

Edição provisória

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

6 de setembro de 2018 (*)

«Reenvio prejudicial – Segurança social – Regulamento (CE) n.º 987/2009 – Artigos 5.º e 19.º, n.º 2 – Trabalhadores destacados num Estado-Membro diferente daquele em que o empregador exerce normalmente as suas atividades – Emissão de certificados A1 pelo Estado-Membro de origem após o reconhecimento pelo Estado-Membro de acolhimento da sujeição dos trabalhadores ao seu regime de segurança social – Parecer da Comissão Administrativa – Emissão indevida dos certificados A1 – Declaração – Caráter vinculativo e efeitos retroativos destes certificados – Regulamento (CE) n.º 883/2004 – Legislação aplicável – Artigo 12.º, n.º 1 – Conceito de pessoa “enviada em substituição de outra pessoa”»

No processo C-527/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria), por decisão de 14 de setembro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 14 de outubro de 2016, no processo

Salzburger Gebietskrankenkasse,

Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz,

sendo intervenientes

Alpenrind GmbH,

Martin Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft,

Martimpex Meat Kft,

Pensionsversicherungsanstalt,

Allgemeine Unfallversicherungsanstalt,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, S. Rodin e E. Regan (relator), juízes,

advogado-geral: Saugmandsgaard Øe,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 28 de setembro de 2018,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Salzburger Gebietskrankenkasse, por P. Reichel, Rechtsanwalt,
- em representação da Alpenrind GmbH, por R. Haumer e W. Berger, Rechtsanwälte,
- em representação da Martimpex?Meat Kft e da Martin?Meat Szolgálató és Kereskedelmi Kft, por U. Salburg e G. Simonfay, Rechtsanwälte,
- em representação do Governo austríaco, por G. Hesse, na qualidade de agente,
- em representação do Governo belga, por L. Van den Broeck e M. Jacobs, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo checo, por M. Smolek, J. Vlášil, J. Pavliš e O. Šváb, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze e D. Klebs, na qualidade de agentes,
- em representação da Irlanda, por L. Williams, G. Hodge, J. Murray, E. Creedon, A. Joyce e N. Donnelly, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo francês, por C. David, na qualidade de agente,
- em representação do Governo húngaro, por M. Fehér, na qualidade de agente,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente, assistido por M. Malczewska, advokat,
- em representação da Comissão Europeia, por B. R. Killmann e D. Martin, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado?geral na audiência de 31 de janeiro de 2018,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação, por um lado, do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2004, L 166, p. 1; retificação no JO 2004, L 200, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1244/2010 da Comissão, de 9 de dezembro de 2010 (JO 2010, L 338, p. 35) (a seguir «Regulamento n.º 883/2004») e, por outro, do artigo 5.º e do artigo 19.º, n.º 2, 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 n.º 883/2004 (JO 2009, L 284, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento n.º 1244/2010 (JO 2010, L 338, p. 35) (a seguir «Regulamento n.º 987/2009»).

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 Previdência na Doença de Salzburgo») e o Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Ministro Federal do Trabalho, dos Assuntos Sociais e da Proteção dos Consumidores, Áustria) (a seguir «Ministro»), à Alpenrind GmbH, à Martin?Meat Szolgálató és Kereskedelmi Kft (a seguir «Martin?Meat»), à Martimpex?Meat kft (a seguir «Martimpex»), ao Pensionsversicherungsanstalt (Organismo de Seguro de Pensões, Áustria) e à Allgemeine

Unfallversicherungsanstalt (Instituição Geral de Seguro de Acidentes, Áustria), a propósito da legislação de segurança social aplicável a pessoas destacadas para trabalhar na Áustria no âmbito de um acordo entre a Alpenrind, com sede na Áustria, e a Martimpex, com sede na Hungria.

Quadro jurídico

Regulamento n.º 883/2004

3 Os considerandos 1, 3, 5, 8, 15, 17 a 18^A e 45 do Regulamento n.º 883/2004 têm a seguinte redação:

«(1) As regras de coordenação dos sistemas nacionais de segurança social inscrevem-se no âmbito da livre circulação de pessoas e devem contribuir para a melhoria do seu nível de vida e das suas condições de emprego.

[...]

(3) O Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros das suas famílias que se deslocam no interior da [União], foi alterado e atualizado em numerosas ocasiões, a fim de ter em conta não só a evolução verificada a nível [da União], nomeadamente os acórdãos do Tribunal de Justiça, mas também as alterações introduzidas nas legislações a nível nacional. Esses fatores contribuíram para tornar complexas e extensas as regras [da União] de coordenação. Por conseguinte, a substituição dessas regras por outras mais modernas e simplificadas é essencial para alcançar o objetivo da livre circulação de pessoas.

[...]

(5) No âmbito dessa coordenação, é necessário garantir no interior da [União] às pessoas abrangidas a igualdade de tratamento relativamente às diferentes legislações nacionais.

[...]

(8) O princípio geral da igualdade de tratamento é particularmente importante para os trabalhadores que não residem no Estado-Membro em que exercem a sua atividade, nomeadamente os trabalhadores fronteiriços.

[...]

(15) É necessário que as pessoas que se deslocam no interior da [União] estejam sujeitas ao regime de segurança social de um único Estado-Membro, de modo a evitar a sobreposição das legislações nacionais aplicáveis e as complicações que daí possam resultar.

[...]

(17) Para melhor garantir a igualdade de tratamento de todas as pessoas que trabalham no território de um Estado-Membro, é conveniente determinar como legislação aplicável, em regra geral, a legislação do Estado-Membro em que o interessado exerce atividade por conta de outrem ou por conta própria.

(18) É necessário derrogar essa regra geral em situações específicas que justifiquem outros critérios de aplicabilidade.

(18?A) O princípio de uma única legislação aplicável é de grande importância e deverá ser reforçado. [...]

(45) Atendendo a que o objetivo da ação encarada, designadamente a adoção de medidas de coordenação a fim de garantir o exercício efetivo do direito à livre circulação de pessoas, não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros e pode, pois, devido à dimensão e aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançado ao nível comunitário, a Comunidade pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado. [...]»

4 Sob o título II deste regulamento, intitulado «Determinação da legislação aplicável», o artigo 11.º, com a epígrafe «Regras gerais», dispõe:

«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;

[...]»

5 Nesse mesmo título, o artigo 12.º deste regulamento, com a epígrafe «Regras especiais», previa, no seu n.º 1, na sua versão aplicável no início do período de 1 de fevereiro de 2012 a 13 de dezembro de 2013 (a seguir «período controvertido»):

«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 outro 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.»

