Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção)

23 de janeiro de 2025*

«Reenvio prejudicial — Trabalhadores migrantes — Segurança social — Legislação aplicável — Trabalhadores destacados — Documentos com a forma de certificados A1 pretensamente emitidos pela instituição competente para emitir estes certificados — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Artigo 76.º, n.º 6 — Obrigação das autoridades do Estado-Membro de acolhimento de instaurarem um procedimento de diálogo e conciliação para efeitos da determinação da existência de fraudes»

No processo C-421/23,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela cour d'appel de Liège (Tribunal de Recurso de Liège, Bélgica), por Decisão de 25 de maio de 2023, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 10 de julho de 2023, no processo penal contra

EX,

sendo intervenientes:

Ministère public,

Office national de sécurité sociale (ONSS),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sétima Secção),

composto por: F. Biltgen, presidente da Primeira Secção, exercendo funções de presidente da Sétima Secção, M. L. Arastey Sahún (relatora), presidente da Quinta Secção, e J. Passer, juiz,

advogado-geral: J. Richard de la Tour,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação do ministère public, por J. Deumer, na qualidade de agente,

* Língua do processo: francês.

– em representação do Governo Belga, por S. Baeyens, C. Pochet e L. Van den Broeck, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo Polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,

– em representação do Governo Português, por C. Alves, P. Barros da Costa, A. Pimenta e E. Silveira, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por F. Clotuche-Duvieusart e B.-R. Killmann, na qualidade de agentes,

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

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2004, L 166, p. 1; retificação no JO 2004, L 200, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012 (JO 2012, L 149, p. 4) (a seguir «Regulamento n.º 883/2004»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo penal instaurado contra EX, nomeadamente pela prática de fraudes em matéria de contribuições para a segurança social.

Quadro jurídico

Regulamento n.º 883/2004

3 O artigo 1.º, alínea l), do Regulamento n.º 883/2004 define o termo «legislação», para efeitos deste regulamento, como designando, em relação a cada Estado-Membro, as leis, os regulamentos, as disposições legais e outras medidas de aplicação respeitantes aos ramos de segurança social referidos no artigo 3.º, n.º 1, do mesmo regulamento.

4 O artigo 2.º do Regulamento n.º 883/2004 dispõe:

«1. O presente regulamento aplica-se aos nacionais de um Estado-Membro, aos apátridas e refugiados residentes num Estado-Membro que estejam ou tenham estado sujeitos à legislação de um ou mais Estados-Membros, bem como aos seus familiares e sobreviventes.

2. O presente regulamento também se aplica aos sobreviventes das pessoas que tenham estado sujeitas à legislação de um ou mais Estados-Membros, independentemente da nacionalidade dessas pessoas, sempre que os seus sobreviventes sejam nacionais de um Estado-Membro, ou apátridas ou refugiados residentes num dos Estados-Membros.»

5 O artigo 3.º do Regulamento n.º 883/2004, com a epígrafe «Âmbito de aplicação material», prevê, no seu n.º 1, que este regulamento se aplica a todas as legislações relativas aos ramos de segurança social nele enumerados.

6 O título II do Regulamento n.º 883/2004, com a epígrafe «Determinação da legislação aplicável», compreende os respetivos artigos 11.º a 16.º

7 O artigo 11.º do Regulamento n.º 883/2004 prevê:

«1. As pessoas a quem o presente regulamento se aplica apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-Membro. Essa legislação é determinada em conformidade com o presente título.

[…]

3. Sem prejuízo dos artigos 12.º a 16.º:

a) A pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado-Membro;

[…]»

8 O artigo 12.º, n.º 1, deste regulamento tem a seguinte redação:

«A pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem num Estado-Membro ao serviço de um empregador que normalmente exerce as suas atividades nesse Estado-Membro, e que seja destacada por esse empregador para realizar um trabalho por conta deste noutro Estado-Membro, continua sujeita à legislação do primeiro Estado-Membro, desde que a duração previsível do referido trabalho não exceda 24 meses e que essa pessoa não seja enviada em substituição de outra pessoa destacada.»

9 Nos termos do artigo 72.º, alínea a), do referido regulamento, a Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social (a seguir «Comissão Administrativa») está encarregada, nomeadamente, de tratar qualquer questão administrativa ou de interpretação decorrente das disposições do mesmo regulamento ou do seu regulamento de aplicação.

10 O artigo 76.º do Regulamento n.º 883/2004, com a epígrafe «Cooperação das autoridades e instituições competentes e relações com as pessoas abrangidas pelo presente regulamento», dispõe:

«[…]

3. Para efeitos do presente regulamento, as autoridades e as instituições dos Estados-Membros podem comunicar diretamente entre si, bem como com as pessoas interessadas ou os seus representantes.

4. As instituições e as pessoas abrangidas pelo presente regulamento ficam sujeitas à obrigação de informação e cooperação recíprocas para garantir a correta aplicação do presente regulamento.

As instituições, em conformidade com o princípio de boa administração, respondem a todos os pedidos num prazo razoável e, a este respeito, comunicam aos interessados qualquer informação necessária para o exercício dos direitos que lhes são conferidos pelo presente regulamento.

[…]

6. No caso de dificuldades de interpretação ou de aplicação do presente regulamento suscetíveis de pôr em causa os direitos de uma pessoa por ele abrangida, a instituição do Estado-Membro competente ou do Estado-Membro de residência do interessado contacta a ou as instituições do ou dos Estados-Membros em causa. Na falta de uma solução num prazo razoável, as autoridades em causa podem submeter a questão à Comissão Administrativa.»

