Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 30 de novembro de 2023[1]

Processo C-540/22

SN e o.
contra
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primeira Instância de Haia, lugar da audiência em Midelburgo, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Livre prestação de serviços — Artigos 56.º e 57.º do TFUE — Destacamento de trabalhadores — Destacamento de nacionais ucranianos por uma empresa estabelecida na Eslováquia para trabalhar nos Países Baixos — Período superior a 90 dias num período de 180 dias — Obrigação de os trabalhadores destacados serem titulares de uma autorização de residência nos Países Baixos — Limitação do período de validade da autorização de residência — Montante das taxas relativas ao pedido de autorização de residência — Restrição à livre prestação de serviços — Razões imperiosas de interesse geral — Proporcionalidade»

I. Introdução

1. Alguns trabalhadores ucranianos foram destacados por um prestador de serviços eslovaco para exercer atividades nos Países Baixos. A duração destas atividades foi prorrogada, tendo excedido 90 dias num período de 180 dias. Nesta situação, a legislação neerlandesa prevê que os nacionais de países terceiros devem ser titulares de uma autorização de residência, sujeita a condições relativas ao período de validade dessa autorização e ao custo da sua obtenção.

2. Essa legislação está em conformidade com os artigos 56.º e 57.º TFUE? Esta é, em substância, a questão submetida pelo rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primeira Instância de Haia, lugar da audiência em Midelburgo, Países Baixos).

3. Esta questão levará o Tribunal de Justiça a esclarecer a sua jurisprudência sobre o regime aplicável aos nacionais de países terceiros destacados na União Europeia. Caso a exigência de ser titular de uma autorização de residência constitua indubitavelmente uma restrição à livre prestação de serviços, há que examinar em que medida esta restrição pode corresponder a uma razão imperiosa de interesse geral e ser proporcionada.

[1] Língua original: francês.

II. Quadro jurídico

4. O artigo 2.º, n.º 1, da Wet arbeid vreemdelingen (Lei relativa ao Trabalho dos Estrangeiros) [2], de 21 de dezembro de 1994, estabelece:

«Um empregador não pode contratar um cidadão estrangeiro nos Países Baixos sem uma autorização de trabalho ou sem que este cidadão estrangeiro seja titular de uma autorização única para trabalhar para esse empregador.»

5. O artigo 1.º do Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (Decreto de Execução da Lei relativa ao Trabalho dos Estrangeiros), na sua versão aplicável à data dos factos no processo principal, prevê, no seu n.º 1:

«A restrição prevista no artigo 2.º, n.º 1, da Lei relativa ao Trabalho dos Estrangeiros não se aplica a um estrangeiro que, no âmbito de uma prestação de serviços transfronteiriça, preste temporariamente serviços nos Países Baixos a um empregador estabelecido fora dos Países Baixos, noutro Estado-Membro da União Europeia, noutro Estado parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou na Suíça, desde que:

a. o cidadão estrangeiro preencha todos os requisitos de residência, de autorização de trabalho e de segurança social exigidos para trabalhar por conta de outrem no país onde o empregador está estabelecido;

b. o cidadão estrangeiro preste um trabalho análogo àquele para o qual está habilitado no país em que o empregador está estabelecido;

c. o cidadão estrangeiro seja apenas o substituto de outro cidadão estrangeiro que tenha prestado trabalho análogo, desde que a duração total da prestação de serviços acordada não seja excedida; e

d. o empregador exerça efetivamente atividades substanciais na aceção do artigo 6.º, n.º 3, alínea a), da Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Lei relativa às Condições de Emprego dos Trabalhadores Destacados na União Europeia) [3].»

6. O artigo 14.º da wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Lei de Revisão Geral da Lei dos Estrangeiros) [4], de 23 de novembro de 2000 (a seguir «Lei dos Estrangeiros de 2000»), dispõe, no seu n.º 1:

«O Ministro tem competência para:

a. deferir, indeferir ou não apreciar o pedido de concessão de uma autorização de residência de duração determinada;

[…]

2 Stb. 1994, n.º 959.

3 Stb. 2016, n.º 219.

4 Stb. 2000, n.º 495.

3. A concessão de uma autorização de residência de duração determinada está sujeita a restrições relacionadas com o objetivo para o qual a estada é autorizada. Podem também ser previstas outras condições relativas à autorização. […]»

7. O artigo 3.31.a, n.º 1, da Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Decreto de 2000 relativo aos Estrangeiros)[5], de 23 de novembro de 2000, tem a seguinte redação:

«Pode ser emitida uma autorização de residência ordinária por tempo determinado sujeita a uma restrição relacionada com a atividade exercida no âmbito da prestação de serviços transfronteiriça prevista no artigo 4.6. do Decreto de Execução da Lei relativa ao Trabalho dos Estrangeiros de 2022, se a notificação prevista no artigo 8.º [do Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Decreto relativo às Condições de Emprego dos Trabalhadores Destacados na União Europeia)] tiver sido efetuada, prestando as informações previstas neste artigo e no artigo 11.º, n.º 3, [do Decreto relativo às Condições de Emprego dos Trabalhadores Destacados na União Europeia].»

8. Nos termos do artigo 3.4., n.º 1, alínea i), do Decreto de 2000 relativo aos Estrangeiros:

«As restrições previstas no artigo 14.º, n.º 3, da [Lei dos Estrangeiros de 2000] estão relacionadas com:

[…]

i. a prestação de serviços transfronteiriça.»

9. O artigo 8.º, n.ºs 1 a 3, da Lei relativa às Condições de Emprego dos Trabalhadores Destacados na União Europeia estabelece:

«1. O prestador de serviços que destaca um trabalhador para os Países Baixos deve comunicar o destacamento ao Ministro, por escrito ou por via eletrónica, antes do início da atividade. A notificação do prestador de serviços deve incluir:

a. a sua identidade;

b. a identidade do destinatário dos serviços e a do trabalhador destacado;

c. a pessoa de contacto referida no artigo 7.º;

d. a identidade da pessoa singular ou coletiva responsável pelo pagamento dos salários;

e. a natureza e a duração prevista da atividade;

f. o endereço do local de trabalho; e

g. as contribuições para os regimes de segurança social aplicáveis.

[5] Stb. 2000, n.º 497.

2. Caso o prestador de serviços que destacar um trabalhador para os Países Baixos forneça ao destinatário dos serviços, antes do início da atividade, uma cópia escrita ou eletrónica da notificação a que se refere o n.º 1, esta deve incluir, pelo menos, as informações relativas à sua identidade e à do trabalhador destacado, o endereço do local de trabalho, bem como a natureza e a duração da atividade.

3. O destinatário da prestação verifica se a cópia da notificação a que se refere o n.º 2 inclui as informações referidas neste n.º 2 e comunica ao Ministro, por escrito ou por via eletrónica, qualquer inexatidão ou a não receção da cópia, o mais tardar cinco dias úteis após o início da atividade.»

