Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

8 de julho de 2021 *

«Reenvio prejudicial — Artigos 49.º e 54.º TFUE — Liberdade de estabelecimento — Regulamentação nacional que exige que os nacionais de um país terceiro empregados num navio com pavilhão de um Estado-Membro possuam uma autorização de trabalho nesse Estado-Membro — Exceção que abrange os navios que não fazem escala nos portos do Estado-Membro mais do que 25 vezes por ano — Restrição — Artigo 79.º, n.º 5, TFUE — Regulamentação nacional que visa fixar os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no território do Estado-Membro em causa para aí procurarem trabalho assalariado ou não assalariado»

No processo C-71/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Este, Dinamarca), por Decisão de 10 de fevereiro de 2020, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 12 de fevereiro de 2020, no processo penal contra

VAS Shipping ApS,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: M. Vilaras (relator), presidente de secção, N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin e K. Jürimäe, juízes,

advogado-geral: G. Hogan,

secretário: C. Strömholm,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da VAS Shipping ApS, por M. Clemmensen, advokat,

– em representação do Governo dinamarquês, por J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen e S. Wolff, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo neerlandês, por K. Bulterman e M. Noort, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: dinamarquês.

– em representação da Comissão Europeia, por L. Armati, S. L. Kalėda e H. Støvlbæk, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 10 de junho de 2021,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 49.º TFUE.

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo penal instaurado contra a VAS Shipping ApS por ter empregado a bordo de navios com um pavilhão dinamarquês marinheiros nacionais de países terceiros não titulares de uma autorização de trabalho dinamarquesa e não isentos da obrigação de ter essa autorização.

Quadro jurídico

3 O § 13, n.º 1, da Udlændingeloven (Lei dos Estrangeiros), na sua versão resultante da lovbekendtgørelse nr. 1061 (Decreto de Codificação n.º 1061), de 18 de agosto de 2010 (a seguir «Lei dos Estrangeiros»), tinha a seguinte redação:

«Os nacionais estrangeiros devem dispor de uma autorização de trabalho para exercer uma atividade remunerada ou não remunerada, para exercer uma atividade por conta própria ou para prestar serviços a título gratuito ou oneroso no país. É igualmente exigida uma autorização de trabalho para o exercício de uma atividade profissional a bordo de um navio ou aeronave dinamarquês que, no âmbito de serviços regulares ou outros, efetue regularmente escalas em portos ou aeroportos dinamarqueses. Preveem-se, contudo, isenções no § 14.

[…]»

4 Nos termos do § 59, n.ºs 4 e 5, da Lei dos Estrangeiros:

«4. Qualquer pessoa que empregue um nacional estrangeiro sem a autorização de trabalho exigida ou em violação das condições previstas para uma autorização de trabalho é punida com pena de multa ou pena de prisão até 2 anos.

5. Na determinação da pena em aplicação do n.º 4 constituem circunstâncias agravantes o facto de a infração ter sido praticada com dolo ou negligência grave, de o autor ter obtido ou visado obter uma vantagem económica para si ou para terceiros, ou de o estrangeiro não ter o direito de permanecer no país.»

5 Resulta do § 61 desta lei que as pessoas coletivas, nomeadamente as sociedades, podem incorrer em responsabilidade penal.

6 O § 33, ponto 4, do bekendtgørelse nr. 270 om udlændinges adgang her til landet (Decreto Ministerial n.º 270, relativo ao Acesso de Estrangeiros ao Território Nacional), de 22 de março de 2010, na sua versão aplicável aos factos no processo principal (a seguir «Decreto Ministerial relativo aos Estrangeiros»), dispunha:

«Os estrangeiros a seguir identificados estão isentos da obrigação de possuir uma autorização de trabalho:

[…]

4. O pessoal que trabalha a bordo de navios de carga dinamarqueses em tráfego internacional que façam escala em portos dinamarqueses menos do que 25 vezes no período de um ano, independentemente do ano civil, se para esse efeito for exigida a autorização de trabalho prevista no § 13, n.º 1, segunda frase, da Lei dos Estrangeiros.

[…]»

7 O § 103 do Søloven (Código Marítimo), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Código Marítimo»), dispõe:

«1. Deve ser designado um armador gestor para um navio em regime de compropriedade.

2. Pode ser designado armador gestor uma pessoa singular, uma sociedade por ações ou uma sociedade responsável, desde que satisfaça as condições estabelecidas no § 1, n.º 2, pontos 1 e 3, respetivamente.»

