



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MICHAL BOBEK
apresentadas em 30 de abril de 2020¹

Processo C-815/18

Federatie Nederlandse Vakbeweging
contra
Van den Bosch Transporten BV,
Van den Bosch Transporte GmbH,
Silo-Tank kft

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal dos Países Baixos, Países Baixos)]

«Pedido de decisão prejudicial — Diretiva 96/71/CE — Destacamento de trabalhadores no contexto de uma prestação de serviços — Motoristas de transporte internacional — Conceito de destacamento para o território de um Estado-Membro — Conceito de convenções coletivas declaradas de aplicação geral»

I. Introdução

1. A Van den Bosch Transporten BV (registada nos Países Baixos), a Van den Bosch GmbH (Alemanha), e a Silo-Tank Kft (Hungria) são três sociedades diferentes detidas pelo mesmo acionista. A sociedade neerlandesa celebrou vários contratos de fretamento com as sociedades alemã e húngara para o transporte internacional rodoviário de mercadorias. As sociedades alemã e húngara empregavam motoristas para executar esses contratos.

2. Afigura-se que esses motoristas começavam e terminavam efetivamente os seus turnos em Erp, Países Baixos, sede da sociedade neerlandesa, a Van den Bosch Transporten BV. A Federatie Nederlandse Vakbeweging (Federação sindical neerlandesa, a seguir «FNV») intentou uma ação contra as três sociedades, alegando que tinham agido em violação da Diretiva 96/71/CE, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (a seguir «Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores»)².

3. É neste contexto que o Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal dos Países Baixos) submete uma série de questões ao Tribunal de Justiça, quanto a saber *de que modo* e, também *se*, a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores é aplicável aos motoristas de transporte internacional rodoviário.

¹ Língua original: inglês.

² Diretiva 96/71/CE, de 16 de dezembro de 1996 (JO 1997, L 18, p. 1).

II. Quadro jurídico

4. O artigo 1.º da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores define o âmbito de aplicação deste instrumento nos seguintes termos:

«1. A presente diretiva é aplicável às empresas estabelecidas num Estado-Membro que, no âmbito de uma prestação transnacional de serviços e nos termos do n.º 3, destaquem trabalhadores para o território de um Estado-Membro.

2. A presente diretiva não é aplicável às empresas da marinha mercante no que se refere ao pessoal navegante.

3. A presente diretiva é aplicável sempre que as empresas mencionadas no n.º 1 tomem uma das seguintes medidas transnacionais:

- a) Destacar um trabalhador para o território de um Estado-Membro, por sua conta e sob a sua direção, no âmbito de um contrato celebrado entre a empresa destacadora e o destinatário da prestação de serviços que trabalha nesse Estado-Membro, desde que durante o período de destacamento exista uma relação de trabalho entre a empresa destacadora e o trabalhador; ou
- b) Destacar um trabalhador para um estabelecimento ou uma empresa do grupo situados num Estado-Membro, desde que durante o período de destacamento exista uma relação de trabalho entre a empresa destacadora e o trabalhador; ou
- c) Destacar, na qualidade de empresa de trabalho temporário ou de empresa que põe um trabalhador à disposição, um trabalhador para uma empresa utilizadora estabelecida no território de um Estado-Membro ou que nele exerça a sua atividade, desde que durante o período de destacamento exista uma relação de trabalho entre o trabalhador e a empresa de trabalho temporário ou a empresa que põe o trabalhador à disposição.

[...]»

5. O artigo 2.º da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores contém as seguintes definições:

«1. Para efeitos da presente diretiva, entende-se por “trabalhador destacado” qualquer trabalhador que, por um período limitado, trabalhe no território de um Estado-Membro diferente do Estado onde habitualmente exerce a sua atividade.

[...]»

6. O artigo 3.º da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores respeita às «condições de trabalho e emprego»:

«1. Os Estados-Membros providenciarão no sentido de que, independentemente da lei aplicável à relação de trabalho, as empresas referidas no n.º 1 do artigo 1.º garantam aos trabalhadores destacados no seu território as condições de trabalho e de emprego relativas às matérias adiante referidas que, no território do Estado-Membro onde o trabalho for executado, sejam fixadas:

- por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, e/ou
- por convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral na aceção do n.º 8, na medida em que digam respeito às atividades referidas no anexo:

- a) Períodos máximos de trabalho e períodos mínimos de descanso;

- b) Duração mínima das férias anuais remuneradas;
- c) Remunerações salariais mínimas, incluindo as bonificações relativas a horas extraordinárias; a presente alínea não se aplica aos regimes complementares voluntários de reforma;
- d) Condições de disponibilização dos trabalhadores, nomeadamente por empresas de trabalho temporário;
- e) Segurança, saúde e higiene no trabalho;
- f) Medidas de proteção aplicáveis às condições de trabalho e emprego das mulheres grávidas e das puérperas, das crianças e dos jovens;
- g) Igualdade de tratamento entre homens e mulheres, bem como outras disposições em matéria de não discriminação.

Para efeitos da presente diretiva, a noção de “remunerações salariais mínimas” referida na alínea c) do n.º 1 é definida pela legislação e/ou pela prática nacional do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado.

[...]

8. Entende-se por “convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral”, aquelas que devem ser cumpridas por todas as empresas pertencentes ao setor ou à profissão em causa e abrangidas pelo seu âmbito de aplicação territorial.

Na ausência de um sistema de declaração de aplicação geral de convenções coletivas ou de decisões arbitrais na aceção do primeiro parágrafo, os Estados-Membros podem, se assim o entenderem, tomar por base:

- as convenções coletivas ou decisões arbitrais que produzam um efeito geral sobre todas as empresas semelhantes pertencentes ao setor ou à profissão em causa e que sejam abrangidas pelo seu âmbito de aplicação territorial e/ou
- as convenções coletivas celebradas pelas organizações de parceiros sociais mais representativas no plano nacional e aplicadas em todo o território nacional,

desde que a sua aplicação às empresas referidas no n.º 1 do artigo 1.º garanta, quanto às matérias enumeradas no n.º 1 do presente artigo, a igualdade de tratamento entre essas empresas e as outras empresas referidas no presente parágrafo que se encontrem em situação idêntica.

[...]

10. A presente diretiva não obsta a que, no respeito pelo Tratado, os Estados-Membros imponham às empresas nacionais e de outros Estados, de forma igual:

- [...]
- condições de trabalho e emprego fixadas nas convenções coletivas ou decisões arbitrais na aceção no n.º 8, relativas a atividades não previstas no anexo.»

III. Matéria de facto, tramitação do processo nacional e questões prejudiciais

A. Matéria de facto e regras nacionais aplicáveis

7. A Van den Bosch Transporten BV explora uma empresa de transportes em Erp, Países Baixos. Duas outras sociedades, a Van den Bosch GmbH (sociedade de direito alemão) e a Silo-Tank Kft (sociedade de direito húngaro) pertencem ao mesmo grupo de sociedades. As três sociedades têm o mesmo acionista.

8. A Van den Bosch Transporten BV é membro da Vereniging Goederenvervoer Nederland (Associação Neerlandesa dos Transportes de Mercadorias). Esta associação celebrou com a FNV a *collectieve arbeidsovereenkomst Goederenvervoer* (convenção coletiva de trabalho aplicável ao transporte de mercadorias, a seguir «CCT TM»), que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2012. Contudo, CCT TM *não* foi declarada de aplicação geral.

9. O artigo 44.º da CCT TM, a chamada «disposição de fretamento» dispõe que os empregadores estão obrigados, em subcontratos executados na sua empresa ou a partir dela, estabelecida nos Países Baixos, por subcontratantes independentes na qualidade de empregadores, a estipular que sejam aplicáveis as condições básicas de trabalho desta convenção coletiva de trabalho aos trabalhadores desses subcontratantes independentes, quando tal decorra da Diretiva 96/71, ainda que as partes tenham optado por aplicar ao contrato o direito de um Estado diferente dos Países Baixos. O empregador tem também de informar os trabalhadores em questão sobre as condições de trabalho que lhes são aplicáveis.

10. O despacho de reenvio indica que outra convenção coletiva de trabalho, a *collectieve arbeidsovereenkomst Beroepsgoederenvervoer over de weg en verhuur van mobiele kranen* (convenção coletiva de trabalho aplicável ao transporte profissional rodoviário de mercadorias e à locação de gruas móveis, a seguir «CCT TPM»), reproduz, no seu artigo 73.º, o mesmo conteúdo que figura no artigo 44.º da CCT TM. A CCT TPM foi declarada de aplicação geral de 31 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2013.

11. As empresas abrangidas pela CCT TM obtiveram, por decisão ministerial, uma derrogação à aplicabilidade da CCT TPM. Segundo o despacho de reenvio, esta derrogação aplica-se, portanto, à Van den Bosch Transporten BV.

12. Os motoristas da Alemanha e da Hungria trabalham ao abrigo de contratos de trabalho celebrados, respetivamente, com a Van den Bosch GmbH e com a Silo-Tank. As condições de trabalho e de emprego estabelecidas na CCT TM não eram aplicadas aos motoristas da Alemanha e da Hungria.

13. A Van den Bosch Transporten BV celebrou contratos de fretamento para operações de transporte internacional com a Van den Bosch GmbH e com a Silo-Tank.

14. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, estes transportes são realizados predominantemente fora do território dos Países Baixos. A pedido do Tribunal de Justiça, a Van den Bosch Transporten BV explicou que os motoristas húngaros e alemães se dedicam quase exclusivamente aos transportes transfronteiriços. Até 2013, estes motoristas iniciavam e terminavam os seus «turnos ativos» em Erp, Países Baixos. Em 2013, a Van den Bosch GmbH e a Silo-Tank abriram «pontos de conexão» em vários Estados-Membros. Erp deixou de ser o ponto de conexão para os motoristas estrangeiros. Em vez disso, os motoristas são enviados pela Van den Bosch GmbH e pela Silo-Tank das suas residências para o respetivo ponto de conexão. Estas sociedades pagam as despesas incorridas.

B. Processo nacional e questões prejudiciais

15. A FNV alega, no processo principal, que as três sociedades devem ser obrigadas a dar cumprimento à CCT TM. Na sua opinião, é nos Países Baixos que os motoristas têm o seu local de trabalho habitual. Por conseguinte, devem ser-lhes pagos salários neerlandeses. É o que decorre, segundo a FNV, do artigo 6.º, n.º 2, alínea a), da Convenção sobre a lei aplicável às obrigações contratuais³ ou do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 593/2008⁴. A FNV alega que, ao não aplicar as condições básicas de trabalho neerlandesas, a Van den Bosch GmbH e a Silo-Tank agem ilegalmente para com a FNV e que a Van den Bosch Transporten BV é igualmente responsável por esse comportamento ilegal.

16. O órgão jurisdicional nacional de primeira instância declarou que os termos da CCT TM se aplicam aos motoristas alemães e húngaros.