10. O artigo 3.º, n.º 2, do Decreto relativo às Condições de Emprego dos Trabalhadores Destacados na União Europeia prevê:

«O Ministro está habilitado e tem de, a pedido, disponibilizar gratuitamente ao Serviço de Imigração e Naturalização os dados relativos aos prestadores de serviços, aos destinatários de serviços, às pessoas de contacto, às pessoas responsáveis pelo pagamento dos salários e aos trabalhadores destacados, que tenham sido tratados nos termos do artigo 8.º da lei, incluindo o número de identificação nacional, na medida em que esses dados sejam necessários para as tarefas relacionadas com a execução da Lei dos Estrangeiros de 2000.»

11. O artigo 11.º, n.º 3, deste decreto dispõe:

«O prestador de serviços que destacar um cidadão estrangeiro na aceção do artigo 1.º do Decreto de Execução da Lei relativa ao Trabalho dos Estrangeiros disponibiliza, além dos dados mencionados no artigo 8.º, n.º 1, da referida lei, a data do termo do período de emprego regular indicado no documento com base no qual o referido cidadão estrangeiro está autorizado a trabalhar por conta de outrem no Estado-Membro de emissão.»

12. Nos termos do artigo 3.58, n.º 1, alínea i), do Decreto de 2000 relativo aos Estrangeiros e da parte B5/3.1 da Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular de 2000 Relativa aos Estrangeiros)[6], de 2 de março de 2001, na sua versão aplicável à data dos factos no processo principal, o Immigratie- en Naturalisatiedienst (Serviço de Imigração e Naturalização, nos Países Baixos; a seguir «IND») emite a autorização de residência para a prestação de serviços transfronteiriça por um período de validade igual à duração da atividade referida no artigo 1.º, n.º 2, do Decreto de Execução da Lei relativa ao Trabalho dos Estrangeiros.

13. O artigo 3.34. do Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Regulamento de 2000 relativo aos Estrangeiros)[7], de 18 de dezembro de 2000, estabelece que um cidadão estrangeiro que não seja titular de uma autorização de residência provisória válida para o objetivo para o qual o pedido de residência é apresentado está sujeito ao pagamento de taxas pelo tratamento de um pedido de concessão, de alteração ou de renovação de uma autorização de residência para a prestação de serviços transfronteiriça.

6 Stcrt. 2001, n.º 64.

7 Stcrt. 2001, n.º 10.

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

14. Os recorrentes, de nacionalidade ucraniana, são titulares de uma autorização de residência temporária eslovaca para o exercício de atividade profissional. Trabalham para a sociedade eslovaca ROBI spol s.r.o., que os destacou para trabalhar para um cliente neerlandês, a saber, a sociedade Ivens NV, para a realização de atividades metalúrgicas no porto de Roterdão (Países Baixos). A ROBI notificou previamente o Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Instituto de Gestão dos Seguros dos Trabalhadores por Conta de Outrem, Países Baixos) das atividades que os recorrentes iam exercer e do período durante o qual iam ser exercidas [8]. Posteriormente, a ROBI notificou as autoridades neerlandesas de que estas atividades iam ter uma duração superior à prevista no artigo 21.º, n.º 1, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen [9], nos termos do qual «[o]s cidadãos estrangeiros detentores de um título de residência válido emitido por um dos Estados-Membros podem circular livremente, ao abrigo deste título e de um documento de viagem válido, por um período máximo de 90 dias num período de 180 dias no território dos outros Estados-Membros, desde que preencham as condições de entrada a que se referem as alíneas a), c) e e) do n.º 1 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) [10], e não constem da lista nacional de pessoas indicadas do Estado-Membro em causa.»

15. Neste contexto, a ROBI apresentou ao IND, pedidos de concessão a cada um dos recorrentes de uma autorização de residência para essa prestação de serviços transfronteiriça, tendo sido cobradas taxas para o efeito. O IND, em nome do Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Justiça e da Segurança, Países Baixos) (a seguir «Secretário de Estado»), decidiu conceder aos recorrentes autorizações de residência ordinárias de duração determinada acompanhadas da restrição relativa à prestação de serviços transfronteiriça, referindo que o trabalho relacionado com esses pedidos não estava sujeito à obtenção de uma autorização de trabalho. Além disso, o período de validade destas autorizações de residência ficou limitado ao período de validade das autorizações de residência temporária eslovacas para o exercício de atividade profissional, sendo, consequentemente, inferior à duração das atividades profissionais para as quais os recorrentes foram destacados.

16. Os recorrentes apresentaram reclamação dessas decisões no IND, que as examinou em nome do Secretário de Estado. Estas reclamações diziam respeito à obrigação, enquanto tal, de pedir uma autorização de residência para a prestação de serviços transfronteiriça, ao período de validade das autorizações de residência concedidas e às taxas devidas pelo processamento dos

8 Nas suas observações escritas, o Governo Neerlandês indicou que, em 4 de dezembro de 2019, a ROBI notificou as autoridades neerlandesas de que essas atividades durariam de 6 de dezembro de 2019 a 4 de março de 2020.

9 Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos do Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinada em Schengen, em 19 de junho de 1990, e entrada em vigor em 26 de março de 1995 (JO 2000, L 239, p. 19), conforme alterada pelo Regulamento (UE) n.º 265/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de março de 2010, que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que se refere à circulação de pessoas titulares de um visto de longa duração (JO 2010, L 85, p. 1) e pelo Regulamento (UE) n.º 610/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, os Regulamentos (CE) n.º 1683/95 e (CE) n.º 539/2001 do Conselho e os Regulamentos (CE) n.º 767/2008 e (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2013, L 182, p. 1) (a seguir «CAAS»).

10 JO 2006, L 105, p. 1

pedidos. Em 16 de março de 2021, as referidas reclamações foram examinadas pela Comissão Administrativa de Audiência do IND. Em 7 de abril de 2021, por 44 decisões distintas, o Secretário de Estado julgou improcedentes as reclamações dos recorrentes.

17. Estes últimos interpuseram recurso dessas decisões no rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primeira Instância de Haia, sede de Midelburgo, Países Baixos), o órgão jurisdicional de reenvio. Neste órgão jurisdicional, os recorrentes e o Secretário de Estado debateram a obrigação de os trabalhadores nacionais de países terceiros empregados por um prestador de serviços estabelecido num Estado-Membro possuírem, além de uma autorização de residência nesse Estado-Membro, uma autorização de residência para residir noutro Estado-Membro no âmbito de uma prestação de serviços transfronteiriça após o termo do período de 90 dias previsto no artigo 21.º, n.º 1, da CAAS. Também debateram o facto de o período de validade das autorizações de residência emitidas pelos Países Baixos ser limitado ao período de validade das autorizações de residência eslovacas, sendo esta duração, além disso, no máximo de dois anos, bem como do montante das taxas a pagar pelo processamento dos pedidos de autorização de residência nos Países Baixos.

18. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que, no processo que deu origem ao Acórdão de 21 de setembro de 2006, Comissão/Áustria (C-168/04, EU:C:2006:595, n.os 31 e 32), a Comissão Europeia alegou que, no âmbito da livre prestação de serviços, qualquer prestador de serviços transmite aos seus empregados o «direito derivado» de obter uma autorização de residência para a duração necessária da prestação e que a decisão relativa ao direito de residência (a saber, neste processo, a concessão de um visto) tem um caráter puramente formal e deve ser reconhecida de forma automática.

