Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
apresentadas em 28 de maio de 2020[1]

Processo C-620/18

Hungria
contra
Parlamento Europeu,

Conselho da União Europeia

«Recurso de anulação — Diretiva (UE) 2018/957 — Diretiva (UE) 96/71 — Destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços — Normas relativas às condições de trabalho, à proteção da saúde e à segurança dos trabalhadores — Base jurídica inadequada — Desvio de poder — Restrições discriminatórias, desnecessárias ou desproporcionadas — Violação do princípio da livre prestação de serviços — Remuneração dos trabalhadores destacados — Trabalhadores destacados de longa duração — Violação do Regulamento (CE) n.º 593/2008 sobre a lei aplicável às obrigações contratuais — Violação dos princípios da segurança jurídica e da clareza normativa — Ações coletivas dos trabalhadores — Transporte rodoviário»

1. A Hungria pede ao Tribunal de Justiça, a título principal, a anulação da Diretiva (UE) 2018/957[2], que altera a Diretiva 96/71/CE[3] relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços. Subsidiariamente, pede a anulação de diversas disposições da Diretiva 2018/957.

I. Quadro jurídico

A. Diretiva 96/71

2. A Diretiva 96/71 foi adotada com base nos artigos 57.º, n.º 2, e 66.º do Tratado CE (atuais artigos 53.º, n.º 1, TFUE e 62.º TFUE).

3. Nos termos do seu artigo 3.º, n.º 1, esta diretiva 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 Estado-Membro onde o trabalho fosse executado, fossem reguladas por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, ou por convenções coletivas ou decisões arbitrais de aplicação geral.

4. Entre as matérias contempladas pela Diretiva 96/71 constavam, no seu artigo 3.º, n.º 1, alínea c), as remunerações salariais mínimas, incluindo as bonificações relativas a horas extraordinárias.

1 Língua original: espanhol.

2 Diretiva 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; a seguir «Diretiva 2018/957»).

3 Diretiva 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; a seguir «Diretiva 96/71»).

B. Diretiva 2018/957

5. A Diretiva 2018/957 tem por base jurídica os artigos 53.º, n.º 1, TFUE e 62.º TFUE.

6. O artigo 1.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2018/957 inseriu os seguintes números no artigo 1.º da Diretiva 96/71:

«1. A presente diretiva 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 presente diretiva 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.»

7. O artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2018/957 alterou o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/71, substituindo-o pelo seguinte texto:

«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:

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

b) Duração mínima das férias anuais remuneradas;

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

d) Condições de disponibilização dos trabalhadores, nomeadamente por empresas de trabalho temporário;

e) Saúde, segurança e higiene no trabalho;

f) Medidas de proteção aplicáveis às condições de trabalho e emprego das mulheres grávidas e das puérperas, das crianças e dos jovens;

g) Igualdade de tratamento entre homens e mulheres, bem como outras disposições em matéria de não discriminação;

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.

A alínea i) é aplicável exclusivamente às despesas de viagem, de alimentação e de alojamento efetuadas por trabalhadores destacados que tenham de se deslocar de e para o seu local de trabalho habitual no Estado-Membro em cujo território estão destacados, ou que sejam enviados temporariamente pelo seu empregador desse local de trabalho habitual para outro local de trabalho.

Para efeitos da presente diretiva, 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.

[…]»

8. O artigo 1.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2018/957 introduziu um n.º 1-A no artigo 3.º da Diretiva 96/71, com a seguinte redação:

«1-A. 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.»

9. De acordo com o artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2018/957, o artigo 3.º, n.º 7, da Diretiva 96/71 passa a ter a seguinte redação:

«7. 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 h), 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.»

10. Nos termos do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2018/957:

«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 no que diz respeito aos requisitos de execução e que estabeleça regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71/CE e à Diretiva 2014/67/UE [do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, respeitante à execução da Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno ("Regulamento IMI") (JO 2014, L 159, p. 11)] para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário.»

II. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

11. O Governo húngaro pede ao Tribunal de Justiça que anule, na íntegra, a Diretiva 2018/957. Subsidiariamente, limita os seus pedidos à anulação:

— das disposições do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2018/957, que preveem a alínea c) e o terceiro parágrafo do novo artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/71.

— das disposições do artigo 1.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2018/957, que inserem o n.º 1-A no artigo 3.º da Diretiva 96/71.

— do artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2018/957.

— do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2018/957.

12. O Governo húngaro pede também a condenação do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia nas despesas.

13. O Parlamento Europeu e o Conselho pedem ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e que condene a Hungria nas despesas.

14. A Alemanha, a França, os Países Baixos e a Comissão foram autorizados a intervir no processo em apoio das conclusões do Parlamento e do Conselho. Todos apresentaram observações escritas, ainda que os Países Baixos se tenham limitado a apoiar os argumentos do Conselho e do Parlamento Europeu.

15. O Governo húngaro solicitou, em conformidade com o artigo 16.º, terceiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, que o processo fosse apreciado pela Grande Secção.

16. Na audiência realizada em 3 de março de 2020 participaram o Conselho, o Parlamento, a Comissão e os Governos húngaro, alemão, francês e neerlandês.

III. Considerações preliminares

17. O destacamento de trabalhadores [4] no âmbito de prestações transnacionais de serviços entre Estados-Membros foi sempre uma questão delicada no seio da União Europeia. Apesar da sua reduzida importância económica em termos relativos [5], a sua regulação jurídica suscitou controvérsia, uma vez que nela confluem duas lógicas opostas:

— Por um lado, a lógica da livre prestação de serviços no mercado interno. No contexto desta perspetiva, considera-se que devem ser eliminadas as restrições que impeçam uma empresa de um Estado-Membro com custos de trabalho reduzidos de destacar os seus trabalhadores para prestarem serviços noutro Estado-Membro com custos de trabalho mais elevados. Os Estados de origem destas empresas põem a tónica na necessidade de facilitar a livre prestação de serviços. Por conseguinte, defendem que os trabalhadores destacados temporariamente fiquem sujeitos à legislação do Estado de origem e que se lhes aplique o menor número possível de normas do Estado de destino.

— Por outro lado, a lógica da proteção das condições de trabalho e sociais dos trabalhadores destacados temporariamente. Os Estados de destino pretendem que esses trabalhadores estejam sujeitos às mesmas normas de direito do trabalho que os restantes trabalhadores que desenvolvem a sua atividade no seu território (recebendo o mesmo salário pela mesma tarefa nesse Estado). Assim, as empresas que os destacam não podem fazer concorrência desleal às empresas situadas no seu território, evitando-se o chamado *dumping social*, e assegurando-se, simultaneamente, uma melhor proteção dos trabalhadores destacados.

4 Nos termos do artigo 2.º da Diretiva 96/71, «entende-se por "trabalhador destacado" qualquer trabalhador que, por um período limitado, trabalhe no tentório de um Estado-Membro diferente do Estado onde habitualmente exerce a sua atividade».
Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, «o destacamento de trabalhadores através da sua colocação à disposição ocorre, na aceção do artigo 1.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 96/71, quando estão preenchidos três requisitos. Em primeiro lugar, constitui disponibilização de mão de obra uma prestação de serviços realizada mediante remuneração pela qual o trabalhador permanece ao serviço da empresa prestadora, sem ser celebrado qualquer contrato de trabalho com a empresa utilizadora. Em segundo lugar, esta disponibilização caracteriza-se pela circunstância de a deslocação do trabalhador para o Estado-Membro de acolhimento constituir o próprio objeto da prestação de serviços efetuada pela empresa prestadora. Em terceiro lugar, no âmbito dessa disponibilização, o trabalhador realiza o seu trabalho sob o controlo e a direção da empresa utilizadora» (Acórdãos de 14 de novembro de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e o., C-18/17, EU:C:2018:904, n.º 27; e de 18 de junho de 2015, Martin Meat, C-586/13, EU:C:2015:405, n.º 33 e jurisprudência aí referida).

5 De acordo com as últimas estatísticas disponíveis, em 2017 ocorreram 2,8 milhões de destacamentos transnacionais de trabalhadores, com uma duração média de menos de quatro meses por destacamento, o que, somado, representa apenas 0,2 % do total do emprego na União. V. De Wispelaere, F. e Pacolet, J., *Posting of workers Report on A1 Portable Documents issued in 2017*, HIVA-KU Leuven, outubro 2018, p. 9, https://www.etk.fi/wp-content/uploads/Komissio-tilastoraportti-Posting-of-workers-2017.pdf. No entanto, as estatísticas revelam que entre 2010 e 2017 o número de trabalhadores destacados aumentou 83 %. A distribuição destes trabalhadores por setores económicos é a seguinte: construção (46,5 %), outros serviços (26,7 %), indústria (25,9 %) e agricultura (0,9 %).

18. As dificuldades na regulação do destacamento transnacional de trabalhadores decorrem, no essencial, do facto de a União não ser competente para harmonizar as condições de trabalho e emprego. Essa competência pertence aos Estados-Membros, o que se traduz em diferenças significativas entre as condições de trabalho e emprego e as condições salariais de cada um deles [6].

19. O destacamento transnacional dos trabalhadores está sujeito, não apenas às normas da legislação laboral dos Estados envolvidos e às regras relativas à livre prestação de serviços da União, mas também às regras de direito internacional privado da União (sobre a lei aplicável às obrigações contratuais), às normas da União e dos Estados-Membros em causa em matéria de segurança social e às normas de natureza fiscal. Esta múltipla sujeição aumenta as dificuldades de o regular.

A. Jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre trabalhadores destacados no âmbito de prestações transnacionais de serviços

20. Antes de as legislações nesta matéria terem sido harmonizadas, o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se sobre a questão de saber que lei seria aplicável aos trabalhadores destacados [7]. A imposição, sem mais, pelo Estado de destino do cumprimento das suas normas de legislação laboral dificultaria a prestação dos seus serviços às empresas de outros Estados que pretendam beneficiar da colaboração com esse tipo de trabalhadores.

21. A abordagem adotada pelo Tribunal de Justiça no que diz respeito às medidas nacionais nesta matéria foi a habitualmente utilizada no âmbito da livre prestação de serviços. Determinar, antes de mais, se a disposição nacional dificulta a prestação transnacional de serviços com destacamento de mão de obra e, sendo esse o caso, aplicar o teste da proporcionalidade para ponderar se tal se justifica por uma exigência imperativa, isto é, por uma razão de interesse geral digna de proteção.

22. Segundo jurisprudência constante, o artigo 56.º TFUE exige não só a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços estabelecido num outro Estado-Membro em razão da sua nacionalidade, mas também a supressão de qualquer restrição, ainda que indistintamente aplicada a prestadores nacionais e de outros Estados-Membros, quando seja suscetível de impedir, entravar ou tornar menos atrativas as atividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro [8].

23. O Tribunal de Justiça considerou restritivas medidas nacionais que impunham aos empregadores que pagassem, no Estado de acolhimento, a quota patronal das contribuições para a Segurança Social correspondente os trabalhadores que destacavam [9], ou a de pagar cotizações a título de «selos-fidelidade» e de «selos-intempéries», quando pagavam cotizações comparáveis no seu Estado de origem [10].

6 A tendência é que os Estados com menores custos de trabalho *exportem* trabalhadores destacados, ao passo que os Estados com melhores condições de trabalho os recebam. V. os dados de Bradley, H., Tugran, T., Markowska, A. e Fries-Tersch, *2018 Annual Report on intra-EU Labor Mobility*, 2019, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2c170ce2-4c55-11e9-a8ed-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF. Deste relatório resulta que a Polónia, a Hungria ou a Lituânia são Estados *exportadores* e que a Alemanha, a França ou os Países Baixos são Estados *recetores*.

7 V., por exemplo, os Acórdãos de 17 de dezembro de 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314); de 3 de fevereiro de 1982, Seco e Desquenne & Giral (62/81 e 63/81, EU:C:1982:34; a seguir «Acórdão Seco e Desquenne & Giral»), e de 27 de março de 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142).

8 Acórdãos de 28 de março de 1996, Guiot (C-272/94, EU:C:1996:147; a seguir «Acórdão Guiot», n.º 10); de 23 de novembro de 1999, Arblade e o. (C-369/96 e C-376/96, EU:C:1999:575; a seguir «Acórdão Arblade e o.», n.º 33), e de 15 de março de 2001, Mazzoleni e ISA (C-165/98, EU:C:2001:162; a seguir «Acórdão Mazzoleni e ISA», n.º 22). Recentemente, v. os Acórdãos de 12 de setembro de 2019, Maksimovic e o. (C-64/18, C-140/18, C-146/18 e C-148/18, EU:C:2019:723; a seguir «Acórdão Maksimovic e o.», n.ºs 30 e 31); e de 13 de novembro de 2018, Čepelnik (C-33/17, EU:C:2018:896; a seguir «Acórdão Čepelnik», n.ºs 37 e 38).

9 Acórdão Seco e Desquenne & Giral.

10 Acórdão Guiot.

24. Declarou também que uma disposição nacional que prevê, no âmbito de um destacamento de trabalhadores, a obrigação de elaborar e manter documentos sociais e de trabalho no Estado-Membro de acolhimento pode implicar despesas e encargos administrativos e económicos suplementares para as empresas estabelecidas noutro Estado-Membro constituindo, por conseguinte, uma restrição à livre prestação de serviços [11].

25. No entanto, as medidas nacionais restritivas podem justificar-se por uma razão imperativa de interesse geral, sempre que: a) o referido interesse não esteja salvaguardado pelas normas aplicáveis ao prestador de serviços no Estado-Membro de estabelecimento; e b) essas normas sejam adequadas para garantir a realização do objetivo que as mesmas prosseguem e não ultrapassem o necessário para o atingir (isto é, sejam proporcionadas) [12].

