



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

11 de julho de 2018*

«Incumprimento de Estado — Segurança social — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Artigos 11.º, 12.º e 76.º, n.º 6 — Regulamento (CE) n.º 987/2009 — Artigo 5.º — Destacamento de trabalhador — Inscrição num regime de segurança social — Luta contra a fraude — Certificado A 1 — Recusa de reconhecimento pelo Estado-Membro do exercício da atividade profissional em caso de fraude ou de abuso»

No processo C-356/15,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 13 de julho de 2015,

Comissão Europeia, representada por D. Martin, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

apoiada por:

Irlanda, representada por E. Creedon, M. Browne, G. Hodge e A. Joyce, na qualidade de agentes, assistidos por C. Toland, BL,

interveniente,

contra

Reino da Bélgica, representado por L. Van den Broeck e M. Jacobs, na qualidade de agentes, assistidos por P. Paepe, avocat,

demandado,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. L. da Cruz Vilaça, presidente de secção, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (relatora) e F. Biltgen, juízes,

advogado-geral: H. Saugmandsgaard Øe,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

* Língua do processo: francês.

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

Acórdão

- 1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao adotar os artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro de 27 de dezembro de 2012 (*Moniteur belge* de 31 de dezembro de 2012, p. 88860, a seguir «Lei-Quadro»), o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 11.º, 12.º e 76.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2004, L 166, p. 1, e retificação no JO 2004, L 200, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012 (JO 2012, L 149, p. 4) (a seguir «Regulamento n.º 883/2004»), no artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 (JO 2009, L 284, p. 1), e na Decisão A 1 da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, de 12 de junho de 2009, relativa à instituição de um procedimento de diálogo e conciliação referente à validade dos documentos, à determinação da lei aplicável e à concessão de prestações ao abrigo do Regulamento n.º 883/2004 (JO 2010, C 106, p. 1, a seguir «Decisão A 1»).

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento n.º 883/2004

- 2 Os considerandos 5, 8, 15 e 17 do Regulamento n.º 883/2004 enunciam:
 - «(5) No âmbito dessa coordenação, é necessário garantir no interior da Comunidade às pessoas abrangidas a igualdade de tratamento relativamente às diferentes legislações nacionais.

[...]
 - (8) O princípio geral da igualdade de tratamento é particularmente importante para os trabalhadores que não residem no Estado-Membro em que exercem a sua atividade, nomeadamente os trabalhadores fronteiriços.

[...]
 - (15) É necessário que as pessoas que se deslocam no interior da Comunidade estejam sujeitas ao regime de segurança social de um único Estado-Membro, de modo a evitar a sobreposição das legislações nacionais aplicáveis e as complicações que daí possam resultar.

[...]
 - (17) Para melhor garantir a igualdade de tratamento de todas as pessoas que trabalham no território de um Estado-Membro, é conveniente determinar como legislação aplicável, em regra geral, a legislação do Estado-Membro em que o interessado exerce atividade por conta de outrem ou por conta própria.»

- 3 O artigo 11.º deste regulamento, sob a epígrafe «Regras gerais», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 3:
- «1. As pessoas a quem o presente regulamento se aplica apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-Membro. Essa legislação é determinada em conformidade com o presente Título.
- [...]
3. Sem prejuízo dos artigos 12.º a 16.º:
- a) A pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado-Membro;
- [...]»
- 4 O artigo 12.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Regras especiais», prevê, no seu n.º 1:
- «A pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem num Estado-Membro ao serviço de um empregador que normalmente exerce as suas atividades nesse Estado-Membro, e que seja destacada por esse empregador para realizar um trabalho por conta deste noutro Estado-Membro, continua sujeita à legislação do primeiro Estado-Membro, desde que a duração previsível do referido trabalho não exceda 24 meses e que essa pessoa não seja enviada em substituição de outra pessoa destacada.»
- 5 O artigo 76.º do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Cooperação das autoridades e instituições competentes e relações com as pessoas abrangidas pelo presente regulamento», dispõe, no seu n.º 6:
- «No caso de dificuldades de interpretação ou de aplicação do presente regulamento suscetíveis de pôr em causa os direitos de uma pessoa por ele abrangida, a instituição do Estado-Membro competente ou do Estado-Membro de residência do interessado contacta a ou as instituições do ou dos Estados-Membros em causa. Na falta de uma solução num prazo razoável, as autoridades em causa podem submeter a questão à Comissão Administrativa.»

Regulamento n.º 987/2009

- 6 O considerando 2 do Regulamento n.º 987/2009 enuncia:
- «A organização de uma cooperação mais eficaz e mais estreita entre as instituições de segurança social é um fator essencial para que as pessoas abrangidas pelo Regulamento (CE) n.º 883/2004 possam beneficiar dos seus direitos o mais rapidamente possível e nas melhores condições possíveis.»
- 7 O artigo 5.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Valor jurídico dos documentos e dos comprovativos emitidos noutro Estado-Membro», prevê:
- «1. Os documentos emitidos pela instituição de um Estado-Membro que comprovem a situação de uma pessoa para efeitos da aplicação do regulamento de base e do regulamento de aplicação, bem como os comprovativos que serviram de base à emissão de documentos, devem ser aceites pelas instituições dos outros Estados-Membros enquanto não forem retirados ou declarados inválidos pelo Estado-Membro onde foram emitidos.
2. Em caso de dúvida sobre a validade do documento ou a exatidão dos factos que estão na base das menções que nele figuram, a instituição do Estado-Membro que recebe o documento solicita à instituição emissora os esclarecimentos necessários e, se for caso disso, a revogação do documento em causa. A instituição emissora reconsidera os motivos da emissão do documento e, se necessário, revoga-o.

3. Nos termos do n.º 2, em caso de dúvida sobre as informações prestadas pelas pessoas interessadas sobre a validade de um documento ou comprovativo ou sobre a exatidão dos factos a que se referem as especificações constantes desse documento, a instituição do lugar de estada ou de residência, a pedido da instituição competente, procede, na medida do possível, à necessária verificação dessas informações ou documento.

4. Na falta de acordo entre as instituições em causa, a questão pode ser submetida à Comissão Administrativa, através das autoridades competentes, não antes do prazo de um mês a contar da data do pedido da instituição que recebeu o documento. A Comissão Administrativa envida esforços para conciliar os pontos de vista no prazo de seis meses a contar da data em que a questão lhe é apresentada.»

- 8 O artigo 6.º do Regulamento n.º 987/2009, sob a epígrafe «Aplicação provisória de uma legislação e concessão provisória de prestações», refere, no seu n.º 1:

«Salvo disposição em contrário no regulamento de aplicação, quando haja divergência de pontos de vista entre as instituições ou as autoridades de dois ou mais Estados-Membros quanto à determinação da legislação aplicável, a pessoa interessada fica sujeita provisoriamente à legislação de um desses Estados-Membros, e a ordem de prioridade é determinada do seguinte modo:

- a) A legislação do Estado-Membro em que a pessoa exerce efetivamente a sua atividade profissional por conta de outrem ou por conta própria, se esta atividade for exercida em apenas um Estado-Membro;

[...]»