19. Esse órgão jurisdicional interroga-se quanto a saber se o direito à livre prestação de serviços, conforme previsto nos artigos 56.º e 57.º TFUE, também não confere um direito de residência derivado aos trabalhadores destacados no âmbito de uma prestação de serviços transfronteiriça. Resulta do n.º 59 desse acórdão que não é esse o caso, uma vez que a matéria relativa à entrada e à residência dos nacionais de países terceiros no território de um Estado-Membro, no âmbito de um destacamento efetuado por uma empresa prestadora de serviços estabelecida noutro Estado-Membro, não está harmonizada ao nível da União. No entanto, segundo o referido órgão jurisdicional, a obrigação que resulta do artigo 56.º TFUE de eliminar qualquer obstáculo à livre prestação de serviços permite sustentar que a contratação, num Estado-Membro, de trabalhadores nacionais de países terceiros assalariados de um prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro, sendo essa contratação autorizada no âmbito da livre circulação de serviços, não pode estar sujeita à posse de uma autorização de residência individual, uma vez que essa obrigação complica inutilmente a prestação de serviços através do destacamento de trabalhadores nacionais de países terceiros.

20. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que, também no processo que deu origem ao Acórdão de 21 de setembro de 2006, Comissão/Áustria (C-168/04, EU:C:2006:595, n.º 20), a Comissão sustentou que, além disso, a existência de um duplo procedimento (a saber, neste processo, o do visto e o da confirmação de destacamento) constituía, em si mesma, uma restrição desproporcionada ao princípio da livre prestação de serviços. No caso em apreço, a legislação neerlandesa caracteriza-se também pela existência de um duplo procedimento, uma vez que, por um lado, os trabalhadores nacionais de países terceiros destacados nos Países Baixos por um prestador estabelecido noutro Estado-Membro devem ser objeto de notificação por esse

prestador, ao passo que, por outro, esses trabalhadores devem pedir separadamente, com base nas mesmas informações que as prestadas para essa notificação, uma autorização de residência nos Países Baixos.

21. Além disso, segundo esse órgão jurisdicional, embora a exigência de uma autorização de residência só seja pertinente depois de decorrido um período de 90 dias, essa exigência tem o efeito de uma autorização prévia no caso de a prestação de serviços exceder esse período. A circunstância de o IND se limitar a verificar se foi efetuada uma notificação em conformidade com o artigo 8.º da Lei relativa às Condições de Emprego dos Trabalhadores Destacados na União Europeia e não impor condições adicionais não significa, no entanto, que esse procedimento duplo não implique, de facto, uma restrição à livre prestação de serviços. Decidir, na prática, a emissão de uma autorização de residência num prazo curto em nada altera esta situação.

22. Este órgão jurisdicional acrescenta que o caráter restritivo do procedimento distinto de obtenção de uma autorização de residência para a prestação de serviços transfronteiriça é corroborado pelo facto de o período de validade dessa autorização estar limitado pela legislação nacional à duração da atividade, sem poder exceder dois anos. Se a duração da prestação de serviços for mais longa do que a inicialmente prevista ou o máximo fixado, deve ser apresentado um novo pedido de concessão de autorização de residência ou de prorrogação do prazo de validade desta.

23. Por último, para cada pedido de autorização de residência, o requerente tem de pagar as taxas previstas na legislação nacional, cujo montante é igual às taxas devidas para a obtenção de uma autorização de residência para efeitos de emprego, tal como pode ser concedida aos nacionais de países terceiros. Em contrapartida, esse montante é cinco vezes mais elevado do que as taxas devidas pela emissão de um atestado de residência legal a um cidadão da União. Os montantes destas taxas seriam ajustados periodicamente e, para os recorrentes, em função da sua situação, ascenderiam a 290 ou a 320 euros, sendo agora fixados em 345 euros.

24. Neste contexto, o rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primeira Instância de Haia, sede de Midelburgo, Países Baixos) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A livre prestação de serviços consagrada nos artigos 56.º e 57.º TFUE inclui um direito derivado de residência num Estado-Membro a favor dos trabalhadores nacionais de países terceiros empregados nesse Estado-Membro por um prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro?

2) Em caso de resposta negativa, o artigo 56.º TFUE, no caso de uma prestação de serviços de duração superior a três meses, opõe se à obrigação de pedir uma autorização de residência para cada trabalhador individual, para além da simples obrigação de declaração por parte do prestador de serviços?

3) Em caso de resposta negativa, o artigo 56.º TFUE opõe-se:

   a) A uma disposição de direito nacional segundo a qual o prazo de validade de tal autorização de residência não pode exceder dois anos, independentemente da duração da prestação de serviços?

b) À limitação do prazo de validade de tal autorização de residência ao prazo de validade da autorização de trabalho e de residência do Estado-Membro onde está estabelecido o prestador de serviços?

c) À cobrança de uma taxa por cada pedido ou por cada pedido de renovação de montante equivalente à taxa devida por uma autorização de residência normal para o exercício de atividade profissional por um nacional de um país terceiro, mas cinco vezes superior ao montante da taxa relativa ao atestado de residência legal de um cidadão da União?»

25. Foram apresentadas observações escritas pelos recorrentes, pelos Governos Neerlandês, Belga e Norueguês, bem como pela Comissão. Estas mesmas partes, com exceção do Governo Belga, também apresentaram observações orais na audiência de alegações realizada em 21 de setembro de 2023.

IV. Análise

26. Com as suas três questões prejudiciais, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 56.º e 57.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional nos termos da qual, quando um prestador de serviços estabelecido num Estado-Membro destaca trabalhadores nacionais de países terceiros para outro Estado-Membro por um período superior a 90 dias num período de 180 dias, esses trabalhadores têm de ser titulares de uma autorização de residência individual neste segundo Estado-Membro, cuja duração é limitada ao período de validade da autorização de residência e de trabalho concedida no primeiro Estado-Membro e, em qualquer caso, a dois anos, e cuja concessão está sujeita ao pagamento de taxas iguais às devidas a título de uma autorização ordinária para o exercício de uma atividade profissional por um nacional de um país terceiro.

27. No processo principal, alguns trabalhadores ucranianos foram destacados por uma sociedade eslovaca para exercer atividades metalúrgicas nos Países Baixos. A legislação neerlandesa exige que os trabalhadores nacionais de países terceiros sejam titulares de uma autorização de residência quando as atividades excedam a duração prevista no artigo 21.º, n.º 1, da CAAS, ou seja, 90 dias num período de 180 dias. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se esta legislação, bem como as condições nela previstas, relativas à duração da autorização de residência e ao montante das taxas a pagar, estão em conformidade com o direito da União.

28. A título preliminar, saliento que, nos termos do considerando 20 da Diretiva 96/71/CE [11], esta «não afeta as legislações nacionais relativas às condições de entrada, residência e emprego de trabalhadores nacionais de países terceiros». Nestas circunstâncias, como salientou o órgão jurisdicional de reenvio, a legislação neerlandesa em causa no processo principal tem de ser examinada à luz do TFUE.

29. Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a atividade de uma empresa que consiste na disponibilização, mediante remuneração, de mão-de-obra que permanece ao serviço desta empresa, sem ter sido celebrado nenhum contrato de trabalho com o utilizador, constitui uma atividade profissional que reúne os requisitos previstos no artigo 57.º, primeiro parágrafo, TFUE e deve, por conseguinte, ser considerada um serviço na aceção desta disposição [12]. Além

[11] 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).

