



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

12 de setembro de 2019\*

«Reenvio prejudicial — Artigo 56.º TFUE — Livre prestação de serviços — Destacamento de trabalhadores — Conservação e tradução da documentação salarial — Autorização de trabalho — Sanções — Proporcionalidade — Coimas de um montante mínimo predefinido — Cúmulo — Falta de limite máximo — Despesas processuais — Pena privativa de liberdade substitutiva»

Nos processos apensos C-64/18, C-140/18, C-146/18 e C-148/18,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Administrativo Regional da Estíria, Áustria), por Decisões de 25 de janeiro de 2018 (C-64/18), de 31 de janeiro de 2018 (C-140/18) e de 16 de fevereiro de 2018 (C-146/18 e C-148/18), que deram entrada no Tribunal de Justiça em 1 de fevereiro de 2018 (C-64/18), em 22 de fevereiro de 2018 (C-140/18) e em 23 de fevereiro de 2018 (C-146/18 e C-148/18), nos processos

**Zoran Maksimovic** (C-64/18),

**Humbert Jörg Köfler** (C-140/18, C-146/18 e C-148/18),

**Wolfgang Leitner** (C-140/18 e C-148/18),

**Joachim Schönbeck** (C-140/18 e C-148/18),

**Wolfgang Semper** (C-140/18 e C-148/18)

contra

**Bezirkshauptmannschaft Murtal,**

sendo interveniente:

**Finanzpolizei,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Toader, presidente de secção, L. Bay Larsen (relator) e M. Safjan, juízes,

advogado-geral: M. Bobek,

secretário: M. Krausenböck, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 6 de maio de 2019,

\* Língua do processo: alemão.

vistas as observações apresentadas:

- em representação de Z. Maksimovic, por R. Grilc, R. Vouk, M. Škof, M. Ranc e S. Grilc, Rechtsanwälte,
- em representação de H. J. Köfler, W. Leitner, J. Schönbeck e W. Semper, por E. Oberhammer e P. Pardatscher, Rechtsanwälte,
- em representação da Finanzpolizei, por B. Schlögl, na qualidade de agente,
- em representação do Governo austríaco, por G. Hesse, na qualidade de agente,
- em representação do Governo checo, por M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš e L. Dvořáková, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo croata, inicialmente por T. Galli, e em seguida por M. Vidović, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo húngaro, por M. Z. Fehér, G. Tornyai e G. Koós, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação do Governo esloveno, por A. Grum e J. Morela, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por M. Kellerbauer, L. Malferrari e H. Krämer, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 56.º TFUE, dos artigos 47.º e 49.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), da 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 (JO 1997, L 18, p. 1), bem como da 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 2014, L 159, p. 11).
- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem Zoran Maksimovic, Humbert Jörg Köfler, Wolfgang Leitner, Joachim Schönbeck e Wolfgang Semper à Bezirkshauptmannschaft Murtal (Autoridade Administrativa do Distrito de Murtal, Áustria), a respeito das coimas que lhes foram aplicadas por esta última por diversas violações de disposições em matéria de direito do trabalho austríaco.

## Quadro jurídico

### *Direito da União*

#### *Diretiva 2006/123/CE*

- 3 Nos termos do artigo 1.º, n.º 6, da 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):

«A presente diretiva não afeta a legislação laboral, ou seja quaisquer disposições legais ou contratuais em matéria de condições de emprego, de condições de trabalho, incluindo a saúde e a segurança no trabalho, e da relação entre o empregador e o trabalhador, que os Estados-Membros aplicam em conformidade com o respetivo direito nacional no respeito do direito comunitário. A presente diretiva também não afeta a legislação de segurança social dos Estados-Membros.»

#### *Diretiva 2014/67*

- 4 O artigo 23.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2014/67 prevê:

«Os Estados-Membros põem em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 18 de junho de 2016. Do facto informam imediatamente a Comissão.»