Regulamento n.º 987/2009

11 O artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2009, L 284, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento n.º 465/2012 (a seguir «Regulamento n.º 987/2009»), com a epígrafe «Valor jurídico dos documentos e dos comprovativos emitidos noutro Estado-Membro», prevê:

«1. Os documentos emitidos pela instituição de um Estado-Membro que comprovem a situação de uma pessoa para efeitos da aplicação do [Regulamento n.º 883/2004] e do [presente regulamento], bem como os comprovativos que serviram de base à emissão de documentos, devem ser aceites pelas instituições dos outros Estados-Membros enquanto não forem retirados ou declarados inválidos pelo Estado-Membro onde foram emitidos.

2. Em caso de dúvida sobre a validade do documento ou a exatidão dos factos que estão na base das menções que nele figuram, a instituição do Estado-Membro que recebe o documento solicita à instituição emissora os esclarecimentos necessários e, se for caso disso, a revogação do documento em causa. A instituição emissora reconsidera os motivos da emissão do documento e, se necessário, revoga-o.

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

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

12 O artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009 tem a seguinte redação:

«A pedido da pessoa interessada ou do empregador, a instituição competente do Estado-Membro cuja legislação é aplicável por força do disposto no título II do [Regulamento n.º 883/2004] atesta que essa legislação é aplicável e indica, se for caso disso, até que data e em que condições.»

Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

13 EX, empresário português, empregou, por intermédio de várias sociedades, 650 trabalhadores de nacionalidade portuguesa que foram destacados para o território do Reino da Bélgica, entre os anos de 2012 a 2017, para trabalhar em estaleiros de construção neste Estado-Membro. Esse destacamento foi efetuado através, nomeadamente, de documentos com a forma de certificados A1 pretensamente emitidos, ao abrigo do Regulamento n.º 883/2004, pela instituição portuguesa competente para emitir este tipo de certificados, para atestar, em aplicação do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009, a inscrição dos trabalhadores em causa no regime de segurança social português durante o período de destacamento (a seguir «período controvertido»).

14 Por Sentença de 10 de novembro de 2021, o tribunal de première instance de Namur (Tribunal de Primeira Instância de Namur, Bélgica) declarou EX culpado de várias infrações, entre as quais, nomeadamente, a prática de fraudes em matéria de contribuições para a segurança social e a utilização de documentos falsos.

15 Neste contexto, esse órgão jurisdicional constatou, primeiro, que os documentos com a forma de certificados A1 apresentados por EX eram documentos falsos que não tinham sido emitidos pelas autoridades portuguesas, o que o arguido no processo principal não contestou, segundo, que as sociedades, criadas ou geridas por este último, por intermédio das quais os trabalhadores em causa foram destacados para a Bélgica, não exerciam nenhuma atividade substancial em Portugal no setor da construção nem tinham outro objeto que não o de contratar mão de obra barata na Bélgica e, terceiro, que a instituição portuguesa competente para emitir certificados A1 tinha confirmado que essas sociedades ou não tinham pedido a emissão desses certificados ou que essa emissão lhes tinha sido recusada em razão da inexistência de atividades substanciais das referidas sociedades em Portugal no setor da construção.

16 Tanto o arguido no processo principal como o ministère public (Ministério Público, Bélgica) interpuseram recurso dessa sentença na cour d'appel de Liège (Tribunal de Recurso de Liège, Bélgica), que é o órgão jurisdicional de reenvio.

17 No seu recurso, EX, que não contesta que os documentos com a forma de certificados A1 que apresentou são documentos falsos, como resulta da Sentença do tribunal de première instance de Namur (Tribunal de Primeira Instância de Namur) de 10 de novembro de 2021, alega que, em caso de indícios de fraude, hipótese que, em seu entender, abrange a utilização de certificados A1 falsos, o procedimento de diálogo e conciliação previsto no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 é uma condição prévia obrigatória para determinar a existência dessa fraude.

18 O órgão jurisdicional de reenvio recorda a jurisprudência do Tribunal de Justiça, resultante, nomeadamente, do Acórdão de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309), que consagra o princípio da unicidade da legislação aplicável à cobertura da segurança social e a competência exclusiva da instituição emissora, em caso de indícios de fraude, quanto à apreciação da validade dos certificados A1 que emitiu. Por outro lado, esse órgão jurisdicional remete para o Acórdão de 2 de abril de 2020, CRPNPAC e Vueling Airlines (C-370/17 e C-37/18, EU:C:2020:260), do qual resulta que o referido procedimento de diálogo e conciliação constitui uma exigência prévia obrigatória para determinar se estão reunidos os requisitos da existência de fraude.

19 Todavia, esse órgão jurisdicional interroga-se sobre a aplicação dos princípios decorrentes dessa jurisprudência em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, nas quais, por um lado, o órgão jurisdicional de primeira instância constatou que os documentos com a forma de certificados A1 em causa não foram emitidos pela instituição referida nesses documentos, sem que essa constatação fosse contestada em sede de recurso, e, por outro, foram pagas contribuições para o sistema de segurança social português durante o período controvertido, mas, segundo o ministère public (Ministério Público) e o Office national de sécurité sociale (Serviço Nacional da Segurança Social, ONSS) (Bélgica), as sociedades por intermédio das quais EX destacou os trabalhadores em causa para a Bélgica nunca exerceram uma atividade substancial em Portugal.

