Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
apresentadas em 31 de janeiro de 2018 [1]

Processo C-527/16

Salzburger Gebietskrankenkasse,
Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
na presença de
Alpenrind GmbH,
Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft,
Martimpex-Meat Kft,
Pensionsversicherungsanstalt,
Allgemeine Unfallversicherungsanstalt

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria)]

«Reenvio prejudicial — Trabalhadores migrantes — Segurança social — Trabalhadores destacados num Estado-Membro diferente daquele em que está estabelecido o empregador — Regulamento (CE) n.º 987/2009 — Artigo 5.º, n.º 1, e artigo 19.º, n.º 2 — Documento portátil A1 — Força vinculativa — Decisão proferida pela Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social sobre a retirada do documento portátil A1 — Efeito retroativo do documento portátil A1 — Emissão do documento portátil A1 depois de o trabalhador já estar sujeito ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Artigo 12.º, n.º 1 — Requisito de proibição de substituição das pessoas destacadas»

I. Introdução

1. O pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria) tem por objeto a interpretação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 883/2004 [2], do artigo 5.º, n.º 1, e do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 987/2009 [3].

2. Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Salzburger Gebietskrankenkasse (Caixa Regional de Previdência na Doença do *Land* de Salzburgo, Áustria, a seguir «Caixa de Seguro de Doença de Salzburgo») e o Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Ministro Federal do Trabalho, dos Assuntos Sociais e da Proteção dos Consumidores, Áustria), por um lado, a uma empresa austríaca e, por outro, a duas empresas húngaras, a respeito da determinação da legislação aplicável em matéria de segurança social aos trabalhadores destacados na Áustria.

1 Língua original: francês.

2 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 retificado (JO 2004, L 200, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2012, L 149, p. 4) (a seguir «Regulamento n.º 883/2004»). Quanto à versão do Regulamento n.º 883/2004 aplicável aos factos do litígio no processo principal, v. n.os 6 e 7 das presentes conclusões.

3 Regulamento 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 (JO 2009, L 284, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012 (a seguir «Regulamento n.º 987/2009»).

3. A primeira e segunda questões prejudiciais colocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio convidam o Tribunal de Justiça a especificar os efeitos que decorrem de um documento portátil A1[4], emitido nos termos do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009, para atestar qual a legislação que é aplicável a uma determinada pessoa ao abrigo de uma disposição do título II do Regulamento n.º 883/2004. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, com a sua primeira questão, se o documento portátil A1 se impõe a um órgão jurisdicional, na aceção do artigo 267.º TFUE, do Estado-Membro de acolhimento. Em caso de resposta afirmativa, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, com a sua segunda questão, em substância, se o documento portátil A1 também se impõe quando a Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social (a seguir «Comissão Administrativa»)[5] tiver proferido uma decisão sobre a retirada desse documento, mas a instituição emissora não tiver procedido à sua retirada. O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, ademais, sobre a força vinculativa do documento portátil A1 na hipótese de este documento ter sido emitido depois de o trabalhador interessado já estar sujeito ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento e, se for caso disso, sobre os eventuais efeitos retroativos do referido documento.

4. Com a sua terceira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a interpretação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, nos termos do qual a pessoa destacada pelo seu empregador para realizar um trabalho noutro Estado-Membro continua sujeita, desde que preenchidos determinados requisitos, à legislação do Estado-Membro de origem em matéria de segurança social. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o requisito enunciado nesta disposição que exige que a pessoa destacada «não seja enviada em substituição de outra pessoa destacada» (a seguir «requisito de proibição de substituição») é violado quando a substituição é feita sob a forma de um destacamento que não é efetuado pelo mesmo empregador, mas por outro empregador, e se, neste contexto, importa saber se os dois empregadores têm a sua sede no mesmo Estado-Membro ou se existem, entre estes, relações pessoais e/ou organizacionais.

II. Direito da União

A. Regulamento n.º 883/2004

5. Constante do título II do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Determinação da legislação aplicável», o artigo 11.º, intitulado «Regras gerais», dispõe, nos seus n.º 1 e n.º 3, alínea a):

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

[…]

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

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

[…]»

4 O documento portátil A1 é o sucessor do certificado E 101 que constituía o formulário tipo para comprovar qual era a legislação aplicável em matéria de segurança social ao abrigo dos antigos Regulamentos (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO 1971, L 149, p. 2; EE 05 F01 p. 98) e (CEE) n.º 574/72 do Conselho, de 21 de março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 (JO 1972, L 74, p. 1; EE 05 F1 p. 156).

5 No que diz respeito à Comissão Administrativa, v., designadamente, artigos 71.º e 72.º do Regulamento n.º 883/2004.

6. O artigo 12.º, que consta do mesmo título do Regulamento n.º 883/2004 e se intitula «Regras especiais», dispunha, na sua versão inicial, no seu n.º 1:

«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.»

7. No decurso do processo principal, ou seja, entre 1 de fevereiro de 2012 e 13 de dezembro de 2013, o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 foi alterado pelo Regulamento n.º 465/2012, com efeitos a partir de 28 de junho de 2012[6]. Designadamente, os termos «de não ser enviada em substituição de outra pessoa», constantes na última parte da disposição, foram substituídos pelos termos «que *essa* pessoa não seja enviada em substituição de outra pessoa *destacada*»[7].

8. O artigo 76.º, intitulado «Cooperação», constante do título V do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Disposições diversas», dispõe, no seu n.º 6:

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

B. Regulamento n.º 987/2009

9. Constante do título I do Regulamento n.º 987/2009, sob a epígrafe «Disposições gerais», o artigo 5.º, intitulado «Valor jurídico dos documentos e dos comprovativos emitidos noutro Estado-Membro», dispõe:

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

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

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

6 V. artigo 3.º do Regulamento n.º 465/2012. Quanto ao período controvertido no processo principal, v. n.º 15 das presentes conclusões.

7 O sublinhado é meu. Quanto ao objetivo desta alteração do referido artigo 12.º, n.º 1, v. nota 69 das presentes conclusões.

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

10. Constante do título II do Regulamento n.º 987/2009, sob a epígrafe «Determinação da legislação aplicável», o artigo 19.º, intitulado «Informação das pessoas interessadas e dos empregadores», dispõe, no seu n.º 2, que:

«A pedido da pessoa interessada ou do empregador, a instituição competente do Estado-Membro cuja legislação é aplicável por força do disposto no título II do regulamento de base atesta que essa legislação é aplicável e indica, se for caso disso, até que data e em que condições.»

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

11. A Alpenrind GmbH é uma sociedade, com sede na Áustria, que exerce a sua atividade no setor da comercialização de gado e da carne. Desde 1997 que explora em Salzburgo um matadouro que arrenda.

12. Em 2007, a Alpenrind (ou a sociedade S GmbH à qual sucedeu) celebrou com a sociedade Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft (a seguir «Martin-Meat»), estabelecida na Hungria, um contrato nos termos do qual esta última se obrigava a realizar serviços de desmancho de carne e de embalagem. Estes trabalhos eram executados nas instalações da Alpenrind por trabalhadores destacados na Áustria [8]. A Martin-Meat efetuou estes trabalhos até 31 de janeiro de 2012.

13. Em 24 de janeiro de 2012, a Alpenrind celebrou um contrato com a sociedade Martimpex-Meat Kft, estabelecida na Hungria, nos termos do qual esta última se obrigava a realizar, entre 1 de fevereiro de 2012 e 31 de janeiro de 2014, serviços de desmancho de carne e de embalagem. Estes trabalhos eram realizados nas instalações da Alpenrind por trabalhadores destacados na Áustria.

14. A partir de 1 de fevereiro de 2014, a Alpenrind encarregou de novo a Martin-Meat da realização dos referidos trabalhos de desmancho de carne nas instalações acima indicadas e com o seu pessoal.

15. Durante o período controvertido, ou seja, entre 1 de fevereiro de 2012 e 13 de dezembro de 2013, a instituição húngara competente emitiu para mais de 250 trabalhadores contratados pela Martimpex-Meat documentos portáteis A1 que certificavam que, a estes trabalhadores, era aplicado o regime de segurança social húngaro, em conformidade com o disposto nos artigos 11.º a 16.º do Regulamento n.º 883/2004 e no artigo 19.º do Regulamento n.º 987/2009. O órgão jurisdicional de reenvio indica que estes documentos foram emitidos «em parte com efeitos retroativos e, em parte, em casos em que a instituição competente da Segurança Social da Áustria já tinha tomado uma decisão administrativa (não definitiva) declarando a obrigatoriedade da inscrição dos trabalhadores interessados na segurança social por força das disposições legais austríacas» [9]. Cada um destes documentos mencionava que a Alpenrind era empregadora no local em que era exercida uma atividade profissional.

8 Sobre a qualificação da relação contratual entre a Martin-Meat e a Alpenrind à luz da Diretiva 96/71/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 1996, relativa ao destacamento de trabalhadores efetuado no âmbito de uma prestação de serviços (JO 1997, L 18, p. 1), v. Acórdão de 18 de junho de 2015, Martin Meat (C-586/13, EU:C:2015:405).

9 O Governo húngaro questiona a indicação do órgão jurisdicional de reenvio segundo a qual os documentos portáteis A1 em causa foram emitidos depois de os trabalhadores interessados terem passado a estar sujeitos ao regime de segurança social austríaca. V., a esse respeito, n.os 55 e 56 das presentes conclusões.

16. Por decisão de 13 de dezembro de 2013, a Caixa de Seguro de Doença de Salzburgo determinou que os trabalhadores acima indicados estavam sujeitos a inscrição obrigatória na segurança social da Áustria durante o período controvertido em conformidade com a legislação austríaca em matéria de segurança social.

17. Por decisão de 7 de março de 2016, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Áustria) anulou a decisão da Caixa de Seguro de Doença de Salzburgo por considerar que esta última não era competente. O órgão jurisdicional de reenvio indica que a fundamentação desta decisão assenta, nomeadamente, no facto de que «tinha sido emitido pela instituição competente de segurança social da Hungria um documento [portátil] A 1 para cada uma das pessoas sujeitas a inscrição obrigatória na segurança social da Áustria, segundo o qual a pessoa interessada era, a partir de um determinado momento, trabalhadora da [Martimpex Meat], sujeita a inscrição obrigatória na segurança social na Hungria, e tinha sido destacada para a Áustria para trabalhar na Alpenrind GmbH, previsivelmente pelos períodos mencionados no respetivo formulário, nos quais se incluem os períodos a que se refere o presente processo.»

18. A Caixa de Seguro de Doença de Salzburgo e o Ministro Federal do Trabalho, dos Assuntos Sociais e da Proteção dos Consumidores interpuseram recurso de «Revision» desta decisão no Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo), em cujo âmbito contestaram a força vinculativa absoluta dos documentos portáteis A1. Segundo alegam, a força vinculativa assenta no respeito pelo princípio da cooperação leal entre os Estados-Membros, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE. Ora, no presente caso, a instituição húngara competente violou este princípio. A este respeito, o Ministro Federal do Trabalho, dos Assuntos Sociais e da Proteção dos Consumidores juntou aos autos do recurso de «Revision» documentos dos quais resulta que a Comissão Administrativa concluiu, em 20 e 21 de junho de 2016, que a Hungria se tinha declarado indevidamente competente relativamente aos trabalhadores interessados e que, por conseguinte, os documentos portáteis A1 deviam ser revogados.