26. Entre as razões imperativas de interesse geral admitidas pelo Tribunal de Justiça para sustentar a aplicação de medidas laborais do Estado de destino aos trabalhadores destacados encontra-se: a) a proteção dos trabalhadores [13]; b) a «proteção social dos trabalhadores» [14]; c) a «proteção social dos trabalhadores do setor da construção civil» [15]; d) a prevenção da concorrência desleal por parte de empresas que renumeram os seus trabalhadores destacados a um nível inferior ao correspondente ao salário mínimo, uma vez que este objetivo incorpora uma dimensão de proteção dos trabalhadores através da luta contra o «dumping» social [16], e e) o combate à fraude.

27. O Tribunal de Justiça declarou no Acórdão Seco e Desquenne & Giral [17] que, na ausência de harmonização, os Estados-Membros podem impor aos empregadores de trabalhadores destacados para a prestação de serviços que, por exemplo, lhes paguem a remuneração mínima aplicável no Estado-Membro de acolhimento, mesmo que esses trabalhadores exerçam a sua atividade apenas temporariamente no território do Estado-Membro de acolhimento e independentemente do país em que o empregador está estabelecido. Os Estados-Membros podem também impor o cumprimento dessas disposições de direito do trabalho [18].

28. A adoção da Diretiva 96/71 reduziu, sem, no entanto, eliminar por completo, os litígios em que o Tribunal de Justiça apreciava a compatibilidade das medidas nacionais restritivas do destacamento de trabalhadores com o artigo 56.º TFUE.

29. Uma vez que a Diretiva 96/71 não continha disposições para assegurar o cumprimento das suas regras substantivas, o Tribunal de Justiça continuou a recorrer ao artigo 56.º TFUE para apreciar as restrições nacionais impostas nesta matéria. Esta situação mudou com a entrada em vigor da Diretiva 2014/67.

11 Acórdão Arblade e o., n.ºs 58 e 59; e Maksimovic e o, n.º 31.

12 Acórdãos Arblade e o., n.ºs 34 e 35; de 24 de janeiro de 2002, Portugaia Construções (C-164/99, EU:C:2002:40; a seguir «Acórdão Portugaia Construções», n.º 19), e de 21 de setembro de 2006, Comissão/Áustria (C-168/04, EU:C:2006:595, n.º 37).

13 Acórdão Arblade e o., n.º 80. V., a título de exemplo, os Acórdãos, Mazzoleni e ISA, n.º 27; de 25 de outubro de 2001, Finalarte e o. (C-49/98, C-50/98, C-52/98 a C-54/98 e C-68/98 a C-71/98, EU:C:2001:564, n.º 33); Portugaia Construções, n.º 20; e de 12 de outubro de 2004, Wolff & Müller (C-60/03, EU:C:2004:610; a seguir «Acórdão Wolff & Muller», n.º 35).

14 V. o Acórdão Seco e Desquenne & Giral, n.º 10.

15 V. os Acórdãos Guiot, n.º 15; e Arblade e o., n.º 51.

16 Acórdão Wolff & Müller, n.ºs 35, 36 e 41.

17 N.º 14.

18 Acórdão de 3 de dezembro de 2014, De Clercq e o. (C-315/13, EU:C:2014:2408; a seguir «Acórdão De Clerq e o.», n.º 66 e jurisprudência aí referida).

30. Em especial, a fiscalização das regras administrativas nacionais acessórias, destinadas a permitir a verificação do cumprimento das condições de trabalho e emprego aplicáveis aos trabalhadores destacados, continuou a ser feita através da aplicação do artigo 56.º TFUE [19]:

— Segundo o Acórdão Čepelnik, o artigo 56.º TFUE opõe-se a que as autoridades competentes do Estado de acolhimento possam exigir que o dono da obra estabelecido nesse Estado-Membro suspenda os pagamentos ao seu contratante estabelecido noutro Estado-Membro (de origem) ou mesmo que pague uma caução de montante equivalente ao preço da obra ainda em dívida, a fim de garantir o pagamento de uma eventual coima que possa vir a ser aplicada a esse cocontratante caso se demonstre a existência de uma infração da legislação laboral do Estado de acolhimento [20].

— O Acórdão Maksimovic e o. [21] pronuncia-se no mesmo sentido.

— No que se refere ao destacamento de trabalhadores de um Estado terceiro por uma empresa prestadora de serviços estabelecida num Estado-Membro, o Tribunal de Justiça declarou que sujeitar a prestação de serviços no território nacional, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, à emissão de uma autorização administrativa constitui uma restrição na aceção do artigo 56.º TFUE [22]. O mesmo acontece quando se lhe impõe a obrigação de obter autorizações de trabalho para destacar os seus trabalhadores, nacionais de Estados extracomunitários que residiam e trabalhavam legalmente nesse outro Estado-Membro [23].

B. Harmonização de legislações através de diretivas

1. Diretiva 96/71 e suas alterações anteriores a 2018

31. Perante as dúvidas relativamente às regras da legislação laboral nacional que poderiam ser exigíveis às empresas que destacassem os seus trabalhadores, os Estados-Membros convidaram o legislador da União a proceder a uma harmonização dessas legislações.

32. A Diretiva 96/71 regula três tipos de destacamento: a) a prestação direta de serviços por uma empresa, no âmbito de um contrato de serviços [24]; b) o destacamento no contexto de um estabelecimento ou de uma empresa pertencente ao mesmo grupo («destacamento intragrupo»), e c) o destacamento através da cedência de um trabalhador por uma empresa de trabalho temporário estabelecida noutro Estado-Membro.

33. A Diretiva 96/71 visava encorajar a prestação transnacional de serviços mediante o estabelecimento de um clima de concorrência leal e através de medidas que assegurassem o respeito pelos direitos dos trabalhadores destacados.

19 Acórdãos Maksimovic e o., n.º 26; e De Clercq e o., n.º 47.

20 N.º 50.

21 N.º 50.

22 Acórdão de 14 de novembro de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e o. (C-18/17, EU:C:2018:904, n.º 44 e jurisprudência aí referida).

23 Acórdão de 21 de outubro de 2004, Comissão/Luxemburgo (C-445/03, EU:C:2004:655, n.º 24).

24 Esta é a situação mais frequente: uma empresa estabelecida num Estado-Membro destaca, por sua conta e sob a sua direção, para o território de outro Estado-Membro, para uma prestação de serviços transnacional, os seus trabalhadores. É celebrado um contrato entre a empresa de origem e o destinatário da prestação de serviços que opera noutro Estado-Membro, sempre que exista uma relação de trabalho entre a referida empresa e o trabalhador durante o período de destacamento. V. os Acórdãos de 3 de abril de 2008, Rüffert (C-346/06, EU:C:2008:189; a seguir «Acórdão Rüffert», n.º 19); e de 19 de dezembro de 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110; a seguir «Acórdão Dobersberger», n.º 29).

34. Por conseguinte, o seu objetivo consistia em ter em consideração as condições de emprego e de trabalho aplicáveis numa relação de trabalho desenvolvida num contexto transnacional. Para este efeito, pretendia coordenar as regulamentações 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 destaquem trabalhadores para trabalharem temporariamente no território do Estado-Membro onde os serviços são prestados» [25].

35. Esses objetivos encontram-se refletidos no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 96/71 que:

— por um lado, visa assegurar uma concorrência leal entre as empresas nacionais e as que prestam serviços transnacionais: estas últimas devem reconhecer aos seus trabalhadores, no que concerne a uma lista limitada de matérias, as condições de trabalho e emprego previstas no Estado-Membro de acolhimento.

— e, por outro lado, visa assegurar aos trabalhadores destacados a aplicação das regras relativas à proteção mínima do Estado-Membro de acolhimento no que diz respeito às condições de trabalho e emprego relativas às matérias referidas, quando exercem atividades, a título temporário, no seu território [26].

36. A implementação da Diretiva 96/71 foi difícil desde o início, devido à falta de clareza e à imprecisão de alguns dos seus termos e condições de aplicação [27].

37. O Tribunal de Justiça tentou clarificar um dos conceitos mais relevantes nesta matéria:

— no que diz respeito às «remunerações salariais mínimas», a definição dos elementos constitutivos deste conceito depende do direito do Estado-Membro em causa, apenas com a condição de que esta definição (que pode resultar da legislação ou das convenções coletivas nacionais aplicáveis, ou da interpretação que delas façam os órgãos jurisdicionais nacionais) não entrave a livre prestação de serviços entre os Estados-Membros.

— O Tribunal de Justiça foi levado a especificar casuisticamente os elementos que deviam integrar ou não) essas remunerações salariais mínimas, nomeadamente nos Acórdãos Comissão/Alemanha, Isbir e Sähköalojen ammattiliitto [28].

38. O Acórdão Laval un Partneri revestiu particular importância uma vez que: a) por um lado, declarou que os Estados-Membros têm a obrigação de conceder aos trabalhadores destacados o nível mínimo de proteção previsto na sua legislação nacional, e b) por outro lado, declarou, que, sem prejuízo da possibilidade de as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros aderirem voluntariamente, no Estado-Membro de acolhimento, em especial, no âmbito de um compromisso

25 Considerando 13. O sublinhado é meu.

26 Acórdãos de 12 de fevereiro de 2015, Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2015:86; a seguir «Acórdão Sähköalojen ammattiliitto», n.º 28); e de 8 de dezembro de 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809; a seguir «Acórdão Laval un Partneri»), n.ºs 74 e 76).

27 A este respeito, remeto para Eckhard Voss, Michele Faioli, Jean-Philippe Lhernould, Feliciano Iudicone, Fondazione Giacomo, Posting of Workers Directive — current situation and challenges, European Parliament, 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf; e Fotonopoulou Basurko, O., «Reflexiones en torno a la noción de habitualidad vs. temporalidad en las normas de derecho internacional privado del trabajo europeas», em Fotonopoulou Basurko, O. (coord.), *El desplazamiento de trabajadores en el marco de la Unión europea: presente y futuro*, Atelier, Barcelona, 2018, pp. 258 a 262.

28 Acórdãos 14 de abril de 2005, Comissão/Alemanha (C-341/02, EU:C:2005:220, n.ºs 25 a 43); de 7 de novembro de 2013, Isbir (C-522/12, EU:C:2013:711; a seguir «Acórdão Isbir», n.ºs 39 a 45); e Sähköalojen ammattiliitto, n.ºs 38 a 70.

assumido com o seu próprio pessoal destacado, a uma convenção coletiva de trabalho eventualmente mais favorável, o nível de proteção que tem de ser garantido aos trabalhadores destacados para o território do Estado-Membro de acolhimento limita-se, em princípio, ao previsto no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alíneas a) a g), da Diretiva 96/71 [29].

39. Além disso, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça afirmou que o artigo 3.º da Diretiva 96/71 (conjuntamente com o artigo 56.º TFUE) deviam ser interpretados no sentido de que se opõem a que uma organização sindical possa tentar obrigar, através de uma ação coletiva sob a forma de um bloqueio de obras, um prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro a encetar negociações com ela sobre as remunerações salariais que devem ser pagas aos trabalhadores destacados, bem como a aderir a uma convenção coletiva cujas cláusulas estipulam, para algumas das referidas matérias, condições mais favoráveis do que as resultantes das disposições legislativas pertinentes, ao passo que outras cláusulas têm por objeto matérias não mencionadas no artigo 3.º da referida diretiva [30].

40. O Acórdão Laval un Partneri foi precedido do Acórdão International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union [31] e seguido pelos Acórdãos Rüffert e Comissão/Luxemburgo [32], que consideraram injustificadas determinadas medidas de proteção dos trabalhadores que restringiam a livre prestação de serviços ou a liberdade de estabelecimento.

41. Esta jurisprudência foi entendida pelos sindicatos como sendo desfavorável para os interesses dos trabalhadores destacados [33] e criticada porque parecia tornar a Diretiva 96/71 no limiar máximo de direitos que o Estado-Membro de acolhimento podia reconhecer aos trabalhadores destacados e impor às empresas que os mobilizavam [34]. Não surpreende que tenha conduzido à reivindicação de uma reforma da Diretiva 96/71 [35].

42. A isto acresce a repercussão dos alargamentos da União em 2004 e 2007, isto é, a chegada de novos Estados-Membros com um potencial significativo de exportação de trabalhadores destacados. A crise económica de 2008 teve também repercussões na aplicação da Diretiva 96/71, ao favorecer os destacamentos transnacionais de trabalhadores e ao contribuir para o desenvolvimento de práticas fraudulentas (empresas fictícias ou *letter box companies*, falsos independentes) [36] para contornar a proteção «mínima» que conferia aos trabalhadores destacados.

29 Acórdão Laval un Partneri, especialmente, n.ºs 80 e 81.

30 *Ibidem*, n.º 111.

31 Acórdão de 11 de dezembro de 2007 (C-438/05, EU:C:2007:772).

32 Acórdãos de 19 de junho de 2008 (C-319/06, EU:C:2008:350).

33 O Acórdão de 17 de novembro de 2015, RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, n.º 66), implicou uma certa mudança de orientação, uma vez que declarou que «o artigo 26.º da Diretiva 2004/18, lido em conjugação com a Diretiva 96/71, permite ao Estado-Membro de acolhimento prever, no âmbito da adjudicação de um contrato público, uma regra imperativa de proteção mínima fixada no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), desta diretiva, como a que está em causa no processo principal, que impõe a observância, pelas empresas estabelecidas noutros Estados-Membros, de uma remuneração salarial mínima a favor dos seus trabalhadores destacados no território do Estado-Membro de acolhimento, para a execução desse contrato público. Com efeito, semelhante regra faz parte do nível de proteção que deve ser garantido aos referidos trabalhadores».