[12] Acórdão de 14 de novembro de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e o. (C-18/17, EU:C:2018:904, n.º 40 e jurisprudência referida).

disso, por um lado, a prestação de serviços entre duas empresas estabelecidas em dois Estados-Membros diferentes entra no âmbito de aplicação dos artigos 56.º e 57.º TFUE e, por outro, a circunstância de o destacamento de mão-de-obra respeitar a trabalhadores nacionais de países terceiros é, a este propósito, irrelevante [13].

30. Resulta de jurisprudência do Tribunal de Justiça que a livre prestação de serviços, prevista no artigo 56.º TFUE, exige não só a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços, estabelecido noutro Estado-Membro em razão da sua nacionalidade, mas também a supressão de qualquer restrição, ainda que indistintamente aplicável aos prestadores nacionais e de outros Estados-Membros, quando esta seja suscetível de impedir, perturbar ou tornar menos atrativas as atividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro, onde presta legalmente serviços análogos [14]. Além disso, recorde-se que a matéria relativa ao destacamento de trabalhadores assalariados, nacionais de um país terceiro, no âmbito de uma prestação de serviços transfronteiriça, não está, presentemente, harmonizada ao nível da União [15]. Daqui resulta que os Estados-Membros dispõem de uma margem de apreciação na determinação das condições aplicáveis a esse destacamento. Todavia, conforme jurisprudência do Tribunal de Justiça, o controlo que um Estado-Membro exerce relativamente a esta matéria não pode pôr em causa a liberdade de prestação dos serviços da empresa que emprega os referidos nacionais [16].

31. No caso em apreço, uma vez que o processo principal diz respeito a trabalhadores ucranianos destacados, parece-me útil examinar previamente o seu direito de entrada e de residência na União na situação atual. A este respeito, saliento que, nos termos do artigo 2.º da Decisão de Execução (UE) 2022/382 [17], esta se aplica às «pessoas deslocadas da Ucrânia em ou a partir de 24 de fevereiro de 2022 na sequência da invasão militar pelas forças armadas russas que se iniciou nessa data», entre as quais constam os nacionais ucranianos que residem na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022, que podem beneficiar da proteção temporária. No entanto, note-se que, por um lado, tendo em conta a data dos factos no processo principal, os recorrentes entraram na União antes de 24 de fevereiro de 2022 e que, por outro, e em todo o caso, não solicitam proteção temporária.

32. Além disso, resulta do anexo II do Regulamento (UE) 2018/1806 [18] que a Ucrânia consta da lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos da obrigação de visto para transpor as fronteiras externas dos Estados-Membros para estadas de duração total não superior a 90 dias num período de 180 dias. Ora, o processo principal diz respeito à obrigação de ser titular de uma autorização de residência nos Países Baixos após essa duração de 90 dias. Por conseguinte, há que concluir que estes instrumentos jurídicos não são suscetíveis de conferir uma situação específica aos recorrentes relativamente a esta obrigação de possuir essa autorização de residência.

[13] V. Acórdãos de 11 de setembro de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, n.º 39), e de 14 de novembro de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e o. (C-18/17, EU:C:2018:904, n.º 43).

[14] Acórdão de 26 de fevereiro de 2020, Stanleyparma e Stanleybet Malta (C-788/18, EU:C:2020:110, n.º 17 e jurisprudência referida).

[15] V. Acórdãos de 11 de setembro de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, n.º 49), e de 14 de novembro de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e o. (C-18/17, EU:C:2018:904, n.º 47). V. a proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às condições de destacamento dos trabalhadores por conta de outrem nacionais de um país terceiro no âmbito de uma prestação transfronteiriça de serviços [COM (99) 3 final], que foi retirada pela Comissão.

[16] V. Acórdão de 21 de setembro de 2006, Comissão/Áustria (C-168/04, EU:C:2006:595, n.º 60 e jurisprudência referida).

[17] Decisão de Execução do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária (JO 2022, L 71, p. 1).

[18] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de novembro de 2018, que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transpor as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação (JO 2018, L 303, p. 39).

33. Para responder às questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, irei analisar a questão da existência de um «direito de residência derivado» para os trabalhadores nacionais de países terceiros destacados num Estado-Membro e, em seguida, a questão da conformidade com o artigo 56.º TFUE da legislação de um Estado-Membro que exige que os trabalhadores nacionais de países terceiros destacados sejam titulares de uma autorização de residência quando a prestação de serviços exceda um período de 90 dias em 180 dias, nas condições previstas por essa legislação.

A. Quanto à existência de um «direito de residência derivado» para os trabalhadores nacionais de países terceiros destacados num Estado-Membro

34. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a livre prestação de serviços garantida pelos artigos 56.º e 57.º TFUE abrange a atribuição de um «direito de residência derivado» para os trabalhadores nacionais de países terceiros quando estão empregados num Estado-Membro por um prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro.

35. A este respeito, importa recordar que o Tribunal de Justiça reconheceu, em certos casos, que nacionais de países terceiros, membros da família de um cidadão da União, que não pudessem beneficiar, com fundamento nas disposições da Diretiva 2004/38/CE[19], de um direito de residência derivado no Estado-Membro de que esse cidadão é nacional, pudessem, contudo, obter esse direito com fundamento no artigo 21.º, n.º 1, TFUE, nos termos do qual qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas nos Tratados e nas disposições adotadas em sua aplicação[20]. Esta consideração resulta de jurisprudência constante, nos termos da qual, em substância, na falta desse direito de residência derivado a favor desse nacional de um país terceiro, esse cidadão da União poderia ser dissuadido de abandonar o Estado-Membro de que é nacional a fim de exercer o seu direito de residência, ao abrigo do artigo 21.º, n.º 1, TFUE, noutro Estado-Membro, pelo facto de não ter a certeza de poder prosseguir no Estado-Membro de que é originário uma vida familiar desenvolvida ou consolidada, com o referido nacional de um país terceiro, no Estado-Membro de acolhimento por ocasião de um período de residência efetivo[21].

36. Esta jurisprudência não pode ser aplicada por analogia no domínio da livre prestação de serviços. Com efeito, antes de mais, o direito de residência derivado conferido ao abrigo do artigo 21.º, n.º 1, TFUE tem por fundamento o direito de uma pessoa singular, cidadão da União, circular e residir livremente no território dos Estados-Membros. Ora, no caso em apreço, o prestador de serviços é uma pessoa coletiva que não dispõe de um direito de residência noutro Estado-Membro, do qual deriva o direito de residência dos trabalhadores nacionais de países terceiros que emprega.

37. Em seguida, o direito de residência derivado do direito de residência de um cidadão da União diz respeito a pessoas muito específicas, a saber, os membros da sua família, com as quais mantém uma relação pessoal e única. Em contrapartida, um prestador de serviços, pessoa coletiva, não está ligado a pessoas específicas para efetuar a prestação de serviços. Pode, assim, contratar

[19] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77).

[20] V., nomeadamente, Acórdão de 12 de julho de 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, n.º 27 e jurisprudência referida).