19. Nas suas conclusões de 20 e 21 de junho de 2016, a Comissão Administrativa aprovou, por unanimidade das delegações não envolvidas no diferendo, o Parecer do Comité de Conciliação da Comissão Administrativa (a seguir «Comité de Conciliação») de 9 de maio de 2016 referente a um diferendo entre a República da Áustria e a Hungria[10]. Resulta do referido parecer que o procedimento na Comissão Administrativa tinha origem num diferendo que durava há vários anos entre a República da Áustria e a Hungria a respeito da determinação da legislação aplicável aos trabalhadores que tinham sido destacados na Áustria pela Martin-Meat e pela Martimpex-Meat, no âmbito dos acordos celebrados por estas empresas com a Alpenrind. Este diferendo inscreve-se no âmbito de um debate mais alargado na Comissão Administrativa relativo à interpretação do requisito de não substituição previsto no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004[11].

20. No seu Parecer de 9 de maio de 2016, o Comité de Conciliação concluiu a favor da posição adotada pela República da Áustria, tendo considerado, em substância, que a circunstância de a pessoa ser destacada por um empregador *diferente* do empregador do trabalhador anteriormente destacado não exclui que a situação possa ser qualificada de «substituição» na aceção do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004[12]. Baseando-se nesta posição, o Comité de Conciliação considerou que, no presente caso, os documentos portáteis A1 emitidos em relação aos trabalhadores substitutos foram emitidos indevidamente e deviam ser revogados, em princípio, a partir da data em que a instituição

10 V. ponto IV das principais conclusões da 347.ª reunião da Comissão Administrativa, realizada em Amesterdão, em 20 e 21 de junho de 2016 (C.A. 827/16) e Parecer do Comité de Conciliação, de 9 de maio de 2016, *Opinion of the conciliação board in case CB-4/15 concerning Austria and Hungary, Subject: Replacement of posted workers* (AC 336/16). No que se refere ao histórico processual do litígio, v. ponto 1 do referido parecer.

11 Esse debate refletiu-se no Guia Prático da Comissão Administrativa sobre a legislação aplicável na União Europeia (UE), no Espaço Económico Europeu (EEE) e na Suíça. V. nota 71 das presentes conclusões. O artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 é citado nos n.ºs 6 e 7 das presentes conclusões.

12 V. ponto 4 do Parecer do Comité de Conciliação de 9 de maio de 2016, acima referido.

húngara competente tinha sido informada e tinha recebido os elementos de prova relativos à situação no Estado-Membro de acolhimento. Reconhecendo, porém, que a revogação retroativa dos documentos portáteis A1 causaria dificuldades administrativas substanciais e teria efeitos desfavoráveis para os trabalhadores em causa, o Comité de Conciliação invocou a possibilidade de a República da Áustria e a Hungria negociarem um acordo sobre esta matéria[13].

21. É facto assente que os documentos portáteis A1 emitidos a favor dos trabalhadores interessados não foram revogados ou anulados pela instituição húngara competente na sequência do procedimento na Comissão Administrativa. A este respeito, resulta das observações apresentadas pelos Governos húngaro e austríaco que foi levado a cabo um diálogo entre as autoridades dos dois Estados-Membros sobre as modalidades de revogação dos referidos documentos, mas que este diálogo está atualmente suspenso até que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre o presente pedido de decisão prejudicial.

22. Por decisão de 14 de setembro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 14 de outubro de 2016, o Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1. A força vinculativa dos documentos emitidos previstos nos termos do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento […] n.º 987/2009 […], a que se refere o artigo 5.º do [mesmo regulamento], também se impõe num processo pendente num órgão jurisdicional na aceção do artigo 267.º TFUE?

2. No caso de não ser dada desde logo resposta negativa à primeira questão:

   a) A referida força vinculativa também se impõe quando anteriormente tenha decorrido um procedimento na Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social, que não resultou num acordo nem levou à retirada dos documentos controvertidos?

   b) A referida força vinculativa também se impõe quando um documento "A1"só é emitido depois de o Estado-Membro de acolhimento ter declarado formalmente a obrigatoriedade da inscrição na segurança social, nos termos das suas disposições legais? Nestes casos, a força vinculativa também tem efeitos retroativos?

3. No caso de, em certas circunstâncias, resultar dos documentos referidos no artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento […] n.º 987/2009 que a força vinculativa é limitada:

   A proibição de destacamento de um trabalhador em substituição de outro, prevista no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento […] n.º 883/2004, é infringida quando a substituição não é feita através do destacamento de um trabalhador pelo mesmo empregador, mas sim por outro empregador? Tem alguma relevância, a este respeito:

   a) o facto de esse empregador ter sede no mesmo Estado-Membro que o primeiro empregador, ou

   b) o facto de haver ligações pessoais ou organizacionais entre o primeiro e o segundo empregador destacante?»

13 V. ponto 5 do Parecer do Comité de Conciliação de 9 de maio de 2016, acima referido. A este respeito, o Comité de Conciliação refere que o reembolso das contribuições já pagas e a recuperação de qualquer prestação já concedida aos trabalhadores interessados poderia resultar num «pesadelo administrativo».

23. A Caixa de Seguro de Doença de Salzburgo, a Alpenrind, a Martin Meat e a Martimpex-Meat [14], os Governos austríaco, belga, checo, alemão, irlandês, húngaro e polaco, bem como a Comissão Europeia apresentaram observações escritas. Na audiência realizada em 28 de setembro de 2017, a Caixa de Seguro de Doença de Salzburgo, a Alpenrind, a Martin Meat e a Martimpex-Meat, os Governos austríaco, checo, irlandês, francês, húngaro e polaco, bem como a Comissão apresentaram observações orais.

IV. Análise

A. Quanto à primeira questão prejudicial

24. Com a sua primeira questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 deve ser interpretado no sentido de que um documento portátil A1 emitido pela instituição competente de um Estado-Membro, nos termos do artigo 19.º, n.º 2, do referido regulamento, que atesta a inscrição do trabalhador no regime de segurança social deste Estado-Membro, ao abrigo do disposto no título II do Regulamento n.º 883/2004, se impõe a um órgão jurisdicional, na aceção do artigo 267.º TFUE, de outro Estado-Membro [15].

25. À semelhança de todas as partes interessadas que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça a este respeito, com exceção da Caixa de Seguro de Doença de Salzburgo [16], considero, pelas razões a seguir aduzidas, que deve ser dada uma resposta positiva a esta pergunta [17].

26. Importa começar por constatar que, de acordo com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, enquanto não for revogado ou declarado inválido, o certificado E 101 (antecessor do documento portátil A1 [18]) impõe-se na ordem jurídica interna do Estado-Membro para o qual o trabalhador assalariado se desloca para efetuar um trabalho e, consequentemente, vincula as instituições deste Estado-Membro. Daqui decorre que um órgão jurisdicional do Estado-Membro de acolhimento não pode apreciar a validade de um certificado E 101 à luz dos elementos com base nos quais foi emitido [19].

14 A Martin Meat e a Martimpex-Meat foram representadas conjuntamente no Tribunal de Justiça.

15 Quero chamar a atenção para os trabalhos legislativos que estão em curso destinados a alterar os Regulamentos n.os 883/2004 e 987/2009 e que dizem respeito, nomeadamente, aos artigos 5.º e 19.º do Regulamento n.º 987/2009. V. proposta da Comissão, de 13 de dezembro de 2016, de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social e o Regulamento (CE) n.º 987/2009 que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 [COM(2016) 815 final] (artigo 2.º, n.os 7 e 11, da referida proposta e respetivas explicações na exposição de motivos).

16 O Governo francês não apresentou resposta para esta pergunta.

17 Há que assinalar que, na decisão de reenvio, o órgão jurisdicional de reenvio não forneceu nenhuma indicação de que os factos que lhe foram submetidos no processo principal possam constituir uma fraude ou um abuso de direito. Por conseguinte, parto da premissa de que a primeira questão prejudicial não visa os casos específicos de fraude ou de abuso, antes dizendo respeito à questão mais geral de saber se o documento portátil A1 se impõe aos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros. V., também, o n.º 77 das presentes conclusões. Quanto à hipótese de um órgão jurisdicional do Estado-Membro de acolhimento vir a constatar que o formulário E 101 foi obtido ou invocado de forma fraudulenta, v. as minhas Conclusões no processo Altun e o. (C-359/16, EU:C:2017:850).

18 V. nota 4 das presentes conclusões.

19 V., recentemente, Acórdão de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, n.os 48 e 49 e jurisprudência referida). Sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à força vinculativa do certificado E 101, v. as minhas Conclusões no processo Altun e o. (C-359/16, EU:C:2017:850, n.os 32 a 34). Através da limitação da fiscalização jurisdicional da sua validade, o certificado E 101 distingue-se de outros tipos de certificados. V., a este respeito, Acórdão de 12 de fevereiro de 2015, Bouman (C-114/13, EU:C:2015:81, n.os 26 e 27). V., também, nota 61 das presentes conclusões.

27. Conforme foi referido pelo Tribunal de Justiça, o Regulamento n.º 987/2009, atualmente em vigor, codificou a jurisprudência do Tribunal de Justiça, consagrando, nomeadamente, a natureza vinculativa do certificado E 101 e a competência exclusiva da instituição emissora para a apreciação da validade do referido certificado [20]. Com efeito, o artigo 5.º, n.º 1, do referido regulamento prevê que os documentos emitidos pela instituição de um Estado-Membro que comprovem a situação de uma pessoa para efeitos da aplicação dos Regulamentos n.º 883/2004 e n.º 987/2009, bem como os respetivos comprovativos, devem ser aceites pelas instituições dos outros Estados-Membros enquanto não forem revogados ou declarados inválidos pelo Estado-Membro onde foram emitidos [21].

28. A meu ver, nenhum elemento permite partir do pressuposto de que, ao proceder a esta codificação, o legislador da União teve a intenção de limitar o efeito vinculativo dos documentos referidos no artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009 apenas às instituições de segurança social de cada Estado-Membro e, consequentemente, de se afastar da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça segundo a qual o certificado E 101 também se impõe aos órgãos jurisdicionais nacionais dos outros Estados-Membros [22].

29. É certo que o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 não faz referência aos órgãos jurisdicionais dos outros Estados-Membros. No entanto, há que constatar que a referida disposição está redigida com termos que correspondem, em grande medida, aos utilizados pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência relativa ao certificado E 101. Assim, o Tribunal de Justiça declarou que o certificado E 101 *se impõe à instituição competente* do Estado-Membro no qual esse o trabalhador efetua um trabalho e que, *enquanto o referido certificado não for revogado ou declarado inválido*, a referida instituição deve ter em consideração que este último já está sujeito à legislação de segurança social do Estado-Membro em que está sediada a empresa que o emprega e esta instituição não pode, por conseguinte, sujeitar o trabalhador em causa ao seu próprio regime de segurança social [23]. Além disso, o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 prevê expressamente que os documentos visados por esta disposição devem ser aceites, enquanto não forem revogados ou declarados inválidos *pelo Estado-Membro onde foram emitidos*, o que corrobora a conclusão de que a referida disposição não permite a *outro* Estado-Membro pôr em causa, por intermédio dos seus órgãos jurisdicionais, a validade dos referidos documentos.