17. Contudo, o órgão jurisdicional nacional de segunda instância deu provimento ao recurso e anulou a decisão da primeira instância. No que respeita ao argumento das três sociedades demandadas, segundo o qual o artigo 44.º da CCT TM é nulo porque a obrigação que dele resulta constitui uma restrição ilícita à livre circulação de serviços prevista no artigo 56.º TFUE, o órgão jurisdicional de segunda instância considerou que, embora não tivesse sido declarada de aplicação geral, a CCT TM se aplica à situação em questão em razão da conjugação da aplicabilidade geral da CCT TPM (cujo conteúdo é quase idêntico ao da CCT TM), por um lado, com a derrogação concedida às empresas vinculadas pela CCT TM, por outro. Daqui decorre que está preenchida a condição de aplicação geral prevista no artigo 3.º, n.º 8, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores e o artigo 44.º da CCT TM não pode ser considerado uma restrição ilícita à livre prestação de serviços na aceção do artigo 56.º TFUE.

18. Contudo, o órgão jurisdicional de segunda instância concluiu, em princípio, que, embora as operações de fretamento em questão fossem executadas na Van den Bosch Transporten BV ou a partir desta (estando esta sociedade situada em Erp), a outra condição de aplicabilidade do artigo 44.º da CCT TM não estava preenchida, uma vez que a situação não era abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. Esta diretiva não permitia uma leitura em sentido amplo do conceito de destacamento que abrangesse não só a situação de ser destacado *para* o território de um Estado-Membro, como também a situação de ser destacado *a partir* do território de um Estado-Membro. Na opinião daquele órgão jurisdicional, a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores abrange apenas operações que sejam executadas total ou principalmente a nível nacional. Uma vez que não era o que se passava no caso em apreço, não existia destacamento na aceção da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores.

19. Perante o Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal dos Países Baixos), órgão jurisdicional de reenvio no caso em apreço ao qual foi submetido um recurso de cassação, a FNV alega, essencialmente, que o órgão jurisdicional de segunda instância não reconheceu que a expressão «para o território de um Estado-Membro» devia ser interpretada no sentido de significar «*para ou a partir* do território de um Estado-Membro»⁵. Na opinião da FNV, a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores aplica-se, portanto, aos motoristas que trabalhem no transporte rodoviário internacional.

3 Convenção de 1980 sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (JO 1980 L 266, p. 1), versão consolidada (JO 2005 L 334, p. 1); «Convenção de Roma».

4 Regulamento (CE) n.º 593/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (Roma I) (JO 2008, L 177, p. 6).

5 O sublinhado é meu.

20. Atendendo às dúvidas relativas à aplicabilidade da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores à situação em apreço, o Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal dos Países Baixos) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Deve a Diretiva [96/71] ser interpretada no sentido de que também é aplicável a um trabalhador que desempenha as funções de motorista de transporte rodoviário internacional e que, desse modo, realiza o seu trabalho em mais do que um Estado-Membro?
- 2a) Em caso de resposta afirmativa à questão 1, segundo que critério ou pontos de vista há que determinar que um trabalhador que desempenha as funções de motorista de transporte rodoviário internacional é destacado “para o território de um Estado-Membro”, na aceção do artigo 1.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva [96/71] e se esse trabalhador, por um período limitado de tempo, trabalha “no território de um Estado-Membro diferente do Estado onde habitualmente exerce a sua atividade”, na aceção do n.º 1 do artigo 2.º da Diretiva [96/71]?
- 2b) Para responder à questão 2, alínea a), qual a relevância do facto de a empresa que destaca o trabalhador referido na questão 2, alínea a), estar relacionada, por exemplo pertencendo ao mesmo grupo, com a empresa para a qual o trabalhador foi destacado?
- 2c) Se a atividade do trabalhador referido na questão 2, alínea a), consistir parcialmente em operações de transporte realizadas exclusivamente no território de um Estado-Membro diferente do Estado onde esse trabalhador exerce habitualmente a sua atividade, considera-se que, em todo o caso, no que se refere a essa parte da atividade, o trabalhador exerce a sua atividade temporariamente no território do primeiro Estado-Membro? E, em caso afirmativo, existe um limite mínimo, por exemplo, sob a forma de um período mínimo mensal no qual o referido transporte é realizado?
- 3a) Em caso de resposta afirmativa à questão 1, como deve ser interpretado o conceito de “convenções coletivas [...] declaradas de aplicação geral”, na aceção do artigo 3.º, n.º 1 e n.º 8, primeiro parágrafo, da Diretiva [96/71]? Existe um conceito autónomo do direito da União e, por conseguinte, é suficiente que sejam factualmente cumpridas as condições estabelecidas no artigo 3.º, n.º 8, primeiro parágrafo, da Diretiva [96/71], ou estas disposições requerem também que a convenção coletiva de trabalho tenha sido declarada de aplicação geral por força do direito nacional?
- 3b) Se uma convenção coletiva de trabalho não puder ser considerada uma convenção coletiva de trabalho declarada de aplicação geral, na aceção do artigo 3.º, n.º 1 e n.º 8, primeiro parágrafo, da Diretiva [96/71], o artigo 56.º TFUE opõe-se a que uma empresa estabelecida num Estado-Membro e que destaque um trabalhador para o território de outro Estado-Membro seja contratualmente obrigada ao cumprimento de disposições de uma tal convenção coletiva de trabalho vigente neste último Estado-Membro?»

21. Foram apresentadas observações escritas pela FNV, pela Van den Bosch Transporten BV, pelos Governos alemão, francês, húngaro, neerlandês e polaco, bem como pela Comissão Europeia. Estas mesmas partes participaram na audiência realizada em 14 de janeiro de 2020.

IV. Análise

22. As presentes conclusões estão estruturadas do seguinte modo: começarei por duas clarificações preliminares relativas ao âmbito (e aos limites) do caso em apreço (A). Passarei depois à questão da aplicabilidade da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores ao setor do transporte rodoviário (B). Seguidamente, abordarei aspetos mais específicos relativos às circunstâncias que são relevantes para determinar se um motorista de transporte rodoviário deve ser considerado «destacado» (C). Por fim, concluirei com algumas observações sobre o conceito de «convenções coletivas declaradas de aplicação geral» (D).

A. Observações preliminares:

23. Importa, antes de mais, esclarecer dois aspetos.

24. Em primeiro lugar, a Van den Bosch Transporten BV estabeleceu uma distinção entre o regime aplicável aos transportes antes e depois de 2013. Explicou com algum detalhe o seu modo de funcionamento atual, incluindo a estrutura dos pontos de conexão para os motoristas que o grupo opera em vários Estados-Membros. Deu também exemplos das rotas feitas pelos motoristas, demonstrando que as viagens têm caráter internacional e de trajetos múltiplos.

25. Contudo, como o órgão jurisdicional de reenvio indicou e a FNV salientou na audiência, a situação no processo principal respeita ao ano de 2013, durante o qual (aparentemente) a maioria dos turnos dos motoristas começava e terminava em Erp.

26. Em segundo lugar, não foram prestadas outras informações quanto às modalidades específicas de execução das operações de transporte em causa no processo principal. Decorre apenas do despacho de reenvio que os «turnos ativos» dos motoristas em causa começavam e terminavam em Erp, e que a sociedade neerlandesa celebrava contratos de fretamento com a sociedade alemã ou com a húngara.

27. É certo que os factos relevantes devem ser apurados pelo órgão jurisdicional nacional. A razão pela qual são mencionados nesta fase, como aspetos preliminares, é dupla.

28. Em primeiro lugar, naturalmente, segundo a regra geral de competência, a missão do Tribunal de Justiça consiste em interpretar o direito da União, ao passo que é aos órgãos jurisdicionais nacionais que incumbe aplicá-lo ao caso concreto⁶. Assim, não é tomada posição quanto à questão de saber se (e quando) existiu efetivamente um destacamento de trabalhadores no caso concreto em apreço.

29. Em segundo lugar, o grau de orientação interpretativa que o Tribunal de Justiça pode razoavelmente fornecer depende do nível de pormenor apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio. É o que acontece, em particular, no que respeita a questões, como as da segunda série de questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio (questões 2a a 2c), cuja apreciação e respetivos critérios são provavelmente, em grande medida, circunstanciais e contextuais. É bastante difícil para um tribunal (ou, em qualquer caso, para o seu advogado-geral, que não tem as aptidões nem a visão de um legislador) formular um conjunto abrangente de critérios para determinar se houve efetivamente um destacamento sem conhecer os factos de um caso concreto. Em suma, portanto, estes fatores determinam o nível de abstração com que a resposta às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio pode ser, e será, apresentada nas presentes conclusões.

⁶ V., por exemplo, Acórdão de 19 de novembro de 2019, A. K. e o. (Independência da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, n.º 132).

B. Questão 1: A Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores é aplicável ao transporte rodoviário?

30. Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores se aplica a um motorista de transporte internacional rodoviário que presta o seu trabalho em mais do que um Estado-Membro.

31. A FNV, os Governos alemão, francês e neerlandês, bem como a Comissão Europeia, sugerem que a resposta deve ser afirmativa. A posição oposta é defendida, contudo, pela Van den Bosch Transporten BV e pelos Governos húngaro e polaco.

32. Antes de mais, gostaria de esclarecer o âmbito desta questão e da discussão que dela decorre. A questão submetida, e posteriormente discutida pelas partes, é a de saber se a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores se aplica a trabalhadores que se dedicam ao *transporte rodoviário*. Trata-se de uma discussão normativa relativa ao âmbito de aplicação de um instrumento legislativo da União: a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores deveria aplicar-se a um certo tipo ou *ramo de atividade*, a saber, o transporte rodoviário? Ou melhor, com base em que disposições ou considerações esse ramo específico seria excluído do âmbito de aplicação da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores?

33. Há dois aspetos que merecem particular destaque. Em primeiro lugar, ao colocar a questão deste modo, os motoristas que se dedicam ao transporte rodoviário (internacional) são considerados um subgrupo lógico de (todos) os trabalhadores que se dedicam ao transporte rodoviário. Contudo, naturalmente, se o âmbito de aplicação da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores não devesse incluir o *transporte rodoviário*, essa exclusão não respeitaria apenas aos motoristas, mas também, potencialmente, a outros trabalhadores que se dedicam ao transporte rodoviário. Do mesmo modo, se o transporte rodoviário fosse excluído, que efeitos isso poderia ter nos outros meios de transporte internacional?

34. Em segundo lugar, existem dois níveis de discussão e dois tipos de argumentos apresentados pelas partes quanto a esta questão: os normativos e os práticos. O nível *normativo* respeita à questão de saber se, do ponto de vista da construção jurídica de um instrumento e da sua interpretação, o transporte rodoviário é abrangido pela Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. Esta questão obriga-nos a ponderar se existe algum elemento no texto, no contexto (incluindo a sua história legislativa e a sua base jurídica), bem como no objetivo da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores que leve à conclusão de que o transporte rodoviário foi excluído do seu âmbito de aplicação.

35. E existe, por outro lado, o nível *prático* ou pragmático de raciocínio: faria realmente sentido que os serviços de transporte internacional, e em particular os motoristas que prestam tais serviços, fossem declarados abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores? Não seria mais razoável, atendendo às dificuldades práticas que uma eventual declaração nesse sentido coloca à luz do tipo específico de trabalho de um motorista internacional, excluir os serviços relativos a este ramo de atividade do âmbito de aplicação da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores?

