

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
3 de Junho de 1986 *

No processo 139/85,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal, ao abrigo do artigo 177.º do Tratado CEE, pelo Raad van State de Haia, e destinado a obter, no litígio pendente nesse órgão jurisdiccional entre

R. H. Kempf

e

Secretário de Estado da Justiça,

uma decisão prejudicial sobre a interpretação de certas disposições do direito comunitário relativas à livre circulação dos trabalhadores,

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann e R. Joliet, presidentes de secção, G. Bosco, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins, F. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, juízes,

advogado-geral: Sir Gordon Slynn

secretário: H. A. Rühl, administrador principal

considerando as observações apresentadas por:

— R. Kempf, representado pelo advogado Th. H. A. Teeuwen,

— o Governo neerlandês, representado por I. Verkade, H. Siblesz e C. Lindeman,

— o Governo dinamarquês, representado por L. Mikaelsen,

* Língua do processo: neerlandês.

— a Comissão das Comunidades Europeias, representada por J. Griesmar e F. Herbert,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 17 de Abril de 1986, profere o presente

ACÓRDÃO

(A parte relativa aos factos não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

1 Por decisão interlocutória de 23 de Abril de 1985, que deu entrada no Tribunal em 9 de Maio, o Raad van State neerlandês colocou, ao abrigo do artigo 177.º do Tratado CEE, uma questão prejudicial relativa à interpretação das disposições do direito comunitário em matéria de livre circulação dos trabalhadores no interior da Comunidade.

2 O recorrente no processo principal, R. H. Kempf, de nacionalidade alemã, entrou nos Países Baixos em 1 de Setembro de 1981. Trabalhou como professor de música a tempo parcial, ou seja, doze horas de aulas por semana, de 26 de Outubro de 1981 a 14 de Julho de 1982, recebendo, a esse título, um salário líquido que, ultimamente, era de 984 HFL por mês. Pediu para beneficiar, e foi-lhe concedida, durante o mesmo período, uma prestação complementar, a título da Wet Werkloosheidsvoorziening (lei da assistência no desemprego). As prestações ao abrigo desta lei, provenientes dos fundos públicos, são pagas às pessoas que tenham o estatuto de trabalhador.

3 Em virtude de uma incapacidade de trabalho por doença, R. H. Kempf obteve ulteriormente prestações da segurança social a título da Ziektewet (lei sobre o seguro doença). Beneficiou, além disso, de prestações complementares a título da Wet Werkloosheidsvoorziening, atrás citada, assim como da Algemene Bijstandswet (lei sobre assistência social). Esta última lei prevê um sistema de assistência pública generalizada às pessoas indigentes, ficando integralmente a cargo dos fundos públicos os encargos referentes ao financiamento do sistema.

- 4 Em 30 de Novembro de 1981, R. H. Kempf solicitou uma autorização de residência nos Países Baixos a fim de aí poder exercer uma actividade assalariada. Tal autorização foi-lhe recusada por decisão de 17 de Agosto de 1982 do chefe da polícia local. O interessado requereu, em seguida, a reapreciação, junto do secretário de Estado da Justiça, a qual foi igualmente rejeitada por decisão de 9 de Dezembro de 1982, por, entre outras razões, o requerente não possuir a qualidade de cidadão privilegiado pertencente à CEE, na acepção da legislação neerlandesa em matéria de polícia de estrangeiros, a partir do momento em que recorreu aos fundos públicos neerlandeses e, portanto, não estar, manifestamente, em condições de prover às suas necessidades com os rendimentos obtidos da actividade assalariada.
- 5 Em 10 de Janeiro de 1983, R. H. Kempf interpôs recurso da citada decisão do secretário de Estado da Justiça junto da Secção do Contencioso do Raad van State. Foi no âmbito deste litígio, que o órgão jurisdicional nacional suspendeu a instância e colocou ao Tribunal a seguinte questão prejudicial:

«O facto de um nacional de um Estado-membro, exercendo no território de outro Estado-membro uma actividade que pode, em si mesma, ser considerada como uma actividade real e efectiva, na acepção do acórdão do Tribunal no processo Levin, pedir para beneficiar de um auxílio financeiro proveniente dos fundos públicos deste Estado-membro para completar os rendimentos que obtém da sua actividade, permite concluir que as disposições do direito comunitário relativas à livre circulação dos trabalhadores não se aplicam a um indivíduo nestas condições?»