[21] V. Acórdão de 12 de julho de 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, n.º 28 e jurisprudência referida).

trabalhadores nacionais de países terceiros para começar a realização da prestação de serviços e, em seguida, outros trabalhadores desses Estados para a completar, regressando todos esses trabalhadores ao seu país de origem ou de residência após o cumprimento da sua missão [22].

38. Por último, como salienta o órgão jurisdicional de reenvio [23], a Comissão já invocou a existência de um «direito de residência derivado» para os trabalhadores nacionais de países terceiros destacados num Estado-Membro no processo que deu origem ao Acórdão de 21 de setembro de 2006, Comissão/Áustria (C-168/04, EU:C:2006:595). No entanto, esta abordagem não foi adotada nesse acórdão. Com efeito, o Tribunal de Justiça seguiu o raciocínio que consiste em examinar se a legislação nacional em causa era conforme com o artigo 56.º TFUE à luz da sua jurisprudência constante em matéria de restrição à livre prestação de serviços [24], sem mencionar a existência de um direito de residência derivado.

39. Por conseguinte, sou da opinião que a livre prestação de serviços garantida pelos artigos 56.º e 57.º TFUE não abrange a atribuição de um «direito de residência derivado» aos trabalhadores nacionais de países terceiros quando estão empregados num Estado-Membro por um prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro. No entanto, o facto de esses trabalhadores não disporem desse direito de residência derivado não exclui que, com outra base jurídica, possam dispor de uma autorização de residência no âmbito de uma prestação de serviços transfronteiriça.

B. Quanto à conformidade com o artigo 56.º TFUE da legislação de um Estado-Membro que exige que os trabalhadores nacionais de países terceiros destacados sejam titulares de uma autorização de residência quando a prestação de serviços exceda um período de 90 dias em 180 dias, nas condições previstas por essa legislação

40. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que a legislação neerlandesa em causa nos autos caracteriza-se também pela existência de um duplo procedimento, uma vez que, por um lado, os trabalhadores nacionais de países terceiros destacados nos Países Baixos por um prestador estabelecido noutro Estado-Membro devem ser declarados por esse prestador, ao passo que, por outro, esses trabalhadores devem requerer separadamente, com base nas mesmas informações que as fornecidas para essa notificação, uma autorização de residência nos Países Baixos. Esse órgão jurisdicional tem dúvidas quanto à conformidade deste duplo processo com o direito da União à luz do Acórdão de 21 de setembro de 2006, Comissão/Áustria (C-168/04, EU:C:2006:595). A este respeito, há que distinguir, por um lado, a obrigação de notificação pelo prestador de serviços e, por outro, a obrigação de os trabalhadores nacionais de países terceiros serem titulares de uma autorização de residência no Estado-Membro de destacamento.

1. Quanto à obrigação de notificação pelo prestador de serviços

41. No que respeita à obrigação de notificação pelo prestador de serviços, o Tribunal de Justiça já decidiu que, tratando-se do destacamento de trabalhadores de um país terceiro, por uma empresa prestadora de serviços estabelecida num Estado-Membro da União, uma legislação nacional que

[22] V, neste sentido, Acórdão de 14 de novembro de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e o. (C-18/17, EU:C:2018:904, n.º 48 e jurisprudência referida).

[23] V. n.º 18 das presentes conclusões.

[24] V., para um acórdão mais antigo, Acórdão de 21 de outubro de 2004, Comissão/Luxemburgo (C-445/03, EU:C:2004:655), relativo às exigências impostas pelo Estado-Membro de acolhimento às empresas que destacam para o seu território trabalhadores por conta de outrem nacionais de um país terceiro.

sujeite a realização de prestações de serviços no território nacional, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, à emissão de uma autorização administrativa constitui uma restrição à livre prestação de serviços, na aceção do artigo 56.º TFUE [25].

42. O Tribunal de Justiça especificou que a obrigação, imposta a uma empresa prestadora de serviços, de comunicar às autoridades austríacas os dados que atestem que os trabalhadores nacionais de países terceiros estão em situação regular, designadamente em termos de residência, de autorização de trabalho e de cobertura social, no Estado-Membro onde esta empresa os emprega, daria às referidas autoridades, de maneira menos restritiva e tão eficaz como a exigência de autorização de trabalho, garantias quanto à regularidade da situação desses trabalhadores e ao facto de eles exercerem a sua atividade principal no Estado-Membro onde está estabelecida a empresa prestadora de serviços [26]. A este respeito, é certamente do interesse tanto do Estado-Membro de acolhimento como da empresa prestadora do serviço ter, antes do destacamento, a garantia de que os trabalhadores nacionais de um país terceiro são destacados com toda a legalidade [27].

43. Segundo o Tribunal de Justiça, a obrigação de comunicar essas indicações poderia consistir numa simples declaração prévia, que permitiria às autoridades austríacas fiscalizarem essas informações e adotarem as medidas necessárias em caso de irregularidade da situação dos referidos trabalhadores. Além disso, esta exigência poderia revestir a forma de uma notificação sucinta dos documentos necessários, designadamente quando a duração do destacamento não permita exercer esse controlo de maneira eficaz [28]. Do mesmo modo, a obrigação, imposta a uma empresa prestadora de serviços, de comunicar previamente às autoridades do Estado-Membro de destacamento a presença de um ou mais trabalhadores assalariados destacados, a duração prevista dessa presença e a prestação ou as prestações de serviços que justificam o destacamento constituiria uma medida tão eficaz e menos restritiva como a exigência de autorização de trabalho. Tal obrigação permitiria a essas autoridades fiscalizarem o respeito da legislação social desse Estado-Membro durante o destacamento, tendo em conta as obrigações a que essa empresa já está sujeita nos termos das regras de direito social aplicáveis no Estado-Membro de origem. Essa obrigação permitiria às mesmas autoridades adotar, sendo caso disso, as medidas necessárias no termo do período previsto de destacamento [29].

44. No caso em apreço, não se contesta que a obrigação de notificação prevista pela legislação neerlandesa respeita as condições previstas pela jurisprudência referida nos n.os 42 e 43 das presentes conclusões. Neste sentido, resulta da decisão de reenvio que a ROBI notificou previamente as autoridades neerlandesas das atividades a realizar pelas recorrentes e do período durante o qual deviam exercer essas atividades. O órgão jurisdicional de reenvio também especificou que o IND se limita a verificar se foi efetuada uma notificação em conformidade com o artigo 8.º da Lei relativa às Condições de Emprego dos Trabalhadores Destacados na União Europeia, sem impor condições adicionais [30]. Por conseguinte, sem prejuízo das verificações que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, a obrigação de notificação pelo prestador de serviços não parece ser contrária ao artigo 56.º TFUE.

[25] V. 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 referida).

[26] V, neste sentido, Acórdão de 14 de novembro de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e o. (C-18/17, EU:C:2018:904, n.º 50 e jurisprudência referida).

[27] Acórdão de 19 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha (C-244/04, EU:C:2006:49), n.º 49.

[28] V, neste sentido, Acórdão de 14 de novembro de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e o. (C-18/17, EU:C:2018:904, n.º 51 e jurisprudência referida).

