

Processo C-203/24 [Hakamp]ⁱ**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:**

15 de março de 2024

Órgão jurisdicional de reenvio:

Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal dos Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

15 de março de 2024

Recorrente:

KN

Recorrido:Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (Conselho
Diretivo do Instituto da Segurança Social)**Objeto do processo principal**

O processo principal é relativo à determinação da legislação de segurança social aplicável a um trabalhador residente nos Países Baixos que exerceu atividade numa embarcação de navegação interior na Bélgica, nos Países Baixos e na Alemanha, por conta de uma entidade empregadora estabelecida no Liechtenstein.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

O presente pedido de decisão prejudicial, apresentado nos termos do artigo 267.º TFUE, suscita, nomeadamente, a questão de saber de que modo se poderá determinar se um trabalhador que exerce a sua atividade em dois ou mais Estados-Membros exerce uma parte substancial da sua atividade no Estado-Membro de residência.

ⁱ O nome do presente processo é um nome fictício. Não corresponde ao nome verdadeiro de nenhuma das partes no processo.

Questões prejudiciais

1. Que circunstâncias ou tipos de circunstâncias são adequados para apreciar, nos termos do artigo 14.º, n.º 8, 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, se uma pessoa que normalmente exerce uma atividade assalariada em dois ou mais Estados-Membros exerce uma parte substancial da sua atividade no Estado de residência, num caso em que está provado que esta exerce aí atividade durante 22 % do seu tempo de trabalho? É necessário para o efeito que: i) a circunstância esteja diretamente relacionada com o exercício da atividade, ii) a circunstância constitua um indício do local onde a atividade é exercida, e que iii) se possam inferir dessa circunstância elementos quantitativos relativamente à importância a atribuir à atividade exercida no Estado de residência comparativamente com o conjunto de toda a atividade da pessoa em causa?

2. Tendo em conta a resposta à primeira questão, deve ou pode tal apreciação ter em conta: i) o local de residência do trabalhador, ii) o local de matrícula da embarcação de navegação interior na qual o trabalhador exerce a sua atividade, iii) o local de estabelecimento do proprietário e armador da embarcação de navegação interior, iv) o local onde a embarcação navegava noutros períodos em que o trabalhador não exercia atividade nessa embarcação nem ao serviço da entidade empregadora, v) o local de estabelecimento da entidade empregadora e vi) o local de embarque e desembarque do trabalhador?

3. Qual o período em relação ao qual se deve apreciar se um trabalhador exerce uma parte substancial da sua atividade no seu Estado de residência?

4. Na determinação da legislação aplicável, dispõe a instituição competente do Estado-Membro de um poder discricionário que deve, em princípio, ser respeitado pelo órgão jurisdicional em relação ao conceito de «parte substancial da sua atividade» referido no artigo 13.º, n.º 1, 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? Em caso afirmativo, qual é o alcance desse poder discricionário?

Disposições de direito da União invocadas

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

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

Disposições de direito nacional invocadas

Não se aplica.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 2016, o recorrente residia nos Países Baixos. No período compreendido entre 4 de fevereiro de 2016 e 31 de dezembro de 2016, exerceu atividade numa embarcação de navegação interior registada nos Países Baixos. A proprietária e armadora da embarcação é uma companhia de navegação registada e estabelecida nos Países Baixos. No referido período, o recorrente trabalhou ao serviço de uma entidade empregadora do Liechtenstein e exerceu atividade na embarcação na Bélgica, na Alemanha e nos Países Baixos. De acordo com o livro de registo de horas de navegação, em 2016 a embarcação navegou nos Países Baixos cerca de 22 % do tempo.
- 2 Por carta de 25 de julho de 2017, a instituição competente do Liechtenstein solicitou ao recorrido, o Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (Conselho Diretivo do Instituto da Segurança Social) que determinasse provisoriamente, de acordo com o artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 987/2009, a legislação de segurança social aplicável ao recorrente durante o tempo em que exerceu atividade na embarcação. Por Decisão de 6 de março de 2020, o recorrido determinou provisoriamente que era aplicável a legislação neerlandesa em matéria de segurança social.
- 3 O recorrente apresentou uma reclamação contra esta decisão junto do recorrido. O recorrido indeferiu a reclamação com fundamento no facto de o recorrente ter exercido uma parte substancial da sua atividade nos Países Baixos, na aceção do artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 883/2004 (a seguir «Regulamento de base»). Para o efeito, teve em conta o facto de resultar do livro de registo de horas de navegação que, em 2016, a embarcação tinha navegado nos Países Baixos cerca de 22 % do tempo, em 2013, também 22 %, e em 2014, 24 %. O recorrido considerou igualmente que o recorrente residia nos Países Baixos, que a embarcação estava registada nos Países Baixos e que o proprietário e o armador da embarcação estavam estabelecidos nos Países Baixos.
- 4 Depois de o recurso que interpôs no Rechtbank (Tribunal de Primeira Instância, Países Baixos) ter sido julgado improcedente, o recorrente interpôs recurso no Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso da Segurança Social e da Função Pública, Países Baixos; a seguir «Centrale Raad»). Este órgão jurisdicional também considerou que o recorrente exerceu uma parte substancial da sua atividade nos Países Baixos. Na fundamentação, o Centrale Raad explicou que se pode considerar que um trabalhador que exerce menos de 25 % do seu tempo de atividade no Estado de residência exerce uma parte substancial da sua atividade nesse Estado se existirem outras circunstâncias suficientes que apontem nesse sentido. Na medida em que um trabalhador exerça menos tempo de atividade num

