

**Processo C-471/19****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

20 de junho de 2019

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional, Bélgica)

**Data da decisão de reenvio:**

6 de junho de 2019

**Recorrente:**

Middlegate Europe NV

**Recorrido:**

Ministerraad (Conselho de Ministros, Bélgica)

**Objeto do processo principal**

O Hof van Cassatie (Tribunal de Cassação) submeteu uma questão prejudicial ao órgão jurisdicional de reenvio [Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional)] sobre a compatibilidade de determinadas disposições da Lei do Trabalho Portuário (*Wet Havenarbeid*) com a Constituição belga.

**Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial**

Pedido nos termos do artigo 267.º TFUE.

O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se a obrigação de recorrer a trabalhadores portuários reconhecidos para atividades de trabalho portuário nas zonas portuárias belgas conflitua com o direito da União e, em caso afirmativo, se o regime em questão pode ser mantido provisoriamente até ser posto em conformidade com o direito da União.

## **Questões prejudiciais**

1. Deve o artigo 49.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, independentemente de ser lido ou não em conjugação com o artigo 56.º do mesmo Tratado, com os artigos 15.º e 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e com o princípio da igualdade, ser interpretado no sentido de que se opõe a um regime nacional que impõe às pessoas ou empresas que pretendam realizar, na zona portuária belga, atividades de trabalho portuário na aceção da Lei do trabalho portuário, de 8 de junho de 1972, incluindo atividades para além da carga e descarga de navios em sentido estrito, que recorram apenas a trabalhadores portuários reconhecidos?

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, pode o Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional) manter os efeitos dos artigos 1.º e 2.º da Lei do trabalho portuário, de 8 de junho de 1972, a fim de evitar a insegurança jurídica e o descontentamento social e permitir que o legislador os torne conformes com as obrigações decorrentes do direito da União Europeia?

## **Disposições de direito da União invocadas**

Artigos 49.º e 56.º TFUE

Artigos 15.º e 16.º da Carta

Princípio da igualdade

## **Disposições nacionais invocadas**

Artigos 10.º, 11.º e 23.º da Grondwet (Constituição)

Artigo II.3 do Wetboek van economisch recht (Código do Direito Económico)

Artigos 1.º, 2.º, 3.º, 3.º-A e 4.º da Wet Havenarbeid (Lei do trabalho portuário) de 8 de junho de 1972

Decreto Real, de 5 de julho de 2004, relativo ao reconhecimento dos trabalhadores portuários nas zonas portuárias abrangidas pelo âmbito de aplicação da Lei de 8 de junho de 1972 relativa ao trabalho portuário

Decretos Reais, de 20 de março de 1986, que reconhecem uma associação de empregadores para efeitos de aplicação do artigo 3.º-A da Lei de 8 de junho de 1972, relativa ao trabalho portuário; de 29 de janeiro de 1986, que reconhece uma organização de empregadores para efeitos da aplicação do artigo 3.º-A da Lei relativa ao trabalho portuário, de 8 de junho de 1972; de 4 de setembro de 1985, que reconhece uma organização de empregadores para efeitos de aplicação do artigo 3.º-A da Lei relativa ao trabalho portuário, de 8 de junho de 1972; de 14 de junho de 2017, sobre o reconhecimento de uma organização de empregadores nos

termos do artigo 3.º-A da Lei de 8 de junho de 1972, relativa ao trabalho portuário e que revoga os Decretos Reais de 10 de julho de 1986 e de 1 de março de 1989, relativa ao reconhecimento de uma organização de empregadores para efeitos de aplicação do artigo 3.º-A da Lei relativa ao trabalho portuário, de 8 de junho de 1972

Artigo 1.º do Decreto Real, de 12 de janeiro de 1973, que institui a comissão paritária dos portos e fixa a sua denominação e competência

Artigos 35.º e 37.º da Lei de 5 de dezembro de 1968 que regula as convenções coletivas de trabalho e as comissões paritárias

Decreto Real, de 10 de julho de 2016, que altera o Decreto Real de 5 de julho de 2004, relativo ao reconhecimento dos trabalhadores portuários nas zonas portuárias abrangidas pelo âmbito de aplicação da Lei de 8 de junho de 1972, relativa ao trabalho portuário

