



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

15 de setembro de 2015*

«Reenvio prejudicial — Livre circulação de pessoas — Cidadania da União — Igualdade de tratamento — Diretiva 2004/38/CE — Artigo 24.º, n.º 2 — Prestações de assistência social — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Artigos 4.º e 70.º — Prestações especiais pecuniárias de caráter não contributivo — Nacionais de um Estado-Membro à procura de emprego que residem no território de outro Estado-Membro — Exclusão — Manutenção do estatuto de trabalhador»

No processo C-67/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Bundessozialgericht (Alemanha), por decisão de 12 de dezembro de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 10 de fevereiro de 2014, no processo

Jobcenter Berlin Neukölln

contra

Nazifa Alimanovic,

Sonita Alimanovic,

Valentina Alimanovic,

Valentino Alimanovic,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot e C. Vajda, presidentes de secção, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Berger (relatora), E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund e J. L. da Cruz Vilaça, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 3 de fevereiro de 2015,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de Nazifa Alimanovic, Sonita Alimanovic, Valentina Alimanovic e Valentino Alimanovic, por D. Mende e E. Steffen, Rechtsanwälte,

* Língua do processo: alemão.

- em representação do Governo alemão, por T. Henze e J. Möller, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo dinamarquês, por M. Wolff, na qualidade de agente,
 - em representação da Irlanda, por E. Creedon, A. Joyce e E. McPhillips, na qualidade de agentes, assistidos por G. Gilmore, BL,
 - em representação do Governo francês, por G. de Bergues e R. Coesme, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por F. Varrone, avvocato dello Stato,
 - em representação do Governo sueco, por A. Falk, K. Sparrman, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, L. Swedenborg, E. Karlsson e F. Sjövall, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo do Reino Unido, por J. Beeko, na qualidade de agente, assistida por J. Coppel, QC,
 - em representação da Comissão Europeia, por M. Kellerbauer e D. Martin, na qualidade de agentes,
- ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 26 de março de 2015,
- profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 18.º TFUE e 45.º, n.º 2, TFUE, dos artigos 4.º e 70.º 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 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 L 338, p. 35, a seguir «Regulamento n.º 883/2004»), bem como do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158, p. 77).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Jobcenter Berlin Neukölln (Centro de emprego de Berlim Neukölln, a seguir «centro de emprego») a Nazifa Alimanovic e aos seus três filhos Sonita, Valentina e Valentino Alimanovic (a seguir, conjuntamente, «família Alimanovic»), a propósito da anulação por essa agência da concessão de prestações do seguro de base («Grundsicherung») previsto pela legislação alemã.

Quadro jurídico

Direito internacional

- 3 O artigo 1.º da Convenção Europeia de Assistência Social e Médica, assinada em Paris, em 11 de dezembro de 1953, pelos membros do Conselho da Europa e em vigor desde o ano de 1956 na República Federal da Alemanha (a seguir «Convenção de assistência»), enuncia um princípio de não discriminação nos seguintes termos:

«Cada uma das Partes Contratantes compromete-se a fazer beneficiar os nacionais das outras Partes Contratantes em permanência regular em qualquer parte do seu território ao qual se aplica a presente convenção e que estão privados de recursos suficientes, em situação equivalente à dos seus próprios nacionais e, nas mesmas condições, da assistência social e médica [...] prevista pela legislação em vigor na parte do território considerado.»

- 4 Nos termos do artigo 16.º, alínea b), da Convenção de assistência, «[q]ualquer Parte Contratante notificará o Secretário-Geral do Conselho da Europa de qualquer nova lei ou novo regulamento ainda não abrangido pelo anexo I. Aquando desta notificação, a Parte Contratante poderá formular reservas quanto à aplicação da sua nova legislação ou regulamentação aos nacionais das outras Partes Contratantes». A reserva emitida pelo Governo alemão, em 19 de dezembro de 2011, ao abrigo desta disposição tem a seguinte redação:

«O Governo da República Federal da Alemanha não se compromete a fazer beneficiar os nacionais das outras Partes Contratantes, em plano de igualdade com os seus próprios nacionais e nas mesmas condições, das prestações previstas no livro II do Código da Segurança Social [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch, a seguir 'livro II')] — Proteção social de base das pessoas à procura de emprego, na sua versão em vigor no momento do pedido.»

- 5 De acordo com o artigo 16.º, alínea c), da Convenção de assistência, esta reserva foi comunicada às outras partes nessa Convenção.

Direito da União

Regulamento n.º 883/2004

- 6 O artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Igualdade de tratamento», dispõe:

«Salvo disposição em contrário do presente regulamento, as pessoas a quem o presente regulamento se aplica beneficiam dos direitos e ficam sujeitas às obrigações da legislação de qualquer Estado-Membro nas mesmas condições que os nacionais desse Estado-Membro.»

