



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOTZI
apresentadas em 29 de novembro de 2017¹

Processo C-551/16

J. Klein Schiphorst

contra

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso em Matéria de Segurança Social e da Função Pública, Países Baixos)]

«Reenvio prejudicial — Acordo CE-Suíça sobre a livre circulação de pessoas — Livre circulação dos trabalhadores — Regulamento n.º 883/2004 — Artigos 7.º, 63.º e 64.º — Trabalhadores migrantes — Prestações por desemprego — Candidato a emprego que se desloque para outro Estado-Membro — Conservação do direito às prestações por desemprego — Duração — Faculdade»

I. Introdução

1. Pode um Estado-Membro recusar, por princípio, conceder a um dos seus nacionais, candidato a emprego, uma prorrogação do período de exportação das prestações por desemprego após três meses?
2. Este é o objeto do reenvio prejudicial apresentado pelo Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso em Matéria de Segurança Social e da Função Pública, Países Baixos) e que diz, no essencial, respeito à interpretação do artigo 64.º, n.º 1, alínea c), 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 social².

II. Factos na origem do litígio no processo principal, tramitação no processo principal e questões prejudiciais

3. Este reenvio foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe J. Klein Schiphorst, cidadão neerlandês, ao Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Conselho de administração do Instituto neerlandês de Gestão dos Regimes de Segurança Social dos Trabalhadores por conta de outrem, Países Baixos, a seguir «Uwv»), a propósito do indeferimento, por este último, do pedido de Klein Schiphorst de prorrogação do período de três meses, previsto no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 883/2004, durante o qual é mantido o direito às prestações por desemprego, prestações que lhe tinham sido pagas pelo Uwv, de 1 de setembro a 30 de novembro de 2012, enquanto procurava emprego no território da Confederação Suíça, país de que a sua companheira é nacional.

¹ Língua original: francês.

² JO 2004, L 166, p. 1.

4. Como salienta o órgão jurisdicional de reenvio, não há dúvida nenhuma de que Klein Schiphorst tinha efetivamente o direito de manter o pagamento das suas prestações por desemprego aquando da sua procura de emprego na Suíça durante três meses, entre 1 de setembro e 30 de novembro de 2012.

5. Com efeito, em primeiro lugar, o artigo 64.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 prevê que a pessoa em situação de desemprego completo que preencha as condições exigidas pela legislação do Estado-Membro competente para ter direito às prestações e que se desloque para outro Estado-Membro para aí procurar emprego mantém o direito às prestações pecuniárias por desemprego, nas condições e nos limites que este mesmo artigo enumera. Entre essas condições e limites figuram as mencionadas na alínea c) do referido número, da conservação das prestações «durante *um período de três meses* a contar da data em que o desempregado deixou de estar à disposição dos serviços de emprego do Estado-Membro de onde partiu, desde que a duração total de concessão das prestações não exceda a duração total do período em que tem direito às prestações ao abrigo da legislação do referido Estado-Membro»³.

6. Em segundo lugar, é facto assente que, em conformidade com o Acordo entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Confederação Suíça, por outro, sobre a Livre Circulação de Pessoas, assinado no Luxemburgo em 21 de junho de 1999⁴ (a seguir «Acordo CE-Suíça»), e por força do anexo II do referido acordo, conforme alterado pela Decisão n.º 1/2012 do Comité Misto criado pelo Acordo CE-Suíça, de 31 de março de 2012, que substitui o anexo II do referido acordo relativo à coordenação dos regimes de segurança social⁵, o Regulamento n.º 883/2004 é aplicável às relações entre os Estados-Membros e a Confederação Suíça desde 1 de abril de 2012, uma vez que, para efeitos da aplicação do referido regulamento, esta última é equiparada aos primeiros.

7. Em contrapartida, o litígio no processo principal e as questões do órgão jurisdicional de reenvio dizem, no essencial, respeito à interpretação da parte final do artigo 64.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 883/2004, que esclarece que «os serviços ou as instituições competentes podem prorrogar o período de três meses até um máximo de seis meses».

8. A este propósito, resulta dos elementos dos autos que o pedido de prorrogação do período de exportação, apresentado por Klein Schiphorst, foi indeferido pelo Uvw pelo facto de esta Administração ter por princípio recusar essa prorrogação, ao abrigo de instruções dadas, em janeiro de 2011, pelo Ministro neerlandês dos Assuntos Sociais e do Emprego, salvo se essa recusa, tendo em conta as circunstâncias específicas do caso concreto, conduzir a um resultado desadequado. Segundo o Uvw, esta derrogação não podia ser concedida no caso de Klein Schiphorst, uma vez que, apesar das iniciativas deste último para encontrar um emprego na Suíça, não havia perspectivas concretas de emprego nesse Estado nem outras circunstâncias que levassem ao dever de afastar a necessidade de exigir o regresso de Klein Schiphorst aos Países Baixos no termo do período de três meses.