6 Durante o período controvertido, o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 foi alterado pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, que altera o Regulamento n.º 883/2004 e o Regulamento n.º 987/2009 (JO 2012, L 149, p. 4), tendo sido acrescentado o termo «destacada» no final desse número.

7 No título IV do referido regulamento, intitulado «Comissão Administrativa e Comité Consultivo», o artigo 71.º, com a epígrafe «Composição e funcionamento da Comissão Administrativa», dispõe, no seu n.º 1:

«A Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social (a seguir denominada “Comissão Administrativa”), instituída junto da Comissão Europeia, é composta por um representante do Governo de cada Estado?Membro assistido, se necessário, por conselheiros técnicos. Um representante da Comissão Europeia participa, com voto consultivo, nas reuniões da Comissão Administrativa.»

8 O artigo 72.º desse título IV, com a epígrafe «Atribuições da Comissão Administrativa», tem a seguinte redação:

«Compete à Comissão Administrativa:

a) Tratar qualquer questão administrativa ou de interpretação decorrente das disposições do presente regulamento, 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 presente regulamento e no Tratado;

[...]

c) Promover e desenvolver a colaboração entre os Estados?Membros e entre as suas instituições em matéria de segurança social, tendo em vista, nomeadamente, responder às questões específicas relativas a certas categorias de pessoas; facilitar, no domínio da coordenação dos sistemas de segurança social, a realização de ações de cooperação transfronteiriça;

[...]»

9 Nos termos do artigo 76.º, com a epígrafe «Cooperação das autoridades e instituições competentes e relações com as pessoas abrangidas pelo presente regulamento», que figura no título V do Regulamento n.º 883/2004, intitulado «Disposições diversas»:

«1. As autoridades competentes dos Estados?Membros comunicam entre si todas as informações relativas:

a) Às medidas tomadas tendo em vista a aplicação do presente regulamento;

b) Às alterações das respetivas legislações suscetíveis de afetar a aplicação do presente regulamento.

2. Para efeitos do presente regulamento, as autoridades e as instituições dos Estados?Membros prestam assistência mútua, como se se tratasse da aplicação da própria legislação. [...]»

Regulamento n.º 987/2009

10 Os considerandos 2, 6 e 12 do Regulamento n.º 987/2009 enunciam:

«(2) A organização de uma cooperação mais eficaz e mais estreita entre as instituições de segurança social é um fator essencial para que as pessoas abrangidas pelo [Regulamento n.º 883/2004] possam beneficiar dos seus direitos o mais rapidamente possível e nas melhores condições possíveis.

[...]

(6) O reforço de certos procedimentos deverá aumentar a segurança jurídica e a transparência para os destinatários do [Regulamento n.º 883/2004]. Em especial, a fixação de prazos comuns para o cumprimento de certas obrigações ou certas etapas administrativas deverá contribuir para clarificar e estruturar as relações entre as pessoas seguradas e as instituições.

[...]

(12) Muitas das medidas e procedimentos previstos pelo presente regulamento destinam-se a conferir mais transparência relativamente aos critérios que as instituições dos Estados-Membros deverão aplicar no âmbito do [Regulamento n.º 883/2004]. Estas medidas e procedimentos 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.»

11 No título I do Regulamento n.º 987/2009, intitulado «Disposições gerais», o capítulo I, dedicado às definições, prevê, no seu artigo 1.º, n.º 2, alínea c), que o termo «documento» se define como «um conjunto de dados, em qualquer suporte, estruturados de forma a poderem ser trocados por via eletrónica e cuja comunicação é necessária para efeitos da aplicação do [Regulamento n.º 883/2004] e do [Regulamento n.º 987/2009]».

12 Neste título I, o capítulo II, intitulado «Disposições relativas à cooperação e aos intercâmbios de dados», dispõe, no seu artigo 5.º, com a epígrafe «Valor jurídico dos documentos e dos comprovativos emitidos noutro Estado-Membro»:

«1. Os documentos emitidos pela instituição de um Estado-Membro que comprovem a situação de uma pessoa para efeitos da aplicação do [Regulamento n.º 883/2004] e do [Regulamento n.º 987/2009], 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.

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.»

13 Nos termos do artigo 6.º deste capítulo II, com a epígrafe «Aplicação provisória de uma legislação e concessão provisória de prestações»:

«1. Salvo disposição em contrário no [Regulamento n.º 987/2009], quando haja divergência de pontos de vista entre as instituições ou as autoridades de dois ou mais Estados?Membros quanto à determinação da legislação aplicável, a pessoa interessada fica sujeita provisoriamente à legislação de um desses Estados?Membros, e a ordem de prioridade é determinada do seguinte modo:

a) 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 em apenas um Estado?Membro;

[...]

3. Na falta de acordo entre as instituições ou autoridades interessadas, a questão pode ser submetida à Comissão Administrativa, através das autoridades competentes, não antes do prazo de um mês depois da data em que surgiu a divergência a que se referem os n.os 1 ou 2. A Comissão Administrativa dispõe do prazo de seis meses, a contar da data em que a questão lhe foi apresentada, para procurar conciliar os pontos de vista.

[...]»

14 No título II do Regulamento n.º 987/2009, intitulado «Determinação da legislação aplicável», o artigo 15.º, com a epígrafe «Procedimento para a aplicação das alíneas b) e d) do n.º 3 do artigo 11.º, do n.º 4 do artigo 11.º e do artigo 12.º do [Regulamento n.º 883/2004] (relativo à prestação de informações às instituições visadas)», dispunha, no seu n.º 1, na versão aplicável no início do período controvertido:

«Salvo disposição em contrário no artigo 16.º do [Regulamento n.º 987/2009], 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 previamente. A instituição disponibiliza sem demora à pessoa interessada e à instituição designada pela autoridade competente do Estado?Membro em que a atividade é exercida informações relativas à legislação aplicável à pessoa interessada nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 11.º ou do artigo 12.º do [Regulamento n.º 883/2004].»

15 Durante o período controvertido, a segunda frase do artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 foi alterada pelo Regulamento n.º 465/2012. A versão alterada desta disposição tem a seguinte redação:

«[...] A instituição entrega à pessoa interessada o atestado referido no 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 11.º, n.º 3, alínea b), ou do artigo 12.º do [Regulamento n.º 883/2004].»

16 Nesse mesmo título, o artigo 19.º, com a epígrafe «Informação das pessoas interessadas e dos empregadores», tem a seguinte redação:

«1. A instituição competente do Estado?Membro cuja legislação se torna aplicável por força do

título II do [Regulamento n.º 883/2004] informa a pessoa interessada e, se for caso disso, o seu ou os seus empregadores, das obrigações previstas nessa legislação. Presta-lhes igualmente a assistência necessária para o cumprimento das formalidades requeridas por esta legislação.