36. Estas últimas considerações são decerto válidas. Por conseguinte, voltarei a abordá-las no final desta secção (5). Contudo, na minha opinião, o texto (2), o contexto e a história legislativa (3), bem como o objetivo (4) da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores confirmam claramente que tal isenção por categoria do âmbito de aplicação da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, relacionada com o ramo de atividade, simplesmente não existe. Antes de proceder a esta análise, começarei pelo argumento principal invocado pelos Governos húngaro e polaco relativo à base jurídica escolhida e às consequências que dela devem ser retiradas no que respeita ao âmbito de aplicação da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores (1).

1. Base jurídica

37. A Polónia e a Hungria contestam a aplicabilidade da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores ao setor do transporte rodoviário invocando a base jurídica sobre a qual a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores foi adotada. A Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores é baseada nos antigos artigos 57.º, n.º 2, e 66.º TCE (atuais artigos 53.º, n.º 1, e 62.º TFUE), que são disposições aplicáveis aos serviços. Pelo contrário, a antiga disposição então equivalente ao artigo 91.º TFUE, que constitui a base jurídica específica para os transportes, não foi incluída entre as bases jurídicas que o legislador invocou. O mesmo se aplica à Diretiva (UE) 2018/957⁷, que a alterou.

38. Nos termos do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, «a livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada pelas disposições constantes do título [do TFUE] relativo aos transportes». Tal significa que os atos da União que visam harmonizar matérias relativas aos transportes em particular devem ser baseados nas respetivas disposições do Título VI do TFUE (artigos 90.º e segs. TFUE). Estas são, nos termos do artigo 91.º, n.º 1, TFUE, «a) Regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais efetuados a partir de ou com destino ao território de um Estado-Membro, ou que atravessem o território de um ou mais Estados-Membros; b) As condições em que os transportadores não residentes podem efetuar serviços de transporte num Estado-Membro; c) Medidas que permitam aumentar a segurança dos transportes; d) Quaisquer outras disposições adequadas.»

39. Segundo a Hungria, as bases jurídicas escolhidas pelo legislador da União para adotar a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores excluem os transportes do seu âmbito de aplicação. Em conformidade com jurisprudência assente, os transportes não são regidos pelas disposições relativas aos serviços. Aquele governo destaca ainda o facto de a Diretiva Serviços⁸, no seu artigo 2.º, n.º 2, alínea d), excluir os transportes do seu âmbito de aplicação⁹.

40. Este argumento é apresentado por certas fações da doutrina. Com efeito, alguns autores observam que, à luz do estatuto especial de que os serviços de transporte gozam no Tratado, não é evidente que a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores lhes seja aplicável¹⁰. Outros comentadores parecem partir do princípio de que estes serviços não são excluídos precisamente por essa razão¹¹.

41. A questão da base jurídica da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores foi recentemente discutida pelo Advogado-geral M. Szpunar no processo *Dobersberger*. Observou que «na minha perspetiva, a harmonização dos serviços em matéria de transportes, mesmo que como parte de uma medida de harmonização mais ampla, teria de ter por base o artigo 91.º TFUE. No entanto, a [Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores] baseia-se unicamente nos artigos 53.º, n.º 1, e 62.º TFUE e não, adicionalmente, no artigo 91.º TFUE». Concluiu que «[...] embora mais não se possa fazer do que especular a respeito da razão pela qual o artigo 91.º TFUE não foi incluído como base jurídica para a adoção da [Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores], os serviços em matéria de

7 Diretiva (UE) 2018/957 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de junho de 2018, que altera a Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO 2018, L 173, p. 16).

8 Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO 2006, L 376, p. 36).

9 Remetendo para o Acórdão de 20 de dezembro de 2017, *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:981, n.º 44).

10 V., por exemplo, Van Hoek, A., Houwerzijl, M., *Report for the Dutch Social Partners in Transport*, Radboud University, Nijmegen, 2008, p. 88.

11 Por exemplo Barnard, C., *EU Employment Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 234; Van Overbeeke, F., «Do we need a new conflict-of-laws rule for labour in the European road transport sector? Yes we do», *From social competition to social dumping*, Intersentia, Cambridge, 2016, pp. 107-108 (nota 2); Lhernould, J-P., «Directive (EU) 2018/957 of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services — What will change in 2020?», *ERA Forum*, vol. 20(2), 2019, p. 255.

transportes não são normalmente considerados como ficando fora do âmbito de aplicação da [Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores]. [...] Com efeito, a constatação de que os serviços em matéria de transportes são, em princípio, abrangidos pela diretiva afigura-se juridicamente incontestável»¹².

42. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça não tomou qualquer posição explícita quanto a esta questão. Limitou-se a declarar que «a livre circulação de serviços no domínio dos transportes é regulada não pelo artigo 56.º TFUE, que diz respeito, em geral, à livre prestação de serviços, mas pela disposição específica do artigo 58.º, n.º 1, TFUE»¹³.

43. Neste contexto, o facto de a disposição específica aplicável aos transportes não ter sido incluída entre as bases jurídicas da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores impede que esta última seja aplicada ao destacamento de trabalhadores no setor dos transportes?

44. Creio que não.

45. Em primeiro lugar, em termos estruturais, parece-me que o argumento segundo o qual seria possível limitar, *por via interpretativa*, o âmbito de aplicação de um ato de direito derivado da União, *apesar da sua redação clara*, invocando as disposições de direito primário em que o mesmo *há anos* se baseou (ou melhor, em que devia ter sido baseado, mas não o foi) é uma afirmação bastante singular.

46. Importa esclarecer que a escolha correta da base jurídica de um ato de direito derivado é, naturalmente, de importância primordial. Mas essa escolha (e o seu carácter adequado) deve ser examinada no contexto de uma potencial impugnação *da validade* dessa medida de direito derivado¹⁴. Não aconselharia a utilização dessa lógica para a criação de isenções por categoria adicionais, que não são incluídas, ou sequer sugeridas, em parte alguma do texto desse instrumento jurídico derivado. Não se trata sequer de uma questão de interpretação jurídica. É uma receita de caos jurídico.

47. Além disso, a jurisprudência do Tribunal de Justiça já confirmou que a base jurídica utilizada para a adoção de um ato de direito derivado não é necessariamente determinante para efeitos da interpretação do *âmbito de aplicação* de medidas de direito derivado. Tem sido esse o caso, em particular, em situações em que as disposições do Tratado invocadas remetem para um elemento transfronteiriço, mas o instrumento de direito secundário adotado com fundamento nessa base não contém, aparentemente, tal requisito. Os exemplos mais notórios nesta categoria incluem várias medidas de direito derivado da União adotadas ao abrigo do artigo 114.º TFUE¹⁵. Mais recentemente, a mesma questão surgiu a respeito do conjunto de diretivas processuais decorrentes do Programa de Estocolmo, baseadas no artigo 82.º, n.º 2, TFUE¹⁶.

48. O facto de estas bases de direito primário indicarem, de algum modo, os elementos transfronteiriços não tem sido considerado uma razão suficiente para limitar o âmbito de aplicação de instrumentos de direito derivado adotados com base nas mesmas, mas que não mencionam qualquer requisito de um nexo transfronteiriço. Neste contexto, o Tribunal de Justiça recusou a «redução interpretativa» do âmbito de aplicação de tais instrumentos que não contém, em si, tal limitação. Não vejo por que razão deva, com base em argumentos ainda mais fracos, adotar a «criação interpretativa de uma isenção por categoria» por um artigo do Tratado não ser também invocado.

12 Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:638, n.ºs 34, 35 e 37).

13 Acórdão de 19 de dezembro de 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, n.º 24).

14 V., designadamente, Acórdãos de 10 de dezembro de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741) ou de 12 de julho de 2005, Alliance for Natural Health e o. (C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449).

15 V., por exemplo, Acórdão de 20 de maio de 2003, Österreichischer Rundfunk e o. (C-465/00, C-138/01 e C-139/01, EU:C:2003:294, n.ºs 41 a 43) ou Acórdão de 6 de novembro de 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, n.ºs 40 a 42).

16 V. Acórdão de 13 de junho de 2019, Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, n.ºs 32 e 33) e as Conclusões que apresentei nesse processo, que abordam detalhadamente esta questão (EU:C:2019:95, especialmente n.ºs 37 a 54).

49. Por conseguinte, tomando também em conta o interesse da segurança jurídica das expressões (normais) da legislação da União, há que reiterar que qualquer (e toda a) legislação deve ser lida e interpretada à letra. Se um Estado-Membro discordar do âmbito de aplicação, conforme é claramente indicado no seu texto, tem naturalmente o direito de impugnar a validade da medida, na sua qualidade de demandante privilegiado, nos termos do artigo 263.º TFUE.

50. Em segundo lugar, e atendendo ao primeiro argumento a título subsidiário, importa recordar que, para determinar se um ato de direito derivado foi adotado com fundamento numa base jurídica adequada, para efeitos da apreciação da sua validade, o Tribunal de Justiça distingue entre o objetivo *principal* e o conteúdo da legislação, por um lado¹⁷, e outras áreas que são *secundárias* e que podem ser abordadas acessoriamente, por outro.

51. Deste ponto de vista, parece-me bastante claro que o objetivo principal e o conteúdo da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores não é a regulamentação dos serviços de transportes. O objetivo da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores é reagir às consequências sociais e económicas que decorrem do destacamento de trabalhadores no âmbito da prestação de (todo e qualquer tipo de) serviços. Em princípio, estas consequências afetam todos os empregadores do mesmo modo, independentemente da natureza dos serviços que prestam¹⁸. São transversais, aplicáveis a todos os serviços.

52. Na minha opinião, e sem pretender comentar a escolha da base jurídica adequada, a invocação da base jurídica específica para a regulamentação de serviços em matéria de transportes só teria sido necessária se, independentemente do tipo de ato jurídico da União, esse ato jurídico visasse regular *especificamente* a prestação de serviços de transportes rodoviários. Mas, manifestamente, não é esse o caso da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores¹⁹.

53. Os serviços são prestados em várias áreas ou campos. Várias dessas áreas potencialmente abrangidas estão contidas noutros títulos da Parte III do TFUE. Seguindo o raciocínio sugerido pelos Governos húngaro e polaco com todas as suas implicações, poderiam então ser apresentados argumentos iguais ou semelhantes quanto a outros setores que são especificamente regulados por outras disposições do direito primário? A aplicabilidade da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores seria então também excluída quanto a serviços nas áreas, por exemplo, da saúde pública, da energia, do turismo ou da cultura, uma vez que estas áreas específicas e as suas bases jurídicas específicas também não foram invocadas na Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores?

54. Por estas razões, não considero que a inexistência na Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores de uma referência à base jurídica específica para os transportes tenha como efeito a exclusão do âmbito dessa diretiva do destacamento dos trabalhadores na área dos transportes rodoviários. Esclarecido este aspeto preliminar, passo agora aos argumentos relativos ao texto, ao contexto e ao objetivo da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, considerados, em particular, no contexto da história legislativa bastante complexa deste instrumento.

17 Acórdãos de 10 de dezembro de 2002, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741, n.ºs 96 e 97) e de 12 de julho de 2005, *Alliance for Natural Health e o.* (C-154/04 e C-155/04, EU:C:2005:449, n.º 41).

18 Com a exceção explícita prevista para as empresas da marinha mercante no que se refere ao pessoal navegante, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. A este respeito, não posso deixar de subscrever o raciocínio apresentado quanto a este aspeto pelo Procureur-Generaal Drijber perante o órgão jurisdicional de reenvio no processo principal (Conclusões de 7 de setembro de 2018, ECLI:NL:PHR:2018:943, n.º 5.3).