9. Tendo o próprio recurso de Klein Schiphorst da decisão do Uvw sido julgado improcedente em primeira instância com o fundamento de que essa Administração tinha explicado suficientemente as razões por que não tinha usado da faculdade conferida no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004, o recorrente no processo principal interpôs recurso no órgão jurisdicional de reenvio.

10. Este último tem dúvidas quanto à conformidade da decisão do Uvw à luz do direito da União.

³ O sublinhado é meu.

⁴ JO 2002, L 114, p. 6.

⁵ JO 2012, L 103, p. 51.

11. A este respeito, reconhecendo que, em conformidade com o artigo 63.º do Regulamento n.º 883/2004, os Estados-Membros podem subordinar as prestações por desemprego a uma regra de residência, o órgão jurisdicional de reenvio recorda que esta disposição também prevê que o artigo 7.º deste regulamento, que contém a proibição das regras de residência, é aplicável nos casos previstos nos artigos 64.º e 65.º do referido regulamento e nos limites que aí são fixados. Assim, dado que a faculdade de prorrogar por três meses a duração da exportação das prestações por desemprego está prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a aplicação do referido artigo 7.º é relevante para a interpretação e a aplicação dessa faculdade. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta-se igualmente se a aplicação das disposições do Tratado relativas à livre circulação de pessoas e de trabalhadores pode também ser relevante para a interpretação da faculdade prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, deste regulamento.

12. Foi nestas condições que o órgão jurisdicional de reenvio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Tendo em conta os artigos 63.º e 7.º do Regulamento n.º 883/2004, o objetivo e a finalidade [deste regulamento] e a livre circulação de pessoas e de trabalhadores, pode a faculdade conferida pelo artigo 64.º, n.º 1, [alínea c), *in fine*], do Regulamento n.º 883/2004 ser aplicada no sentido de que um pedido de prorrogação da duração da exportação de uma prestação de subsídio de desemprego é, por princípio, recusado, salvo se, no entender do [Uwv], tendo em conta as circunstâncias especiais do caso concreto, por exemplo no caso de existir uma perspetiva concreta e demonstrável de emprego, não se puder razoavelmente recusar prorrogar a duração da exportação?
- 2) [Em caso de resposta negativa, d]e que modo devem os Estados-Membros aplicar a faculdade conferida no artigo 64.º, n.º 1, [alínea c), *in fine*], do Regulamento n.º 883/2004?»

13. Estas questões foram objeto de observações escritas por parte do Uwv, dos Governos checo, dinamarquês, neerlandês, polaco, sueco e norueguês e da Comissão Europeia. Estas partes interessadas, com exceção dos Governos checo e polaco que não se fizeram representar, foram ouvidas nas suas alegações na audiência de 20 de setembro de 2017.

III. Análise

14. Como as considerações que precedem evidenciaram, o artigo 64.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 883/2004 concede aos trabalhadores de um Estado-Membro que estejam no desemprego, para poderem procurar emprego noutro Estado-Membro, o direito à conservação das suas prestações por desemprego por um período de três meses, período que, por força da última frase deste artigo, «os serviços ou as instituições competentes podem prorrogar [...] até um máximo de seis meses».

15. Esta faculdade de prorrogação do período de exportação das prestações por desemprego superior a três meses em benefício de uma pessoa destina-se aos Estados-Membros pelo que estes últimos estão, de igual modo, habilitados a não a invocar e, por conseguinte, a proibir qualquer possibilidade de a Administração competente conceder essa prorrogação, como defendem os Governos neerlandês, dinamarquês, sueco e norueguês ou é dirigida apenas às instâncias administrativas competentes que devem, em qualquer caso, ter a possibilidade de analisar cada caso concreto, como o alegam os Governos checo e polaco, bem como a Comissão?

16. Tendo em conta os factos do processo principal, não há que responder diretamente à alternativa exposta no número precedente. Com efeito, resulta dos documentos dos autos e das explicações do Governo neerlandês que, embora o Reino dos Países Baixos tenham, num primeiro momento, em conformidade com a instrução do Ministro dos Assuntos Sociais, de janeiro de 2011, recusado exercer a faculdade conferida no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004, este

Estado-Membro num segundo momento, salvaguardando simultaneamente o princípio de que os pedidos de prorrogação são geralmente recusados, «foi obrigado» - segundo os termos empregues pelo representante do Governo neerlandês na audiência no Tribunal de Justiça - na sequência de um acórdão do Tribunal de Amesterdão de 2 de outubro de 2011, a atribuir ao Uwv a missão de analisar os pedidos individuais de prorrogação, com a exigência de fundamentar as decisões de recusa de prorrogação.