2. 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 n.º 883/2004] atesta que essa legislação é aplicável e indica, se for caso disso, até que data e em que condições.»

17 Nos termos do artigo 20.º desse título II, com a epígrafe «Cooperação entre instituições»:

«1. As instituições pertinentes comunicam à instituição competente do Estado-Membro cuja legislação é aplicável a uma determinada pessoa por força do disposto no título II do [Regulamento n.º 883/2004] as informações necessárias para estabelecer a data em que essa legislação passa a ser aplicável e as contribuições [de] que essa pessoa e os seus empregadores são devedores nos termos desta legislação.

2. A instituição competente do Estado-Membro cuja legislação passa a ser aplicável a uma determinada pessoa por força do título II do [Regulamento n.º 883/2004] informa a instituição designada pela autoridade competente do Estado-Membro a cuja legislação essa pessoa tenha estado sujeita em último lugar indicando a data em que tem início a aplicação desta legislação.»

18 Sob o título V, intitulado «Disposições diversas, transitórias e finais», o artigo 89.º, com a epígrafe «Informação», dispõe, no seu n.º 3:

«As autoridades competentes asseguram que as suas instituições conheçam e apliquem todas as disposições [da União] de carácter legislativo ou não legislativo, incluindo as decisões da Comissão Administrativa, e as apliquem nos domínios e nas condições previstas no [Regulamento n.º 883/2004] e no [Regulamento n.º 987/2009].»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

19 A Alpenrind é uma sociedade do setor da comercialização de gado e de carne. Desde 1997, explora em Salzburgo um matadouro arrendado.

20 Durante o ano de 2007, a Alpenrind, anteriormente S GmbH, celebrou com a Martin?Meat, com sede na Hungria, um contrato nos termos do qual esta última se obrigava a realizar trabalhos de desmancho e de embalagem, à razão de 25 meias carcaças de bovinos por semana. Estes trabalhos eram realizados nas instalações da Alpenrind por trabalhadores destacados na Áustria. Em 31 de janeiro de 2012, a Martin?Meat abandonou o setor do desmancho de carne e continuou a realizar os abates para a Alpenrind.

21 Em 24 de janeiro de 2012, a Alpenrind celebrou um contrato com a Martimpex, também com sede na Hungria, nos termos do qual esta última se obrigava a desmanchar 55 000 toneladas de meias carcaças de bovinos para a Alpenrind, entre 1 de fevereiro de 2012 e 31 de janeiro de 2014. Os trabalhos eram realizados nas instalações da Alpenrind por trabalhadores destacados na Áustria. As peças de carne eram recebidas pela Martimpex, em seguida desmanchadas e embaladas pelos seus trabalhadores.

22 A partir de 1 de fevereiro de 2014, a Alpenrind acordou novamente com a Martin?Meat a realização por esta última dos referidos trabalhos de desmancho de carne nas instalações acima referidas.

23 Para os mais de 250 trabalhadores contratados pela Martimpex durante o período

controvertido, a instituição húngara de segurança social emitiu – em parte, com efeitos retroativos e, em parte, em casos em que a instituição austríaca de segurança social já tinha declarado a obrigatoriedade de inscrição do trabalhador em causa na segurança social por força da legislação austríaca – certificados que comprovavam a aplicação do regime húngaro de segurança social, em conformidade com os artigos 11.º a 16.º do Regulamento n.º 883/2004 e com o artigo 19.º do Regulamento n.º 987/2009. Cada um destes certificados indica a Alpenrind como empregador no local em que é exercida uma atividade profissional.

24 A Caixa de Previdência na Doença de Salzburgo declarou que os trabalhadores em causa estavam sujeitos a obrigatoriedade de inscrição durante o período controvertido, em conformidade com o § 4, n.os 1 e 2, do Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (Código da Segurança Social) e com o § 1, n.º 1, alínea a), da Arbeitslosenversicherungsgesetz (Lei da proteção no desemprego), baseando-se na atividade por conta de outrem que estes realizaram para uma exploração comum da Alpenrind, da Martin?Meat e da Martimpex.

25 No acórdão do qual foi interposto recurso para o órgão jurisdicional de reenvio, o Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo, Áustria) anulou esta decisão da Caixa de Previdência na Doença de Salzburgo, com o fundamento de que a instituição austríaca de segurança social não era competente. O Verwaltungsgericht (Tribunal Administrativo) fundamentou a sua decisão, nomeadamente, com o facto de que a instituição húngara competente em matéria de segurança social tinha emitido, para cada uma das pessoas sujeitas a inscrição obrigatória na Áustria, um certificado A1, que estabelecia que essa pessoa era, a partir de um determinado momento, trabalhadora da Martimpex, sujeita a inscrição obrigatória na segurança social na Hungria, e tinha sido destacada para a Áustria para trabalhar na Alpenrind, previsivelmente pelos períodos mencionados no respetivo formulário, nos quais se incluía o período controvertido.

26 No recurso deste acórdão para o órgão jurisdicional de reenvio, a Caixa de Previdência na Doença de Salzburgo e o Ministro recusam a ideia de que os certificados A1 tivessem força vinculativa absoluta. Esta força vinculativa baseia-se, segundo estes, no respeito do princípio da cooperação leal entre os Estados-Membros, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE. No seu entender, a instituição de segurança social húngara violou este princípio.

27 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a Hungria observou que só uma decisão judicial podia solucionar a situação de bloqueio em que se encontra também a Hungria e que o direito nacional húngaro se opõe a uma revogação do certificado A1. A Caixa de Previdência na Doença de Salzburgo considera não ter legitimidade processual na Hungria. Segundo esta, a única forma de obter uma decisão sobre o mérito é declarar a obrigatoriedade de inscrição na Áustria, apesar da apresentação dos certificados A1 da instituição competente na Hungria.

28 O órgão jurisdicional de reenvio salienta que o Ministro apresentou documentos dos quais resulta que a Comissão Administrativa concluiu, em 20 e 21 de junho de 2016, que a Hungria se tinha incorretamente declarado competente relativamente aos trabalhadores em causa e que, por conseguinte, os certificados A1 deviam ser revogados.

29 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o litígio que lhe foi submetido suscita algumas questões de interpretação do direito da União.

30 Em especial, em primeiro lugar, este órgão jurisdicional observa que, de acordo com a redação do artigo 5.º do Regulamento n.º 987/2009, só estão vinculados pelos documentos que atestam a situação de uma pessoa para efeitos da aplicação dos Regulamentos n.os 883/2004 e 987/2009, bem como pelos comprovativos que serviram de base à sua emissão, as instituições de segurança social dos Estados-Membros. Assim, o referido órgão jurisdicional tem dúvidas sobre a questão de saber se esta força vinculativa se aplica igualmente aos órgãos jurisdicionais

nacionais.