30. Os trabalhos preparatórios relativos ao Regulamento n.º 987/2009 também não contêm indicações de uma vontade de o legislador da União se afastar da jurisprudência do Tribunal de Justiça respeitante à força vinculativa do certificado E 101 relativamente aos órgãos jurisdicionais nacionais. Pelo contrário, resulta da proposta que conduziu à adoção do referido regulamento que esta se destinava apenas a *simplificar* e a *modernizar* as disposições do Regulamento n.º 574/72 [24].

31. Além disso, há que constatar que resulta do considerando 12 do Regulamento n.º 987/2009 que as medidas e procedimentos previstos neste «resultam da *jurisprudência do [Tribunal de Justiça*], das decisões da Comissão Administrativa, bem como da experiência de mais de trinta anos de aplicação da coordenação dos sistemas de segurança social no quadro das liberdades fundamentais previstas pelo Tratado» [25]. Esta constatação permite pensar que se o legislador da União tivesse tido intenção de se afastar da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à força vinculativa do certificado E 101, tê-lo-ia indicado expressamente.

20 Acórdão de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, n.º 59). V., igualmente, as minhas Conclusões no processo A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:12, n.º 56) e no processo Altun e o. (C-359/16, EU:C:2017:850, n.º 20).

21 O referido artigo 5.º é citado no n.º 9 das presentes conclusões. Sobre a definição do termo «instituição», v. artigo 1.º, alínea p), do Regulamento n.º 883/2004.

22 V. n.º 26 e nota 19 das presentes conclusões.

23 V., recentemente, Acórdão de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, n.ºs 41 e 43 e jurisprudência referida).

24 V., nomeadamente, n.ºs 1 e 3 da exposição de motivos da proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004, apresentada pela Comissão em 31 de janeiro de 2006 [COM(2006)16 final].

25 O sublinhado é meu.

32. Por último, no que diz respeito ao artigo 6.º do Regulamento n.º 987/2009, ao qual o órgão jurisdicional de reenvio se refere, há que constatar que esta disposição prevê a aplicação provisória de uma legislação em matéria de segurança social, quando as instituições ou as autoridades de dois ou mais Estados-Membros tenham entendimentos diferentes quanto à determinação da legislação aplicável [26]. Ora, a meu ver, nada permite considerar que o legislador da União tenha pretendido limitar, através desta disposição, a força vinculativa dos documentos visados no artigo 5.º do referido regulamento. A este respeito, importa constatar que, nos termos do seu n.º 1, o referido artigo 6.º se aplica «[s]alvo disposição em contrário no regulamento [n.º 987/2009]» [27].

33. Com base no que acima se expôs, há que considerar que, quando adotou o Regulamento n.º 987/2009 e, nomeadamente, o seu artigo 5.º, n.º 1, o legislador da União quis simplesmente codificar a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à força vinculativa do certificado E 101. Por esta razão, considero que a referida jurisprudência é aplicável, *mutatis mutandis*, aos documentos portáteis A1.

34. Além disso, acrescento que uma interpretação do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 que limitaria a força vinculativa de um documento portátil A1 apenas às instituições de segurança social dos Estados-Membros poderia privar de efeito útil esta disposição. Conforme o Tribunal de Justiça já constatou relativamente ao certificado E 101, se se admitisse que a instituição nacional competente, ao recorrer ao um órgão jurisdicional do Estado-Membro de acolhimento do trabalhador em causa, pudesse obter uma declaração de invalidade do referido certificado, o sistema baseado na cooperação leal entre as instituições competentes dos Estados-Membros poderia ficar comprometido [28].

35. A este respeito, há que constatar que, embora o antigo quadro regulamentar previsto nos Regulamentos n.º 1408/71 e n.º 574/72 não contenha uma disposição que corresponde ao artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, o Tribunal de Justiça baseou, contudo, a sua jurisprudência relativa à força vinculativa do certificado E 101, nomeadamente, no respeito do princípio da unicidade da legislação aplicável em matéria de segurança social, enunciado no artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71 (atual artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 [29]) e do princípio da segurança jurídica das pessoas que se deslocam no interior da União, bem como nas obrigações decorrentes do princípio da cooperação leal entre os Estados-Membros, enunciado no artigo 4.º, n.º 3, TUE [30]. A meu ver, estas considerações continuam a ser inteiramente válidas no âmbito dos Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009.

36. Atendendo ao que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão prejudicial que o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 deve ser interpretado no sentido de que, enquanto não for retirado ou declarado inválido, o documento portátil A1 emitido pela instituição competente de um Estado-Membro, nos termos do artigo 19.º, n.º 2, do referido regulamento, que atesta a inscrição do trabalhador no regime de segurança social deste Estado-Membro, ao abrigo de uma disposição constante do título II do Regulamento n.º 883/2004, se impõe a um órgão jurisdicional, na aceção do artigo 267.º TFUE, de outro Estado-Membro [31].

26 A este respeito, o referido artigo 6.º prevê, no seu n.º 1, uma ordem de prioridade que visa, em primeiro lugar, a legislação do Estado-Membro em que a pessoa exerce efetivamente a sua atividade profissional por conta de outrem ou por conta própria, se esta atividade for exercida num único Estado-Membro.

27 Quanto ao artigo 6.º do Regulamento n.º 987/2009, v., também, o n.º 66 das presentes conclusões.

28 V. Acórdão de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, n.º 47 e jurisprudência referida).

29 O artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 é citado no n.º 5 das presentes conclusões.

30 V. as minhas Conclusões no processo A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:12, n.ºs 45 a 57) e no processo Altun e o. (C-359/16, EU:C:2017:850, n.ºs 35 a 37).

31 No que respeita à referência feita pelo órgão jurisdicional de reenvio ao artigo 267.º TFUE, já expus, nas minhas Conclusões no processo Altun e o. (C-359/16, EU:C:2017:850, n.ºs 22 a 26), as razões pelas quais considero que o processo prejudicial não é adequado para resolver a questão de saber se o formulário E 101 (atual o documento portátil A1) foi devidamente emitido, num determinado caso.

B. Quanto à segunda questão prejudicial

37. A segunda questão prejudicial, que foi colocada para o caso de vir a ser dada resposta afirmativa à primeira questão, divide-se em duas partes que visam duas hipóteses bem específicas. Com a primeira parte, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre o efeito vinculativo do documento portátil A1 no caso de um procedimento ter sido intentado perante a Comissão Administrativa [segunda questão prejudicial, alínea a)]. Com a segunda parte, o referido órgão jurisdicional pergunta se o documento portátil A1 tem força vinculativa quando seja emitido depois de o trabalhador interessado já estar sujeito ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento e, em caso afirmativo, se o documento, neste caso, produz efeitos retroativos [segunda questão prejudicial, alínea b)]. Analisarei sucessivamente estas duas hipóteses.

1. Primeira hipótese: procedimento intentado perante a Comissão Administrativa [segunda questão prejudicial, alínea a)]

38. Com a sua segunda questão prejudicial, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre o efeito vinculativo do documento portátil A1, no caso de um procedimento anterior que correu perante a Comissão Administrativa não ter resultado num acordo nem na retirada dos documentos controvertidos.

39. Na sua fundamentação, o órgão jurisdicional de reenvio indica que esta questão visa determinar se, «pelo menos após um procedimento na Comissão Administrativa que não tenha levado a um consenso (no sentido de que as instituições competentes dos dois Estados-Membros assumissem agora a validade e exatidão do certificado), nem à retirada do documento controvertido (ou por não se ter alcançado uma recomendação da Comissão Administrativa nesse sentido, ou por a instituição emissora não ter dado seguimento a essa recomendação), não terá ficado quebrada a força vinculativa do documento, abrindo-se a possibilidade de instaurar um processo para declaração da obrigatoriedade da inscrição na segurança social».

40. Resulta da decisão de reenvio e das observações apresentadas ao Tribunal de Justiça que, no presente caso, a Comissão Administrativa, que foi chamada a pronunciar-se pelos Estados-Membros, decidiu pela retirada dos documentos portáteis A1 em causa. Resulta, além disso, que a retirada dos referidos documentos pela instituição húngara competente não respeitou, contudo, o procedimento na referida comissão [32].

41. Nestas condições, considero que a segunda questão prejudicial, alínea a), deve ser entendida no sentido de que se destina determinar, em substância, se o documento portátil A1 também se impõe numa situação como a que está em causa no processo principal, em que a Comissão Administrativa proferiu uma decisão que se pronunciou a favor da retirada deste documento, não tendo a instituição emissora procedido à retirada do referido documento [33].

32 V. n.os 18 a 21 das presentes conclusões.

33 Há que salientar que, contrariamente ao que é sugerido pelos Governos húngaro e irlandês, a segunda questão prejudicial, alínea a), não tem um caráter hipotético. Com efeito, embora, no presente caso, o Governo húngaro tenha aparentemente aceite a decisão da Comissão Administrativa segundo a qual os documentos portáteis A1 em causa deviam ser retirados, até ao momento, as autoridades húngaras não procederam à sua retirada. Além disso, embora seja certo, conforme o Governo irlandês sublinha, que o Comité de Conciliação invocou, no seu Parecer de 9 de maio de 2016, a possibilidade de a República da Áustria e a Hungria negociarem um acordo sobre as modalidades específicas da implementação da retirada dos documentos portáteis A1 em causa e sobre as correções a efetuar em relação aos trabalhadores interessados, não pode deixar de se constatar que, até hoje, tal acordo não foi celebrado entre os referidos Estados-Membros. V. n.os 18 a 21 das presentes conclusões.

42. A Caixa de Seguro de Doença de Salzburgo e os Governos austríaco, belga, checo [34] e francês propõem, em substância, que se responda negativamente a esta pergunta. A este respeito, estas partes e interessados invocam, nomeadamente, a violação do princípio da cooperação leal entre os Estados-Membros, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, quando a instituição emissora não procede à anulação ou à retirada do documento portátil A1, em conformidade com uma decisão da Comissão Administrativa. As outras partes e interessados que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça sustentam, em contrapartida, que o processo na Comissão Administrativa não pode ter incidência na força vinculativa do documento portátil A1. É também esta a minha convicção, pelas seguintes razões.

43. Há que referir, antes de mais, que o presente processo se distingue daquele que deu origem ao Acórdão A-Rosa Flussschiff [35], na medida em que, no caso em apreço, os Estados-Membros interessados intentaram o procedimento na Comissão Administrativa que proferiu uma decisão relativa à retirada dos documentos portáteis A1 em causa [36]. A meu ver, esta diferença não pode, porém, afetar a conclusão que resulta do referido acórdão, baseada numa jurisprudência constante do Tribunal de Justiça [37], segundo a qual o certificado E 101 (atual documento portátil A1) vincula tanto as instituições de segurança social do Estado-Membro em que o trabalho é efetuado como os órgãos jurisdicionais desse Estado-Membro.

44. Com efeito, considero que a interpretação do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, segundo a qual o documento portátil A1 perde a sua força vinculativa numa situação como a que está em causa no processo principal, equivaleria, na realidade, a atribuir às decisões proferidas pela Comissão Administrativa um caráter vinculativo. A meu ver, tal resultado é incompatível com o atual quadro regulamentar.