### *Direito austríaco*

- 5 O § 7d da Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (Lei relativa à Adaptação da Legislação em Matéria de Contratos de Trabalho, BGBl., 459/1993), na sua versão aplicável aos litígios nos processos principais (a seguir «AVRAG»), prevê:

«1. Durante o período de destacamento [...], os empregadores [...] devem manter à disposição no local de trabalho (ou num local de intervenção) os seguintes documentos em língua alemã: o contrato de trabalho ou o registo dos direitos e deveres decorrentes do contrato de trabalho [...], as folhas de vencimento, os comprovativos do pagamento dos salários [...], para verificar a remuneração devida ao trabalhador destacado durante o período de emprego nos termos da legislação aplicável [...]

2. Em caso de disponibilização transfronteiriça de mão de obra, o dever de conservação dos documentos salariais incumbe ao empregador temporário nacional. O empregador que disponibiliza a mão de obra está obrigado a disponibilizar os documentos ao empregador temporário e a comprovar esse facto.

[...]»

- 6 O § 7i, n.º 4, da AVRAG tem a seguinte redação:

«Quem, na qualidade de

1. empregador [...] não mantiver à disposição os documentos salariais, em violação do disposto no § 7d, ou

2. empregador cedente no caso de uma disponibilização transfronteiriça de mão de obra, não colocar comprovadamente à disposição do empregador temporário os documentos salariais, em violação do disposto no § 7d, n.º 2, ou
3. empregador temporário, no caso de uma disponibilização transfronteiriça de mão de obra, não manter à disposição os documentos salariais, em violação do disposto no § 7d, n.º 2,

comete uma infração administrativa e deve ser punido pela autoridade administrativa distrital com uma sanção de 1 000 a 10 000 euros por cada trabalhador, ou de 2 000 a 20 000 euros em caso de reincidência, ou, se estiverem em causa mais de três trabalhadores, com uma sanção de 2 000 a 20 000 euros por cada trabalhador, ou de 4 000 a 50 000 euros em caso de reincidência.»

- 7 O § 28, n.º 1, da Ausländerbeschäftigungsgesetz (Lei do Trabalho de Estrangeiros, BGBl. 218/1975), na sua versão aplicável aos litígios nos processos principais (a seguir «AuslBG»), tem a seguinte redação:

«Desde que o facto não constitua um facto punível sujeito à competência dos tribunais (§ 28c), comete uma infração administrativa e deve ser punido pela autoridade administrativa do distrito:

1. quem,
  - a) em infração ao § 3, contratar um trabalhador estrangeiro para o qual não tenha sido emitida uma autorização de trabalho [...]

[...]

esta infração é punível, em caso de contratação, sem autorização, de um máximo de três trabalhadores estrangeiros, com uma coima de 1 000 a 10 000 euros por cada trabalhador estrangeiro contratado sem autorização, ou de 2 000 a 20 000 euros em caso de reincidência por uma ou mais vezes; em caso de contratação, sem autorização, de mais de três trabalhadores estrangeiros, com uma coima de 2 000 a 20 000 euros por cada trabalhador estrangeiro contratado sem autorização, ou de 4 000 a 50 000 euros em caso de reincidência por uma ou mais vezes;

[...]»

- 8 O § 52, n.ºs 1 e 2, da Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, BGBl. I, 33/2013), na sua versão aplicável aos litígios nos processos principais, tem a seguinte redação:

«1. Em qualquer sentença de confirmação de uma sanção administrativa, o tribunal administrativo fixará uma contribuição nas despesas processuais que deverá ser paga pelo autor da infração.

2. Em caso de recurso, esta contribuição é calculada em 20 % da sanção aplicada, e tem o valor mínimo de dez euros; no caso das penas privativas de liberdade, ao cálculo das despesas será adicionado um dia de pena privativa da liberdade, que é igual a 100 euros. [...]»