- 9 A Decisão A 1 estabelece um procedimento de diálogo e conciliação em caso de dúvida quanto à validade de um documento ou comprovativo ou quando há divergência de pontos de vista dos Estados-Membros quanto à determinação da legislação aplicável ou da instituição chamada a conceder as prestações.

Direito belga

- 10 A Lei-Quadro contém, no capítulo 1 do seu título 3, sob a epígrafe «Fraude social e correta aplicação da lei», disposições relativas à luta contra a fraude no destacamento. A segunda secção deste capítulo, sob a epígrafe «Abuso de direito», compreende os artigos 22.º a 25.º da Lei-Quadro.

- 11 O seu artigo 22.º prevê:

«Para efeitos de aplicação do presente capítulo, entende-se por:

1º “Regulamentos europeus de coordenação”:

- a) Título II do Regulamento (CEE) 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, p. 2)];
- b) Título III do Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho, de 21 de março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do [Regulamento n.º 1408/71 (JO 1972, L 74, p. 1)];

- c) Regulamento (CE) n.º 859/2003 do Conselho, de 14 de maio de 2003, que torna extensivas as disposições do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e do Regulamento (CEE) n.º 574/72 aos nacionais de Estados terceiros que ainda não estão abrangidos por estas disposições por razões exclusivas de nacionalidade [(JO 2003, L 124, p. 1)];
- d) Título II do Regulamento [n.º 883/2004];
- e) Título II do Regulamento [n.º 987/2009];
- f) Regulamento (UE) n.º 1231/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que torna extensivos o Regulamento (CE) n.º 883/2004 e o Regulamento (CE) n.º 987/2009 aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por esses regulamentos por razões exclusivas de nacionalidade [(JO 2010, L 344, p. 1)];

2º “Guia prático”: guia prático para a determinação da legislação aplicável aos trabalhadores no território da União Europeia, do Espaço Económico Europeu e da Suíça, elaborado pela Comissão Administrativa;

3º “Comissão Administrativa”: Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social;

[...]»

12 O artigo 23.º da Lei-Quadro dispõe:

«Constitui abuso de direito relativo às disposições de determinação da legislação aplicável constantes dos regulamentos europeus de coordenação a aplicação, relativamente a um trabalhador por conta de outrem ou por conta própria, das disposições desses regulamentos nos casos em que as condições aí fixadas e precisadas no Guia Prático ou nas decisões da Comissão Administrativa não sejam respeitadas, com o objetivo de evitar a aplicação da legislação belga da segurança social, a qual deveria ter sido aplicada se as referidas disposições regulamentares e administrativas tivessem sido respeitadas.»

13 O artigo 24.º da Lei-Quadro prevê:

«§ 1. Quando um tribunal nacional, uma instituição pública de segurança social ou um inspetor social verifique uma situação de abuso descrita no presente capítulo, o trabalhador por conta de outrem ou por conta própria em causa ficará sujeito à legislação belga da segurança social, caso devesse ser essa a legislação aplicável em conformidade com as disposições regulamentares e administrativas referidas no artigo 22.º

§ 2. A legislação belga da segurança social aplicar-se-á a partir da data em que as condições de aplicação estiverem preenchidas, tendo em conta os prazos de prescrição previstos no artigo 42.º, primeiro parágrafo, segundo período, da Lei de 27 de junho de 1969, que altera o Decreto-Lei de 28 de dezembro de 1944 relativo à segurança social do trabalhadores, e no artigo 16.º do Decreto Real n.º 38, de 27 de julho de 1967, relativo à aplicação do regime de segurança social aos trabalhadores independentes.»

14 O artigo 25.º da Lei-Quadro dispõe:

«O ónus da prova da situação de abuso descrita no artigo 23.º cabe à instituição ou ao inspetor que a invoque.»

Procedimento pré-contencioso

- 15 Em 21 de novembro de 2013, a Comissão enviou ao Reino da Bélgica uma notificação para cumprir relativa à incompatibilidade dos artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro com os artigos 11.º, 12.º e 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004, o artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009 e a Decisão A 1.
- 16 Nessa notificação, a Comissão censurava o Reino da Bélgica por ter adotado os referidos artigos 23.º e 24.º, que habilitavam as autoridades nacionais competentes a imporem, unilateralmente, sem observância do procedimento de diálogo e de conciliação previsto nesses regulamentos, a sujeição à legislação nacional em matéria de segurança social de um trabalhador destacado já sujeito à segurança social do Estado-Membro no qual o seu empregador exerce normalmente a sua atividade, por considerar que a entrega, pelo organismo da segurança social deste último Estado-Membro, de um documento que atesta a sujeição à sua segurança social (a seguir «certificado A 1»), por força do disposto nos Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009, constitui um abuso de direito.
- 17 Por carta de 20 de janeiro de 2014, o Reino da Bélgica respondeu à notificação para cumprir de 21 de novembro de 2013 alegando, designadamente, o adágio *fraus omnia corrumpit* e a proibição de abuso de direito enquanto princípios gerais do direito que permitiriam aos Estados-Membros adotar disposições nacionais derogatórias do direito derivado da União.
- 18 Além disso, o Governo belga defendeu que os Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009 permitem a adoção de medidas unilaterais pelos Estados-Membros, como as previstas nos artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro, quando considerem que a aplicação desses regulamentos dá lugar a fraudes e situações de abuso de direito.
- 19 Em 25 de setembro de 2014, a Comissão enviou um parecer fundamentado ao Reino da Bélgica, que lhe deu resposta por carta de 24 de novembro de 2014, pela qual a Comissão foi informada, designadamente, da suspensão temporária da aplicação das medidas previstas nos artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro em razão do presente processo por incumprimento.
- 20 Não se considerando satisfeita com esta resposta, a Comissão intentou a presente ação.
- 21 Por Decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 10 de novembro de 2015, foi admitida a intervenção da Irlanda em apoio dos pedidos da Comissão.

Quanto à ação

Quanto à admissibilidade da ação

Quanto à admissibilidade da ação no seu conjunto

– Argumentos das partes

- 22 A título principal, o Reino da Bélgica suscita a exceção de inadmissibilidade da ação na íntegra, na medida em que a Comissão não faz prova da existência do incumprimento alegado, mais especificamente da impossibilidade de interpretar e aplicar as disposições controvertidas da Lei-Quadro em conformidade com as disposições do direito da União, apesar de, na sua resposta ao parecer fundamentado, ter apontado tal possibilidade.

23 Acresce que, segundo o Reino da Bélgica, a afirmação da Comissão de que o artigo 24.º da Lei-Quadro contrariaria expressamente os artigos 11.º, 12.º e 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 e o artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009 é desprovida de fundamento.

24 A Comissão conclui pela improcedência da exceção de inadmissibilidade.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

25 É verdade que, segundo jurisprudência constante, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado. Com efeito, é a ela que cabe apresentar ao Tribunal de Justiça os elementos necessários para que este possa apreciar a existência desse incumprimento, não podendo fundar-se numa qualquer presunção (Acórdão de 4 de setembro de 2014, Comissão/França, C-237/12, EU:C:2014:2152, n.º 32).

