

Processo C-540/22

**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:

11 de agosto de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de
Primeira Instância de Haia, sede de Middelburg, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

11 de agosto de 2022

Recorrentes:

SN

AS

RA

AA

OK

SD

IS

YZ

VK

VM

SP

OZ

OK

MM

PS

OP

ST

OO

ST

OS

AB

AT

PM

IY

SO

HY

VK

VL

DT

DM

DK

OK

MK

VM

VM

AY

PD

SS

OH

AZ

RS

VD

AI

OK

Recorrido:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Justiça e da Segurança)

Objeto do processo principal

O processo principal tem por objeto o litígio que opõe os recorrentes, 44 pessoas singulares de nacionalidade ucraniana (a seguir «recorrentes»), ao Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Justiça e da Segurança; a seguir «Staatssecretaris»), relativamente ao indeferimento por este último das reclamações apresentadas pelos recorrentes contra a concessão de uma autorização de residência temporária para a prestação transfronteiriça de serviços.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

O presente pedido nos termos do artigo 267.º TFUE é relativo ao âmbito de aplicação da livre prestação de serviços consagrada nos artigos 56.º e 57.º TFUE. Mais especificamente, é relativo ao direito de residência num Estado-Membro de nacionais de Estados terceiros aí empregados por um prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro e às restrições, procedimentos e custos que a legislação nacional pode associar a tal direito de residência.

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 Estados 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 Estado terceiro, mas cinco vezes superior ao montante da taxa relativa ao atestado de residência legal de um cidadão da União?

Disposições de direito da União invocadas

Artigos 56.º e 57.º TFUE

Disposições de direito nacional invocadas

Artigo 3.58, n.º 1, alínea i), do Vreemdelingenbesluit 2000 (Decreto de 2000 Relativo aos Estrangeiros), artigo 8.º da Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (Lei Relativa às Condições de Emprego dos Trabalhadores Destacados na União Europeia), artigo 3.34, proémio e alínea h), do Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Regulamento de 2000 Relativo aos Estrangeiros), e secção B5/3.1 da Vreemdelingencirculaire 2000 (Circular de 2000 Relativa aos Estrangeiros)

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Os recorrentes têm nacionalidade ucraniana e trabalham para a empresa eslovaca ROBI spol s.r.o. (a seguir «ROBI»). A referida sociedade exerce atividade nos Países Baixos por conta de um cliente holandês. Os recorrentes, titulares de uma autorização de residência temporária eslovaca para o exercício de atividade profissional, foram destacados pela ROBI para exercer a referida atividade. A ROBI comunicou previamente às autoridades holandesas a atividade e o prazo durante o qual esta seria exercida. A ROBI comunicou sucessivamente às autoridades holandesas que a duração da atividade a exercer pelos recorrentes excederia a duração do direito de circulação Schengen (90 dias de 180).
- 2 Neste contexto, a ROBI apresentou ainda ao Immigratie- en Naturalisatiedienst (Serviço de Imigração e Naturalização a seguir «IND») um pedido de concessão de autorização de residência relativo a cada um dos recorrentes para a prestação transfronteiriça de serviços. Foram cobradas taxas relativas ao processamento dos referidos pedidos. O IND deferiu os pedidos em nome do Staatssecretaris com a

menção de que não era necessária autorização de trabalho para a atividade em causa. O prazo de validade das autorizações de residência concedidas ficou limitado ao prazo de validade das autorizações de residência eslovacas dos recorrentes, sendo, portanto, inferior à duração dos trabalhos para os quais os recorrentes foram destacados.

