, a qual respeita unicamente à livre circulação de trabalhadores, preveem, por qualquer forma, um princípio geral de livre circulação de pessoas entre a Turquia e a União (v. acórdão Demirkan, EU:C:2013:583, n.º 53).
- 23 Neste contexto, o Tribunal de Justiça tem reiteradamente decidido que, contrariamente aos trabalhadores dos Estados-Membros, os nacionais turcos não têm o direito de circular livremente no interior da União, apenas beneficiando de alguns direitos, exclusivamente, no território do Estado-Membro de acolhimento (v., designadamente, acórdãos Savas, C-37/98, EU:C:2000:224, n.º 59; Abatay e o., EU:C:2003:572, n.º 64; e Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, n.º 66).
- 24 Há que salientar que, no processo principal, o Estado-Membro de acolhimento dos trabalhadores de nacionalidade turca em causa é a República Federal da Alemanha, onde residem e trabalham legalmente.
- 25 Consequentemente, é relativamente a este Estado-Membro que esses trabalhadores podem invocar os direitos decorrentes do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80.
- 26 Por outro lado, o referido artigo 13.º respeita às medidas nacionais relativas ao acesso ao emprego e não se destina a proteger os nacionais turcos já integrados no mercado de trabalho de um Estado-Membro (v. acórdão Sahin, C-242/06, EU:C:2009:554, n.º 51).
- 27 Além disso, resulta do sistema e da finalidade da Decisão n.º 1/80 que, no atual estado do desenvolvimento da livre circulação de trabalhadores no âmbito da associação CEE-Turquia, a referida decisão tem por objeto essencial a integração progressiva dos trabalhadores turcos no Estado-Membro de acolhimento, por meio do exercício de um emprego regular, em princípio, ininterrupto (v. acórdão Abatay e o., EU:C:2003:572, n.º 90).
- 28 Ora, o trabalhadores de nacionalidade turca em causa no processo principal, que residem e trabalham legalmente no seu Estado-Membro de acolhimento, a saber, a República Federal da Alemanha, foram destacados para o território neerlandês, por um período limitado, correspondente ao tempo necessário para executar os trabalhos de montagem de andaimes adjudicados à BIS pela Essent.
- 29 Assim, não há nenhum elemento nos autos que permita considerar que os referidos trabalhadores tinham intenção de se integrar no mercado de trabalho do Reino dos Países Baixos enquanto Estado-Membro de acolhimento.
- 30 Decorre daqui que o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 não se aplica a uma situação como a que está em causa no processo principal.
- 31 No que se refere ao artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, importa recordar que, como resulta da sua própria redação, o mesmo enuncia, em termos claros, precisos e incondicionais, uma cláusula inequívoca de *standstill*, que proíbe que as partes contratantes introduzam novas restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, a partir da data de entrada em vigor do protocolo adicional (v. acórdão Demirkan, EU:C:2013:583, n.º 37).

- 32 Esta cláusula de *standstill* proíbe genericamente a introdução de qualquer nova medida que tenha por objeto ou por efeito sujeitar o exercício, pelos nacionais turcos, das referidas liberdades económicas no território de um Estado-Membro a condições mais restritivas do que as aplicáveis à data de entrada em vigor do protocolo adicional em relação a esse Estado-Membro (v. acórdão Demirkan, EU:C:2013:583, n.º 39).
- 33 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que o artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional pode ser invocado por uma empresa estabelecida na Turquia, que efetue legalmente prestações de serviços num Estado-Membro e por nacionais turcos que são camionistas empregados por essa empresa (v. acórdãos Abatay e o., EU:C:2003:572, n.ºs 105 e 106, e Demirkan, EU:C:2013:583, n.º 40).
- 34 Em contrapartida, como salientou o advogado-geral no n.º 55 das suas conclusões, tratando-se do litígio do processo principal, o único elemento de conexão com a República da Turquia consiste na presença de nacionais turcos entre os trabalhadores destacados pela Ekinci no território neerlandês. Ora, na situação que deu origem a este litígio, na falta de uma atividade económica entre a República da Turquia e o Reino dos Países Baixos, esse elemento de conexão não é suficiente para que a situação em causa no processo principal entre no âmbito de aplicação do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional.
- 35 Resulta do conjunto das considerações precedentes que o artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional e o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 não são aplicáveis a uma situação como a que está em causa no processo principal.