26 No entanto, a questão de saber se a Comissão demonstrou a existência do incumprimento não pertence à análise da admissibilidade da ação, mas sim do seu mérito (Acórdão de 4 de junho de 2015, Comissão/Polónia, C-678/13, não publicado, EU:C:2015:358, n.º 18 e jurisprudência aí referida).

27 Por conseguinte, a exceção de inadmissibilidade da ação no seu conjunto, suscitada pelo Reino da Bélgica, não colhe e deve ser julgada improcedente.

Quanto à admissibilidade das alegações relativas à violação do artigo 11.º do Regulamento n.º 883/2004, do artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009 e da Decisão A 1

– Argumentos das partes

28 A título subsidiário, o Reino da Bélgica sustenta, em primeiro lugar, que a alegação relativa à violação do artigo 11.º do Regulamento n.º 883/2004 carece de precisão, na medida em que a petição não permite determinar claramente se a alegação visa o artigo 11.º no seu conjunto ou exclusivamente o seu n.º 1. Em qualquer caso, a Comissão não apresenta qualquer argumento específico, preciso e coerente, relativamente a esse n.º 1.

29 Em segundo lugar, o Reino da Bélgica sustenta que os argumentos apresentados na petição para fundamentar a alegação relativa à violação do artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009 respeitam apenas ao n.º 1 deste artigo. A Comissão arguiu extemporaneamente, na réplica, uma violação do artigo 5.º, n.ºs 2 a 4, do Regulamento n.º 987/2009 e do artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004.

30 Em terceiro lugar, quanto à alegação relativa à violação da Decisão A 1, o Reino da Bélgica sustenta que a Comissão se limita, na petição, a mencionar esta decisão, sem explicitar as causas de uma tal violação.

31 A Comissão conclui pela improcedência da exceção de inadmissibilidade.

– Apreciação do Tribunal de Justiça

32 Há que observar que resulta do artigo 120.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e da jurisprudência constante relativa a esta disposição que qualquer petição inicial deve indicar de modo claro e preciso o objeto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos invocados, para permitir ao demandado preparar a sua defesa e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização. Daqui resulta que os elementos essenciais de facto e de direito em que se funda uma ação devem decorrer, de forma coerente e compreensível, do texto da própria petição e que os pedidos desta

- última devem ser formulados de forma inequívoca a fim de evitar que o Tribunal de Justiça se pronuncie *ultra petita* ou que não se pronuncie sobre uma alegação (v., neste sentido, Acórdão de 2 de junho de 2016, Comissão/Países Baixos, C-233/14, EU:C:2016:396, n.ºs 32, 34 e jurisprudência aí referida).
- 33 O Tribunal de Justiça decidiu igualmente que, no âmbito de uma ação intentada nos termos do artigo 258.º TFUE, esta deve apresentar as acusações de forma coerente e precisa, para permitir ao Estado-Membro e ao Tribunal de Justiça apreender exatamente o alcance da violação do direito da União imputada, condição necessária para que esse Estado possa apresentar utilmente os seus meios de defesa e para que o Tribunal de Justiça possa verificar a existência do incumprimento alegado (Acórdão de 2 de junho de 2016, Comissão/Países Baixos, C-233/14, EU:C:2016:396, n.º 33 e jurisprudência aí referida).
- 34 Em especial, a ação da Comissão deve conter uma exposição coerente e pormenorizada das razões que a conduziram à convicção de que o Estado-Membro em causa não cumpriu uma das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados (Acórdão de 2 de junho de 2016, Comissão/Países Baixos, C-233/14, EU:C:2016:396, n.º 35 e jurisprudência aí referida).
- 35 No caso vertente, a petição da Comissão corresponde às exigências da jurisprudência recordada nos números precedentes.
- 36 Em primeiro lugar, quanto à admissibilidade da alegação relativa à violação do artigo 11.º do Regulamento n.º 883/2004, decorre sem ambiguidade tanto do pedido como dos fundamentos apresentados na petição que a ação da Comissão tem por objeto a incompatibilidade dos artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro com várias disposições do direito da União relativas ao destacamento de trabalhadores. A situação dos trabalhadores destacados é objeto do artigo 12.º, n.º 1, deste regulamento, o qual implementa, para esta categoria de trabalhadores, o princípio que rege o referido regulamento, segundo o qual as pessoas abrangidas pelo seu âmbito de aplicação apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-Membro. Este princípio está consagrado no artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004. Os n.ºs 2 a 5 deste artigo não respeitam à situação dos trabalhadores destacados.
- 37 Se é verdade que, no âmbito da sua ação, a Comissão se referiu em termos gerais ao artigo 11.º do referido regulamento, há que observar que aí se encontra uma exposição clara dos elementos de facto e de direito nos quais se fundamenta. Resulta tanto do procedimento pré-contencioso, designadamente do parecer fundamentado dirigido pela Comissão ao Reino da Bélgica, como da explanação do quadro jurídico e dos fundamentos da petição inicial que o incumprimento censurado por essa instituição, no que a este artigo diz respeito, se refere unicamente ao seu n.º 1.
- 38 Por outro lado, resulta dos articulados apresentados pelo Reino da Bélgica que este respondeu à alegação relativa ao incumprimento do artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004. Por conseguinte, é manifesto que o Reino da Bélgica não podia razoavelmente ter dúvidas quanto ao facto de que os argumentos da Comissão visavam o n.º 1 desse artigo e que podia responder em termos úteis a tais argumentos.
- 39 Em segundo lugar, no que respeita à admissibilidade da alegação relativa à violação do artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009, importa recordar que o artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 sujeita os Estados-Membros a uma obrigação geral de cooperação em caso de dificuldades de interpretação ou de aplicação deste último regulamento, incluindo através de pedido à Comissão Administrativa.
- 40 O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 refere que os documentos elaborados pela instituição de um Estado-Membro que atestem a situação de uma pessoa para efeitos de aplicação dos Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009, bem como os documentos justificativos a eles referentes,

impõem-se às instituições dos outros Estados-Membros. Os n.ºs 2 a 4 do artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009 descrevem o procedimento de diálogo e de conciliação entre as instituições em causa que deve ser respeitado pelo Estado-Membro que manifesta dúvidas quanto à validade destes documentos ou à exatidão dos factos em que assentam as menções que neles figuram. Estas últimas disposições precisam assim o âmbito da obrigação geral de cooperação entre as instituições competentes dos Estados-Membros, prevista no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004.