### **Litígios nos processos principais e questões prejudiciais**

- 9 Em 23 de março de 2014, ocorreu uma explosão na fábrica da Zellstoff Pöls AG, situada em Pöls (Áustria), que provocou a destruição de uma grande parte da caldeira de recuperação.
- 10 Por contrato de 11 de julho de 2014, a Zellstoff Pöls confiou à Andritz AG, com sede na Áustria, os trabalhos de reparação e reativação do sistema de caldeiras.

- 11 Em 27 de agosto de 2014, a Andritz encarregou a Bilfinger Duro Dakovic Montaza d.o.o. (a seguir «Bilfinger»), com sede na Croácia, da desmontagem e da montagem mecânica da caldeira. Esta última destacou, para a execução desses trabalhos, trabalhadores para a Áustria, para os quais foram emitidas confirmações de destacamento pelas autoridades austríacas competentes.
- 12 Dado que a Bilfinger não conseguiu cumprir a data de conclusão dos trabalhos, fixada em 25 de agosto de 2015, a Bilfinger e a Andritz acordaram que a Brodmont d.o.o., com sede na Croácia, a substituiria na conclusão dos trabalhos inicialmente confiados à Bilfinger. Em 11 de setembro de 2015 foi celebrado um contrato nesse sentido.
- 13 Entre 14 de setembro de 2015 e 30 de outubro de 2015, 217 trabalhadores trabalharam no estaleiro em causa nos processos principais para a Brodmont, tendo esta última sociedade mantido a totalidade dos trabalhadores empregados pela Bilfinger nesse estaleiro.
- 14 Em 27 de setembro, 13 de outubro e 28 de outubro de 2015, a Finanzpolizei (Polícia Financeira, Áustria) procedeu a inspeções no referido estaleiro, no decurso das quais não foi possível apresentar-lhe todos os documentos salariais de cada um desses 217 trabalhadores.
- 15 Com base nas averiguações efetuadas pela Polícia Financeira durante as referidas inspeções, a Autoridade Administrativa do Distrito de Murtal aplicou sanções administrativas aos recorrentes nos processos principais. Esta autoridade considerou que não estava em causa um destacamento de trabalhadores, mas uma disponibilização transfronteiriça de mão de obra da Brodmont à Andritz. Em contrapartida, das decisões de reenvio resulta que estas não foram acusadas de terem incumprido as suas obrigações relativas ao pagamento da remuneração mínima.
- 16 Por Decisão de 19 de abril de 2017, a Autoridade Administrativa do Distrito de Murtal aplicou uma coima no montante total de 3 255 000 euros a Z. Maksimovic, gerente da Brodmont. Considerou que a Brodmont não tinha cumprido a sua obrigação, na sua qualidade de empresa de origem dos 217 trabalhadores disponibilizados, de fornecer à Andritz, a sociedade utilizadora, os documentos salariais destes trabalhadores, prevista no § 7d da AVRAG.
- 17 Por Decisões de 25 de abril e 5 de maio de 2017, a referida autoridade aplicou igualmente coimas no montante de 2 604 000 euros e de 2 400 000 euros a cada um dos quatro membros do conselho de administração da Andritz, a saber, H. J. Köfler, W. Leitner, J. Schönbeck e W. Semper, pelo incumprimento de determinadas obrigações, previstas no § 7d da AVRAG e no § 28, n.º 1, ponto 1, alínea a), da AuslBG, em conjugação com o § 3, n.º 1, da AuslBG, relativas à conservação de documentos salariais que incumbiam a esta sociedade na sua qualidade de empresa utilizadora dos referidos trabalhadores, e à obtenção de autorizações administrativas para 200 trabalhadores croatas, sérvios ou bósnios. O órgão jurisdicional de reenvio precisa que estas coimas serão convertidas, em caso de não pagamento do seu montante, em penas privativas de liberdade com uma duração de 1 736 dias e de 1 600 dias, respetivamente.
- 18 Os destinatários destas sanções recorreram destas decisões para o órgão jurisdicional de reenvio.
- 19 Esse órgão jurisdicional tem, antes de mais, dúvidas quanto à conformidade com o princípio do direito da União da proporcionalidade das sanções de uma regulamentação, como a que está em causa nos processos principais, que, embora deixe aos órgãos jurisdicionais uma certa margem de apreciação na determinação da sanção, restringe significativamente essa margem de apreciação devido à conjugação do princípio da cumulação, à existência de circunstâncias que afetam a taxa da coima e à elevada taxa da coima mínima, pelo que, mesmo quando a coima aplicada é a mais baixa daquelas que é possível proferir, o seu montante global continua a ser muito elevado.