34 Kilpatrick, C., «Laval's regulatory conundrum: collective standard-setting and the Court's new approach to posted workers», *European Law Review*, n.º 6, 2009, p. 848; Rocca, M., *Posting of Workers and Collective Labour Law: There and Back Again. Between Internal Markets and Fundamental Rights*, Intersentia, Amberes, 2015, pp. 181 a 204.

35 V. a análise de Van Nuffel, P. e Afanasjeva, S., «The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services», *European Papers*, 2018, n.º 3, pp. 1411 a 1413.

36 Perdisini, M. e Pallini, M., *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Unio*n, 2016, Eurofound, pp. 9 a 18.

43. Uma primeira fase no processo de reforma foi composta pela aprovação da Diretiva 2014/67, destinada a assegurar o cumprimento da Diretiva 96/71, pela previsão de instrumentos novos e reforçados para combater e punir qualquer abuso, evasão ou fraude em casos de destacamento transnacional de trabalhadores [37].

44. A Diretiva 2014/67 também contém disposições que visam melhorar a cooperação administrativa entre as autoridades nacionais competentes em matéria de destacamento. Regula as medidas de controlo aplicáveis pelos Estados-Membros quando fiscalizam o cumprimento das condições de trabalho e emprego dos trabalhadores destacados. Exige, além disso, a criação de controlos e de mecanismos de acompanhamento adequados e eficazes, bem como de inspeções a efetuar pelas autoridades nacionais, para fiscalizar o cumprimento da Diretiva 96/71.

2. Diretiva 2018/957

45. Os Estados-Membros tinham até 18 de junho de 2016 para proceder à transposição da Diretiva 2014/67 para a sua legislação nacional [38]. Antes do termo deste prazo, a Comissão apresentou, em 8 de março de 2016, uma proposta de alteração da Diretiva 96/71 [39].

46. A discussão desta proposta pôs em evidência o confronto de posições entre os Estados-Membros *exportadores* e *recetores* de trabalhadores destacados:

— A Alemanha, a Áustria, a Bélgica, a França, o Luxemburgo, os Países Baixos e a Suécia, numa carta conjunta, expressaram o seu apoio à modernização da Diretiva 96/71 a fim de estabelecer o princípio da «remuneração idêntica pela mesma tarefa no mesmo local». Sugeriam a alteração das disposições desta diretiva relativas às condições de trabalho e emprego e às condições sociais aplicáveis aos trabalhadores destacados, principalmente, em matéria de remuneração; a fixação de uma duração máxima para os destacamentos, em especial, com o objetivo de harmonizar as disposições com o Regulamento da União relativo à coordenação dos sistemas de segurança social; bem como a clarificação das condições aplicáveis ao setor do transporte rodoviário.

— Pelo contrário, a Bulgária, a República Checa, a Eslováquia, a Estónia, a Hungria, a Letónia, a Lituânia, a Polónia e a Roménia defenderam, noutra carta conjunta, que uma revisão da Diretiva 96/71 seria prematura e que devia ser adiada até ao termo do prazo de transposição da Diretiva 2014/67 e até que fosse realizada uma avaliação detalhada dos seus efeitos. Estes Estados-Membros expressaram a sua preocupação quanto ao facto de o princípio da «remuneração idêntica pela mesma tarefa realizada no mesmo local» poder criar entraves ao mercado único, uma vez que as diferenças salariais constituem um elemento legítimo de vantagem concorrencial para os prestadores de serviços. Além disso, consideravam que os trabalhadores destacados deviam permanecer abrangidos pela legislação do Estado-Membro de origem, por razões relacionadas com a segurança social, e que a relação entre o destacamento de trabalhadores e a coordenação dos sistemas de segurança social não devia ser revista.

37 A Diretiva 2014/67 abordou os problemas decorrentes das denominadas «empresas de fachada» e reforçou a capacidade dos Estados-Membros para fiscalização das condições de trabalho e para assegurarem o cumprimento das regras aplicáveis. Enumera, entre outros, os critérios que atestam a existência de uma ligação real entre o empregador e o Estado-Membro de estabelecimento, aplicáveis também para determinar se uma pessoa se enquadra na definição de trabalhador destacado.

38 V. Marchal Escalona, N., «El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, n.º 1, pp. 91 a 95.

39 COM(2016) 128 final, de 18 de março de 2016, proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 96/71.

47. Dentro do prazo fixado pelo artigo 6.º do Protocolo n.º 2, catorze Parlamentos nacionais enviaram pareceres fundamentados à Comissão, nos quais declaravam que a proposta de 8 de março de 2016 não era conforme com o princípio da subsidiariedade. Deste modo, acionaram o procedimento do artigo 7.º, n.º 2, do Protocolo n.º 2 do Tratado, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

48. A proposta da Comissão tinha por base jurídica as regras relativas ao mercado interno, concretamente, os artigos 53.º, n.º 1, TFUE e 62.º TFUE. Após uma análise do seu conteúdo, a Comissão concluiu que a revisão da Diretiva 96/71 era conforme com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º, n.º 3, TUE, e que não era necessário retirá-la nem alterá-la [40].

49. No termo das complexas negociações que decorreram no seio do Conselho e do Parlamento Europeu [41], a revisão da Diretiva 96/71 foi aprovada em 28 de junho de 2018, com a adoção da Diretiva 2018/957, cujo artigo 3.º prevê um prazo de transposição até 30 de julho de 2020 e cuja aplicação aos serviços de transporte rodoviário depende da adoção de um ato normativo específico.

50. A Diretiva 2018/957 foi adotada com os votos contra da Polónia e da Hungria e com a abstenção da Croácia, da Lituânia, da Letónia e do Reino Unido.

51. Importa salientar, para terminar, que a alteração da Diretiva 96/71, pela adoção de Diretiva 2018/957, foi acompanhada de uma proposta de reforma do Regulamento (CE) n.º 883/2004 [42] e da criação da Autoridade Europeia do Trabalho [43], cujo objetivo consiste em ajudar os Estados-Membros e a Comissão na aplicação e no cumprimento efetivos da legislação da União em matéria de mobilidade dos trabalhadores (incluindo a Diretiva 96/71), bem como na coordenação dos sistemas de segurança social dentro da União.

IV. Primeiro fundamento: erro na escolha da base jurídica da Diretiva 2018/957

A. Argumentos

52. Segundo o Governo húngaro, os artigos 53.º, n.º 1, TFUE, e 62.º TFUE, que preveem a aproximação das legislações em matéria de livre prestação de serviços, não constituem a base jurídica adequada para a Diretiva 2018/957. Tendo em conta a sua finalidade e o seu conteúdo, esta diretiva destina-se exclusivamente, ou a título principal, à proteção dos trabalhadores, pelo que o legislador da União a deveria ter adotado com fundamento no artigo 153.º TFUE ou, pelo menos, baseando-se principalmente neste último fundamento jurídico em matéria de política social.

53. Na opinião deste Governo, a Diretiva 2018/957 não elimina as restrições à livre prestação de serviços, mas cria entraves às empresas que prestam serviços transnacionais com destacamento de mão de obra, porque institui medidas de proteção dos trabalhadores destacados. O seu principal objetivo é a igualdade de tratamento dos trabalhadores, em especial a extensão da igualdade de remuneração (salário igual pela mesma tarefa no mesmo local de trabalho).

40 COM(2016) 505 final, de 20 de julho de 2016, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e aos Parlamentos nacionais sobre a Proposta de Diretiva que altera a Diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores, no que respeita ao princípio da subsidiariedade, em conformidade com o Protocolo n.º 2.

41 V. a análise de Van Nuffel, P. e Afanasjeva, S., «The Posting Workers Directive revised: enhancing the protection of workers in the cross-border provision of services», *European Papers*, 2018, n.º 3, pp. 1414 a 1416.

42 COM(2016) 815 final, de 13 de dezembro de 2016, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, e o Regulamento (CE) n.º 987/2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004.

43 Regulamento (UE) 2019/1149 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que institui uma Autoridade Europeia do Trabalho, altera os Regulamentos (CE) n.º 883/2004 (UE) n.º 492/2011 e (UE) 2016/589 e revoga a Decisão (UE) 2016/344 (JO 2019, L 186, p. 21).

54. Quando os trabalhadores são destacados no âmbito de uma prestação transnacional de serviços por um período superior a 12 meses (ou, excecionalmente, superior a 18 meses), a diretiva impõe que lhes sejam aplicadas as mesmas condições de trabalho e de emprego que aos trabalhadores do país de acolhimento. Para períodos inferiores, o Governo húngaro entende que a diretiva reforça o *núcleo duro* das normas obrigatórias que asseguram a estes trabalhadores uma proteção mínima durante o seu destacamento para o Estado de acolhimento.

55. O Governo húngaro considera que a Diretiva 2018/957 não deveria ter a mesma base jurídica da Diretiva 96/71: o conteúdo da diretiva de 2018 limita-se à proteção dos trabalhadores destacados, não contendo disposições destinadas à liberalização da prestação de serviços.

56. O Governo húngaro invoca também a jurisprudência relativa ao primado da base jurídica mais específica. Quando a Diretiva 96/71 foi adotada, recorreu-se à base geral da aproximação de legislações em matéria de livre prestação de serviços, porque não havia outra mais específica. Esta base mais específica (o artigo 153.º TFUE), à qual o legislador da União deveria ter recorrido, já existia quando a Diretiva 2018/957 foi adotada.

57. A Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e os Governos dos Estados-Membros intervenientes consideram que a base jurídica da Diretiva 2018/957 (artigos 53.º, n.º 1, TFUE, e 62.º TFUE) é a correta.

B. Apreciação

58. A jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à escolha da base jurídica foi sintetizada no Acórdão República Checa/Parlamento e Conselho [44] nos seguintes termos.

— «[A] escolha da base jurídica de um ato da União deve assentar em elementos objetivos suscetíveis de ser[em] 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.» [45]

— «Além disso […] 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 a finalidade da referida regulamentação.» [46]

— «[N]o que se refere a uma regulamentação que altere 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.» [47]

— Constitui, também, jurisprudência constante que, uma vez adotada uma norma de harmonização, «o legislador da União 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.» [48]

44 Acórdão de 3 de dezembro de 2019 (C-482/17, EU:C:2019:1035; a seguir «Acórdão República Checa/Parlamento e Conselho»).

45 *Ibidem*, n.º 31.

46 *Ibidem*, n.º 32.

47 *Ibidem*, n.º 42.

48 *Ibidem*, n.º 38.

59. Por conseguinte, em conformidade com esta jurisprudência, verificarei se a alteração da Diretiva 96/71 está abrangida pela margem de apreciação das instituições da União, o que implica: i) identificar o objetivo principal da Diretiva 2018/957; ii) analisar o seu conteúdo [49]; e iii) analisar o contexto em que foi adotada.

1. Objetivo da Diretiva 2018/957

60. Para identificar o *objetivo principal* desta diretiva é indispensável ter em conta, conjuntamente, o seu preâmbulo e as disposições que a mesma contém [50].

61. Os considerandos da Diretiva 2018/957 demonstram que se pretende atingir um equilíbrio, nem sempre fácil, entre dois interesses não necessariamente coincidentes [51]:

— Por um lado, a garantia, para as empresas dos Estados-Membros, de poderem prestar serviços transnacionais [52] mobilizando, sem restrições injustificadas, trabalhadores a partir do seu Estado de estabelecimento, de modo que possam fazer valer a sua vantagem concorrencial caso disponham de custos salariais mais baixos.

— Por outro lado, a proteção dos direitos dos trabalhadores destacados [53], cuja situação laboral no Estado de destino deve ser semelhante à dos trabalhadores desse Estado.

62. Esse equilíbrio (entre os interesses das empresas prestadoras de serviços e a proteção social dos trabalhadores destacados) é constantemente referido no preâmbulo da Diretiva 2018/957 [54]. O seu considerando 10, por exemplo, após declarar que «[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», acrescenta, como contrapeso, que «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».

63. Um equilíbrio adequado entre esses dois interesses deve garantir, também, uma concorrência leal entre as empresas que destacam trabalhadores e as estabelecidas no Estado de destino.

64. É verdade que uma boa parte dos considerandos da Diretiva 2018/957 diz respeito, em particular, à proteção dos trabalhadores destacados. Essa reiteração explica-se pelo facto de, em 2018, se ter pretendido alterar a Diretiva 96/71, precisamente, para modificar o equilíbrio estabelecido nesta última e conferir maior proteção aos trabalhadores destacados. Esta alteração foi considerada indispensável pelo legislador da União perante a evolução dos mercados de trabalho da União na sequência dos sucessivos alargamentos e na sequência da crise económica de 2008.

49 Acórdão de 21 de junho de 2018, Polónia/Parlamento e Conselho (C-5/16, EU:C:2018:483, n.º 49).

50 Acórdão de 27 de janeiro de 2000, DIR International Film e o./Comissão (C-164/98 P, EU:C:2000:48, n.º 26).

51 Nomeadamente, o considerando 1: «[…] garantir condições equitativas para as empresas e assegurar o respeito pelos direitos dos trabalhadores». Esta dualidade é também evocada pelo considerando 4: a Diretiva 2018/957 pretende 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».

52 O considerando 2 enuncia: «[a] liberdade de prestação de serviços inclui o direito de as empresas prestarem serviços no território de outro Estado-Membro e de destacarem temporariamente os seus próprios trabalhadores para o território desse outro Estado-Membro para esse fim».