19 Compare-se, *a contrario*, a explicação relativa à base jurídica fornecida pela Comissão na atual proposta de regras sobre o destacamento específicas para o setor do transporte: «As Diretivas 96/71/CE e 2014/67/UE têm por base o (atual) artigo 53.º, n.º 1, do TFUE. Contudo, como as regras apresentadas na presente proposta dizem apenas respeito a situações específicas relacionadas com a prestação de serviços de transporte, deve ser invocado, neste caso, o artigo 91.º, n.º 1 do TFUE». Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/22/CE no que diz respeito aos requisitos de execução e estabelece regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71/CE e à Diretiva 2014/67/UE para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário, COM(2017) 278 final, p. 3 *in fine*.

2. Texto

55. Com base na sua redação, nada na Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores exclui os transportes rodoviários do seu âmbito de aplicação. Esta diretiva está redigida em termos gerais.

56. Isto é corroborado, além disso, pela exclusão específica do pessoal navegante do âmbito de aplicação da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, no seu artigo 1.º, n.º 2, como salientaram os Governos alemão, francês e neerlandês, bem como a Comissão Europeia²⁰. Este exemplo demonstra que, se há que excluir algo do âmbito de aplicação de um ato formulado de modo geral, tal pode e deve ser feito claramente.

57. Mas os transportes rodoviários, ou quaisquer outros transportes não abrangidos pela exceção explícita do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, não são, simplesmente, excluídos. Na minha opinião, a análise podia, na realidade, terminar aqui. Todavia, foram apresentadas outras objeções a esta conclusão com base na história legislativa e no objetivo da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores.

3. Contexto legislativo

a) *Intenção do legislador: uma resenha histórica*

58. A Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores tem origem na proposta da Comissão de 1991 (a seguir «Proposta de 1991»). A sua exposição de motivos indicava, como algumas das partes no presente processo recordaram, que «[a] combinação e a interdependência [do projeto] dos artigos 1.º e 2.º tornam desnecessário prever uma lista de exclusões tais como caixeiros viajantes, membros do pessoal de bordo de empresas de *transportes internacionais para passageiros ou carga*, quer se tratem de transportes ferroviários, rodoviários ou aéreos, navegação interna ou marítima, e os funcionários e pessoal equiparado ao serviço de organismos públicos de carácter administrativo»²¹.

59. Esta redação do texto implica que os transportes internacionais rodoviários deviam ser excluídos do âmbito de aplicação da (então futura) diretiva. Todavia, uma declaração do Conselho feita no âmbito do processo legislativo acrescenta aqui uma nuance, como foi indicado, em substância, pelo Governo alemão e pela Comissão Europeia, uma vez que não sugere a exclusão dos transportes internacionais do âmbito de aplicação da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores em todas as circunstâncias, mas apenas quando não estejam preenchidos os requisitos gerais de aplicabilidade da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores²².

20 V. igualmente van Hoek, A., Houwerzijl, M., *Report for the Dutch Social Partners in Transport*, Radboud University, Nijmegen, 2008, p. 88, onde se observa que a exclusão explícita do pessoal navegante de empresas da marinha mercante «indica que outro pessoal de transportes internacionais é, em princípio, abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva, desde que estejam preenchidos os outros requisitos» [tradução livre].

21 COM(91)230 final SYN 346, de 1 de agosto de 1991, Proposta de Diretiva do Conselho reativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de prestação de serviços, n.º 23. O projeto do artigo 1.º previa que a diretiva «[se aplica] às empresas que, independentemente do Estado em que se encontrem estabelecidas [...]». O projeto do artigo 2.º enumerava as três situações de destacamento. [O sublinhado é meu.]

22 Documento do Conselho n.º 10048/96, Declarações inscritas na Ata do Conselho. SOC 264 CODEC 550, Declaração n.º 3: «As disposições do n.º 3, alínea a), do artigo 1.º abrangem as situações de destacamento que preenchem as seguintes condições: — existência de uma prestação de serviços transnacional por conta e sob a direção de uma empresa no âmbito de um contrato celebrado entre a empresa prestadora e o destinatário que pediu a prestação de serviços; — existência de um destacamento no âmbito dessa prestação de serviços. Por consequência, na medida em que as referidas condições não se encontrem reunidas, as seguintes situações estão fora do âmbito de aplicação do n.º 3, alínea a), do artigo 1.º: — o trabalhador que exerça normalmente uma atividade no território de dois ou mais Estados-Membros e faça parte do pessoal circulante ou navegante de uma empresa que efetue por sua conta e a título profissional *transportes internacionais de pessoas ou mercadorias* por via férrea, rodoviária, aérea ou navegável; [...]» [O sublinhado é meu].

60. Na audiência, a Comissão chamou a atenção para outros documentos legislativos que parecem comprovar a abertura das discussões que houve durante o processo legislativo sobre a inclusão dos transportes no âmbito de aplicação da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores²³.

61. É bastante claro, portanto, que, durante o processo legislativo, foram expressas várias ideias sobre o âmbito da futura diretiva. Na minha opinião, um tribunal pode e deve ter em atenção o que o legislador pretendia. Contudo, a sua missão primordial continua a ser a de interpretar a lei que, depois de adotada, tem vida própria. A este respeito, importa sublinhar dois aspetos.

62. Em primeiro lugar, desde que o legislador fosse claro em relação aos seus objetivos, é razoável presumir que poderia decerto ter incluído no texto da diretiva uma isenção para os transportes rodoviários. Em alternativa, poderia ter havido pelo menos uma indicação dessa intenção legislativa algures na declaração formal da finalidade e do objetivo da medida que, no direito da União, são os considerandos. Pelo contrário, não existe absolutamente nada disso em nenhum deles, nem no texto jurídico, nem nos considerandos da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. As esperanças, ideias ou desejos não são juridicamente vinculativos. O texto adotado é.

63. Em segundo lugar, esta observação é decerto ainda mais relevante no contexto do direito da União e dos seus processos legislativos. Estes processos legislativos envolvem múltiplos atores (tipicamente o Conselho, o Parlamento e a Comissão), sendo cada um deles composto por vários outros atores, e tendo cada um deles, potencialmente, ideias diferentes quanto ao que pretendem alcançar. Num sistema como este, é só o texto final que pode constituir o ponto de referência, e não os desejos ou ideias de um dos atores expressos durante o percurso legislativo sobre o que pensava estar a fazer numa determinada fase do processo legislativo.

b) Desenvolvimentos legislativos subsequentes

64. A título subsidiário, afigura-se também que os desenvolvimentos legislativos subsequentes à adoção da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores parecem partir do princípio de que esta diretiva é aplicável aos transportes rodoviários.

65. A este respeito, algumas das partes invocaram o Regulamento n.º 1072/2009²⁴, que estabelece as regras aplicáveis, nomeadamente, à cabotagem e cujo considerando 17 indica que a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores se aplica à cabotagem²⁵. O considerando 11 do Regulamento (CE) n.º 1073/2009²⁶ contém uma afirmação semelhante.

66. Importa igualmente observar que o artigo 9.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2014/67/UE menciona, entre os requisitos administrativos e medidas de controlo que os Estados-Membros podem impor para assegurar o cumprimento dos requisitos associados ao destacamento, «[a] obrigação de conservar ou fornecer, [...] e/ou guardar as suas cópias [...] recibos de retribuição, registos de tempos de trabalho

23 Documento do Grupo das Questões Sociais do Conselho de 29 de outubro de 1992, 9790/92 de 10 de novembro de 1992, p. 5; documento do Grupo das Questões Sociais do Conselho de 13 de julho de 1993, 9570/93, de 3 de novembro de 1993, p. 5; documento do Grupo das Questões Sociais do Conselho de 24 de setembro de 1992, 8255/92 de 9 de outubro de 1992, p. 5.

24 Regulamento (CE) n.º 1072/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias (JO 2009, L 300, p. 72).

25 Definida pelo artigo 2.º, n.º 6, desse regulamento, em substância, como «transportes nacionais por conta de outrem efetuados a título temporário num Estado-Membro de acolhimento».

26 Regulamento (CE) n.º 1073/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro e que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 (JO 2009, L 300, p. 88).

[...] e comprovativos do pagamento de salários [...], durante todo o período de destacamento, num local acessível e claramente identificado no território do Estado-Membro de destacamento, tal como o local de trabalho ou o estaleiro de construção ou ainda, *no caso dos trabalhadores móveis no setor dos transportes, a base de operações ou o veículo com o qual o serviço é fornecido*»²⁷.

67. O Governo francês referiu-se, nomeadamente, a um documento da Comissão Europeia que indica que «[a] Comissão sempre defendeu que a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores se aplica ao setor dos transportes rodoviários»²⁸. Registo igualmente um estudo de impacto publicado pela Comissão Europeia, que indica que «no caso da prestação transfronteiriça de serviços de transporte rodoviário, as regras da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores aplicam-se igualmente, bem como as da Diretiva de execução 2014/67/CE» [tradução livre]²⁹.

68. A adoção da Diretiva 2018/957 que alterou a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores foi o desenvolvimento legislativo seguinte neste contexto³⁰. Nos termos do artigo 3.º, n.º 3, esta diretiva de alteração não é aplicável ao setor do transporte rodoviário até que seja adotado um ato legislativo que estabeleça regras específicas. Mais uma vez, as partes no presente processo apresentaram posições diferentes quanto às implicações desta disposição para a apreciação da questão de saber se a versão *atual* da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores é ou não aplicável ao transporte rodoviário³¹.

69. Além disso, ao tomar medidas específicas para estabelecer regras para o destacamento de trabalhadores no setor do transporte rodoviário, a Comissão publicou uma proposta (a seguir «Proposta de 2017») cujo considerando 9 indica que «[f]oram [...] sentidas dificuldades na aplicação das regras em matéria de destacamento de trabalhadores, definidas na Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores [...]». A exposição de motivos da Proposta de 2017 refere também, entre as «principais normas sociais aplicáveis ao transporte rodoviário», «disposições em matéria de destacamento de trabalhadores estabelecidas na Diretiva 96/71/CE». Indica-se, além disso, que «[e]stes atos jurídicos fazem parte de um conjunto mais vasto de esforços no sentido de melhorar as condições de trabalho dos condutores, assegurar uma concorrência leal entre os operadores e melhorar a segurança das estradas europeias, assim como assegurar o equilíbrio entre a proteção social dos condutores e a livre prestação de serviços transfronteiriços pelos operadores»³². A mesma proposta refere também a necessidade de abordar as dificuldades de decorrem das «diferenças na interpretação e aplicação das Diretivas 96/71/CE e 2014/67/UE ao setor do transporte rodoviário» dado que as atuais «disposições em matéria de destacamento e os requisitos administrativos não se adequam à natureza fortemente móvel do trabalho dos condutores do setor dos transportes rodoviários internacionais»³³.

27 Diretiva 2014/67/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno («Regulamento IMI») (JO 2004, L 159, p. 11) (O sublinhado é meu).

28 Revisão da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores — perguntas mais frequentes, 8 de março de 2016, atualizado em 24 de outubro de 2017 (MEMO/16/467).