31 Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, por um lado, sobre o eventual impacto da tramitação do processo na Comissão Administrativa sobre a força vinculativa dos certificados A1. Em particular, este órgão jurisdicional pretende saber se, após um procedimento na Comissão Administrativa que não conduziu a um acordo nem resultou numa revogação dos certificados A1, a força vinculativa destes certificados caduca e se pode, portanto, ser iniciado um processo para declarar a obrigatoriedade de inscrição dos trabalhadores.

32 Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio observa que, no caso em apreço, alguns certificados A1 foram emitidos retroativamente, e, em parte, só depois de a instituição austríaca já ter declarado a obrigatoriedade de inscrição. Este órgão jurisdicional coloca a questão de saber se a emissão desses documentos tem força vinculativa retroativa quando a obrigatoriedade de inscrição no Estado-Membro de acolhimento já foi oficialmente decidida. Com efeito, segundo o referido órgão jurisdicional, pode considerar-se que os atos emitidos pelas instituições austríacas que declaram a obrigatoriedade de inscrição são também «documentos», na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, pelo que têm força vinculativa por força dessa disposição.

33 Em terceiro lugar, no caso de, em certas circunstâncias, os certificados A1 terem apenas força vinculativa limitada, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta-se se o requisito, previsto no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, segundo o qual a pessoa destacada continua sujeita à legislação do Estado-Membro em que o seu empregador tem sede, desde que não seja enviada em substituição de outra pessoa, deve ser interpretado no sentido de que um trabalhador não pode ser imediatamente substituído por outro trabalhador recentemente destacado, qualquer que seja a empresa ou o Estado-Membro do qual provenha esse trabalhador recentemente destacado. Embora esta interpretação estrita possa permitir evitar abusos, não resulta, contudo, necessariamente da redação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.

34 Nestas condições, o Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«(1) A força vinculativa dos documentos emitidos nos termos do artigo 19.º, n.º 2, do [Regulamento n.º 987/2009], a que se refere o artigo 5.º [deste 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] que não resultou num acordo nem levou à [revogação] 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?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

35 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, em conjugação com o artigo 19.º, n.º 2, deste regulamento, deve ser interpretado no sentido de que um certificado A1, emitido pela instituição competente de um Estado?Membro ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, vincula não só as instituições do Estado?Membro em que a atividade é exercida, mas também os órgãos jurisdicionais desse Estado?Membro.

36 Antes de mais, importa recordar que, segundo o 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, incluindo, portanto, o seu artigo 12.º, n.º 1, atesta, a pedido da pessoa interessada ou do empregador, que essa legislação é aplicável e indica, se for caso disso, até que data e em que condições.

37 O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 prevê que os documentos emitidos pela instituição de um Estado?Membro que comprovem a situação de uma pessoa para efeitos da aplicação do Regulamento n.º 883/2004 e do Regulamento n.º 987/2009, bem como os comprovativos que serviram de base à emissão de documentos, devem ser aceites pelas instituições dos outros Estados?Membros enquanto não forem revogados ou declarados inválidos pelo Estado?Membro onde foram emitidos.

38 É certo que, como observa o órgão jurisdicional de reenvio, esta disposição estabelece que os documentos que aí são referidos devem ser aceites pelas «instituições» dos Estados?Membros que não o Estado?Membro em que são emitidos, sem fazer expressamente referência aos órgãos jurisdicionais desses outros Estados?Membros.

39 Todavia, a referida disposição estabelece também que estes documentos devem ser aceites «enquanto não forem retirados ou declarados inválidos pelo Estado?Membro onde foram emitidos», o que tende a sugerir que, em princípio, só as autoridades e os órgãos jurisdicionais do Estado?Membro emitente podem, sendo caso disso, revogar ou declarar inválidos os certificados A1.

40 Esta interpretação é corroborada pela génese do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 e pelo contexto desta disposição.

41 Em especial, no que se refere ao certificado E 101, que antecedia o certificado A1, o Tribunal de Justiça já decidiu que o carácter vinculativo desse primeiro certificado emitido pela instituição competente de um Estado?Membro em conformidade com o artigo 12.º?A, ponto 1A, do Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho, de 21 de março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) nº 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e suas famílias que se deslocam no interior da Comunidade, vincula tanto as instituições como os órgãos jurisdicionais do Estado?Membro em

que a atividade é exercida (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de janeiro de 2006, *Herbosch Kiere*, C?2/05, EU:C:2006:69, n.os 30 a 32, e de 27 de abril de 2017, *A?Rosa Flussschiff*, C?620/15, EU:C:2017:309, n.º 51).

42 Ora, o considerando 12 do Regulamento n.º 987/2009 prevê, designadamente, que as medidas e procedimentos neste previstos «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».

43 Da mesma forma, o Tribunal de Justiça já afirmou que o Regulamento n.º 987/2009 codificou a jurisprudência do Tribunal de Justiça, consagrando o caráter vinculativo do certificado E 101 e a competência exclusiva da instituição emissora quanto à apreciação da validade do referido certificado, reproduzindo expressamente o procedimento para resolver os litígios relativos tanto à exatidão dos documentos redigidos pela autoridade competente de um Estado-Membro como à determinação da legislação aplicável ao trabalhador em causa (Acórdão de 27 de abril de 2017, *A?Rosa Flussschiff*, C?620/15, EU:C:2017:309, n.º 59, e Despacho de 24 de outubro de 2017, *Belu Dienstleistung e Nikless*, C?474/16, não publicado, EU:C:2017:812, n.º 19).

44 Daqui decorre que se, quando da adoção do Regulamento n.º 987/2009, o legislador da União tivesse querido afastar-se da jurisprudência anterior a este respeito para que os órgãos jurisdicionais do Estado-Membro em que a atividade é exercida não estivessem vinculados pelos certificados A1 emitidos por outro Estado-Membro, teria podido prevê-lo expressamente.

45 Por outro lado, como salientou o advogado-geral no n.º 35 das suas conclusões, as considerações subjacentes à jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à força vinculativa dos certificados E 101 são inteiramente válidas no âmbito dos Regulamentos n.os 883/2004 e 987/2009. Em especial, embora o princípio da segurança jurídica seja invocado, nomeadamente no considerando 6 do Regulamento n.º 987/2009, o princípio da sujeição dos trabalhadores a um único regime de segurança social está estabelecido no considerando 15, bem como no artigo 11.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, ao passo que a importância do princípio da cooperação leal resulta tanto do artigo 76.º do Regulamento n.º 883/2004 como do considerando 2 e do artigo 20.º do Regulamento n.º 987/2009.