- 20 Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a possibilidade de aplicar uma pena de vários anos de prisão, em caso de não pagamento de uma coima, para punir uma infração administrativa cometida por negligência, está em conformidade com o referido princípio da proporcionalidade.
- 21 Por último, esse órgão jurisdicional precisa que, em caso de improcedência do recurso, em aplicação do § 52, n.º 2, da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos, na sua versão aplicável aos litígios nos processos principais, a contribuição para as despesas processuais que seria imposta aos recorrentes ascenderia a um montante equivalente a 20 % da coima aplicada.
- 22 Nestas circunstâncias, o Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Administrativo Regional da Estíria, Áustria) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

No processo C-64/18:

«1) Devem o artigo 56.º TFUE e a Diretiva [96/71], assim como a Diretiva [2014/67], ser interpretados no sentido de que se opõem a uma norma nacional que, em caso de infração a deveres formais no âmbito do emprego transfronteiriço de mão de obra, como o incumprimento do dever de conservar os documentos salariais, impõe sanções muito elevadas, e, em particular, sanções mínimas elevadas que são aplicadas cumulativamente por cada trabalhador envolvido?

2) Caso não seja dada resposta afirmativa à primeira questão:

Devem o artigo 56.º TFUE e a Diretiva [96/71], assim como a Diretiva [2014/67], ser interpretados no sentido de que se opõem à aplicação de sanções cumulativas em caso de infração às obrigações formais no âmbito do emprego transfronteiriço de mão de obra sem limites máximos absolutos?»

No processo C-140/18:

«1) Devem o artigo 56.º TFUE e a Diretiva [96/71], assim como a Diretiva [2014/67], ser interpretados no sentido de que se opõem a uma norma nacional que, em caso de infração a deveres formais no âmbito do emprego transfronteiriço de mão de obra, como o incumprimento do dever de conservar os documentos salariais, impõe sanções muito elevadas, e, em particular, sanções mínimas elevadas que são aplicadas cumulativamente por cada trabalhador envolvido?

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão:

Devem o artigo 56.º TFUE e a Diretiva [96/71], assim como a Diretiva [2014/67], ser interpretados no sentido de que se opõem à aplicação de sanções cumulativas em caso de infração às obrigações formais no âmbito do emprego transfronteiriço de mão de obra sem limites máximos absolutos?

3) Em caso de resposta negativa à primeira ou à segunda questão:

Deve o artigo 49.º, n.º 3, da [Carta] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que prevê sanções pecuniárias ilimitadas e penas de prisão subsidiária de vários anos para infrações cometidas por negligência?»

No processo C-146/18:

«Devem os artigos 47.º e 49.º da [Carta] ser interpretados no sentido de que se opõem a uma norma nacional que prescreve uma contribuição para as custas do processo administrativo, no valor de 20 % da sanção aplicada?»

No processo C-148/18:

«Deve o artigo 49.º, n.º 3, da [Carta] ser interpretado no sentido de que se opõe a uma norma nacional que prevê sanções pecuniárias ilimitadas, em especial sanções mínimas elevadas, e penas de prisão subsidiária de vários anos, para infrações cometidas por negligência?»