45. A este respeito, há que recordar que, no Acórdão Romano [38], o Tribunal de Justiça observou que resultava, tanto do direito primário em matéria de competências conferidas pelo Conselho da União Europeia à Comissão para a execução de regras por este estabelecidas, como do sistema jurisdicional instituído pelo Tratado [CEE] que um órgão como a Comissão Administrativa não pode ser habilitado pelo Conselho a adotar «atos com caráter normativo». Segundo o Tribunal de Justiça, uma decisão de tal órgão, sendo suscetível de prestar auxílio às instituições encarregadas de aplicar o direito da União, não pode obrigar estas últimas a seguir certos métodos ou a adotar certas interpretações quando aplicam as normas da União. O Tribunal concluiu assim que a decisão controvertida adotada por esta Comissão Administrativa «não vinculava» o órgão jurisdicional de reenvio [39].

34 O Governo checo alega, mais especificamente, que, na hipótese referida na segunda questão prejudicial, alínea a), o documento portátil A1 perderia provisoriamente a sua força vinculativa e que, neste caso, seria conveniente recorrer ao artigo 6.º do Regulamento n.º 987/2009, relativo à aplicação provisória de uma legislação em matéria de segurança social. Sobre o referido artigo, v. n.º 32 das presentes conclusões.

35 Acórdão de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309).

36 No n.º 56 do Acórdão de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309), o Tribunal de Justiça referiu que «as autoridades francesas não esgotaram a via do diálogo com a instituição de segurança social suíça nem tentaram recorrer à Comissão Administrativa, pelo que os factos subjacentes a esse litígio não podem servir para revelar supostas deficiências do procedimento estabelecido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça ou para demonstrar a impossibilidade de resolver eventuais situações de concorrência desleal ou de dumping social».

37 Sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao caráter vinculativo do formulário E 101, v. n.º 26 e nota 19 das presentes conclusões.

38 Acórdão de 14 de maio de 1981, Romano (98/80, EU:C:1981:104, n.º 20).

39 V. Acórdão de 22 de janeiro de 2014, Reino Unido/Parlamento e Conselho (C-270/12, EU:C:2014:18, n.º 63 e jurisprudência referida). V., também, neste sentido, Acórdãos de 5 dezembro de 1967, van der Vecht (19/67, EU:C:1967:49, pp. 457 e 459); de 5 de julho 1988, Borowitz (21/87, EU:C:1988:362, n.º 19); de 1 de outubro de 1992, Grisvard e Kreitz (C-201/91, EU:C:1992:368, n.º 25); e de 10 de fevereiro de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75, n.º 32 e jurisprudência referida).

46. Embora seja permitido questionar, na sequência das alterações introduzidas ao direito primário, nomeadamente pelo Tratado de Lisboa, se esta jurisprudência continua a aplicar-se, nomeadamente no que diz respeito à possibilidade de conferir a um órgão como a Comissão Administrativa competência para adotar atos destinados a produzir efeitos jurídicos [40], nenhum elemento permite pressupor que o legislador da União tenha efetivamente tido intenção de conceder à Comissão Administrativa semelhante competência.

47. Com efeito, o artigo 72.º do Regulamento n.º 883/2004, que elenca as atribuições da Comissão Administrativa, prevê, na sua alínea a), que compete à referida Comissão «tratar qualquer questão administrativa ou de interpretação decorrente das disposições [do Regulamento n.º 883/2004], do regulamento [n.º 987/2009] ou de qualquer acordo ou instrumento celebrado no âmbito dos mesmos, *sem prejuízo do direito que assiste às autoridades, instituições e interessados de recorrer aos procedimentos e órgãos jurisdicionais previstos nas legislações dos Estados-Membros, no [Regulamento n.º 883/2004] e no Tratado*» [41]. O Tribunal de Justiça declarou, relativamente à disposição quase idêntica prevista no artigo 43.º do antigo Regulamento n.º 3 [42], que «a autoridade das decisões [da Comissão Administrativa] é definida pelo próprio texto do referido artigo 43.º» e que «este referido texto deixa intactos os poderes dos órgãos jurisdicionais competentes para apreciar a validade e o conteúdo das disposições [do Regulamento n.º 3], *relativamente às quais as decisões [desta comissão] têm apenas valor de parecer*» [43].

48. Além disso, no que respeita à instauração do procedimento na Comissão Administrativa, o artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 dispõe que, na falta de uma solução num prazo razoável, as autoridades em causa podem submeter a questão a esta comissão. O artigo 5.º, n.º 4, do Regulamento n.º 987/2009 especifica ainda que a Comissão Administrativa envida esforços para conciliar os pontos de vista no prazo de seis meses a contar da data em que a questão lhe é apresentada [44]. Os termos «envida esforços», que são também utilizados no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento n.º 987/2009, bem como na decisão A1 da Comissão Administrativa [45], indicam claramente, a meu ver, a natureza não vinculativa do procedimento perante esta Comissão [46].

49. Também me parece que a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao certificado E 101 se baseia na premissa de que as decisões da Comissão Administrativa não têm efeito vinculativo. Nesta jurisprudência, o Tribunal de Justiça identificou as opções de que um Estado-Membro dispõe em caso de desacordo entre um ou vários Estados-Membros quanto à legislação aplicável em matéria de segurança social num caso específico [47]. Segundo o Tribunal de Justiça, em primeiro lugar, há que

40 V., nomeadamente, Conclusões do advogado-geral N. Jääskinen no processo Reino Unido/Parlamento e Conselho (C-270/12, EU:C:2013:562, n.os 60 a 88), e de 22 de janeiro de 2014, Reino Unido/Parlamento e Conselho (C-270/12, EU:C:2014:18, n.os 63 a 65). V., a este respeito, artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE, nos termos do qual o Tribunal de Justiça fiscaliza, nomeadamente, «a legalidade dos atos dos *órgãos ou organismos da União* destinados a produzir *efeitos jurídicos* em relação a terceiros» (o sublinhado é meu). Além disso, nos termos do artigo 267.º, primeiro parágrafo, alínea b), TFUE, o Tribunal de Justiça é competente para decidir sobre «a validade e a interpretação dos atos adotados pelas instituições, *órgãos ou organismos* da União» (o sublinhado é meu).

41 O sublinhado é meu. V., igualmente, ponto 3 da Decisão A1 da Comissão Administrativa, de 12 de junho de 2009, relativa à instituição de um procedimento de diálogo e conciliação referente à validade dos documentos, à determinação da legislação aplicável e à concessão de prestações ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 883/2004 (JO 2010, C 106, p. 1).

42 Regulamento do Conselho (JO 1958, p. 561) [NT: Não existe versão em língua portuguesa].

43 Acórdão de 5 de dezembro de 1967, van der Vecht (19/67, EU:C:1967:49, p. 457), o sublinhado é meu. Nos termos do referido artigo 43.º, alínea a), será criada uma comissão administrativa, encarregada «de tratar de qualquer questão administrativa ou de interpretação decorrente das disposições do presente regulamento e de regulamentos posteriores ou de qualquer acordo ou convénio a estabelecer no âmbito dos mesmos, sem prejuízo do direito que assiste às autoridades, instituições e pessoas interessadas de recorrer aos procedimentos e órgãos jurisdicionais previstos nas legislações dos Estados-Membros, no presente regulamento e no Tratado».

44 O artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 e o artigo 5.º, n.º 4, do Regulamento n.º 987/2009 são citados, respetivamente, nos n.os 8 e 9 das presentes conclusões.

45 V. ponto 18 da Decisão A1 da Comissão Administrativa, acima referida.

46 Esta análise não é suscetível de ser posta em causa pelo facto de o artigo 89.º, n.º 3, do Regulamento n.º 987/2009 impor, de um modo geral, às autoridades competentes que assegurem «que as suas instituições conheçam e apliquem todas as disposições comunitárias de caráter legislativo ou não legislativo, incluindo as decisões da Comissão Administrativa». Esta disposição não pode, a meu ver, ser interpretada no sentido de que visa atribuir à Comissão Administrativa competência para adotar atos destinados a produzir efeitos jurídicos.

47 Esta jurisprudência foi parcialmente codificada no artigo 5.º, n.os 2 a 4, do Regulamento n.º 987/2009 que são citados no n.º 9 das presentes conclusões.

prosseguir a via do diálogo com a instituição emissora do documento em causa. No caso de as instituições em causa não conseguirem chegar a acordo podem, numa segunda fase, recorrer à Comissão Administrativa. Por fim, se esta última não conseguir conciliar os pontos de vista das instituições competentes, resta ao Estado-Membro de acolhimento a possibilidade, sem prejuízo dos eventuais meios processuais de natureza jurisdicional existentes no Estado-Membro da instituição emissora, de intentar uma ação por incumprimento no Tribunal de Justiça, ao abrigo do artigo 259.º TFUE [48]. Em contrapartida, o Tribunal de Justiça não invoca, neste contexto, a possibilidade de interpor um recurso de *anulação* nos termos do artigo 263.º TFUE contra a decisão da Comissão Administrativa, o que contudo teria sido lógico, a meu ver, se o Tribunal de Justiça tivesse considerado que as decisões desta comissão tinham efeito vinculativo [49].

50. Com base no que precede, concluo que, no estado atual do regime instituído pelos Regulamentos n.º 883/2004 e 987/2009, as decisões proferidas pela Comissão Administrativa em matéria de litígios entre dois ou mais Estados-Membros no que diz respeito à legislação aplicável num caso específico não revestem efeito vinculativo. A meu ver, daqui resulta que o processo que corre perante a Comissão Administrativa não é suscetível de afetar o efeito vinculativo do documento portátil A1.

51. Considero, por outras palavras, que, mesmo numa situação como a que está em causa no processo principal, em que os Estados-Membros interessados recorreram à Comissão Administrativa, nos termos do artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 e do artigo 5.º, n.º 4, do Regulamento n.º 987/2009 [50], e em que esta Comissão decidiu que documento portátil A1 devia ser retirado, este documento se impõe enquanto não for retirado ou declarado inválido pela instituição emissora.

52. Em minha opinião, este entendimento é válido independentemente da eventual violação das obrigações decorrentes do princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE, pelo Estado-Membro da instituição emitente, no âmbito do processo que corre na Comissão Administrativa. Se o Estado-Membro de acolhimento considerar que o primeiro Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito da União, poderá intentar uma ação por incumprimento ao abrigo do artigo 259.º TFUE ou solicitar à Comissão que atue, ela própria, contra o Estado-Membro em causa [51].

53. Atendendo ao que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à segunda questão prejudicial, alínea a), no sentido de que o documento portátil A1 também se impõe numa situação como a que está em causa no processo principal, na qual a Comissão Administrativa decidiu pela retirada deste documento, mas a instituição emitente não procedeu à retirada do referido documento.

2. Segunda hipótese: efeito retroativo do documento portátil A1 [segunda questão prejudicial, alínea b)]

54. Na segunda questão prejudicial, alínea b), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o documento portátil A1 também se impõe no caso de este documento ter sido emitido depois de o trabalhador interessado já estar sujeito ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento e se, em caso afirmativo, o referido documento produz efeitos retroativos.

48 V., recentemente, neste sentido, Acórdão de 27 de abril de 2017, A-Rosa Flussschiff (C-620/15, EU:C:2017:309, n.ºs 44 a 46 e jurisprudência referida).

49 Recordo que, nos termos do artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE, o Tribunal de Justiça fiscaliza, nomeadamente, a legalidade dos atos dos órgãos ou organismos da União destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros.