46 Assim, se se admitisse que, exceto em casos de fraude ou de abuso de direito, a instituição nacional competente, recorrendo aos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro de acolhimento do trabalhador em causa, pudesse obter uma declaração de invalidade de um certificado A1, o sistema baseado na cooperação leal entre as instituições competentes dos Estados-Membros poderia ficar comprometido (v., neste sentido, no que se refere aos certificados E 101, Acórdãos de 26 de janeiro 2006, *Herbosch Kiere*, C?2/05, EU:C:2006:69, n.º 30; de 27 de abril de 2017, *A?Rosa Flussschiff*, C?620/15, EU:C:2017:309, n.º 47; e de 6 de fevereiro de 2018, *Altun e o.*, C?359/16, EU:C:2018:63, n.os 54, 55, 60 e 61).

47 Tendo em conta o exposto, há que responder à primeira questão que o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, em conjugação com o artigo 19.º, n.º 2, deste regulamento, deve ser interpretado no sentido de que um certificado A1, emitido pela instituição competente de um Estado-Membro ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, vincula não só as instituições do Estado-Membro em que a atividade é exercida, mas também os órgãos jurisdicionais desse Estado-Membro.

Quanto à segunda questão

Quanto à primeira parte da segunda questão

48 Com a primeira parte da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, em conjugação com o artigo 19.º, n.º 2, deste regulamento, deve ser interpretado no sentido de que um certificado A1, emitido pela instituição competente de um Estado-Membro ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, vincula tanto as instituições de segurança social do Estado-Membro em que a atividade é exercida como os órgãos jurisdicionais desse Estado-Membro enquanto este certificado não for revogado ou declarado inválido pelo Estado-Membro onde foi emitido, apesar de as autoridades competentes desse Estado-Membro e do Estado-Membro em que a atividade é exercida se terem dirigido à Comissão Administrativa e esta ter concluído que esse certificado tinha sido indevidamente emitido e devia ser revogado.

– *Quanto à admissibilidade*

49 O Governo húngaro alega, a título principal, que a primeira parte da segunda questão prejudicial é hipotética, uma vez que, no caso em apreço, a Comissão Administrativa encontrou uma solução que foi aceite tanto pela República da Áustria como pela Hungria e que as autoridades húngaras referiram que, conseqüentemente, estavam dispostas a revogar os certificados A1 em questão.

50 A este respeito, há que recordar, como o Tribunal de Justiça declarou por diversas vezes, que o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Conseqüentemente, desde que as questões submetidas sejam relativas à interpretação ou à validade de uma regra de direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (Acórdão de 7 de fevereiro de 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, n.º 31 e jurisprudência referida).

51 Daqui se conclui que as questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas (Acórdão de 7 de fevereiro de 2018, *American Express*, C-304/16, EU:C:2018:66, n.º 32 e jurisprudência referida).

52 No caso vertente, decorre, de facto, dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe que a Comissão Administrativa emitiu um parecer em 9 de maio de 2016, segundo o qual o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 devia ser interpretado no sentido de que os certificados A1 em causa no processo principal nunca deviam ter sido emitidos e que deviam ser revogados, tendo este parecer sido em seguida aprovado pela referida comissão na sua 347.ª reunião, em 20 e 21 de junho de 2016.

53 Todavia, é facto assente que estes certificados não foram revogados pela instituição competente na Hungria nem declarados inválidos pelos tribunais húngaros.

54 Resulta também dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que a República da Áustria e a Hungria não chegaram a acordo relativamente às modalidades de uma eventual revogação

destes certificados ou, pelo menos, a respeito de alguns deles. Além disso, parece decorrer dos autos que a aplicação do referido parecer foi suspensa atendendo ao presente processo prejudicial, no âmbito do qual o Governo húngaro defende, designadamente, que a instituição competente húngara teve razão ao emitir os certificados A1 em causa no processo principal ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.

55 Daqui decorre que as circunstâncias factuais que caracterizam o litígio no processo principal, conforme resultam dos elementos submetidos ao Tribunal de Justiça, correspondem às premissas factuais da primeira parte da segunda questão submetida. Nestas condições, a circunstância de a Hungria ter, pelo menos em princípio, manifestado o seu acordo relativamente à conclusão a que a Comissão Administrativa chegou não retira pertinência a esta questão para a resolução do litígio no processo principal.

56 Por outro lado, o facto de a Comissão Administrativa ter concluído que os certificados A1 em causa no processo principal deviam ser revogados não pode, por si só, justificar a inadmissibilidade da presente questão prejudicial, uma vez que esta incide precisamente sobre a questão de saber se esta conclusão é suscetível de ter consequências sobre o carácter vinculativo dos referidos certificados face às autoridades e órgãos jurisdicionais do Estado?Membro em que a atividade é exercida.

57 Nestas condições, não pode considerar-se que a primeira parte da segunda questão seja de tal modo hipotética que leve a ilidir a presunção de pertinência referida no n.º 51 do presente acórdão.

– *Quanto ao mérito*

58 Há que recordar que, segundo o artigo 72.º do Regulamento n.º 883/2004, que elenca as atribuições da Comissão Administrativa, compete a esta última, nomeadamente, tratar qualquer questão administrativa ou de interpretação decorrente das disposições desse regulamento, 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.

59 De acordo com o referido artigo 72.º, compete também à Comissão Administrativa, por um lado, promover e desenvolver a colaboração entre os Estados?Membros e entre as suas instituições em matéria de segurança social, tendo em vista, nomeadamente, responder às questões específicas relativas a certas categorias de pessoas e, por outro, facilitar, no domínio da coordenação dos sistemas de segurança social, a realização de ações de cooperação transfronteiriça.

60 No que respeita, mais especificamente, a uma situação como a que está em causa no processo principal, em que surgiu um litígio entre a instituição competente de um Estado?Membro e a instituição competente de outro Estado?Membro a propósito de documentos ou de comprovativos referidos no artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, os n.os 2 a 4 deste artigo preveem um procedimento para a resolução deste litígio. Em especial, os n.os 2 e 3 do referido artigo preveem diligências que as instituições em causa devem seguir em caso de dúvida sobre a validade desses documentos e comprovativos ou sobre a exatidão dos factos que estão na base das menções que neles figuram. Por sua vez, o n.º 4 desse mesmo artigo dispõe que, na falta de acordo entre as instituições em causa, as autoridades competentes podem submeter a questão à Comissão Administrativa, que «envida esforços para conciliar os pontos de vista» no prazo de seis meses a contar da data em que a questão lhe é apresentada.