53 O considerando 3 reafirma o objetivo da justiça e a proteção sociais, que pretende proteger os trabalhadores destacados. Os considerandos 5 a 9 dizem também respeito à proteção dos trabalhadores destacados.

54 O considerando 24 sublinha-o: «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.»

2. Conteúdo da Diretiva 2018/957

65. O conteúdo desta diretiva está em conformidade com os objetivos enunciados nos seus considerandos. A nova versão do artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 96/71 põe mais a tónica na proteção dos direitos dos trabalhadores destacados, ao passo que a precedente o fazia nas empresas que os empregam.

66. As alterações introduzidas pela Diretiva 2018/957 na Diretiva 96/71 são, repito, suscetíveis de melhorar as condições de trabalho dos trabalhadores destacados aproximando-as das dos trabalhadores do Estado de acolhimento. Assim:

— O período máximo para o destacamento é fixado em um ano (ou, excecionalmente, em 18 meses). Excedido esse período, o trabalhador destacado converte-se em *trabalhador de longa duração*[55], ao qual se aplicam, em princípio, as mesmas condições de trabalho que as aplicáveis aos trabalhadores do Estado de acolhimento.

— Quanto aos trabalhadores destacados por um período inferior a um ano (ou, excecionalmente, 18 meses), aumentam as matérias às quais se estende a obrigação de igualdade de tratamento com os nacionais[56]. Especificamente, a expressão «remunerações salariais mínimas» é substituída pela expressão «remuneração».

— As condições de trabalho dos trabalhadores destacados por agências de emprego ou por empresas de trabalho temporário são melhoradas. Ora, os Estados-Membros devem assegurar (o que, anteriormente, era opcional) que estas entidades garantem a esses trabalhadores as condições de trabalho aplicáveis, nos termos do artigo 5.º da Diretiva 2008/104/CE[57], aos trabalhadores cedidos pelas empresas de trabalho temporário estabelecidas no Estado-Membro de acolhimento.

67. Além destas alterações, a Diretiva 2018/957 inclui outras alterações relacionadas com a vigilância, a fiscalização e a execução da aplicação da Diretiva 96/71 induzidas pela adoção da Diretiva 2014/67.

68. Considerado no seu conjunto, o conteúdo da Diretiva 2018/957 destina-se, portanto, a aumentar a proteção dos direitos dos trabalhadores destacados, mas sempre no contexto de uma prestação transnacional de serviços realizada por uma empresa.

3. Contexto em que a Diretiva 2018/957 é adotada

69. Como já expliquei, a Diretiva 96/71 teve uma gestação complexa. Pretendeu promover e facilitar a prestação transfronteiriça de serviços, proteger os trabalhadores destacados e assegurar uma concorrência leal entre as empresas do Estado de origem e as dos Estados-Membros de destino.

70. O *statu quo* obtido em 1996 foi alterado com os alargamentos da União de 2004 e de 2007, nos termos já expostos[58]. Os destacamentos transnacionais de trabalhadores aumentaram como consequência desse facto, ao qual acresceu a crise económica de 2008.

55 Denominação utilizada por Marchal Escalona, N., «El desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional de servicios: hacia un marco normativo europeo más seguro, justo y especializado», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2019, n.º 1, pp. 96 a 98.

56 São incluídas, na sua alínea h), as «[c]ondições de alojamento dos trabalhadores caso o empregador disponibilize alojamento aos trabalhadores afastados do seu local de trabalho habitual»; e, na sua alínea i), os «[s]ubsídios 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».

57 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário (JO 2008, L 327, p. 9).

58 N.ºs 41 a 44 destas conclusões.

71. Nesse contexto, igualmente motivadas pela falta de clareza de alguns dos seus conceitos, as instituições políticas da União consideraram ser necessário reformar a Diretiva 96/71, o que foi efetuado em duas etapas: a) a Diretiva 2014/67, que, sem alterar a Diretiva 96/71, instituiu mecanismos de melhoria da sua aplicação, tendo em conta o aparecimento de numerosos casos de fraude nos destacamentos transnacionais dos trabalhadores: e b) a adoção da Diretiva 2018/957, que introduziu as alterações acima descritas.

72. As já referidas dificuldades encontradas pela Comissão, pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu para levar por diante esta reforma revelaram um forte choque de interesses entre os Estados de origem das empresas e os Estados de acolhimento. Este recurso de anulação e o recurso interposto pela Polónia (processo C-626/18) contra a Diretiva 2018/957 evidenciam a intensidade das divergências entre os Estados-Membros.

4. A minha opinião sobre a base jurídica

73. Uma vez analisados o objetivo, o conteúdo e o contexto da Diretiva 2018/957, há que determinar se a base jurídica escolhida para a sua adoção (artigos 53.º, n.º 1, TFUE e 62.º TFUE) é correta, como defendem o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e os Governos alemão, francês e neerlandês, ou se, pelo contrário, esta diretiva deveria ter sido adotada tendo por base jurídica o artigo 153.º TFUE, como defende a Hungria.

74. Estou de acordo com a Hungria quanto ao facto de os objetivos e o conteúdo da Diretiva 2018/957 se dirigirem, predominantemente, à proteção dos direitos dos trabalhadores destacados. No entanto, este facto, não permite concluir que os seus fundamentos devam ser necessariamente encontrados no artigo 153.º TFUE.

75. Recorde-se, antes de mais, que a Diretiva 2018/957 procede a uma alteração, importante mas limitada, da Diretiva 96/71. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, um ato modificativo de um ato anterior terá normalmente a mesma base jurídica [59], o que me parece lógico. Assim, os artigos 53.º, n.º 1, TFUE e 62.º TFUE podem constituir a base jurídica adequada para a Diretiva 2018/957, como o foram para a Diretiva 96/71, que aquela altera.

76. A Diretiva 2018/957 adapta a solução legislativa dada pela Diretiva 96/71 ao fenómeno do (crescente) destacamento transnacional de trabalhadores, a fim de facilitar a livre prestação de serviços das empresas que recorrem a esta modalidade de mobilização do fator trabalho.

77. Esta adaptação, insisto, foi necessária dada a evolução dos mercados de trabalho da União e orientou-se para uma proteção acrescida das condições de trabalho e emprego dos trabalhadores destacados. Pode acontecer que, em certos casos, implique uma redução correlativa da competitividade das empresas para prestarem serviços noutros Estados-Membros utilizando esta via, mas essa foi a escolha (legítima) feita pelo legislador europeu.

78. Como expliquei ao analisar a jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria, quando promulga uma norma de harmonização, o legislador da União 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 [60].

59 Acórdão República Checa/Parlamento e Conselho, n.º 42.

60 *Ibidem*, n.ºs 38 e 39.

79. Foi precisamente o que aconteceu com a aprovação da Diretiva 2018/957. O legislador da União introduziu alterações na Diretiva 96/17 a fim de adaptar o equilíbrio de interesses nela refletido dada a nova situação causada pelo movimento transnacional de trabalhadores. Os interesses em jogo continuam a ser os mesmos, mas o foco e o ponto de equilíbrio entre eles deslocaram-se para uma maior proteção dos direitos laborais desses trabalhadores. Este reequilíbrio não justifica a alteração da base jurídica relativamente à Diretiva 96/71.

80. A Hungria refere a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à escolha da base jurídica mais específica, em caso de concorrência de diversos fundamentos jurídicos para a adoção de um ato normativo da União [61]. Na sua opinião, o artigo 153.º TFUE apresenta uma maior especificidade do que os artigos 53.º, n.º 1, TFUE, e 62.º TFUE para a adoção da Diretiva 2018/957, uma vez que tem por objeto a proteção dos direitos dos trabalhadores e não a eliminação de entraves à livre circulação de serviços.

81. Não concordo com esta argumentação. O artigo 153.º, n.º 2, TFUE, contém duas bases jurídicas distintas:

— Na sua alínea a) prevê a tomada de medidas destinadas a fomentar a cooperação entre os Estados-Membros em matéria social, com exclusão de qualquer harmonização.

— Na sua alínea b) prevê a possibilidade de se aprovarem, em determinadas matérias sociais, as «prescrições mínimas progressivamente aplicáveis», tendo em conta as condições existentes em cada Estado-Membro.

82. Nenhuma destas duas bases jurídicas é adequada como fundamento da Diretiva 2018/957. Quanto aos trabalhadores destacados no âmbito de uma prestação transnacional de serviços, o que importa determinar, tal como faz a referida diretiva, é a legislação laboral que lhes é aplicável durante o seu destacamento para o Estado de acolhimento. Para esse efeito, a cooperação entre os Estados-Membros prevista no artigo 153.º, n.º 2, alínea a), TFUE, é insuficiente, tanto mais que os interesses dos Estados-Membros de origem e de destino podem não coincidir, como este litígio demonstra.

83. Determinar que legislação rege as relações de trabalho (relativamente a alguns dos seus aspetos) durante o destacamento para o Estado de acolhimento também não exige a elaboração das normas europeias de harmonização mínima a que se refere o artigo 153.º, n.º 2, alínea b), TFUE. Não sendo possível uma harmonização exaustiva de todas as condições de trabalho e emprego na União, subsistirão diferenças entre a legislação laboral do Estado de origem e a do Estado de acolhimento.

84. Partindo desta premissa, a Diretiva 2018/957 limita-se a declarar que regras do Estado de acolhimento se aplicam ao trabalhador destacado durante o período da prestação transnacional de serviços da sua empresa. Vista deste modo, a referida diretiva assemelha-se a uma *norma de conflito*, nos termos da qual a legislação aplicável é identificada, a fim de facilitar a livre prestação de serviços e, simultaneamente, salvaguardar a adequada proteção social dos trabalhadores destacados. As bases jurídicas do artigo 153.º, n.º 2, TFUE, não preveem nem estão pensadas para situações deste tipo.

85. Por conseguinte, o artigo 153.º TFUE não constitui uma base jurídica *mais específica* que os artigos 53.º, n.º 1, TFUE e 62.º TFUE, no que releva para o caso em apreço. Estes dois últimos artigos constituíram a base jurídica para a adoção da Diretiva 96/71 e devem exercer a mesma função com vista à sua alteração, levada a cabo pela Diretiva 2018/957. Na medida em que esta última opera um ajustamento do equilíbrio dos interesses a que o legislador da União chegou em 1996, tem o mesmo fundamento jurídico que a Diretiva 96/71, embora implique uma ponderação das alterações ocorridas desde então nos movimentos transnacionais de trabalhadores.

61 Acórdão de 12 de fevereiro de 2015, Parlamento/Conselho (C-48/14, EU:C:2015:91, n.º 36 e jurisprudência aí referida).

V. Segundo fundamento: violação do artigo 153.º, n.º 5, TFUE

A. Argumentos

86. O Governo húngaro alega que a Diretiva 2018/957 é contrária ao artigo 153.º, n.º 5, TFUE, na medida em que exclui o poder legislativo da União em matéria de remunerações no domínio das relações de trabalho.

87. Em seu entender, o legislador da União, ao prever que a remuneração dos trabalhadores deve adequar-se à legislação em vigor no Estado-Membro de acolhimento, adotou uma diretiva que diz essencialmente respeito à remuneração da relação de trabalho. Optou por escolher, como bases jurídicas, as indicadas na Diretiva 2018/957, uma vez que, na falta de competência da União, teria sido a única possibilidade de regular as remunerações do trabalho, que são um dos elementos essenciais desta diretiva. Ao fazê-lo teria incorrido, segundo o Governo húngaro, em desvio de poder.

88. A Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e os Governos dos Estados-Membros intervenientes consideram que este segundo fundamento é improcedente.

B. Apreciação

89. A minha opinião relativamente ao primeiro fundamento de impugnação tornaria desnecessário que me pronunciasse sobre o segundo. Por conseguinte, fá-lo-ei, apenas, a título subsidiário.

90. Segundo o Tribunal de Justiça, uma vez que o artigo 153.º, n.º 5, TFUE (artigo 137.º, n.º 5, CE), constitui uma exceção aos n.os 1 a 4 do mesmo artigo, deve ser objeto de interpretação estrita, para não prejudicar indevidamente o alcance daquelas disposições, nem pôr em causa os objetivos do artigo 151.º TFUE.

91. A razão de ser da exceção relativa às «remunerações» (conceito utilizado no artigo 153.º, n.º 5, TFUE) reside no facto de a fixação dos salários se enquadrar na autonomia contratual dos parceiros sociais a nível nacional e corresponder à competência dos Estados-Membros na matéria. No estado atual do direito da União, as remunerações foram excluídas da harmonização (em aplicação dos artigos 151.º TFUE e seguintes, relativos à política social da União) [62].

92. Esta exceção diz respeito a medidas que comportariam uma ingerência direta do legislador da União na determinação das remunerações do trabalho. Seria esse o caso se se pretendesse uniformizar, no todo ou em parte, os elementos constitutivos dos salários ou do seu nível nos Estados-Membros.

93. A exceção não pode, no entanto, ser alargada a todas as questões que *apresentem qualquer nexo* com a remuneração. Essa interpretação esvaziaria de sentido outros domínios visados pelo artigo 153.º, n.º 1, TFUE [63].

94. A Diretiva 2018/957 limita-se a coordenar a aplicação e a identificar que legislação em matéria de trabalho (a do Estado de acolhimento ou a do Estado de origem) é aplicável aos trabalhadores destacados. Em caso algum fixa os montantes dos salários a pagar, o que, repito, é da competência do Estado de acolhimento e do Estado de origem, cada um no seu território.

62 Acórdãos de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.os 123 e 124); e de 13 de setembro de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, n.os 39 e 40).