20 Nestas condições, a cour d'appel de Liège (Tribunal de Recurso de Liège) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o Regulamento [n.º 883/2004] ser interpretado no sentido de que é aplicável no caso de se ter considerado, sem que as partes tenham emitido qualquer objeção a este respeito, que, por um lado, os certificados A1 apresentados são falsos segundo as autoridades judiciais do Estado[-Membro] de acolhimento, e, por outro, as diligências de instrução efetuadas pelas autoridades judiciais do mesmo Estado[-Membro] de acolhimento parecem demonstrar que os certificados controvertidos não são da autoria da autoridade competente do Estado[-Membro] de emissão, e isto mesmo que esta última tenha recebido contribuições para a segurança social?

2) Em caso afirmativo, o procedimento de diálogo e de conciliação previsto no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 (que reproduz o procedimento previsto no artigo 84.º A, n.º 3, do [Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO 1971, L 149, p. 2)]) constitui uma exigência prévia obrigatória para determinar se estão reunidos os requisitos da existência de fraude?

3) Em caso de resposta afirmativa a estas duas questões, em aplicação do princípio da proibição da fraude e do abuso de direito que constitui um princípio geral do direito da União cujo respeito se impõe aos particulares, podem as autoridades do Estado[-Membro] onde os trabalhadores exerceram a sua atividade ignorar os referidos certificados A1, inclusive quando não se tenha recorrido ao procedimento de diálogo e de conciliação em caso de suspeita de fraude, no caso de os factos submetidos à sua apreciação permitirem demonstrar que os referidos certificados foram apresentados na sequência de um comportamento do empregador considerado fraudulento por uma autoridade judicial do Estado[-Membro] de acolhimento?»

21 Em 24 de abril de 2024, o Tribunal de Justiça enviou um pedido de informações ao órgão jurisdicional de reenvio para que este especificasse se o tribunal de première instance de Namur (Tribunal de Primeira Instância de Namur) se baseou nos elementos relativos à cooperação entre as instituições belga e portuguesa competentes, que figuram nas observações apresentadas pelos Governos Belga e Português, para declarar, nomeadamente, que todos os documentos com a forma de certificados A1 apresentados pelo arguido no processo principal eram documentos falsos. Na sequência deste pedido, o órgão jurisdicional de reenvio enviou ao Tribunal de Justiça uma cópia da Sentença de 10 de novembro de 2021 referida no n.º 14 do presente acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

22 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o Regulamento n.º 883/2004 deve ser interpretado no sentido de que, numa situação em que nacionais de um Estado-Membro empregados por um empresário estabelecido nesse Estado-Membro efetuam, mediante documentos com a forma de certificados A1 pretensamente emitidos pela instituição do referido Estado-Membro competente para emitir este tipo de certificados, um trabalho por conta desse empresário noutro Estado-Membro, a título do qual essa instituição recebe contribuições para a segurança social, este regulamento se aplica, incluindo quando, no âmbito de um processo penal instaurado contra o referido empresário, nos órgãos jurisdicionais deste último Estado-Membro, pela prática de fraudes em matéria de segurança social, esses órgãos jurisdicionais declaram, sem serem contraditados pelo mesmo empresário, que esses documentos são falsos.

23 Importa salientar que, para decidir sobre a prática de fraudes em matéria de segurança social, no âmbito de um processo penal instaurado, no Estado-Membro em que o trabalho é efetuado, contra um empresário por ter recorrido de maneira fraudulenta ao destacamento de trabalhadores, um órgão jurisdicional nacional chamado a pronunciar-se sobre esse processo deve, nomeadamente, determinar se a legislação de segurança social desse Estado-Membro é aplicável aos trabalhadores em causa.

24 A este respeito, importa recordar que, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, lido à luz do artigo 1.º, alínea l), deste regulamento, as pessoas a quem este se aplica apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-Membro respeitante aos ramos de segurança social referidos no artigo 3.º, n.º 1, do mesmo regulamento. Segundo o referido artigo 11.º, n.º 1, esta legislação é determinada em conformidade com o título II do mesmo regulamento.

25 Consequentemente, desde que uma pessoa esteja abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 883/2004, tal como definido no seu artigo 2.º, a regra da unicidade da legislação nacional de segurança social aplicável, estabelecida no artigo 11.º, n.º 1, deste regulamento, é, em princípio, pertinente (Acórdão de 8 de maio de 2019, Inspecteur van de Belastingdienst, C-631/17, EU:C:2019:381, n.º 20 e jurisprudência referida).

26 Ora, tendo em conta a redação do artigo 2.º do Regulamento n.º 883/2004, é manifestamente esse o caso dos nacionais de um Estado-Membro empregados por um empresário estabelecido nesse Estado-Membro, que efetuam um trabalho por conta desse empresário noutro Estado-Membro, pelo qual a instituição competente em matéria de segurança social do primeiro Estado-Membro recebe contribuições para a segurança social.

27 Por conseguinte, um órgão jurisdicional nacional chamado a pronunciar-se no âmbito de um processo penal instaurado contra esse empresário pela prática de fraudes em matéria de segurança social deve aplicar o Regulamento n.º 883/2004.