61 Como o Tribunal de Justiça já decidiu a respeito do Regulamento n.º 1408/71, se a Comissão Administrativa não conseguir conciliar os pontos de vista das instituições competentes relativamente à legislação aplicável ao caso, o Estado-Membro em cujo território o trabalhador em causa efetua um trabalho pode, pelo menos e sem prejuízo dos eventuais meios processuais de natureza jurisdicional existentes no Estado-Membro da instituição emissora, intentar uma ação por incumprimento, nos termos do artigo 259.º TFUE, a fim de permitir ao Tribunal de Justiça apreciar, nessa ação, a questão da legislação aplicável ao referido trabalhador e, consequentemente, a exatidão das menções constantes no certificado E 101 (Acórdão de 27 de abril de 2017, A?Rosa Flussschiff, C?620/15, n.º 46).

62 Assim, há que constatar que o papel da Comissão Administrativa no âmbito do procedimento previsto no artigo 5.º, n.os 2 a 4, do Regulamento n.º 987/2009, se limita a conciliar os pontos de vista das autoridades competentes dos Estados-Membros que lhe submeteram a questão.

63 Esta constatação não é posta em causa pelo artigo 89.º, n.º 3, do Regulamento n.º 987/2009, que prevê que as autoridades competentes asseguram que as suas instituições conheçam e apliquem todas as disposições da União de carácter legislativo ou não legislativo, incluindo as decisões da Comissão Administrativa, nos domínios e nas condições previstas nos Regulamentos n.os 883/2004 e 987/2009, uma vez que esta disposição não visa de modo algum alterar o papel da Comissão Administrativa no âmbito do procedimento referido no número anterior e, portanto, o valor de parecer que têm as conclusões a que esta comissão chega no âmbito deste procedimento.

64 Por conseguinte, há que responder à primeira parte da segunda questão que o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, em conjugação com o artigo 19.º, n.º 2, deste regulamento, deve ser interpretado no sentido de que um certificado A1, emitido pela instituição competente de um Estado-Membro ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, vincula tanto as instituições de segurança social do Estado-Membro em que a atividade é exercida como os órgãos jurisdicionais desse Estado-Membro enquanto este certificado não for revogado ou declarado inválido pelo Estado-Membro onde foi emitido, apesar de as autoridades competentes desse Estado-Membro e do Estado-Membro em que a atividade é exercida se terem dirigido à Comissão Administrativa e esta ter concluído que esse certificado tinha sido indevidamente emitido e devia ser revogado.

Quanto à segunda parte da segunda questão

65 Com a segunda parte da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, em conjugação com o artigo 19.º, n.º 2, deste regulamento, deve ser interpretado no sentido de que um certificado A1, emitido pela instituição competente de um Estado-Membro ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, vincula tanto as instituições de segurança social do Estado-Membro em que a atividade é exercida como os órgãos jurisdicionais desse Estado-Membro, se for caso disso, com efeitos retroativos, apesar de esse certificado ter sido emitido depois de o referido Estado-Membro ter declarado a obrigatoriedade de inscrição na segurança social do trabalhador em causa ao abrigo da sua legislação.

– Quanto à admissibilidade

66 O Governo húngaro defende que a presente questão é hipotética, uma vez que não foi emitido retroativamente nenhum certificado A1 depois de as autoridades austríacas terem declarado a obrigatoriedade de inscrição na segurança social dos trabalhadores em causa ao

abrigo da legislação austríaca.

67 De acordo com as indicações fornecidas na decisão de reenvio, alguns dos certificados A1 em causa no processo principal foram emitidos a título retroativo. Resulta também dessa decisão que a instituição austríaca já tinha declarado a obrigatoriedade de inscrição na segurança social de alguns dos trabalhadores em causa ao abrigo da legislação austríaca antes de a autoridade competente húngara ter emitido certificados A1 para esses trabalhadores.

68 Ora, segundo jurisprudência constante, compete apenas ao tribunal nacional estabelecer os factos e apreciar a pertinência das questões que pretende submeter (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de outubro de 2016, Hoogstad, C?269/15, EU:C:2016:802, n.º 19, e de 27 de abril de 2017, A?Rosa Flussschiff, C?620/15, EU:C:2017:309, n.º 35).

69 Daqui decorre que a segunda parte da segunda questão deve ser considerada admissível, dado que, de acordo com as indicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, a resposta dada pelo Tribunal de Justiça é suscetível de ser útil para esse órgão jurisdicional determinar o carácter vinculativo de pelo menos uma parte dos certificados A1 em causa.

– *Quanto ao mérito*

70 Em primeiro lugar, importa recordar que o certificado E 101, emitido em conformidade com o artigo 11.º A do Regulamento n.º 574/72, pode ter efeitos retroativos. Em especial, embora seja preferível que a emissão desse certificado ocorra antes do início do período em causa, esta pode também ser efetuada no decurso desse período, ou mesmo depois do seu termo (v., neste sentido, Acórdão de 30 de março de 2000, Banks e o., C?178/97, EU:C:2000:169, n.os 52 a 57).

71 Ora, nada na legislação da União como resulta dos Regulamentos n.os 883/2004 e 987/2009 impede que esse seja também o caso no que se refere aos certificados A1.

72 Em especial, é certo que o artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009 dispunha, na sua versão aplicável no início do período controvertido, 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 previamente» e que «[a] instituição disponibiliza sem demora à pessoa interessada e à instituição designada pela autoridade competente do Estado?Membro em que a atividade é exercida informações relativas à legislação aplicável à pessoa interessada». No entanto, continua a ser possível a emissão de um certificado A1 durante o período de trabalho em causa, ou mesmo depois deste.

73 Cumpre, pois, em seguida, verificar se um certificado A1 pode ser aplicado com efeitos retroativos, apesar de, à data da emissão desse certificado, haver já uma decisão da instituição competente do Estado?Membro em que a atividade é exercida, segundo a qual o trabalhador em causa está sujeito à legislação desse Estado?Membro.

74 A este respeito, importa recordar que, conforme resulta da resposta dada à primeira questão, exposta nos n.os 36 a 47 do presente acórdão, enquanto não for revogado ou declarado inválido, um certificado A1, emitido pela instituição competente de um Estado?Membro ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883, vincula, à semelhança do seu antecessor, o certificado E 101, tanto as instituições de segurança social do Estado?Membro em que a atividade é exercida como os órgãos jurisdicionais desse Estado?Membro.

75 Por conseguinte, nestas circunstâncias particulares, não se pode considerar que uma

decisão como a que está em causa no processo principal, através da qual a instituição competente do Estado-Membro em que a atividade é exercida declara a obrigatoriedade de inscrição na segurança social dos trabalhadores em causa ao abrigo da sua legislação, constitui um documento «que [comprove]» a situação da pessoa em causa, na aceção do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009.