- 6 R. H. Kempf e a Comissão sustentam que a esta questão deve ser dada resposta negativa. Com efeito, o âmbito de aplicação pessoal das disposições relativas à livre circulação de trabalhadores, de interpretação ampla, seria apenas determinado pela natureza da actividade exercida, independentemente dos rendimentos que dela derivam. Em consequência, uma actividade assalariada que, considerada em si mesma, constitui uma actividade real e efectiva, não perderia essa qualificação pelo simples facto de o interessado fazer apelo às prestações sociais provenientes dos fundos públicos para completar o seu salário, até alcançar o mínimo de meios de subsistência. Esta conclusão seria, além disso, confirmada pela jurisprudência recente do Tribunal (acórdãos de 27 de Março de 1985, Hoeckx, 249/83, e Scrivner, 122/84, Recueil 1985, p. 973 e p. 1027), segundo a qual uma prestação social garantindo geralmente um mínimo de meios de subsistência, constitui uma vantagem social, na acepção do Regulamento n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, e deve, a este título, ser alargada, sem discriminação, aos trabalhadores originários de outros Estados-membros.

7 Em contrapartida, os governos neerlandês e dinamarquês entendem que um trabalho que proporcione um rendimento inferior ao mínimo de subsistência, no entendimento do Estado-membro de acolhimento, não pode ser considerado uma actividade assalariada real e efectiva a partir do momento em que o interessado peça para beneficiar da assistência social à custa dos fundos públicos. Deste modo, o trabalho não seria, com efeito, o meio directo de melhorar o nível de vida, constituindo apenas um meio para obter a garantia de um mínimo de meios de subsistência pelo Estado de acolhimento. Não constituiria, portanto, uma actividade económica, visada pelo Tratado. O Governo dinamarquês afirma, no entanto, que a qualidade de trabalhador apenas deve ser apreciada no momento do pedido da autorização de residência, o que implica que uma pessoa que tenha o estatuto de trabalhador nessa data conserva esse estatuto, mesmo se perder posteriormente o seu trabalho e se tornar, por esse facto, dependente de um auxílio financeiro proveniente dos fundos públicos.

8 Resulta do teor da questão colocada e dos fundamentos da decisão de reenvio que o órgão jurisdicional nacional solicita, em suma, a clarificação dos critérios estabelecidos pelo Tribunal no acórdão de 23 de Março de 1982 (Levin, 53/81, Recueil, p. 1035), relativamente a uma situação na qual o interessado, nacional de um Estado-membro e exercendo no território de outro Estado-membro uma actividade assalariada, real e efectiva, procura completar o rendimento obtido nessa actividade, inferior ao mínimo de subsistência, com um auxílio financeiro a cargo dos fundos públicos do Estado de acolhimento.

9 Convém, portanto, recordar os termos do acórdão citado, no qual o Tribunal declarou que:

«As disposições do direito comunitário relativas à livre circulação dos trabalhadores abrangem igualmente um nacional de um Estado-membro que exerça no território de outro Estado-membro uma actividade assalariada da qual resultam rendimentos inferiores ao mínimo de subsistência, tal como é definido por este último Estado, quer essa pessoa complete os rendimentos obtidos na sua actividade assalariada com outros rendimentos até alcançar o referido mínimo, quer se satisfaça com meios de subsistência inferiores a esse mínimo, desde que exerça uma actividade assalariada, real e efectiva».