8 Em conformidade com o § 104 do Código Marítimo:

«No que respeita a terceiros, o armador gestor está autorizado, em virtude dessa qualidade, a celebrar todos os atos jurídicos que a atividade de transporte marítimo por norma envolve. O armador gestor pode, por conseguinte, contratar, despedir e dar instruções ao capitão, subscrever contratos de seguro habituais e receber os montantes pagos à companhia de navegação. O armador gestor não pode, sem autorização especial, vender, hipotecar ou fretar o navio por um período superior a um ano.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

9 Quatro companhias de navegação estabelecidas na Suécia e constituídas por diversas sociedades anónimas de direito sueco matricularam quatro navios no *Dansk Internationalt Skibsregister* (Registo Naval Internacional da Dinamarca) para exercerem a sua atividade de transporte marítimo na Dinamarca. Conforme exige o § 103 do Código Marítimo, designaram a VAS Shipping, uma sociedade de responsabilidade limitada de direito dinamarquês, como armador gerente competente para, ao abrigo do § 104 deste código, praticar todos os atos jurídicos que a atividade de transporte marítimo habitualmente envolve. A Sirius Rederi AB, uma sociedade de direito sueco, detém 100 % do capital da VAS Shipping.

10 A VAS Shipping é alvo de um processo penal nos tribunais dinamarqueses por infração ao § 59, n.º 4, da Lei dos Estrangeiros, lido em conjugação com o n.º 5 desta disposição, ao § 61 desta lei e ao § 33, ponto 4, do Decreto Ministerial relativo aos Estrangeiros. Segundo o Ministério Público, enquanto armador gerente, a VAS Shipping autorizou, ao longo do período compreendido entre 22 de agosto de 2010 e 22 de agosto de 2011, que os quatro navios em causa no processo

principal fizessem escala em portos dinamarqueses mais de 25 vezes, quando havia a bordo trabalhadores nacionais de países terceiros que não dispunham de uma autorização de trabalho na Dinamarca e que não estavam isentos da obrigação de possuir tal autorização nos termos da Lei dos Estrangeiros.

11 Por Sentença de 4 de maio de 2018, o Retten i Odense (Tribunal de Primeira Instância de Odense, Dinamarca) condenou a VAS Shipping no pagamento de uma multa no montante de 1 500 000 coroas dinamarquesas (DKK) (cerca de 201 407 euros) a título dessa infração. Em apoio da sua decisão, esse órgão jurisdicional considerou que a regulamentação dinamarquesa, na medida em que prevê uma obrigação de detenção de uma autorização de trabalho aplicável sem discriminação em razão da nacionalidade, constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento consagrada no artigo 49.º TFUE, lido em conjugação com o artigo 54.º TFUE. Todavia, o Retten i Odense (Tribunal de Primeira Instância de Odense) considerou que esta restrição era justificada por razões imperiosas de interesse geral, ligadas à estabilidade do mercado de trabalho dinamarquês e que não ia além do necessário para alcançar o objetivo visado. Com efeito, segundo este órgão jurisdicional, tendo em conta a disparidade do nível salarial entre os nacionais de países terceiros membros da tripulação de um navio e os trabalhadores dinamarqueses, a exigência de uma autorização de trabalho é um meio eficaz e adequado para evitar perturbações no mercado de trabalho nacional.

12 A VAS Shipping interpôs recurso da sentença do Retten i Odense (Tribunal de Primeira Instância de Odense) no órgão jurisdicional de reenvio, o Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Este, Dinamarca).

13 As partes no processo principal consideram que a exigência de uma autorização de trabalho, prevista no § 13, n.º 1, da Lei dos Estrangeiros, lido em conjugação com o artigo 33.º, ponto 4, do Decreto Ministerial relativo aos Estrangeiros, constitui uma restrição à liberdade de estabelecimento consagrada no artigo 49.º TFUE. No entanto, embora o Ministério Público considere que a referida restrição é compatível com o direito da União, a VAS Shipping sustenta que esta regulamentação nacional obriga os armadores provenientes de outros países da União Europeia a modificarem a sua política de contratação, sem que seja necessária para garantir o objetivo de interesse geral pretendido.

14 O órgão jurisdicional de reenvio observa que o Tribunal de Justiça já se pronunciou sobre os critérios a ter em conta na apreciação da proporcionalidade das restrições impostas a um empregador quanto à sua escolha de trabalhadores. Ora, esta jurisprudência diz respeito às regras em matéria de livre prestação de serviços. Consequentemente, não é certo que a mesma seja transponível para a apreciação da conformidade com o direito da União, e, em particular, com a liberdade de estabelecimento consagrada no artigo 49.º TFUE, da regulamentação dinamarquesa que impõe, em determinadas circunstâncias, aos empregadores de outros Estados-Membros, a contratação de trabalhadores que disponham de uma autorização de trabalho dinamarquesa.