63 Acórdãos de 19 de junho de 2014, Specht e o. (C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, EU:C:2014:2005, n.º 33); de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 125); e de 13 de setembro de 2007, Del Cerro Alonso (C-307/05, EU:C:2007:509, n.º 41).

95. A exceção do artigo 153.º, n.º 5, TFUE, não é oponível e não é suscetível de impedir a adoção da diretiva em causa. Isto é corroborado pelo considerando 17 da Diretiva 2018/957 [64] na medida em que confirma a competência exclusiva dos Estados-Membros no que diz respeito às remunerações do trabalho.

96. No mesmo sentido, o *novo* artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 96/71 dispõe, expressamente, que «[…] o conceito de remuneração é determinado pelo direito e/ou as práticas nacionais do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado […]».

97. A Diretiva 2018/957 matiza a redação anterior da Diretiva 96/71, que se referia às «remunerações salariais mínimas», tornando-a mais precisa. Ora, o Tribunal de Justiça já tinha assegurado que o artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 96/71:

«— […] remete expressamente, para efeitos de aplicação desta, para a legislação ou a prática nacional do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado para a determinação das remunerações salariais mínimas referidas no primeiro parágrafo do mesmo n.º 1.

— Neste contexto, deve concluir-se que a Diretiva 96/71 não fornece nenhum elemento de definição material do salário mínimo. A determinação de quais os elementos constitutivos deste, para a aplicação desta diretiva, deve portanto ser feita pelo direito do Estado-Membro em causa, na condição apenas de que essa determinação, como resulta da legislação ou das convenções coletivas nacionais pertinentes ou da interpretação que delas fazem os órgãos jurisdicionais nacionais, não tenha por efeito criar entraves à livre prestação de serviços entre os Estados-Membros» [65].

98. Estas afirmações são transponíveis para a reforma da Diretiva 96/71. Por conseguinte, é de excluir que a Diretiva 2018/957 harmonize, no plano material, as remunerações dos trabalhadores destacados, pelo que a mesma não viola o artigo 153.º, n.º 5, TFUE.

99. O Governo húngaro entende que o legislador da União teria incorrido em desvio de poder ao escolher as bases jurídicas da Diretiva 2018/957, opinião que não compartilho, pelas razões expostas. De resto, não invoca este facto como fundamento específico de invalidade quando considera que o legislador da União teria violado o artigo 153.º, n.º 5, TFUE, sem determinar se o seu comportamento prejudica o processo legislativo especial previsto no artigo 153.º, n.º 2, terceiro parágrafo, TFUE [66].

100. Por conseguinte, o segundo fundamento de anulação deve ser julgado improcedente.

VI. Terceiro fundamento: violação do artigo 56.º TFUE

101. Para o Governo húngaro, a Diretiva 2018/957 é contrária ao artigo 56.º TFUE, que consagra a livre prestação de serviços. Em seu entender, as obrigações e as restrições que impõe às empresas estabelecidas num Estado-Membro quando destacam trabalhadores para outro Estado-Membro, no âmbito de uma prestação de serviços, são discriminatórias, desnecessárias e desproporcionadas relativamente ao objetivo que pretendem prosseguir. Além disso, o disposto em matéria de transportes viola o artigo 58.º, n.º 1, TFUE.

64 «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».

65 Acórdão Isbir, n.ºs 36 e 37.

66 Um ato 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 (Acórdãos de 5 de maio de 2015, Espanha/Parlamento e Conselho, C-146/13, EU:C:2015:298, n.º 56; e de 16 de abril de 2013, Espanha e Itália/Conselho, C-274/11 e C-295/11, EU:C:2013:240, n.º 33).

102. As críticas do Governo húngaro focam-se em três elementos da Diretiva 2018/957, a saber:

— o artigo 1.º, n.º 2, alínea a), que substitui o conceito de «remunerações salariais mínimas» pelo de «remuneração» no artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea c), da Diretiva 96/71;

— o artigo 1.º, n.º 2, alínea b), que acrescenta o n.º 1-A ao artigo 3.º da Diretiva 96/71, prevendo a aplicação quase integral das condições de trabalho e emprego do Estado de acolhimento ao trabalhador destacado por um período superior a 12 meses, e

— o artigo 3.º, n.º 3, que diz respeito ao setor do transporte rodoviário.

103. A Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e os Governos dos Estados-Membros intervenientes entendem que este terceiro fundamento é improcedente.

A. Consideração preliminar: artigo 56.º TFUE e diretivas de harmonização sobre os trabalhadores destacados

104. Antes de proceder à análise deste fundamento, farei uma consideração preliminar sobre a aplicação do artigo 56.º TFUE à Diretiva 2018/957.

105. Como salienta o Parlamento Europeu, a aplicação do artigo 56.º TFUE a uma norma de harmonização da União é diferente da realizada para fiscalizar as medidas nacionais que restringem essa liberdade fundamental.

106. É certo que a proibição das restrições à livre prestação de serviços é aplicável, não apenas às medidas nacionais, mas também às que emanam das instituições da União [67]. Ora, não nos podemos esquecer que o facto de o legislador da União adotar regras de harmonização justamente para facilitar a livre prestação de serviços, assegurando, simultaneamente, a proteção dos interesses sociais fundamentais que a mesma é suscetível de prejudicar [68].

107. A jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre *normas nacionais* restritivas dos movimentos de trabalhadores destacados no âmbito de prestações transnacionais de serviços não pode ser simplesmente transposta para as *normas da União* que pretendem harmonizar este fenómeno, como é o caso da Diretiva 2018/957.

108. Como já referi, é pacífico que com a Diretiva 96/71, o legislador da União conjugou três objetivos difíceis de compatibilizar: promover e facilitar a prestação transfronteiriça de serviços, proteger os trabalhadores destacados e garantir uma concorrência leal entre os concorrentes estrangeiros e os locais. A fim de a adaptar às alterações ocorridas, o legislador da União teve de reajustar esse equilíbrio com a Diretiva 2018/957, que se centra num desses objetivos (melhorar a proteção dos direitos dos trabalhadores destacados).

67 Acórdãos de 2 de setembro de 2015, Groupe Steria (C-386/14, EU:C:2015:524, n.º 39); de 26 de outubro de 2010, Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, n.º 50); e de 18 de setembro de 2003, Bosal (C-168/01, EU:C:2003:479, n.ºs 25 e 26). V., por analogia, no que diz respeito à livre circulação de mercadorias, os Acórdãos de 25 de junho de 1997, Kieffer e Thill (C-114/96, EU:C:1997:316, n.º 27); e de 12 de julho de 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, n.º 80).

68 Acórdão de 13 de maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho (C-233/94, EU:C:1997:231, n.º 17: «[…] os Estados-Membros, em determinadas circunstâncias, podem adotar ou manter medidas que impedem a livre circulação. São, nomeadamente, esses obstáculos que o artigo 57.º, n.º 2, do Tratado permite à Comunidade eliminar através da coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, respeitantes ao acesso às atividades não assalariadas e ao seu exercício. Dado que se trata de medidas de coordenação, a Comunidade tem em conta o interesse geral prosseguido pelos diferentes Estados-Membros e adota um nível de proteção desse interesse que pareça aceitável na Comunidade».

109. A fiscalização da validade de uma diretiva de harmonização que o Tribunal de Justiça pode efetuar no contexto de um recurso de anulação implica que o Tribunal aprecie se a mesma é conforme com o princípio da proporcionalidade, mas não o autoriza a substituir as opções políticas subjacentes ao seu conteúdo. Enquanto princípio geral do direito da União, 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 que é necessário para os alcançar» [69].

110. Recorde-se que, no que concerne à fiscalização jurisdicional do respeito dessas condições, o Tribunal de Justiça estabeleceu os seguintes critérios:

— «[…] 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» [70].

— «[…] 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» [71].

— «[…] 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» [72].

— «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» [73].

111. O legislador da União dispunha, à luz destes critérios, de um amplo poder de apreciação num domínio tão complexo como a regulação dos destacamentos transnacionais de trabalhadores. A questão que se coloca é a de saber se fez um uso *manifestamente* inadequado dessa faculdade quando alterou o equilíbrio dos interesses a que chegou na Diretiva 96/71, introduzindo as alterações que a Diretiva 2018/957 comporta.

69 Acórdão República Checa/Parlamento e Conselho, n.º 76.

70 *Ibidem*, n.º 77 e jurisprudência aí referida.

71 *Ibidem*, n.º 78 e jurisprudência aí referida.

72 *Ibidem*, n.º 79 e jurisprudência aí referida. 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 atingir.

73 *Ibidem*, n.º 81 e jurisprudência aí referida.

B. Primeira parte do terceiro fundamento: proteção suficiente dos trabalhadores destacados pelas normas do Estado de origem da empresa prestadora do serviço

1. Argumentos

112. Segundo o Governo húngaro, a Diretiva 2018/957 viola o artigo 56.º TFUE uma vez que, ao prever a aplicação das condições de trabalho do Estado de acolhimento aos trabalhadores destacados, ignora a utilização do princípio do reconhecimento mútuo. Em sua opinião, a proteção dos direitos destes trabalhadores é suficientemente assegurada pela legislação do Estado de origem. Submetê-los à legislação do Estado de acolhimento seria contrário ao princípio do reconhecimento mútuo e criaria um entrave à livre prestação de serviços[74]. A Diretiva 2006/123/CE[75] impõe igualmente a obrigação de reconhecer as condições de trabalho estabelecidas por outro Estado-Membro em conformidade com o direito da União.

113. Em especial, para o Governo húngaro, a equiparação salarial entre os trabalhadores destacados e os trabalhadores locais do Estado de acolhimento, bem como a quase total equiparação a estes últimos dos trabalhadores destacados de longa duração põem em causa a aptidão do salário mínimo do Estado de acolhimento para assegurar uma subsistência adequada dos trabalhadores destacados e restringem a vantagem comparativa de determinados «novos Estados-Membros» com custos salariais mais reduzidos. De resto, segundo o Governo húngaro, a Comissão, na avaliação de impacto que levou a cabo, não forneceu elementos que justifiquem a necessidade das alterações introduzidas pela Diretiva 2018/957.

114. Por último, o Governo húngaro realça a disparidade entre a aplicação das normas da legislação laboral do Estado de acolhimento, imposta pela Diretiva 2018/957 e o regime de segurança social aplicável aos trabalhadores destacados, regulado pelo Regulamento (CE) n.º 883/2004[76]. Este último prescreve a sujeição e a aplicação das normas de segurança social do Estado de origem ao trabalhador destacado por serem as mais adequadas para assegurar a proteção dos seus direitos.

115. A Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e os Governos dos Estados-Membros intervenientes consideram que esta parte do terceiro fundamento é improcedente.

2. Apreciação

116. Na minha opinião, são várias as razões que se opõem aos argumentos do Governo húngaro.

74 O Acórdão de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, n.º 16), afirma que «[…] a livre prestação de serviços, enquanto princípio fundamental do Tratado, só pode ser limitada por regulamentações justificadas por razões imperiosas de interesse geral que se apliquem a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma atividade no território do Estado-Membro destinatário, na medida em que esse interesse não esteja salvaguardado pelas regras a que o prestador está sujeito no Estado-Membro em que está estabelecido […]».

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

76 Regulamento 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), alterado pelo Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 (JO 2009, L 284, p. 1), e pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012 (JO 2012, L 149, p. 4).

117. Em primeiro lugar, a Diretiva 2006/123 não pode ser invocada para aplicar aos trabalhadores destacados as regras do Estado de origem. Esta diretiva não afeta a legislação laboral [77] nem a legislação nacional em matéria de segurança social dos Estados-Membros [78]. Além disso, o seu artigo 3.º, n.º 1, alínea a), dispõe que a Diretiva 96/71 prevalece sobre a Diretiva 2006/123 em caso de conflito «que discipline aspetos específicos do acesso e do exercício da atividade de um serviço em domínios ou profissões específicos» [79].

118. Em segundo lugar, a jurisprudência inicial do Tribunal de Justiça sobre a compatibilidade das medidas nacionais restritivas do destacamento de trabalhadores com o artigo 56.º TFUE tinha em consideração as condições de proteção desses trabalhadores no Estado de origem da sua empresa [80]. Esta mesma orientação foi mantida na jurisprudência posterior à Diretiva 96/71, no que respeita a restrições não abrangidas pelo seu âmbito de aplicação [81]. Ora, o Tribunal de Justiça não tem em conta as normas do Estado de origem quando se trata de aplicar o artigo 3.º da Diretiva 96/71 às condições de trabalho e emprego dos trabalhadores, uma vez que isso privaria esta regra do seu efeito útil [82].

119. Em terceiro lugar, a avaliação de impacto elaborada pela Comissão [83] continha informações e elementos suficientes para sustentar a proposta normativa que levou à adoção da Diretiva 2018/957. É verdade que, como a própria Comissão admite, os dados relativos aos movimentos transnacionais de trabalhadores não eram totalmente precisos, uma vez que provinham das informações fornecidas pelos organismos nacionais de segurança social na sequência da emissão dos formulários A1. As diferenças salariais entre países foram também ponderadas pela Comissão com dados aproximativos.

120. No entanto, a jurisprudência do Tribunal de Justiça reconhece ao legislador da União um amplo poder de apreciação na verificação dos dados de base, necessários à adoção de um ato normativo. A fiscalização jurisdicional desta apreciação deve ser limitada [84]. Ora, o documento de impacto da Comissão fornecia elementos suficientes para justificar a aprovação da Diretiva 2018/957. No decurso do processo legislativo esses dados não foram contestados e serviram de base para que a Comissão estudasse várias alternativas e escolhesse, de modo fundamentado, a que constituía um reforço da proteção dos trabalhadores.