- 23 Por Decisões do presidente do Tribunal de Justiça, os processos C-64/18, C-140/18, C-146/18 e C-148/18 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

### **Quanto às questões prejudiciais**

- 24 Com as suas questões, que há que examinar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 56.º TFUE, os artigos 47.º e 49.º da Carta, a Diretiva 96/71 e a Diretiva 2014/67 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional, como a que está em causa nos processos principais, que prevê, em caso de incumprimento de obrigações em matéria de direito do trabalho relativas à obtenção de autorizações administrativas e à conservação de documentos salariais, a aplicação de coimas:

- que não podem ser inferiores a um montante predefinido;
- que são impostas cumulativamente por cada trabalhador em causa e sem limite máximo;
- às quais acresce uma contribuição para as despesas processuais que ascende a 20 % do seu montante em caso de improcedência do recurso interposto da decisão que as impõe; e
- que são convertidas em penas privativas de liberdade em caso de não pagamento.

### **Observações preliminares**

- 25 Importa salientar desde já que resulta das indicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio que a regulamentação nacional em causa nos processos principais não determina diretamente as condições de trabalho e de emprego aplicáveis por força da legislação austríaca, destinando-se antes a garantir a eficácia das fiscalizações que podem ser efetuadas pelas autoridades austríacas competentes para assegurar o cumprimento dessas condições.
- 26 Ora, o Tribunal de Justiça já decidiu que tais medidas de fiscalização não são abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 96/71, dado que esta visa coordenar as regulamentações nacionais materiais relativas às condições de trabalho e emprego dos trabalhadores destacados, independentemente das regras administrativas acessórias destinadas a permitir a verificação do cumprimento das referidas condições (Acórdão de 3 de dezembro de 2014, De Clercq e o., C-315/13, EU:C:2014:2408, n.º 47).
- 27 Resulta igualmente das decisões de reenvio que os factos em causa nos processos principais se verificaram entre os meses de setembro e de outubro de 2015. Daqui decorre que a Diretiva 2014/67, cujo prazo de transposição expirava, em conformidade com o seu artigo 23.º, em 18 de junho de 2016 e que foi transposta para o direito austríaco por uma lei adotada no mês junho de 2016, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2017, não é aplicável a esses factos (v., por analogia, Acórdão de 13 de novembro de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, n.º 27).
- 28 Por último, e embora vários interessados que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça tenham sustentado que este deveria igualmente fundamentar a sua resposta às questões prejudiciais na Diretiva 2006/123, há que recordar que, em conformidade com o seu artigo 1.º, n.º 6, esta diretiva não afeta o

estabelecimento, por uma regulamentação nacional, de medidas dissuasivas para garantir o respeito de normas substantivas em matéria de direito do trabalho (v., neste sentido, Acórdão de 13 de novembro de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, n.ºs 29 a 35).

- 29 Tendo em conta o que precede, há que concluir que as Diretivas 96/71, 2014/67 e 2006/123 não são pertinentes para responder às questões prejudiciais submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