- 7 O artigo 70.º deste regulamento, sob a epígrafe «Disposições gerais», figura no seu título III, capítulo 9, que visa as «[p]restações pecuniárias especiais de caráter não contributivo». Este artigo prevê:

«1. O presente artigo aplica-se às prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo concedidas nos termos de uma legislação que, devido ao seu âmbito de aplicação pessoal, aos seus objetivos e/ou condições de aquisição de direito, tenha características tanto de legislação de segurança social referida no n.º 1 do artigo 3.º, como de legislação de assistência social.

2. Para efeitos do presente capítulo, a expressão 'prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo' designa as prestações:

a) Que se destinem a:

i) abranger a título complementar, supletivo ou acessório os riscos correspondentes aos ramos de segurança social referidos no n.º 1 do artigo 3.º, e que garantam aos interessados um rendimento mínimo de subsistência tendo em conta a situação económica e social no Estado-Membro em causa,

ou

ii) apenas a garantir proteção específica dos deficientes, estando essas prestações em estreita relação com a situação social dessas pessoas no Estado-Membro em causa;

e

b) Cujo financiamento derive exclusivamente de uma tributação obrigatória destinada a cobrir a despesa pública geral, e cujas condições de concessão e de cálculo não dependam de qualquer contribuição por parte do beneficiário. No entanto, as prestações concedidas como complemento de uma prestação de caráter contributivo não são consideradas prestações de caráter contributivo só por esse motivo;

e

c) Que sejam inscritas no Anexo X.

3. O artigo 7.º e os outros capítulos do título III não se aplicam às prestações referidas no n.º 2 do presente artigo.

4. As prestações referidas no n.º 2 são concedidas exclusivamente no Estado-Membro da residência do interessado e de acordo com a respetiva legislação. Essas prestações são concedidas pela instituição do lugar de residência e a seu cargo.»

8 O Anexo X do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo», prevê, no que respeita à República Federal da Alemanha, as seguintes prestações:

«[...]

b) As prestações destinadas a garantir meios de subsistência que sejam abrangidas pelo seguro de base para candidatos a emprego, salvo se, no que diz respeito a estas prestações, estiverem cumpridos os critérios de elegibilidade para um complemento temporário na sequência do pagamento de prestações de desemprego (n.º 1 do artigo 24.º do [livro II]).»

Diretiva 2004/38

9 Nos termos dos considerandos 10, 16 e 21 da Diretiva 2004/38:

«(10) As pessoas que exercerem o seu direito de residência não deverão, contudo, tornar-se uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período inicial de residência. Em consequência, o direito de residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias por períodos superiores a três meses deverá estar sujeito a condições.

[...]

- (16) Os titulares do direito de residência não podem ser afastados enquanto não se tornarem um encargo excessivo para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento. Por conseguinte, a medida de afastamento não poderá ser a consequência automática do recurso ao regime de segurança social. O Estado-Membro de acolhimento deverá examinar se se está perante um caso de dificuldades temporárias e ter em conta a duração da residência, a situação pessoal e o montante de ajuda concedida para poder considerar se o titular se tornou uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento e proceder ao seu afastamento. Os trabalhadores assalariados, os trabalhadores não assalariados ou as pessoas à procura de emprego, conforme definidas pelo Tribunal de Justiça, não poderão em circunstância alguma ser objeto de medida de afastamento, salvo por razões de ordem pública ou de segurança pública.

[...]

- (21) Contudo, caberá ao Estado-Membro de acolhimento determinar se tenciona conceder prestações a título de assistência social durante os primeiros três meses de residência ou por um período mais longo no caso das pessoas à procura de emprego, a pessoas que não sejam trabalhadores assalariados ou não assalariados nem conservem esse estatuto, ou não sejam membros das famílias dos mesmos, ou bolsas de subsistência para estudos, incluindo a formação profissional, antes da aquisição do direito de residência permanente.»

10 O artigo 7.º, n.ºs 1 e 3, desta diretiva dispõe:

«1. Qualquer cidadão da União tem o direito de residir no território de outro Estado-Membro por período superior a três meses, desde que:

- a) Exerça uma atividade assalariada ou não assalariada no Estado-Membro de acolhimento; ou
- b) Disponha de recursos suficientes para si próprio e para os membros da sua família, a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência, [...]

[...]

3. Para os efeitos da alínea a) do n.º 1, o cidadão da União que tiver deixado de exercer uma atividade assalariada ou não assalariada mantém o estatuto de trabalhador assalariado ou não assalariado nos seguintes casos:

- a) Quando tiver uma incapacidade temporária de trabalho, resultante de doença ou acidente;
- b) Quando estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado depois de ter tido emprego durante mais de um ano e estiver inscrito no serviço de emprego como candidato a um emprego;
- c) Quando estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado no termo de um contrato de trabalho de duração determinada inferior a um ano ou ficar em situação de desemprego involuntário durante os primeiros 12 meses, e estiver inscrito no serviço de emprego como candidato a um emprego. Neste caso, mantém o estatuto de trabalhador assalariado durante um período não inferior a seis meses;

d) Quando seguir uma formação profissional. A menos que o interessado esteja em situação de desemprego involuntário, a manutenção do estatuto de trabalhador assalariado pressupõe uma relação entre a atividade profissional anterior e a formação em causa.»