Estado-Membro, serão exigíveis, para o efeito, um maior número de outras circunstâncias ou outras circunstâncias mais ponderosas.

- 5 O Centrale Raad considerou que, na decisão impugnada, o recorrido se baseou em fundamentos suficientes para determinar que o recorrente tinha exercido uma parte substancial da sua atividade no seu Estado de residência, a saber, os Países Baixos. Segundo este órgão jurisdicional, o recorrido podia ter em conta, para efeitos de tal determinação, o facto de a embarcação onde o recorrente trabalhava também ter navegado durante 22 % do tempo, em 2013, e 24 % do tempo, em 2014, nos Países Baixos. Podia igualmente tomar em consideração o facto de o recorrente residir nos Países Baixos, de a embarcação estar registada nos Países Baixos e de o proprietário e de o armador da embarcação estarem estabelecidos nos Países Baixos.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 6 O recorrente interpôs recurso de cassação do acórdão do Centrale Raad no órgão jurisdicional de reenvio, o Hoge Raad der Nederlanden Supremo Tribunal dos Países Baixos). O seu primeiro fundamento é o único pertinente para as questões prejudiciais.
- 7 O recorrente alega que, ao concluir que o recorrente exerceu uma parte substancial da sua atividade nos Países Baixos, o Centrale Raad aplicou erradamente o artigo 13.º do Regulamento de base e o artigo 14.º, n.º 8, do Regulamento de aplicação. A este respeito, alega que as circunstâncias tidas em conta pelo Centrale Raad não são relevantes para apreciar se uma parte substancial da sua atividade foi exercida nos Países Baixos. Alega ainda que o Centrale Raad cometeu um erro ao não incluir nas suas considerações o facto de a sua entidade empregadora ter sede no Liechtenstein e o facto de que o recorrente não embarcava e desembarcava nos Países Baixos, mas na Bélgica.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 8 O órgão jurisdicional de reenvio observa que, em conformidade com o artigo 14.º, n.º 8, do Regulamento de aplicação, o conceito de «uma parte substancial da [...] atividade», utilizado no artigo 13.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento de base, deve ser interpretado no sentido de que deve tratar-se de uma grande parte das atividades, sem que se trate necessariamente da maior parte destas atividades. Nos termos do artigo 14.º, n.º 8, do Regulamento de aplicação, a questão de saber se uma parte substancial da atividade é exercida num Estado-Membro também é apreciada, no caso de uma atividade assalariada, com base nos critérios indicativos do tempo de trabalho e/ou da remuneração. De acordo com a mesma disposição, se a aplicação destes critérios conduzir a uma percentagem inferior a 25 %, tal constituirá um indicador de que uma parte substancial da atividade não é exercida no Estado-Membro pertinente.