*Quanto aos artigos 56.º TFUE e 57.º TFUE*

- 36 Importa recordar que o facto de um órgão jurisdicional nacional ter, num plano formal, formulado uma questão prejudicial fazendo referência a certas disposições do direito da União não obsta a que o Tribunal de Justiça forneça a esse órgão jurisdicional todos os elementos de interpretação que possam ser úteis para a decisão do processo que lhe foi submetido, quer o mesmo tenha ou não feito referência a tais elementos no enunciado das suas questões. A este respeito, compete ao Tribunal de Justiça extrair do conjunto dos elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional nacional, designadamente da fundamentação da decisão de reenvio, os elementos do direito da União que exigem uma interpretação, tendo em conta o objeto do litígio (v. acórdão Vicoplus e o., C-307/09 a C-309/09, EU:C:2011:64, n.º 22 e jurisprudência referida).
- 37 Neste contexto, recorde-se também que, segundo jurisprudência bem assente do Tribunal de Justiça, a atividade de uma empresa que consiste no destacamento, mediante remuneração, de mão de obra que permanece ao serviço desta empresa, sem ter sido celebrado nenhum contrato de trabalho com o utilizador, constitui uma atividade profissional que reúne os requisitos previstos no artigo 57.º, primeiro parágrafo, TFUE e deve, por conseguinte, ser considerada um serviço na aceção desta disposição (v. acórdãos Webb, 279/80, EU:C:1981:314, n.º 9, e Vicoplus e o., EU:C:2011:64, n.º 27).
- 38 Tratando-se do litígio no processo principal, o serviço de destacamento de mão de obra é prestado por uma empresa estabelecida na Alemanha a uma empresa utilizadora estabelecida nos Países Baixos.
- 39 Como salientou o advogado-geral no n.º 60 das suas conclusões, por um lado, essa prestação de serviços entre duas empresas estabelecidas em dois Estados-Membros diferentes entra no âmbito de aplicação dos artigos 56.º TFUE e 57.º TFUE e, por outro, a circunstância de o destacamento de mão de obra respeitar a trabalhadores nacionais de Estados terceiros é, a este propósito, irrelevante.

- 40 Do mesmo modo, o facto de a Essent não ser a destinatária direta da prestação de serviços de destacamento de mão de obra em causa no processo principal não pode ter por consequência privar essa empresa da possibilidade de invocar os artigos 56.º TFUE e 57.º TFUE para contestar a sanção que lhe foi aplicada pelo Ministro.
- 41 Com efeito, se essa possibilidade fosse negada à Essent, bastaria que o Estado-Membro em cujo território está estabelecida a empresa destinatária de tal prestação de serviços adotasse uma interpretação extensiva do conceito de empregador, como a que está em causa no processo principal, para impedir a aplicação das regras do Tratado FUE relativas à livre prestação de serviços e, em consequência, privar de efeito a proibição das restrições a essa liberdade, prevista no artigo 56.º TFUE.
- 42 Por outro lado, na medida em que, enquanto dono de obra situado na cadeia das empresas envolvidas na prestação de serviços em causa no processo principal, a Essent foi a única empresa a ser posta em causa pelas autoridades neerlandesas e a quem foi aplicada uma coima, a questão de saber se as disposições da regulamentação em causa no processo principal que deram origem à aplicação dessa coima são compatíveis com os artigos 56.º TFUE e 57.º TFUE é diretamente útil para a solução do litígio submetido ao órgão jurisdicional de reenvio, que tem por objeto a legalidade da referida multa.
- 43 Consequentemente, importa examinar se os artigos 56.º TFUE e 57.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação como a que está em causa no processo principal.
- 44 A este respeito, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o artigo 56.º TFUE 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 aos prestadores nacionais e aos de outros Estados-Membros, quando seja suscetível de impedir, entravar ou tornar menos atrativas as atividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro, onde preste legalmente serviços análogos (v. acórdãos Comissão/Luxemburgo, C-445/03, EU:C:2004:655, n.º 20, e Comissão/Áustria, C-168/04, EU:C:2006:595, n.º 36).
- 45 Tratando-se do destacamento de trabalhadores de um Estado terceiro, por uma empresa prestadora de serviços estabelecida num Estado-Membro, o Tribunal de Justiça já decidiu que uma regulamentação nacional que sujeite a realização de prestações de serviços no território nacional, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, à emissão de uma autorização administrativa constitui uma restrição desta liberdade, na aceção do artigo 56.º TFUE (v. acórdãos Comissão/Alemanha, C-244/04, EU:C:2006:49, n.º 34, e Comissão/Áustria, EU:C:2006:595, n.º 40).
- 46 Ora, por força da regulamentação em causa no processo principal, é proibido a uma entidade empregadora, no âmbito de uma prestação de serviços transnacional que consiste no destacamento de mão de obra, dar trabalho nos Países Baixos a um estrangeiro que não tenha autorização de trabalho.
- 47 Por outro lado, as condições e limitações em termos de prazos a respeitar para obter essa autorização de trabalho assim como os encargos administrativos que a obtenção de tal autorização implica entravam o destacamento para uma empresa utilizadora estabelecida nos Países Baixos, por uma empresa prestadora de serviços estabelecida noutro Estado-Membro, de trabalhadores nacionais de Estados terceiros e, consequentemente, o exercício de atividades de prestação de serviços por esta última empresa (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Luxemburgo, EU:C:2004:655, n.º 23; Comissão/Alemanha, EU:C:2006:49, n.º 35; e Comissão/Áustria, EU:C:2006:595, n.ºs 39 e 42).
- 48 Contudo, uma regulamentação nacional abrangida por um domínio que não foi objeto de harmonização a nível da União e que se aplica indistintamente a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma atividade no território do Estado-Membro em causa pode, apesar do seu efeito restritivo para a livre prestação de serviços, ser justificada quando corresponda a uma razão imperiosa de interesse geral e este interesse não esteja salvaguardado pelas regras a que o prestador está sujeito no