11 Nos termos do artigo 14.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Conservação do direito de residência»:

«1. Os cidadãos da União e os membros das suas famílias têm o direito de residência a que se refere o artigo 6.º, desde que não se tornem uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento.

2. Os cidadãos da União e os membros das suas famílias têm o direito de residência a que se referem os artigos 7.º, 12.º e 13.º enquanto preencherem as condições neles estabelecidas.

Em casos específicos em que haja dúvidas razoáveis quanto a saber se um cidadão da União ou os membros da sua família preenchem as condições a que se referem os artigos 7.º, 12.º e 13.º, os Estados-Membros podem verificar se tais condições são preenchidas. Esta verificação não é feita sistematicamente.

3. O recurso ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento por parte de um cidadão da União ou dos membros da sua família não deve ter como consequência automática uma medida de afastamento.

4. Em derrogação dos n.ºs 1 e 2 e sem prejuízo do disposto no capítulo VI, em caso algum pode ser tomada uma medida de afastamento contra cidadãos da União ou membros das suas famílias se:

- a) Os cidadãos da União forem trabalhadores assalariados ou não assalariados; ou
- b) Os cidadãos da União entraram no território do Estado-Membro de acolhimento para procurar emprego. Neste caso, os cidadãos da União e os membros das suas famílias não podem ser afastados enquanto os cidadãos da União comprovarem que continuam a procurar emprego e que têm hipóteses genuínas de serem contratados.»

12 O artigo 24.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Igualdade de tratamento», prevê:

«1. Sob reserva das disposições específicas previstas expressamente no Tratado e no direito secundário, todos os cidadãos da União que, nos termos da presente diretiva, residam no território do Estado-Membro de acolhimento beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos nacionais desse Estado-Membro, no âmbito de aplicação do Tratado. O benefício desse direito é extensível aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro e tenham direito de residência ou direito de residência permanente.

2. Em derrogação do n.º 1, o Estado-Membro de acolhimento pode não conceder o direito a prestações de assistência social durante os primeiros três meses de residência ou, quando pertinente, o período mais prolongado previsto na alínea b) do n.º 4 do artigo 14.º, assim como, antes de adquirido o direito de residência permanente, pode não conceder ajuda de subsistência, incluindo a formação profissional, constituída por bolsas de estudo ou empréstimos estudantis, a pessoas que não sejam trabalhadores assalariados ou trabalhadores não assalariados, que não conservem este estatuto ou que não sejam membros das famílias dos mesmos.»

Direito alemão

Código da Segurança Social

- 13 O § 19a, n.º 1, que figura no livro I do Código da Segurança Social, prevê os dois tipos de prestações do seguro de base de que beneficiam os candidatos a emprego, nos seguintes termos:

«As pessoas candidatas a emprego podem reivindicar, ao abrigo do direito ao seguro de base:

1. prestações destinadas a favorecer a inserção no trabalho,
2. prestações destinadas a assegurar a subsistência.»

- 14 O § 1 do livro II, sob a epígrafe «Função e objetivo do seguro de base para os candidatos a emprego», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 3:

«(1) O seguro de base para os candidatos a emprego destina-se a permitir aos seus beneficiários ter uma vida compatível com a dignidade humana.

[...]

(3) O seguro de base para os candidatos a emprego inclui prestações:

1. destinadas a pôr termo ou reduzir o estado de carência, especialmente, mediante a inserção no trabalho e
2. destinadas a assegurar a subsistência.»

- 15 O § 7 do livro II, sob a epígrafe «Beneficiários», prevê:

«(1) As prestações previstas no presente livro destinam-se às pessoas que:

1. tenham completado 15 anos de idade e ainda não tenham atingido o limite de idade previsto no § 7a,
2. estejam aptas para trabalhar,
3. sejam carenciadas e
4. residam habitualmente na República Federal da Alemanha (beneficiários aptos para trabalhar).
Estão excluídos:
 1. os estrangeiros de ambos os sexos que não sejam trabalhadores assalariados ou trabalhadores não assalariados na República Federal da Alemanha e que não gozem do direito de livre circulação, ao abrigo do § 2, n.º 3, da lei relativa à livre circulação dos cidadãos da União [(Freizügigkeitsgesetz/EU, a seguir 'lei relativa à livre circulação')], e os membros da sua família, durante os três primeiros meses da sua residência,
 2. os estrangeiros de ambos os sexos cujo direito de residência só seja justificado pela procura de emprego, e os membros das suas famílias,

[...]