50 O artigo 76.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2004 e o artigo 5.º, n.º 4, do Regulamento n.º 987/2009 são citados, respetivamente, nos n.ºs 8 e 9 das presentes conclusões.

51 V., neste sentido, Acórdão de 29 de maio de 1997, Denuit (C-14/96, EU:C:1997:260, n.º 34 e jurisprudência referida). Considero que não é necessário que o Tribunal de Justiça se pronuncie, no âmbito do presente processo, sobre a questão de saber se o facto de um Estado-Membro não se conformar com uma decisão da Comissão Administrativa resulta numa violação do princípio da cooperação leal, previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE.

55. Constato, antes de mais, que esta questão não reveste um caráter hipotético, como sugere o Governo húngaro. Este governo alega, nomeadamente, que não ficou demonstrado, no presente caso, que a instituição húngara competente emitiu documentos portáteis A1 com efeitos retroativos, depois de as autoridades austríacas terem determinado que os trabalhadores interessados estavam sujeitos ao regime de segurança social austríaco.

56. Há que recordar que, no âmbito do processo previsto no artigo 267.º TFUE, o Tribunal de Justiça só tem competência para se pronunciar sobre a interpretação de um texto da União a partir dos factos que lhe são indicados pelo órgão jurisdicional nacional. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça não tem competência para decidir sobre a matéria de facto no processo principal, sendo esta função da competência exclusiva do órgão jurisdicional nacional [52]. Ora, na sua decisão de reenvio, o órgão jurisdicional de reenvio indica que os documentos portáteis A1 em causa foram emitidos *em parte a título retroativo* e *em parte depois de os trabalhadores interessados ficarem sujeitos ao regime de segurança social austríaco* [53]. Daqui resulta que deve ser dada resposta à segunda questão prejudicial, alínea b).

57. À semelhança da Alpenrind, da Martin Meat e da Martimpex-Meat, dos Governos checo, irlandês, húngaro, polaco, bem como da Comissão, e contrariamente à Caixa de Seguro de Doença de Salzburgo e aos Governos austríaco, belga e alemão [54], entendo que deve ser dada resposta afirmativa a esta questão. Com efeito, considero, pelos motivos que a seguir se expõem, que o documento portátil A1 também se impõe quando este documento seja emitido depois de o trabalhador interessado ficar sujeito ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento e que, nesse caso, o referido documento pode ter efeitos retroativos.

58. Como indica o órgão jurisdicional de reenvio, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o certificado E 101 pode produzir efeitos retroativos. Assim, o Tribunal de Justiça constatou que, ao emitir um tal certificado, a instituição competente se limita a declarar que o trabalhador interessado continua sujeito à legislação do Estado-Membro desta instituição durante um determinado período em que realiza um trabalho no território de outro Estado-Membro. Ora, ainda segundo o Tribunal de Justiça, tal declaração, embora seja preferível que ocorra antes do início do período em causa, pode também ser efetuada no decurso desse período, e inclusivamente depois do seu termo. Nestas condições, nada se opõe a que o certificado E 101 produza, se for caso disso, efeitos retroativos [55].

59. A meu ver, esta jurisprudência é aplicável, *mutatis mutandis*, ao novo quadro regulamentar [56]. Neste contexto, há que constatar que o artigo 15.º do Regulamento n.º 987/2009, que se refere ao procedimento para a aplicação, nomeadamente, do artigo 12.º do Regulamento n.º 883/2004, dispõe expressamente, no seu n.º 1, que, «se uma pessoa exercer a sua atividade num Estado-Membro que não seja o Estado competente nos termos do título II do [Regulamento n.º 883/2004], o empregador, ou, no caso de uma pessoa que não exerça uma atividade por conta de outrem, a pessoa interessada, informa a instituição competente do Estado-Membro cuja legislação é aplicável, *sempre que possível*

52 V., neste sentido, Acórdão de 11 de setembro de 2008, CEPSA (C-279/06, EU:C:2008:485, n.º 28 e jurisprudência referida).

53 V. n.º 15 das presentes conclusões. Na audiência, a Caixa de Doença de Salzburgo também indicou que os documentos portáteis A1 em causa foram emitidos tanto antes como depois de as autoridades austríacas terem determinado que os trabalhadores interessados estavam sujeitos ao regime de segurança social austríaco.

54 O Governo alemão considera, mais especificamente, que a força vinculativa do documento portátil A1 não se impõe quando este documento foi emitido depois de o Estado-Membro de acolhimento ter aceitado oficialmente a sujeição ao regime de segurança social ao abrigo da sua legislação, e de o Estado-Membro de origem *ter sido informado desse facto*.

55 V. Acórdão de 30 de março de 2000, Banks e o. (C-178/97, EU:C:2000:169, n.ºs 53 e 54). V., igualmente, Acórdão de 4 de outubro de 2012, Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe (C-115/11, EU:C:2012:606, n.º 43), do qual resulta que o certificado E 101 tende a ser emitido, *de um modo geral*, antes ou no início do período a que se refere. V., igualmente, ponto 6 da decisão n.º 181 da Comissão Administrativa, de 13 de dezembro de 2000, relativa à interpretação dos artigos 14.º, n.º 1, 14.º-B, n.º 1.º e 14.º-C, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1408/71 (JO 2001, L 329, p. 73).

56 V. n.º 33 das presentes conclusões.

previamente. A instituição entrega à pessoa interessada o atestado referido n artigo 19.º, n.º 2, do [Regulamento n.º 987/2009] e disponibiliza sem demora à instituição designada pela autoridade competente do Estado-Membro em que a atividade é exercida informações relativas à legislação aplicável à referida pessoa nos termos […] do artigo 12.º do [Regulamento n.º 883/2004]» [57].

60. No entanto, o órgão jurisdicional de reenvio suscita a questão de saber se o documento portátil A1 também tem força vinculativa se só for emitido depois de o trabalhador interessado já estar sujeito ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento. Com efeito, segundo este órgão jurisdicional, poder-se-ia considerar que os atos que estabelecem essa sujeição também constituem «documentos» na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, o que implicaria que esses atos também tivessem força vinculativa relativamente às autoridades dos outros Estados-Membros.

61. Este entendimento não me convence.

62. Em primeiro lugar, considero que tal interpretação não é conforme com a redação do Regulamento n.º 987/2009. Recordo que o artigo 5.º, n.º 1, do referido regulamento se refere aos documentos emitidos pela instituição de um Estado-Membro que *comprovem* a situação de uma pessoa para efeitos da aplicação dos Regulamentos n.os 883/2004 e 987/2009, bem como aos comprovativos [58]. Ora, uma decisão sobre a sujeição de uma pessoa ao regime de segurança social de um Estado-Membro não «comprova» a situação dessa pessoa na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, antes visando, a meu ver, *determinar* a situação jurídica dessa pessoa. Além disso, nos termos do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009, a instituição competente do Estado-Membro cuja legislação é aplicável por força do disposto no título II do Regulamento n.º 883/2004 atesta que essa legislação é aplicável, *a pedido* da pessoa interessada ou do empregador [59]. Uma decisão que estabelece a sujeição de uma pessoa ao regime de segurança social de um Estado-Membro não é, no entanto, emitida «a pedido da pessoa interessada ou do empregador», na aceção desta última disposição, mas sim no seguimento de uma iniciativa das autoridades interessadas.

63. Em segundo lugar, conforme já expus nas presentes conclusões, há que referir que, quando adotou o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, o legislador da União teve intenção de codificar a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à força vinculativa do certificado E 101 [60]. Ora, esta jurisprudência refere-se unicamente ao certificado E 101 (atual documento portátil A1) e não a outros tipos de documentos [61]. Além disso, parece-me que, neste contexto, o Acórdão Banks e o. dizia respeito a uma situação idêntica à que está em causa no processo principal, na qual os certificados E 101 em questão foram emitidos, pelo menos parcialmente, *depois* de os trabalhadores interessados já estarem sujeitos ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento [62]. No entanto, esta circunstância não afetou a apreciação do Tribunal de Justiça segundo a qual os referidos certificados tinham força vinculativa.

64. Em terceiro lugar, considero que a interpretação segundo a qual uma decisão que determina que uma pessoa está sujeita ao regime de segurança social de um Estado-Membro pode ser qualificada de «documento» na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 poderia produzir resultados inadequados, ou inclusivamente arbitrários. Com efeito, como o Governo polaco afirma, tal abordagem

57 O sublinhado é meu.

58 O referido artigo 5.º, n.º 1, é citado no n.º 9 das presentes conclusões.

59 O referido artigo 19.º, n.º 2, é citado no n.º 10 das presentes conclusões. V., igualmente, artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, nos termos do qual a instituição competente do Estado-Membro cuja legislação é aplicável deverá remeter à pessoa interessada *o atestado* referido no artigo 19.º, n.º 2, do referido regulamento.

60 V. n.os 27 a 33 das presentes conclusões.

61 No que respeita à distinção entre os efeitos produzidos pelo formulário E 101 e os produzidos por outros tipos de documentos, v. Acórdãos de 12 de fevereiro de 2015, Bouman (C-114/13, EU:C:2015:81, n.os 26 e 27), e de 9 de setembro de 2015, X e van Dijk (C-72/14 e C-197/14, EU:C:2015:564, n.os 47 a 50).

62 Acórdão de 30 de março de 2000, Banks e o. (C-178/97, EU:C:2000:169). V., nomeadamente, n.os 5 a 7 do referido acórdão.

poderia suscitar uma corrida contra o tempo entre as autoridades dos Estados-Membros na qual cada uma tentaria emitir, em primeiro lugar, uma decisão de sujeição ao seu próprio regime de segurança social, o que poderia comprometer a segurança jurídica das pessoas interessadas [63]. Com efeito, nesse cenário, cada Estado-Membro teria um interesse financeiro em ser o primeiro.

65. Atendendo ao que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à segunda questão prejudicial, alínea b), no sentido de que o documento portátil A1 também se impõe no caso de este documento ter sido emitido depois de o trabalhador interessado já estar sujeito ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento e que, neste caso, o referido documento pode revestir um efeito retroativo.

66. A este respeito, acrescento que a questão de saber se, devido à emissão do documento portátil A1 depois de o trabalhador interessado já estar sujeito ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento, a instituição emissora terá eventualmente violado o seu dever de cooperação leal, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, TUE, ou se as autoridades interessadas, perante a referida situação, deviam ter recorrido ao artigo 6.º do Regulamento n.º 987/2009, não tem incidência sobre a força vinculativa que decorre do referido documento [64]. Recordo que, se um Estado-Membro considerar que outro Estado-Membro violou as obrigações que lhe incumbem por força do disposto no direito da União, pode intentar uma ação por incumprimento ao abrigo do artigo 259.º TFUE [65].

C. Quanto à terceira questão prejudicial

1. Quanto ao objeto da questão e às interpretações propostas

67. A terceira questão prejudicial tem por objeto a interpretação do requisito de proibição de substituição, enunciado no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 [66]. O órgão jurisdicional de reenvio indica que esta questão só se coloca no caso de, em determinadas circunstâncias, o documento portátil A1 ter uma força vinculativa limitada. Atendendo à resposta que proponho que seja dada à primeira e à segunda questão prejudicial, não é assim, em princípio, necessário responder à terceira questão prejudicial.