121. Em quarto lugar, não considero adequado transpor o regime de segurança social dos trabalhadores destacados (Regulamento n.º 883/2004) para as suas condições de trabalho e emprego.

122. A lógica das regras da União que coordenam os regimes nacionais de segurança social está concebida, como afirma o Conselho, para uma relação entre o titular de direitos e obrigações e o Estado de assistência. Por este motivo, o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 impõe como princípio orientador a sujeição das pessoas à legislação de um único Estado-Membro, que é normalmente o do local de trabalho efetivo, em conformidade com o princípio *lex loci laboris*.

77 Nos termos do seu artigo 1.º, n.º 6, entende-se por legislação laboral «quaisquer disposições legais ou contratuais em matéria de condições de emprego, de condições de trabalho, incluindo a saúde e a segurança no trabalho, e da relação entre o empregador e o trabalhador, que os Estados-Membros aplicam em conformidade com o respetivo direito nacional no respeito do direito da União».

78 Acórdão Čepelnik, n.ºs 29 a 36.

79 O considerando 86 da Diretiva 2006/123 confirma, também, que esta norma geral de harmonização em matéria de comercialização de serviços no mercado interno não afeta as condições de trabalho e emprego que, por força da Diretiva 96/71, são aplicáveis aos trabalhadores destacados para a prestação de um serviço no território de outro Estado-Membro.

80 Acórdão Arblade e o., n.º 34.

81 Acórdãos De Clercq e o., n.ºs 45 a 47; e de 7 de outubro de 2010, Santos Palhota e o. (C-515/08, EU:C:2010:589, n.ºs 25 a 27 e 45).

82 Acórdão Laval un Partneri, n.º 80.

83 SWD (2016) 52 final, 8.3.2016, Commission Staff Working Document. Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services.

84 Acórdão República Checa/Parlamento e Conselho, n.º 77.

123. No entanto, este princípio geral tem exceções. Entre estas, destaca-se a manutenção da ligação exclusiva do trabalhador ao regime de segurança social do Estado de origem (isto é, aquele em que o empregador exerce normalmente a sua atividade), quando esse trabalhador é destacado pela empresa para outro Estado-Membro por um período limitado, até um máximo de 24 meses, desde que estejam preenchidos os requisitos do artigo 12.º do Regulamento n.º 883/2004 [85].

124. Esta exceção não é transponível para as condições de trabalho e emprego dos trabalhadores destacados, uma vez que se trata de relações jurídicas entre uma parte mais fraca (a pessoa empregada) e outra com mais força (o empregador). Para melhor proteger a primeira, é necessário combinar a aplicação das normas de legislação laboral do Estado de origem com outras normas do Estado de acolhimento.

125. A Diretiva 96/71 segue esta orientação, na medida em que assegura aos trabalhadores destacados a aplicação do núcleo básico de condições de trabalho e emprego do Estado de acolhimento (ampliado com a Diretiva 2018/957), permitindo, simultaneamente, que outros elementos da relação de trabalho continuem a ser regidos pela lei do seu Estado de origem. Nesta medida, diz respeito ao Regulamento Roma I [86], ao qual me referirei a seguir.

126. Em suma, a solução do Regulamento n.º 883/2004 para a segurança social dos trabalhadores destacados (sujeição às normas do Estado de origem) não é transponível para as suas condições de trabalho e emprego, às quais se deve aplicar parcialmente a legislação do Estado de acolhimento, conjuntamente com a do seu Estado de origem [87].

127. Por último, não compete ao Tribunal de Justiça substituir a apreciação do legislador da União pela sua própria apreciação. Compete-lhe apenas, como já recordei, verificar se o legislador da União não ultrapassou manifestamente o amplo poder de apreciação de que dispõe relativamente às apreciações e avaliações complexas que é chamado a realizar.

128. Neste caso não me parece que o legislador da União tenha optado por medidas de «caráter manifestamente inadequado» relativamente ao objetivo prosseguido [88]. Nesse sentido, não excedeu o amplo poder de apreciação de que beneficiava ao alterar o regime anterior, num domínio tão complexo como o destacamento transnacional de trabalhadores.

C. Segunda parte do terceiro fundamento: violação do princípio da não discriminação

1. Argumentos

129. Para o Governo húngaro, a Diretiva 2018/957 viola o princípio da não discriminação, que proíbe a aplicação de regras diferentes a situações comparáveis ou de regras iguais a situações diferentes [89].

85 A exceção inspira-se na preocupação de encorajar, na medida do possível, a livre prestação de serviços e de evitar complicações administrativas inúteis e dispendiosas e outras que não sejam do interesse dos trabalhadores, das empresas ou das administrações da segurança social.

86 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).

87 A única exceção a esta regra encontra-se no artigo 3.º, n.º 7, da Diretiva 96/71, que prevê que a aplicação da legislação laboral do Estado de acolhimento não impede a aplicação de condições de trabalho mais favoráveis aos trabalhadores. Isto significa que o trabalhador destacado pode continuar a beneficiar da legislação laboral e das condições de trabalho e emprego do país de origem, quando estas são mais favoráveis que as do Estado de acolhimento. Nestas circunstâncias, o Estado de acolhimento deve reconhecer a validade da aplicação da legislação do Estado de origem e não impor condicionalismos suplementares ao destacamento dos trabalhadores com vista a fornecer prestações transnacionais de serviços.

88 Acórdão República Checa/Parlamento e Conselho, n.º 77.

89 Acórdãos de 22 de março de 2007, Talotta (C-383/05, EU:C:2007:181, n.º 18); e Laval un Partneri, n.º 115.

130. Em primeiro lugar, a substituição da obrigação de pagar aos trabalhadores destacados o salário mínimo, a fim de lhes assegurar a mesma remuneração que aquela que é paga aos trabalhadores locais, implica uma discriminação em detrimento das empresas prestadoras de serviços que destacam os seus trabalhadores, relativamente às empresas locais. A discriminação reside no facto de as empresas do Estado de acolhimento serem unicamente obrigadas a pagar aos seus empregados as remunerações salariais mínimas fixadas pelo direito nacional, ao passo que as empresas de outros Estados-Membros que destacam trabalhadores devem pagar-lhes uma remuneração que será determinada pelas práticas nacionais e que, no entender do Governo húngaro, será necessariamente mais elevada do que a remuneração salarial mínima.

131. Em segundo lugar, o Governo húngaro alega que a aplicação das mesmas regras aos trabalhadores destacados de longa duração e aos trabalhadores locais, por força do artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71, é incompatível com o princípio da não discriminação, uma vez que estas duas categorias não se encontram em situações comparáveis.

132. A obrigação de as empresas que destacam trabalhadores pagarem as despesas de viagem, de alojamento ou de alimentação (novo artigo 3.º, n.º 7, da Diretiva 96/71) é também contrária ao princípio da não discriminação.

133. A Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e os Governos dos Estados-Membros intervenientes consideram que esta parte do terceiro fundamento é improcedente.

2. Apreciação

134. A Diretiva 96/71, conforme alterada pela Diretiva 2018/957, não considera idênticas, em bloco, as situações dos trabalhadores destacados e dos trabalhadores locais do Estado de acolhimento.

135. Por esse motivo, o seu artigo 3.º, n.º 1, enumera taxativamente as matérias para as quais a legislação do Estado de acolhimento é aplicável aos trabalhadores destacados, a fim de garantir a igualdade de tratamento com os trabalhadores locais [90]. Nas outras matérias, não se impõe a igualdade de tratamento entre os trabalhadores em causa.

136. A substituição da expressão «remunerações salariais mínimas» pelo termo «remuneração», a que me referirei posteriormente, não gera a discriminação alegada pela Hungria, em detrimento das empresas que destacam trabalhadores.

137. Com efeito, nos termos do novo artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, «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* [91] 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».

138. Por conseguinte, as empresas que destacam trabalhadores devem pagar-lhes apenas uma remuneração que inclui o salário mínimo acrescido de qualquer outro elemento obrigatório no Estado de acolhimento. Os elementos da remuneração assim definidos são igualmente aplicáveis aos trabalhadores locais, dado o seu caráter obrigatório, em conformidade com o direito interno do

90 Trata-se de um núcleo de regras imperativas de proteção mínima aplicáveis em matérias em que o Estado de acolhimento pode exigir a observância do seu direito interno (Acórdãos Laval un Partneri, n.º 59; e de 19 de junho de 2008, Comissão/Luxemburgo, C-319/06, EU:C:2008:350, n.º 26).

91 O sublinhado é meu.

Estado de acolhimento, e devem ser pagos pelas empresas estabelecidas neste último Estado, sem que haja diferença de tratamento. Evidentemente, a Diretiva 2018/957 não especifica quais são os elementos da remuneração que são obrigatórios, questão que é regulada pelo direito do Estado de acolhimento.

139. A Diretiva 2018/957 afastou, como resulta da avaliação de impacto da Comissão, a imposição de uma *equiparação total* entre a remuneração dos trabalhadores destacados e a dos trabalhadores locais [92].

140. Quanto à alegada discriminação em razão da aplicação das mesmas normas aos trabalhadores destacados de longa duração e aos trabalhadores locais, limitar-me-ei a insistir no facto de o artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71 não prever o mesmo tratamento para estes dois tipos de trabalhadores. Esta disposição *aproxima* o regime dos trabalhadores destacados de longa duração ao dos trabalhadores locais, mas não os *equipara*, precisamente porque a sua situação é diferente.

141. Também não vejo nenhuma discriminação na obrigação imposta às empresas que destacam trabalhadores de lhes pagarem as despesas de viagem, de alojamento ou de alimentação. Trata-se de despesas decorrentes do próprio destacamento, que o empregador deve pagar ao trabalhador em conformidade com a legislação ou as práticas nacionais aplicáveis à relação de trabalho, que é a lei do país de origem. A disposição correspondente da diretiva indica com base em que direito nacional devem ser pagas as despesas decorrentes do destacamento, sendo os Estados-Membros livres de as regulamentar no seu direito nacional [93]. Não vejo que tipo de discriminação esta regra possa gerar.

D. Terceira parte do terceiro fundamento: violação do princípio da proporcionalidade

1. Argumentos

142. Para o Governo húngaro, a Diretiva 2018/957 dificulta e entrava a prestação transnacional de serviços com destacamento da mão de obra no mercado interno, uma vez que se limita a melhorar a proteção dos trabalhadores destacados. Por conseguinte, não é adequada para atingir os objetivos pretendidos e viola o princípio da proporcionalidade.

143. A Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e os Governos dos Estados-Membros intervenientes entendem que esta parte do terceiro fundamento é improcedente.

2. Apreciação

144. O princípio da proporcionalidade exige que os atos das instituições da União sejam aptos a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não ultrapassem os limites do que é necessário para a realização desses objetivos [94].

145. Quando têm de proceder a escolhas de natureza técnica e efetuar previsões e apreciações complexas as instituições da União dispõem de um amplo poder de apreciação. O Tribunal de Justiça limita-se a verificar se o legislador da União excedeu *manifestamente* este amplo poder de apreciação, ao escolher medidas claramente inapropriadas ou desproporcionadas relativamente ao objetivo prosseguido [95].

92 N.º 4.5.2 do documento SWD(2016) 52 final, de 8 de março de 2016.

93 V. o considerando 19 da Diretiva 2018/957.

94 Acórdãos de 8 de junho de 2010, Vodafone e o. (C-58/08, EU:C:2010:321, n.º 51); de 12 de julho de 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, n.º 38); e de 16 de junho de 2015, Gauweiler e o. (C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 67).

95 Acórdãos República Checa/Parlamento e Conselho, n.º 78; e de 8 de julho de 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, n.º 46).

146. Concordo com o Conselho e o Parlamento quanto ao facto de o legislador da União ter respeitado as exigências do princípio da proporcionalidade ao adotar a Diretiva 2018/957.

147. Examinarei os argumentos do Governo da Hungria relativos ao caráter desproporcionado das disposições sobre os trabalhadores destacados de longa duração na quarta parte deste terceiro fundamento, para evitar repetições.

148. No que diz respeito à retribuição dos trabalhadores destacados, a substituição, operada pela Diretiva 2018/957, do conceito de «remunerações salariais mínimas» pelo de «remuneração», justificava-se, na avaliação de impacto publicada pela Comissão, pelas dificuldades geradas pela utilização do primeiro desses conceitos na aplicação da Diretiva 96/71.

149. Para remediar esta situação, a Comissão analisou as possíveis soluções e as suas consequências económicas. Optou por aquela que considerou ser mais adequada, que consistiu em proceder a uma reforma limitada da Diretiva 96/71, materializada na adoção da Diretiva 2018/957, afastando a publicação de uma comunicação interpretativa ou a não alteração da Diretiva 96/71 [96].

150. Na minha opinião, tal solução não é contrária ao princípio da proporcionalidade e não prevê uma restrição incompatível com o artigo 56.º TFUE. Diversos argumentos militam neste sentido.

151. Em primeiro lugar, a expressão «remunerações salariais mínimas» suscitou dificuldades práticas [97], como demonstra a jurisprudência do Tribunal de Justiça e, em especial, o seu Acórdão Sähköalojen ammattiliitto [98]. Neste acórdão foi aceite uma interpretação ampla que inclui:

— a possibilidade de cálculo do salário mínimo à hora e/ou à tarefa baseado na categoria salarial dos trabalhadores, conforme previsto pelas convenções coletivas pertinentes do Estado-Membro de acolhimento, desde que esse cálculo e essa classificação sejam efetuados segundo regras vinculativas e transparentes, o que incumbe ao órgão jurisdicional verificar;

— ajudas de custo diário, em condições idênticas àquelas a que está sujeita a inclusão dessas ajudas no salário mínimo pago aos trabalhadores aquando de um destacamento no interior do Estado-Membro de acolhimento;

— uma compensação pelo tempo de deslocação, paga aos trabalhadores desde que a deslocação diária que efetuam para chegar ao seu local de trabalho e voltar seja superior a uma hora;

— o subsídio de férias mínimo, que deve ser concedido pelo período mínimo das férias anuais pagas.