- 3 Os recorrentes apresentaram reclamação contra as decisões de deferimento do IND, que reviu as mesmas em nome do Staatssecretaris. As reclamações apresentadas pelos recorrentes diziam respeito à obrigação de pedir uma autorização de residência enquanto tal, ao prazo de validade das autorizações concedidas e à taxa devida pelo processamento dos pedidos. As decisões impugnadas indeferiram as reclamações dos recorrentes.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 4 Os recorrentes alegam a violação dos artigos 56.º e 57.º TFUE. Invocam a jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente os Acórdãos Vander Elst ¹ e Essent ², nos quais foi decidido que o prestador de serviços não deve, tanto quanto possível, ser perturbado no exercício da liberdade de prestação de serviços.
- 5 Segundo os recorrentes, a referida jurisprudência ainda não respondeu à questão de saber se é correto que, após o termo do direito de circulação Schengen (90 dias de 180), os trabalhadores nacionais de Estados terceiros empregados por prestadores de serviços de um Estado-Membro da União Europeia devam, para além da autorização de residência no Estado de estabelecimento do prestador de serviços, solicitar uma autorização de residência noutro Estado-Membro para o exercício da respetiva atividade profissional nesse Estado no âmbito da prestação transfronteiriça de serviços. No entanto, os recorrentes depreendem dos Acórdãos Comissão/Alemanha ³ e Essent que antes de uma prestação transfronteiriça de serviços apenas pode ser solicitada uma notificação, uma comunicação ou uma simples declaração. Nos Países Baixos também foi introduzido um procedimento semelhante. Uma vez que, nos Países Baixos, com base nas mesmas informações, também é necessário solicitar uma autorização de residência para além deste procedimento, os recorrentes entendem que se trata de um procedimento duplo desnecessário e, portanto, injustificado.
- 6 Os recorrentes consideram que também o facto de a autorização de residência a conceder não estar ligada à duração do direito de residência no Estado-Membro de estabelecimento do prestador de serviços, mas à duração prevista da prestação de serviços nos Países Baixos, constitui um entrave injustificado à livre prestação de serviços. O mesmo se pode aplicar ao facto de o prazo de validade da autorização

¹ Acórdão de 9 de agosto de 1994, Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310.

² Acórdão de 11 de setembro de 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206.

³ Acórdão de 19 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha, C-244/04, EU:C:2006:49

de residência estar legalmente limitado a um máximo de dois anos⁴. Segundo os recorrentes, a limitação constitui um entrave aos projetos com um prazo de execução mais longo.

- 7 Por último, os recorrentes entendem que a taxa devida pelo processamento do pedido de autorização de residência para a prestação transfronteiriça de serviços viola a livre prestação de serviços. Referem, a este respeito, a sua diferença relativamente ao montante da taxa devida pela obtenção de um atestado de residência legal enquanto cidadão da União.
- 8 Em sede de recurso, o Staatssecretaris alega que a obrigação de autorização de residência não viola os artigos 56.º e 57.º TFUE. Uma vez que, após simples notificação, o prestador de serviços é livre de permanecer nos Países Baixos durante o prazo de 90 dias dos 180, não há um controlo prévio antes do início da prestação de serviços. A autorização de residência também não é uma autorização de trabalho. Além disso, o procedimento para obter a autorização de residência é simples. Os documentos necessários já estão na posse do prestador de serviços. Apenas é verificado se foi efetuada a notificação e se existe uma autorização de trabalho, uma autorização de residência e um contrato de trabalho no outro Estado-Membro.
- 9 Na medida em que tal deva ser considerado uma restrição à livre prestação de serviços, esta é justificada, segundo o Staatssecretaris, pela existência de razões imperiosas de interesse geral. O Staatssecretaris considera que a exigência de uma autorização de residência é, nomeadamente, necessária para efeitos de cumprimento da legislação social. O Staatssecretaris também declara que a exigência da autorização é necessária para proteger os interesses dos Países Baixos, em especial o acesso ao mercado de trabalho neerlandês. Além disso, o Staatssecretaris entende que a exigência da autorização de residência é necessária para se poder verificar se um prestador de serviços estabelecido noutro Estado-Membro não faz uso da liberdade de prestação de serviços com um fim diferente daquele para o qual foi instituída. O Staatssecretaris conclui que a autorização de residência é no interesse da segurança jurídica porque, com o documento de residência assim obtido, o trabalhador pode demonstrar que reside legalmente nos Países Baixos.
- 10 O Staatssecretaris refere ainda que associou corretamente o prazo de validade das autorizações concedidas à duração das autorizações de residência eslovacas. Contesta que exista a obrigação de conceder uma autorização de residência para a duração prevista da prestação de serviços e observa que um trabalhador que já não possui uma autorização de trabalho e de residência válidas no Estado-Membro do respetivo empregador deixa de preencher as condições que vigoram para a prestação de serviços. O Staatssecretaris considera também que o prazo máximo de validade estabelecido na legislação holandesa não é contrário aos artigos 56.º e 57.º TFUE.