[29] V, neste sentido, Acórdão de 14 de novembro de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e o. (C-18/17, EU:C:2018:904, n.º 52 e jurisprudência referida).

[30] V. n.º 21 das presentes conclusões.

2. Quanto à obrigação de os trabalhadores nacionais de países terceiros serem titulares de uma autorização de residência no Estado-Membro de destacamento

45. No que respeita à obrigação de os trabalhadores nacionais de países terceiros serem titulares de uma autorização de residência no Estado-Membro de destacamento, importa salientar que, no caso em apreço, à data da notificação efetuada pelo prestador de serviços, estava previsto que a duração das atividades nos Países Baixos fosse inferior à prevista no artigo 21.º, n.º 1, da CAAS. Em conformidade com esta disposição, sendo titulares de uma autorização de residência para efeitos de emprego emitida pela República Eslovaca, esses trabalhadores podiam circular livremente por um período máximo de 90 dias num período de 180 dias no território dos outros Estados-Membros, nomeadamente nos Países Baixos [31].

46. No entanto, o prestador de serviços informou posteriormente as autoridades neerlandesas de que a duração dessas atividades tinha sido prorrogada, de modo que excedia 90 dias, e esse prestador pediu que fosse concedida a cada um dos recorrentes uma autorização de residência nos Países Baixos. Resulta da decisão de reenvio que o Secretário de Estado deferiu estes pedidos, limitando o prazo de validade das autorizações de residência ao período de validade das autorizações de residência eslovacas, a saber, por um período inferior ao das atividades para as quais os recorrentes foram destacados, e cobrando taxas para cada um dos pedidos de autorização de residência. Os recorrentes contestaram, à luz do direito da União, tanto o princípio da obrigação de pedir uma autorização de residência, o período da validade dessas autorizações, bem como o montante das taxas a pagar.

47. A este respeito, como reconhece o Governo Neerlandês nas suas observações escritas, uma legislação nacional que subordina a realização de prestações de serviços no território nacional, por uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, à emissão de uma autorização de residência para os nacionais de países terceiros constitui uma restrição a esta liberdade na aceção do artigo 56.º TFUE. Todavia, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, uma legislação nacional num domínio que não tenha sido objeto de harmonização a nível da União e que se aplique indistintamente a qualquer pessoa ou empresa que exerça uma atividade no território do Estado-Membro em causa pode, apesar do seu efeito restritivo para a livre prestação de serviços, ser justificada quando corresponda a uma razão imperiosa de interesse geral se esse interesse não estiver já salvaguardado pelas regras a que o prestador está sujeito no Estado-Membro onde está estabelecido, se for adequada para garantir a realização do objetivo que a mesma prossegue e não for além do que é necessário para o alcançar [32].

48. O Tribunal de Justiça especificou que, embora, é certo, a preocupação de evitar perturbações no mercado de trabalho constitua uma razão imperiosa de interesse geral, os trabalhadores empregados por uma empresa estabelecida num Estado-Membro e que são destacados para outro Estado-Membro para aí prestarem um serviço não pretendem, no entanto, aceder ao mercado de trabalho desse segundo Estado, uma vez que regressam ao seu país de origem ou de residência após o cumprimento da sua missão. Contudo, um Estado-Membro pode verificar se a empresa estabelecida noutro Estado-Membro, que destaca para o seu território trabalhadores de um país terceiro, não se serve da livre prestação de serviços com outro objetivo senão o da realização da prestação em causa. Tais verificações devem, no entanto, respeitar os limites

[31] V. Conclusões do advogado-geral P. Léger no processo Comissão/Áustria, C-168/04, EU:C:2006:135, n.º 114, segundo o qual os trabalhadores nacionais de países terceiros que são destacados para a Áustria, por um período máximo de três meses, por uma empresa prestadora de serviços estabelecida noutro Estado-Membro contratante da CAAS, não são obrigados a obter, junto das autoridades austríacas, qualquer visto ou autorização de residência para cumprir a sua missão no quadro do referido destacamento.

[32] Acórdão de 14 de novembro de 2018, Danieli & C. Officine Meccaniche e o. (C-18/17, EU:C:2018:904, n.º 46 e jurisprudência referida).

impostos pelo direito da União, e, especialmente, os resultantes da livre prestação de serviços, que não pode ser tornada ilusória e cujo exercício não pode estar sujeito à discricionariedade da Administração [33].

49. Consequentemente, embora deva ser reconhecida a um Estado-Membro tanto a faculdade de verificar se uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, que fornece a uma empresa utilizadora, estabelecida no primeiro Estado-Membro, um serviço que consiste no destacamento de trabalhadores nacionais de países terceiros, não se serve da livre prestação de serviços para fins diferentes da prestação de serviços em causa como a possibilidade de adotar as medidas de controlo necessárias para esse efeito, o exercício dessa faculdade não pode, todavia, permitir a esse Estado-Membro impor exigências desproporcionadas [34]. Além disso, como resulta da jurisprudência referida no n.º 43 das presentes conclusões, as autoridades nacionais do Estado-Membro de destacamento têm o direito de controlar o cumprimento da legislação social durante o destacamento, tendo em conta as obrigações a que essa empresa já está sujeita nos termos das regras de direito social aplicáveis no Estado-Membro de origem.

50. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a legislação neerlandesa em causa caracteriza-se por um duplo procedimento, a saber, a obrigação de notificação, por um lado, e a obrigação de ser titular de uma autorização de residência, por outro. Não partilho desta opinião, porquanto a notificação e a exigência de ser titular de uma autorização de residência ocorrem em fases diferentes do destacamento e têm objetivos distintos. Se a duração das atividades for inferior a 90 dias num período de 180 dias, só é necessária uma notificação prévia por parte do prestador de serviços, que consiste em fornecer às autoridades do Estado-Membro de destacamento informações que atestem que os trabalhadores nacionais de países terceiros se encontram legalmente, nomeadamente em termos de residência, de autorizações de trabalho e de segurança social, no Estado-Membro em que essa empresa os emprega [35]. A obrigação de cada nacional de países terceiros de ser titular de uma autorização de residência está apenas relacionada com o facto de este período de 90 dias ter sido excedido. Neste sentido, a obrigação de obter tal autorização de residência não pode ser considerada equivalente a uma exigência de autorização prévia e não pode causar atrasos prejudiciais ao prestador de serviços [36].

51. Nas suas observações escritas, o Governo Neerlandês alegou que a obrigação de notificação pelo prestador de serviços permite às autoridades neerlandesas verificar se a livre prestação de serviços não é utilizada para outros fins que não a prestação do serviço em causa e se a legislação social nacional é respeitada durante o destacamento. Todavia, esta obrigação de notificação não regula o direito de residência dos trabalhadores nacionais de países terceiros.

52. Saliento que, na falta de um «direito de residência derivado» conferido aos trabalhadores nacionais de países terceiros destacados e no caso de uma residência cuja duração exceda 90 dias num período de 180 dias, esses trabalhadores já não dispõem de um direito de residência nos Países Baixos com fundamento no artigo 21.º, n.º 1, da CAAS. Segundo o Governo Neerlandês, a obrigação de obter uma autorização de residência nos Países Baixos após uma duração superior a 90 dias num período de 180 dias visa evitar que esses trabalhadores permaneçam ilegalmente neste Estado-Membro. A este respeito, o considerando 6 do Regulamento (UE) 2016/399 [37],

[33] V. Acórdão de 11 de setembro de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, n.º 51 a 53 e jurisprudência referida).