O segundo período, ponto 1, não é aplicável aos estrangeiros de ambos os sexos que residam na República Federal da Alemanha, ao abrigo de um título de residência emitido nos termos do capítulo 2, secção 5, da Lei relativa ao direito de residência [(Aufenthaltgesetz)]. As disposições em matéria de direito de residência permanecem inalteradas.

[...]»

- 16 O § 8, n.º 1, do livro II, sob a epígrafe «Aptidão para trabalhar», tem a seguinte redação:

«Está apta para trabalhar qualquer pessoa que, num futuro previsível, não esteja incapacitada, em consequência de doença ou de deficiência, para exercer uma atividade profissional, no mínimo três horas por dia, nas condições habituais do mercado de trabalho.»

- 17 O § 9, n.º 1, do livro II dispõe:

«É carenciada qualquer pessoa que não possa assegurar a sua subsistência, ou assegurá-la suficientemente, com base no rendimento ou no património a ter em consideração e não receba a assistência necessária de outras pessoas, em especial de membros da sua família ou de outros organismos de prestações sociais.»

- 18 O § 20 do livro II enuncia as disposições complementares relativas às necessidades básicas de subsistência. O § 21 do livro II prevê as regras relativas às necessidades suplementares e o § 22 do livro II diz respeito às necessidades de alojamento e de aquecimento. Por último, os §§ 28 a 30 do livro II referem-se aos subsídios de formação e de participação.

- 19 O § 1 do livro XII do Código da Segurança Social (a seguir «livro XII»), que se refere ao apoio social, está redigido nos seguintes termos:

«O objetivo do apoio social é permitir aos seus beneficiários ter uma vida compatível com a dignidade humana. [...]»

- 20 O § 21 do livro XII prevê:

«Não são pagas prestações de subsistência às pessoas a que se destinam as prestações concedidas ao abrigo do [livro II], na medida em que estejam aptas para trabalhar ou devido à sua relação familiar. [...]»

Lei relativa à livre circulação

- 21 O âmbito de aplicação da lei relativa à livre circulação, na sua versão aplicável aos factos do processo principal, é especificado no § 1 dessa lei:

«A presente lei regula a entrada e a permanência dos cidadãos de outros Estados-Membros da União Europeia (cidadãos de União) e dos membros da sua família.»

- 22 O § 2 da lei relativa à livre circulação prevê, no que respeita ao direito de entrada e de permanência:

«(1) Os cidadãos da União que beneficiam da liberdade de circulação e os membros das suas famílias têm o direito de entrada e de permanência no território federal, de acordo com as disposições da presente lei.

(2) Beneficiam da liberdade de circulação, ao abrigo do direito da União:

1. Os cidadãos da União que pretendam permanecer, como trabalhadores, para procurar um emprego ou para fazer uma formação profissional.

[...]

5. Os cidadãos da União sem atividade profissional, de acordo com as condições do § 4,

6. Os membros da família, de acordo com as condições dos §§ 3 e 4,

[...]

(3) Relativamente aos trabalhadores assalariados ou independentes, o direito previsto no n.º 1 não é prejudicado:

1. por uma incapacidade de trabalho temporária após doença ou acidente,
2. pelo desemprego involuntário confirmado pela agência de emprego competente ou pela cessação de uma atividade independente na sequência de circunstâncias alheias à vontade do trabalhador independente, após mais de um ano de atividade,
3. pela formação profissional se existir uma ligação entre a formação e a atividade profissional anterior; esta ligação não é necessária quando o cidadão da União tiver involuntariamente perdido o seu emprego.

O direito conferido pelo n.º 1 mantém-se durante um período de seis meses em caso de desemprego involuntário confirmado pela agência de emprego competente, após um período de emprego inferior a um ano.

[...]»

23 O § 3 da lei relativa à livre circulação, respeitante aos membros da família, dispõe:

«(1) Os membros da família dos cidadãos da União referidos no § 2, n.º 2, pontos 1 a 5, beneficiam do direito previsto no § 2, n.º 1, quando acompanhem o referido cidadão da União ou quando se lhe reúnam. Relativamente aos membros da família dos cidadãos da União referidos no § 2, n.º 2, ponto 5, isso aplica-se em conformidade com as condições do § 4.

(2) São membros da família

1. o cônjuge e os parentes em linha descendente das pessoas referidas no § 2, n.º 2, pontos 1 a 5 e 7, ou dos seus cônjuges, que ainda não tenham completado 21 anos de idade.
2. os parentes em linha ascendente ou descendente das pessoas referidas no § 2, n.º 2, pontos 1 a 5 e 7, ou dos seus cônjuges, cuja subsistência é assegurada por essas pessoas ou seus cônjuges.

[...]»

24 O § 5 da lei relativa à livre circulação, respeitante aos títulos de residência e à declaração relativa ao direito de residência permanente, prevê:

«(1) Uma declaração de direito de residência é emitida oficiosa e imediatamente aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias com a nacionalidade de um Estado-Membro da União Europeia que estejam autorizados a circular livremente no território.

[...]