- 41 A este respeito, há que observar que a Comissão, no n.º 10 da sua petição, recordou o teor do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 e do artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004. Acresce que resulta, sem margem para dúvida, da explanação do quadro jurídico e dos fundamentos da petição que é imputado ao Reino da Bélgica o incumprimento da sua obrigação de respeitar os princípios consagrados no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 e precisados no artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009. Por último, resulta tanto dos documentos trocados durante o procedimento pré-contencioso, designadamente do parecer fundamentado da Comissão ao Reino da Bélgica, como da petição da Comissão que esta instituição invoca um incumprimento por esse Estado-Membro do artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009 no seu conjunto.
- 42 Por conseguinte, é manifesto, por um lado, que o Reino da Bélgica, que não podia razoavelmente enganar-se quanto ao objeto das alegações da Comissão, relativas ao artigo 5.º do referido regulamento no seu conjunto, estava em condições de lhes responder em termos úteis e, por outro, que o argumento relativo à existência de umnexo entre esta disposição e o artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 não foi apresentado extemporaneamente.
- 43 Em terceiro lugar, quanto à admissibilidade da alegação relativa à violação da Decisão A 1, há que observar que, no n.º 11 da sua petição, a Comissão, referindo jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao certificado A 1, descreve o seu objetivo e âmbito. Além disso, resulta de uma análise do conjunto dos argumentos apresentados nesta petição, designadamente dos seus n.ºs 10 a 12, que a Comissão explanou os fundamentos pelos quais acusa esse Estado-Membro de ter violado os procedimentos previstos na Decisão A 1.
- 44 Resulta do exposto que a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo Reino da Bélgica contra as alegações relativas à violação do artigo 11.º do Regulamento n.º 883/2004, do artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009 e da Decisão A 1 não colhe e deve ser julgada improcedente.
- 45 Por conseguinte, a ação é admissível.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

- 46 Na petição, a Comissão recorda, a título preliminar, que o artigo 11.º do Regulamento n.º 883/2004 estabelece um princípio de base, segundo o qual as pessoas às quais este regulamento é aplicável estão, em princípio, sujeitas à lei de um único Estado-Membro. No que se refere aos trabalhadores destacados, a Comissão sublinha que permanecem sujeitos, segundo a regra enunciada no artigo 12.º do Regulamento n.º 883/2004, à lei do Estado-Membro no qual exercem normalmente a sua atividade, fornecendo este último um certificado A 1 aos referidos trabalhadores, que tem por objeto comprovar o seu estatuto de beneficiário nesse Estado-Membro.
- 47 A este respeito, a Comissão salienta que o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 prevê que os documentos elaborados pela autoridade competente de um Estado-Membro se impõem às instituições de outros Estados-Membros enquanto não forem revogados ou declarados inválidos pelo Estado-Membro no qual foram elaborados.

- 48 Acrescenta que, em caso de dificuldades de interpretação ou de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 suscetíveis de pôr em causa os direitos das pessoas por ele abrangidas, o artigo 76.º deste regulamento prevê que a instituição competente do Estado-Membro de destacamento contacte a do Estado-Membro de proveniência e, na falta de solução num prazo razoável, pode recorrer à Comissão Administrativa.
- 49 Acresce que o Tribunal de Justiça confirmou, no Acórdão de 26 de janeiro de 2006, *Herbosch Kiere* (C-2/05, EU:C:2006:69, n.ºs 24 e 25), que o certificado A 1, na medida em que estabelece uma presunção de regularidade da inscrição dos trabalhadores destacados no regime de segurança social do Estado-Membro em que está sediada a empresa que destacou esses trabalhadores, impõe-se à instituição competente do Estado-Membro no qual estão destacados esses trabalhadores e implica necessariamente que o regime deste último Estado-Membro não é suscetível de ser aplicável.
- 50 Segundo a Comissão, resulta desta jurisprudência que a adoção dos artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro é contrária aos artigos 11.º, 12.º e 76.º do Regulamento n.º 883/2004 e ao artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, conforme interpretados pelo Tribunal de Justiça.
- 51 Quanto ao argumento do Reino da Bélgica, apresentado durante o procedimento pré-contencioso, segundo o qual este Estado-Membro seria obrigado a adotar as referidas disposições nacionais em razão de exigências decorrentes do adágio *fraus omnia corrumpit* e do princípio geral de proibição de abuso de direito, a Comissão sustenta que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, em caso de suspeita de um comportamento abusivo ou fraudulento, os Estados-Membros estão sujeitos a limitações significativas. Assim, para recusar a cidadãos da União o benefício das disposições do direito da União, os órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro não só devem ter em conta os comportamentos abusivos ou fraudulentos caso a caso mas também basear-se em elementos objetivos e avaliar tais comportamentos tendo em conta os objetivos prosseguidos pelas disposições do direito da União em questão.
- 52 Ora, a Comissão alega que as disposições mencionadas no n.º 50 do presente acórdão regem, em termos precisos e detalhados, as modalidades de cooperação em caso de suspeita de fraude ou de abuso, de modo que não há lugar a derrogação das normas de direito da União com base no princípio *fraus omnia corrumpit*.
- 53 Por outro lado, segundo essa instituição, o princípio geral da segurança jurídica exige que, enquanto não for retirado ou declarado inválido pelas autoridades do Estado-Membro que o emitiu, o certificado A 1 vincula as instituições da segurança social e os órgãos jurisdicionais do Estado-Membro onde estão destacados os trabalhadores em causa, na medida em que ateste a inscrição desses trabalhadores no regime da segurança social do Estado-Membro onde a sua empresa se encontra sediada. A adoção unilateral dos artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro viola este princípio, bem como o princípio da cooperação leal entre os Estados-Membros, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE.
- 54 Pelos mesmos motivos, a Comissão rejeita o argumento aduzido pelo Reino da Bélgica segundo o qual o mero facto de os Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009 estabelecerem procedimentos específicos de diálogo e de conciliação em caso de suspeita de fraude ou de abuso não priva os Estados-Membros da possibilidade de combater essas fraudes ou esses abusos por outros meios.
- 55 A Irlanda, interveniente em apoio da Comissão, sublinha nomeadamente que os referidos regulamentos estabelecem um sistema de determinação da legislação aplicável, respeitando o princípio da segurança jurídica, que assenta na regra da unicidade da legislação aplicável e no reconhecimento do certificado A 1. Por outro lado, está previsto um sistema de resolução de conflitos.
- 56 Quanto ao princípio *fraus omnia corrumpit*, a Irlanda alega que, sem violação do princípio da segurança jurídica, um tal princípio geral do direito da União não permite excluir disposições expressas e claras sem que a respetiva validade seja posta em causa.

- 57 O Reino da Bélgica precisa na contestação, a título preliminar, que o conceito de «abuso relativo às normas dos [r]egulamentos europeus de coordenação de determinação da legislação aplicável», definido no artigo 23.º da Lei-Quadro, compreende um elemento material e um elemento intencional.
- 58 São designadamente qualificados de «fraudes», a título de exemplo, os certificados A 1 falsos, os destacamentos de residentes na Bélgica no termo do seu período de sujeição à segurança social belga, os destacamentos interrompidos cuja duração excede o prazo máximo de 24 meses ou ainda a absoluta falta de relação direta entre o trabalhador destacado e o seu empregador, bem como as situações descritas no Guia prático referido no artigo 22.º da Lei-Quadro.
- 59 Em tais situações, deverá ser demonstrada, nos termos do artigo 23.º da Lei-Quadro, a vontade «de se subtrair à legislação da segurança social belga que deveria ter sido aplicada a esta situação se as disposições regulamentares e administrativas [...] tivessem sido respeitadas». Em contrapartida, não estão abrangidos por este artigo os casos de otimização social ou ainda os casos em que os certificados A 1 contêm meros erros materiais.
- 60 Além disso, o Reino da Bélgica precisa que a prova de um abuso, na aceção do artigo 24.º, n.º 1, da Lei-Quadro, apenas pode ser determinada após um exame, caso a caso, dos elementos objetivos.
- 61 O Reino da Bélgica sustenta assim que os artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro apenas se aplicam nas raras hipóteses em que as autoridades ou os órgãos jurisdicionais belgas competentes consigam demonstrar uma situação de fraude que tenha conduzido à emissão de um certificado A 1 sem respeito pelas disposições dos Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009, com a intenção de evitar uma sujeição à legislação nacional aplicável por força dessas disposições, a saber, a legislação belga. Por conseguinte, a afirmação da Comissão de que as disposições controvertidas visariam anular um certificado A 1 é incorreta.
- 62 O Reino da Bélgica alega também que, uma vez que o diálogo entre os Estados-Membros relativo à reforma dos certificados A 1 não funciona de modo satisfatório, tendo em conta o quadro muito rudimentar e fragmentário existente, é necessário dispor de meios efetivos de combate à fraude.
- 63 Recordando em seguida a relevância do princípio consagrado no artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004, segundo o qual a lei que se aplica é a do Estado de emprego e a exceção a esse princípio prevista para os trabalhadores destacados, o Reino da Bélgica entende que o trabalhador que beneficie de modo fraudulento dessa exceção é tratado de modo mais favorável que as demais pessoas que exercem funções no território do Estado-Membro de emprego.
- 64 O Reino da Bélgica alega ainda que a aplicação do sistema de conflito de leis instituído pelo Regulamento n.º 1408/71 e retomado pelo Regulamento n.º 883/2004 depende apenas da situação objetiva em que se encontra o trabalhador interessado. Ora, a aplicação fraudulenta do artigo 12.º do Regulamento n.º 883/2004 conduziria a conferir aos beneficiários da segurança social um direito de escolha em violação da natureza imperativa das normas de conflitos.
- 65 Quanto ao princípio geral *fraus omnia corrumpit*, o Reino da Bélgica, apoiando-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça e na doutrina, alega que um Estado-Membro não pode tomar medidas de execução dos Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009 que violem um tal princípio geral do direito da União. Confrontados com situações fraudulentas, as autoridades e os órgãos jurisdicionais nacionais devem, por conseguinte, ser autorizados a tomar medidas corretivas imediatas.
- 66 No que respeita, mais concretamente, ao argumento relativo a uma violação da Decisão A 1, o Reino da Bélgica, remetendo para o Acórdão de 8 de julho de 1992, Knoch (C-102/91, EU:C:1992:303), alega que essa decisão não constitui um ato de caráter normativo e que, conseqüentemente, o seu desrespeito não pode ser objeto de uma ação por incumprimento.

- 67 No que respeita ao argumento relativo a uma violação dos artigos 11.º e 12.º do Regulamento n.º 883/2004, o Reino da Bélgica sustenta que as autoridades e os órgãos jurisdicionais belgas estão autorizados, no âmbito de uma correta aplicação dos Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009, a recusar «o benefício da vantagem oferecida» pelo artigo 12.º do Regulamento n.º 883/2004, quando esse benefício é invocado de forma fraudulenta. A este respeito, o Reino da Bélgica refuta o argumento invocado pela Comissão segundo o qual a existência de procedimentos de diálogo e de conciliação e a força vinculativa dos certificados A 1 impediriam a aplicação do princípio *fraus omnia corrumpit*.
- 68 Quanto a uma eventual violação do princípio segundo o qual os beneficiários do Regulamento n.º 883/2004 apenas estão sujeitos à legislação de um Estado-Membro, o Reino da Bélgica sustenta que é possível que, em caso de fraude, a instituição alegadamente competente jamais tenha emitido um certificado A 1, que o trabalhador não esteja sujeito à legislação desse Estado e que não beneficie, na realidade, de qualquer proteção em matéria de segurança social. Numa tal hipótese, não haveria aí uma violação específica deste princípio. Acresce que as atuações fraudulentas conduzem a situações de concorrência desleal e de *dumping* social. Assim, a aplicação dos artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro garantiria um «direito às prestações de segurança social e aos benefícios sociais», na aceção do artigo 34.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- 69 Mesmo nos casos em que a pessoa em causa estaria já sujeita à segurança social do Estado-Membro da instituição emitente, a sujeição à segurança social belga não conduziria a uma dupla sujeição, na medida em que o artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 987/2009 prevê expressamente que, em caso de divergência entre dois Estados-Membros quanto à determinação da legislação aplicável, a pessoa em causa fica provisoriamente sujeita à legislação de um desses Estados-Membros. Neste caso, aplicar-se-ia prioritariamente a legislação do Estado-Membro no qual a pessoa exerce efetivamente uma atividade económica, sob condição de que a exerça apenas num Estado-Membro.
- 70 Quanto ao argumento relativo à violação do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, o Reino da Bélgica considera que, na medida em que a aplicação do sistema de conflitos de lei instituído pelo Regulamento n.º 883/2004 depende da situação objetiva em que o trabalhador interessado se encontra, nos casos em que as autoridades e os órgãos jurisdicionais belgas competentes verifiquem que um certificado A 1 é falso ou que comportamentos fraudulentos conduziram à emissão de um tal documento, a presunção de regularidade da inscrição dos trabalhadores destacados deve considerar-se ilidida.
- 71 Além disso, segundo o Reino da Bélgica, o Tribunal de Justiça não se pronunciou ainda sobre a questão de saber se tais documentos vinculam em termos absolutos as instituições de segurança social e os órgãos jurisdicionais do Estado-Membro no qual os trabalhadores estão destacados, mesmo que esses documentos sejam falsos ou tenham sido obtidos de forma fraudulenta. Por conseguinte, é de opinião de que, quando tenha ficado demonstrado que os certificados A 1 foram obtidos de modo fraudulento ou que são falsos, esses documentos não devem beneficiar da presunção de regularidade da inscrição dos trabalhadores destacados e, conseqüentemente, vincular as instituições de segurança social e os órgãos jurisdicionais do Estado-Membro no qual as pessoas em causa se encontram destacadas.
- 72 Por último, quanto à alegação de violação dos procedimentos de diálogo e de conciliação previstos no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 e no artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009, o Reino da Bélgica contesta o argumento aduzido pela Comissão segundo o qual a utilização destes procedimentos é o único instrumento para combater casos de fraude e, com exclusão de outros instrumentos, a aplicação paralela de procedimentos de diálogo e de conciliação não está excluída.
- 73 A Comissão, na réplica, reitera os argumentos apresentados na petição e mantém a afirmação de que os artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro permitem anular o certificado A 1 em caso de fraude, uma vez que a aplicação destes artigos implica uma alteração da lei aplicável.

- 74 Quanto ao princípio geral *fraus omnia corrumpit*, a Comissão afirma que o Tribunal de Justiça declarou expressamente, no Acórdão de 10 de fevereiro de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75, n.º 53), que os Estados-Membros não dispõem do poder de decidir unilateralmente que um documento emitido pelo Estado-Membro de proveniência do trabalhador destacado é fraudulento.
- 75 Quanto ao argumento relativo à violação do artigo 11.º, n.º 1, e do artigo 12.º do Regulamento n.º 883/2004, a Comissão alega que o artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 987/2009, contrariamente ao que afirma o Reino da Bélgica, se aplica nas hipóteses em que não foi ainda determinada nenhuma lei aplicável. O objetivo desta disposição seria assegurar uma cobertura transitória para as pessoas em causa e não impor uma segunda cobertura obrigatória em violação do artigo 11.º, n.º 1, e do artigo 12.º do Regulamento n.º 883/2004.
- 76 Quanto ao argumento relativo à violação do artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 e do artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009, a Comissão precisa que a sua ação visa, não impedir que o Reino da Bélgica lute contra o abuso ou as atuações fraudulentas, mas garantir que os procedimentos implementados pelos Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009 sejam respeitados. Ora, ao arrogar-se do direito, pela adoção dos artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro, de adotar unilateralmente decisões de sujeição dos trabalhadores destacados à lei belga com o fundamento de que os seus próprios inspetores e instituições de segurança social «comprovaram» ou «demonstraram» um caso de fraude, o Reino da Bélgica violou esses regulamentos, incluindo o princípio da cooperação leal, o qual, enquanto princípio geral, se mantém aplicável mesmo em caso de suspeita de fraude ou de abuso.
- 77 Por último, quanto à Decisão A 1, a Comissão recorda que esta detalha as modalidades do procedimento de diálogo e de conciliação instituído pelos artigos 76.º do Regulamento n.º 883/2004 e 5.º do Regulamento n.º 987/2009. O artigo 23.º da Lei-Quadro recorda além disso o necessário respeito pelo referido procedimento. No entanto, segundo a Comissão, o direito unilateral que esta disposição, conjugada com o artigo 24.º dessa mesma lei, confere às instituições belgas permite precisamente ao Reino da Bélgica não respeitar as modalidades do mesmo procedimento, conforme detalhadas na Decisão A 1.
- 78 O Reino da Bélgica, na tréplica, contesta designadamente a leitura do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 feita pela Comissão. Segundo esse Estado-Membro, não resulta do texto desta disposição que a mesma apenas pode ser aplicada nos casos em que nenhuma legislação aplicável foi ainda determinada. Esta disposição será aplicável quando surja uma divergência, entre as instituições ou as autoridades de dois ou mais Estados-Membros, quanto à determinação da legislação aplicável. Ora, quando as autoridades ou os órgãos jurisdicionais competentes querem aplicar os artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro, ou seja, nos raros casos em que é demonstrada uma fraude, existe, por hipótese, uma divergência quanto à legislação aplicável.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 79 No que se refere aos argumentos relativos a uma violação dos artigos 11.º, 12.º e 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004, bem como do artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009, há que salientar, a título preliminar, que as disposições do Regulamento n.º 883/2004 que determinam a legislação aplicável tendem designadamente a que as pessoas em causa sejam sujeitas ao regime de segurança social de um único Estado-Membro, de modo a evitar a cumulação de legislações nacionais aplicáveis e as dificuldades que daí podem resultar. Este princípio encontra expressão, designadamente, no artigo 11.º, n.º 1, deste regulamento (v., por analogia, Acórdãos de 12 de junho de 2012, Hudzinski e Wawrzyniak, C-611/10 e C-612/10, EU:C:2012:339, n.º 41, e de 12 de fevereiro de 2015, Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, n.º 33).

- 80 O artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 prevê que a legislação aplicável ao trabalhador destacado é, nas condições enunciadas nesta disposição, a do Estado-Membro no qual o empregador desse trabalhador exerce normalmente a sua atividade e não a do Estado-Membro no qual essa pessoa está destacada.
- 81 As autoridades competentes do Estado-Membro no qual o empregador exerce normalmente as suas atividades fornecem ao trabalhador destacado o certificado A 1 tendo por objeto comprovar a qualidade de beneficiário desse trabalhador nesse Estado-Membro.
- 82 O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 refere, no que respeita ao valor jurídico dos documentos emitidos pela instituição de um Estado-Membro que comprovem a situação de uma pessoa para efeitos da aplicação dos Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009, bem como dos respetivos comprovativos, que esses documentos se impõem às instituições dos outros Estados-Membros enquanto não forem retirados ou declarados inválidos pelo Estado-Membro no qual foram elaborados.
- 83 Nos termos do artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004, em caso de dificuldades de interpretação ou de aplicação deste regulamento suscetíveis de pôr em causa os direitos das pessoas por ele abrangidas, a instituição do Estado-Membro competente ou do Estado-Membro de residência do interessado contacta a ou as instituições do Estado-Membro em causa. Na falta de uma solução num prazo razoável, as autoridades em causa podem submeter a questão à Comissão Administrativa.
- 84 Há que salientar que o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 reproduz, em substância, o teor do artigo 14.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71. Ora, o Regulamento n.º 883/2004 mantendo a regra da sujeição do trabalhador destacado à legislação do Estado no qual o seu empregador exerce normalmente a sua atividade e sendo idênticos os objetivos prosseguidos pelos referidos regulamentos, há que tomar como referência, por analogia, a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao Regulamento n.º 1408/71.
- 85 Segundo essa jurisprudência, a instituição competente do Estado-Membro no qual o empregador exerce normalmente a sua atividade declara no certificado A 1 que o seu próprio regime de segurança social permanece aplicável aos trabalhadores destacados durante o período do destacamento. Deste modo, por força do princípio segundo o qual os trabalhadores devem estar inscritos num único regime de segurança social, o certificado A 1 implica necessariamente que o regime de segurança social do Estado-Membro no qual o trabalhador está destacado não é suscetível de aplicação (v., neste sentido, Acórdãos de 10 de fevereiro de 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, n.º 49, e de 26 de janeiro de 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, n.º 21).
- 86 O princípio da cooperação leal previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE e os objetivos prosseguidos pelo artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 e pelo artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 seriam violados se o Estado-Membro no qual os trabalhadores estão destacados adotasse uma legislação que autorizasse as suas próprias instituições a considerar, unilateralmente, que não estão vinculadas pelas menções do referido certificado e a submeter esses trabalhadores ao seu próprio regime de segurança social (v., neste sentido, Acórdãos de 10 de fevereiro de 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, n.º 52; de 26 de janeiro de 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, n.º 23; e de 6 de fevereiro de 2018, Altun e o., C-359/16, EU:C:2018:63, n.º 38).
- 87 Consequentemente, o certificado A 1, na medida em que estabelece uma presunção de regularidade da inscrição dos trabalhadores destacados no regime de segurança social do Estado-Membro em que está sediada a empresa que destacou esses trabalhadores, impõe-se, em princípio, à instituição competente do Estado-Membro no qual estão destacados esses trabalhadores (v., neste sentido, Acórdãos de 10 de fevereiro de 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, n.º 53; de 26 de janeiro de 2006, Herbosch Kiere, C-2/05, EU:C:2006:69, n.º 24; e de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, n.º 41).

- 88 A solução inversa poderia pôr em causa o princípio da inscrição dos trabalhadores assalariados num único regime de segurança social, bem como a previsibilidade do regime aplicável e, desse modo, a segurança jurídica. Com efeito, nos casos em que fosse difícil determinar o regime aplicável, cada uma das instituições dos dois Estados-Membros em causa seria levada a considerar, em detrimento dos trabalhadores em causa, que lhes era aplicável o seu próprio regime de segurança social (Acórdãos de 26 de janeiro de 2006, *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, n.º 25, e de 27 de abril de 2017, *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, n.º 42).
- 89 No entanto, o princípio da cooperação leal, descrito no artigo 4.º, n.º 3, TUE impõe à instituição competente do Estado-Membro que emitiu o certificado A 1 que proceda a uma apreciação correta dos factos relevantes para a aplicação das regras relativas à determinação da legislação aplicável em matéria de segurança social e, portanto, que assegure a exatidão das menções constantes desse certificado (Acórdãos de 27 de abril de 2017, *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, EU:C:2017:309, n.º 39, e de 6 de fevereiro de 2018, *Altun e o.*, C-359/16, EU:C:2018:63, n.º 37).
- 90 Além do mais, incumbe à referida instituição reconsiderar as razões dessa emissão e, sendo caso disso, revogar o certificado A 1 quando a instituição competente do Estado-Membro no qual os trabalhadores estão destacados tem dúvidas quanto à exatidão dos factos que estão na base do referido certificado e, portanto, das menções dele constantes, nomeadamente, porque as mesmas não correspondem às exigências do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 (v., neste sentido, Acórdão de 6 de fevereiro de 2018, *Altun e o.*, C-359/16, EU:C:2018:63, n.º 43 e jurisprudência aí referida).
- 91 Na hipótese de as instituições em causa não conseguirem chegar a um acordo, designadamente quanto à apreciação dos factos próprios de uma situação específica, é-lhes permitido recorrer à Comissão Administrativa (v., neste sentido, Acórdão de 6 de fevereiro de 2018, *Altun e o.*, C-359/16, EU:C:2018:63, n.º 44 e jurisprudência aí referida).
- 92 Se esta última não conseguir conciliar os pontos de vista das instituições competentes relativamente à legislação aplicável ao caso, o Estado-Membro no qual estão destacados os trabalhadores em causa pode, pelo menos e sem prejuízo dos eventuais meios processuais de natureza jurisdicional existentes no Estado-Membro da instituição emissora, acionar o processo por incumprimento, nos termos do artigo 259.º TFUE, para que o Tribunal de Justiça possa apreciar, nessa ação, a questão da legislação aplicável ao referido trabalhador e, conseqüentemente, a exatidão das menções constantes no certificado A 1 (v., neste sentido, Acórdão de 6 de fevereiro de 2018, *Altun e o.*, C-359/16, EU:C:2018:63, n.º 45).
- 93 Assim, em caso de erro, mesmo manifesto, de apreciação dos pressupostos de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 e mesmo que se verificasse que as condições de atividade dos trabalhadores em causa estavam manifestamente fora do âmbito de aplicação material da disposição com base na qual o certificado A 1 foi passado, dever ser respeitado o processo a seguir para resolver os eventuais diferendos entre as instituições dos Estados-Membros em causa sobre a validade ou a exatidão de um certificado A 1 (Acórdão de 6 de fevereiro de 2018, *Altun e o.*, C-359/16, EU:C:2018:63, n.º 46 e jurisprudência aí referida).
- 94 Se se admitisse que o Estado-Membro no qual o trabalhador está destacado pudesse adotar uma legislação que autorizasse as suas instituições a obter nos seus tribunais nacionais a declaração unilateral de invalidade de um certificado A 1, o sistema baseado na cooperação leal entre as instituições competentes poderia ficar comprometido. Por conseguinte, enquanto não for revogado ou declarado inválido, o certificado A 1 impõe-se, em princípio, na ordem jurídica interna do Estado-Membro para o qual os trabalhadores em causa são destacados e, conseqüentemente, vincula as instituições desse Estado-Membro (v., neste sentido, Acórdão de 26 de janeiro de 2006, *Herbosch Kiere*, C-2/05, EU:C:2006:69, n.ºs 30 e 31).

- 95 Consequentemente, uma legislação, como os artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro, que autoriza as autoridades competentes do Reino da Bélgica a sujeitar unilateralmente um trabalhador à legislação belga sobre segurança social opõe-se ao princípio da inscrição dos trabalhadores num único regime de segurança social, previsto no artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, bem como ao princípio da segurança jurídica, que exige, designadamente, que as normas jurídicas sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, em particular quando possam ter consequências desfavoráveis sobre os indivíduos ou as empresas (v., neste sentido, designadamente, Acórdão de 12 de dezembro de 2013, *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*, C-362/12, EU:C:2013:834, n.º 44 e jurisprudência aí referida).
- 96 Além disso, uma legislação, como a que está em causa, também não é compatível com as disposições dos Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009 que regulam o procedimento a seguir em caso de dificuldades de interpretação ou de aplicação destes últimos, designadamente se o Estado-Membro no qual o trabalhador está destacado considerar que as condições de aplicação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 não se encontram preenchidas.
- 97 Esta conclusão não é posta em causa pelo argumento invocado pelo Reino da Bélgica segundo o qual as autoridades nacionais deste Estado-Membro são, na presença de uma fraude demonstrada, autorizadas a recusar a aplicação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.
- 98 Em primeiro lugar, há que observar que nenhuma disposição deste regulamento ou do Regulamento n.º 987/2009 contém uma autorização para os Estados-Membros preverem unilateralmente, por via legislativa, a não aplicabilidade do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 em caso de fraude ou de abuso, de modo que o princípio da cooperação leal concretizado no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 e no artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009 tem aplicação mesmo nesses casos.
- 99 É certo que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os sujeitos de direito não podem invocar fraudulenta ou abusivamente as normas da União, pois o princípio da proibição da fraude e do abuso de direito constitui um princípio geral de direito da União cujo respeito se impõe aos sujeitos de direito. Com efeito, a aplicação da regulamentação da União não pode ser alargada ao ponto de cobrir as operações realizadas com o objetivo de beneficiar fraudulenta ou abusivamente das vantagens previstas no direito da União (Acórdão de 6 de fevereiro de 2018, *Altun e o.*, C-359/16, EU:C:2018:63, n.ºs 48, 49 e jurisprudência aí referida).
- 100 Neste contexto, o Tribunal de Justiça considerou que, quando, no âmbito do diálogo previsto no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004, a instituição do Estado-Membro em que os trabalhadores foram destacados apresenta à instituição emissora dos certificados A 1 elementos concretos que permitam pensar que esses certificados foram obtidos fraudulentamente, cabe à segunda instituição, por força do princípio da cooperação leal, reexaminar, à luz desses elementos, a correção da emissão desses certificados e, sendo caso disso, retirá-los (Acórdão de 6 de fevereiro de 2018, *Altun e o.*, C-359/16, EU:C:2018:63, n.º 54).
- 101 Se esta última instituição não proceder a esse reexame num prazo razoável, esses elementos devem poder ser invocados em juízo, a fim de que o julgador do Estado-Membro em que os trabalhadores estão destacados rejeite os certificados em causa (Acórdão de 6 de fevereiro de 2018, *Altun e o.*, C-359/16, EU:C:2018:63, n.º 55).
- 102 Nesse caso, o julgador nacional pode rejeitar os certificados A 1 em causa e cabe-lhe determinar se as pessoas suspeitas de ter recorrido a trabalhadores destacados a coberto de certificados obtidos de forma fraudulenta possam ser responsabilizadas com base no direito nacional aplicável (Acórdão de 6 de fevereiro de 2018, *Altun e o.*, C-359/16, EU:C:2018:63, n.º 60).