28 Em particular, esse órgão jurisdicional deve, nomeadamente, verificar se os requisitos a que o Regulamento n.º 883/2004 subordina o destacamento de trabalhadores, conforme enunciados no artigo 12.º, n.º 1, deste regulamento, estão preenchidos, de modo que os trabalhadores em causa estariam sujeitos à legislação de segurança social do Estado-Membro em que o empresário em causa está estabelecido, ou se, pelo contrário, esses requisitos não estão preenchidos, de modo

que esses trabalhadores estariam, por força do artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do referido regulamento, sujeitos à legislação de segurança social do Estado-Membro a que pertence o referido órgão jurisdicional.

29 A existência de documentos com a forma de certificados A1 pretensamente emitidos, em relação a trabalhadores, pela instituição competente do Estado-Membro em que o empresário em causa está estabelecido, bem como o facto de esses documentos terem sido considerados falsos, pelo órgão jurisdicional nacional chamado a pronunciar-se em primeira instância no âmbito do processo penal instaurado contra esse empresário, sem ser contraditado por este, em nada alteram a aplicabilidade do Regulamento n.º 883/2004 no âmbito desse processo penal.

30 Com efeito, basta constatar que o artigo 2.º deste regulamento não exige que se disponha de um certificado A1 para ser abrangido pelo seu âmbito de aplicação pessoal.

31 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o Regulamento n.º 883/2004 deve ser interpretado no sentido de que, numa situação em que nacionais de um Estado-Membro empregados por um empresário estabelecido nesse Estado-Membro efetuam, através de documentos com a forma de certificados A1 pretensamente emitidos pela instituição do referido Estado-Membro competente para emitir este tipo de certificados, um trabalho por conta desse empresário noutro Estado-Membro, a título do qual essa instituição recebe contribuições para a segurança social, este regulamento aplica-se, incluindo quando, no âmbito de um processo penal instaurado contra o referido empresário, nos órgãos jurisdicionais deste último Estado-Membro, pela prática de fraudes em matéria de segurança social, esses órgãos jurisdicionais declaram, sem serem contraditados pelo mesmo empresário, que esses documentos são falsos.

Quanto à segunda questão

32 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 deve ser interpretado no sentido de que, numa situação em que nacionais de um Estado-Membro empregados por um empresário estabelecido nesse Estado-Membro efetuam, através de documentos com a forma de certificados A1 pretensamente emitidos pela instituição do referido Estado-Membro competente para emitir este tipo de certificados, um trabalho por conta desse empresário noutro Estado-Membro, a título do qual essa instituição recebe contribuições para a segurança social, o procedimento de diálogo e conciliação previsto nesta disposição constitui uma exigência prévia obrigatória à declaração, por um órgão jurisdicional deste último Estado-Membro, chamado a pronunciar-se no âmbito de um processo penal instaurado contra o referido empresário por ter recorrido ao destacamento desses trabalhadores, ao abrigo de certificados A1 falsos, da existência dessa fraude.

33 Importa recordar que, como decorre do artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004, lido à luz do artigo 72.º, alínea a), deste regulamento, o procedimento de diálogo e conciliação constitui um meio instituído pelo legislador da União para resolver os diferendos entre as instituições competentes dos Estados-Membros em causa a respeito, nomeadamente, da interpretação ou da aplicação do referido regulamento (Acórdão de 16 de novembro de 2023, Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu, C-422/22, EU:C:2023:869, n.º 41).

34 Em particular, o legislador da União previu, num primeiro momento, a abertura de uma via de diálogo entre as instituições competentes dos Estados-Membros em causa com vista a chegar a um acordo no que respeita à apreciação dos factos pertinentes para a aplicação das regras

relativas à determinação da legislação nacional de segurança social aplicável a uma situação específica e, num segundo momento, no caso de essas instituições não chegarem a acordo sobre a apreciação desses factos e, consequentemente, sobre a determinação do regime de segurança social aplicável à situação em causa, a possibilidade de recorrer à Comissão Administrativa para que esta tente conciliar os pontos de vista das referidas instituições a respeito da legislação nacional aplicável à referida situação.

35 Neste contexto, o Regulamento n.º 987/2009 prevê expressamente o recurso ao procedimento de diálogo e conciliação como meio para resolver os diferendos entre as instituições dos Estados-Membros em causa relativos tanto à validade dos documentos emitidos pela instituição de um Estado-Membro para atestar a situação de uma pessoa para efeitos de aplicação dos Regulamentos n.os 883/2004 e 987/2009 — entre os quais figura o certificado A1 — e dos respetivos comprovativos, ou à exatidão dos factos que estão na base das menções que figuram nesses documentos e nesses comprovativos, como à determinação da legislação aplicável aos trabalhadores em causa.

36 No que respeita, nomeadamente, aos diferendos relativos à validade dos referidos documentos e dos referidos comprovativos ou à exatidão dos factos que estão na base das menções que neles figuram, o artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009, após ter consagrado, no seu n.º 1, o caráter vinculativo desses documentos e desses comprovativos para as instituições dos outros Estados-Membros, bem como a competência exclusiva da instituição emissora quanto à apreciação da sua validade e da sua exatidão, prevê, nos seus n.os 2 a 4, o recurso ao procedimento de diálogo e conciliação para a resolução de diferendos entre a instituição do Estado-Membro que recebe os mesmos documentos e os mesmos comprovativos e a instituição que os emite.