68. No entanto, atendendo a que a terceira questão prejudicial está no cerne do diferendo entre a República da Áustria e a Hungria que constitui o pano de fundo do litígio no processo principal [67], apresentarei, para os devidos efeitos, as seguintes observações relativamente a esta questão.

69. Nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, «[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, desde que a duração previsível do referido trabalho não exceda 24 meses e *que essa*

63 Recordo que a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à força vinculativa do formulário E 101 se baseia, nomeadamente, em considerações relativas à segurança jurídica das pessoas que se deslocam no interior da União. V. n.º 35 das presentes conclusões. Neste contexto, quero mencionar que resulta da decisão de reenvio que, no processo que correu termos no órgão jurisdicional de reenvio, a Caixa de Doença de Salzburgo salientou que, «[a] seu ver, a única forma de obter uma decisão de mérito [era] de estabelecer por uma decisão a sujeição ao regime de segurança social, apesar da apresentação dos documentos [portáteis] A1 da instituição húngara».

64 No que respeita à relação entre os artigos 5.º e 6.º do Regulamento n.º 987/2009, v. n.º 32 das presentes conclusões.

65 V., igualmente, n.º 52 das presentes conclusões.

66 Quero assinalar que a proposta da Comissão de 13 de dezembro de 2016, acima referida, visa alterar o artigo 12.º do Regulamento n.º 883/2004. V. o artigo 1.º, ponto 13, da referida proposta e respetivas explicações na exposição de motivos.

67 V. n.ºs 18 a 21 das presentes conclusões.

pessoa não seja enviada em substituição de outra pessoa destacada» [68]. Durante o período controvertido no processo em causa, os termos «e de não ser enviada em substituição de outra pessoa» foram substituídos pelos termos «que *essa* pessoa não seja enviada em substituição de outra pessoa *destacada*» [69].

70. O órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas quanto ao alcance do referido requisito de proibição de substituição e, designadamente, sobre a questão de saber se esta proibição é violada numa situação, como a que está em causa no processo principal, em que a substituição é feita sob a forma de um destacamento que não é efetuado pelo mesmo empregador, mas por outro empregador. A este respeito, este órgão jurisdicional refere que embora, durante o período controvertido, as pessoas destacadas pela Martimpex-Meat não substituíssem efetivamente nenhum trabalhador da referida sociedade, substituíram provavelmente trabalhadores da Martin-Meat [70]. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, a este respeito, se importa saber se os dois empregadores têm a sua sede no mesmo Estado-Membro [terceira questão prejudicial, alínea a)] ou se existem, entre os referidos empregadores, relações pessoais e/ou organizacionais [terceira questão prejudicial, alínea b)].

71. Duas teses são defendidas perante o Tribunal de Justiça quanto à interpretação do requisito de proibição de substituição enunciado no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.

72. De acordo com uma primeira abordagem, que corresponde à posição defendida pela Caixa de Seguro de Doença de Salzburgo, pelos Governos austríaco, belga, checo, alemão e francês, bem como pela Comissão, o requisito de proibição de substituição opõe-se a qualquer substituição dos trabalhadores destacados, sem que seja necessário saber se os destacamentos são efetuados pelo mesmo empregador ou por empregadores diferentes. Daqui decorre que este requisito não se mostra preenchido quando o empregador B procede ao destacamento de um trabalhador noutro Estado-Membro para realizar um trabalho que era anteriormente efetuado por um trabalhador destacado pelo empregador A, e isto sem que seja relevante saber se os dois empregadores têm a sua sede no mesmo Estado-Membro ou se existem, entre estes, relações pessoais e/ou organizacionais. Esta interpretação ampla do requisito de proibição de substituição corresponde, *mutatis mutandis*, àquela que se encontra exposta no Guia Prático da Comissão Administrativa [71].

73. De acordo com uma segunda abordagem, que corresponde à posição defendida pela Alpenrind e pelos Governos húngaro e polaco, há que acolher uma interpretação mais restritiva do requisito de proibição de substituição. Com efeito, este requisito não é violado quando estejam em causa destacamentos efetuados por empregadores diferentes, sem que, a este respeito, seja relevante saber se os empregadores interessados têm a sua sede no mesmo Estado-Membro [72].

68 O sublinhado é meu. Resulta da decisão de reenvio que não se contesta, no presente caso, que a duração previsível do trabalho não ultrapassou vinte e quatro meses, conforme exige o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.

69 O sublinhado é meu. Resulta dos trabalhos preparatórios relativos ao Regulamento n.º 465/2012 que esta alteração se destinava a especificar que uma pessoa *destacada* não pode ser substituída por outra pessoa destacada depois do termo do período de destacamento da primeira pessoa, tendo sido acidental a omissão do termo «destacada» na versão inicial do Regulamento n.º 883/2004. V. ponto 5 da exposição de motivos da proposta da Comissão, de 20 de dezembro de 2010, de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 883/2004 [COM(2010) 794 final]. V., também, n.os 6 e 7 das presentes conclusões.

70 V. n.os 12 e 13 das presentes conclusões.

71 V., primeira parte, ponto 7, do Guia Prático da Comissão Administrativa sobre a legislação aplicável na União Europeia (UE), no Espaço Económico Europeu (EEE) e na Suíça, de dezembro 2013, de onde resulta «[o] trabalhador destacado não pode ser imediatamente substituído no Estado-Membro de acolhimento A por um trabalhador destacado da mesma empresa do Estado de destacamento B, nem por um trabalhador destacado por uma outra empresa com sede no Estado-Membro B nem por um trabalhador destacado por um empresa com sede no Estado-Membro C […] [S]e uma atividade na empresa de acolhimento do Estado-Membro A tiver sido previamente exercida por um trabalhador destacado do Estado-Membro de destacamento B, este trabalhador não pode ser substituído imediatamente por um trabalhador recentemente destacado, qualquer que seja o Estado-Membro de destacamento. É irrelevante saber-se de que empresa ou Estado-Membro de destacamento provém o trabalhador recentemente destacado — um trabalhador destacado não pode ser substituído imediatamente por outro trabalhador destacado». Quero assinalar que esta versão do Guia Prático só foi publicada após o período controvertido objeto do processo principal. A versão anterior do Guia Prático da Comissão Administrativa, de janeiro de 2011, não continha esta explicação.

72 Nem a Martin Meat e a Martimpex-Meat nem o Governo irlandês apresentaram uma resposta à terceira questão prejudicial.

74. As duas abordagens baseiam-se em *perspetivas* bem diferentes. De acordo com a primeira abordagem, o requisito de proibição de substituição deve ser considerado não apenas do ponto de vista do Estado-Membro de origem, mas também do do Estado-Membro de acolhimento. Este requisito opõe-se, assim, a que algumas tarefas ou algumas funções no Estado-Membro de acolhimento sejam efetuadas, de forma contínua, por trabalhadores destacados que não estão sujeitos ao regime de segurança social deste Estado-Membro.

75. Esta abordagem implica na prática, por um lado, que o empregador B está impedido de invocar o regime previsto no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, e de destacar os seus trabalhadores noutro Estado-Membro para prestar um serviço se o empregador A fez anteriormente uso desse regime para prestar o mesmo serviço neste Estado-Membro. Por outro lado, o destinatário do serviço no Estado-Membro de acolhimento (ou seja, no caso em apreço, a Alpenrind) está impedido, de acordo com esta abordagem, de recorrer a contratos sucessivos e distintos com diferentes empresas para a realização dos mesmos trabalhos por trabalhadores destacados que não estão sujeitos ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento.

76. A segunda abordagem baseia-se, em contrapartida, na perspetiva do Estado-Membro de origem e do empregador que destaca os trabalhadores. De acordo com esta abordagem, importa apenas saber se, do ponto de vista do referido empregador, há ou não uma substituição dos trabalhadores destacados.

77. Antes de mais, há que constatar que o órgão jurisdicional de reenvio não forneceu nenhuma indicação no sentido de que os factos que lhe foram submetidos no litígio no processo principal poderiam constituir uma fraude ou um abuso de direito [73]. Por conseguinte, parto da premissa de que a terceira questão prejudicial não visa os casos específicos de fraude ou de abuso.

78. Em seguida, há que constatar que a decisão de reenvio não contém nenhuma indicação no sentido de que existem, no presente caso, relações pessoais e/ou organizacionais entre os empregadores interessados, a saber a Martin-Meat e a Martimpex-Meat, nem, eventualmente, sobre a natureza de tais relações [74]. Com a terceira questão prejudicial, alínea b), o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, no entanto, sobre a importância da existência de tais relações entre os empregadores interessados para a interpretação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 [75].

79. Na análise que se segue, examinarei, em primeiro lugar, a questão de saber se, na hipótese de não haver relações pessoais e/ou organizacionais entre os empregadores interessados, o requisito de proibição de substituição, enunciado no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, se opõe a que um empregador proceda ao destacamento de um trabalhador noutro Estado-Membro para efetuar um trabalho que era anteriormente realizado por um trabalhador destacado por outro empregador (secção 2).

80. Indico, desde já, que, a meu ver, deve ser dada uma resposta negativa a esta questão. Com efeito, considero, pelos motivos que a seguir se expõem, que a interpretação ampla do requisito de proibição de substituição é infundada e que nada impede o empregador B de proceder a um destacamento, em conformidade com o disposto no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, quando o empregador A tenha anteriormente procedido a tal destacamento.

73 V., igualmente, nota 17 das presentes conclusões.

74 A Martin-Meat e a Martimpex-Meat sustentam que não existe, entre as duas sociedades, nenhuma relação de propriedade, de organização ou de gestão. O Governo húngaro alega, do mesmo modo, que, no presente processo, estão em causa pessoas coletivas diferentes. Pelo contrário, o Governo austríaco alega que existe uma forte identidade no que respeita aos nomes e à estrutura organizacional dos dois empregadores e, parcialmente, também quanto aos trabalhadores destacados.

75 Quero especificar que, em meu entender, a terceira questão prejudicial, alínea b), não tem um caráter hipotético suscetível de conduzir à sua inadmissibilidade, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Com efeito, com base na decisão de reenvio, parece-me que, nesta fase, o órgão jurisdicional de reenvio não proferiu decisão sobre a questão de saber se existem ou não, no presente caso, relações pessoais e/ou organizacionais entre os empregadores interessados, na medida em que esta questão só se colocaria se o Tribunal de Justiça rejeitasse a interpretação ampla do requisito de proibição de substituição.

81. Em segundo lugar, analisarei as partes a) e b) da terceira questão prejudicial, através das quais o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se as circunstâncias segundo as quais, por um lado, de os empregadores terem a sua sede no mesmo Estado-Membro e, por outro, de haver entre estes relações pessoais e/ou organizacionais, são suscetíveis de alterar a resposta a dar à terceira questão prejudicial. A este respeito, explicarei, em primeiro lugar, as razões pelas quais considero que o local da sede de cada um dos empregadores interessados não é relevante para efeitos do requisito de proibição de substituição (secção 3). Em segundo lugar, abordarei brevemente o caso no qual existem, entre os empregadores interessados, relações pessoais e/ou organizacionais (secção 4).

2. Quanto à interpretação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004

a) Quanto ao regime previsto no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004

82. As disposições do título II do Regulamento n.º 883/2004, de que faz parte o artigo 12.º, n.º 1, constituem um sistema completo e uniforme de regras de conflito de leis que têm por finalidade sujeitar os trabalhadores que se deslocam no interior da União ao regime de segurança social de um único Estado-Membro, para evitar a cumulação de legislações nacionais aplicáveis e as complicações que daí podem advir [76].