15 Nestas condições, o Østre Landsret (Tribunal de Recurso da Região Este) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Opõe-se o artigo 49.º TFUE à legislação de um Estado-Membro que exige que os cidadãos de países terceiros, membros da tripulação de um navio com pavilhão de um Estado-Membro e da propriedade de armadores nacionais de outro Estado-Membro da União, possuam uma autorização de trabalho, exceto se o navio entrar em portos do primeiro Estado-Membro no máximo [25] vezes, calculadas ininterruptamente durante o ano anterior?»

Quanto à questão prejudicial

16 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 49.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que se opõe à regulamentação de um primeiro Estado-Membro que prevê que os membros da tripulação, nacionais de países terceiros, de um navio com pavilhão desse Estado-Membro e detido, direta ou indiretamente, por uma sociedade com sede num segundo Estado-Membro, devem dispor de uma autorização de trabalho nesse primeiro Estado-Membro, a menos que o navio em causa aí não tenha efetuado, ao longo de um ano, mais de 25 escalas.

17 A este respeito, há que recordar, por um lado, que a liberdade de estabelecimento que o artigo 49.º TFUE reconhece aos nacionais dos Estados-Membros e que compreende tanto o acesso, por parte destes, às atividades não assalariadas e o seu exercício, bem como à constituição e à gestão de empresas, nas condições definidas na legislação do Estado-Membro de estabelecimento para os seus próprios nacionais, inclui, em conformidade com o artigo 54.º TFUE, para as sociedades constituídas em conformidade com a legislação de um Estado-Membro e que tenham a sua sede social, a sua administração central ou o seu estabelecimento principal na União, o direito de exercer a sua atividade no Estado-Membro em causa através de uma filial, de uma sucursal ou de uma agência (Acórdão de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, n.º 45 e jurisprudência referida).

18 É assim abrangida, nomeadamente, pela liberdade de estabelecimento a situação em que uma sociedade com sede num Estado-Membro cria uma filial noutro Estado-Membro. O mesmo se diga, nos termos de jurisprudência constante, quando tal sociedade ou um nacional de um Estado-Membro adquire, no capital de uma sociedade estabelecida noutro Estado-Membro, uma participação que lhe permite exercer uma influência efetiva nas decisões dessa sociedade e determinar as respetivas atividades (Acórdão de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, n.º 46 e jurisprudência referida).

19 Por outro lado, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o conceito de «estabelecimento», na aceção dos artigos 49.º e 54.º TFUE, comporta o exercício efetivo de uma atividade económica, através de uma implantação estável noutro Estado-Membro, por um período indeterminado, e que a matrícula de um navio não pode ser dissociada do exercício da liberdade de estabelecimento quando o navio constitui um instrumento do exercício de uma atividade económica que implica uma implantação estável no Estado-Membro de matrícula (v., neste sentido, Acórdãos de 25 de julho de 1991, Factortame e o., C-221/89, EU:C:1991:320, n.ºs 20 a 22, e de 11 de dezembro de 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, n.º 70).

20 Daqui resulta, como salientou o advogado-geral no n.º 38 das suas conclusões, que os artigos 49.º e 54.º TFUE são aplicáveis numa situação como a que está em causa no processo principal, na medida em que quatro sociedades em compropriedade suecas matricularam quatro navios no Registo Naval Internacional da Dinamarca, designaram como armador gestor dos navios uma sociedade estabelecida na Dinamarca e integralmente detida por uma sociedade sueca, e utilizam os navios em questão para exercer uma atividade económica.

21 É atendendo a estas precisões que importa determinar se uma regulamentação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, constitui uma «restrição», na aceção do artigo 49.º, primeiro parágrafo, TFUE.

22 Recorde-se que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o conceito de «restrição», na aceção do artigo 49.º, primeiro parágrafo, TFUE, visa, nomeadamente, as medidas que, embora aplicáveis sem discriminação em razão da nacionalidade, sejam suscetíveis de afetar ou de tornar menos atrativo o exercício da liberdade de estabelecimento (Acórdão de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, n.º 48 e jurisprudência referida).

23 O exercício efetivo da liberdade de estabelecimento implica, nomeadamente, enquanto complemento necessário a essa liberdade, que a filial, a agência ou a sucursal criada por uma pessoa coletiva sediada noutro Estado-Membro possa, se for o caso e se a atividade que tenciona desenvolver no Estado-Membro de acolhimento o exigir, contratar trabalhadores nesse Estado-Membro (Acórdão de 21 de dezembro de 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, n.º 52 e jurisprudência referida).

24 No entanto, importa recordar que a questão submetida diz respeito a uma regulamentação de um Estado-Membro relativa às condições de emprego, a bordo de navios com pavilhão desse Estado-Membro, de nacionais de países terceiros e, mais precisamente, à obrigação de estes disporem de uma autorização de trabalho.