Artigo 28.º, n.º 2, da Lei especial, de 6 de janeiro de 1989, sobre o Grondwettelijk Hof (Tribunal Constitucional)

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 A Middlegate Europe é uma empresa de transportes sediada em Zeebrugge e que opera em toda a Europa. No âmbito do transporte rodoviário internacional, os seus trabalhadores preparam, no cais do porto de Zeebrugge, reboques, entre outros, para serem transportados por navio para o Reino Unido e a Irlanda.
- 2 Durante uma inspeção realizada em 12 de janeiro de 2011, foi levantado um auto policial contra a Middlegate Europe devido a uma violação do artigo 1.º da Lei do trabalho portuário, nomeadamente a realização de trabalho portuário por um trabalhador portuário não reconhecido. Por decisão de 17 de janeiro de 2013 foi-lhe aplicada uma sanção administrativa pecuniária (coima) no valor de 100 euros.
- 3 O recurso desta decisão foi julgado improcedente pelo Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge (Tribunal do Trabalho de Gand, secção de Bruges). O Arbeidshof te Gent (Tribunal Superior do Trabalho de Gand) negou provimento ao recurso do acórdão.
- 4 A Middlegate Europe interpôs, seguidamente, recurso de cassação para o Hof van Cassatie (Tribunal de Cassação). Nesse processo, alega que os artigos 1.º e 2.º da Lei do trabalho portuário são contrários aos artigos 10.º, 11.º e 23.º da Constituição (princípio da igualdade e liberdade de comércio e indústria das empresas). O Hof van Cassatie (Tribunal de Cassação) solicitou, em seguida, ao órgão jurisdicional de reenvio que se pronunciasse a título prejudicial sobre a compatibilidade com a Constituição, que, por sua vez, submeteu ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial no processo principal.

**Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 5 O Hof van Cassatie (Tribunal de Cassação) pergunta ao órgão jurisdicional de reenvio se o facto de a obrigação prevista na Lei do trabalho portuário de as empresas que realizam atividades numa zona portuária recorrerem a trabalhadores portuários reconhecidos para essas atividades, para além da carga e descarga de navios, incluindo para atividades realizadas fora das zonas portuárias, é compatível com o princípio constitucional da igualdade e da liberdade de comércio e indústria.
- 6 Segundo o Conselho de Ministros [belga], as situações das empresas que operam dentro e fora da zona portuária não são comparáveis. Por outro lado, a Middlegate Europe alega que se trata do mesmo trabalho que, no caso em apreço, é alheio à carga e à descarga dos navios, em sentido estrito, e que é tratado de forma diferente consoante sejam atividades realizadas no interior ou no exterior da zona portuária.
- 7 A título subsidiário, o Conselho de Ministros alega que as empresas que decidem mandar realizar determinadas atividades que estão abrangidas pela descrição de trabalho portuário no interior da zona portuária, mas que também podem ser realizadas no exterior da zona portuária, podem, em virtude da sua própria e livre escolha, colocar-se numa situação em que tenham de recorrer a trabalhadores portuários reconhecidos. Não são obrigadas a realizar essas atividades na zona portuária. Além disso, o Conselho de Ministros observa que a diferença de tratamento se baseia numa justificação objetiva e razoável, referindo em especial motivos de segurança.
- 8 De acordo com o Conselho de Ministros, a definição de trabalho portuário deve ser suficientemente ampla para abranger todas as atividades relacionadas com a carga e descarga de navios dentro da zona portuária, de modo a poder garantir a segurança dentro de toda a zona portuária. No entanto, o Conselho de Ministros observa ainda que os vários elementos dessa definição têm sempre uma relação com a carga e descarga de navios, pelo que a definição de trabalho portuário não deve ir além do necessário.
- 9 Segundo o Conselho de Ministros, o direito da União não está a ser violado. Salienta também, neste contexto, que, após algumas adaptações do quadro jurídico em 2016, a Comissão Europeia não viu motivos para dar seguimento a um processo por infração contra a Bélgica. Para além disso, o Conselho de Ministros refere um Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de setembro de 1999 sobre a Lei belga que organiza o trabalho portuário (C-22/98, J.C. Becu e o.), de onde decorre, segundo o mesmo Conselho de Ministros, que esse regime é compatível com o princípio da igualdade.
- 10 A Middlegate Europe entende que a referida diferença de tratamento não é objetiva nem relevante. Alega que a delimitação da zona portuária, bem como do conceito de trabalho portuário, se baseiam na arbitrariedade e no poder dos