Estado-Membro onde está estabelecido, quando seja adequada a garantir a realização do objetivo que a mesma prossegue e quando não ultrapasse o que é necessário para o atingir (v. acórdãos Comissão/Luxemburgo, EU:C:2004:655, n.º 21; Comissão/Alemanha, EU:C:2006:49, n.º 31, e Comissão/Áustria, EU:C:2006:595, n.º 37).

- 49 A matéria relativa ao destacamento de trabalhadores assalariados, nacionais de um Estado terceiro, no âmbito de uma prestação de serviços transfronteiriça, não está, presentemente, harmonizada ao nível da União. Nestas condições, há, portanto, que analisar se as restrições à livre prestação de serviços que decorrem da regulamentação em causa no processo principal se justificam por um objetivo de interesse geral e, sendo caso disso, se são necessárias para prosseguir efetivamente e pelos meios adequados este objetivo (v. acórdão Comissão/Áustria, EU:C:2006:595, n.º 44 e jurisprudência referida).
- 50 Interrogado sobre esta matéria durante a audiência, o Governo neerlandês alegou que a regulamentação em causa no processo principal se justificava pelo objetivo de proteger o mercado de trabalho nacional.
- 51 A este respeito, há que recordar que, embora, é certo, a preocupação de evitar perturbações no mercado de trabalho constitua uma razão imperiosa de interesse geral, os trabalhadores empregados por uma empresa estabelecida num Estado-Membro e que são destacados para outro Estado-Membro para aí prestarem um serviço não pretendem, no entanto, aceder ao mercado de trabalho desse segundo Estado, uma vez que regressam ao seu país de origem ou de residência após o cumprimento da sua missão (v. acórdãos *Rush Portuguesa*, C-113/89, EU:C:1990:142, n.º 15; Comissão/Luxemburgo, EU:C:2004:655, n.º 38; e Comissão/Áustria, EU:C:2006:595, n.º 55).
- 52 Contudo, um Estado-Membro pode verificar se a empresa estabelecida noutro Estado-Membro, que destaca para o seu território trabalhadores de um Estado terceiro, não se serve da liberdade de prestação de serviços com outro objetivo senão o da realização da prestação em causa (v. acórdãos *Rush Portuguesa*, EU:C:1990:142, n.º 17; Comissão/Luxemburgo EU:C:2004:655, n.º 39; e Comissão/Áustria, EU:C:2006:595, n.º 56).
- 53 Tais verificações devem, no entanto, respeitar os limites impostos pelo direito da União, e, especialmente, os decorrentes da liberdade de prestação de serviços, que não pode ser tornada ilusória e cujo exercício não pode estar sujeito à discricionariedade da Administração (v. acórdãos *Rush Portuguesa*, EU:C:1990:142, n.º 17; Comissão/Alemanha, EU:C:2006:49, n.º 36; e Comissão/Luxemburgo, EU:C:2004:655, n.º 40).
- 54 Neste contexto, há que salientar que a natureza especial da atividade que consiste em uma empresa destacar, mediante remuneração, mão de obra que permanece ao serviço dessa empresa, sem ter sido celebrado nenhum contrato de trabalho com o utilizador, não retira a essa empresa a natureza de empresa de prestação de serviços que entra no âmbito de aplicação dos artigos 56.º TFUE e seguintes e não pode subtrair essa atividade às regras relativas à livre prestação de serviços (v. acórdão *Webb*, EU:C:1981:314, n.º 10).
- 55 Consequentemente, embora deva ser reconhecida a um Estado-Membro tanto a faculdade de verificar se uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, que fornece a uma empresa utilizadora, estabelecida no primeiro Estado-Membro, um serviço que consiste no destacamento de trabalhadores nacionais de Estados terceiros, não se serve da liberdade de prestação de serviços para fins diferentes da prestação de serviços em causa como a possibilidade de adotar as medidas de controlo necessárias para esse efeito (v. acórdão *Comissão/Alemanha*, EU:C:2006:49, n.º 36), o exercício dessa faculdade não pode, todavia, permitir a esse Estado-Membro impor exigências desproporcionadas.