152. O legislador da União teve em conta essas dificuldades de hermenêutica, bem como a interpretação ampla preconizada pelo Tribunal de Justiça, ao adotar a Diretiva 2018/957 e ao inserir o conceito de remuneração nos n.os 1 e 7 do artigo 3.º da Diretiva 91/76.

153. Esta alteração permite, além disso, limitar a prática das empresas que, destacando os seus trabalhadores, podiam tender a pagar-lhes o salário mínimo, independentemente da sua categoria, das suas funções, das suas qualificações profissionais e da sua antiguidade, originando uma diferença de remuneração relativamente aos trabalhadores locais numa situação semelhante [99].

96 Documento SWD(2016) 52 final, de 8 de março de 2016, pp. 23 e segs.

97 O Governo francês insistiu, na audiência, nessas dificuldades práticas, salientando que em França se distinguia entre o salário mínimo (SMIC) e as «remunerações salariais mínimas» da Diretiva 96/71. Estas últimas incluem, além do salário mínimo, prémios por horários noturnos ou por risco, que devem também ser pagos aos trabalhadores destacados.

98 N.os 38 a 70.

99 Documento SWD(2016) 52 final, de 8 de março de 2016, pp. 10 e 11.

154. Na audiência, a Comissão reiterou o que já constava da sua avaliação de impacto: que a identificação das «remunerações salariais mínimas» da Diretiva 96/71 com o salário mínimo legalmente estabelecido pela legislação nacional do Estado de acolhimento tinha, na prática, gerado uma diferença salarial entre os trabalhadores locais e os trabalhadores destacados, nomeadamente em setores como a construção.

155. Em segundo lugar, estabelecer as remunerações salariais mínimas em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 96/71 compete à legislação e/ou à prática nacional do Estado-Membro de acolhimento [100]. O modo de cálculo dessas remunerações e os critérios adotados no que lhe diz respeito também são da competência desse Estado-Membro [101]. As legislações e/ou as práticas nacionais para o cálculo do salário mínimo são muito heterogéneas (e nem sempre transparentes) nos Estados-Membros da União, o que dificulta o destacamento de trabalhadores em condições de trabalho justas e equiparáveis às dos trabalhadores locais [102].

156. Na sua avaliação de impacto, a Comissão justificou que o conceito de *remuneração* permitia corrigir esses desalinhamentos e melhorar a proteção dos trabalhadores destacados criando condições de concorrência mais justas entre as empresas locais e as que destacam trabalhadores para prestarem serviços, nomeadamente nos setores com forte intensidade de mão de obra [103].

157. Pode inferir-se do exposto que o legislador da União respeitou os requisitos do princípio da proporcionalidade, sem exceder *manifestamente* o seu amplo poder de apreciação numa matéria técnica e complexa como esta, quando optou por uma medida (a introdução do conceito de remuneração) apta à realização dos objetivos prosseguidos. Esta medida facilita, por si só, a melhor proteção dos trabalhadores destacados e a garantia de condições equitativas de concorrência entre as empresas locais e as que destacam os seus trabalhadores.

E. Quarta parte do terceiro fundamento: violação da livre prestação de serviços gerada pelo regime dos trabalhadores destacados de longa duração

1. Argumentos

158. O Governo húngaro alega que o regime específico para os trabalhadores destacados de longa duração (o novo artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71) é incompatível com o artigo 56.º TFUE.

159. Segundo este governo este regime restringe a atividade das empresas que destacam trabalhadores no âmbito de prestações transnacionais de serviços de forma desproporcionada e injustificada, ao alterar a lei aplicável ao trabalhador destacado de longa duração e aplicando-lhe todas as condições de trabalho do Estado-Membro de acolhimento. Ao fazê-lo, as fronteiras entre a livre prestação de serviços e a livre circulação dos trabalhadores são igualmente diluídas.

160. As instituições da União e os Governos dos Estados-Membros intervenientes consideram que o novo regime para os trabalhadores destacados de longa duração se justifica, respeita o princípio da proporcionalidade e não é contrário ao artigo 56.º TFUE.

100 «[A] determinação de quais os elementos constitutivos do conceito de salário mínimo, para a aplicação desta diretiva, deve ser feita pelo direito do Estado-Membro do destacamento, na condição apenas de essa determinação, como resulta da legislação ou das convenções coletivas nacionais pertinentes ou da interpretação que delas fazem os órgãos jurisdicionais nacionais, não ter por efeito criar entraves à livre prestação de serviços entre os Estados-Membros». Acórdãos Sähköalojen ammattiliitto, n.º 34; e Isbir, n.º 37.

101 Acórdão Sähköalojen ammattiliitto, n.º 39.

102 V. Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), *Study on wage setting systems and minimum rates of pay applicable to posted workers in accordance with Directive 97/71/EC in a selected number of Member States and sectors*, Final report, November 2015; Schiek, Oliver, Forde, Alberti, *EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law*, Study for the EMPL Committee, European Parliament, September 2015 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563457/IPOL_STU %282015 %29563457_EN.pdf);

103 Documento SWD(2016) 52 final, de 8 de março de 2016, pp. 11 a 14.

2. Apreciação

161. A nova categoria dos trabalhadores destacados de longa duração distingue-se da dos trabalhadores destacados «ordinários». O critério diferenciador é a duração efetiva do destacamento: se a mesma for superior a 12 meses (excecionalmente, 18) o trabalhador destacado *ordinário* converte-se em trabalhador destacado *de longa duração*.

162. No termo deste prazo, o trabalhador destacado (agora, de longa duração) beneficia de um regime jurídico diferente: além das condições de trabalho referidas no n.º 1 do artigo 3.º, ser-lhe-ão aplicáveis as do Estado-Membro onde o trabalho é realizado.

163. Como resulta do seu considerando 9[104], a Diretiva 2018/957 não implica, todavia, uma equiparação absoluta dos trabalhadores destacados de longa duração aos trabalhadores locais (nacionais ou de outros Estados-Membros que tenham exercido a sua liberdade de circulação).

164. Os trabalhadores destacados de longa duração mantêm uma situação jurídica ancorada (abrangida) na livre prestação de serviços, como se afirma no considerando 10 da Diretiva 2018/957[105].

165. Ao contrário do que indica a posição defendida pelo Governo húngaro, o novo artigo 3.º, n.º 1-A, da Diretiva 2018/957 não equipara completamente os trabalhadores destacados de longa duração aos locais, uma vez que:

— Nos termos desta disposição, «[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».

— Nos termos do artigo 3.º, n.º 1-A, «todas as condições de trabalho e emprego […] do Estado-Membro onde o trabalho for executado» são aplicáveis aos trabalhadores destacados de longa duração, «independentemente da lei aplicável à relação de trabalho». Isto implica que, para esta categoria de trabalhadores destacados, o direito internacional privado subjacente à sua relação jurídica não é alterado, como salienta o Parlamento Europeu nas suas observações[106].

— A equiparação dos trabalhadores destacados de longa duração aos locais ocorre relativamente a «todas as condições de trabalho e emprego […] do Estado-Membro onde o trabalho for executado». Devem entender-se como tais as «condições de trabalho e [a] proteção da saúde e da

104 «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.»

105 «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.»

106 A Comissão preconizou a alteração do regime jurídico para o contrato individual de trabalho no caso de trabalhadores destacados de longa duração, recomendando que lhes fosse aplicável a legislação laboral do país de acolhimento. V. o artigo 2.º-A da proposta da Comissão COM(2016) 128 e a Análise de impacto SWD(2016) 52 final, p. 25.

segurança dos trabalhadores», que são as reguladas pela Diretiva 96/71, nos termos do seu novo artigo 1.º, n.º 1. Por conseguinte, as disparidades mantêm-se em matérias como a segurança social ou a fiscalidade.

166. Na minha opinião, a regulação desta nova categoria de trabalhadores destacados de longa duração é justificada e acarreta restrições proporcionadas à livre prestação de serviços, que são compatíveis com o artigo 56.º TFUE.

167. A fixação de um prazo de 12 meses (excecionalmente de 18 meses) elimina a incerteza existente na versão inicial da Diretiva 96/71, cujo artigo 2.º, n.º 1, considerava trabalhador destacado quem trabalhasse num país diferente do seu Estado de origem «por um período limitado». A nova norma elimina esta incerteza, ao clarificar que é considerado trabalhador destacado de longa duração o trabalhador que continua o seu destacamento para lá dos 12 (ou 18) meses.

168. O estatuto de trabalhador destacado de longa duração parece-me também razoável, uma vez que se adapta à situação dos trabalhadores que permanecem no Estado de acolhimento por um longo período, pelo que a sua participação no mercado de trabalho deste Estado é maior. É lógico (e proporcionado) que, nesse contexto, lhes seja aplicável um maior número de normas de legislação laboral do Estado de destino, conservando a sua ligação com o Estado de origem da empresa para a qual trabalham.

169. Essa alteração, vem acompanhada, no novo artigo 3.º, n.º 1-A, terceiro parágrafo, da clarificação seguinte: «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». Sob reserva de, na prática, esta previsão poder suscitar dificuldades, parece-me adequado, em termos gerais, para evitar que se contorne e abuse da diretiva através da substituição de uns trabalhadores destacados por outros no mesmo posto de trabalho.

F. Quinta parte do terceiro fundamento: violação do artigo 58.º, n.º 1, TFUE

1. Argumentos

170. O Governo húngaro alega que o novo artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2018/957, viola o artigo 58.º, n.º 1, TFUE, na medida em que alarga ao setor dos transportes a aplicação das regras daquela diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores.

171. A Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e os Governos dos Estados-Membros intervenientes consideram que esta parte do terceiro fundamento é inoperante ou improcedente.

2. Apreciação

172. A livre circulação de serviços em matéria de transportes não é regida pelo artigo 56.º TFUE, que trata, em geral, da livre prestação de serviços, mas sim pelo previsto, em especial, no artigo 58.º, n.º 1, TFUE. Nos termos deste artigo, «[a] livre prestação de serviços em matéria de transportes é regulada pelas disposições constantes do título relativo aos transportes» [107], em particular, os artigos 90.º TFUE a 100.º TFUE.

107 Acórdãos Dobersberger, n.º 24; e de 22 de dezembro de 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, n.º 29).

173. Embora a sua base jurídica seja exclusivamente constituída pelas normas sobre a livre prestação de serviços (artigos 53.º, n.º 1, TFUE e 62.º TFUE) e não pelas normas relativas à política comum de transportes (artigo 91.º TFUE), pode defender-se que a Diretiva 96/71 é aplicável aos serviços de transporte [108].

174. A Diretiva 96/71 exclui do seu âmbito de aplicação as «empresas da marinha mercante no que se refere ao pessoal navegante» [109], pelo que se pode concluir que o legislador pretende que seja aplicável aos outros serviços do domínio dos transportes. Isto é confirmado pela referência, na Diretiva 2014/67, aos «trabalhadores móveis no setor dos transportes» [110] e pelas referências à aplicação da Diretiva 96/71 às operações de cabotagem noutros atos normativos da União [111].

175. Nos termos do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2018/957, esta é aplicável «ao setor do transporte rodoviário a partir da data de aplicação de um ato legislativo que altere a Diretiva 2006/22/CE no que diz respeito aos requisitos de execução e que estabeleça regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71/CE e à Diretiva 2014/67/UE para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário».

176. Assim, como confirma o considerando 15 [112] da Diretiva 2018/957, as alterações que esta introduz na Diretiva 96/71 só serão aplicáveis ao setor do transporte rodoviário no futuro, e não de forma incondicional, mas aquando da adoção de um ato legislativo que altere a Diretiva 2006/22 e que inclua regras específicas em relação às Diretivas 96/71 e 2014/67.

177. Se for esse o caso, na realidade, o novo artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2018/957 não procede a nenhuma regulação substantiva dos destacamentos de trabalhadores no setor dos transportes e em nada altera o regime de aplicação da Diretiva 96/71 a este setor [113].

178. Será o novo ato legislativo, já proposto pela Comissão [114], a incluir essas normas. Nada obsta a que o referido ato tenha também, como base jurídica, o artigo 91.º TFUE.

179. Em suma, considero que não há violação do artigo 58.º, n.º 1, TFUE, por parte do artigo 3.º, n.º 3, da Diretiva 2018/957.

180. Com base nas considerações precedentes, proponho que o terceiro fundamento de anulação seja julgado improcedente na sua totalidade.

108 Conclusões do advogado-geral M. Szpunar, de 29 de julho de 2019, no processo Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:638, n.º 36).

109 V. o artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 96/71.

110 V. o artigo 9.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2014/67. A declaração comum anexa à ata da sessão do Conselho «Trabalho e Assuntos Sociais» de 24 de setembro de 1996 (documento 10048/96 add. 1, de 20 de setembro de 1996, anexo C.1) salienta que estão excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva 96/71 os trabalhadores móveis dos transportes ferroviários, terrestres, aéreos ou fluviais apenas na ausência de prestação transnacional do serviço com destacamento do trabalhador.

111 Considerando 11 do Regulamento (CE) n.º 1072/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado do transporte internacional rodoviário de mercadorias (JO 2009, L 300, p. 72), e considerando 17 do Regulamento (CE) n.º 1073/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro e que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 (JO 2009, L 300, p. 88).