#### ***Quanto à restrição à livre prestação de serviços***

- 30 Importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, devem ser consideradas restrições à livre prestação de serviços todas as medidas que proíbam, perturbem ou tornem menos atrativo o exercício dessa liberdade. Além disso, o artigo 56.º TFUE confere direitos não só ao próprio prestador de serviços mas também ao destinatário desses serviços (Acórdão de 13 de novembro de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, n.ºs 37, 38 e jurisprudência referida).
- 31 Por outro lado, o Tribunal de Justiça declarou que uma regulamentação nacional que prevê, no âmbito de um destacamento de trabalhadores, a obrigação de emitir e de manter documentos sociais e de trabalho no Estado-Membro de acolhimento é suscetível de implicar despesas e encargos administrativos e económicos suplementares para as empresas estabelecidas noutro Estado-Membro e, portanto, constitui uma restrição à livre prestação de serviços (v., neste sentido, Acórdãos de 23 de novembro de 1999, Arblade e o., C-369/96 e C-376/96, EU:C:1999:575, n.ºs 58 e 59; de 18 de julho de 2007, Comissão/Alemanha, C-490/04, EU:C:2007:430, n.ºs 66 a 69; e de 7 de outubro de 2010, dos Santos Palhota e o., C-515/08, EU:C:2010:589, n.ºs 42 a 44).
- 32 Tratando-se do destacamento de trabalhadores de um Estado terceiro por uma empresa prestadora de serviços estabelecida num Estado-Membro da União, o Tribunal de Justiça decidiu que uma regulamentação nacional que sujeite o fornecimento de prestações de serviços no território nacional, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, à emissão de uma autorização administrativa constitui uma restrição à livre prestação de serviços, na aceção do artigo 56.º TFUE (Acórdão de 14 de novembro de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e o., C-18/17, EU:C:2018:904, n.º 44 e jurisprudência referida).
- 33 Assim, há que constatar que uma regulamentação nacional que prevê sanções tanto contra o prestador de serviços como contra o destinatário dos serviços em causa em caso de incumprimento de tais obrigações que constituem, por si só, restrições à livre prestação de serviços é suscetível de tornar menos atrativo o exercício dessa liberdade.
- 34 Consequentemente, uma regulamentação nacional como a que está em causa nos processos principais constitui uma restrição à livre prestação de serviços.

#### ***Quanto à justificação da restrição à livre prestação de serviços***

- 35 Resulta de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que as medidas nacionais suscetíveis de perturbar ou de tornar menos atrativo o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado FUE podem, contudo, ser admitidas desde que correspondam a razões imperiosas de interesse geral, sejam adequadas a garantir a realização do objetivo por elas prosseguido e que não vão além do que é necessário para o alcançar (Acórdão de 13 de novembro de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, n.º 42 e jurisprudência referida).
- 36 No caso em apreço, o Governo austríaco considera que a restrição à livre prestação de serviços em causa nos processos principais é justificada pelos objetivos de proteção social dos trabalhadores, bem como de luta contra a fraude, designadamente social, e de prevenção dos abusos.

- 37 Há que salientar, a este respeito, que a proteção social dos trabalhadores, bem como a luta contra a fraude, designadamente social, e a prevenção dos abusos são objetivos que figuram entre as razões imperiosas de interesse geral suscetíveis de justificar uma restrição à livre prestação de serviços (Acórdão de 13 de novembro de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, n.º 44).
- 38 Neste contexto, uma regulamentação como a que está em causa nos processos principais, que prevê sanções em caso de infração a obrigações em matéria de direito do trabalho destinadas a realizar esses objetivos, pode ser considerada apta a garantir o cumprimento dessas obrigações e, por conseguinte, a realização dos objetivos prosseguidos.
- 39 A este propósito, no que respeita à necessidade de uma restrição à livre prestação de serviços como a que está em causa nos processos principais, importa recordar que o rigor da sanção aplicada deve ser adequado à gravidade da infração que aquela visa sancionar. Além disso, as medidas administrativas ou repressivas permitidas por uma legislação nacional não devem exceder os limites do que é necessário para a realização dos objetivos legitimamente prosseguidos por essa legislação (v., por analogia, Acórdão de 31 de maio de 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, n.ºs 41, 42 e jurisprudência referida).
- 40 Neste contexto, importa, em primeiro lugar, salientar que uma regulamentação como a que está em causa nos processos principais tem por objetivo sancionar o incumprimento dos requisitos em matéria de direito do trabalho relativos à obtenção de autorizações administrativas e à conservação de documentos salariais.
- 41 Em segundo lugar, importa, é certo, salientar que uma legislação que prevê sanções cujo montante varia em função do número de trabalhadores afetados pelo incumprimento de certas obrigações em matéria de direito do trabalho não se afigura desproporcionada em si mesma (v., por analogia, Acórdão de 16 de julho de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, n.º 26).
- 42 No entanto, a conjugação entre o montante elevado das coimas previstas para punir o incumprimento dessas obrigações e a acumulação sem limites máximos dessas coimas quando a infração diz respeito a vários trabalhadores pode levar à aplicação de sanções pecuniárias de um montante considerável, que podem ascender, como nos casos em apreço, a vários milhões de euros.
- 43 Além disso, o facto de essas coimas não poderem, em qualquer caso, ser inferiores a um montante predefinido é suscetível de permitir a aplicação de tais sanções nos casos em que não esteja demonstrado que os factos censurados são de especial gravidade.
- 44 Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio precisa que, em conformidade com a regulamentação nacional em causa nos processos principais, em caso de improcedência do recurso da decisão que impõe essa sanção, interposto pelo destinatário desta, este último deverá pagar um montante equivalente a 20 % dessa sanção a título de contribuição para as despesas processuais.
- 45 Em quarto lugar, resulta das decisões de reenvio que a regulamentação em causa nos processos principais prevê, em caso de não pagamento da coima aplicada, a imposição de uma pena privativa de liberdade substitutiva, que apresenta um carácter particularmente severo atendendo às consequências que daí resultam para a pessoa em causa (v., neste sentido, Acórdãos de 3 de julho de 1980, Pieck, 157/79, EU:C:1980:179, n.º 19; de 29 de fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos, C-193/94, EU:C:1996:70, n.º 36; e de 26 de outubro de 2017, I, C-195/16, EU:C:2017:815, n.º 77).
- 46 À luz destes elementos, uma regulamentação como a dos processos principais não se afigura adequada à gravidade das violações sancionadas, a saber, o incumprimento das obrigações em matéria de direito do trabalho relativas à obtenção de autorizações administrativas e à conservação de documentos salariais.