37 A este respeito, o Tribunal de Justiça precisou, por um lado, que um certificado A1, emitido pela instituição competente de um Estado-Membro, vincula não só as instituições do Estado-Membro em que a atividade é exercida, mas também os órgãos jurisdicionais desse Estado-Membro e, por outro, sublinhou que o procedimento de diálogo e conciliação previsto no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 deve ser observado pelas instituições dos Estados-Membros chamadas a aplicar os Regulamentos n.os 883/2004 e 987/2009 quando existam diferendos entre as instituições dos Estados-Membros em causa relativos à validade ou exatidão desse certificado (Acórdão de 2 de março de 2023, DRV Intertrans e Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 e C-661/21, EU:C:2023:138, n.os 45 e 52 e jurisprudência referida).

38 Assim, no que respeita, em especial, a uma situação de destacamento de trabalhadores na qual a instituição competente do Estado-Membro no qual o trabalho é efetuado dispõe de indícios concretos que levam a crer que os certificados E101 — que foram substituídos pelos certificados A1 — emitidos pela instituição competente de outro Estado-Membro em relação aos trabalhadores em causa foram obtidos ou invocados de maneira fraudulenta, o Tribunal de Justiça salientou que, no contexto de uma suspeita de fraude, a aplicação desse procedimento de diálogo e conciliação, antes da eventual declaração definitiva da existência de uma fraude pelas autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento, reveste especial importância. Com efeito, segundo o Tribunal de Justiça, o referido procedimento é suscetível de permitir à instituição competente do Estado-Membro de emissão e à instituição competente do Estado-Membro de acolhimento encetarem um diálogo e colaborarem estreitamente com vista a verificar e recolher, recorrendo aos poderes de investigação de que, respetivamente, dispõem ao abrigo do seu direito nacional, todos os elementos de facto ou de direito pertinentes suscetíveis de dissipar ou, pelo contrário, confirmar a realidade das dúvidas expressadas pela instituição

competente do Estado-Membro de acolhimento sobre as circunstâncias que rodearam a emissão dos certificados em causa (v., quanto ao Regulamento n.º 1408/71, Acórdão de 2 de abril de 2020, CRPNPAC e Vueling Airlines, C-370/17 e C-37/18, EU:C:2020:260, n.º 66).

39 O Tribunal de Justiça declarou, assim, que a presença de indícios concretos que levem a crer que os certificados E101 foram obtidos ou invocados de maneira fraudulenta deve conduzir a instituição competente do Estado-Membro de acolhimento não a declarar unilateralmente a existência de uma fraude e excluir esses certificados, mas a instaurar prontamente o procedimento de diálogo e conciliação para que a instituição emitente desses certificados, a pedido da instituição do Estado-Membro de acolhimento, proceda, num prazo razoável, por força do princípio da cooperação leal, ao reexame da justeza da emissão dos referidos certificados à luz desses indícios e, sendo caso disso, decida anulá-los ou revogá-los (v., quanto ao Regulamento n.º 1408/71, Acórdão de 2 de abril de 2020, CRPNPAC e Vueling Airlines, C-370/17 e C-37/18, EU:C:2020:260, n.º 72 e jurisprudência referida).

40 Em conformidade com esta jurisprudência, o órgão jurisdicional do Estado-Membro de acolhimento, chamado a decidir no âmbito de um processo penal instaurado contra um empregador por factos suscetíveis de consubstanciar uma obtenção ou uma utilização fraudulentas de certificados A1, só se pode pronunciar de maneira definitiva sobre a existência de tal fraude e excluir esses certificados se constatar, após ter procedido, na medida do necessário, à suspensão da instância nos termos do seu direito nacional, que, tendo sido prontamente instaurado o procedimento de diálogo e conciliação, a instituição emitente dos referidos certificados se absteve de proceder ao seu reexame e de tomar posição, num prazo razoável, sobre os elementos apresentados pela instituição competente do Estado-Membro de acolhimento, anulando ou revogando, sendo caso disso, esses mesmos certificados (Acórdão de 2 de março de 2023, DRV Intertrans e Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 e C-661/21, EU:C:2023:138, n.º 61 e jurisprudência referida).

41 O Tribunal de Justiça declarou igualmente que o procedimento de diálogo e conciliação constitui uma exigência prévia obrigatória para determinar se estão reunidos os requisitos da existência de uma fraude e, portanto, retirar todas as consequências úteis no que respeita à validade dos certificados A1 em causa e à legislação de segurança social aplicável aos trabalhadores em questão, pelo que um órgão jurisdicional do Estado-Membro de acolhimento chamado a pronunciar-se no âmbito desse processo penal não pode ignorar o referido procedimento de diálogo e conciliação (v., neste sentido, Acórdão de 2 de março de 2023, DRV Intertrans e Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 e C-661/21, EU:C:2023:138, n.ºs 60 e 62 e jurisprudência referida).

42 É certo que a jurisprudência citada nos n.ºs 38 a 41 do presente acórdão foi proferida no âmbito de processos em que os certificados E101 ou A1 em causa tinham sido emitidos pela instituição competente de um Estado-Membro, pelo que a instituição ou o órgão jurisdicional do Estado-Membro de acolhimento tinham dúvidas não sobre a autenticidade desses certificados, mas sobre a sua validade à luz dos elementos com base nos quais tinham sido emitidos (v., neste sentido, Acórdão de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, n.º 49 e jurisprudência referida).