(3) O serviço de estrangeiros competente pode exigir que as condições do direito previstas no § 2, n.º 1, sejam demonstradas de forma credível nos três meses seguintes à entrada no território federal. As informações e elementos de prova necessários à justificação podem ser recebidos, quando do registo administrativo, pela autoridade de registo competente, que os transmite ao serviço de estrangeiros competente. [...]

[...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

25 Nazifa Alimanovic, nascida em 1966, e os seus filhos, Sonita, Valentina e Valentino, nascidos, respetivamente, em 1994, em 1998 e em 1999, são todos de nacionalidade sueca. N. Alimanovic nasceu na Bósnia, ao passo que todos os seus filhos nasceram na Alemanha.

26 Resulta da decisão de reenvio, sem que a data exata de partida ou o motivo da ausência sejam especificados, que a família Alimanovic saiu da Alemanha durante o ano de 1999 e foi para a Suécia e que regressaram ao primeiro Estado-Membro no mês de junho de 2010.

27 Em 1 de julho de 2010, foi emitida aos membros da família Alimanovic uma declaração de residência por tempo ilimitado, ao abrigo do § 5 da lei relativa à livre circulação. Depois de chegarem à Alemanha, N. Alimanovic e a sua filha Sonita, aptas para trabalhar na aceção da legislação alemã, ocuparam, entre os meses de junho de 2010 e maio de 2011, empregos de curta duração ou obtiveram oportunidades de trabalho inferiores a um ano.

28 No período compreendido entre 1 de dezembro de 2011 e 31 de maio de 2012, foram concedidos abonos de família a N. Alimanovic pelos seus filhos Valentina e Valentino e, como à sua filha Sonita, prestações do seguro de base ao abrigo do livro II, a saber, subsídios de subsistência para os desempregados de longa duração, designadas «Arbeitslosengeld II», bem como subsídios sociais para os beneficiários inaptos para trabalhar, sendo estes últimos beneficiários os outros dois filhos, Valentina e Valentino (a seguir, conjuntamente, «prestações em causa»).

29 Com vista à concessão das prestações em causa durante esse período, o centro de emprego considerou que a regra de exclusão dos cidadãos da União à procura de emprego, prevista no § 7, n.º 1, segundo período, ponto 2, do livro II, não era aplicável à família Alimanovic, na medida em que, uma vez que os seus membros eram nacionais suecos, esta regra devia ser afastada por força do princípio da não discriminação previsto no artigo 1.º da Convenção de assistência. Com efeito, num acórdão de 19 de outubro de 2010, o Bundessozialgericht tinha julgado que a obrigação da República Federal da Alemanha resultante dessa disposição, a saber, de fazer beneficiar de prestações de assistência os nacionais das outras partes contratantes, que residissem regularmente em qualquer parte do seu território e privados de recursos suficientes, do mesmo modo que os seus próprios nacionais, abrangia igualmente a concessão de um rendimento mínimo de subsistência por força dos §§ 19 e seguintes do livro II.

- 30 Todavia, nos termos do § 48, n.º 1, primeiro período, do livro X do Código da Segurança Social, há que invalidar um ato administrativo com efeitos futuros se ocorrer uma alteração significativa nas relações de facto ou de direito existentes no momento da adoção desse ato. No que respeita à concessão de prestações com base no artigo 1.º da Convenção de assistência, ocorreu uma alteração no mês de maio de 2012, na sequência da reserva emitida em 19 de dezembro de 2011 pelo Governo alemão em relação a essa Convenção. Foi nesta base que o centro de emprego revogou a decisão de concessão da totalidade das prestações em causa para o mês de maio de 2012.
- 31 Na sequência do pedido da família Alimanovic, o Sozialgericht Berlin anulou essa decisão e decidiu, designadamente, que N. Alimanovic e a sua filha Sonita tinham direito às prestações em causa que lhes diziam respeito, com base, nomeadamente, no artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004, que proíbe qualquer discriminação dos cidadãos da União em relação aos nacionais do Estado-Membro em causa, lido em conjugação com o artigo 70.º desse regulamento, que respeita às prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo, como as que estão em causa no processo que lhe foi submetido.
- 32 No âmbito do recurso que interpôs no órgão jurisdicional de reenvio, o centro de emprego alega, em especial, que as prestações destinadas a garantir os meios de subsistência ao abrigo do livro II constituem «prestações de assistência social», na aceção do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, que permitem, assim, a exclusão das pessoas à procura de emprego do benefício dessas prestações.
- 33 O órgão jurisdicional de reenvio indica designadamente que, segundo as constatações de facto do Sozialgericht Berlin, às quais está vinculado, N. Alimanovic e a sua filha Sonita já não podiam invocar um direito de residência enquanto trabalhadoras, ao abrigo do § 2 da lei relativa à livre circulação. Com efeito, desde o mês de junho de 2010, apenas ocuparam empregos de curta duração ou obtiveram oportunidades de emprego inferiores a um ano e, desde o mês de maio de 2011, não exerceram mais nenhuma atividade, nem assalariada nem independente.
- 34 Referindo-se ao acórdão Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344), aquele órgão jurisdicional considera que resulta do § 2, n.º 3, segundo período, da lei relativa à livre circulação, lido à luz do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38, que N. Alimanovic e a sua filha Sonita deixaram de beneficiar da qualidade de trabalhador assalariado ou não assalariado e que deviam, por isso, ser consideradas pessoas à procura de emprego, na aceção do § 2, n.º 2, ponto 1, da lei relativa à livre circulação.
- 35 Por conseguinte, foi com base no § 7, n.º 1, segundo período, ponto 2, do livro II, que exclui do benefício das prestações previstas por essa legislação tanto as pessoas cujo direito de residência apenas é justificado pela procura de emprego como os membros das suas famílias, que nomeadamente N. Alimanovic e a sua filha Sonita foram excluídas do benefício dos subsídios de subsistência para os desempregados de longa duração.
- 36 O órgão jurisdicional de reenvio coloca, por conseguinte, por um lado, a questão de saber se essa disposição do livro II viola o princípio da não discriminação previsto no artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004.
- 37 Por outro lado, aquele órgão jurisdicional questiona-se sobre se a referida disposição do livro II pode ser considerada uma transposição lícita para o direito interno do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38 ou se, em caso de inaplicabilidade desta disposição do direito da União, não se opõe ao artigo 45.º, n.º 2, TFUE, lido em conjugação com o artigo 18.º TFUE.