- 47 Por outro lado, a execução efetiva das obrigações cujo incumprimento é sancionado por essa regulamentação poderia ser assegurada por medidas menos restritivas, tais como a fixação de coimas de um montante menos elevado ou a instituição de um limite máximo para essas coimas, e sem que estas sejam necessariamente acompanhadas de penas privativas de liberdade substitutiva.
- 48 Por conseguinte, há que considerar que uma regulamentação como a que está em causa nos processos principais vai além do que é necessário para garantir o cumprimento das obrigações em matéria de direito do trabalho relativas à obtenção de autorizações administrativas e à conservação de documentos salariais e para garantir a realização dos objetivos prosseguidos.
- 49 À luz destas considerações, não há que examinar a compatibilidade dessa regulamentação com os artigos 47.º e 49.º da Carta.
- 50 Tendo em conta todas as considerações que precedem, há que responder às questões submetidas que o artigo 56.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa nos processos principais, que prevê, em caso de incumprimento de obrigações em matéria de direito do trabalho relativas à obtenção de autorizações administrativas e à conservação de documentos salariais, a aplicação de coimas:
- que não podem ser inferiores a um montante predefinido;
  - que são impostas cumulativamente por cada trabalhador em causa e sem limite máximo;
  - às quais acresce uma contribuição para as despesas processuais que ascende a 20 % do seu montante em caso de improcedência do recurso interposto da decisão que as impõe; e
  - que são convertidas em penas privativas de liberdade em caso de não pagamento.

### **Quanto às despesas**

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

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

**O artigo 56.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa nos processos principais, que prevê, em caso de incumprimento de obrigações em matéria de direito do trabalho relativas à obtenção de autorizações administrativas e à conservação de documentos salariais, a aplicação de coimas:**

- **que não podem ser inferiores a um montante predefinido;**
- **que são impostas cumulativamente por cada trabalhador em causa e sem limite máximo;**
- **às quais acresce uma contribuição para as despesas processuais que ascende a 20 % do seu montante em caso de improcedência do recurso interposto da decisão que as impõe; e**
- **que são convertidas em penas privativas de liberdade em caso de não pagamento.**

Assinaturas