- 10 Nos fundamentos do mesmo acórdão, foi igualmente esclarecido que, «uma vez que o trabalho a tempo parcial não está excluído do âmbito de aplicação das regras relativas à livre circulação dos trabalhadores, estas apenas cobrem o exercício de actividades reais e efectivas, exceptuando as actividades de tal forma reduzidas que se apresentam como puramente marginais ou acessórias».
- 11 Tratando-se, antes de tudo, do critério de actividade real e efectiva, por contraposição com as actividades marginais e acessórias não abrangidas pelas regras comunitárias em causa, o Governo neerlandês manifestou no decurso da audiência dúvidas quanto à questão de saber se uma actividade docente de doze horas de aulas por semana pode ser considerada como uma actividade real e efectiva, na acepção do acórdão Levin.
- 12 Não cabe aqui, porém, examinar esta questão, uma vez que o Raad van State reconheceu expressamente, nos fundamentos da decisão de reenvio, que as actividades assalariadas em causa não eram reduzidas ao ponto de apresentar um carácter marginal e acessório. No quadro da cooperação instituída pelo processo prejudicial entre o juiz nacional e o Tribunal, cabe ao primeiro determinar e apreciar os factos do processo. Convém, por conseguinte, apreciar a questão prejudicial tendo em conta a apreciação que dela fez o tribunal nacional.
- 13 Segundo jurisprudência constante do Tribunal, a livre circulação dos trabalhadores faz parte dos fundamentos da Comunidade. As disposições que consagram esta liberdade fundamental e, sobretudo, as noções de «trabalhadores» e de «actividade assalariada» que definem o seu âmbito de aplicação devem, por isso, ser interpretadas de forma ampla, ao passo que as excepções e derrogações ao princípio da livre circulação dos trabalhadores devem, pelo contrário, ser interpretadas de forma restrita.
- 14 Daqui resulta que as disposições sobre esta matéria devem ser interpretadas no sentido de que não pode ser excluída do seu âmbito de aplicação uma pessoa que exerça a tempo parcial uma actividade assalariada real e efectiva, pelo simples facto de a pessoa em questão procurar completar a remuneração resultante desta actividade, inferior ao mínimo de subsistência, com outros meios de subsistência

lícitos. De acordo com esta asserção, não importa saber se os meios de subsistência complementares provêm de bens ou do trabalho de um membro da família do interessado, situação de facto que estava na base do acórdão Levin, ou se derivam, como no caso em apreço, de um auxílio financeiro proveniente dos fundos públicos do Estado-membro de residência, desde que a realidade e a efectividade da actividade assalariada estejam determinadas.

15 Esta conclusão é, aliás, corroborada pelo facto de que, como o Tribunal declarou recentemente no acórdão Levin, os termos «trabalhador» e «actividade assalariada» na acepção do direito comunitário, não podem ser definidas por reenvio para as legislações dos Estados-membros, antes tendo um alcance comunitário. Este alcance ficaria comprometido se o gozo dos direitos conferidos ao abrigo da livre circulação dos trabalhadores fosse excluído a partir do momento em que o interessado recorre a prestações a cargo dos fundos públicos, concedidas ao abrigo da legislação nacional do Estado de acolhimento.

16 Por estas razões, há que responder à questão prejudicial no sentido de que o facto de um nacional de um Estado-membro, exercendo no território de um outro Estado-membro uma actividade assalariada, que pode em si mesma ser considerada como uma actividade real e efectiva, pedir para beneficiar de um auxílio financeiro proveniente dos fundos públicos deste Estado-membro para completar os rendimentos obtidos na sua actividade, não permite excluí-lo da aplicação das disposições do direito comunitário relativas à livre circulação dos trabalhadores.

Quanto às despesas

17 As despesas efectuadas pelos governos neerlandês e dinamarquês, bem como pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Dado que o processo reveste, quanto às partes no processo principal, a natureza de um incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, é a este que compete decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL,

pronunciando-se sobre a questão que lhe foi submetida pelo Raad van State neerlandês, por decisão interlocutória de 23 de Abril de 1985, declara:

O facto de um nacional de um Estado-membro, exercendo no território de outro Estado-membro uma actividade assalariada que em si mesma possa ser considerada como uma actividade real e efectiva, pedir para beneficiar de um auxílio financeiro proveniente dos fundos públicos deste Estado-membro para completar os rendimentos obtidos na sua actividade, não permite excluí-lo da aplicação das disposições do direito comunitário relativas à livre circulação dos trabalhadores.

Mackenzie Stuart	Koopmans	Everling	Bahlmann	
Joliet	Bosco	Due	Galmot	Kakouris
O'Higgins	Schockweiler	Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 3 de Junho de 1986.

O secretário

P. Heim

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart