



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

8 de dezembro de 2020*ⁱ

«Recurso de anulação — Diretiva (UE) 2018/957 — Livre prestação de serviços — Destacamento de trabalhadores — Condições de trabalho e de emprego — Remuneração — Duração do destacamento — Determinação da base jurídica — Artigos 53.º e 62.º TFUE — Alteração de uma diretiva existente — Artigo 9.º TFUE — Desvio de poder — Princípio da não discriminação — Necessidade — Princípio da proporcionalidade — Alcance do princípio da livre prestação de serviços — Transporte rodoviário — Artigo 58.º TFUE — Regulamento (CE) n.º 593/2008 — Âmbito de aplicação — Princípios da segurança jurídica e da clareza normativa»

No processo C-620/18,

que tem por objeto um recurso de anulação nos termos do artigo 263.º TFUE, interposto em 2 de outubro de 2018,

Hungria, representada por M. Z. Fehér, G. Tornyai e M. Tátrai, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Parlamento Europeu, representado por M. Martínez Iglesias, L. Visaggio e A. Tamás, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por:

República Federal da Alemanha, representada por J. Möller e S. Eisenberg, na qualidade de agentes,

República Francesa, representada por E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser e R. Coesme, na qualidade de agentes,

Reino dos Países Baixos, representado por M. K. Bulterman, C. Schillemans e J. Langer, na qualidade de agentes,

Comissão Europeia, representada por L. Havas, M. Kellerbauer, B.-R. Killmann e A. Szmytkowska, na qualidade de agentes,

intervenientes,

* Língua do processo: húngaro.

Conselho da União Europeia, representado inicialmente por A. Norberg, M. Bencze e E. Ambrosini e, em seguida, por A. Norberg, E. Ambrosini, A. Sikora-Kalèda e Zs. Bodnár, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado por:

República Federal da Alemanha, representada por J. Möller e S. Eisenberg, na qualidade de agentes,

República Francesa, representada por E. de Moustier, A.-L. Desjonquères, C. Mosser e R. Coesme, na qualidade de agentes,

Reino dos Países Baixos, representado por M. K. Bulterman, C. Schillemans e J. Langer, na qualidade de agentes,

Reino da Suécia, representado por C. Meyer-Seitz, H. Shev e H. Eklinder, na qualidade de agentes,

Comissão Europeia, representada por L. Havas, M. Kellerbauer, B.-R. Killmann e A. Szmytkowska, na qualidade de agentes,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (relator), E. Regan, M. Ilešič e N. Wahl, presidentes de secção, E. Juhász, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P. G. Xuereb e N. Jääskinen, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: R. Şereş, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 3 de março de 2020,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 28 de maio de 2020,

profere o presente

Acórdão

- 1 Na sua petição, a Hungria pede ao Tribunal de Justiça, a título principal, que anule a Diretiva (UE) 2018/957 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de junho de 2018, que altera a Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO 2018, L 173, p. 16; retificação no JO 2019, L 91, p. 77) (a seguir «diretiva impugnada»), e que, a título subsidiário, anule várias das suas disposições.

Quadro jurídico

Tratado FUE

2 O artigo 9.º TFUE tem a seguinte redação:

«Na definição e execução das suas políticas e ações, a União tem em conta as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego, a garantia de uma proteção social adequada, a luta contra a exclusão social e um nível elevado de educação, formação e proteção da saúde humana.»

3 O artigo 53.º TFUE dispõe:

«1. A fim de facilitar o acesso às atividades não assalariadas e ao seu exercício, o Parlamento Europeu e o Conselho [da União Europeia], deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotarão diretivas que visem o reconhecimento mútuo de diplomas, certificados e outros títulos, bem como a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes ao acesso às atividades não assalariadas e ao seu exercício.

2. No que diz respeito às profissões médicas, paramédicas e farmacêuticas, a eliminação progressiva das restrições dependerá da coordenação das respetivas condições de exercício nos diversos Estados-Membros.»

4 Nos termos do artigo 58.º, n.º 1, TFUE:

«A livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada pelas disposições constantes do título relativo aos transportes.»

5 O artigo 62.º TFUE enuncia:

«As disposições dos artigos 51.º a 54.º, inclusive, são aplicáveis à matéria regulada no presente capítulo.»

6 O artigo 153.º TFUE prevê:

«1. A fim de realizar os objetivos enunciados no artigo 151.º, a União apoiará e completará a ação dos Estados-Membros nos seguintes domínios:

- a) Melhoria, principalmente, do ambiente de trabalho, a fim de proteger a saúde e a segurança dos trabalhadores;
- b) Condições de trabalho;
- c) Segurança social e proteção social dos trabalhadores;
- d) Proteção dos trabalhadores em caso de rescisão do contrato de trabalho;
- e) Informação e consulta dos trabalhadores;
- f) Representação e defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores e das entidades patronais, incluindo a cogestão, sem prejuízo do disposto no n.º 5;

[...]

2. Para o efeito, o Parlamento Europeu e o Conselho podem:

- a) Tomar medidas destinadas a fomentar a cooperação entre os Estados-Membros, através de iniciativas que tenham por objetivo melhorar os conhecimentos, desenvolver o intercâmbio de informações e de boas práticas, promover abordagens inovadoras e avaliar a experiência adquirida, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros;
- b) Adotar, nos domínios referidos nas alíneas a) a i) do n.º 1, por meio de diretivas, prescrições mínimas progressivamente aplicáveis, tendo em conta as condições e as regulamentações técnicas existentes em cada um dos Estados-Membros. Essas diretivas devem evitar impor disciplinas administrativas, financeiras e jurídicas contrárias à criação e ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas.

O Parlamento Europeu e o Conselho deliberam de acordo com o processo legislativo ordinário, após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões.

Nos domínios referidos nas alíneas c), d), f) e g) do n.º 1, o Conselho delibera de acordo com um processo legislativo especial, por unanimidade, após consulta ao Parlamento Europeu e aos referidos Comités.

O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta ao Parlamento Europeu, pode decidir tornar aplicável às alíneas d), f) e g) do n.º 1 o processo legislativo ordinário.

[...]

5. O disposto no presente artigo não é aplicável às remunerações, ao direito sindical, ao direito de greve e ao direito de *lock-out*.»

Regulamentação relativa aos trabalhadores destacados

Diretiva 96/71/CE

- 7 A Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO 1997, L 18, p. 1), foi adotada com base no artigo 57.º, n.º 2, e no artigo 66.º CE (respetivamente, atuais artigo 53.º, n.º 1, e artigo 62.º TFUE).
- 8 Por força do seu artigo 3.º, n.º 1, a Diretiva 96/71 tinha por objetivo garantir aos trabalhadores destacados no território dos Estados-Membros as condições de trabalho e de emprego relativas às matérias nela previstas que, no território do Estado-Membro onde o trabalho era executado, eram fixadas por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas e/ou por convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral.
- 9 Entre as matérias abrangidas pela Diretiva 96/71 figurava, no seu artigo 3.º, n.º 1, alínea c), a relativa às remunerações salariais mínimas, incluindo as bonificações relativas a horas extraordinárias.

Diretiva impugnada

- 10 A diretiva impugnada foi adotada com base no artigo 53.º, n.º 1, e no artigo 62.º TFUE.

11 Os considerandos 1, 4, 6 e 9 a 11 da diretiva impugnada enunciam:

«(1) A liberdade de circulação de trabalhadores, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços são princípios fundamentais do mercado interno consagrados no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A aplicação e execução desses princípios são reforçadas pela União e visam garantir condições equitativas para as empresas e assegurar o respeito pelos direitos dos trabalhadores.

[...]

(4) Mais de vinte anos após a sua adoção, tornou-se necessário avaliar se a Diretiva 96/71[...] continua a assegurar o justo equilíbrio entre, por um lado, a necessidade de promover a liberdade de prestação de serviços e garantir condições equitativas e, por outro, a necessidade de proteger os direitos dos trabalhadores destacados. A fim de assegurar a aplicação uniforme das regras e de alcançar uma verdadeira convergência social, a par da revisão da Diretiva 96/71[...], deverá ser dada prioridade à aplicação e execução da Diretiva 2014/67/UE do Parlamento Europeu e do Conselho [de 15 de maio de 2014, respeitante à execução da Diretiva 96/71 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)].

[...]

(6) O princípio da igualdade de tratamento e a proibição de qualquer discriminação em razão da nacionalidade estão consagrados no direito da União desde os Tratados fundadores. A aplicação do princípio da igualdade de remuneração é assegurada pelo direito derivado, não só entre homens e mulheres, mas também entre trabalhadores com contrato a termo e trabalhadores com contrato por tempo indeterminado comparáveis, entre trabalhadores a tempo parcial e trabalhadores a tempo inteiro e entre trabalhadores temporários e trabalhadores comparáveis da empresa utilizadora. Inclui-se nesses princípios a proibição de quaisquer medidas que estabeleçam uma discriminação direta ou indireta em razão da nacionalidade. Ao aplicar estes princípios, é necessário tomar em consideração a jurisprudência aplicável do Tribunal de Justiça da União Europeia.

[...]

(9) O destacamento é por natureza temporário. Os trabalhadores destacados regressam habitualmente ao Estado-Membro a partir do qual foram destacados após a conclusão do trabalho para o qual foram destacados. No entanto, tendo em conta a longa duração de alguns destacamentos e reconhecendo a ligação entre o mercado de trabalho do Estado-Membro de acolhimento e os trabalhadores destacados por períodos tão longos, em caso de destacamento por períodos superiores a 12 meses, os Estados-Membros de acolhimento deverão assegurar que as empresas que destacam trabalhadores para o seu território lhes garantam um conjunto suplementar de condições de trabalho e emprego obrigatoriamente aplicáveis aos trabalhadores no Estado-Membro onde o trabalho é executado. Esse período deverá ser prolongado se o prestador de serviço apresentar uma notificação fundamentada.

(10) É necessário assegurar uma maior proteção dos trabalhadores, a fim de salvaguardar a liberdade de prestação de serviços numa base equitativa, tanto a curto como a longo prazo, nomeadamente prevenindo a violação dos direitos garantidos pelos Tratados. Porém, as regras que asseguram essa proteção dos trabalhadores não podem afetar o direito de as empresas que destacam trabalhadores para o território de outro Estado-Membro invocarem a liberdade de prestação de serviços, incluindo nos casos em que o período de um destacamento seja superior a 12 meses ou, nos casos aplicáveis, a 18 meses. Qualquer disposição aplicável a trabalhadores destacados por um período superior a 12 meses ou, nos casos aplicáveis, a 18 meses, tem,

portanto, que ser compatível com a referida liberdade. De acordo com a jurisprudência constante, as restrições à livre prestação de serviços só são permitidas se se justificarem por razões imperiosas de interesse geral e se forem proporcionadas e necessárias.

- (11) Caso o período de um destacamento seja superior a 12 meses ou, nos casos aplicáveis, a 18 meses, o conjunto suplementar de condições de trabalho e emprego que deve ser garantido pela empresa que destaca trabalhadores para o território de outro Estado-Membro deverá abranger igualmente os trabalhadores que são destacados para substituir outros trabalhadores destacados que exerçam a mesma tarefa no mesmo local, a fim de assegurar que tais substituições não sejam utilizadas para contornar as regras que de outro modo seriam aplicáveis.»

12 Os considerandos 16 a 19 da referida diretiva têm a seguinte redação:

- «(16) Num mercado interno verdadeiramente integrado e competitivo, as empresas concorrem entre si com base em fatores como a produtividade, a eficiência e os níveis de ensino e de qualificação dos trabalhadores, bem como a qualidade dos seus bens e serviços e o seu grau de inovação.
- (17) É da competência dos Estados-Membros definir regras em matéria de remuneração, em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais. O processo de fixação dos salários é da competência exclusiva dos Estados-Membros e dos parceiros sociais. Deverá ter-se especial atenção para que não haja interferências nos sistemas nacionais de fixação de salários nem na liberdade das partes envolvidas.
- (18) Ao comparar a remuneração paga a um trabalhador destacado e a remuneração devida em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais do Estado-Membro de acolhimento, deverá ter-se em conta o montante bruto da remuneração. Deverão ser comparados os montantes brutos totais da remuneração, em vez dos elementos constitutivos individuais da remuneração tornados obrigatórios conforme previsto na presente diretiva. No entanto, a fim de assegurar a transparência e ajudar as autoridades e organismos competentes na realização de verificações e controlos, é necessário que os elementos constitutivos da remuneração possam ser identificados de forma suficientemente detalhada, de acordo com o direito e/ou as práticas nacionais do Estado-Membro a partir do qual o trabalhador foi destacado. Deverá considerar-se que, com exceção dos que disserem respeito a despesas efetivamente efetuadas por força do destacamento, como as despesas de viagem, de alimentação ou de alojamento, os subsídios e abonos inerentes ao destacamento fazem parte da remuneração e deverão ser tidos em conta para efeitos da comparação dos montantes brutos totais da remuneração.
- (19) Os subsídios e abonos inerentes ao destacamento servem muitas vezes várias finalidades. Na medida em que a sua finalidade seja o reembolso das despesas efetuadas por força do destacamento, como as despesas de viagem, de alimentação ou de alojamento, não podem considerar-se parte da remuneração. Cabe aos Estados-Membros, em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais, definir regras relativas ao reembolso dessas despesas. O empregador deverá reembolsar essas despesas aos trabalhadores destacados em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais aplicáveis à relação de trabalho.»

13 Nos termos do considerando 24 da referida diretiva:

«A presente diretiva estabelece um quadro equilibrado no que respeita à liberdade de prestação de serviços e à proteção dos trabalhadores destacados, que se caracteriza pela não discriminação, pela transparência e pela proporcionalidade, respeitando simultaneamente a diversidade das relações laborais nacionais. A presente diretiva não obsta à aplicação de condições de trabalho e emprego mais favoráveis aos trabalhadores destacados.»

- 14 O artigo 1.º, n.º 1, alínea b), da diretiva impugnada inseriu os números 1 e 1-A no artigo 1.º da Diretiva 96/71:

«1. A [Diretiva 96/71] assegura a proteção dos trabalhadores destacados durante o seu destacamento no que respeita à livre prestação de serviços, estabelecendo disposições imperativas relativas às condições de trabalho e à proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores que devem ser respeitadas.

1-A. A [Diretiva 96/71] em nada afeta o exercício dos direitos fundamentais reconhecidos pelos Estados-Membros e a nível da União, incluindo o direito ou a liberdade de greve ou de desencadear outras ações abrangidas pelos sistemas de relações laborais específicos dos Estados-Membros, em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais. Também não afeta o direito de negociar, celebrar e aplicar convenções coletivas ou o direito de ação coletiva, em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais.»

- 15 O artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da diretiva impugnada altera o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), da Diretiva 96/71, acrescenta as alíneas h) e i) a esse parágrafo e insere um terceiro parágrafo nesse artigo 3.º, n.º 1, da seguinte forma:

«1. Os Estados-Membros asseguram que, independentemente da lei aplicável à relação de trabalho, as empresas a que se refere o artigo 1.º, n.º 1, garantam, com base na igualdade de tratamento, aos trabalhadores destacados no seu território as condições de trabalho e emprego relativas às matérias a seguir enumeradas que sejam fixadas no território do Estado-Membro onde o trabalho for executado:

- por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, e/ou
- por convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral ou que de outro modo sejam aplicadas em conformidade com o n.º 8:

[...]

- c) Remuneração, incluindo as bonificações relativas a horas extraordinárias; a presente alínea não se aplica aos regimes profissionais complementares de pensões;

[...]

- h) Condições de alojamento dos trabalhadores caso o empregador disponibilize alojamento aos trabalhadores afastados do seu local de trabalho habitual;
- i) Subsídios e abonos ou reembolsos de despesas para cobrir as despesas de viagem, de alimentação e de alojamento para os trabalhadores longe do seu domicílio por motivos profissionais.

[...]

Para efeitos da [Diretiva 96/71], o conceito de remuneração é determinado pelo direito e/ou as práticas nacionais do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado e abrange todos os elementos constitutivos da remuneração tornados obrigatórios por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais, ou por convenções coletivas ou decisões arbitrais que tenham sido declaradas de aplicação geral nesse Estado-Membro ou que de outro modo sejam aplicadas em conformidade com o n.º 8.»

- 16 O artigo 1.º, n.º 2, alínea b), da diretiva impugnada inseriu um n.º 1-A no artigo 3.º da Diretiva 96/71, que tem a seguinte redação:

«Caso a duração efetiva do destacamento seja superior a 12 meses, os Estados-Membros asseguram que, independentemente da lei aplicável à relação de trabalho, as empresas a que se refere o artigo 1.º, n.º 1, garantam, com base na igualdade de tratamento, aos trabalhadores destacados no seu território, para além das condições de trabalho e emprego referidas no n.º 1 do presente artigo, todas as condições de trabalho e emprego aplicáveis que sejam fixadas no território do Estado-Membro onde o trabalho for executado:

- por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, e/ou
- por convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral ou que de outro modo sejam aplicadas em conformidade com o n.º 8.

O primeiro parágrafo do presente número não se aplica às seguintes matérias:

- a) Procedimentos, formalidades e condições de celebração e cessação do contrato de trabalho, incluindo cláusulas de não concorrência;
- b) Regimes profissionais complementares de pensões.

Se o prestador de serviços apresentar uma notificação fundamentada, o Estado-Membro onde o serviço é prestado prolonga o período referido no primeiro parágrafo para 18 meses.

Se uma empresa a que se refere o artigo 1.º, n.º 1, substituir um trabalhador destacado por outro trabalhador destacado que efetue a mesma tarefa no mesmo local, a duração do destacamento corresponde, para efeitos do presente número, à duração acumulada dos períodos de destacamento dos trabalhadores individuais destacados em causa.

O conceito de “a mesma tarefa no mesmo local” a que se refere o quarto parágrafo do presente número é determinado tendo nomeadamente em consideração a natureza do serviço a prestar, o trabalho a ser executado e o(s) endereço(s) do local de trabalho.»

- 17 Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da diretiva impugnada, o artigo 3.º, n.º 7, da Diretiva 96/71 tem a seguinte redação:

«O disposto nos n.ºs 1 a 6 não obsta à aplicação de condições de trabalho e emprego mais favoráveis aos trabalhadores.

Considera-se que os subsídios e abonos inerentes ao destacamento fazem parte da remuneração, exceto se forem pagos a título de reembolso das despesas efetivamente efetuadas por força do destacamento, como as despesas de viagem, de alimentação e de alojamento. Sem prejuízo do n.º 1, primeiro parágrafo, alínea i), o empregador reembolsa essas despesas aos trabalhadores destacados em conformidade com o direito e/ou as práticas nacionais aplicáveis à relação de trabalho.

Caso as condições de trabalho e emprego aplicáveis à relação de trabalho não determinem se os elementos do subsídio e abono inerente ao destacamento são pagos a título de reembolso de despesas efetivamente efetuadas por força do destacamento ou fazem parte da remuneração, ou, se o fizerem, caso não determinem quais os elementos que são pagos a um ou a outro título, considera-se então a totalidade dos subsídios e abonos como tendo sido paga a título de reembolso de despesas.»

18 O artigo 3.º, n.º 3, da diretiva impugnada dispõe:

«A presente diretiva é aplicável ao setor do transporte rodoviário a partir da data de aplicação de um ato legislativo que altere a Diretiva 2006/22/CE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa a exigências mínimas no que respeita à execução dos Regulamentos (CEE) n.º 3820/85 e (CEE) n.º 3821/85 do Conselho, quanto às disposições sociais no domínio das atividades de transporte rodoviário e que revoga a Diretiva 88/599/CEE do Conselho (JO 2006, L 102, p. 35),] no que diz respeito aos requisitos de execução e que estabeleça regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71[...] e à Diretiva 2014/67[...] para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário.»

Regulamentação relativa à lei aplicável às obrigações contratuais

19 O considerando 40 do Regulamento (CE) n.º 593/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (Roma I) (JO 2008, L 177, p. 6) (a seguir «Regulamento “Roma I”»), enuncia:

«Deverá ser evitada a dispersão por vários instrumentos das normas de conflitos de leis e as divergências entre essas regras. Porém, o presente regulamento não deverá excluir a possibilidade de, em matérias específicas, se incluírem normas de conflitos de leis relativas a obrigações contratuais em disposições de direito [da União].

O presente regulamento não deverá prejudicar a aplicação de outros instrumentos que contenham disposições destinadas a contribuir para o bom funcionamento do mercado interno, na medida em que estas não possam ser aplicadas em conjugação com a lei designada pelas regras do presente regulamento. [...]»

20 O artigo 8.º desse regulamento, sob a epígrafe «Contratos individuais de trabalho», dispõe:

«1. O contrato individual de trabalho é regulado pela lei escolhida pelas partes nos termos do artigo 3.º Esta escolha da lei não pode, porém, ter como consequência privar o trabalhador da proteção que lhe proporcionam as disposições não derogáveis por acordo, ao abrigo da lei que, na falta de escolha, seria aplicável nos termos dos n.ºs 2, 3 e 4 do presente artigo.

2. Se a lei aplicável ao contrato individual de trabalho não tiver sido escolhida pelas partes, o contrato é regulado pela lei do país em que o trabalhador presta habitualmente o seu trabalho em execução do contrato ou, na sua falta, a partir do qual o trabalhador presta habitualmente o seu trabalho em execução do contrato. Não se considera que o país onde o trabalhador presta habitualmente o seu trabalho mude quando o trabalhador estiver temporariamente empregado noutro país.

[...]»

21 O artigo 23.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Relação com outras disposições do direito [da União]», prevê:

«À exceção do artigo 7.º, o presente regulamento não prejudica a aplicação das disposições do direito [da União] que, em matérias específicas, regulem os conflitos de leis em matéria de obrigações contratuais.»

Pedidos das partes e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

- 22 A Hungria pede ao Tribunal de Justiça que se digne:
- a título principal, anular a diretiva impugnada;
 - a título subsidiário:
 - anular as disposições do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da diretiva impugnada, que estabelecem o texto do novo artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), e do novo artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 96/71;
 - anular o artigo 1.º, n.º 2, alínea b), da diretiva impugnada, que estabelece o texto do artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71;
 - anular o artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da diretiva impugnada;
 - anular o artigo 3.º, n.º 3, da diretiva impugnada, e
 - condenar o Parlamento e o Conselho nas despesas.
- 23 O Parlamento e o Conselho pedem ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e que condene a Hungria nas despesas.
- 24 Em conformidade com o artigo 16.º, terceiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Hungria solicitou ao Tribunal de Justiça que o processo fosse apreciado em Grande Secção.
- 25 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 21 de fevereiro de 2019, foi admitida a intervenção da República Federal da Alemanha, da República Francesa, do Reino dos Países Baixos e da Comissão em apoio dos pedidos do Parlamento e do Conselho.
- 26 Por decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de março de 2019, foi admitida a intervenção do Reino da Suécia em apoio dos pedidos do Conselho.

Quanto ao recurso

- 27 Em apoio do seu recurso, a Hungria invoca cinco fundamentos relativos, respetivamente, à escolha de uma base jurídica errada para adotar a diretiva impugnada, à violação do artigo 153.º, n.º 5, TFUE e à existência de desvio de poder, à violação do artigo 56.º TFUE, à violação deste artigo por a diretiva impugnada excluir a aplicação efetiva da livre prestação de serviços e à violação do Regulamento «Roma I», bem como dos princípios da segurança jurídica e da clareza normativa.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à escolha de uma base jurídica errada para efeitos da adoção da diretiva impugnada

Argumentos das partes

- 28 A Hungria sustenta que, ao basear-se no artigo 53.º, n.º 1, e no artigo 62.º TFUE, o legislador da União não selecionou uma base jurídica correta para adotar a diretiva impugnada. Pelo seu objeto e pelo seu conteúdo, esta diretiva visa exclusiva ou principalmente proteger os trabalhadores e não se destina a abolir obstáculos à livre prestação de serviços.

- 29 A este respeito, a Hungria considera que a base jurídica relativa à livre prestação de serviços não abrange os objetivos de proteção dos trabalhadores nem os atos que podem ser adotados na matéria, que são referidos no artigo 153.º TFUE.
- 30 Ora, o objetivo fundamental da diretiva impugnada é assegurar a igualdade de tratamento dos trabalhadores, nomeadamente através da extensão do princípio da igualdade de remuneração dos trabalhadores aos que efetuam uma prestação de serviços transfronteiriça no âmbito de um destacamento. Estes beneficiam da totalidade da remuneração prevista pelo direito do Estado-Membro de acolhimento.
- 31 No entanto, segundo a Hungria, tendo em conta o efeito protecionista da diretiva impugnada, esta é contrária aos objetivos de aumento da competitividade da União, da coesão e da solidariedade entre os Estados-Membros.
- 32 Além disso, a Hungria salienta que o Conselho não precisou quais eram as disposições imperativas desta diretiva que permitiam reforçar realmente a livre prestação de serviços através da proteção dos trabalhadores e da prevenção da concorrência desleal.
- 33 A Hungria deduz assim do exame do conteúdo da referida diretiva que esta não contém elementos suscetíveis de justificar a escolha da base jurídica selecionada pelo legislador da União.
- 34 Considera que o mesmo aconteceria se o conteúdo e os objetivos da diretiva impugnada fossem examinados conjuntamente com o ato que a mesma altera, já que essa diretiva definiu o objetivo da Diretiva 96/71 de tal forma que este se refere exclusivamente à garantia da proteção dos trabalhadores destacados.
- 35 Entende que a necessidade de enquadrar as alterações no seu contexto e de examinar um ato legislativo no seu conjunto não implica que a base jurídica do ato modificativo seja estabelecida tomando exclusivamente em conta os objetivos e o conteúdo do ato alterado.
- 36 A Hungria conclui daí que a base jurídica deve ser determinada, antes de mais, à luz do objetivo e do conteúdo das disposições do ato modificativo e que o artigo 153.º, n.º 2, alínea b), TFUE podia ter constituído uma base jurídica adequada, uma vez que a diretiva impugnada legisla sobre questões abrangidas mais especificamente por esta disposição do que pelos artigos 53.º e 62.º TFUE.
- 37 O Parlamento e o Conselho, apoiados pela República Federal da Alemanha, pela República Francesa, pelo Reino dos Países Baixos, pelo Reino da Suécia e pela Comissão, contestam a argumentação da Hungria.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 38 A título preliminar, há que recordar, em primeiro lugar, que a escolha da base jurídica de um ato da União deve assentar em elementos objetivos suscetíveis de ser objeto de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram a finalidade e o conteúdo desse ato. Se a análise do ato em causa demonstrar que ele prossegue uma dupla finalidade ou que tem uma componente dupla, e se uma dessas finalidades ou componentes for identificável como principal ou preponderante, enquanto a outra é apenas acessória, esse ato deve ter uma única base jurídica, a saber, a que for exigida pela finalidade ou pela componente principal ou preponderante (Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 31 e jurisprudência referida).

- 39 Há igualmente que salientar que, para determinar a base jurídica adequada, pode ser tido em conta o contexto jurídico em que se inscreve um novo regulamento, nomeadamente na medida em que esse contexto seja suscetível de esclarecer o objetivo prosseguido por essa regulamentação (Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 32).
- 40 Deste modo, no que se refere a uma regulamentação que, como a diretiva impugnada, altera uma outra existente, há igualmente que ter em conta, para efeitos da identificação da sua base jurídica, a regulamentação existente que aquela altera, nomeadamente o seu objetivo e o seu conteúdo (Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 42).
- 41 Por outro lado, quando um ato legislativo já coordenou as legislações dos Estados-Membros num determinado domínio de ação da União, o legislador da União não pode ser privado da possibilidade de adaptar esse ato a qualquer alteração de circunstâncias ou a qualquer evolução dos conhecimentos, tendo em conta a missão que lhe incumbe de velar pela proteção dos interesses gerais reconhecidos pelo Tratado FUE e de ter em conta os objetivos transversais da União consagrados no artigo 9.º desse Tratado, entre os quais figuram as exigências relacionadas com a promoção de um nível elevado de emprego e a garantia de uma proteção social adequada (v., neste sentido, Acórdão de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, n.º 78).
- 42 Com efeito, nessa situação, o legislador da União só pode executar corretamente a sua missão de velar pela proteção dos interesses gerais e dos objetivos transversais da União reconhecidos pelo Tratado se puder adaptar a legislação da União relevante a tais alterações ou evoluções (Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 39 e jurisprudência referida).
- 43 Em segundo lugar, importa salientar que, quando exista, nos Tratados, uma disposição mais específica que possa constituir a base jurídica do ato em causa, este deve ter por base essa disposição (Acórdão de 12 de fevereiro de 2015, Parlamento/Conselho, C-48/14, EU:C:2015:91, n.º 36 e jurisprudência referida).
- 44 Em terceiro lugar, resulta da leitura conjugada do artigo 53.º, n.º 1, e do artigo 62.º TFUE que o legislador da União é competente para adotar diretivas que visem, nomeadamente, a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao acesso às atividades de prestações de serviços e ao seu exercício, a fim de facilitar o acesso a essas atividades e ao seu exercício.
- 45 Por conseguinte, essas disposições habilitam o legislador da União a coordenar as regulamentações nacionais que podem, pela sua própria disparidade, entravar a livre prestação de serviços entre os Estados-Membros.
- 46 Todavia, daí não se pode deduzir que, ao coordenar essas regulamentações, o legislador da União não deva igualmente velar pelo respeito do interesse geral, prosseguido pelos diferentes Estados-Membros, e dos objetivos, consagrados no artigo 9.º TFUE, que a União deve ter em conta na definição e execução do conjunto das suas políticas e das suas ações, entre as quais figuram as exigências recordadas no n.º 41 do presente acórdão.
- 47 Por conseguinte, quando estejam preenchidas as condições de recurso ao artigo 53.º, n.º 1 TFUE, lido em conjugação com o artigo 62.º TFUE, como base jurídica, o legislador da União não pode ser impedido de se fundar nessa base jurídica devido ao facto de ter igualmente tido em conta tais exigências (v., neste sentido, Acórdãos de 13 de maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-233/94, EU:C:1997:231, n.º 17, e de 4 de maio de 2016, Philip Morris Brands e o., C-547/14, EU:C:2016:325, n.º 60 e jurisprudência referida).

- 48 Daqui resulta que as medidas de coordenação adotadas pelo legislador da União, com fundamento no artigo 53.º, n.º 1, TFUE, lido em conjugação com o artigo 62.º TFUE, devem não só ter por objetivo facilitar o exercício da liberdade de prestação de serviços, mas também assegurar, sendo caso disso, a proteção de outros interesses fundamentais que esta liberdade pode afetar (v., neste sentido, Acórdão de 4 de maio de 2016, Philip Morris Brands e o., C-547/14, EU:C:2016:325, n.º 60 e jurisprudência referida).
- 49 No caso em apreço, há que salientar que, uma vez que a diretiva impugnada altera certas disposições da Diretiva 96/71 ou nela introduz novas disposições, esta última diretiva faz parte do contexto jurídico da diretiva impugnada, como confirmam, em especial, os seus considerandos 1 e 4 que enunciam, o primeiro, que a União reforça os princípios fundamentais do mercado interno que são a liberdade de circulação de trabalhadores, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços, que visam garantir condições equitativas para as empresas e assegurar o respeito pelos direitos dos trabalhadores, e, o segundo, que, mais de vinte anos após a sua adoção, se tornou necessário avaliar se a Diretiva 96/71 continua a assegurar o justo equilíbrio entre, por um lado, a necessidade de promover a liberdade de prestação de serviços e garantir condições equitativas e, por outro, a necessidade de proteger os direitos dos trabalhadores destacados.
- 50 Em primeiro lugar, quanto ao seu objetivo, a diretiva impugnada, considerada em conjunto com a diretiva que altera, destina-se a estabelecer um equilíbrio entre dois interesses, a saber, por um lado, garantir às empresas de todos os Estados-Membros a possibilidade de prestarem serviços no mercado interno destacando trabalhadores do Estado-Membro em que estão estabelecidas para o Estado-Membro em que efetuam as suas prestações e, por outro, proteger os direitos dos trabalhadores destacados.
- 51 Para este efeito, o legislador da União procurou, ao adotar a diretiva impugnada, assegurar a livre prestação de serviços numa base equitativa, a saber, num quadro regulamentar que garanta uma concorrência que não se baseie na aplicação, num mesmo Estado-Membro, de condições de trabalho e de emprego de um nível substancialmente diferente consoante o empregador esteja ou não estabelecido nesse Estado-Membro, ao mesmo tempo que oferece maior proteção aos trabalhadores destacados, constituindo essa proteção, por outro lado, como afirma o considerando 10 dessa diretiva, o meio de «salvaguardar a liberdade de prestação de serviços numa base equitativa».
- 52 Para este efeito, a referida diretiva visa tornar as condições de trabalho e de emprego dos trabalhadores destacados o mais próximas possível das dos trabalhadores contratados por empresas estabelecidas no Estado-Membro de acolhimento e assegurar assim uma proteção acrescida dos trabalhadores destacados nesse Estado-Membro.
- 53 Em segundo lugar, quanto ao seu conteúdo, a diretiva impugnada destina-se, nomeadamente com as disposições criticadas pela Hungria, a uma maior tomada em consideração da proteção dos trabalhadores destacados, sempre com a finalidade de assegurar o exercício equitativo de uma livre prestação dos serviços no Estado-Membro de acolhimento.
- 54 Nesta lógica, em primeiro lugar, o artigo 1.º, n.º 1, desta diretiva altera o artigo 1.º da Diretiva 96/71, inserindo, por um lado, um n.º 1 que inclui no seu objeto a garantia da proteção dos trabalhadores destacados durante o seu destacamento e, por outro, um n.º 1-A que precisa que a Diretiva 96/71 em nada afeta o exercício dos direitos fundamentais reconhecidos pelos Estados-Membros e à escala da União.
- 55 Em segundo lugar, o artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da diretiva impugnada introduz alterações ao artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/71, fazendo referência à igualdade de tratamento para fundamentar a garantia que deve ser concedida aos trabalhadores destacados em matéria de condições de trabalho e de emprego. Alarga a lista das matérias abrangidas por essa garantia, por um lado, às condições de alojamento dos trabalhadores caso o empregador disponibilize alojamento aos trabalhadores afastados do seu local de

trabalho habitual e, por outro, aos subsídios e abonos e aos reembolsos de despesas para cobrir as despesas de viagem, de alimentação e de alojamento para os trabalhadores longe do seu domicílio por motivos profissionais. Além disso, no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), da Diretiva 96/71, conforme alterada pela diretiva impugnada (a seguir «Diretiva 96/71 alterada»), o conceito de «remuneração» substitui o de «remunerações salariais mínimas».

- 56 Em terceiro lugar, a diretiva impugnada cria uma gradação na aplicação das condições de trabalho e de emprego do Estado-Membro de acolhimento, ao impor, através da inserção de um artigo 3.º, n.º 1-A, na Diretiva 96/71, uma aplicação da quase totalidade dessas condições, caso a duração efetiva do destacamento seja, regra geral, superior a doze meses.
- 57 Decorre do exposto que, contrariamente à argumentação desenvolvida pela Hungria, a diretiva impugnada é suscetível de reforçar a livre prestação de serviços numa base equitativa, que é o objetivo principal que a mesma prossegue, uma vez que assegura que as condições de trabalho e de emprego dos trabalhadores destacados serão o mais próximas possível das dos trabalhadores contratados por empresas estabelecidas no Estado-Membro de acolhimento, fazendo, ao mesmo tempo, com que esses trabalhadores destacados beneficiem de condições de trabalho e de emprego nesse Estado-Membro mais protetoras do que as previstas na Diretiva 96/71.
- 58 Em terceiro lugar, embora a Diretiva 96/71 vise, no seu considerando 1, a abolição dos obstáculos à livre circulação de pessoas e de serviços entre os Estados-Membros, precisa, no seu considerando 5, que a necessidade de promover a prestação transnacional de serviços deve ser alcançada no âmbito de uma concorrência leal e de medidas que garantam o respeito pelos direitos dos trabalhadores.
- 59 É nesta ótica que os considerandos 13 e 14 desta diretiva anunciam a coordenação das legislações dos Estados-Membros de modo a prever um «núcleo» de regras imperativas relativas à proteção mínima a observar no país de acolhimento pelas entidades patronais que para aí destacam trabalhadores.
- 60 Daqui decorre que, desde a sua adoção, ao mesmo tempo que prosseguia o objetivo de melhorar a livre prestação transnacional de serviços, a Diretiva 96/71 já tinha em consideração a necessidade de garantir uma concorrência que não se baseasse na aplicação, num mesmo Estado-Membro, de condições de trabalho e de emprego de um nível substancialmente diferente, consoante o empregador estivesse ou não estabelecido nesse Estado-Membro, e, portanto, a proteção dos trabalhadores destacados. Em especial, o artigo 3.º desta diretiva enunciava as condições de trabalho e de emprego do Estado-Membro de acolhimento que deviam ser garantidas aos trabalhadores destacados no território desse Estado-Membro pelas entidades patronais que os destacassem para aí prestarem serviços.
- 61 Além disso, há que recordar que, como mencionado nos n.ºs 41 e 42 do presente acórdão, o legislador da União que adota um ato legislativo não pode ser privado da possibilidade de adaptar este ato a qualquer alteração de circunstâncias ou a qualquer evolução dos conhecimentos, tendo em conta a missão que lhe incumbe de velar pela proteção dos interesses gerais reconhecidos pelo Tratado FUE.
- 62 Ora, há que salientar, a título do contexto jurídico mais abrangente em que a diretiva impugnada foi adotada, que o mercado interno conheceu evoluções importantes desde a entrada em vigor da Diretiva 96/71, no topo das quais figuram os sucessivos alargamentos da União, nos anos de 2004, 2007 e 2013, que tiveram por efeito incluir a participação nesse mercado das empresas de Estados-Membros em que eram, em geral, aplicáveis condições de trabalho e de emprego diferentes das aplicáveis nos outros Estados-Membros.
- 63 Além disso, como salientou o Parlamento, a Comissão constatou, no seu documento de trabalho SWD(2016) 52 final, de 8 de março de 2016, intitulado «Avaliação de impacto que acompanha a proposta de diretiva do Parlamento e do Conselho que altera a Diretiva 96/71» (a seguir «avaliação de impacto»), que a Diretiva 96/71 tinha estado na origem de condições de concorrência não equitativas

entre empresas estabelecidas num Estado-Membro de acolhimento e empresas que destacam trabalhadores para esse Estado-Membro, bem como de uma segmentação do mercado de trabalho, devido a uma diferenciação estrutural das regras em matéria de remuneração aplicáveis aos respetivos trabalhadores.

- 64 Assim, à luz do objetivo que era prosseguido pela Diretiva 96/71, a saber, assegurar a livre prestação transnacional de serviços no mercado interno no âmbito de uma concorrência leal e garantir o respeito dos direitos dos trabalhadores, o legislador da União podia, tendo em conta a evolução das circunstâncias e dos conhecimentos, salientada nos n.ºs 62 e 63 do presente acórdão, fundar-se, aquando da adoção da diretiva impugnada, na mesma base jurídica que a utilizada para adotar a referida Diretiva 96/71. Com efeito, a fim de alcançar o melhor possível esse objetivo num contexto que tinha mudado, esse legislador podia considerar necessário adaptar o equilíbrio no qual assentava a Diretiva 96/71 mediante o reforço dos direitos dos trabalhadores destacados no Estado-Membro de acolhimento de modo que a concorrência entre as empresas que destacam os trabalhadores para esse Estado-Membro e as empresas estabelecidas neste decorra em condições mais equitativas.
- 65 Importa acrescentar que, contrariamente ao que alega a Hungria, o artigo 153.º TFUE não constitui uma base jurídica mais específica, com fundamento na qual a diretiva impugnada poderia ter sido adotada. Com efeito, o referido artigo 153.º visa apenas a proteção dos trabalhadores e não a livre prestação de serviços na União.
- 66 É certo que o artigo 153.º, n.º 2, TFUE contém duas bases jurídicas distintas nas suas disposições das alíneas a) e b). Todavia, nenhuma delas pode servir de fundamento à diretiva impugnada.
- 67 Com efeito, o artigo 153.º, n.º 2, alínea a), TFUE limita-se a prever a adoção de medidas destinadas a fomentar a cooperação entre os Estados-Membros em matéria social, o que não corresponde nem ao objetivo da diretiva impugnada, a saber, estabelecer a livre prestação de serviços numa base equitativa, nem ao seu conteúdo, que inclui medidas de coordenação das regulamentações dos Estados-Membros em matéria de condições de trabalho e de emprego.
- 68 Quanto ao artigo 153.º, n.º 2, alínea b), TFUE, embora permita à União adotar medidas de harmonização em certos domínios abrangidos pela política social da União, não se pode deixar de observar que a diretiva impugnada não constitui de forma alguma uma diretiva de harmonização, uma vez que se limita a tornar obrigatórias certas normas do Estado-Membro de acolhimento em caso de destacamento de trabalhadores por empresas estabelecidas noutro Estado-Membro, respeitando, como resulta do considerando 24 desta diretiva, a diversidade das relações laborais nacionais.
- 69 Por conseguinte, o artigo 153.º TFUE não podia constituir a base jurídica da diretiva impugnada.
- 70 Resulta das considerações precedentes que o primeiro fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 153.º, n.º 5, TFUE e à existência de desvio de poder

Argumentos das partes

- 71 Segundo a Hungria, a diretiva impugnada é contrária ao artigo 153.º, n.º 5, TFUE, que exclui a regulamentação da remuneração do trabalho por conta de outrem da competência do legislador da União.

- 72 Com efeito, entende que, ao alterar o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), da Diretiva 96/71, a diretiva impugnada determina diretamente a remuneração dos trabalhadores destacados no âmbito de uma prestação transnacional de serviços.
- 73 A este respeito, baseando-se em jurisprudência do Tribunal de Justiça (Acórdãos de 13 de setembro de 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, n.ºs 40 e 46, e de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 123), a Hungria salienta que a exceção relativa às remunerações enunciada no artigo 153.º, n.º 5, TFUE tem a sua razão de ser no facto de a fixação do nível das remunerações fazer parte da autonomia contratual dos parceiros sociais à escala nacional e da competência dos Estados-Membros na matéria.
- 74 A diretiva impugnada impõe a aplicação de regras obrigatórias por força do direito ou das práticas nacionais do Estado-Membro de acolhimento no que respeita à totalidade, com exceção dos regimes profissionais complementares de pensões, das condições de emprego relacionadas com a remuneração, o que inclui a fixação do montante desta. Essa diretiva implica, assim, uma ingerência direta do direito da União na fixação das remunerações.
- 75 A Hungria conclui que a escolha de uma base jurídica inadequada é uma forma de dissimular o desvio de poder cometido pela União ao adotar a diretiva impugnada.
- 76 O Parlamento e o Conselho, apoiados pela República Federal da Alemanha, pelo Reino dos Países Baixos, pelo Reino da Suécia e pela Comissão, contestam a argumentação da Hungria.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 77 O segundo fundamento divide-se em duas partes segundo as quais, por um lado, a diretiva impugnada é contrária ao artigo 153.º, n.º 5, TFUE, que exclui a regulamentação da remuneração do trabalho por conta de outrem da competência do legislador da União, e, por outro, ao adotar essa diretiva, este último incorreu em desvio de poder.
- 78 Quanto à primeira parte desse fundamento, importa recordar, antes de mais, que, como resulta do n.º 69 do presente acórdão, o artigo 153.º TFUE não podia constituir a base jurídica da diretiva impugnada.
- 79 Com efeito, esta limita-se a coordenar as regulamentações dos Estados-Membros em caso de destacamento de trabalhadores, obrigando as empresas que destacam trabalhadores para um Estado-Membro diferente daquele em que estão estabelecidas a conceder a estes últimos certas ou a quase totalidade das condições de trabalho e de emprego previstas pelas regras obrigatórias desse Estado-Membro, incluindo as relativas às remunerações a pagar aos trabalhadores destacados.
- 80 O artigo 153.º, n.º 5, TFUE não é suscetível de afetar a validade desta diretiva, uma vez que prevê uma exceção às competências da União decorrentes dos primeiros números desse artigo, os quais não podem servir de base jurídica à diretiva impugnada e são, portanto, inaplicáveis.
- 81 Por conseguinte, a primeira parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente.
- 82 Quanto à segunda parte desse fundamento, há que recordar que um ato só enferma de desvio de poder se se verificar, com base em indícios objetivos, pertinentes e concordantes, que foi adotado exclusivamente, ou pelo menos de forma determinante com fins diversos daqueles para os quais o poder em causa foi conferido, ou com a finalidade de eludir um processo especialmente previsto no Tratado FUE para fazer face às circunstâncias do caso em apreço (Acórdão de 5 de maio de 2015, Espanha/Parlamento e Conselho, C-146/13, EU:C:2015:298, n.º 56).

- 83 Segundo a Hungria, o legislador da União cometeu desvio de poder ao escolher uma base jurídica inadequada, a saber, o artigo 53.º, n.º 1, e o artigo 62.º TFUE, para dissimular a sua ingerência na fixação das remunerações, em violação do artigo 153.º, n.º 5, TFUE.
- 84 Ora, resulta da análise do primeiro fundamento do recurso que a diretiva impugnada foi, com razão, adotada tendo como base jurídica o artigo 53.º, n.º 1, e o artigo 62.º TFUE, e da análise da primeira parte do presente fundamento que, por conseguinte, essa diretiva não foi adotada em violação do artigo 153.º, n.º 5, TFUE.
- 85 Por conseguinte, a segunda parte do segundo fundamento deve ser julgada improcedente e, com ela, todo o fundamento.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 56.º TFUE

Argumentos das partes

- 86 Com o seu terceiro fundamento, a Hungria sustenta que a diretiva impugnada é contrária ao artigo 56.º TFUE. Esse terceiro fundamento divide-se em cinco partes.
- 87 Numa primeira parte, a Hungria, baseando-se na 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), sustenta que a regulamentação da União relativa à livre prestação de serviços aplica o princípio fundamental segundo o qual qualquer Estado-Membro deve reconhecer as condições de emprego aplicadas em conformidade com o direito da União por outro Estado-Membro, estando a proteção dos direitos dos trabalhadores destacados suficientemente garantida pela legislação do Estado de origem.
- 88 Ora, a Hungria entende que a Diretiva 96/71, antes da sua alteração pela diretiva impugnada, oferecia uma proteção adequada dos trabalhadores destacados ao impor, no plano das remunerações, o pagamento do salário mínimo do Estado-Membro de acolhimento. Observa que, ao impor o pagamento das remunerações previstas por esse Estado-Membro, a diretiva impugnada põe em dúvida a capacidade do salário mínimo desse Estado para garantir o objetivo de proteção dos trabalhadores, ou seja, de cobrir o custo de vida no referido Estado.
- 89 Sublinha que essa alteração também não contribui para a livre prestação de serviços, mas constitui uma ingerência direta nas relações económicas e anula a vantagem competitiva lícita de certos Estados-Membros, bem identificáveis, nos quais o nível das remunerações é menos elevado, tendo o legislador da União instituído, assim, uma medida que tem por efeito distorcer a concorrência.
- 90 Além disso, salienta que a Comissão, na avaliação de impacto, não foi capaz de invocar qualquer dado numérico que pudesse demonstrar que a proteção dos trabalhadores tornava necessário alterar a Diretiva 96/71 no que respeita à remuneração aplicável aos trabalhadores destacados.
- 91 Por último, a Hungria faz um paralelo com a regulamentação em matéria de coordenação dos sistemas de segurança social, segundo a qual o nível de proteção oferecido aos trabalhadores destacados pelo Estado-Membro de origem é considerado adequado e a situação do trabalhador destacado é examinada individualmente em função de numerosos critérios, sendo o objetivo evitar a cumulação de direitos nacionais.
- 92 Numa segunda parte, a Hungria alega que a regra que figura no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), da Diretiva 96/71 alterada, que contém o conceito de «remuneração» em vez do de remunerações salariais mínimas, é contrária ao objetivo de assegurar a igualdade de tratamento entre

os trabalhadores do Estado-Membro de acolhimento e os que são destacados para esse Estado-Membro, dado que impõe às empresas estabelecidas num Estado-Membro que paguem, aos seus trabalhadores que destacam para outro Estado-Membro, uma remuneração fixada à luz das práticas deste último Estado, que não são obrigatoriamente aplicáveis às empresas deste mesmo Estado-Membro, estando estas últimas, geralmente, apenas obrigadas à exigência de salário mínimo. Daqui decorre que a remuneração salarial mínima do Estado-Membro de acolhimento é considerada suficiente para os trabalhadores desse Estado-Membro, mas não para os trabalhadores destacados.

- 93 A Hungria considera, igualmente, que a obrigação de reembolsar as despesas de viagem, de alimentação e de alojamento, imposta pelo artigo 3.º, n.º 7, da Diretiva 96/71 alterada, das empresas que destacam trabalhadores para outro Estado-Membro, é contrária ao princípio da igualdade de tratamento.
- 94 Por último, recorda que os domínios da segurança social e da fiscalidade dos trabalhadores, nos quais se presume que certos Estados-Membros têm uma vantagem competitiva comparativa, são da competência exclusiva dos Estados-Membros e que o legislador da União, quando adotou a diretiva impugnada, não examinou se as diferenças existentes nesses domínios ofereciam tal vantagem.
- 95 Numa terceira parte, a Hungria sustenta, em primeiro lugar, que a diretiva impugnada não é adequada para alcançar o objetivo que prossegue, a saber, garantir condições de concorrência mais equitativas entre os prestadores de serviços estabelecidos em diferentes Estados-Membros. A este respeito, contesta os termos do seu considerando 16, segundo os quais, em substância, as empresas concorrem entre si com base em fatores diferentes dos do custo, o que significaria que o preço do serviço não desempenha nenhum papel na escolha do consumidor.
- 96 Em segundo lugar, entende que a Comissão não podia, sem proceder a mais nenhum exame das condições de trabalho ou da situação dos trabalhadores destacados, deduzir dos dados da avaliação de impacto, segundo os quais o número de trabalhadores destacados progrediu 44,4 % entre o ano de 2010 e o ano de 2014, que a proteção desses trabalhadores era inadequada.
- 97 Em terceiro lugar, a Hungria considera que, tendo em conta o carácter temporário de uma prestação de serviços realizada no âmbito de um destacamento de trabalhadores, as disposições da diretiva impugnada excedem o que é necessário para alcançar o objetivo de proteção dos trabalhadores destacados. A este respeito, salienta que há que distinguir a situação de um trabalhador que faz uso do seu direito à livre circulação da de um trabalhador que presta temporariamente serviços no Estado-Membro de acolhimento no âmbito de um destacamento, uma vez que o primeiro trabalha por conta e sob a direção de um empregador desse Estado-Membro, enquanto o segundo não está verdadeiramente integrado na sociedade nem no mercado de trabalho do Estado-Membro de acolhimento.
- 98 Numa quarta parte, a Hungria entende que as regras relativas ao destacamento de longa duração, previstas no artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71 alterada, constituem uma restrição desproporcionada à livre prestação de serviços, ao imporem a aplicação da quase totalidade da legislação laboral do Estado-Membro de acolhimento, o que não é justificado pela proteção dos interesses dos trabalhadores destacados.
- 99 Salienta que os trabalhadores destacados durante mais de doze meses, referidos no artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71 alterada, não se encontram, tendo em conta a sua integração na sociedade e no mercado de trabalho do Estado-Membro de acolhimento, numa situação comparável à dos trabalhadores desse Estado-Membro.
- 100 No máximo, a consolidação de laços de uma empresa que destaca trabalhadores com o Estado-Membro de acolhimento verificar-se-ia no plano económico.

- 101 Além disso, em seu entender, não se pode supor que uma regra que faz com que um trabalhador destacado durante mais de doze meses num Estado-Membro de acolhimento goze do direito aplicável nesse Estado-Membro é sempre mais vantajosa para esse trabalhador. De resto, nenhuma disposição do Tratado FUE permite determinar, de maneira abstrata, a duração ou a frequência a partir da qual a prestação de um serviço noutra Estado-Membro deixa de poder ser considerada uma prestação de serviços na aceção do Tratado FUE.
- 102 Numa quinta parte, a Hungria considera que, ao tornar aplicável a Diretiva 96/71 alterada ao setor do transporte rodoviário a contar da adoção de um ato legislativo específico, o artigo 3.º, n.º 3, da diretiva impugnada viola o artigo 58.º TFUE, que dispõe que a livre circulação de serviços no domínio dos transportes é regulada pelas disposições do título do Tratado FUE relativo aos transportes.
- 103 O Parlamento e o Conselho, apoiados pela República Federal da Alemanha, pelo Reino dos Países Baixos, pelo Reino da Suécia e pela Comissão, contestam a argumentação da Hungria.

Apreciação do Tribunal de Justiça

– Observações preliminares

- 104 Em primeiro lugar, há que recordar que o Tribunal de Justiça declarou que a proibição das restrições à livre prestação de serviços se aplica não apenas às medidas nacionais mas também relativamente às medidas adotadas pelas instituições da União (Acórdão de 26 de outubro de 2010, Schmelz, C-97/09, EU:C:2010:632, n.º 50 e jurisprudência referida).
- 105 Todavia, e como resulta do n.º 48 do presente acórdão, em matéria de liberdade de circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais, as medidas adotadas pelo legislador da União, quer se trate de medidas de harmonização das legislações dos Estados-Membros ou de medidas de coordenação dessas legislações, têm por objetivo não apenas facilitar o exercício de uma dessas liberdades mas visam igualmente assegurar, sendo caso disso, a proteção de outros interesses fundamentais reconhecidos pela União que essa liberdade pode afetar.
- 106 É o que acontece nomeadamente quando, através de medidas de coordenação destinadas a facilitar a livre prestação de serviços, o legislador da União tem em conta o interesse geral prosseguido pelos diferentes Estados-Membros e adota um nível de proteção desse interesse que pareça aceitável na União (v., por analogia, Acórdão de 13 de maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho, C-233/94, EU:C:1997:231, n.º 17).
- 107 Ora, como foi salientado no n.º 51 do presente acórdão, o legislador da União procurou, ao adotar a diretiva impugnada, assegurar a livre prestação de serviços numa base equitativa, a saber, num quadro regulamentar que garanta uma concorrência que não se baseie na aplicação, num mesmo Estado-Membro, de condições de trabalho e de emprego de um nível substancialmente diferente consoante o empregador esteja ou não estabelecido nesse Estado-Membro, ao mesmo tempo que oferece maior proteção aos trabalhadores destacados, constituindo essa proteção, por outro lado, como afirma o considerando 10 dessa diretiva, o meio de «salvaguardar a liberdade de prestação de serviços numa base equitativa».
- 108 Em segundo lugar, o juiz da União, chamado a conhecer de um recurso de anulação de um ato legislativo destinado a coordenar as legislações dos Estados-Membros em matéria de condições de trabalho e de emprego, como a diretiva impugnada, deve assegurar-se unicamente, do ponto de vista da legalidade interna desse ato, de que este não viola os Tratados UE e FUE nem os princípios gerais do direito da União e de que não está viciado de desvio de poder.

- 109 Ora, tanto o princípio da igualdade de tratamento como o princípio da proporcionalidade, que são invocados pela Hungria no âmbito do presente fundamento, fazem parte desses princípios gerais.
- 110 Por um lado, segundo jurisprudência constante, o princípio da igualdade de tratamento exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a menos que esse tratamento seja objetivamente justificado (Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 164 e jurisprudência referida).
- 111 Por outro lado, o princípio da proporcionalidade exige que os meios postos em prática por uma disposição do direito da União sejam adequados a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do necessário para os alcançar (Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 76 e jurisprudência referida).
- 112 No que diz respeito à fiscalização jurisdicional do respeito destas condições, o Tribunal de Justiça reconheceu ao legislador da União, no âmbito do exercício das competências que lhe são conferidas, um amplo poder de apreciação nos domínios em que a sua ação implica opções de natureza tanto política como económica ou social, e em que é chamado a efetuar apreciações e avaliações complexas. Assim, não se trata de saber se uma medida adotada nesse domínio era a única ou a melhor possível, visto que só o caráter manifestamente inadequado desta, em relação ao objetivo que as instituições competentes pretendem prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida (Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 77 e jurisprudência referida).
- 113 Ora, não se pode contestar que a regulamentação, à escala da União, relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços se enquadra nesse domínio.
- 114 Além disso, o amplo poder de apreciação do legislador da União, que implica uma fiscalização jurisdicional limitada do seu exercício, não se aplica exclusivamente à natureza e ao alcance das disposições a adotar, mas também, em certa medida, ao apuramento dos dados de base (Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 78 e jurisprudência referida).
- 115 Todavia, mesmo na presença de um amplo poder de apreciação, o legislador da União tem de basear a sua escolha em critérios objetivos e examinar se os fins prosseguidos pela medida escolhida são suscetíveis de justificar consequências económicas negativas, até consideráveis, para certos operadores. Com efeito, nos termos do artigo 5.º do Protocolo (n.º 2) relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado UE e ao Tratado FUE, os projetos de atos legislativos devem ter em conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo que incumba aos agentes económicos seja o menos elevado possível e seja proporcional ao objetivo a alcançar (Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 79 e jurisprudência referida).
- 116 Por outro lado, mesmo uma fiscalização jurisdicional com um alcance limitado requer que as instituições da União, autoras do ato em causa, estejam em condições de demonstrar ao Tribunal de Justiça que o ato foi adotado mediante um exercício efetivo do seu poder de apreciação, que pressupõe a tomada em consideração de todos os elementos e circunstâncias pertinentes da situação que esse ato pretendeu regular. Daqui resulta que essas instituições devem, pelo menos, poder apresentar e expor de forma clara e inequívoca os dados de base que tiveram de ser tidos em conta para fundamentar as medidas contestadas do referido ato e de que dependia o exercício do seu poder de apreciação (Acórdão de 3 de dezembro de 2019, República Checa/Parlamento e Conselho, C-482/17, EU:C:2019:1035, n.º 81 e jurisprudência referida).

117 É à luz destas considerações que devem ser apreciadas as diferentes partes do terceiro fundamento.

– *Quanto à primeira parte do terceiro fundamento, relativa ao facto de a proteção dos direitos dos trabalhadores destacados estar suficientemente garantida*

118 Em substância, a Hungria considera que a regulamentação da União relativa à livre prestação de serviços aplica o princípio fundamental segundo o qual qualquer Estado-Membro deve reconhecer as condições de emprego aplicadas em conformidade com o direito da União por outro Estado-Membro, o que garante suficientemente a proteção dos direitos dos trabalhadores destacados.

119 Em primeiro lugar, uma vez que, para sustentar a sua argumentação, a Hungria se refere à Diretiva 2006/123, basta, em todo o caso e em conformidade com o n.º 108 do presente acórdão, constatar que a legalidade interna de um ato da União não pode ser apreciada à luz de outro ato da União do mesmo nível normativo, exceto se o mesmo tiver sido adotado em aplicação deste último ato ou se estiver expressamente previsto, num destes dois atos, que um tem primazia sobre o outro. Ora, não é esse o caso da diretiva impugnada. De resto, como precisa o artigo 1.º, n.º 6, da Diretiva 2006/123, esta «diretiva não afeta a legislação laboral, ou seja quaisquer disposições legais ou contratuais em matéria de condições de emprego [e] de trabalho».

120 Do mesmo modo, quanto à comparação efetuada pela Hungria com a regulamentação em matéria de coordenação dos sistemas de segurança social, a saber, o 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), basta observar que a diretiva impugnada não foi adotada em aplicação do Regulamento n.º 883/2004 e que nenhum destes dois atos prevê expressamente que este regulamento tenha primazia sobre aquela diretiva.

121 Em segundo lugar, o argumento segundo o qual a Diretiva 96/71, antes da sua alteração pela diretiva impugnada, oferecia uma proteção adequada dos trabalhadores destacados ao impor, no plano das remunerações, o pagamento do salário mínimo do Estado-Membro de acolhimento não é suscetível de pôr em causa a legalidade desta última diretiva.

122 A este respeito, o legislador da União entendeu, ao adotá-la, que era necessário conceder maior proteção aos trabalhadores, a fim de preservar a prestação de serviços numa base equitativa entre as empresas estabelecidas no Estado-Membro de acolhimento e as que destacam trabalhadores para esse Estado.

123 Para esse efeito, o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), da Diretiva 96/71 alterada visa, mais precisamente, assegurar uma maior proteção aos trabalhadores destacados, garantindo-lhes, com base na igualdade de tratamento, o benefício de todos os elementos constitutivos da remuneração tornados obrigatórios no Estado-Membro de acolhimento, para que esses trabalhadores recebam uma remuneração baseada nas mesmas regras imperativas que as aplicáveis aos trabalhadores contratados pelas empresas estabelecidas no Estado-Membro de acolhimento.

124 Ora, a opção de conceder essa proteção acrescida não pode, como sustenta a Hungria, pôr em dúvida a capacidade do salário mínimo do Estado-Membro de acolhimento para garantir o objetivo de proteção dos trabalhadores, inserindo-se antes, pelo contrário, no amplo poder de apreciação do legislador da União salientado nos n.ºs 112 e 113 do presente acórdão.

125 Em terceiro lugar, a Hungria alega que a diretiva impugnada não contribui para o princípio da livre prestação de serviços, mas anula a vantagem competitiva lícita de certos Estados-Membros em termos de custos e constitui, assim, uma medida que tem o efeito de distorcer a concorrência.

- 126 Ora, como foi salientado, nos n.ºs 51 e 107 do presente acórdão, o legislador da União procurou, ao adotar a diretiva impugnada, assegurar a livre prestação de serviços numa base equitativa, a saber, num quadro regulamentar que garanta uma concorrência que não se baseie na aplicação, num mesmo Estado-Membro, de condições de trabalho e de emprego de um nível substancialmente diferente consoante o empregador esteja ou não estabelecido nesse Estado-Membro, ao mesmo tempo que oferece maior proteção aos trabalhadores destacados, constituindo essa proteção, por outro lado, como afirma o considerando 10 dessa diretiva, o meio de «salvaguardar a liberdade de prestação de serviços numa base equitativa».
- 127 Daqui resulta que a diretiva impugnada, ao garantir uma proteção acrescida dos trabalhadores destacados, se destina a assegurar o cumprimento da livre prestação de serviços na União no âmbito de uma concorrência que não depende de diferenças excessivas nas condições de trabalho e de emprego aplicadas, num mesmo Estado-Membro, às empresas de diferentes Estados-Membros.
- 128 Nesta medida, para alcançar esse objetivo, a diretiva impugnada procede a um reequilíbrio dos fatores à luz dos quais as empresas estabelecidas nos diferentes Estados-Membros podem entrar em concorrência, sem, todavia, suprimir a possível vantagem competitiva de que teriam beneficiado os prestadores de serviços de certos Estados-Membros, uma vez que, contrariamente ao que a Hungria sustenta, a referida diretiva não tem de modo nenhum por efeito eliminar toda e qualquer concorrência baseada nos custos. Com efeito, a diretiva prevê que seja assegurada aos trabalhadores destacados a aplicação de um conjunto de condições de trabalho e de emprego no Estado-Membro de acolhimento, entre as quais os elementos constitutivos da remuneração tornados obrigatórios nesse Estado. Essa diretiva não tem, portanto, efeito noutros elementos de custos das empresas que destacam esses trabalhadores, como a produtividade ou a eficiência desses trabalhadores, que são mencionados no seu considerando 16. Contrariamente ao que alega a Hungria, a diretiva não cria, portanto, uma distorção da concorrência.
- 129 Além disso, há que sublinhar que a diretiva impugnada visa simultaneamente, em conformidade com o seu considerando 16, criar um «mercado interno verdadeiramente integrado e competitivo» e, segundo o seu considerando 4, suscitar, com a aplicação uniforme das regras em matéria de condições de trabalho e de emprego, uma «verdadeira convergência social».
- 130 Por conseguinte, a primeira parte do terceiro fundamento deve ser julgada improcedente.

– Quanto à segunda parte do terceiro fundamento, relativa à violação do princípio da igualdade de tratamento

- 131 Em primeiro lugar, há que observar que é errado o argumento segundo o qual a regra que figura no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), da Diretiva 96/71 alterada impõe às empresas que destacam trabalhadores para outro Estado-Membro o pagamento de uma remuneração fixada em função das práticas deste último Estado, que não são obrigatoriamente aplicáveis às empresas desse Estado-Membro.
- 132 Com efeito, resulta claramente da redação do artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 96/71 alterada, que precisa as condições gerais de aplicação desse número, que o «conceito de remuneração [a que se refere o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), desta diretiva] é determinado pelo direito e/ou as práticas nacionais do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado e abrange todos os elementos constitutivos da remuneração tornados obrigatórios por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais, ou por convenções coletivas ou decisões arbitrais que tenham sido declaradas de aplicação geral nesse Estado-Membro ou que de outro modo sejam aplicadas em conformidade com o n.º 8».

133 Por conseguinte, tanto os trabalhadores contratados pelas empresas estabelecidas no Estado-Membro de acolhimento como os trabalhadores destacados nesse Estado-Membro estão sujeitos às mesmas regras em matéria de remuneração, a saber, as que foram tornadas obrigatórias no referido Estado-Membro.

134 Em segundo lugar, quanto ao argumento da Hungria segundo o qual o artigo 3.º, n.º 7, da Diretiva 96/71 alterada é contrário ao princípio da igualdade, dado que impõe uma obrigação de reembolsar as despesas de viagem, de alimentação e de alojamento às empresas que destacam trabalhadores para outro Estado-Membro, este argumento assenta numa interpretação errada desta disposição. Com efeito, como alegou o Conselho, o segundo período do segundo parágrafo deste artigo 3.º, n.º 7, não tem por objeto criar uma obrigação dessa natureza. Como resulta, em especial, do considerando 19 da diretiva impugnada e da reserva contida neste período por remissão para o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea i), desta diretiva, o referido período limita-se a prever que esse reembolso, que não se considera parte da remuneração, seja regulado pela legislação ou práticas nacionais aplicáveis à relação de trabalho.

135 De resto, esta disposição visa a situação especial em que se encontram os trabalhadores destacados, uma vez que são obrigados, a fim de cumprirem as suas obrigações profissionais para com o seu empregador, à deslocação do seu Estado-Membro de origem para outro Estado-Membro. Ora, os trabalhadores contratados por uma empresa estabelecida nesse Estado-Membro não se encontram na mesma situação quando executam as suas tarefas por conta dessa empresa nesse mesmo Estado-Membro. Daqui resulta que a referida disposição não pode, em todo o caso, ser considerada contrária ao princípio da igualdade de tratamento.

136 Por conseguinte, a segunda parte do terceiro fundamento deve ser julgada improcedente.

– Quanto à terceira parte do terceiro fundamento, relativa à violação do princípio da proporcionalidade

137 Como resulta da jurisprudência referida no n.º 111 do presente acórdão, o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais de direito da União, exige que os meios postos em prática por uma disposição do direito da União sejam adequados a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do necessário para os alcançar.

138 Em primeiro lugar, no que respeita à aptidão da diretiva impugnada para alcançar o objetivo de garantir condições de concorrência mais equitativas entre as empresas que destacam trabalhadores para o Estado-Membro de acolhimento e as empresas desse Estado-Membro, a Hungria retira conclusões erradas do considerando 16 dessa diretiva.

139 Por um lado, esse considerando reflete um objetivo a alcançar pela União, a saber, o de criar um «mercado interno verdadeiramente integrado e competitivo», destinando-se a aplicação uniforme de regras em matéria de condições de trabalho e de emprego a suscitar, segundo o considerando 4 da referida diretiva, uma «verdadeira convergência social».

140 Por outro lado, esse mesmo considerando 16 não indica que uma concorrência com base em diferenças de custos entre as empresas da União não seja possível nem desejável. Pelo contrário, a mencionar fatores como a produtividade e a eficiência, salienta fatores de produção que induzem naturalmente a essas diferenças de custos.

141 Na realidade, em caso de prestações transnacionais de serviços, as únicas diferenças de custos entre as empresas da União que são eliminadas pela diretiva impugnada são as que resultam das condições de trabalho e de emprego enumeradas no artigo 3.º, n.º 1 da Diretiva 96/71 alterada, as quais são obrigatórias por força da regulamentação, em sentido amplo, do Estado-Membro de acolhimento.

- 142 Em segundo lugar, a Hungria contesta os elementos que o legislador da União teve em conta para considerar que a proteção, pela Diretiva 96/71, dos trabalhadores destacados já não era adequada.
- 143 A este respeito, a avaliação de impacto revelou, em especial, duas circunstâncias que podem razoavelmente ter levado esse legislador a considerar que o conceito de «remunerações salariais mínimas» do Estado-Membro de acolhimento, previsto no artigo 3.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva 96/71, as quais deviam ser garantidas para proteger os trabalhadores destacados, já não podia assegurar essa proteção.
- 144 Por um lado, o conceito de «remunerações salariais mínimas» tinha suscitado dificuldades de interpretação em diferentes Estados-Membros, o que se traduziu em vários processos de reenvio prejudicial no Tribunal de Justiça, que adotou uma interpretação extensiva deste conceito no Acórdão de 12 de fevereiro de 2015, *Sähköalojen ammattiliitto* (C-396/13, EU:C:2015:86, n.ºs 38 a 70), incluindo, além do salário mínimo previsto pela legislação do Estado-Membro de acolhimento, um certo número de elementos. Assim, foi declarado que o referido conceito abrange o modo de cálculo do salário, à hora ou à tarefa, baseado na categoria salarial dos trabalhadores conforme prevista pelas convenções coletivas em vigor nesse Estado-Membro, ajudas de custo diárias, compensação pelo tempo de deslocação e subsídio de férias.
- 145 Deste modo, pôde constatar-se, na avaliação de impacto, que o conceito de «remunerações salariais mínimas», conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça, se afastava consideravelmente da prática generalizada das empresas que destacavam trabalhadores para outro Estado-Membro no âmbito de uma prestação de serviços, que consistia em apenas lhes pagar o salário mínimo previsto pela legislação ou pelas convenções coletivas do Estado-Membro de acolhimento.
- 146 Por outro lado, resulta da avaliação de impacto que, durante o ano de 2014, se revelaram consideráveis diferenças de remuneração, em vários Estados-Membros de acolhimento, entre os trabalhadores contratados por empresas estabelecidas nesses Estados-Membros e os trabalhadores que aí estavam destacados.
- 147 Em terceiro lugar, há que julgar improcedente o argumento da Hungria segundo o qual, tendo em conta o caráter temporário de uma prestação de serviços realizada no âmbito de um destacamento de trabalhadores, as disposições da diretiva impugnada, uma vez que consistem em assegurar aos trabalhadores destacados uma igualdade de tratamento com os trabalhadores contratados por empresas estabelecidas no Estado-Membro de acolhimento, excedem o que é necessário para alcançar o objetivo de proteção dos trabalhadores destacados.
- 148 Contrariamente ao que sustenta a Hungria, nem a substituição do conceito de «remunerações salariais mínimas» pelo de «remuneração», no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), da Diretiva 96/71 alterada nem a aplicação aos trabalhadores destacados das condições de trabalho e de emprego do Estado-Membro de acolhimento quanto ao reembolso das despesas de viagem, de alimentação e de alojamento dos trabalhadores longe do seu domicílio por motivos profissionais conseguem colocar estes últimos numa situação idêntica ou análoga à dos trabalhadores contratados por empresas estabelecidas no Estado-Membro de acolhimento.
- 149 Com efeito, essas alterações não implicam a aplicação de todas as condições de trabalho e de emprego do Estado-Membro de acolhimento, uma vez que apenas algumas dessas condições são, em todo o caso, aplicáveis a esses trabalhadores em aplicação do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/71 alterada.
- 150 Ora, à luz dos elementos expostos nos n.ºs 62 e 144 a 146 do presente acórdão, a Hungria não conseguiu demonstrar que as alterações introduzidas pela diretiva impugnada no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 96/71 iam além do que era necessário para alcançar os objetivos da diretiva impugnada, a saber, assegurar a livre prestação de serviços numa base equitativa e oferecer maior proteção aos trabalhadores destacados.

151 Por conseguinte, a terceira parte do terceiro fundamento deve ser julgada improcedente.

– *Quanto à quarta parte do terceiro fundamento, relativa ao facto de o regime de destacamento dos trabalhadores por um período superior a doze meses afetar o princípio da livre prestação de serviços*

152 A Hungria considera que a aplicação da quase totalidade da legislação laboral do Estado-Membro de acolhimento aos trabalhadores destacados por um período, regra geral, superior a doze meses nem é justificada pela proteção dos interesses destes, nem necessária, nem proporcionada.

153 Além disso, a diretiva impugnada viola o princípio da igualdade de tratamento ao considerar, por um lado, que os trabalhadores destacados durante mais de doze meses, referidos no artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71 alterada, se encontram numa situação comparável à dos trabalhadores contratados por empresas estabelecidas no Estado-Membro de acolhimento e, por outro, que as empresas que destacam trabalhadores durante esse período se encontram numa situação comparável às empresas estabelecidas nesse Estado.

154 O artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71 alterada prevê que, caso o trabalhador seja destacado durante mais de doze meses para o Estado-Membro de acolhimento, ou durante mais de dezoito meses se o prestador de serviços apresentar uma notificação fundamentada nesse sentido, este último garante, com base na igualdade de tratamento, além das condições de trabalho e emprego referidas no artigo 3.º, n.º 1, dessa diretiva, todas as condições de trabalho e emprego aplicáveis que sejam fixadas, nesse Estado, por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas e/ou por convenções coletivas ou decisões arbitrais declaradas de aplicação geral. Fora do âmbito de aplicação do artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71 alterada só ficam, por um lado, os procedimentos, as formalidades e as condições de celebração e cessação do contrato de trabalho, incluindo as cláusulas de não concorrência, e, por outro, os regimes profissionais complementares de pensões.

155 Ora, à luz do amplo poder de apreciação do legislador da União, recordado nos n.ºs 112 e 113 do presente acórdão, foi sem cometer um erro manifesto que este legislador pôde considerar que um destacamento de uma duração tão longa devia ter por consequência aproximar visivelmente a situação pessoal dos trabalhadores destacados em causa da dos trabalhadores contratados por empresas estabelecidas no Estado-Membro de acolhimento e justificava que esses trabalhadores destacados de longa duração beneficiassem da quase totalidade das condições de trabalho e de emprego aplicáveis neste último Estado-Membro.

156 Esse regime de destacamento de longa duração é necessário, adequado e proporcionado para assegurar uma maior proteção em matéria de condições de trabalho e de emprego para os trabalhadores destacados durante um longo período num Estado-Membro de acolhimento ao mesmo tempo que distingue a situação desses trabalhadores da dos trabalhadores que exerceram o seu direito à livre circulação ou, mais genericamente, dos trabalhadores que residem nesse Estado-Membro e que são contratados por empresas que aí estão estabelecidas.

157 Por conseguinte, a quarta parte do terceiro fundamento deve ser julgada improcedente.

– *Quanto à quinta parte do terceiro fundamento, relativo à violação do artigo 58.º TFUE*

158 A Hungria considera que, ao tornar aplicável a Diretiva 96/71 alterada ao setor do transporte rodoviário a contar da adoção de um ato legislativo específico, o artigo 3.º, n.º 3, da diretiva impugnada viola o artigo 58.º TFUE.