43 Todavia, nada na redação do artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009 nem na redação de nenhuma outra disposição deste regulamento permite considerar que o legislador da União pretendeu excluir dos litígios relativos à validade dos certificados A1, a que se refere o mesmo artigo 5.º, os relativos à sua autenticidade, com o objetivo de que, no que lhes diz respeito, o procedimento de

diálogo e conciliação não constitua uma exigência prévia obrigatória que deva ser respeitada pelas instituições e pelos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros que tenham dúvidas sobre a autenticidade desses certificados, com vista a afastá-los.

44 Por outro lado, tal exclusão seria incoerente à luz do efeito vinculativo associado aos certificados A1 e comprometeria os princípios subjacentes tanto à jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a tal efeito como aos Regulamentos n.os 883/2004 e 987/2009, a saber, como resulta do Acórdão de 2 de março de 2023, DRV Intertrans e Verbraeken J. en Zonen (C-410/21 e C-661/21, EU:C:2023:138, n.º 54 e jurisprudência referida), os princípios da unicidade da legislação nacional de segurança social aplicável, da cooperação leal e da segurança jurídica.

45 Consequentemente, a jurisprudência referida nos n.os 38 a 41 do presente acórdão é igualmente aplicável ao caso de suspeita de utilização de certificados A1 falsos com o objetivo de eludir as condições a que os Regulamentos n.os 883/2004 e 987/2009 subordinam o destacamento de trabalhadores.

46 Não obstante, importa, por um lado, precisar que, quando, no âmbito do procedimento de diálogo e conciliação previsto no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004, a instituição que pretensamente emitiu os documentos com a forma de certificados A1 cuja autenticidade é posta em causa confirma que não os emitiu e que, por conseguinte, constituem documentos falsos, não se pode, portanto, considerar que os mesmos são certificados A1 nem, consequentemente, que produzem os efeitos próprios desses certificados, entre os quais figura o efeito vinculativo em relação às instituições e aos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro de acolhimento.

47 Daqui resulta que, quando um órgão jurisdicional do Estado-Membro no qual o trabalho é efetuado, chamado a pronunciar-se no âmbito de um processo penal instaurado contra um empresário suspeito de ter destacado trabalhadores para esse Estado-Membro utilizando documentos falsos com a forma de certificados A1, constata que a instituição que pretensamente emitiu esses documentos confirmou, no âmbito deste procedimento de diálogo e conciliação, que não os emitiu, o referido órgão jurisdicional pode declarar que se trata de documentos falsos e que não está vinculado pelas menções que neles figuram.

48 Por outro lado, importa precisar que, quando, como no caso em apreço, se constata que a instituição que pretensamente emitiu os documentos com a forma de certificados A1 apresentados pelo empresário em causa recebeu contribuições para a segurança social pelo trabalho efetuado pelos trabalhadores pretensamente destacados, o referido órgão jurisdicional não se pode pronunciar definitivamente sobre a existência do destacamento fraudulento desses trabalhadores sem ter previamente verificado se o referido procedimento de diálogo e conciliação foi respeitado no que se refere não só à autenticidade desses documentos mas também à determinação da legislação de segurança social que deveria ter sido aplicada aos trabalhadores em causa durante o período do pretenso destacamento.

49 Com efeito, dado que o procedimento de diálogo e conciliação previsto no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 foi instituído pelo legislador da União para resolver qualquer diferendo relativo à interpretação e à aplicação do Regulamento n.º 883/2004, entre os quais, nomeadamente, os diferendos relativos à determinação da legislação aplicável aos trabalhadores abrangidos pelo âmbito de aplicação deste regulamento, um órgão jurisdicional do Estado-Membro de acolhimento chamado a pronunciar-se no âmbito de um processo penal, como o que está em causa no processo principal, que entende que existem elementos que permitem considerar que não estão reunidas as condições a que o destacamento de trabalhadores

está subordinado e, assim, pôr em causa a sujeição dos trabalhadores em questão ao regime de segurança social da instituição que recebeu contribuições de segurança social pelo trabalho efetuado por estes últimos, não pode declarar unilateralmente a existência desse destacamento fraudulento, sem que tenha sido iniciado o procedimento de diálogo e conciliação com essa instituição para efeitos de concertação sobre a legislação de segurança social aplicável a esses trabalhadores.

50 Além disso, outra interpretação seria contrária aos princípios da unicidade da legislação nacional de segurança social aplicável, da cooperação leal e da segurança jurídica subjacente aos Regulamentos n.os 883/2004 e 987/2009.

51 Por conseguinte, há que considerar que a jurisprudência citada nos n.os 38 a 41 do presente acórdão é igualmente válida, *mutatis mutandis*, quando uma instituição ou um órgão jurisdicional do Estado-Membro no qual o trabalho é efetuado põe em dúvida a sujeição dos trabalhadores em causa à legislação de segurança social da instituição do Estado-Membro que recebeu contribuições para a segurança social pelo trabalho efetuado por esses trabalhadores.