17. O Reino dos Países Baixos, afinal, exerceu, por conseguinte, a faculdade prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004, segundo a fórmula «não, salvo se», para retomar a expressão utilizada pela Comissão e pode-se então partir dessa premissa para responder à primeira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio.

18. No entanto, parece-me essencial que o Tribunal de Justiça se pronuncie claramente sobre a questão de princípio enunciada no n.º 15 das presentes conclusões, relativa ao alcance do artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004, como lho pediram as partes que intervieram perante si. De qualquer modo, entendo que faz parte da função do advogado-geral responder a esta questão, dando ao Tribunal de Justiça uma clarificação, ainda que não exaustiva, sobre a problemática das faculdades atribuídas às autoridades nacionais pelas disposições do direito derivado da União.

19. Dito isto, embora o Tribunal de Justiça não tenha, até ao presente, tido oportunidade de interpretar o artigo 64.º do Regulamento n.º 883/2004, teve, todavia, de clarificar o alcance do artigo que o precedeu, a saber, o artigo 69.º do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade⁶.

20. Essa jurisprudência contém referências úteis para a resolução do presente processo, embora não decisivas na minha opinião, uma vez que a parte da frase controvertida («os serviços ou as instituições competentes podem prorrogar o período de três meses até um máximo de seis meses») é uma novidade do Regulamento n.º 883/2004. Portanto, a jurisprudência desenvolvida sob a égide do Regulamento n.º 1408/71 constitui um excelente ponto de partida, mas, na minha opinião, será em vão querer inferir dela, como a Comissão tentou fazer nas suas observações, uma resposta unívoca à primeira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio.

21. É antes de mais evidente que a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao artigo 69.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 1408/71 mantém toda a sua pertinência *relativamente ao período de três meses*, previsto no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *ab initio*, do Regulamento n.º 883/2004.

22. É assim que se pode perfeitamente afirmar que este artigo concede ao trabalhador à procura de emprego a faculdade de se subtrair durante o referido período, a fim de procurar trabalho noutro Estado-Membro, à obrigação, imposta pelas diversas legislações nacionais, de estar à disposição dos serviços de emprego do Estado competente, sem, contudo, perder o direito às prestações de desemprego em relação a este Estado⁷.

23. Trata-se de uma «facilidade» reconhecida ao trabalhador à procura de emprego, com o objetivo de favorecer a livre circulação de pessoas, que lhe confere uma vantagem em relação àquele que permanece no Estado competente na medida em que esse trabalhador fica desobrigado durante um período de três meses da obrigação de se pôr à disposição dos serviços de emprego desse Estado e de se sujeitar à fiscalização que é aí organizada, embora tenha de se inscrever nos serviços de emprego do Estado para onde se dirige⁸.

6 JO 1971, L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98.

7 V., neste sentido, acórdãos de 19 de junho de 1980, Testa e o. (41/79, 121/79 e 796/79, EU:C:1980:163, n.º 4), e de 21 de fevereiro de 2002, Rydergård (C-215/00, EU:C:2002:111, n.º 17).

8 V., neste sentido, acórdão de 19 de junho de 1980, Testa e o. (41/79, 121/79 e 796/79, EU:C:1980:163, n.ºs 5 e 13).

24. A limitação dessa facilidade a uma duração de três meses significa que, no termo desse período, o trabalhador que não tenha encontrado emprego no Estado para onde se dirigiu deve, em princípio, regressar ao território do Estado competente, para poder, em conformidade com a legislação desse Estado, continuar a beneficiar do pagamento das prestações por desemprego, sem o que perderá o direito a essas prestações⁹.

25. Por outras palavras, no termo do período de três meses, o Estado competente está, de novo, autorizado a subordinar o pagamento das prestações por desemprego a uma condição de residência no seu território.

26. O Tribunal de Justiça considerou que, ao submeter a facilidade concedida pelo artigo 69.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 1408/71 a condições e a limites, o legislador comunitário não violou as regras relativas à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade¹⁰.

27. Também admitiu que, com exceção das situações regidas pelas disposições do Regulamento n.º 1408/71, nomeadamente as do seu artigo 69.º, a obrigação de residência no Estado-Membro onde se encontra a instituição responsável pela concessão das prestações, justificada no direito interno pelas necessidades do controlo da observância dos requisitos legais de indemnização dos desempregados, é compatível com a liberdade de circulação e de residência dos cidadãos da União Europeia¹¹. Como sublinhou o Governo norueguês nas suas observações escritas, isso explica-se nomeadamente pela necessidade específica dos Estados de controlarem as condições do pagamento das prestações por desemprego, controlo que «apresenta uma especificidade que justifica a implementação de mecanismos mais rigorosos do que os que são impostos por ocasião dos controlos relativos a outras prestações»¹².