⁴ Artigo 3.58, n.º 1, prómio e alínea i), do Vreemdelingenbesluit 2000.

- 11 Por último, o Staatssecretaris refere que o montante da taxa cobrada pelo processamento de pedidos de concessão (ou de prorrogação do prazo de validade) das autorizações de residência não é desproporcionadamente elevado. O montante da taxa foi alterado, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2019, na sequência de jurisprudência da Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Secção de Contencioso Administrativo do Conselho de Estado, Países Baixos), e está atualmente vinculado à taxa do documento nacional de identidade.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 12 O Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (Tribunal de Primeira Instância de Haia, sede de Middelburg, Países Baixos, a seguir «órgão jurisdicional de reenvio»), observa, em primeiro lugar, que, segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a atividade de uma empresa que consiste no destacamento, 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 ⁵.
- 13 Além disso, constitui jurisprudência constante que o 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 aplicada aos prestadores nacionais e aos de outros Estados- Membros, quando seja suscetível de impedir, entravar ou tornar menos atrativas as atividades do prestador estabelecido noutro Estado- Membro, onde preste legalmente serviços análogos ⁶.
- 14 O Tribunal de Justiça declarou igualmente que, tendo em conta os artigos 56.º e 57.º TFUE, não pode ser exigida uma autorização de trabalho para a contratação de trabalhadores nacionais de Estados terceiros que são destacados para uma empresa estabelecida nesse Estado, por uma empresa estabelecida noutro Estado- Membro. Com efeito, para verificar se um serviço foi efetivamente prestado na aceção dos referidos artigos, é suficiente a medida menos restritiva de uma simples declaração prévia na qual o prestador de serviços fornece as informações necessárias para se poder verificar a regularidade da situação dos trabalhadores destacados e se estes exercem a sua atividade principal no

⁵ Acórdão de 11 de setembro de 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, n.º 37.

⁶ Acórdãos de 11 de setembro de 2014, Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, n.º 44; de 21 de outubro de 2004, Comissão/Luxemburgo, C-445/03, EU:C:2004:655, n.º 20, e de 21 de setembro de 2006, Comissão/Áustria, C-168/04, EU:C:2006:595, n.º 36.

Estado-Membro onde está estabelecida a empresa prestadora de serviços. O respeito da regulamentação social também pode ser fiscalizado deste modo ⁷.

- 15 No Acórdão Comissão/Áustria, o Tribunal de Justiça considerou que a entrada e a residência dos nacionais de Estados 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 a nível comunitário, mas que, todavia, 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 ⁸. Uma restrição à livre prestação de serviços pode, no entanto, ser justificada se, em primeiro lugar, corresponder a uma razão imperativa de interesse geral e este interesse não estiver suficientemente salvaguardado pelas regras existentes; se, em segundo lugar, a medida restritiva permitir igualmente atingir o objetivo visado; e se, em terceiro lugar, a medida não exceder o que é necessário para esse fim.
- 16 O órgão jurisdicional de reenvio observa que, no processo acima mencionado contra a Áustria, 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. De acordo com a Comissão Europeia, a decisão sobre o direito de residência tem caráter meramente formal e deve ser reconhecida automaticamente ⁹.
- 17 Tal levanta a questão de saber se não decorre do direito à livre prestação de serviços estabelecido nos artigos 56.º e 57.º TFUE um direito derivado para os trabalhadores destacados no contexto da prestação transfronteiriça de serviços. Pode deduzir-se do n.º 59 do Acórdão Comissão/Áustria a resposta negativa a essa questão, uma vez que a regulamentação da entrada e residência de nacionais de Estados terceiros ainda não está harmonizada. No entanto, pode argumentar-se, com base na obrigação decorrente do artigo 56.º TFUE de eliminar qualquer entrave à livre prestação de serviços, que a contratação autorizada num Estado-Membro de trabalhadores nacionais de Estados terceiros de um prestador estabelecido noutro Estado-Membro não pode estar subordinada à posse de uma autorização individual de residência, uma vez que tal obrigação torna