52 Resulta do que precede que um órgão jurisdicional do Estado-Membro de acolhimento, chamado a pronunciar-se no âmbito de um processo penal instaurado contra um empregador suspeito de ter recorrido ao destacamento de trabalhadores utilizando documentos falsos com a forma de certificados A1, só se pode pronunciar sobre a autenticidade desses documentos e afastá-los, por um lado, se constatar, após ter procedido, na medida do necessário, à suspensão do processo judicial ao abrigo do seu direito nacional, que a instituição pretensamente emitente confirmou, no âmbito do procedimento de diálogo e conciliação iniciado pela instituição do Estado-Membro de acolhimento, não ter emitido os referidos documentos ou que, tendo o procedimento de diálogo e conciliação sido prontamente iniciado, a instituição pretensamente emitente se absteve de tomar posição, num prazo razoável, sobre a autenticidade dos mesmos documentos e, por outro, se as garantias inerentes ao direito a um processo equitativo que devem ser concedidas ao empresário em causa forem respeitadas (v., neste sentido, Acórdão de 2 de março de 2023, DRV Intertrans e Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 e C-661/21, EU:C:2023:138, n.os 61, 66 e 67 e jurisprudência referida).

53 Acresce que, quando se verifique que a instituição que alegadamente emitiu os documentos com a forma de certificados A1 recebeu contribuições para a segurança social pelo trabalho efetuado pelos trabalhadores pretensamente destacados, o órgão jurisdicional nacional só pode declarar a existência de um destacamento fraudulento de trabalhadores se, por um lado, no âmbito do procedimento de diálogo e conciliação iniciado entre as instituições em causa, a instituição que recebeu contribuições para a segurança social tiver confirmado que a legislação de segurança social que deveria ter sido aplicada aos trabalhadores em causa é a do Estado-Membro de acolhimento ou se essa instituição se absteve, num prazo razoável, de reexaminar, tomando em consideração os elementos expostos pela instituição do Estado-Membro de acolhimento e atendendo à situação real desses trabalhadores, os factos com base nos quais sujeitou estes últimos ao seu regime de segurança social e de tomar posição sobre a legislação nacional de segurança social aplicável aos referidos trabalhadores, e, por outro, as garantias inerentes ao direito a um processo equitativo que devem ser concedidas ao empresário em causa forem respeitadas.

54 Por último, importa acrescentar que o legislador da União não previu uma forma especial que deva ser respeitada pelas instituições em causa para iniciar a via do diálogo ou para recorrer à Comissão Administrativa com vista a resolver os seus diferendos relativos à interpretação ou à aplicação dos Regulamentos n.os 883/2004 e 987/2009.

55 Com efeito, o Regulamento n.º 883/2004 limita-se a indicar, no seu artigo 76.º, n.º 6, que a instituição do Estado-Membro competente ou do Estado-Membro de residência do interessado «contacta» a ou as instituições do ou dos Estados-Membros em causa e que, na falta de uma solução num prazo razoável, as autoridades em causa «podem submeter a questão» à Comissão Administrativa.

56 O Regulamento n.º 987/2009 não contém nenhuma precisão adicional a este respeito.

57 No que se refere, nomeadamente, à via do diálogo, que corresponde à primeira etapa do procedimento de diálogo e conciliação previsto no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004, há que considerar, como resulta do ponto 6 da Decisão n.º A1 da Comissão Administrativa, de 12 de junho de 2009, relativa à instituição de um procedimento de diálogo e conciliação referente à validade dos documentos, à determinação da legislação aplicável e à concessão de prestações ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2010, C 106, p. 1), que basta que a instituição que tem dúvidas quanto à validade de um certificado A1 ou à determinação da legislação aplicável a um determinado trabalhador contacte a instituição que emitiu esse certificado e/ou que decidiu aplicar o seu regime de segurança social a esse trabalhador para lhe pedir os necessários esclarecimentos sobre a sua decisão de submeter esse trabalhador a esse regime e, se necessário, para que revogue ou declare inválido o referido certificado ou reveja ou anule essa decisão, por considerar que essa via foi iniciada.

58 No caso em apreço, resulta do pedido de decisão prejudicial, dos elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional de reenvio a pedido do Tribunal de Justiça e das observações das partes interessadas que, antes da instauração do processo penal contra EX, as instituições belga e portuguesa competentes iniciaram a via de diálogo no que respeita à autenticidade dos documentos com a forma de certificados A1 apresentados por EX e à apreciação dos factos que estão na base desses documentos. No âmbito desse diálogo, a instituição portuguesa confirmou, como o tribunal de première instance de Namur (Tribunal de Primeira Instância de Namur) declarou na sua Sentença de 10 de novembro de 2021, que não tinha emitido esses documentos, o que EX não contestou nem perante esse órgão jurisdicional nem perante o órgão jurisdicional de reenvio.

59 Assim, afigura-se que, no que respeita à autenticidade dos referidos documentos, o procedimento de diálogo e conciliação previsto no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 foi respeitado.

60 Por conseguinte, tendo em conta as considerações expostas no n.º 47 do presente acórdão, o tribunal de première instance de Namur (Tribunal de Primeira Instância de Namur) podia declarar que os documentos em causa no processo principal eram documentos falsos e que não estava vinculado pelos mesmos.

61 Além disso, resulta das observações do Governo Português que, no âmbito do diálogo encetado entre as instituições belga e portuguesa competentes, a instituição portuguesa constatou, por um lado, que as sociedades por intermédio das quais o arguido no processo principal procedeu ao destacamento dos trabalhadores em causa utilizando documentos com a forma de certificados A1 não exerciam nenhuma atividade substancial em Portugal no setor da construção e não

tinham outro objeto que não o fornecimento de mão de obra barata na Bélgica, o que o tribunal de première instance de Namur (Tribunal de Primeira Instância de Namur) confirmou na sua Sentença de 10 de novembro de 2021, e, por outro, que a legislação que deveria ter sido aplicada aos trabalhadores em causa durante o período controvertido é a legislação belga.