- 38 Nestas condições, o Bundessozialgericht decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) O princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 4.º do Regulamento [...] n.º 883/2004 aplica-se — com exceção da cláusula de proibição da exportação de prestações prevista no artigo 70.º, n.º 4, [desse] regulamento — também às prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo previstas no artigo 70.º, n.ºs 1 e 2, do [referido] regulamento [...]?
 - 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão[,] é permitido introduzir — e, sendo esse o caso, em que medida — restrições ao princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 4.º do Regulamento [...] n.º 883/2004 através de disposições de direito nacional que procedem à transposição do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38[...], de acordo com as quais o acesso a estas prestações é absolutamente excluído quando o direito de residência de um cidadão da União no outro Estado-Membro decorre unicamente do objetivo da procura de emprego?
 - 3) O artigo 45.º, n.º 2, TFUE, [lido] em conjugação com o artigo 18.º TFUE, opõe-se a uma disposição nacional que recusa a cidadãos da União que, por estarem à procura de emprego, podem invocar o exercício do seu direito de livre circulação[...] o direito a uma prestação social destinada a assegurar a subsistência e, simultaneamente, a facilitar o acesso ao mercado de trabalho, sem exceções e por todo o período em que gozam do direito de residência apenas para efeitos de procura de trabalho e independentemente [de uma] ligação com o Estado-Membro de acolhimento?»
- 39 Por carta de 26 de novembro de 2014, a Secretaria do Tribunal de Justiça transmitiu ao órgão jurisdicional de reenvio o acórdão Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) e convidou-o a indicar se, à luz do primeiro número do dispositivo desse acórdão, desejava manter a primeira questão prejudicial. Por despacho de 11 de fevereiro de 2015, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 19 de fevereiro de 2015, o Bundessozialgericht decidiu que não pretendia manter a primeira questão prejudicial.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à qualificação das prestações em causa

- 40 Há que recordar que resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que o órgão jurisdicional de reenvio considera que o direito de residência de N. Alimanovic e da sua filha Sonita resulta da sua qualidade de pessoas à procura de emprego e que está vinculado pela matéria de facto apurada a este respeito pelo órgão jurisdicional que decide quanto ao mérito.
- 41 Através da segunda e terceira questões, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça, em substância, sobre a compatibilidade, por um lado, com o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, e, por outro, com os artigos 18.º TFUE e 45.º, n.º 2, TFUE de uma regulamentação nacional que exclui do benefício de certas prestações os nacionais de outros Estados-Membros que têm a qualidade de candidatos a emprego quando essas prestações são garantidas aos nacionais do Estado-Membro em causa que se encontrem na mesma situação.
- 42 Uma vez que a natureza das prestações em causa, enquanto prestações de assistência social ou enquanto medidas que visam facilitar o acesso ao mercado de trabalho, é determinante para identificar a regra da União ao abrigo da qual essa compatibilidade deve ser analisada, há que proceder à sua qualificação.