29 Support study for an impact assessment for the revision of the social legislation in road transport Final report Study contract no. MOVE/D3/2016-605, autores: Gibson, G., Tsamis, A., Lohr, E., Guidorzi, E., Levinn, S., maio de 2017, p. 7.

30 Acima referida, nota 7.

31 Para efeitos do presente processo e das presentes conclusões, não me parece necessário entrar no tipo de discussões (bastante tradicionais no direito da União) sobre a questão de saber se uma regra contida numa nova versão de um instrumento legislativo é i) uma codificação do que sempre conteve, embora apenas «implicitamente», ou ii) uma alteração genuína, que adota explicitamente uma nova regra que se afasta da versão anterior desse mesmo instrumento.

32 COM(2017) 278 final, Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/22/CE no que diz respeito aos requisitos de execução e estabelece regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71/CE e à Diretiva 2014/67/UE para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário, p. 2. [O sublinhado é meu.]

33 *Ibidem*, p. 2.

70. Esta proposta admite assim, reiteradamente, que as regras gerais sobre destacamento existentes são inadequadas para o setor dos transportes e que a sua aplicação suscita particulares dificuldades, que a Proposta de 2017 repetidamente assinala e reconhece que estas questões deveria ser abordadas³⁴. Contudo, o reconhecimento do caráter inadequado das regras existentes dificilmente pode significar que estas regras não são aplicáveis a um setor. Significa exatamente o oposto: que são efetivamente aplicáveis, porque, se não o fossem, dificilmente podiam ser consideradas problemáticas.

4. Objetivo

71. Como se indica, em substância, na Proposta de 1991, o objetivo da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores não é a harmonização da legislação laboral³⁵. Todavia, como o Tribunal de Justiça observou, fornece algumas informações sobre o conteúdo material das regras imperativas que devem ser aplicadas³⁶.

72. Pode considerar-se que essa harmonização é o meio de prosseguir a finalidade de alcançar, como o advogado-geral M. Szpunar indicou referindo-se ao considerando 5 da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, «um triplo objetivo, designadamente a promoção da prestação transnacional de serviços, numa concorrência leal, e garantindo o respeito pelos direitos dos trabalhadores»³⁷. Como o advogado-geral M. Szpunar também observou, a combinação destes objetivos não resulta necessariamente num conjunto harmonioso. Por esta razão, considerou que era «mais coerente considerar a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores uma medida que procura conciliar os objetivos opostos da liberdade de prestação de serviços e da proteção dos direitos dos trabalhadores»³⁸.

73. Teria também alguma dificuldade intelectual em ver exatamente de que modo a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores promove a «prestação transnacional de serviços»³⁹. Pelo contrário, o próprio objetivo da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores é limitar a livre prestação transnacional de serviços, destacando os direitos dos trabalhadores e numa concorrência leal, especialmente em relação a países para os quais os trabalhadores são destacados.

74. Contudo, quanto ao que é pertinente para o caso em apreço, não vejo de que modo estes dois objetivos expressos da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores possam colocar em causa a conclusão bastante óbvia que decorre do texto desta diretiva quanto ao seu âmbito de aplicação. Não há nada na proteção dos «direitos [mínimos] dos trabalhadores» nem na «concorrência leal» que possa deixar de ser aplicável ao transporte rodoviário ou que exija a exclusão desse ramo específico do âmbito de aplicação da diretiva que é aplicável transversalmente.

34 Observo que tais dificuldades já tinham sido reconhecidas na Proposta da Comissão de 8 de março de 2016 de alteração da Diretiva 96/71/CE, COM(2016) 128.

35 V. igualmente Acórdãos de 18 de dezembro de 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809, n.ºs 60 e 68) e de 12 de fevereiro de 2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86, n.º 31). V. também p. 16, n.º 27, da Proposta COM(1991) 230.

36 Acórdão de 12 de fevereiro de 2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86, n.º 31). V. igualmente Acórdão de 19 de junho de 2008, *Comissão/Luxemburgo* (C-319/06, EU:C:2008:350, n.º 24 e jurisprudência referida).

37 Conclusões do Advogado-geral M. Szpunar no processo *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:638, n.º 23).

38 Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:638, n.ºs 23 e 24). V. igualmente Acórdãos de 18 de dezembro de 2007, *Laval un Partneri* (C-341/05, EU:C:2007:809, n.ºs 74 e 76) e de 12 de fevereiro de 2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86, n.º 30).

39 Salvo, naturalmente, se a presunção implícita subjacente a essa premissa for a de que se não se aceitassem *algumas* restrições à liberdade de prestação de serviços, não haveria *nenhuma liberdade*. Deste modo, numa linguagem verdadeiramente orwelliana, restrição é de facto liberdade.

5. «Deve ser excluído porque não funciona»

75. Em suma, na minha opinião, nada na base jurídica ou no processo legislativo suscita dúvidas sobre a clara conclusão que resulta do texto, do contexto, bem do objetivo da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores: não existe exclusão quanto ao transporte rodoviário. A Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores destina-se a ser aplicada a todos os serviços, incluindo o transporte rodoviário.

76. É esta a conclusão normativa clara. Contudo, persiste, como já tinha mencionado⁴⁰, o argumento relativo à capacidade da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores de se aplicar efetivamente aos motoristas que se dedicam ao transporte internacional rodoviário. Invocando a especificidade do setor do transporte rodoviário, algumas das partes alegaram que, atendendo à sua alta mobilidade, este setor simplesmente não se adequa a ser regido pelas regras da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores⁴¹.

77. De igual modo, a Proposta de 2017 reconheceu a existência de algumas dificuldades práticas⁴².

78. Foi também observado, com razão, que o conceito de destacamento «[traduz] a ideia de um trabalhador sedentário, que exerce habitualmente a sua atividade num Estado-Membro, enviado temporariamente para outro Estado-Membro e que, no final, regressa ao primeiro Estado-Membro»⁴³. Com efeito, à semelhança da tripulação de cabina de um avião, os motoristas de camiões são, evidentemente «móve[is] por [definição]», e «o exercício de atividades em vários Estados-Membros constitui um aspeto normal das modalidades de trabalho»⁴⁴. Assim, embora a apreciação da questão de saber se se verificou uma situação de destacamento seja muito mais complicada em comparação com setores sedentários, não é impossível.

79. Reconheço plenamente a natureza móvel (bastante óbvia) do setor dos transportes, bem como as dificuldades que decorrem da implementação das obrigações estabelecidas na Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. Contudo, não me parece que se deva permitir que estes fatores práticos alterem o âmbito de aplicação, expresso com bastante clareza do ponto de vista normativo, de um instrumento legislativo da União.

80. As regras e a legislação da União, tal como qualquer legislação, devem decerto ser práticas e viáveis. Caso surjam dúvidas de interpretação, em que são possíveis várias opções, adotar a opção que é suscetível de funcionar melhor em termos práticos é sem dúvida um bom método. Na minha opinião, em situações extremas, uma legislação que seja, ou melhor, que se tenha tornado completamente

40 *Supra*, n.º 35.

41 Algumas correntes da doutrina têm apresentado opiniões semelhantes. V., por exemplo, Lhernould, J-P., «Directive (EU) 2018/957 of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services — What will change in 2020?», *ERA Forum*, vol. 20(2), 2019, p. 255; Van Overbeeke, F., «Do we need a new conflict-of-laws rule for labour in the European road transport sector? Yes we do», *From social competition to social dumping*, Intersentia, Cambridge, 2016, pp. 114 e 119-120; Even, Z., Zwanenburg, A., «A Dutch insight into the applicability of the Posted Workers Directive on international road transport. But still: a long and winding road ahead? (NL)», *European Employment Law Cases*, vol. 2(3), 2017, p. 157; Laagland, F., «Navigeren door het labyrint van grensoverschrijdende detachering — de fundamentele verkeersvrijheden, de Detacheringsrichtlijn en het internationaal privaatrecht», *Arbeidsrechtelijke Annotaties*, vol. 10(2), 2016, p. 19.

42 V. exposição de motivos da proposta acima referida na nota 32, p. 5, bem como o projeto do considerando 9.

43 Conclusões do Advogado-geral H. Saugmandsgaard Øe nos processos apensos CRNPAC e Vueling Airlines (C-370/17 e C-37/18, EU:C:2019:592, n.º 131), respeitantes às tripulações no contexto de destacamento ao abrigo do Regulamento n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO 1971, L 149, de 5 de julho de 1971; EE 05 F1 p. 98), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1992/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006 (JO 2006, L 392, p. 1).

44 *Ibidem*.

inviável e impraticável, deve ser anulada⁴⁵. Todavia, sugerir que algo deve ser excluído judicialmente, por via interpretativa, contrariamente à redação clara do texto, com fundamento em que surgem problemas na prática, seria, com efeito, uma novidade na interpretação do direito da União, e teria também sem dúvida um enorme impacto sobre várias outras áreas do direito da União.

6. Conclusão intercalar

81. À luz das considerações precedentes, a minha primeira conclusão intercalar é de que a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores deve ser interpretada no sentido de que é aplicável a um trabalhador que trabalha como motorista no setor do transporte rodoviário e é destacado, na aceção dessa diretiva, para o território de um Estado-Membro diferente do Estado-Membro em que normalmente trabalha.

C. Questão 2: Circunstâncias relevantes para a determinação do estatuto de «destacado» no transporte rodoviário

82. A segunda questão submetida contém três subquestões. Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pretende apurar os critérios que devem ser utilizados para determinar se um motorista de transporte rodoviário deve ser considerado destacado (1). Em segundo lugar, pergunta também, em substância, se o facto de a empresa que destaca o trabalhador estar relacionada com a empresa para a qual o trabalhador é destacado é relevante para essa determinação (2). Por fim, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta também se, no caso da cabotagem, o trabalhador seria, pelo menos quanto a essa parte do trabalho, considerado destacado e, nesse caso, se é aplicável alguma regra *de minimis* (tal como um período mínimo de duração da cabotagem) (3).

1. Critérios para determinar a existência de um destacamento

83. A primeira subquestão respeita aos critérios para determinar se se deve considerar que um motorista está destacado no «território de um Estado-Membro», na aceção do artigo 1.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores e se esse trabalhador «por um período limitado, trabalh[a] no território de um Estado-Membro diferente do Estado onde habitualmente exerce a sua atividade», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores.

84. As duas disposições invocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio sobrepõem-se parcialmente. O artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores define o conceito de «trabalhador destacado». Dispõe que significa «qualquer trabalhador que, por um período limitado, trabalhe no território de um Estado-Membro diferente do Estado onde habitualmente exerce a sua atividade». A expressão «para o território de um Estado-Membro» surge em algumas outras disposições da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. Refere-se geralmente ao mesmo conceito que o constante do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. Contudo, o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores fornece mais pormenores quanto à dimensão territorial e temporal do conceito de destacamento («no território de um Estado-Membro diferente do Estado onde habitualmente exerce a sua atividade» e «por um período limitado»).

45 V. as minhas Conclusões nos processos Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, n.º 90) e Confédération paysanne e o. (C-528/16, EU:C:2018:20, n.º 139).

85. Por conseguinte, centrar-me-ei na definição constante do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. Apurados os critérios para determinar se se verificou uma situação descrita no artigo 2.º, n.º 1, tais critérios fornecerão também uma resposta à questão de saber se um trabalhador deve ser considerado destacado «para o território de um Estado-Membro» na aceção do artigo 1.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores.