- 9 Resulta da utilização dos termos «são tidos em conta», «critérios indicativos» e «indicador» no artigo 14.º, n.º 8, do Regulamento de aplicação que, no caso de o tempo de trabalho e/ou de a remuneração serem inferiores a 25 % no Estado de residência, existe a possibilidade de outras circunstâncias poderem implicar, no âmbito de uma apreciação global, que a atividade nesse Estado deva, não obstante, ser considerada parte substancial da atividade total da pessoa em causa.
- 10 Em primeiro lugar, a questão que se coloca é a de saber quais são as circunstâncias pertinentes para determinar se trabalhadores que exercem menos de 25 % da sua atividade no Estado de residência aí exercem uma parte substancial da sua atividade. Em segundo lugar, também não é claro qual o período relativamente ao qual deverá ser realizada a referida apreciação.
- 11 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as circunstâncias pertinentes no caso em apreço não incluem a remuneração. Se havia uma diferença de remuneração, as partes não invocaram esse critério. A definição dos critérios relevantes não é clara. O Regulamento de aplicação limita-se a prever que, para determinar o carácter substancial ou não da atividade, «são tidos em conta» os critérios indicativos do tempo de trabalho e/ou da remuneração, sem especificar quais são as outras circunstâncias que podem desempenhar um papel suplementar.
- 12 O órgão jurisdicional de reenvio sente-se inclinado a inferir da formulação do artigo [14.º], n.º 8, do Regulamento de aplicação de que a parte da atividade exercida no Estado de residência deve ser «uma grande parte»¹ e que as outras circunstâncias a ter em conta, para além do tempo de trabalho e/ou da remuneração, i) devem estar diretamente relacionadas com o exercício da atividade, ii) constituir um indício do local onde a atividade é exercida e iii) permitir inferir elementos quantitativos relativamente à importância a atribuir à atividade exercida no Estado de residência comparativamente com o conjunto de toda a atividade da pessoa em causa
- 13 O mesmo órgão jurisdicional questiona a pertinência das circunstâncias nas quais o Centrale Raad baseou a sua apreciação a este respeito. Com efeito, trata-se de circunstâncias que não estão diretamente relacionadas com o exercício da atividade. Destas nada resulta sobre o local onde a atividade é exercida ou sobre a importância em termos quantitativos da atividade exercida no Estado de residência comparativamente com o conjunto de toda a atividade.
- 14 É evidente que o local onde a embarcação está registada e o local onde o proprietário e o armador da embarcação estão estabelecidos não têm qualquer relação com a atividade. O mesmo parece aplicar-se em relação ao local onde a embarcação navegou noutros anos, quando o recorrente ainda não trabalhava na mesma (v. também os n.ºs 15 a 18, *infra*). Dado que o artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento de aplicação se refere, por definição, a um trabalhador que exerce

¹ N. de T.: Em termos literais, a expressão neerlandesa «kwantitatief substantieel» significa «quantitativamente substancial».

uma parte da sua atividade no seu Estado de residência, o órgão jurisdicional de reenvio considera que o critério da residência é igualmente irrelevante. O recorrente invocou ainda o local de estabelecimento da entidade empregadora e o local de embarque e desembarque. O primeiro critério não tem qualquer relação com a atividade e o segundo não dá qualquer indicação sobre a importância em termos quantitativos da atividade no Estado de residência. Uma vez que a redação e a economia do Regulamento de base e do Regulamento de aplicação, e a jurisprudência do Tribunal de Justiça, não fornecem indicações suficientes sobre os critérios pertinentes, o órgão jurisdicional de reenvio submete os dois primeiros pedidos de decisão prejudicial.

- 15 No que respeita à [terceira] questão, concretamente sobre qual é o período pertinente para averiguar se uma parte substancial da atividade do recorrente foi exercida nos Países Baixos, o órgão jurisdicional de reenvio considera várias possibilidades. Uma vez que a cobrança das contribuições para a segurança social nos Países Baixos é feita por ano civil, poderia ser tomado como ponto de partida o ano civil em causa. Esta opção tem, no entanto, o inconveniente de se basear no direito nacional, o que pode dar origem a diferenças de abordagem entre os Estados-Membros em causa. Também se poderia pensar na avaliação ao longo de um período durante o qual o trabalhador mantém uma relação de trabalho inalterada, podendo tal período ser superior ou inferior a um ano. Neste contexto, coloca-se também a questão de saber se podem ser tidas em conta as circunstâncias ocorridas em períodos em que o trabalhador não exerceu atividade na embarcação (v. n.º 14, *supra*).
- 16 A título de esclarecimento, o órgão jurisdicional de reenvio observa que decorre do artigo 14.º, n.º 10, do Regulamento de aplicação que, para determinar a legislação aplicável, deve ter-se em consideração a situação previsível para os próximos doze meses de um ano civil. De resto, o Regulamento de aplicação não especifica o momento a partir do qual esse período de doze meses deve ser calculado.
- 17 Em contrapartida, o Regulamento de aplicação não se pronuncia sobre a situação no passado. No Guia Prático sobre a Legislação Aplicável na União Europeia (UE), no Espaço Económico Europeu (EEE) e na Suíça de dezembro de 2013 (a seguir «Guia Prático»), p. 31, a Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social (a seguir «Comissão Administrativa») observa que o desempenho passado também é um indicador fiável do comportamento futuro. Quando não seja possível basear uma decisão nos padrões laborais ou nas escalas de serviço previstos, será razoável analisar a situação nos 12 meses anteriores e utilizá-la para avaliar a parte substancial da atividade. No entanto, este entendimento da Comissão Administrativa não é decisivo. As opiniões desta comissão, tal como reproduzidas no Guia Prático, devem ser consideradas pareceres. Podem fornecer orientações úteis para a interpretação do Regulamento de base e do Regulamento de aplicação, mas não prejudicam a competência do órgão jurisdicional para apreciar o conteúdo das disposições desses regulamentos, tal como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v. Acórdãos de 5 de