- 43 Ora, a este respeito, basta constatar que o próprio órgão jurisdicional de reenvio qualificou as prestações em causa de «prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo», na aceção do artigo 70.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004. Para o efeito, sublinha que as referidas prestações visam garantir meios de subsistência a pessoas que não podem garantir a sua subsistência e que são objeto de um financiamento não contributivo através de imposto. Uma vez que as referidas prestações são, além disso, mencionadas no Anexo X do Regulamento n.º 883/2004, cumprem os requisitos do artigo 70.º, n.º 2, do referido regulamento, ainda que façam parte de um regime que prevê igualmente prestações que visam facilitar a procura de emprego.
- 44 Há, no entanto, que acrescentar que, como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, essas prestações se enquadram igualmente no conceito de «prestações de assistência social», na aceção do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38. Com efeito, este conceito refere-se a todos os regimes de ajuda instituídos por autoridades públicas, a nível nacional, regional ou local, aos quais recorre um indivíduo que não dispõe de recursos suficientes para fazer face às suas necessidades elementares nem às da sua família, e que, em virtude deste facto, corre o risco de se tornar, durante a sua permanência, numa sobrecarga para as finanças públicas do Estado-Membro de acolhimento, suscetível de ter consequências no nível global da ajuda que pode ser concedida por esse Estado (acórdão Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, n.º 63).
- 45 No caso em apreço, há ainda que assinalar que, como salientou o advogado-geral no n.º 72 das suas conclusões, a função preponderante das prestações em causa é precisamente garantir o mínimo dos meios de subsistência necessários para ter uma vida compatível com a dignidade humana.
- 46 Por conseguinte, decorre destas considerações que as referidas prestações não podem ser qualificadas de prestações de natureza financeira que se destinam a facilitar o acesso ao emprego no mercado de trabalho de um Estado-Membro (v., neste sentido, acórdão Vatsouras e Koupatantze, C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, n.º 45), mas devem ser consideradas «prestações de assistência social», na aceção do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, como referiu o advogado-geral nos n.ºs 66 a 71 das suas conclusões.
- 47 Por conseguinte, não há que responder à terceira questão prejudicial.

Quanto à segunda questão

- 48 Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 24.º da Diretiva 2004/38 e o artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro que exclui do benefício de certas «prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo», na aceção do artigo 70.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, e que são igualmente constitutivas de uma «prestação de assistência social», na aceção do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, os nacionais de outros Estados-Membros que estão à procura de emprego no território do Estado-Membro de acolhimento, quando essas prestações são garantidas aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento, que se encontrem na mesma situação.
- 49 A este propósito, há que recordar, antes de mais, que, no que respeita ao acesso às prestações de assistência social, como as que estão em causa no processo principal, um cidadão da União só pode reclamar uma igualdade de tratamento com os nacionais do Estado-Membro de acolhimento, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, se a sua residência no território do Estado-Membro de acolhimento respeitar as condições da Diretiva 2004/38 (acórdão Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, n.º 69).

- 50 Com efeito, admitir que pessoas que não beneficiam de um direito de residência nos termos da Diretiva 2004/38 possam reclamar um direito a prestações de assistência social nas mesmas condições que as aplicáveis aos cidadãos nacionais iria contra o objetivo da referida diretiva, enunciado no seu considerando 10, de evitar que os cidadãos da União nacionais de outros Estados-Membros se tornem uma sobrecarga não razoável para o sistema de assistência social do Estado-Membro de acolhimento (acórdão Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, n.º 74).
- 51 Consequentemente, para determinar se prestações de assistência social, como as prestações em causa, podem ser recusadas com base na derrogação do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, há que verificar, previamente, a aplicabilidade do princípio da igualdade de tratamento recordado no artigo 24.º, n.º 1, da referida diretiva e, por conseguinte, a legalidade da residência no território do Estado-Membro de acolhimento do cidadão da União em causa.
- 52 Há que assinalar que apenas duas disposições da Diretiva 2004/38 são suscetíveis de conferir aos candidatos a emprego que se encontrem na situação de N. Alimanovic e da sua filha Sonita um direito de residência no Estado-Membro de acolhimento nos termos desta diretiva, a saber, os seus artigos 7.º, n.º 3, alínea c), e 14.º, n.º 4, alínea b).
- 53 A este respeito, o artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 dispõe que, quando o trabalhador estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado no termo de um contrato de trabalho de duração determinada inferior a um ano ou ficar em situação de desemprego involuntário durante os primeiros doze meses, e estiver inscrito no serviço de emprego como candidato a um emprego, mantém o estatuto de trabalhador assalariado durante um período não inferior a seis meses. Durante esse período, o cidadão da União em causa mantém o direito de residência no Estado-Membro de acolhimento, ao abrigo do artigo 7.º da Diretiva 2004/38, e pode, por conseguinte, invocar o princípio da igualdade de tratamento, consagrado no artigo 24.º, n.º 1, da referida diretiva.
- 54 Foi assim que o Tribunal de Justiça declarou, no acórdão Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, n.º 32), que os cidadãos da União que mantêm o estatuto de trabalhadores com base no artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 têm direito a prestações de assistência social, como as prestações em causa, durante o referido período de pelo menos seis meses.
- 55 No entanto, como salienta o advogado-geral no n.º 41 das suas conclusões, não é contestado que N. Alimanovic e a sua filha Sonita, que mantiveram o estatuto de trabalhadores durante pelo menos seis meses após o fim do último emprego que ocuparam, já não tinham o referido estatuto no momento em que o benefício das prestações em causa lhes foi recusado.
- 56 Quanto à questão de saber se o artigo 14.º, n.º 4, alínea b), da Diretiva 2004/38 poderia servir de fundamento a um direito de residência ao abrigo da Diretiva 2004/38 a favor dos cidadãos da União que se encontram na situação de N. Alimanovic e da sua filha Sonita, esta disposição enuncia que um cidadão da União que entra no território do Estado-Membro de acolhimento para aí procurar emprego não pode ser afastado do referido Estado-Membro enquanto estiver em condições de comprovar que continua a procurar emprego e que tem hipóteses genuínas de ser contratado.
- 57 Ainda que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, pudesse ser conferido a N. Alimanovic e à sua filha Sonita um direito de residência com base na referida disposição, mesmo após o termo do período previsto no artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38, durante um período, abrangido pelo artigo 14.º, n.º 4, alínea b), desta, que lhes confere o direito a uma igualdade de tratamento com os cidadãos do Estado-Membro de acolhimento no que respeita ao acesso a prestações de assistência social, há, no entanto, que salientar que, nesse caso, o Estado-Membro de acolhimento pode basear-se na derrogação do artigo 24.º, n.º 2, dessa diretiva, para não conceder ao referido cidadão a prestação social requerida.