86. No seu Acórdão *Dobersberger*, o Tribunal de Justiça observou que «[...] tendo em conta a [Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores], um trabalhador não pode ser considerado destacado no território de um Estado-Membro se a execução do seu trabalho não apresentar uma *ligação suficiente com esse território*. Esta interpretação decorre da sistemática da [Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores] e, nomeadamente, do seu artigo 3.º, n.º 2, lido à luz do seu considerando 15, que, no caso de prestações de caráter muito limitado no território para o qual os trabalhadores em causa são enviados, prevê que as disposições desta diretiva relativas às remunerações salariais mínimas e à duração mínima das férias anuais remuneradas não são aplicáveis»⁴⁶.

87. No que respeita ao tipo específico de atividade em questão no processo *Dobersberger*, a saber, a prestação de serviços de restauração e limpeza a bordo de comboios internacionais, o Tribunal concluiu que os trabalhadores que prestam tais serviços, por não terem uma «ligação suficiente», não podem ser considerados destacados na aceção da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores quando atravessam um Estado-Membro porque «executam uma parte importante do seu trabalho no Estado-Membro onde está estabelecida a empresa que os afetou à prestação de serviços em comboios internacionais, a saber, o conjunto das atividades incluídas nesse trabalho, com exceção da atividade de serviço de bordo efetuada quando o comboio circula, e que iniciam ou terminam o seu serviço nesse Estado-Membro»⁴⁷.

88. Como deve então ser apreciada a existência de tal «ligação suficiente» no caso dos motoristas de transporte internacional rodoviário? As partes que alegam que o transporte rodoviário é abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores apresentam vários critérios que podem ser tomados em conta neste contexto.

89. O Governo alemão sugere que se desenvolva uma abordagem coerente com os critérios aplicados no contexto do artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento Roma I para a determinação da lei aplicável aos contratos de trabalho, advertindo, todavia, contra a mera transposição destes critérios para o contexto de um instrumento diferente, como a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. O artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento Roma I dispõe que «[s]e a lei aplicável ao contrato individual de trabalho não tiver sido escolhida pelas partes, o contrato é regulado pela lei do país em que o trabalhador presta habitualmente o seu trabalho em execução do contrato ou, na sua falta, a partir do qual o trabalhador *presta habitualmente o seu trabalho* em execução do contrato. Não se considera que o país onde o trabalhador presta habitualmente o seu trabalho mude quando o trabalhador estiver temporariamente empregado noutro país»⁴⁸.

90. No que respeita à necessidade de coerência na interpretação da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores e do Regulamento Roma⁴⁹, ambos os instrumentos visam, com efeito, determinar a lei (alguns elementos dela) a aplicar a diferentes aspetos de uma relação laboral. Contudo, importa notar que o artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento Roma diz respeito à determinação da lei que rege a *totalidade da relação laboral* na falta de escolha da lei no contrato de trabalho. Pelo contrário, o artigo 2.º, n.º 1,

⁴⁶ Acórdão de 19 de dezembro de 2019, *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110, n.º 31).

⁴⁷ Acórdão de 19 de dezembro de 2019, *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110, n.º 33). O conceito de ligação suficiente é igualmente referido na Proposta de 2017. V. projeto dos considerandos 11 e 12, nota 32.

⁴⁸ O sublinhado é meu.

⁴⁹ Os considerandos 7 a 11 da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores referem repetidamente a Convenção de Roma, que é a antecessora jurídica do Regulamento Roma.

da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores refere-se ao Estado de destacamento, cujas normas laborais imperativas (selecionadas), nas matérias especificadas no artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) a g) da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, devem ser asseguradas aos trabalhadores destacados.

91. Por conseguinte, os dois instrumentos prosseguem objetivos diferentes. A determinação da «lei aplicável» gera também diferentes consequências. Sobretudo, como se indica claramente no Regulamento Roma (e anteriormente na Convenção de Roma)⁵⁰, uma situação de destacamento não afeta a lei aplicável ao contrato de trabalho⁵¹. Por outras palavras, o facto de o destacamento de um trabalhador desencadear a aplicabilidade nas normas laborais imperativas enumeradas do Estado de acolhimento não implica que a sua relação de trabalho deixe de ser regida pela lei determinada com base nas regras do Regulamento Roma.

92. Contudo, estas diferenças não impedem, com efeito, que sejam tomados em consideração, por analogia, critérios semelhantes, num nível de abstração mais geral. Afinal, ambos os instrumentos visam determinar certos tipos de *ligações materiais* entre o trabalhador e um dado Estado-Membro. Estas ligações materiais tenderão a ser semelhantes, dado que visam determinar uma presença física significativa de uma dada pessoa num dado território⁵².

93. A disposição da Convenção de Roma equivalente ao artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento Roma foi interpretada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Koelzsch⁵³. Este processo dizia respeito a um motorista, com domicílio na Alemanha e que trabalhava em transportes internacionais, que tinha contestado a aplicabilidade da lei luxemburguesa (escolhida contratualmente) ao seu despedimento pelo seu empregador luxemburguês, uma filial de uma sociedade dinamarquesa. Alegou que a sua situação devia ser abrangida pelas regras imperativas do direito alemão, dado que a Alemanha era o principal destino das cargas que transportava da Dinamarca, em camiões estacionados na Alemanha e registados no Luxemburgo.

94. O Tribunal de Justiça concluiu que, para determinar «o país em que o trabalhador [...] presta habitualmente o seu trabalho», devem ser tomados em conta «todos os elementos que caracterizam a atividade do trabalhador», em especial «o lugar a partir do qual o trabalhador efetua as suas missões de transporte, recebe instruções sobre as mesmas e organiza o seu trabalho, bem como o lugar em que se encontram as ferramentas de trabalho [...] os locais onde o transporte é habitualmente efetuado, os locais de descarga da mercadoria bem como o lugar aonde o trabalhador regressa após as suas missões»⁵⁴.

50 Considerando 34 do Regulamento Roma: «A regra relativa aos contratos individuais de trabalho não deverá afetar a aplicação das normas de aplicação imediata do país de destacamento, prevista pela [Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores].»

51 V considerando 10 da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores: «Considerando que o artigo 7.º da mesma convenção prevê que, em certas condições, sejam aplicadas, concomitantemente com a lei declarada aplicável, as disposições imperativas de outra lei, em especial a do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontre temporariamente destacado». V., neste sentido, artigo 8.º do Regulamento Roma. O artigo 8.º, n.º 2, *in fine*, dispõe: «Não se considera que o país onde o trabalhador presta habitualmente o seu trabalho mude quando o trabalhador estiver temporariamente empregado noutro país».

52 V., por analogia e quanto à pertinência do conceito de «base» na aceção do Regulamento (CEE) n.º 3922/91 do Conselho, de 16 de dezembro de 1991, relativo à harmonização de normas técnicas e dos procedimentos administrativos no setor da aviação civil, para efeitos da determinação do conceito de «lugar onde o trabalhador efetua habitualmente o seu trabalho», na aceção do Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho, de 22 de dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO 2001, L 12, p. 1), Acórdão de 14 de setembro de 2017, Nogueira e o. (C-168/16 e C-169/16, EU:C:2017:688, n.ºs 65 a 69).

53 Acórdão de 15 de março de 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151). V. igualmente Acórdão de 15 de dezembro de 2011, Voogsgeerd (C-384/10, EU:C:2011:842).

54 Acórdão de 15 de março de 2011, Koelzsch (C-29/10, EU:C:2011:151, n.ºs 48 e 49). V. igualmente Acórdão de 12 de setembro de 2013, Schlecker (C-64/12, EU:C:2013:551, n.ºs 30 a 34 e jurisprudência referida).

95. Do mesmo modo, no contexto da determinação do «lugar onde o trabalhador efetua habitualmente o seu trabalho», na aceção do artigo 19.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 44/2001, o Tribunal de Justiça declarou que, quando o contrato de trabalho é «executado no território de vários Estados contratantes e não havendo um centro efetivo de atividades profissionais do trabalhador a partir do qual este dá cumprimento ao essencial das suas obrigações para com o seu empregador», este conceito deve ser interpretado no sentido de que «se refere ao local a partir do qual o trabalhador cumpre, de facto, o essencial das suas obrigações para com o seu empregador»⁵⁵.

96. Além disso, à luz dos objetivos concorrentes que a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores prossegue⁵⁶, os critérios a aplicar devem refletir a necessidade de conferir aos trabalhadores destacados a proteção que é devida atendendo à sua presença no Estado-Membro de acolhimento. Contudo, estes critérios não devem alargar a aplicação da regra do destacamento a qualquer forma de presença num dado Estado-Membro, uma vez que tal implicaria um ónus excessivo para as empresas que destacam trabalhadores.

97. Perante um mosaico de elementos de ligação possíveis, cuja lista pode ser particularmente diversa no setor do transporte rodoviário, há necessariamente que proceder a uma análise casuística e tomar em consideração a interação mútua entre estes elementos. Em «circunstâncias móveis» semelhantes, o advogado-geral H. Saugmandsgaard Øe, bem como o Tribunal de Justiça, mencionaram «diversos indícios»⁵⁷ ou um «método indiciário» que «permite não apenas refletir melhor a realidade das relações jurídicas, [...] mas igualmente evitar que o [respetivo conceito] seja instrumentalizado ou contribua para a realização de estratégias que contornem a lei»⁵⁸.

98. É certo que existem provavelmente casos óbvios em cada um dos extremos do espectro possível.

99. Por um lado, concordo com os que sugerem que o mero trânsito por um Estado-Membro ou um simples transporte transfronteiriço não pode ser qualificado como «destacamento», na aceção da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. Tal situação não permite a criação de qualquer ligação materialmente relevante entre o motorista e o Estado-Membro pelo qual transita. A situação é semelhante no que respeita às chamadas «operações de transporte bilaterais» em que, em princípio, o motorista atravessa uma fronteira para entregar a carga no estrangeiro e regressa.

100. Por outro lado, é possível imaginar um cenário em que um empregador coloca à disposição de uma parte estabelecida noutro Estado-Membro, a quem os serviços se destinam, um motorista seu empregado a fim de prestar, a título temporário, operações de transporte nacional ou internacional para essa parte. Para esse efeito, esse motorista será transportado para o estabelecimento principal da parte a quem os serviços se destinam, onde receberá instruções e carregará os camiões, e efetuará os transportes de e para esse lugar. Tal situação corresponde, na minha opinião, a um destacamento na aceção da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. Para todos os efeitos práticos, o motorista em questão seria transferido para outro Estado-Membro, afetado à base de operações local a partir da qual as operações de transporte são efetuadas e regressaria a esse lugar depois de concluir as operações de transporte durante o período do destacamento.

101. Entre estes dois cenários, podem surgir muitas outras situações menos óbvias, que envolvem diversas variáveis. É possível imaginar uma operação de transporte internacional multideestino que envolva carga e descarga em diferentes locais, sendo as instruções recebidas progressivamente pelo motorista durante o transporte em diferentes locais da União.

55 Acórdão de 14 de setembro de 2017, Nogueira e o. (C-168/16 e C-169/16, EU:C:2017:688, n.ºs 58 a 59). V. igualmente Acórdão de 27 de fevereiro de 2002, Weber (C-37/00, EU:C:2002:122, n.º 49 e jurisprudência referida).