112 «Devido à natureza fortemente móvel do trabalho nos transportes rodoviários internacionais, a aplicação da presente diretiva nesse setor suscita problemas e dificuldades específicos de natureza jurídica, que devem ser abordados, no quadro do pacote relativo à mobilidade, através de regras específicas para o transporte rodoviário que reforcem também a luta contra a fraude e os abusos.»

113 A aplicação da Diretiva 96/71 aos trabalhadores destacados no setor do transporte rodoviário é objeto de análise no processo C-815/18, Federatie Nederlandse Vakbeweging, pendente na Grande Secção.

114 COM(2017) 278 final, de 31 de maio de 2017, Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2006/22/CE no que diz respeito aos requisitos de execução e estabelece regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71/CE e à Diretiva 2014/67/UE para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário.

VII. Quarto fundamento: violação do artigo 56.º TFUE devido à exclusão do âmbito de aplicação da Diretiva 96/71 das ações coletivas dos trabalhadores

A. Argumentos

181. Segundo o Governo húngaro, o artigo 1.º, n.º 1-A, introduzido pela Diretiva 2018/957 na Diretiva 96/71, viola o artigo 56.º TFUE porque exclui do seu âmbito de aplicação o exercício do direito de greve e de outras ações abrangidas pelos sistemas de relações de trabalho dos Estados-Membros, bem como o exercício do direito de negociar, celebrar e aplicar convenções coletivas ou o direito de ação coletiva.

182. No entender daquele governo, esta exclusão é contrária à jurisprudência Laval un Partneri e permite o exercício do direito ao descanso e de negociação coletiva de acordo com os ordenamentos nacionais e para lá das exigências do direito da União. Nessa medida, facilitaria restringir a livre prestação de serviços por empresas de outros Estados através do destacamento de trabalhadores.

183. A Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e os Governos dos Estados-Membros intervenientes consideram que este quarto fundamento é improcedente.

B. Apreciação

184. O novo artigo 1.º, n.º 1-A, clarifica o âmbito de aplicação da Diretiva 96/71. Embora, de modo geral, essa diretiva estabeleça «disposições imperativas relativas às condições de trabalho e à proteção da saúde e da segurança dos trabalhadores» destacados, o n.º 1-A exclui do seu âmbito, entre outros, «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».

185. A Diretiva 2018/957 não introduz nenhuma novidade na Diretiva 96/71 no que respeita às ações coletivas. Afirma-se, expressamente, no considerando 22 que a referida diretiva «não prejudica os Estados-Membros em matéria de defesa coletiva dos interesses profissionais».

186. A leitura que o Governo húngaro faz desta disposição resulta, na minha opinião, de um erro de interpretação. A não aplicação da Diretiva 96/71 aos direitos de ação coletiva dos trabalhadores não significa que o seu exercício não esteja sujeito às outras normas nacionais e do direito da União. O referido artigo 1.º, n.º 1-A, começa por afirmar que «[a] presente diretiva em nada afeta o exercício dos direitos fundamentais reconhecidos pelos Estados-Membros e a nível da União […]».

187. Por conseguinte, esta disposição não obsta à aplicação, nos casos de destacamentos de trabalhadores, do artigo 28.º da Carta ou da jurisprudência prévia do Tribunal de Justiça relativa ao exercício dos direitos coletivos dos trabalhadores e à sua incidência na livre prestação de serviços.

188. Por conseguinte, não considero que o novo artigo 1.º, n.º 1-A, da Diretiva 96/71 restrinja a livre prestação de serviços e proponho que este fundamento de anulação seja julgado improcedente.

VIII. Quinto fundamento: violação do princípio da segurança jurídica como consequência da incompatibilidade da Diretiva 2018/957 com o Regulamento n.º 593/2008 (Roma I)

A. Argumentos

189. O quinto fundamento divide-se, na realidade, em duas partes distintas e sem grande ligação entre si.

— Por um lado, o Governo húngaro alega que a Diretiva 2018/957 é contrária ao Regulamento n.º 593/2008, bem como aos princípios da segurança jurídica e da clareza normativa, uma vez que altera a aplicação desse regulamento sem alterar a sua letra, o que suscita uma considerável insegurança jurídica relativamente à sua correta aplicação.

— Por outro lado, alega que a imprecisão do conceito de «remuneração» gera incerteza, em violação dos princípios da clareza normativa e, consequentemente, da segurança jurídica.

190. A Comissão, o Conselho, o Parlamento Europeu e os Governos dos Estados-Membros intervenientes entendem que este quinto fundamento é improcedente.

B. Apreciação da primeira parte do quinto fundamento: relação entre a Diretiva 2018/957 e o Regulamento n.º 593/2008 (Roma I)

191. O artigo 8.º, n.º 1, do Regulamento Roma I, estabelece, em geral, a regra de conflito aplicável aos contratos individuais de trabalho, que é, concretamente, a lei escolhida pelas partes (com as condições que esse mesmo artigo prevê). 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» (n.º 2).

192. O artigo 23.º do Regulamento Roma I prevê uma exceção à aplicabilidade das suas normas em matéria de conflito de leis: permite que, se as disposições do direito da União fixarem regras sobre a lei aplicável às obrigações contratuais relativas a determinadas matérias, essas regras beneficiam de prioridade [115].

193. Assim, as normas gerais do Regulamento Roma I sobre a escolha da lei cedem a favor das normas especiais abrangidas, a este respeito, por disposições específicas do direito da União [116].

115 Nos termos do artigo 23.º do Regulamento Roma I, «[…] o presente regulamento não prejudica a aplicação das disposições do direito comunitário que, em matérias específicas, regulem os conflitos de leis em matéria de obrigações contratuais».

116 V. a análise de Van Hoek, A., «Re-embedding the transnational employment relationship: a tale about the limitations of (EU) law?», *Common Market Law Review*, 2018, n.º 3, pp. 455 a 460.

194. Contrariamente ao que sustenta o Governo húngaro, considero que o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 96/71 (para os trabalhadores destacados ordinários) e o novo artigo 3.º, n.º 1-A (para os trabalhadores destacados de longa duração), constituem *normas especiais* sobre conflito de leis [117], cuja aplicação deve ser conjugada com as do Regulamento Roma I [118].

195. Estas duas disposições da Diretiva 96/71, a par da lei aplicável segundo as regras de conflito habituais, impõem as seguintes disposições no ordenamento jurídico do Estado de acolhimento:

— para os trabalhadores destacados ordinários, as relativas às condições (de trabalho e de proteção da segurança e da saúde dos trabalhadores) que são especificadas na lista exaustiva a que se refere o artigo 3.º, n.º 1;

— quanto aos trabalhadores destacados de longa duração, além das referidas condições, são-lhes aplicadas as demais condições do Estado de acolhimento, como foi já referido (artigo 3.º, n.º 1-A).

196. Como afirma o Conselho nas suas observações, o processo de elaboração do Regulamento Roma I demonstra que o seu artigo 23.º abrange a exceção prevista na Diretiva 96/71, porque da proposta da Comissão constava um anexo de normas especiais que se encontravam noutras disposições do direito da União e, entre elas, figuravam as da Diretiva 96/71 [119].

197. O considerando 11 da Diretiva 96/71 corrobora essa afirmação quando declara que a convenção (substituída pelo Regulamento Roma I) «não prejudica a aplicação das disposições que, em matérias especiais, regulam os conflitos de leis em matéria de obrigações contratuais e que estão ou venham a ser estabelecidas em atos das instituições das Comunidades Europeias ou nas legislações nacionais harmonizadas em execução desses atos».

198. O mesmo resulta do considerando 40 do Regulamento Roma I, nos termos do qual «[…] 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 comunitário específicas».

199. Por conseguinte, o princípio da segurança jurídica não exige, contrariamente ao que sustenta a Hungria, que a alteração da Diretiva 96/71, operada pela Diretiva 2018/957, seja acompanhada de uma alteração do Regulamento Roma I.

200. O artigo 23.º deste regulamento permite a coexistência das normas especiais da Diretiva 96/71 conjuntamente com as normas gerais do artigo 8.º do próprio regulamento, relativamente aos contratos dos trabalhadores destacados. Existe suficiente clareza, previsibilidade e precisão na relação entre os dois tipos de normas e, por conseguinte, o princípio da segurança jurídica é respeitado [120].

117 V. as Conclusões do advogado-geral N. Wahl no processo Sähköalojen ammattiliitto (C-396/13, EU:C:2014:2236, n.os 47 a 53).

118 Na realidade, a Diretiva 96/71 não afasta o Regulamento Roma I, mas impõe a articulação dos dois textos. Nos termos do artigo 3.º, n.º 1 e n.º 1-A, «[o]s Estados-Membros asseguram que, independentemente da lei aplicável à relação de trabalho […]» se aplique um conjunto de condições de trabalho e emprego do país de acolhimento. Isto implica que se determina a lei aplicável ao contrato de trabalho em conformidade com o artigo 8.º do Regulamento Roma I, mas que se limitam as suas consequências uma vez que o artigo 3.º, n.º 1 e n.º 1-A, da Diretiva 96/71 determina que se apliquem ao contrato de trabalho, em todo o caso, determinadas condições de trabalho e emprego reguladas pelas normas do Estado de acolhimento.

119 V. o documento COM(2005) 650 final, de 15 de dezembro de 2005, p. 24.

120 Segundo jurisprudência constante, o princípio da segurança jurídica exige que as normas jurídicas sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, para que os interessados se possam orientar nas situações e relações jurídicas abrangidas pela ordem jurídica da União (Acórdão de 5 de maio de 2015, Espanha/Conselho, C-147/13, EU:C:2015:299, n.º 79).

201. Esta constatação não é contrariada, como sustenta a Hungria, pelo facto de o novo artigo 3.º, n.º 1-A, terceiro parágrafo, da Diretiva 96/71 prever uma regra antifraude para os casos de destacamento de substituição, a que já fiz referência [121]. Neste caso, o contrato de cada trabalhador que participa na substituição pode estar sujeito à legislação de um país diferente e esta disposição acrescenta apenas um requisito para evitar a fraude à relação entre a Diretiva 96/71 e o Regulamento Roma I.

C. Apreciação da segunda parte do quinto fundamento: a indeterminação do conceito de «remuneração» introduzido pela Diretiva 2018/957

202. Para o Governo húngaro, a indeterminação e a obscuridade do novo conceito de «remuneração», em substituição do anterior de «remunerações salariais mínimas», é incompatível com a clareza normativa imposta pelo princípio da segurança jurídica.

203. Esta parte do quinto fundamento de nulidade está interligada com o segundo fundamento, cuja improcedência já propus.

204. Afigura-se um pouco paradoxal que o Governo da Hungria não oponha esta limitação (insegurança jurídica) ao conceito anterior da Diretiva 96/71 [122], cuja interpretação tinha suscitado algumas dificuldades, e o faça relativamente a uma norma que procura ultrapassar essas dificuldades hermenêuticas.

205. É também paradoxal que se acuse um texto de direito derivado de pôr em perigo a segurança jurídica, quando o conceito a que a acusação é dirigida figura, enquanto tal, no artigo 153.º, n.º 5, TFUE.

206. O conceito de *remuneração* do novo artigo 3.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 96/71 está ligado ao que determinam a legislação ou as práticas nacionais do Estado-Membro em cujo território o trabalhador se encontra destacado. Quanto ao seu conteúdo, o mesmo compreende 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.

207. O considerando 17 da Diretiva 2018/957 recorda que o estabelecimento das regras em matéria de remuneração é da competência exclusiva dos Estados-Membros. É também a estes últimos, ou aos parceiros sociais, que compete determinar os salários. Isto é confirmado pelo artigo 153.º, n.º 5, TFUE, ao excluir as remunerações da competência de harmonização das instituições da União em matéria de política social.

208. Por conseguinte, as divergências entre as regras aplicáveis às remunerações de trabalho dos trabalhadores destacados são inevitáveis até que a União disponha de competência de harmonização a seu respeito. O mesmo acontecia, como já referi, com o conceito de «remunerações salariais mínimas» utilizado na versão inicial da Diretiva 96/71, que necessitou de esclarecimentos por parte do Tribunal de Justiça.

121 «Se uma empresa [...] 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.»

122 Como declarou na audiência.

209. É verdade que o termo «remunerações» necessita, como a maior parte dos termos utilizados neste domínio, de um trabalho interpretativo que estabeleça os seus contornos. Mas esta característica, comum a muitos outros conceitos semelhantes, não é suficiente para sustentar, como alega o Governo da Hungria, que o conceito introduzido pela Diretiva 2018/957 é indeterminado a ponto de violar o princípio da segurança jurídica.

210. Recorde-se, também, que, para atenuar os problemas com que os trabalhadores destacados e as suas empresas podem ser confrontados, o novo artigo 3.º, n.º 1, quarto e quinto parágrafos, da Diretiva 96/71 impõe aos Estados-Membros um dever de transparência, por força do qual devem disponibilizar num sítio Web a informação pertinente, exata e atualizada sobre, nomeadamente, «os elementos constitutivos da remuneração a que se refere o terceiro parágrafo do presente número e todas as condições de trabalho e emprego em conformidade com o n.º 1-A do presente artigo».

IX. Conclusão

211. Atendendo a todas as considerações acima expostas, proponho ao Tribunal de Justiça que:

1) Negue integralmente provimento ao recurso interposto pela Hungria.

2) Condene a Hungria nas suas próprias despesas e nas despesas do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia.

3) Condene a Comissão Europeia e os Governos francês, alemão e neerlandês nas suas próprias despesas.