- 58 Com efeito, resulta expressamente da remissão feita pelo artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38 para o artigo 14.º, n.º 4, alínea b), desta que o Estado-Membro de acolhimento pode recusar, apenas com base nesta última disposição, uma prestação de assistência social a um cidadão da União que beneficia de um direito de residência.
- 59 A este respeito, há que assinalar que, embora o Tribunal de Justiça já tenha declarado que a Diretiva 2004/38 exige que um Estado-Membro tome em conta a situação individual do interessado quando está prestes a adotar uma medida de afastamento ou a constatar que essa pessoa constitui um encargo excessivo para o sistema de assistência social no contexto da sua residência (acórdão Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, n.ºs 64, 69 e 78), essa análise individual não se impõe, todavia, numa hipótese como a do processo principal.
- 60 Com efeito, a própria Diretiva 2004/38, que estabelece um sistema gradual de manutenção do estatuto de trabalhador que visa perenizar o direito de residência e o acesso às prestações sociais, toma em consideração diferentes fatores que caracterizam a situação individual de cada requerente de uma prestação social e, designadamente, a duração do exercício de uma atividade económica.
- 61 Ora, ao permitir aos interessados conhecer inequivocamente os seus direitos e as suas obrigações, o critério previsto tanto no § 7, n.º 1, do livro II, lido em conjugação com o § 2, n.º 3, da lei relativa à livre circulação, como no artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38, a saber, um período de seis meses após a cessação de uma atividade profissional durante o qual se mantém o direito ao apoio social, é, por conseguinte, suscetível de garantir um nível elevado de segurança jurídica e de transparência no âmbito da concessão de prestações de assistência social do seguro de base, sendo ao mesmo tempo conforme com o princípio da proporcionalidade.
- 62 Por outro lado, no que respeita à análise individual destinada a proceder a uma apreciação global da sobrecarga que representaria em concreto a concessão de uma prestação para todo o sistema nacional de assistência social em causa no processo principal, há que salientar que a ajuda concedida a um único requerente dificilmente pode ser qualificada de «sobrecarga não razoável» para um Estado-Membro, na aceção do artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, a qual seria suscetível de recair sobre o Estado-Membro em causa não depois de lhe ter sido apresentado um pedido individual, mas necessariamente após o somatório da totalidade dos pedidos individuais que lhe seriam apresentados.
- 63 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à segunda questão submetida que o artigo 24.º da Diretiva 2004/38 e o artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro que exclui do benefício de certas «prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo», na aceção do artigo 70.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, e que são igualmente constitutivas de uma «prestação de assistência social», na aceção do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, os nacionais de outros Estados-Membros que se encontrem numa situação como a prevista no artigo 14.º, n.º 4, alínea b), da referida diretiva, quando essas prestações são garantidas aos nacionais desse Estado-Membro que se encontrem na mesma situação.

Quanto às despesas

- 64 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 (Grande Secção) declara:

O artigo 24.º da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, e o artigo 4.º 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 (UE) n.º 1244/2010 da Comissão, de 9 de dezembro de 2010, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro que exclui do benefício de certas «prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo», na aceção do artigo 70.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, e que são igualmente constitutivas de uma «prestação de assistência social», na aceção do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, os nacionais de outros Estados-Membros que se encontrem numa situação como a prevista no artigo 14.º, n.º 4, alínea b), da referida diretiva, quando essas prestações são garantidas aos nacionais desse Estado-Membro que se encontrem na mesma situação.

Assinaturas