25 Ora, resulta do artigo 79.º, n.º 5, TFUE que os Estados-Membros conservam o direito de determinarem os volumes de admissão de nacionais de países terceiros, provenientes de países terceiros, no respetivo território, para aí procurarem trabalho, assalariado ou não assalariado. Para efeitos da aplicação desta disposição, o Estado do pavilhão de um navio deve ser considerado o Estado no qual está empregado um nacional de um país terceiro a bordo desse navio (v., por analogia, Acórdão de 5 de fevereiro de 2004, DFDS Torline, C-18/02, EU:C:2004:74, n.º 44).

26 A este respeito, a obrigação de os nacionais de países terceiros disporem de uma autorização de trabalho para exercerem uma atividade profissional num Estado-Membro constitui, como sustentou o Governo dinamarquês nas suas observações escritas, uma medida que visa regular as condições de acesso ao trabalho e à permanência de nacionais de países terceiros no território nacional. A referida obrigação permite, a este respeito, aos Estados-Membros controlar os volumes de admissão de nacionais de países terceiros no seu território, para aí procurarem trabalho.

27 Por conseguinte, um Estado-Membro tem o direito de prever que os nacionais de países terceiros que trabalham no seu território, incluindo num navio matriculado nesse Estado-Membro, devem obter uma autorização de trabalho, prevendo igualmente, se for caso disso, exceções a esta obrigação.

28 É certo que resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que os Estados-Membros devem exercer as suas competências com respeito pelo direito da União (Acórdãos de 25 de julho de 1991, Factortame e o., C-221/89, EU:C:1991:320, n.º 14, e de 19 de junho de 2014, Strojírny Prostějov e ACO Industries Tábor, C-53/13 e C-80/13, EU:C:2014:2011, n.º 23), em especial das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado FUE, entre as quais a liberdade de estabelecimento (Acórdão de 15 de outubro de 2015, Grupo Itevelesa e o., C-168/14, EU:C:2015:685, n.º 64 e jurisprudência referida).

29 Não obstante, a regulamentação de um Estado-Membro, indistintamente aplicável a todos os navios com pavilhão desse Estado, que prevê, em conformidade com o artigo 79.º, n.º 5, TFUE, a obrigação de todos os nacionais de países terceiros, enquanto membros da tripulação desses

navios, disporem de uma autorização de trabalho, isentando em simultâneo dessa obrigação os membros da tripulação dos navios que não efetuem, durante um ano, mais do que 25 escalas nos portos desse Estado-Membro, não pode ser qualificada de «restrição à liberdade de estabelecimento», na aceção do artigo 49.º, primeiro parágrafo, TFUE, e, consequentemente, como sendo incompatível com esta última disposição.

30 É verdade que esta disposição é suscetível de colocar uma sociedade estabelecida num primeiro Estado-Membro que se instala num segundo Estado-Membro para aí explorar um navio com pavilhão deste último Estado-Membro numa situação menos favorável do que a das sociedades que exploram, no segundo Estado-Membro, navios com pavilhão de um Estado-Membro diferente deste último e cuja regulamentação não prevê uma obrigação análoga.

31 Todavia, essas consequências desfavoráveis decorrem das eventuais diferenças de aplicação, por cada Estado-Membro, do direito que lhes está expressamente reservado no artigo 79.º, n.º 5, TFUE em matéria de controlo dos volumes de admissão dos nacionais de países terceiros, no seu território, para aí procurarem trabalho (v., por analogia, Acórdão de 14 de abril de 2016, Sparkasse Allgäu, C-522/14, EU:C:2016:253, n.º 25 e jurisprudência referida).

32 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 49.º TFUE, lido à luz do artigo 79.º, n.º 5, TFUE, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe à regulamentação de um primeiro Estado-Membro que prevê que os membros da tripulação, nacionais de países terceiros, de um navio com pavilhão desse Estado-Membro e detido, direta ou indiretamente, por uma sociedade com sede num segundo Estado-Membro, devem dispor de uma autorização de trabalho nesse primeiro Estado-Membro, a menos que o navio em causa aí não tenha efetuado, ao longo de um ano, mais de 25 escalas.

Quanto às despesas

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

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

O artigo 49.º TFUE, lido à luz do artigo 79.º, n.º 5, TFUE, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe à regulamentação de um primeiro Estado-Membro que prevê que os membros da tripulação, nacionais de países terceiros, de um navio com pavilhão desse Estado-Membro e detido, direta ou indiretamente, por uma sociedade com sede num segundo Estado-Membro, devem dispor de uma autorização de trabalho nesse primeiro Estado-Membro, a menos que o navio em causa aí não tenha efetuado, ao longo de um ano, mais de 25 escalas.

Assinaturas