[34] V. Acórdão de 11 de setembro de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, n.º 55).

[35] V. n.º 42 das presentes conclusões.

[36] V, neste sentido, Acórdão de 21 de outubro de 2004, Comissão/Luxemburgo (C-445/03, EU:C:2004:655, n.º 43).

[37] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1).

enuncia que «[o] controlo fronteiriço não é efetuado exclusivamente no interesse do Estado-Membro em cujas fronteiras externas se exerce, mas no interesse de todos os Estados-Membros que suprimiram o controlo nas suas fronteiras internas. O controlo fronteiriço deverá contribuir para a luta contra a *imigração clandestina* e o tráfico de seres humanos, bem como para a prevenção de qualquer ameaça para a segurança interna, a ordem pública, a saúde pública e as relações internacionais dos Estados-Membros» [38]. Além disso, como resulta do artigo 6.º, n.º 1, desse regulamento, os nacionais de países terceiros podem unicamente permanecer no território do espaço Schengen durante 90 dias no máximo, num período de 180 dias [39].

53. Além disso, no âmbito da aplicação da Decisão n.º 1/80 [40], o Tribunal de Justiça já declarou que o objetivo de impedir a entrada e a residência irregulares constitui uma *razão imperiosa de interesse geral* [41]. Considero que esta jurisprudência pode ser aplicada por analogia a questões relacionadas com o destacamento de trabalhadores nacionais de um país terceiro, no âmbito de uma prestação de serviços transfronteiriça, que não está, ainda, harmonizada ao nível da União [42].

54. Segundo a Comissão, a concessão de uma autorização de residência aos trabalhadores nacionais de um país terceiro destacados num Estado-Membro deve ser um ato declarativo e não um ato constitutivo. No entanto, considero que, uma vez que compete aos Estados-Membros regular o direito de residência destes trabalhadores, o Estado-Membro em causa pode proceder a verificações antes de conceder uma autorização de residência individual aos referidos trabalhadores.

55. Resulta da decisão de reenvio que, segundo o Secretário de Estado, o procedimento de obtenção de uma autorização de residência é simples no sentido de que o prestador de serviços já dispõe dos documentos necessários e que o controlo consiste em verificar se foi feita uma notificação e se existe uma autorização de trabalho, uma autorização de residência e um contrato de trabalho no outro Estado-Membro. Nas suas observações escritas, o Governo Neerlandês alega que, além disso, é verificada a identidade do trabalhador nacional de um país terceiro para determinar se o trabalhador mencionado no contrato de trabalho é a mesma pessoa que o requerente da autorização de residência. As autoridades nacionais também verificam se esse trabalhador representa uma ameaça para a ordem pública ou a segurança nacional.

56. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio examinar se esses controlos respeitam os limites impostos pelo direito da União, e, especialmente, os resultantes da livre prestação de serviços, que não pode ser tornada ilusória e cujo exercício não pode estar sujeito à discricionariedade da Administração [43]. Designadamente, em conformidade com jurisprudência constante, as razões de ordem pública ou de segurança pública só podem ser invocadas em caso de ameaça real e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade, e não podem, além disso, servir para fins puramente económicos [44].

38 O sublinhado é meu.

39 V. Acórdão de 5 de fevereiro de 2020, J. e o. (Entrada ao serviço de marítimos no porto de Roterdão) (C-341/18, EU:C:2020:76, n.º 58).

40 Decisão do Conselho de Associação, de 19 de setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia. O Conselho de Associação foi instituído pelo Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado em 12 de setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e pela Comunidade, por outro, e concluído, aprovado e confirmado em nome desta última pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685).

41 V. Acórdão de 3 de outubro de 2019, A e o. (C-70/18, EU:C:2019:823, n.º 46 e jurisprudência referida).

42 V. n.º 30 das presentes conclusões.

43 V. Acórdão de 11 de setembro de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, n.º 51 a 53 e jurisprudência referida).

44 V., por analogia, Acórdão de 2 de março de 2023, PrivatBank e o. (C-78/21, EU:C:2023:137, n.º 62).

57. Na hipótese de estas condições estarem preenchidas, a saber, que as verificações efetuadas pelo Estado-Membro de destacamento respeitem o princípio da proporcionalidade, considero que os artigos 56.º e 57.º TFUE não se opõem a que seja pedida uma autorização de residência individual para cada trabalhador nacional de um país terceiro destacado no âmbito de uma prestação de serviços transfronteiriça, quando essa prestação exceda um período de 90 dias num período de 180 dias e o prestador de serviços tenha cumprido a sua obrigação de notificação.

3. Quanto ao período de validade da autorização de residência

58. Resulta da decisão de reenvio que, segundo a legislação neerlandesa em causa, o período de validade da autorização de residência concedida a um trabalhador nacional de um país terceiro destacado nos Países Baixos está limitado ao período de validade da autorização de trabalho e de residência atribuída no Estado-Membro em que o prestador de serviços está estabelecido e que, em todo o caso, o período de validade dessa autorização de residência não pode exceder dois anos, independentemente da duração da prestação de serviços.

59. A Comissão sustenta que o período máximo de validade de dois anos que, como confirmado pelo Governo Neerlandês nas suas observações escritas, se baseia no facto de um trabalhador destacado continuar sujeito à legislação em matéria de segurança social do seu Estado-Membro de origem, é desproporcionado e que uma medida menos restritiva e igualmente eficaz consistiria em fazer corresponder a duração da autorização de residência à duração da missão, sem impor um período máximo. A Comissão acrescentou que, no caso do destacamento de trabalhadores nacionais de países terceiros, a validade da autorização de residência poderia também ser limitada ao período de validade das autorizações de trabalho e de residência de que estes trabalhadores dispõem no Estado-Membro de origem.

60. A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o conceito de «serviço», na aceção do Tratado FUE, pode abranger serviços de natureza muito diferente, incluindo serviços que um operador económico estabelecido num Estado-Membro presta de forma mais ou menos frequente ou regular, mesmo durante um período prolongado, a pessoas estabelecidas num ou em vários outros Estados-Membros. Nenhuma disposição do Tratado FUE permite determinar, de forma abstrata, a duração ou a frequência a partir da qual o fornecimento de um serviço ou de um certo tipo de serviço noutro Estado-Membro deixa de poder ser considerado uma prestação de serviços na aceção do Tratado FUE [45].

61. Por conseguinte, uma prestação de serviços transfronteiriça, na aceção do direito da União, pode durar vários anos [46]. No entanto, a meu ver, há que distinguir a prestação de serviços, em si mesma, das pessoas que a executam, que, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça [47], não pretendem aceder ao mercado de trabalho do Estado-Membro de destacamento, uma vez que regressam ao seu país de origem ou de residência após o cumprimento da sua missão. É certo que, no quadro do bom funcionamento do mercado interno, é importante que as empresas empreguem pessoas com competência para desenvolver atividade, o que pode implicar

[45] Acórdão de 2 de setembro de 2021, Institut des Experts en Automobiles (C-502/20, EU:C:2021:678, n.º 35 e jurisprudência referida).