62 Por conseguinte, sem prejuízo das verificações que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, afigura-se que o referido procedimento de diálogo e conciliação entre as instituições em causa foi igualmente respeitado no que se refere à determinação da legislação nacional de segurança social que deveria ter sido aplicada aos trabalhadores em questão durante o período controvertido.

63 Tendo em conta as considerações precedentes, importa responder à segunda questão que o artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 deve ser interpretado no sentido de que, numa situação em que nacionais de um Estado-Membro empregados por um empresário estabelecido nesse Estado-Membro efetuam, através de documentos com a forma de certificados A1 pretensamente emitidos pela instituição do referido Estado-Membro competente para emitir este tipo de certificados, um trabalho por conta desse empresário noutro Estado-Membro, a título do qual essa instituição recebe contribuições para a segurança social, o procedimento de diálogo e conciliação previsto nesta disposição constitui uma exigência prévia obrigatória à declaração, por um órgão jurisdicional deste último Estado-Membro, chamado a pronunciar-se no âmbito de um processo penal instaurado contra o referido empresário por ter recorrido de maneira fraudulenta ao destacamento desses trabalhadores, ao abrigo de certificados A1 falsos, da existência dessa fraude.

Quanto à terceira questão

64 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o princípio da proibição da fraude e do abuso de direito deve ser interpretado no sentido de que, quando, no âmbito de um processo penal instaurado nos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro contra um empresário suspeito de ter destacado trabalhadores para esse Estado utilizando documentos com a forma de certificados A1, o órgão jurisdicional de primeira instância tenha declarado que esses documentos são documentos falsos e essa declaração não foi contestada no órgão jurisdicional chamado a pronunciar-se em sede de recurso desse processo, este último órgão jurisdicional se pode abster de tomar em consideração os referidos documentos não obstante essa declaração ter sido efetuada pelo órgão jurisdicional de primeira instância sem ter sido iniciado o procedimento de diálogo e conciliação previsto no artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004.

65 A este respeito, importa recordar que o juiz nacional a quem foi submetido o litígio no processo principal tem competência exclusiva para apreciar a necessidade de uma decisão prejudicial e a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça, as quais gozam de uma presunção de pertinência. Assim, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se, desde que a questão submetida seja relativa à interpretação ou à validade do direito da União, salvo se for manifesto que a interpretação solicitada não tem relação com a realidade ou com o objeto desse litígio, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto ou de direito necessários para dar uma resposta útil a essa questão (Acórdão 22 de fevereiro de 2024, Unedic, C-125/23, EU:C:2024:163, n.º 35 e jurisprudência referida).

66 No caso em apreço, importa salientar que a terceira questão, que diz exclusivamente respeito à declaração de que os documentos com a forma de certificados A1 em causa no processo principal são documentos falsos, efetuada pelo órgão jurisdicional nacional de primeira instância

no âmbito de um processo penal como o que está em causa no processo principal, assenta na premissa de que essa declaração foi efetuada por esse órgão jurisdicional sem que esse procedimento de diálogo e conciliação tenha sido iniciado.

67 Ora, como declarado nos n.os 58 e 59 do presente acórdão, com base, nomeadamente, nos elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional de reenvio, afigura-se que, no caso em apreço, o referido procedimento de diálogo e conciliação relativo à autenticidade dos referidos documentos foi respeitado.

68 Uma vez que a terceira questão reveste, assim, caráter hipotético, há que considerá-la inadmissível.

Quanto às despesas

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

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

1) **O Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012,**

deve ser interpretado no sentido de que:

numa situação em que nacionais de um Estado-Membro empregados por um empresário estabelecido nesse Estado-Membro efetuam, através de documentos com a forma de certificados A1 pretensamente emitidos pela instituição do referido Estado-Membro competente para emitir este tipo de certificados, um trabalho por conta desse empresário noutro Estado-Membro, a título do qual essa instituição recebe contribuições para a segurança social, este regulamento aplica-se, incluindo quando, no âmbito de um processo penal instaurado contra o referido empresário, nos órgãos jurisdicionais deste último Estado-Membro, pela prática de fraudes em matéria de segurança social, esses órgãos jurisdicionais declaram, sem serem contraditados pelo mesmo empresário, que esses documentos são falsos.

2) **O artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004, conforme alterado pelo Regulamento n.º 465/2012,**

deve ser interpretado no sentido de que:

numa situação em que nacionais de um Estado-Membro empregados por um empresário estabelecido nesse Estado-Membro efetuam, através de documentos com a forma de certificados A1 pretensamente emitidos pela instituição do referido Estado-Membro competente para emitir este tipo de certificados, um trabalho por conta desse empresário noutro Estado-Membro, a título do qual essa instituição recebe

contribuições para a segurança social, o procedimento de diálogo e conciliação previsto nesta disposição constitui uma exigência prévia obrigatória à declaração, por um órgão jurisdicional deste último Estado-Membro, chamado a pronunciar-se no âmbito de um processo penal instaurado contra o referido empresário por ter recorrido de maneira fraudulenta ao destacamento desses trabalhadores, ao abrigo de certificados A1 falsos, da existência dessa fraude.

Assinaturas