83. O artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 enuncia a regra geral de conexão segundo a qual a pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado-Membro (*lex loci laboris*) [77]. Nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do referido regulamento, uma pessoa destacada pelo seu empregador noutro Estado-Membro continua, no entanto, sujeita à legislação do Estado-Membro de origem. Por outras palavras, o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 prevê a *possibilidade* de o empregador, em determinadas condições, proceder ao destacamento dos seus trabalhadores noutro Estado-Membro sem ter de submeter esses trabalhadores ao regime de segurança social deste último Estado-Membro.

84. O referido artigo 12.º, n.º 1, tem, nomeadamente, por objetivo a promoção da livre prestação de serviços em benefício das empresas que a ela recorrem, enviando trabalhadores para Estados-Membros diferentes daquele onde têm a sua sede. Com efeito, tem por finalidade superar os obstáculos suscetíveis de entravar a livre circulação de trabalhadores, bem como também facilitar a interpenetração económica, evitando as complicações administrativas, em especial, para os trabalhadores e para as empresas [78].

85. Há que especificar que, contrariamente ao que é sugerido pela Caixa de Seguro de Doença de Salzburgo, pelos Governos austríaco, belga, checo, alemão e francês, bem como pela Comissão, o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 não pode ser qualificado de «exceção». Com efeito, conforme resulta expressamente do seu título, o referido artigo constitui uma *regra especial* que se refere a uma situação específica que justifica outro critério de conexão [79]. Neste contexto, o Tribunal de Justiça constatou, relativamente ao artigo 14.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 (o antecessor do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004), que, «em certas *situações especiais*, a

76 V., num sentido análogo a respeito do artigo 14.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 (antecessor do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004), Acórdão de 9 de novembro de 2000, Plum (C-404/98, EU:C:2000:607, n.º 18 e jurisprudência referida). No que respeita ao princípio da unicidade da legislação aplicável, v. artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, citado no n.º 5 das presentes conclusões.

77 V. n.º 5 das presentes conclusões. V., igualmente, considerando 17 do Regulamento n.º 883/2004.

78 V., no mesmo sentido, a propósito do artigo 14.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 (o antecessor do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004), o Acórdão de 9 de novembro de 2000, Plum (C-404/98, EU:C:2000:607, n.º 19 e jurisprudência referida). V., também, considerandos 1 e 2 da Decisão A2 da Comissão Administrativa, de 12 de junho de 2009, relativa à interpretação do artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 (JO 2010, C 106, p. 5).

79 O artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 é citado nos n.ºs 6 e 7 das presentes conclusões. V., também, considerando 18 do Regulamento n.º 883/2004, nos termos do qual «[é] necessário derrogar essa regra geral em situações específicas que justifiquem outros critérios de aplicabilidade».

aplicação pura e simples da regra geral referida no artigo 13.º, n.º 2, alínea a) [atual artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004], [do Regulamento n.º 1408/71] implicaria o risco de, em vez de evitar, criar, quer ao trabalhador quer ao empregador e às instituições de segurança social, complicações administrativas cujo efeito podia ser de entravar o exercício da livre circulação das pessoas abrangidas pelo referido regulamento […]. Estão previstas *regras específicas* a este respeito, designadamente, no artigo 14.º do Regulamento n.º 1408/71 [atual artigo 12 do Regulamento n.º 883/2004]» [80].

86. Nestas condições, considero que não existe nenhum motivo para conferir ao artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 uma interpretação particularmente restritiva.

b) Quanto ao requisito de proibição de substituição previsto no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004

87. Nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, a pessoa destacada continua sujeita ao regime de segurança social do Estado-Membro de origem, desde que, nomeadamente, «não seja enviada em substituição de outra pessoa destacada».

88. Este requisito de proibição de substituição não constava da versão inicial do artigo 13.º, alínea a), do Regulamento n.º 3 (antecessor do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004), tendo sido inserido na redação da referida disposição pelo Regulamento n.º 24/64/CEE [81]. Resulta do primeiro considerando deste último regulamento que «a aplicação da alínea a) do artigo 13.º do [Regulamento n.º 3] deu origem a certos abusos e que convém alterar esta disposição para eliminar estes abusos, mantendo no entanto a possibilidade de os trabalhadores destacados continuarem sujeitos à legislação do país de emprego habitual».

89. De acordo com a leitura que faço da génese do requisito de proibição de substituição, o legislador da União pretendia, com este requisito, colmatar uma lacuna manifesta identificada no Regulamento n.º 3, que consistia no facto de alguns empregadores contornarem o requisito relativo à duração do destacamento [82], procedendo à rotatividade do seu pessoal destacado, conforme fosse necessário, para que este pessoal pudesse continuar sujeito à legislação do Estado-Membro de origem no qual os encargos sociais eram menos elevados do que no Estado-Membro de acolhimento [83]. O requisito de proibição de substituição foi posteriormente mantido, sem alterações substanciais, no artigo 14.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 e, a seguir, no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 [84].

80 O sublinhado é meu. V. Acórdão de 4 de outubro de 2012, Format Urządzenia i Montaże Przemysłowe (C-115/11, EU:C:2012:606, n.º 31).

81 Regulamento n.º 24/64/CEE do Conselho, de 10 de março de 1964, que altera o artigo 13.º do Regulamento n.º 3 e o artigo 11.º do Regulamento n.º 4 (legislação aplicável aos trabalhadores destacados e aos trabalhadores que exercem normalmente a sua atividade em vários países) (JO 1964, p. 746) [NT: não existe versão em língua portuguesa].

82 O antigo artigo 13.º, alínea a), do Regulamento n.º 3 previa uma «duração provável» não superior a doze meses, suscetível de ser prorrogada até vinte e quatro meses. Recordo que o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 prevê uma «duração previsível» não superior a vinte e quatro meses. V. n.º 6 das presentes conclusões.

83 V., neste sentido, Conclusões do advogado-geral A. Dutheillet de Lamothe no processo Manpower (35/70, não publicadas, EU:C:1970:104, p. 1265), segundo o qual «[o artigo 13.º, alínea a), do Regulamento n.º 3] deu origem a abusos. Algumas empresas abriam instalações fora do seu país de origem e procediam à rotatividade do pessoal destacado, conforme fosse necessário, para que este pessoal pudesse continuar sujeito à legislação do país de origem, onde os encargos sociais eram menos elevados do que no país onde prestava trabalho. Essas práticas foram verificadas nomeadamente em França, nas indústrias da construção civil e da madeira. Por outro lado, verificou-se, nomeadamente, nas relações entre os Países Baixos e a Alemanha, que "recrutadores" ou "subcontratantes" que não tinham a qualidade de empregadores no primeiro país punham à disposição dos empresários do segundo país trabalhadores que continuavam sujeitos à legislação de segurança social do primeiro país». As observações do advogado-geral incidem, nomeadamente, sobre a introdução, em paralelo, do conceito de «destacamento», no texto do artigo 13.º, alínea a), do Regulamento n.º 3. V., igualmente, quinto relatório anual da Comissão administrativa sobre a implementação dos regulamentos relativos à segurança social dos trabalhadores migrantes, janeiro-dezembro de 1963, pp. 12 e 56. V., igualmente, Conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo FTS (C-202/97, EU:C:1999:33, n.º 26) que também se refere à introdução do requisito de proibição de substituição.

84 O artigo 13.º, alínea a), do Regulamento n.º 3, conforme alterado pelo Regulamento n.º 24/64, previa que o trabalhador destacado «não seja enviado em substituição de outro trabalhador que tenha chegado ao termo do período do seu destacamento». O artigo 14.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 previa que o trabalhador destacado «não seja enviad[o] em substituição de outro trabalhador que tenha terminado o período do seu destacamento». O artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 é citado nos n.ºs 6 e 7 das presentes conclusões.

90. A questão que se coloca no presente processo é a de saber se, com a introdução do requisito da proibição de substituição, o legislador da União também procurou prevenir *outras* situações para além daquela na qual um mesmo empregador procede à rotatividade do seu pessoal destacado com o intuito de contornar a condição relativa à duração do destacamento e, nomeadamente, se pretendeu proibir destacamentos sucessivos efetuados por empregadores diferentes.

91. Na minha opinião, não é o caso.

92. Em primeiro lugar, não vejo nenhum elemento no texto dos Regulamentos n.os 3, 1408/71 e 883/2004 nem nos respetivos trabalhos preparatórios que demonstre tal intenção por parte do legislador.

93. Embora a redação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, nos termos da qual a pessoa destacada não pode ser «enviada em substituição de outra pessoa destacada», não seja conclusiva, considero, no entanto, que milita a favor da interpretação segundo a qual o requisito de proibição de substituição não tem por objetivo evitar destacamentos sucessivos efetuados por entidades patronais diferentes. Com efeito, no seu sentido literal, os termos «enviada em substituição» constantes em todas as versões linguísticas do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, com exceção da versão em língua alemã, implicam, a meu ver, que o trabalhador é destacado pelo empregador *com o intuito de* substituir outro trabalhador destacado [85].

94. Ora, salvo em caso de abuso, o destacamento efetuado pelo empregador B não tem por objetivo a substituição de um trabalhador destacado pelo empregador A. Visa antes a prestação de um serviço no Estado-Membro de acolhimento. Acrescento, a este respeito, que nem sequer há a certeza de que o empregador B tenha conhecimento do anterior destacamento efetuado pelo empregador A [86].

95. Além disso, os termos «enviada em substituição» corroboram, a meu ver, a tese segundo a qual o requisito de proibição de substituição deve ser considerado apenas do ponto de vista do empregador que destaca o trabalhador. Recordo que o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 prevê os requisitos de acordo com os quais o referido empregador pode proceder a um destacamento dos seus trabalhadores sem ter de os submeter ao regime de segurança social deste Estado-Membro [87]. A este respeito, esta disposição enuncia o requisito segundo o qual a pessoa destacada não pode ser enviada (pelo referido empregador) em substituição de outra pessoa destacada. Do ponto de vista redacional, o requisito da proibição de substituição parte assim da perspetiva do empregador que destaca o trabalhador.

96. Por conseguinte, considero que não há «substituição» na aceção do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, quando o empregador B procede ao destacamento de um trabalhador para realizar um trabalho que era anteriormente realizado por um trabalhador destacado pelo empregador A. Por outras palavras, entendo que nada impede o empregador B de proceder a um tal destacamento. Daqui resulta também que o destinatário do serviço no Estado-Membro de acolhimento não está impedido de recorrer a contratos sucessivos e distintos com diferentes empresas para a realização dos mesmos trabalhos por trabalhadores destacados que não estão sujeitos ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento.

85 Algumas versões linguísticas dispõem inclusivamente que a pessoa não pode ser enviada «*para*» substituir outra pessoa destacada. V., nomeadamente, a versão em língua dinamarquesa («ikke udsendes for at afløse em anden person»), em língua inglesa («not sent to replace another person»), e em língua sueca («inte sänds ut för att ersätta någon annan person»). A versão em língua alemã prevê, em contrapartida, que a pessoa não *substitui* outra pessoa («nicht eine andere [entsandte] Person ablöst»). As alterações ao artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 introduzidas pelo Regulamento n.º 465/2012 em nada afetam esta análise das diferentes versões linguísticas. V. n.os 6 e 7 das presentes conclusões.