[46] Na audiência, os recorrentes deram o exemplo da construção de uma central nuclear.

[47] V. ponto 48 das presentes conclusões.

o recurso a nacionais de países terceiros. No entanto, trata-se de uma «circulação temporária» de trabalhadores que são enviados para outro Estado-Membro para aí desenvolverem atividade no âmbito de uma prestação de serviços do seu empregador [48].

62. Neste sentido, o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 [49], «[a] pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem num Estado-Membro, ao serviço de um empregador que normalmente exerça 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, na condição de a duração previsível do referido trabalho não exceder 24 meses e de não ser enviada em substituição de outra pessoa destacada».

63. Como o Tribunal de Justiça decidiu, para evitar que uma empresa estabelecida no território de um Estado-Membro seja obrigada a inscrever os seus trabalhadores, normalmente sujeitos à legislação em matéria de segurança social desse Estado-Membro, no regime de segurança social de outro Estado-Membro para onde são enviados para executar trabalhos com duração limitada no tempo, esta disposição do Regulamento n.º 883/2004 permite à empresa manter a inscrição dos seus trabalhadores no regime de segurança social do primeiro Estado-Membro [50]. Por conseguinte, o direito da União toma como referência o período de dois anos, que pode ser tido em conta (sem ser uma obrigação) por um Estado-Membro para determinar a duração máxima de uma autorização de residência.

64. Com efeito, quando os nacionais de países terceiros são destacados para uma prestação de serviços de longa duração no Estado-Membro de destacamento ou são novamente destacados para outra prestação de serviços nesse Estado, deve considerar-se que a circulação desses trabalhadores deixou de ser temporária e que têm acesso ao mercado de trabalho desse Estado-Membro. Daqui resulta que, no caso de a duração da prestação de serviços ser superior a dois anos, o Estado-Membro em causa tem o direito de exigir que o prestador de serviços empregue outros trabalhadores, originários da União ou de um país terceiro.

65. Além disso, no âmbito de um destacamento transfronteiriço, cabe ao Estado-Membro no qual o prestador de serviços está estabelecido determinar a duração do direito de residência ao abrigo do qual o trabalhador nacional de um país terceiro tem acesso ao território da União. Em especial, esse Estado-Membro deve verificar se estão preenchidas as condições previstas no artigo 6.º do Regulamento 2016/399. Só quando esse trabalhador tem o direito de residir e de trabalhar nesse Estado-Membro é que pode legalmente ser destacado para outro Estado-Membro. Por conseguinte, o Estado-Membro de destacamento tem o direito de limitar o período de validade da autorização de residência concedida a um trabalhador nacional de um país terceiro destacado ao período de validade da autorização de trabalho e de residência atribuída no Estado-Membro em que o prestador de serviços está estabelecido. Como salientou o Governo Neerlandês, se este último prazo for excedido, o Estado-Membro de destacamento já não pode invocar o controlo efetuado pelo Estado-Membro de origem e deve então efetuar ele próprio o controlo previsto no artigo 6.º do Regulamento 2016/399, o que é incompatível com o conceito de «destacamento».

[48] V, neste sentido, Acórdão de 27 de março de 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, EU:C:1990:142, n.º 15).

[49] 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), conforme modificado 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).

[50] V. Acórdão de 3 de junho de 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, n.º 60 e jurisprudência referida).

66. Por conseguinte, o artigo 56.º TFUE não se opõe a que o período de validade da autorização de residência no Estado-Membro da prestação de serviços assente na duração da autorização de residência no Estado-Membro onde o prestador de serviços está estabelecido e, em todo o caso, seja limitado a dois anos.

4. Quanto ao montante das taxas a pagar

67. No que respeita ao montante das taxas a pagar, resulta da decisão de reenvio que este é igual ao montante das taxas devidas a título de uma autorização ordinária para efeitos de emprego por um nacional de um país terceiro. Este montante seria cinco vezes superior ao montante das taxas devidas a título de um atestado de residência legal para um cidadão da União [51].

68. Na audiência, os recorrentes alegaram que as taxas a pagar para a obtenção das suas autorizações de residência nos Países Baixos são muito elevadas e que entravam o exercício da livre prestação de serviços.

69. A este respeito, saliento que, de um modo geral, o direito da União não se opõe a uma legislação nacional que obriga os trabalhadores nacionais de países terceiros, ou o seu empregador, a pagar taxas pelo tratamento dos seus pedidos de autorização de residência. No entanto, em conformidade com o artigo 56.º do TFUE, os encargos administrativos não devem entravar o exercício das atividades de prestação de serviços [52].

70. No que respeita ao processo principal, à primeira vista, o grupo de trabalhadores nacionais de países terceiros que estão empregados nos Países Baixos surge como o mais facilmente comparável ao dos trabalhadores nacionais de países terceiros destacados. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se o montante das taxas a pagar pela emissão de uma autorização de residência a um trabalhador nacional de um país terceiro destacado constitui uma restrição desproporcionada à livre prestação de serviços consagrada no artigo 56.º TFUE.

71. Tendo em conta o exposto, considero que os artigos 56.º e 57.º TFUE não se opõem a uma legislação nacional por força da qual, numa situação em que um prestador de serviços estabelecido num Estado-Membro destaca trabalhadores nacionais de países terceiros para outro Estado-Membro por um período superior a 90 dias num período de 180 dias, esses trabalhadores são obrigados a possuir uma autorização de residência individual nesse segundo Estado-Membro, cuja duração é limitada ao período de validade da autorização de residência e de trabalho concedida no primeiro Estado-Membro e, em todo o caso, ao prazo de dois anos, cuja concessão está sujeita ao pagamento de taxas iguais às devidas por força de uma autorização ordinária para efeitos de emprego por um nacional de um país terceiro, desde que essa legislação não imponha requisitos desproporcionados.

[51] Nas suas observações escritas, o Governo Neerlandês expôs, no entanto, que, em 1 de janeiro de 2019, o Reino dos Países Baixos equiparou o montante das taxas a pagar pela emissão de uma autorização de residência à tarifa de um bilhete de identidade nacional e que, por conseguinte, a Comissão pôs termo ao processo por incumprimento que tinha iniciado.

[52] V., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, n.º 47).

V. Conclusão

72. Atentas as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primeira Instância de Haia, sede de Midelburgo, Países Baixos) do seguinte modo:

Os artigos 56.º e 57.º TFUE devem ser interpretados no sentido de que se não se opõem a uma legislação nacional nos termos da qual, quando um prestador de serviços estabelecido num Estado-Membro destaca trabalhadores nacionais de países terceiros para outro Estado-Membro por um período superior a 90 dias num período de 180 dias, esses trabalhadores têm de ser titulares de uma autorização de residência individual neste segundo Estado-Membro, cuja duração é limitada ao período de validade da autorização de residência e de trabalho concedida no primeiro Estado-Membro e, em todo o caso, ao prazo de dois anos, cuja concessão está sujeita ao pagamento de taxas iguais às devidas por força de uma autorização ordinária para efeitos de emprego por um nacional de um país terceiro, desde que essa legislação não imponha requisitos desproporcionados.