- 56 Ora, a manutenção, a título permanente, por um Estado-Membro, de uma exigência de autorização de trabalho para os nacionais de Estados terceiros que são destacados para uma empresa estabelecida nesse Estado, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, ultrapassa o que é necessário para alcançar o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa no processo principal.
- 57 A este respeito, a obrigação, imposta a uma empresa prestadora de serviços, de comunicar às autoridades neerlandesas os dados que atestem que os trabalhadores em causa estão em situação regular, designadamente em termos de residência, de autorização de trabalho e de cobertura social, no Estado-Membro onde esta empresa os emprega, daria às referidas autoridades, de maneira menos restritiva e tão eficaz como a exigência de autorização de trabalho em causa no processo principal, garantias quanto à regularidade da situação desses trabalhadores e ao facto de eles exercerem a sua atividade principal no Estado-Membro onde está estabelecida a empresa prestadora de serviços (v. acórdãos Comissão/Luxemburgo, EU:C:2004:655, n.º 46, e Comissão/Alemanha, EU:C:2006:49, n.º 41).
- 58 Essa obrigação poderia consistir numa simples declaração prévia, que permitiria às autoridades neerlandesas controlarem as informações fornecidas e adotarem as medidas necessárias em caso de irregularidade da situação dos referidos trabalhadores. Além disso, esta exigência poderia revestir a forma de uma notificação sucinta dos documentos necessários, designadamente quando a duração do destacamento não permita exercer esse controlo de maneira eficaz (v. acórdão Comissão/Alemanha, EU:C:2006:49, n.º 41).
- 59 Do mesmo modo, a obrigação, imposta a uma empresa prestadora de serviços, de comunicar previamente às autoridades neerlandesas a presença de um ou mais trabalhadores assalariados destacados, a duração prevista dessa presença e a prestação ou as prestações de serviços que justificam o destacamento constituiria uma medida tão eficaz e menos restritiva do que a exigência de autorização de trabalho em causa no processo principal. Seria suscetível de permitir a essas autoridades fiscalizarem o respeito da regulamentação social neerlandesa durante o destacamento, tendo em conta as obrigações a que essa empresa já está sujeita nos termos das regras de direito social aplicáveis no Estado-Membro de origem (v. acórdãos Comissão/Luxemburgo, EU:C:2004:655, n.º 31, e Comissão/Alemanha, EU:C:2006:49, n.º 45). Esta obrigação, conjugada com os dados comunicados pela referida empresa sobre os trabalhadores em causa, referidos no n.º 57 do presente acórdão, permitiria às mesmas autoridades adotar, sendo caso disso, as medidas necessárias no termo do período previsto de destacamento.
- 60 Tendo em conta o exposto, há que responder às questões submetidas que os artigos 56.º TFUE e 57.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, por força da qual, quando trabalhadores nacionais de Estados terceiros são destacados, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, para uma empresa utilizadora estabelecida no primeiro Estado-Membro, que os utiliza para efetuar obras por conta de outra empresa estabelecida nesse mesmo Estado-Membro, tal destacamento está subordinado à condição de esses trabalhadores terem sido objeto de uma autorização de trabalho.

### **Quanto às despesas**

- 61 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

**Os artigos 56.º TFUE e 57.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, por força da qual, quando trabalhadores nacionais de Estados terceiros são destacados, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, para uma empresa utilizadora estabelecida no primeiro Estado-Membro, que os utiliza para efetuar obras por conta de outra empresa estabelecida nesse mesmo Estado-Membro, tal destacamento está subordinado à condição de esses trabalhadores terem sido objeto de uma autorização de trabalho.**

Assinaturas