dezembro de 1967, Van der Vecht, 19/67, EU:C:1967:49, e de 8 de maio de 2019, SF, C-631/17, EU:C:2019:381, n.º 41).

- 18 No caso em apreço, o Centrale Raad teve em conta a situação existente em 2012 e em 2013, ou seja, mais de 12 meses antes do início da atividade, o que é, por conseguinte, contrário ao entendimento da Comissão Administrativa e ao disposto no Regulamento de aplicação. Por um lado, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, pode ser óbvio ter em conta a tendência da atividade exercida nos últimos anos, mas este argumento só parece proceder se o trabalhador em causa já exercia a atividade nessa altura. Por outro lado, o facto de o Regulamento de Base e o Regulamento de aplicação não conterem qualquer indicação de que a situação passada deve ser tida em conta constitui uma razão para não o fazer. Tal aplica-se por maioria de razão a uma situação ocorrida anos antes e mais ainda se a relação de emprego do trabalhador ainda não existia nessa altura. Uma vez que as indicações que se inferem do texto e da economia do Regulamento de base e do Regulamento de aplicação, e da jurisprudência do Tribunal de Justiça, são insuficientes, o Tribunal submete a terceira questão prejudicial.
- 19 Além disso, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, coloca-se ainda a questão de saber qual o alcance do poder discricionário de que dispõe a instituição competente para determinar se um trabalhador está abrangido pela legislação de segurança social em causa pelo facto de exercer uma parte substancial da sua atividade no seu Estado de residência. Quando o órgão jurisdicional é chamado a pronunciar-se a este respeito, coloca-se a questão de saber se este deve formular integralmente o seu próprio entendimento a este respeito e, caso necessário, substituir o entendimento da instituição competente pelo seu, ou se deve reconhecer a esta última uma certa margem de apreciação.
- 20 O Centrale Raad parece considerar que a instituição competente dispõe de uma tal margem de apreciação. A Comissão Administrativa escreve no Guia Prático, na página 33, relativamente ao transporte rodoviário, que é possível que as instituições designadas que são responsáveis por determinar a legislação aplicável utilizem outros indicadores para além dos mencionados nos regulamentos e no presente guia, que elas considerem mais adequados para as situações específicas que estão a analisar. Tal parece apontar para a existência de uma margem de apreciação das instituições designadas. Contudo, esta observação não é decisiva. Por um lado, porque as opiniões da Comissão Administrativa não são juridicamente vinculativas; por outro, porque a expressão «instituições designadas» utilizada nesta passagem poderia eventualmente incluir também o órgão jurisdicional que se deve pronunciar sobre a correção do entendimento da instituição competente do Estado-Membro.
- 21 Contra a aceitação do poder discricionário da instituição competente milita o argumento de que o conceito de «parte substancial das suas atividades» é um conceito jurídico que pode ser aplicado num caso concreto pelo órgão jurisdicional, sem necessidade de se atribuir uma margem de apreciação a uma instituição da administração pública. Além disso, a aceitação de uma margem de

apreciação das instituições competentes aumenta a probabilidade de as instituições competentes dos diferentes Estados-Membros em causa chegarem a conclusões diferentes sobre a legislação aplicável relativamente a um mesmo caso, quando o Regulamento de base (artigo 11.º, n.º 1) visa precisamente garantir que as pessoas a quem o regulamento se aplica apenas estejam sujeitas à legislação de um Estado-Membro.

- 22 Uma vez que as indicações relativas a uma eventual margem de apreciação que se inferem do texto e da economia do Regulamento de base e do Regulamento de aplicação, e da jurisprudência do Tribunal de Justiça, são insuficientes, o Tribunal de Justiça submete a quarta questão prejudicial.