sindicatos dos trabalhadores portuários, que pretendem manter o monopólio legal do trabalho portuário reconhecido. Na opinião da Middlegate Europe não foi demonstrado que o referido monopólio seja absolutamente necessário para garantir a segurança do trabalho nas zonas portuárias e que esse tipo de regime não excede o necessário para garantir a segurança.

- 11 A Middlegate Europe contesta que se possa deduzir da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida pelo Conselho de Ministros e da omissão da Comissão que o regime esteja em conformidade com o direito da União. Referindo-se ao Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de dezembro de 2014 (C-576/13, Comissão/Espanha), a Middlegate Europe alega que a Lei belga do trabalho portuário tem um impacto demasiado profundo, nomeadamente no que respeita à liberdade do comércio e indústria, em especial na liberdade do mercado de trabalho portuário.

#### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

- 12 O artigo 1.º da Lei do trabalho portuário determina:
- «Ninguém pode mandar realizar trabalhos portuários nas zonas portuárias por trabalhadores que não sejam trabalhadores portuários reconhecidos.»
- 13 Decorre dos artigos 2.º e 3.º da Lei do trabalho portuário que são estabelecidas regras de execução em decretos régios, incluindo aquilo que é abrangido pelo conceito de «trabalho portuário» e quais as obrigações dos empregadores e trabalhadores que operam na zona portuária.
- 14 Resulta da decisão de reenvio que o conceito de «trabalho portuário» abrange mais do que a carga e descarga dos navios e é descrito do seguinte modo (artigo 1.º do Decreto Real de 12 de janeiro de 1973 que institui a comissão paritária dos portos e fixa a sua denominação e competência):
- «[...] todos os trabalhadores e respetivos empregadores que, nas zonas portuárias:
- (A.) realizem atividades, a título principal ou acessório, de trabalho portuário, ou seja, todas as manipulações de mercadorias que sejam transportadas por navios de mar ou embarcações de navegação interior, por caminho-de-ferro ou camiões, e os serviços acessórios respeitantes a essas mercadorias, independentemente de essas atividades ocorrerem nas docas, nas vias navegáveis, nos cais ou nas instalações que se ocupam da importação, da exportação e do trânsito de mercadorias, bem como todas as manipulações de mercadorias transportadas por navios de mar ou de embarcações de navegação interior com destino ou provenientes dos cais de instalações industriais.»
- 15 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as disposições em causa no processo principal demonstram que o conceito de «trabalho portuário» é definido tanto de uma perspetiva material como territorial. De uma perspetiva material, o conceito

de trabalho portuário é definido com base nas atividades de manipulação de mercadorias e serviços conexos. De uma perspetiva territorial, o trabalho portuário limita-se às atividades descritas como prestadas dentro das zonas portuárias geograficamente definidas, entre as quais figuram, nomeadamente, docas, cais, pavilhões, armazéns e zonas de carga e armazenamento.