56 *Supra*, n.ºs 72 a 73.

57 Conclusões do Advogado-geral H. Saugmandsgaard Øe nos processos apensos Nogueira e o. (C-168/16 e C-169/16, EU:C:2017:312, n.ºs 85 e 95).

58 Acórdão de 14 de setembro de 2017, Nogueira e o. (C-168/16 e C-169/16, EU:C:2017:688, n.ºs 61 e 62).

102. Em tal cenário, o exame a que se deve proceder é necessariamente casuístico e circunstancial. Em determinadas circunstâncias, podem ser relevantes indícios específicos que, noutros contextos factuais, ponderados com outros conjuntos de indícios, poderão não o ser.

103. Contudo, num nível de abstração bastante elevado⁵⁹, o que terá provavelmente particular significado é o local da empresa ou da pessoa à qual são prestados os serviços dos trabalhadores em questão. Em particular, se esse local for igualmente o local em que as operações de transporte são organizadas e onde as tarefas são atribuídas aos motoristas e ao qual estes regressam depois de concluírem o seu trabalho.

104. Estes elementos, embora não exaustivos, devem ser tomados em consideração nas suas mútuas interações. Assim, por exemplo, o local onde as instruções são efetivamente recebidas será menos importante quando são recebidas numa base flexível através de meios de comunicação eletrónicos e literalmente «em andamento». No entanto, se forem recebidas, por exemplo, no local onde as operações de transporte começam e terminam, isto é, no local de estabelecimento da pessoa em benefício da qual são efetuadas, esse local será relevante. Do mesmo modo, tomado isoladamente, não deve ser relevante quem transmite diretamente as instruções ao respetivo motorista ou de onde as mesmas procedem, dado que ambos os locais podem ser diferentes do local onde o motorista se encontra efetivamente, efetua o essencial do seu trabalho e suporta as despesas de subsistência.

105. À luz dos elementos precedentes, concluo que o conceito de «trabalhador que, por um período limitado, trabalhe no território de um Estado-Membro diferente do Estado onde habitualmente exerce a sua atividade», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, deve ser entendido no sentido de um trabalhador que tem uma ligação suficiente com esse território. A determinação da existência dessa ligação suficiente deve ser feita por referência a todos os indícios relevantes, que devem ser tomados em consideração conjuntamente, tais como a localização da pessoa à qual os serviços em questão são prestados, o local onde as operações de transporte são organizadas e onde as tarefas são atribuídas aos motoristas e o local ao qual estes regressam depois de concluírem o seu trabalho.

2. Relevância dos laços intragrupo

106. A relação entre as sociedades em questão tem influência sobre a apreciação da questão de saber se se verifica um destacamento de trabalhadores? A Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores toma em consideração a relevância de tais laços na situação de destacamento intragrupo descrita no artigo 1.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores.

107. O presente processo não respeita, todavia, às diferentes modalidades de destacamento consoante a situação seja abrangida pela alínea a) ou pela alínea b) do artigo 1.º, n.º 3, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. A questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio é, de facto, muito mais ampla, e centra-se na medida em que os laços intragrupo são relevantes para o próprio conceito de destacamento de trabalhadores nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. A existência de uma relação de grupo deve ser relevante ao apreciar a questão, a montante, de saber se houve de facto uma situação de destacamento?

108. A FNV e o Governo neerlandês alegam, em substância, que a existência de tais laços deve fazer parte dos critérios a tomar em consideração ao apreciar se existe uma situação de «destacamento».

⁵⁹ *Supra*, n.ºs 28 a 29.

109. Não posso concordar com uma afirmação geral deste tipo. Como expliquei na secção precedente das presentes conclusões, ao abrigo do quadro legislativo atual, que não fornece quaisquer orientações sobre os critérios a utilizar, essa apreciação será certamente muito casuística. No âmbito de tal apreciação, o facto de um trabalhador ser destacado para uma empresa do grupo da empresa que o destaca não é, por si só, decisivo. Um trabalhador pode naturalmente ser destacado exatamente da mesma forma para uma empresa que não tem qualquer relação com a empresa que destaca esse trabalhador.

110. Por outro lado, também não se pode afirmar em termos absolutos que essa relação seja sempre, em todas as circunstâncias, desprovida de relevância. É certo que, em termos práticos, as relações de grupo fazem com que o acordo entre as empresas em questão sobre uma estratégia que consista em evitar a aplicação das regras sobre o destacamento seja mais fácil de obter do que entre duas empresas não relacionadas. Mas deve levar-se essa presunção ao ponto de gerar efetivamente uma «suspeita de evasão» pelo simples facto de certos serviços serem prestados dentro de sociedades, ou entre sociedades, de alguma forma associadas entre si? Não pode, decerto, ser esse o caso.

111. Seja como for, para além da indicação genérica de que as três sociedades demandadas têm o mesmo acionista, as informações constantes dos autos não contêm outras indicações sobre a razão pela qual a relação entre as sociedades deve ser relevante para a decisão de questão de saber se se verificou um destacamento de trabalhadores.

112. Sugiro, por conseguinte, que se deixe a questão efetivamente em aberto: as relações entre as empresas envolvidas num determinado destacamento, consideradas conjuntamente com todos os outros indícios relevantes, podem ser potencialmente relevantes para a apreciação global da questão de saber se se verificou uma situação de destacamento. Todavia, não são, por si só, decisivas.

3. Cabotagem e regra de minimis

113. À luz das dúvidas anteriormente expressas sobre a aplicabilidade da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores ao transporte rodoviário, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, através da subquestão seguinte, se a cabotagem constitui uma situação em que o trabalhador seria considerado destacado. Em caso de resposta afirmativa, pretende saber se existe alguma regra *de minimis* aplicável a tal destacamento.

114. Em primeiro lugar, o conceito de cabotagem refere-se geralmente a uma situação em que o transporte é efetuado entre dois locais no mesmo Estado-Membro por uma empresa estabelecida num Estado-Membro diferente. O artigo 2.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1072/2009 define cabotagem como «transportes nacionais por conta de outrem efetuados a título temporário num Estado-Membro de acolhimento»⁶⁰.

115. «[A]s condições em que os transportadores de mercadorias não residentes podem efetuar serviços de transporte num Estado-Membro»⁶¹ são especificadas mais pormenorizadamente no artigo 8.º do Regulamento n.º 1072/2009⁶². Em princípio, estas regras permitem um máximo de três operações de cabotagem no Estado-Membro de acolhimento depois de concluído um transporte internacional para esse Estado, no prazo de sete dias a contar da conclusão dessa operação de transporte.

⁶⁰ Do mesmo modo, o artigo 1.º, n.º 4, do Regulamento n.º 1072/2009 dispõe que o mesmo «é aplicável aos transportes nacionais rodoviários de mercadorias efetuados a título temporário por transportadores não residentes, conforme previsto no capítulo III». V. igualmente a definição de cabotagem constante do Regulamento (CE) n.º 1073/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro e que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 (JO 2009, L 300, p. 88).

⁶¹ Considerando 2 do Regulamento n.º 1072/2009.

⁶² Quanto ao número possível de pontos de carga e descarga ao abrigo deste regulamento, v. Acórdão de 12 de abril de 2018, Comissão/Dinamarca (C-541/16, EU:C:2018:251).

116. Recordo que o considerando 17 do Regulamento n.º 1072/2009 indica que as disposições da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores se aplicam às empresas de transporte que efetuem operações de cabotagem.

117. Em segundo lugar, no que respeita a regras *de minimis*, o considerando 14 da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores indica que «[...] o prestador de serviços deve observar um “núcleo duro” de regras de proteção claramente definidas, independentemente da duração do destacamento do trabalhador».

118. Contudo, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, os Estados-Membros podem decidir — após consulta dos representantes dos empregadores e dos trabalhadores — que o requisito do salário mínimo do Estado-Membro de acolhimento não tem de ser aplicado se a duração total do destacamento for inferior a um mês. Não foram prestadas informações no presente processo sobre o recurso a esta faculdade nos Países Baixos, pelo que parto do princípio de que esta exceção não foi implementada por esse Estado-Membro.

119. Além desta exceção, a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores não submete a existência de um destacamento a qualquer regra *de minimis*, tal como a duração ou extensão mínima do transporte realizado, como a Comissão e o Governo alemão salientaram.

120. Em terceiro lugar, a conjugação dos dois elementos precedentes leva-me à conclusão de que não é aplicável uma duração mínima para que se verifique uma situação de destacamento no contexto específico da cabotagem.

121. À luz destes elementos, a minha conclusão intercalar seguinte é de que a aplicação da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores à cabotagem não está sujeita a quaisquer regras mínimas quanto à duração de tal operação no Estado-Membro de acolhimento.

D. Questão 3: Convenções coletivas declaradas de aplicação geral

122. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende esclarecer o conceito de «convenções coletivas [...] declaradas de aplicação geral», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, e n.º 8, primeiro parágrafo, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores (1). Pergunta também se o artigo 56.º TFUE se opõe a uma situação em que uma empresa que destaque um trabalhador para o território de outro Estado-Membro seja contratualmente obrigada ao cumprimento de uma convenção coletiva que não pode ser considerada de aplicação geral (2).

1. Conceito de «convenções coletivas declaradas de aplicação geral»

123. O conceito de «convenções coletivas [...] declaradas de aplicação geral» que figura na Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores é um conceito autónomo do direito da União? Ou é essa apreciação uma questão de direito nacional, nas condições previstas no artigo 3.º, n.º 1, e n.º 8, primeiro parágrafo, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores?

124. Decorre do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores que as normas laborais de que devem beneficiar os trabalhadores destacados são definidas não apenas na legislação dos Estados-Membros mas também em «convenções coletivas [...] declaradas de aplicação geral [...] na medida em que digam respeito às atividades referidas no anexo». Esse anexo respeita, em suma, ao setor da construção. Além disso, nos termos do artigo 3.º, n.º 10, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, os Estados-Membros podem aplicar as normas laborais definidas em tais convenções coletivas quanto a atividades diferentes dos trabalhos de construção.

125. Depreendo da redação da primeira questão, bem como dos factos do caso em apreço, que o órgão jurisdicional de reenvio está interessado na parte da definição que respeita à declaração de aplicabilidade geral, por oposição aos elementos previstos no artigo 3.º, n.º 8, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores relativos ao cumprimento de um acordo «por todas as empresas pertencentes ao setor ou à profissão em causa e abrangidas pelo seu âmbito de aplicação territorial». Centrar-me-ei, portanto, no aspeto da «declaração de aplicabilidade geral». É também esta a abordagem seguida por todas as partes que comentaram este aspeto no presente processo.

126. As partes expressaram opiniões diferentes sobre a questão de saber se o conceito de «convenções coletivas declaradas de aplicação geral» constitui um conceito autónomo do direito da União ou deve ser definido por referência ao direito nacional, ou uma combinação de ambos. Expressaram igualmente opiniões diferentes quanto às implicações do Acórdão Rüffert⁶³. Tendo registado o facto de a convenção coletiva em questão nesse processo não ter sido declarada de aplicação geral com base no direito nacional, o Tribunal de Justiça observou que «[p]or outro lado, os autos [...] não contêm qualquer indício que permita concluir que esta convenção é, contudo, suscetível de ser declarada de aplicação geral, na aceção [da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores]».