159 Ao abrigo do artigo 58.º TFUE, a livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada pelas disposições constantes do título do Tratado FUE consagrado aos transportes, composto pelos artigos 90.º a 100.º TFUE.

- 160 Daqui decorre que um serviço no domínio dos transportes, na aceção do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, está excluído do âmbito de aplicação do artigo 56.º TFUE (Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, n.º 48).
- 161 Ora, o artigo 3.º, n.º 3, da diretiva impugnada limita-se a prever que esta se aplica ao setor do transporte rodoviário a partir da data de aplicação de um ato legislativo que altera a Diretiva 2006/22, a qual tinha como base jurídica o artigo 71.º, n.º 1, CE, que faz parte das disposições do título do Tratado CE relativo aos transportes e que corresponde ao artigo 91.º TFUE.
- 162 Por conseguinte, o artigo 3.º, n.º 3, da diretiva impugnada não tem por objeto regular a livre prestação dos serviços no domínio dos transportes e não pode, portanto, ser contrário ao artigo 58.º TFUE.
- 163 Por conseguinte, a quinta parte do terceiro fundamento deve ser julgada improcedente e, com ela, todo o fundamento.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do artigo 56.º TFUE por a diretiva impugnada excluir a aplicação efetiva da livre prestação de serviços

Argumentos das partes

- 164 A Hungria sustenta que a diretiva impugnada é contrária ao artigo 56.º TFUE e ao Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), por prever que o exercício do direito de greve ou de desencadear outras ações coletivas possa obstar à aplicação efetiva da livre prestação dos serviços.
- 165 Em seu entender, é esse o alcance do artigo 1.º, n.º 1, alínea b), dessa diretiva, que enuncia que a Diretiva 96/71 não afeta, nomeadamente, o direito de greve ou de desencadear outras ações abrangidas pelos sistemas de relações laborais específicos dos Estados-Membros.
- 166 O Parlamento e o Conselho, apoiados pela República Federal da Alemanha, pelo Reino dos Países Baixos, pelo Reino da Suécia e pela Comissão, contestam a argumentação da Hungria.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 167 Em substância, a Hungria considera que o artigo 1.º, n.º 1, alínea b), da diretiva impugnada põe em causa a jurisprudência do Tribunal de Justiça, resultante do Acórdão de 18 de dezembro de 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809), ao excluir do âmbito de aplicação do artigo 56.º TFUE o exercício do direito de greve ou do direito de desencadear outras ações coletivas.
- 168 Ora, embora esta disposição indique que a Diretiva 96/71 alterada «em nada afeta o exercício dos direitos fundamentais reconhecidos pelos Estados-Membros e a nível da União», não tem de modo nenhum por consequência que o exercício desses direitos não esteja sujeito ao direito da União. Bem pelo contrário, ao fazer referência aos direitos fundamentais reconhecidos ao nível da União, a diretiva impugnada implica que o exercício dos direitos de ação coletiva dos trabalhadores, no âmbito de um destacamento de trabalhadores sujeito às disposições da Diretiva 96/71 alterada, deve ser apreciado à luz do direito da União, conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça.
- 169 Por conseguinte, o quarto fundamento deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do Regulamento «Roma I» e dos princípios da segurança jurídica e da clareza normativa

Argumentos das partes

- 170 A Hungria sustenta que o artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71 alterada não é compatível com o Regulamento «Roma I», que visa garantir a liberdade das partes contratantes quanto à escolha da lei aplicável à sua relação, uma vez que este artigo prevê que, em caso de destacamento de longa duração, as obrigações decorrentes da legislação do Estado-Membro de acolhimento se aplicam imperativamente aos trabalhadores destacados, independentemente da lei aplicável à relação de trabalho.
- 171 Ora, o Regulamento «Roma I» não tem em conta a duração do trabalho executado no estrangeiro para determinar a lei aplicável, baseando-se apenas na questão de saber se o trabalhador deve, após a prestação do seu trabalho no estrangeiro, retomar o seu trabalho no seu país de origem.
- 172 Por outro lado, a Hungria considera que o artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71 alterada não tem a natureza de uma norma de conflito de leis, dado que aí se indica que o mesmo se aplica independentemente da lei aplicável à relação de trabalho.
- 173 Sustenta, igualmente, que a regra segundo a qual, para efeitos da aplicação do artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71 alterada, são acumulados os períodos de destacamento dos trabalhadores individuais sucessivamente destacados, prevista no quarto parágrafo dessa disposição, não é compatível com o Regulamento «Roma I», que define a lei aplicável e os direitos individuais para cada contrato de trabalho individual.
- 174 Por último, considera que o conceito de «remuneração», na diretiva impugnada, viola os princípios da clareza normativa e da segurança jurídica, uma vez que remete para o direito e/ou as práticas nacionais do Estado-Membro de acolhimento.
- 175 O Parlamento e o Conselho, apoiados pela República Federal da Alemanha, pelo Reino dos Países Baixos, pelo Reino da Suécia e pela Comissão, contestam a argumentação da Hungria.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 176 Numa primeira parte, a Hungria sustenta que, por um lado, o artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71 alterada viola o artigo 8.º do Regulamento «Roma I», que consagra a autonomia das partes para determinar a lei aplicável ao contrato de trabalho e, por outro, a regra segundo a qual os períodos de destacamento dos trabalhadores individuais sucessivamente destacados são acumulados não é compatível com este regulamento. Numa segunda parte, considera que o conceito de «remuneração», introduzido pela diretiva impugnada, viola os princípios da segurança jurídica e da clareza normativa.
- 177 Em primeiro lugar, há que salientar que o artigo 8.º do Regulamento «Roma I» estabelece, no seu n.º 1, uma regra geral de conflito de leis aplicável aos contratos de trabalho, que designa a lei escolhida pelas partes nesse contrato, e prevê, no seu n.º 2, que, se a lei aplicável ao contrato individual de trabalho não tiver sido escolhida, o contrato é regulado pela lei do país em que o trabalhador presta habitualmente o seu trabalho ou, na sua falta, a partir do qual o trabalhador presta habitualmente o seu trabalho, não sendo considerado que esse país muda quando o trabalhador estiver temporariamente empregado noutra país.
- 178 No entanto, o Regulamento «Roma I» prevê, no seu artigo 23.º, que podem ser derogadas as normas de conflito de leis nele estabelecidas quando disposições do direito da União estabelecem regras relativas à lei aplicável às obrigações contratuais em certas matérias, expondo o considerando 40 deste

regulamento, por sua vez, que o referido regulamento não deverá excluir a possibilidade de, em matérias específicas, se incluírem normas de conflitos de leis relativas a obrigações contratuais em disposições de direito da União.

- 179 Ora, pela sua natureza e pelo seu conteúdo, tanto o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/71 alterada, no que respeita aos trabalhadores destacados, como o artigo 3.º, n.º 1-A, desta diretiva, no que respeita aos trabalhadores destacados por um período, em geral, superior a doze meses, constituem normas especiais de conflito de leis, na aceção do artigo 23.º do Regulamento «Roma I».
- 180 Além disso, como salienta o advogado-geral, no n.º 196 das suas conclusões, o processo de elaboração do Regulamento «Roma I» demonstra que o seu artigo 23.º abrange a norma especial de conflito de leis que já estava prevista no artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/71, uma vez que, na proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (Roma I) [COM(2005) 650 final], de 15 de dezembro de 2005, a Comissão tinha anexado uma lista das normas especiais de conflito de leis que se encontravam noutras disposições do direito da União, entre as quais figurava essa diretiva.
- 181 Por último, a existência, no artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71 alterada, de uma norma destinada a prevenir a fraude em caso de substituição de um trabalhador destacado por outro trabalhador destacado, que efetue a mesma tarefa no mesmo local, não pode pôr em causa a conclusão que figura no n.º 179 do presente acórdão, uma vez que, no âmbito da norma de conflito de leis constituída por essa disposição, o legislador da União tinha a possibilidade de prever uma regra destinada a evitar que a obrigação por si instituída fosse contornada.
- 182 Por conseguinte, a primeira parte do quinto fundamento deve ser julgada improcedente.
- 183 Em segundo lugar, resulta claramente da redação e da inserção sistemática da Diretiva 96/71 alterada que o conceito de «remuneração», utilizado no seu artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), remete para o direito ou para as práticas dos Estados-Membros tornados obrigatórios na matéria e que, sem prejuízo da precisão feita no artigo 3.º, n.º 7, segundo parágrafo, dessa diretiva, o referido artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), não define o que este conceito abrange.
- 184 A este respeito, o artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 96/71 alterada limita-se a salientar que esse conceito é determinado pelo direito e/ou as práticas nacionais do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado e abrange todos os elementos constitutivos da remuneração tornados obrigatórios por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais, ou por convenções coletivas ou decisões arbitrais que tenham sido declaradas de aplicação geral nesse Estado-Membro ou que de outro modo sejam aplicadas em conformidade com o n.º 8 desse artigo.
- 185 Ora, como resulta, em substância, do considerando 17 da diretiva impugnada, a definição das regras em matéria de remuneração é, em princípio, da competência dos Estados-Membros, estando estes, no entanto, obrigados nesse âmbito a agir no respeito do direito da União.
- 186 Nestas condições, e tendo igualmente em conta o amplo poder de apreciação recordado nos n.ºs 112 e 113 do presente acórdão, não se pode acusar o legislador da União de ter violado os princípios da segurança jurídica e da clareza normativa ao ter remetido, numa diretiva de coordenação das regulamentações e das práticas dos Estados-Membros em matéria de condições de trabalho e de emprego, para o conceito de «remuneração» tal como é determinado pela legislação ou pelas práticas nacionais dos Estados-Membros.
- 187 Por conseguinte, a segunda parte do quinto fundamento deve ser julgada improcedente e, com ela, todo o fundamento.

188 Tendo em conta o conjunto das considerações precedentes, deve ser negado provimento ao recurso sem que seja necessário decidir quanto aos pedidos, apresentados a título subsidiário, que têm por objeto a anulação de certas disposições da diretiva impugnada e que assentam nos mesmos fundamentos que sustentam os pedidos apresentados a título principal.

Quanto às despesas

189 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Parlamento e o Conselho pedido a condenação da Hungria e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

190 Em conformidade com o artigo 140.º, n.º 1, do referido regulamento, a República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Reino dos Países Baixos, o Reino da Suécia e a Comissão suportarão as suas próprias despesas, na qualidade de intervenientes no litígio.

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

- 1) **É negado provimento ao recurso.**
- 2) **A Hungria é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as efetuadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho da União Europeia.**
- 3) **A República Federal da Alemanha, a República Francesa, o Reino dos Países Baixos, o Reino da Suécia e a Comissão Europeia suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas

i — Na sequência de uma verificação de texto por parte da Unidade Portuguesa, houve necessidade de corrigir o texto no n.º 119.