- 16 O órgão jurisdicional de reenvio refere o facto de a Lei do trabalho portuário se basear em quatro princípios que formam um sistema de emprego fechado: (1) o trabalho portuário nas zonas portuárias só pode ser realizado por trabalhadores portuários reconhecidos; (2) o acesso ao mercado do trabalho portuário apenas pode ocorrer após o reconhecimento e a inclusão no grupo de trabalhadores portuários só pode ocorrer em função das necessidades de mão-de-obra; (3) qualquer pessoa que exerça atividades portuárias nas zonas portuárias deverá recrutar trabalhadores portuários reconhecidos, ficando assim obrigada a aderir a uma organização de empregadores reconhecida; (4) as disposições do Código Penal Social aplicam-se às infrações a esse sistema.
- 17 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, os princípios constitucionais sobre os quais tem de decidir a pedido do Hof van Cassatie (Tribunal de Cassação), estão estreitamente relacionados com a liberdade profissional, o direito ao trabalho e a liberdade de empresa, garantidos pelos artigos 15.º e 16.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e com a liberdade de estabelecimento (artigo 49.º TFUE) e a liberdade de prestação de serviços (artigo 56.º TFUE).
- 18 O órgão jurisdicional de reenvio refere que o Tribunal de Justiça, no n.º 58 do Acórdão de 11 de dezembro de 2014 (C-576/13, Comissão/Espanha), declarou que a Espanha não cumpriu as respetivas obrigações «ao obrigar as empresas de outros Estados-Membros que pretendam exercer a atividade de carga e descarga de mercadorias em portos espanhóis, como obrigação de interesse geral, por um lado, a registar-se junto da sociedade anónima de gestão de trabalhadores portuários («Sociedad Anónima de Gestion de Estibadores Portuarios») e, eventualmente a participar no seu capital e, por outro lado, a recrutar prioritariamente trabalhadores disponibilizados por essa sociedade, uma parte dos quais devem ser contratados de forma permanente» (tradução [para neerlandês] feita na própria decisão de reenvio).
- 19 Em 28 de março de 2014, a Comissão Europeia deu início a um processo de infração contra a Bélgica, uma vez que, segundo a Comissão, o sistema belga de organização do trabalho portuário é contrário ao direito da União, em diversos pontos essenciais, em especial na liberdade de estabelecimento.
- 20 O órgão jurisdicional de reenvio observa que, depois de ter sido feita a notificação pela Comissão, nem a Lei do trabalho portuário nem os princípios que lhe estão subjacentes se alteraram. Em resposta às acusações da Comissão, foi promulgado o Decreto Real de 10 de julho de 2016, que altera o Decreto Real de 5 de julho de 2004, relativo ao reconhecimento dos trabalhadores portuários nas zonas portuárias abrangidas pelo âmbito territorial da Lei de 8 de junho de 1972, relativa

ao trabalho portuário. Em 17 de maio de 2017, a Comissão decidiu cessar condicionalmente o referido processo por infração contra o Reino da Bélgica.

- 21 O órgão jurisdicional de reenvio observa que os artigos 1.º e 2.º da Lei do trabalho portuário parecem impor uma restrição às liberdades fundamentais do TFUE. A questão é, no seu entender, como o Tribunal de Justiça declarou em relação ao sistema espanhol no referido Acórdão de 11 de dezembro de 2014, a de saber se a obrigação imposta às empresas de utilizarem os trabalhadores portuários reconhecidos para efeitos de trabalho portuário, na aceção da Lei do trabalho portuário, que inclui atividades que são alheias à carga e descarga de navios, constitui uma restrição injustificada, tendo em conta as diferenças de regulamentação e a referida cessação condicional do processo por infração pela Comissão. É este o objeto da primeira questão prejudicial.
- 22 Se, na sequência da resposta às questões prejudiciais a dar pelo Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio considerar que as disposições controvertidas são inconstitucionais, cabe ao legislador pôr termo à inconstitucionalidade e conformar o quadro jurídico à Constituição, lido em conjugação com o direito da União. No entanto, enquanto se aguarda pela intervenção do legislador, a determinação da inconstitucionalidade das referidas disposições poderia conduzir milhares de trabalhadores portuários, inesperadamente, a uma grande incerteza quanto ao seu estatuto jurídico no mercado de trabalho e às respetivas condições de trabalho, com consequências sociais e financeiras adversas. Também as autoridades públicas podem ser confrontadas com consequências graves nas mesmas circunstâncias.
- 23 A fim de se evitar tal situação, o órgão jurisdicional de reenvio explica que, com base na legislação belga, é competente para manter provisoriamente os efeitos da legislação nacional aplicável (Lei do trabalho portuário), mas interroga-se, remetendo para o Acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de julho de 2016 (C-379/15, Association France Nature Environnement), se estará assim a agir em conformidade com o direito da União. É este o objeto da segunda questão prejudicial.