⁷ Acórdão de 11 de setembro de 2014, *Essent Energie Productie*, C-91/13, EU:C:2014:2206, n.ºs 56 a 59; de 21 de outubro de 2004, *Comissão/ Luxemburgo*, C-445/03, EU:C:2004:655, n.ºs 31 e 46; e de 19 de janeiro de 2006, *Comissão/Alemanha*, C-244/04, EU:C:2006:49, n.ºs 41 e 45.

⁸ Acórdão de 21 de setembro de 2006, *Comissão/Áustria*, C-168/04, EU:C:2006:595, n.º 60, com referência ao Acórdão de 3 de fevereiro de 1982, *Seco e Desquenue & Giral*, 62/81 e 63/81, EU:C:1982:34, n.º 12.

⁹ Acórdão de 21 de setembro de 2006, *Comissão/Áustria*, C-168/04, EU:C:2006:595, n.ºs 31 e 32.

desnecessariamente difícil a prestação de serviços por meio do destacamento de trabalhadores nacionais de Estados terceiros.

- 18 Além disso, a Comissão Europeia sustentou, no processo contra a Áustria, que a existência de um duplo procedimento constitui, só por si, uma restrição desproporcionada do princípio da livre prestação de serviços ¹⁰. A regulamentação dos Países Baixos caracteriza-se igualmente pela existência de um duplo procedimento, uma vez que os trabalhadores nacionais de Estados terceiros aí destacados por um empregador estabelecido noutro Estado-Membro devem, em primeiro lugar, registar-se mediante o fornecimento de uma série de informações e devem, em segundo lugar, com base nessas mesmas informações, solicitar separadamente uma autorização de residência. O facto de a exigência de uma autorização de residência só se tornar relevante após o termo de um prazo de 90 dias não altera o facto de esta exigência ter o efeito de uma autorização prévia se a prestação de serviços tiver duração superior a 90 dias. O facto de o IND apenas verificar se foi feita uma notificação em conformidade com o artigo 8.º da Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie e não impor quaisquer condições adicionais, não significa que este duplo procedimento não conduza, de facto, a uma restrição à livre prestação de serviços. O facto de, na prática, as decisões de concessão de autorizações de residência serem tomadas em prazos curtos não altera esta conclusão ¹¹.
- 19 O procedimento separado para obtenção de uma autorização de residência constitui uma restrição porque o prazo de validade da autorização para a prestação transfronteiriça de serviços está limitado por lei à duração da atividade, até ao máximo de dois anos ¹². Se a prestação de serviços tiver uma duração superior à inicialmente prevista, ou se a prestação de serviços exceder o máximo estabelecido, deve ser apresentado um novo pedido (de concessão de autorização de residência ou de prorrogação do prazo de validade).
- 20 Nesse caso, é devida a taxa legal relativa a cada novo pedido. Este montante corresponde ao montante da taxa que é devida pela obtenção de uma autorização de residência para o exercício de atividade profissional, como a que pode ser concedida aos nacionais de Estados terceiros, mas é cinco vezes superior ao montante da taxa que é devida pela emissão de um atestado de residência legal a um cidadão da União (documento de residência na União) ¹³.
- 21 Tendo em conta o que precede, o órgão jurisdicional de reenvio solicita ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais acima formuladas.

¹⁰ Acórdão de 21 de setembro de 2006, Comissão/Áustria, C-168/04, EU:C:2006:595, n.º 20.

¹¹ V. Acórdão de 19 de janeiro de 2006, Comissão/Alemanha, C-244/04, EU:C:2006:49, n.º 33.

¹² Artigo 3.58, n.º 1, alínea i), do Vreemdelingenbesluit 2000 e a secção B5/3.1 da Vreemdelingencirculaire 2000.

¹³ Artigo 3.34, prómio e alínea h), do Voorschrift Vreemdelingen 2000.