76 Por último, há que acrescentar que, como salientou o advogado-geral no n.º 66 das suas conclusões, a questão de saber se as autoridades em causa no processo principal deviam ter recorrido obrigatoriamente à aplicação provisória de uma legislação por força do artigo 6.º do Regulamento n.º 987/2009, segundo a ordem de prioridade da legislação aplicável que aí é prevista, não prejudica a força vinculativa dos certificados A1 em questão. Em especial, nos termos do referido artigo 6.º, n.º 1, as regras de conflito de aplicação provisória aí elencadas aplicam-se «[s]alvo disposição em contrário no [presente regulamento]».

77 Tendo em conta o exposto, há que responder à segunda parte da segunda questão que o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, em conjugação com o artigo 19.º, n.º 2, deste regulamento, deve ser interpretado no sentido de que um certificado A1, emitido pela instituição competente de um Estado-Membro ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, vincula tanto as instituições de segurança social do Estado-Membro em que a atividade é exercida como os órgãos jurisdicionais desse Estado-Membro, se for caso disso, com efeitos retroativos, apesar de esse certificado ter sido emitido depois de o referido Estado-Membro ter declarado a obrigatoriedade de inscrição na segurança social do trabalhador em causa ao abrigo da sua legislação.

Quanto à terceira questão

78 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 deve ser interpretado no sentido de que, caso um trabalhador, que está destacado pelo seu empregador para efetuar um trabalho noutro Estado-Membro, seja substituído por outro trabalhador destacado por outro empregador, este último trabalhador deve ser considerado «enviad[o] em substituição de outra pessoa», na aceção desta disposição, pelo que não pode beneficiar da regra especial prevista na referida disposição para continuar sujeito à legislação do Estado-Membro em que o seu empregador normalmente exerça as suas atividades. Este órgão jurisdicional pergunta também se o facto de os empregadores dos dois trabalhadores em causa terem sede no mesmo Estado-Membro ou o facto de terem eventuais ligações pessoais ou organizacionais é pertinente a este respeito.

– *Quanto à admissibilidade*

79 O Governo belga alega que a terceira questão é hipotética, na medida em que visa saber se o facto de o segundo empregador ter a sua sede num Estado-Membro diferente daquele onde se situa a sede do primeiro empregador é relevante para efeitos da resposta a dar à questão colocada, quando os dois empregadores em causa no processo principal têm sede no mesmo Estado-Membro.

80 A este respeito, basta constatar que a terceira questão não é hipotética, pela razão exposta no número anterior, uma vez que uma parte dessa questão visa, pela sua própria redação, a circunstância de as sedes dos empregadores em questão se encontrarem no mesmo Estado-Membro, circunstância esta que corresponde aos factos do processo principal, no qual, de acordo com as indicações fornecidas pela decisão de reenvio, tanto a Martin-Meat como a Martimpex têm sede na Hungria.

– *Quanto ao mérito*

81 Antes de mais, importa observar que a terceira questão só foi submetida na hipótese de o Tribunal de Justiça responder à segunda questão no sentido de que o caráter vinculativo do certificado A1, tal como decorre da resposta dada à primeira questão, pode ser limitado numa das circunstâncias referidas na segunda questão.

82 Não obstante, segundo jurisprudência constante, o processo instituído pelo artigo 267.º TFUE é um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, graças ao qual o primeiro fornece aos segundos os elementos de interpretação do direito da União que lhes são necessários para a resolução do litígio que lhes cabe decidir e que permitem ao Tribunal de Justiça chegar a uma interpretação do direito da União que seja útil para o juiz nacional (v., neste sentido, Despacho de 7 de setembro de 2017, Alandžak e o., C?187/17, não publicado, EU:C:2017:662, n.os 9 e 10).

83 Ora, como alegam, em substância, os Governos austríaco e alemão e a Comissão, uma vez que a terceira questão incide sobre o alcance do requisito, previsto no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, segundo o qual, para poder continuar sujeito à legislação do Estado-Membro em que o empregador normalmente exerça as suas atividades, a pessoa destacada não pode ter sido «enviada em substituição de outra pessoa» (a seguir «requisito de não substituição»), esta questão diz respeito ao próprio objeto do litígio no processo principal. Com efeito, com a referida questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber qual das interpretações defendidas pelos dois Estados-Membros que submeteram o seu litígio à Comissão Administrativa deve ser privilegiada, uma vez que as suas interpretações contraditórias quanto ao alcance do requisito de não substituição, como resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, estão na origem do desacordo que divide as partes no processo principal no que se refere à legislação aplicável aos trabalhadores em causa.

84 Além disso, o Governo austríaco alega que não se pode excluir que não tenha sido emitido nenhum formulário E 101 ou A1 pela instituição competente húngara para alguns dos numerosos trabalhadores em causa e que, por conseguinte, a interpretação do requisito de não substituição é diretamente relevante para efeitos da resolução do litígio no processo principal quanto a estes trabalhadores.

85 Nestas condições, e apesar de, como resulta das respostas dadas à primeira e segunda questões, o órgão jurisdicional de reenvio estar vinculado pelos certificados A1 em causa no processo principal enquanto estes não forem revogados pela instituição competente húngara ou declarados inválidos pelos órgãos jurisdicionais húngaros, há que responder à terceira questão.

86 No processo principal, afigura-se que trabalhadores da Martin?Meat foram destacados para a Áustria durante o período compreendido entre 2007 e 2012, para efetuar trabalhos de desmancho de carne nas instalações da Alpenrind. De 1 de fevereiro de 2012 a 31 de janeiro 2014, incluindo, portanto, durante o período controvertido, trabalhadores da Martimpex foram destacados para a Áustria para efetuar os mesmos trabalhos. A partir de 1 de fevereiro de 2014, trabalhadores da Martin?Meat realizaram novamente os referidos trabalhos nas mesmas instalações.

87 Há, assim, que analisar se o requisito de não substituição é respeitado num caso como o que está em causa no processo principal, no período controvertido, bem como se e em que medida a localização das sedes dos empregadores em questão ou a existência de eventuais ligações pessoais ou organizacionais entre estes são pertinentes neste contexto.

88 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para interpretar uma disposição do direito da União, há que ter em consideração não apenas a sua redação mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação em que está integrada (Acórdão de 21 de setembro de 2017, Comissão/Alemanha, C?616/15, EU:C:2017:721, n.º 43 e jurisprudência referida).

89 No que respeita, em primeiro lugar, aos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, conforme aplicável no início do período controvertido, «[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».

90 Resulta assim da redação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 e, em especial, da expressão «na condição de», que o próprio facto de um trabalhador destacado substituir uma pessoa obsta a que esse trabalhador de substituição possa continuar sujeito à legislação do Estado?Membro em que o seu empregador normalmente exerça as suas atividades e que o requisito de não substituição se aplica cumulativamente ao requisito, também previsto nesta disposição, relativo à duração máxima do trabalho em causa.