127. Por um lado, para o Governo dos Países Baixos e a FNV, na falta de referência ao direito nacional, o conceito de «convenção declarada de aplicação geral» é, em princípio, um conceito autónomo do direito da União. O Governo neerlandês acrescenta que uma convenção coletiva que tenha sido declarada de aplicação geral nos termos do direito nacional pode não satisfazer ainda as condições do artigo 3.º, n.º 8, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. Inversamente, uma convenção coletiva que não tenha sido declarada como tal nunca pode ser abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 3.º, n.º 8, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores.

128. Por outro lado, segundo os Governos alemão e polaco, a aplicabilidade geral não pode ser determinada sem referência ao direito nacional. Para ser abrangida pelo artigo 3.º, n.º 8, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, uma convenção tem de ser declarada de aplicação geral ao abrigo do direito nacional e satisfazer os requisitos do artigo 3.º, n.º 8, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. A aplicabilidade geral requer, portanto, um ato de direito interno.

129. Embora concorde com o Governo dos Países Baixos e com a FNV no que respeita à inexistência de uma referência expressa ao direito nacional, considero que os termos do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores se referem logicamente ao direito nacional, na medida em que exigem que a aplicabilidade geral tenha sido «declarada». Esta declaração, como os Governos alemão e polaco salientam, com razão, exige um ato declaratório específico a adotar a nível nacional, observando regras nacionais sobre o modo como tais convenções coletivas deveriam ser negociadas e adotadas e por quem. Como tal, não vejo de que modo tal declaração pode constituir matéria de direito da União, uma vez que todas essas regras são claramente do âmbito do direito do trabalho nacional.

130. Se o legislador da União tivesse pretendido estabelecer o conceito de «convenções coletivas [...] declaradas de aplicação geral» como um conceito autónomo e independente do direito da União, teria presumivelmente utilizado uma redação diferente, omitindo talvez a «declaração» de aplicabilidade geral, e teria previsto pelo menos alguns critérios substantivos ou processuais para a apreciação da aplicabilidade. Tal conceito autónomo de aplicabilidade geral teria de ser determinado com base em características intrínsecas das respetivas convenções. Inversamente, ao especificar que as convenções coletivas em questão são as que tenham sido *declaradas* de aplicação geral, o legislador da União

⁶³ Acórdão de 3 de abril de 2008, Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189, n.º 26).

remeteu, na minha opinião, para um sistema ao abrigo do qual essa declaração possa ser feita. Uma vez que não existem elementos que possam ser invocados no contexto do direito da União, esse sistema tem necessariamente de ser um sistema nacional, no contexto da organização nacional do diálogo social a conduzir entre as respetivas partes interessadas.

131. De igual modo, o artigo 3.º, n.º 8, segundo parágrafo, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores refere-se a «um *sistema* de declaração de aplicação geral de convenções coletivas»⁶⁴. Nos termos desta disposição, é apenas na ausência de tal *sistema* que a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores introduz um critério subsidiário que os Estados-Membros podem invocar, permitindo-lhes que tomem por base «convenções coletivas [...] que produzam um efeito geral sobre todas as empresas semelhantes pertencentes ao setor ou à profissão em causa e que sejam abrangidas pelo seu âmbito de aplicação territorial, e/ou» «convenções coletivas celebradas pelas organizações de parceiros sociais mais representativas no plano nacional e aplicadas em todo o território nacional».

132. Esta opção subsidiária não altera, todavia, a regra geral que se baseia num sistema nacional de declaração.

133. Aliás, a lei neerlandesa prevê tal sistema, como a Comissão salientou. Resulta dos autos que a convenção coletiva em questão, a saber, a CCT TM, deve ser considerada, ao abrigo do direito nacional e sob reserva da apreciação do órgão jurisdicional de reenvio, abrangida por uma declaração de aplicabilidade geral devido aos nexos que existem entre essa convenção e a CCT TPM.

134. Em suma, o conceito de «convenções coletivas declaradas de aplicação geral», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores deve ser entendido no sentido de remeter para o direito nacional. Por outras palavras, a questão de saber se uma convenção coletiva foi declarada de aplicação geral deve ser determinada por referência ao direito nacional aplicável nessa matéria.

2. Existência de uma restrição ao artigo 56.º TFUE

135. Com a sua questão 3(b), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 56.º TFUE se opõe a que uma empresa estabelecida num Estado-Membro e que destaque um trabalhador para o território de outro Estado-Membro seja *contratualmente* obrigada ao cumprimento de disposições de uma convenção coletiva que não pode ser considerada de aplicação geral ao abrigo da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores.

136. Esta questão do órgão jurisdicional de reenvio é submetida apenas para o caso de a resposta à questão 3(a) levar à conclusão de que a convenção coletiva em questão não pode ser considerada declarada de aplicação geral na aceção da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. Em tal situação, as obrigações de aplicar as condições de trabalho básicas da CCT TM não decorreriam da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores mas poderiam, ainda assim, decorrer do artigo 44.º da CCT TM. Poderia isso constituir uma restrição, na aceção do artigo 56.º TFUE, como alega a Van den Bosch Transporten BV no processo principal?

137. Esta questão exige vários esclarecimentos.

⁶⁴ O sublinhado é meu.

138. Em primeiro lugar, a questão de saber se a CCT TM pode ser considerada declarada de aplicação geral é uma questão de direito nacional. É, assim, em última análise, uma decisão que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio. O órgão jurisdicional de reenvio indica no despacho de reenvio que, nos termos do direito nacional, a convenção coletiva em questão, a CCT TM, deve ser considerada declarada de aplicação geral.

139. Se assim for efetivamente, ao abrigo do direito nacional, a questão 3(b) será, então, hipotética.

140. Dito isto, o órgão jurisdicional de reenvio pode, ainda assim, chegar a uma conclusão oposta e concluir que a CCT TM não pode ser considerada declarada de aplicação geral. Tornar-se-ia assim necessário responder à questão 3(b).

141. Em segundo lugar, como se indica no despacho de reenvio, a fonte de incompatibilidade seria a aplicação das condições básicas de trabalho estabelecidas na CCT TM a uma empresa estrangeira que destacasse trabalhadores apesar de a CCT TM não poder ser considerada declarada de aplicação geral. O órgão jurisdicional de reenvio submete essa questão apesar de o artigo 44.º da CCT TM parecer implicar a aplicabilidade dessas obrigações apenas «*quando tal decorra da Diretiva [Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores]*»⁶⁵. Na minha opinião, para efeitos da questão 3b), essa parte do artigo 44.º da CCT TM tem, na realidade, de ser lida, pelo contrário, como «mesmo quando tal não decorra da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores».

142. Entendida deste modo, a questão 3(b) visaria então apurar se o artigo 56.º TFUE se opõe a que uma empresa estabelecida num Estado-Membro e que destaque um trabalhador para o território de outro Estado-Membro seja obrigada ao cumprimento de disposições de uma convenção coletiva que não pode ser considerada declarada de aplicação geral ao abrigo da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores.

143. Partindo do princípio de que entendi corretamente esta questão, e pondo de parte o intrigante ponto de saber ao abrigo de que disposição da lei nacional poderia então uma convenção coletiva, que não é de aplicação geral, ser, todavia, declarada vinculativa para os prestadores de serviços de outros Estados-Membros, a resposta a essa questão decorria com efeito, subsequentemente, da análise das restrições à liberdade de prestação de serviços nos termos do artigo 56.º TFUE.

144. Concorde com o Governo neerlandês no sentido de que a situação descrita na questão 3(b) constituiria ^{então}, com efeito, ^{uma restrição à liberdade de prestação de serviços. Imporia} um ónus às empresas em causa, uma vez que exigiria o cumprimento de obrigações correspondentes às que são definidas na Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores *para além do âmbito* deste instrumento. A questão principal seria então a de saber se tal restrição poderia ser justificada por razões imperiosas de interesse geral e se satisfaz o requisito da proporcionalidade.

145. Observo que o despacho de reenvio não contém qualquer outra informação sobre a eventual justificação nem elementos relevantes para a apreciação da proporcionalidade.

⁶⁵ O sublinhado é meu.

146. No que respeita à justificação por razões imperiosas de interesse geral, concordo com os Governos alemão e neerlandês que a proteção dos trabalhadores⁶⁶ e a prevenção da concorrência desleal⁶⁷ podem ser qualificadas como tais. Estas razões coincidem efetivamente com os objetivos prosseguidos pela Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores atrás analisados⁶⁸. Incumbe, portanto, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, de um ponto de vista objetivo, os autores da CCT TM, ao redigirem o artigo 44.º desta convenção coletiva, prosseguiram a promoção dos direitos dos trabalhadores destacados ou a prevenção da concorrência desleal.

147. Como o Tribunal de Justiça tem reiteradamente recordado, para ser justificada, uma medida deve ser apta a garantir a realização do objetivo que prossegue e não deve exceder o que é necessário para o atingir⁶⁹. Esta apreciação deveria, em última análise, ser feita pelo órgão jurisdicional de reenvio, tendo presente, todavia, que, no âmbito da Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, o legislador da União já alcançou um certo equilíbrio entre os interesses concorrentes e bastante opostos relativos à Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores.

V. Conclusão

148. Sugiro que o Tribunal de Justiça responda ao Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal dos Países Baixes) do seguinte modo:

- «1. A Diretiva 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, deve ser interpretada no sentido de que também é aplicável a um trabalhador que desempenha as funções de motorista no setor do transporte rodoviário e é destacado, na aceção dessa diretiva, para o território de um Estado-Membro diferente do Estado-Membro onde habitualmente exerce a sua atividade.
- 2 a. O conceito de “trabalhador que, por um período limitado, trabalhe no território de um Estado-Membro diferente do Estado onde habitualmente exerce a sua atividade”, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 96/71, deve ser entendido no sentido de um trabalhador que tem uma ligação suficiente com esse território. A determinação da existência dessa ligação suficiente deve ser feita por referência a todos os indícios relevantes, que devem ser tomados em consideração conjuntamente, como a localização da pessoa à qual os serviços em questão se destinam, o local onde as operações de transporte são organizadas e onde as tarefas são atribuídas aos motoristas e ao qual estes regressam depois de concluírem o seu trabalho.
- 2 b. As relações entre as empresas envolvidas num determinado destacamento, consideradas conjuntamente com todos os outros indícios relevantes, podem ser potencialmente relevantes para a apreciação global da questão de saber se se verificou uma situação de destacamento. Todavia, não são, por si só, decisivas.
- 2 c. A cabotagem é abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva 96/71. A aplicação da Diretiva 96/71 à cabotagem não está sujeita a quaisquer regras mínimas quanto à duração da operação de cabotagem no Estado-Membro de acolhimento.
3. O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/71 deve ser interpretado no sentido de que a questão de saber se uma convenção coletiva foi declarada de aplicação geral deve ser determinada por referência ao direito nacional aplicável.»

66 V., neste sentido, Acórdão de 24 de janeiro de 2002, Portugaia Construções (C-164/99, EU:C:2002:40, n.ºs 28 a 29).

67 Acórdão de 12 de outubro de 2004, Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610, n.ºs 41 e 42).

68 V. *supra*, n.ºs 72 e 73 das presentes conclusões.

69 Acórdão de 12 de outubro de 2004, Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610, n.º 43).