86 Recordo que a análise exposta na presente secção diz respeito à hipótese de não existirem relações pessoais e/ou organizacionais entre os empregadores interessados. V. n.os 78 e 79 das presentes conclusões.

87 V., também, n.º 83 das presentes conclusões.

97. Acrescento, a este respeito, que a interpretação contrária teria como consequência que o empregador B seria colocado numa situação menos favorável do que a do empregador A, apenas porque este último foi o primeiro a fazer uso da possibilidade prevista no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 (princípio do «o primeiro a chegar é o primeiro a ser servido»). Ora, na minha opinião, nada permite pressupor que o legislador da União tenha querido tal resultado. A meu ver, tal interpretação conduziria, assim, a introduzir na referida disposição um novo requisito que não resulta da sua redação, o que, em meu entender, contraria o princípio da segurança jurídica dos interessados [88].

98. Neste contexto, há que referir que, quando adotou o Regulamento n.º 883/2004, o legislador da União conhecia perfeitamente a problemática relativa à substituição dos trabalhadores destacados e que estava igualmente consciente dos potenciais benefícios económicos proporcionados pelo artigo 12.º, n.º 1, do referido regulamento ao empregador e, acessoriamente, ao seu cocontratante no Estado-Membro de acolhimento. Se tivesse pretendido evitar destacamentos sucessivos efetuados por empregadores diferentes, tê-lo-ia sem dúvida feito em termos muito mais claros.

99. Em segundo lugar, no que se refere ao objetivo que consiste em evitar abusos, considero que nada permite presumir, de modo geral, que está em causa um abuso quando o empregador B procede a um destacamento dos seus trabalhadores, em conformidade com o disposto no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, com o intuito de efetuar trabalhos que anteriormente eram realizados por trabalhadores destacados pelo empregador A. Recordo, aliás, que, em tal caso, o empregador B não tem necessariamente conhecimento do destacamento anterior efetuado pelo empregador A [89].

100. Em terceiro lugar, considero que a interpretação ampla do requisito de proibição de substituição, segundo a qual este também abrange os destacamentos sucessivos efetuados por empregadores diferentes, é suscetível de comprometer os objetivos prosseguidos pelo artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004. Recordo que esta disposição visa, nomeadamente, promover a livre prestação de serviços e a livre circulação de trabalhadores, bem como favorecer a interpenetração económica, evitando as complicações administrativas, especialmente para os trabalhadores e para as empresas [90].

101. A interpretação ampla do requisito de proibição de substituição implicaria que, na prática, o empregador estaria potencialmente na incerteza, no momento do destacamento, quanto à questão de saber se a situação do trabalhador destacado está ou não abrangida pelo artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 e, por conseguinte, se o referido trabalhador está sujeito, durante o seu destacamento, ao regime de segurança social do Estado-Membro de origem ou ao do Estado-Membro de acolhimento. Com efeito, o empregador B pode legitimamente considerar que os requisitos previstos no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 estão preenchidos. Ora, se se verificar mais tarde que um trabalhador destacado pelo empregador A efetuou anteriormente o trabalho em causa no Estado-Membro de acolhimento, o empregador B deve, segundo a referida interpretação, aceitar que o trabalhador por si destacado seja sujeito ao regime do Estado-Membro de acolhimento. Assim sucederia, não obstante a eventual emissão de um documento portátil A1 por parte da instituição competente do Estado-Membro de origem, que certifica a inscrição do referido trabalhador no regime de segurança social deste Estado-Membro [91].

88 Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o princípio da segurança jurídica exige, designadamente, que as regras de direito sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos, em especial quando possam ter consequências desfavoráveis para os indivíduos. V., nomeadamente, Acórdão de 18 de dezembro de 2008, Altun (C-337/07, EU:C:2008:744, n.º 60).

89 Recordo que o órgão jurisdicional de reenvio não forneceu nenhuma indicação de que os factos que lhe foram submetidos no litígio no processo principal poderiam constituir uma fraude ou um abuso de direito. V. n.º 77 das presentes conclusões.

90 V. n.º 84 das presentes conclusões.

91 V., a este respeito, a primeira parte, do ponto 7, do Guia Prático da Comissão Administrativa, de dezembro de 2013, acima referido, segundo a qual, «[d]o ponto de vista da instituição competente do Estado-Membro de destacamento, as condições de destacamento podem parecer preenchidas ao serem avaliadas as condições de destacamento».

102. Tal desenvolvimento seria suscetível de alterar consideravelmente as condições económicas em que o empregador B presta os seus serviços no Estado-Membro de acolhimento [92] e, além disso, causaria complicações administrativas para o empregador B e para o trabalhador interessado relativas, nomeadamente, à sujeição do referido trabalhador ao regime do Estado-Membro de acolhimento, à reclamação das contribuições já pagas no Estado-Membro de origem e à retirada do documento portátil A1 pela instituição emissora. Considero que a existência de semelhante incerteza para o empregador B não é conforme com o princípio da segurança jurídica e é suscetível de constituir um obstáculo à livre prestação de serviços e à livre circulação de trabalhadores na União, contrariamente ao objetivo prosseguido pelo artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.

103. Atendendo a todas as considerações que precedem, proponho que o Tribunal de Justiça responda à terceira questão prejudicial no sentido de que o requisito de proibição de substituição, enunciado no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, não se opõe a que um empregador proceda ao destacamento de um trabalhador para efetuar um trabalho que era anteriormente realizado por um trabalhador destacado por outro empregador.

104. Para ser exaustivo, quero salientar que a interpretação que preconizo, quanto ao artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, difere da adotada pela Comissão Administrativa [93]. A este respeito, basta constatar que o legislador da União continua a ser livre para proceder a uma alteração do referido regulamento, se pretender alargar o requisito de proibição de substituição, previsto nesta disposição, a destacamentos sucessivos efetuados por empregadores diferentes. No quadro jurídico existente, não vislumbro, porém, nenhum fundamento para optar por tal resultado.

3. Quanto à hipótese de os empregadores terem a sua sede no mesmo Estado-Membro [terceira questão prejudicial, alínea a)]

105. Na terceira questão prejudicial, alínea a), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a circunstância de os empregadores interessados terem a sua sede no mesmo Estado-Membro é suscetível de alterar a resposta a dar à terceira questão prejudicial.

106. Indubitavelmente, a meu ver, deve ser dada uma resposta negativa a esta pergunta.

107. Com efeito, a análise acima efetuada não revelou nenhum elemento que justifique que se proceda a uma distinção em função da sede de cada um dos empregadores interessados. Considero assim que o requisito de proibição de substituição, previsto no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, não se opõe a que o empregador proceda ao destacamento de um trabalhador para efetuar um trabalho que era anteriormente realizado por um trabalhador destacado por um outro empregador, independentemente de os referidos empregadores terem ou não a sua sede no mesmo Estado-Membro.

108. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à terceira questão, alínea a), no sentido de que, para efeitos da terceira questão prejudicial, não é relevante saber se os empregadores interessados têm a sua sede no mesmo Estado-Membro.

92 No presente caso, a Martin-Meat e a Martimpex-Meat indicam que as autoridades de segurança social austríacas enviaram à Martimpex-Meat, em 21 de março de 2016, um aviso de pagamento das contribuições para os referidos trabalhadores de um montante superior a 4 milhões de euros, acrescidos de juros de mora, ou seja, de cerca de 5 milhões de euros no total.

93 V. n.º 72 e nota 71 das presentes conclusões.

4. Quanto à hipótese de existirem relações pessoais e/ou organizacionais entre os empregadores [terceira questão prejudicial, alínea b)]

109. Com a sua terceira questão prejudicial, alínea b), o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a circunstância de existirem, entre os empregadores interessados, relações pessoais e/ou organizacionais é suscetível de alterar a resposta que deve ser dada à terceira questão prejudicial.

110. Há que recordar que a análise que acabo de expor quanto à interpretação do requisito de proibição de substituição enunciado no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 se refere à hipótese de não existirem relações pessoais e/ou organizacionais entre os empregadores interessados [94]. Além disso, recordo que o órgão jurisdicional de reenvio não forneceu, no presente caso, nenhuma indicação sobre a existência de relações pessoais e/ou organizacionais entre os empregadores interessados nem, eventualmente, sobre a natureza de tais relações [95].

111. Nestas condições, limito-me a constatar que, no caso de *existirem* relações pessoais e/ou organizacionais entre os empregadores interessados, importa, a meu ver, examinar se os destacamentos efetuados pelos referidos empregadores visam contornar o requisito de proibição de substituição previsto no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004. Recordo que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os cidadãos não podem abusiva ou fraudulentamente prevalecer-se das normas do direito da União e a aplicação da regulamentação da União não pode ser alargada a ponto de abranger as práticas abusivas de operadores económicos [96].

112. Contudo, o órgão jurisdicional de reenvio não forneceu nenhuma indicação de que os factos que lhe foram submetidos no litígio no processo principal podem constituir uma fraude ou um abuso de direito [97]. Nestas condições, considero que o Tribunal de Justiça não tem de se pronunciar mais sobre este assunto.

113. Com base no que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à terceira questão prejudicial, alínea b), no sentido de que, no caso de existirem relações pessoais e/ou organizacionais entre os empregadores interessados, há que examinar se os destacamentos efetuados pelos referidos empregadores visam contornar o requisito de proibição de substituição previsto no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.

V. Conclusão

114. À luz das considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões prejudiciais submetidas pelo Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria):

1) O artigo 5.º, n.º 1, 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, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, deve ser interpretado no sentido de que, enquanto não for retirado ou declarado inválido, o documento portátil A1 emitido pela instituição competente de um Estado-Membro, nos termos do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009, conforme alterado pelo Regulamento n.º 465/2012, que atesta a inscrição do trabalhador no regime de segurança social deste Estado-Membro, ao abrigo de uma disposição constante do título II do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento

94 V. n.º 79 das presentes conclusões.

95 V. n.º 78 das presentes conclusões.

96 V. Acórdão de 22 de novembro de 2017, Cussens e o. (C-251/16, EU:C:2017:881, n.º 27 e jurisprudência referida).

97 V. n.º 77 das presentes conclusões.

Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012, impõe-se a um órgão jurisdicional, na aceção do artigo 267.º TFUE, de outro Estado-Membro.

2) O documento portátil A1 também se impõe numa situação como a que está em causa no processo principal, em que a Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social proferiu uma decisão sobre a retirada deste documento, mas a instituição emitente não procedeu à retirada do referido documento.

   Sucede o mesmo na hipótese de este documento ter sido emitido depois de o trabalhador interessado já estar sujeito ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento. Neste caso, o referido documento pode revestir um efeito retroativo.

3) O artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, conforme alterado pelo Regulamento n.º 465/2012, deve ser interpretado no sentido de que o requisito de proibição de substituição, previsto nesta disposição, não se opõe a que o empregador proceda ao destacamento de um trabalhador noutro Estado-Membro para efetuar um trabalho que era anteriormente realizado por um trabalhador destacado por outro empregador, e isto independentemente da questão de saber se os empregadores interessados têm a sua sede no mesmo Estado-Membro.

   Contudo, nos casos em que existirem relações pessoais e/ou organizacionais entre os empregadores interessados, há que examinar se os destacamentos efetuados pelos referidos empregadores visam contornar o requisito de proibição de substituição previsto no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.