91 Além disso, a inexistência de referência expressa na redação da referida disposição às sedes dos respetivos empregadores ou às eventuais ligações pessoais ou organizacionais existentes entre estes tende a sugerir que estas circunstâncias não são pertinentes para efeitos da interpretação desta mesma disposição.

92 Em seguida, no que diz respeito ao contexto em que se insere o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, há que observar que, de acordo com a própria epígrafe deste artigo, as regras aí previstas, incluindo aquela que figura no seu n.º 1, constituem «regras especiais» relativas à determinação da legislação de segurança social aplicável às pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação desse regulamento.

93 Com efeito, como resulta do artigo 11.º, n.º 3, alínea a), deste regulamento, sendo que este artigo diz respeito às «Regras gerais», pessoas que, como os trabalhadores em causa no processo principal, exercem uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado?Membro estão sujeitas à legislação do Estado?Membro em que exercem essa atividade.

94 Da mesma forma, decorre dos considerandos 17 e 18 do Regulamento n.º 883/2004 que, «em regra geral», a legislação aplicável às pessoas que exercem uma atividade por conta de outrem ou por conta própria no território de um Estado?Membro é a deste último e que é necessário «derrogar essa regra geral» em situações específicas que justifiquem outros critérios de aplicabilidade.

95 Daqui decorre que, na medida em que o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 constitui uma derrogação à regra geral aplicável para determinar a legislação pela qual estão abrangidas as pessoas que exercem uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado?Membro, há que interpretá-lo de maneira estrita.

96 Por último, quanto aos objetivos visados pelo artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, bem como, em termos mais gerais, ao quadro jurídico no qual esta disposição se insere, há que constatar que, embora o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 estabeleça uma regra especial para a determinação da legislação aplicável em caso de

destacamento de trabalhadores, dado que esta situação específica justifica, em princípio, outro critério de conexão, não é menos verdade que o legislador da União pretendia também evitar que esta regra especial pudesse beneficiar trabalhadores destacados sucessivos que realizam os mesmos trabalhos.

97 Além disso, interpretar o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 de maneira diferente, consoante a sede respetiva dos empregadores em causa ou a existência de ligações pessoais ou organizacionais entre estes, poderia comprometer o objetivo prosseguido pelo legislador da União de sujeitar, em princípio, o trabalhador à legislação do Estado-Membro em que o interessado exerça a sua atividade.

98 Em especial, como resulta do considerando 17 do Regulamento n.º 883/2004, é para melhor garantir a igualdade de tratamento de todas as pessoas que trabalham no território de um Estado-Membro que se considerou conveniente determinar como legislação aplicável, em regra geral, a legislação do Estado-Membro em que o interessado exerce a sua atividade por conta de outrem ou por conta própria. Além disso, decorre dos considerandos 5 e 8 deste regulamento que, no âmbito da coordenação dos sistemas nacionais de segurança social, é necessário garantir o melhor possível a igualdade de tratamento das pessoas que trabalham no território de outro Estado-Membro.

99 Resulta das considerações feitas nos n.os 89 a 98 do presente acórdão que o recurso reiterado a trabalhadores destacados para preencher um mesmo posto de trabalho, ainda que os empregadores que têm a iniciativa dos destacamentos sejam distintos, não é conforme com a redação nem com os objetivos visados pelo artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 e também não é conforme com o contexto que envolve esta disposição, pelo que uma pessoa destacada não pode beneficiar da regra especial prevista na referida disposição quando substitui outro trabalhador.

100 Tendo em conta todo o exposto, há que responder à terceira questão que o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 deve ser interpretado no sentido de que, caso um trabalhador, que está destacado pelo seu empregador para efetuar um trabalho noutro Estado-Membro, seja substituído por outro trabalhador destacado por outro empregador, este último trabalhador deve ser considerado «enviad[o] em substituição de outra pessoa», na aceção desta disposição, pelo que não pode beneficiar da regra especial prevista na referida disposição para continuar sujeito à legislação do Estado-Membro em que o seu empregador normalmente exerça as suas atividades. O facto de os empregadores dos dois trabalhadores em causa terem sede no mesmo Estado-Membro ou o facto de terem eventuais ligações pessoais ou organizacionais são irrelevantes a este respeito.

Quanto às despesas

101 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

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, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1244/2010 da Comissão, de 9 de dezembro de 2010, em conjugação com o artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1244/2010, deve ser interpretado no sentido de que um certificado A1, emitido pela instituição competente de um Estado

?Membro ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1244/2010, vincula não só as instituições do Estado?Membro em que a atividade é exercida, mas também os órgãos jurisdicionais desse Estado?Membro.

2) O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1244/2010, em conjugação com o artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1244/2010, deve ser interpretado no sentido de que um certificado A1, emitido pela instituição competente de um Estado?Membro ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1244/2010, vincula tanto as instituições de segurança social do Estado?Membro em que a atividade é exercida como os órgãos jurisdicionais desse Estado?Membro enquanto este certificado não for revogado ou declarado inválido pelo Estado?Membro onde foi emitido, apesar de as autoridades competentes desse Estado?Membro e do Estado?Membro em que a atividade é exercida se terem dirigido à Comissão Administrativa e esta ter concluído que esse certificado tinha sido indevidamente emitido e devia ser revogado.

O artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 987/2009, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1244/2010, em conjugação com o artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1244/2010, deve ser interpretado no sentido de que um certificado A1, emitido pela instituição competente de um Estado?Membro ao abrigo do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1244/2010, vincula tanto as instituições de segurança social do Estado?Membro em que a atividade é exercida como os órgãos jurisdicionais desse Estado?Membro, se for caso disso, com efeitos retroativos, apesar de esse certificado ter sido emitido depois de o referido Estado?Membro ter declarado a obrigatoriedade de inscrição na segurança social do trabalhador em causa ao abrigo da sua legislação.

3) O artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, conforme alterado pelo Regulamento n.º 1244/2010, deve ser interpretado no sentido de que, caso um trabalhador, que está destacado pelo seu empregador para efetuar um trabalho noutra Estado?Membro, seja substituído por outro trabalhador destacado por outro empregador, este último trabalhador deve ser considerado «enviad[o] em substituição de outra pessoa», na aceção desta disposição, pelo que não pode beneficiar da regra especial prevista na referida disposição para continuar sujeito à legislação do Estado?Membro em que o seu empregador normalmente exerça as suas atividades.

O facto de os empregadores dos dois trabalhadores em causa terem sede no mesmo Estado?Membro ou o facto de terem eventuais ligações pessoais ou organizacionais são irrelevantes a este respeito.

Assinaturas

* Língua do processo: alemão.