- 103 Contudo, as pessoas a quem, nesse processo, seja imputado o recurso a trabalhadores destacados a coberto de certificados obtidos de forma fraudulenta devem dispor da possibilidade de refutar os elementos em que esse processo se baseia, no respeito das garantias ligadas ao direito a um processo equitativo, antes de o julgador nacional decidir, se for caso disso, rejeitar esses certificados e se pronunciar sobre a responsabilidade dessas pessoas nos termos do direito nacional aplicável (Acórdão de 6 de fevereiro de 2018, Altun e o., C-359/16, EU:C:2018:63, n.º 56).
- 104 Ora, há que observar que, no caso, a regulamentação nacional controvertida não preenche as condições descritas nos n.ºs 100 e 101 do presente acórdão.
- 105 Com efeito, por um lado, esta regulamentação não prevê qualquer obrigação de dar abertura ao procedimento de diálogo e de conciliação previsto nos Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009. Por outro, essa regulamentação não se limita a conferir apenas ao julgador nacional o poder de declarar a existência de uma fraude e, por isso, rejeitar um certificado A 1, mas prevê que, fora de qualquer processo judicial, as instituições de segurança social belgas e os inspetores sociais belgas decidam sujeitar os trabalhadores destacados à lei belga em matéria de segurança social.
- 106 Em segundo lugar, decorre de jurisprudência constante que um Estado-Membro não pode justificar o incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado invocando o facto de outros Estados-Membros também não cumprirem as respetivas obrigações. Com efeito, na ordem jurídica da União criada pelo Tratado FUE, a aplicação do direito da União pelos Estados-Membros não pode estar sujeita a uma condição de reciprocidade. Os artigos 258.º e 259.º TFUE preveem os meios processuais adequados para fazer face aos incumprimentos pelos Estados-Membros das obrigações que decorrem do Tratado FUE (Acórdão de 19 de novembro de 2009, Comissão/Filândia, C-118/07, EU:C:2009:715, n.º 48 e jurisprudência aí referida).
- 107 Em terceiro lugar, no que se refere ao argumento de que o quadro legal de reforma dos certificados A 1 é muito rudimentar e fragmentário, de modo que os Estados-Membros se deparam com dificuldades quando têm de tomar medidas imediatas com vista a punir a fraude, há que observar que, embora não esteja excluído que o procedimento de cooperação e de conciliação não funcione sempre de modo satisfatório sem entraves práticos, os Estados-Membros não podem contudo retirar das eventuais dificuldades encontradas na recolha das informações necessárias ou das falhas suscetíveis de surgirem na cooperação entre as respetivas administrações competentes uma justificação para o não cumprimento das suas obrigações resultantes do direito da União (v., neste sentido, Acórdão de 6 de junho de 2013, Comissão/Bélgica, C-383/10, EU:C:2013:364, n.º 53 e jurisprudência aí referida).
- 108 Em quarto lugar, quanto ao argumento invocado pelo Reino da Bélgica segundo o qual, mesmo no caso de a pessoa em causa ser já beneficiária da segurança social do Estado-Membro da instituição emissora, a sujeição à segurança social belga não determina uma dupla sujeição na medida em que, em conformidade com o disposto no artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 987/2009, a pessoa em causa está provisoriamente sujeita à legislação do Estado-Membro no qual exerce efetivamente uma atividade por conta de outrem ou por conta própria, há que observar que uma tal interpretação deixaria sem objeto o artigo 5.º, n.ºs 2 a 4, deste regulamento. Com efeito, na presença de um documento emitido em conformidade com o disposto no artigo 5.º, n.º 1, do referido regulamento, o procedimento previsto no artigo 5.º, n.ºs 2 a 4, do mesmo regulamento deve ser aplicado em caso de divergência quanto a esse documento entre as autoridades competentes dos diferentes Estados-Membros, uma vez que a aplicação do artigo 6.º do Regulamento n.º 987/2009 está excluída numa tal hipótese.
- 109 Nestas condições, há que julgar procedentes as alegações da Comissão relativas ao incumprimento pelo Reino da Bélgica das obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 11.º, n.º 1, 12.º, n.º 1, e 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004, bem como do artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009.

- 110 Quanto à alegação relativa à violação da Decisão A 1, há que observar que resulta de jurisprudência constante que uma tal decisão, embora sendo suscetível de fornecer uma ajuda às instituições da segurança social encarregadas de aplicar o direito da União neste domínio não é suscetível de obrigar essas instituições a seguir certos métodos ou a adotar certas interpretações quando procedem à aplicação das regras da União (Acórdãos de 8 de julho de 1992, Knoch, C-102/91, EU:C:1992:303, n.º 52, e de 1 de outubro de 1992, Grisvard e Kreitz, C-201/91, EU:C:1992:368, n.º 25).
- 111 Por conseguinte, não tendo a Decisão A 1 caráter normativo, não se pode acusar o Reino da Bélgica de violar essa decisão pela adoção dos artigos 23.º e 24 da Lei-Quadro.
- 112 Nestas condições, há que julgar improcedente a alegação relativa à violação da Decisão A 1.
- 113 Em face destas considerações, há que declarar que, ao adotar os artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no artigo 11.º, n.º 1, no artigo 12.º, n.º 1, e no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004, bem como no artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009.

Quanto às despesas

- 114 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino da Bélgica e tendo, no essencial, sido declarado o incumprimento, há que condenar o Reino da Bélgica nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quinta Secção) decide:

- 1) Ao adotar os artigos 23.º e 24.º da Lei-Quadro de 27 de dezembro de 2012, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no artigo 11.º, n.º 1, no artigo 12.º, n.º 1, e no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, bem como no artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 883/2004.**
- 2) A ação é julgada improcedente quanto ao restante.**
- 3) O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.**

Assinaturas