28. Estes princípios continuam pertinentes sob a égide do Regulamento n.º 883/2004.

29. Com efeito, por um lado, e como já referi, o artigo 64.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 883/2004 assegura o direito à conservação das prestações durante um período de três meses a contar da data em que o desempregado deixou de estar à disposição dos serviços de emprego do Estado-Membro, enquanto que o artigo 64.º, n.º 2, deste regulamento prevê, em princípio, que o desempregado, «[s]e não regressar no termo ou antes do termo daquele período, perde qualquer direito às prestações nos termos da legislação do Estado-Membro competente».

30. Por outro lado, como admitiram todas as partes na audiência no Tribunal de Justiça, o artigo 64.º do Regulamento n.º 883/2004 constitui uma *lex specialis* em relação ao artigo 7.º deste regulamento, que prescreve a «[d]errogação das regras de residência», mas unicamente «nos casos previstos [no artigo] 64.º [...] e dentro dos limites [nele] estabelecidos», em conformidade com o artigo 63.º do referido regulamento.

31. É assim que um trabalhador no desemprego que cumpra todas as condições enumeradas no artigo 64.º do Regulamento n.º 883/2004 deve beneficiar da exportação das suas prestações por desemprego por um período de três meses, nos termos do n.º 1, alínea c), deste artigo, sem que, em conformidade com o artigo 7.º deste regulamento, as prestações pagas durante esse período devam «sofrer qualquer redução, modificação, suspensão, supressão ou apreensão pelo facto de o beneficiário ou os seus familiares residirem num Estado-Membro que não seja aquele em que se situa a instituição responsável pela concessão das prestações».

9 V. acórdão de 19 de junho de 1980, Testa e o. (41/79, 121/79 e 796/79, EU:C:1980:163, n.º 8).

10 V., neste sentido, acórdão de 19 de junho de 1980, Testa e o. (41/79, 121/79 e 796/79, EU:C:1980:163, n.ºs 14 a 16).

11 V., neste sentido, acórdão de 18 de julho de 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, n.ºs 38 e 47).

12 Acórdão de 18 de julho de 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, n.º 45).

32. Em contrapartida, a aplicação do artigo 7.º do Regulamento n.º 883/2004 não pode servir para ultrapassar as condições e os limites fixados no próprio artigo 64.º do Regulamento n.º 883/2004, em especial, as relativas à duração da exportação das prestações. O artigo 7.º deste regulamento também não pode transformar uma faculdade prevista no artigo 64.º deste regulamento numa obrigação.

33. Por conseguinte, não há a menor dúvida de que um candidato a emprego não pode pretender obter um direito à exportação das suas prestações por desemprego por uma duração superior a três meses até seis meses, no máximo.

34. Esta constatação já decorre da redação do artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004, que esclarece que as instituições competentes «podem prorrogar o período de três meses até um máximo de seis meses»¹³. Também é corroborada pelos trabalhos preparatórios¹⁴ que levaram à adoção desta disposição, que demonstram que a proposta inicial da Comissão que visava tornar obrigatório o período de exportação por um período de seis meses não obteve a concordância do Conselho (decidindo por unanimidade), tendo os Estados-Membros finalmente chegado a acordo sobre uma fórmula de compromisso que reflete o texto atual do artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004¹⁵.

35. No entanto, esta constatação não permite responder à questão de saber se, *relativamente à prorrogação do período de exportação das prestações por desemprego após três meses* - a propósito da qual todos os interessados estão de acordo em afirmar que constitui uma faculdade - a referida faculdade é apenas dirigida aos serviços de emprego do Estado-Membro competente de forma que esses serviços devem poder sempre usar dessa possibilidade em cada caso concreto ou se, pelo contrário, os Estados-Membros podem renunciar ao exercício dessa faculdade.

36. Esta questão não foi decidida pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência pela simples razão de que o regime facultativo previsto no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004 não existia sob a égide do Regulamento n.º 1408/71.

37. Como a Comissão nomeadamente observou, é certo que, nos termos da sua redação, o artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004 concede essa faculdade de prorrogação do pagamento das prestações por desemprego após três meses não ao Estado (Membro) competente, mas aos «serviços ou [às] instituições competentes».

38. A Comissão e os Governos checo e polaco retiram daqui a consequência de que os Estados-Membros são obrigados a abster-se de invadir a margem de apreciação deixada aos serviços ou às instituições competentes para analisar a possibilidade de prorrogar o período de exportação após três meses em cada caso concreto.

39. Este argumento não me convence.

13 O sublinhado é meu.

14 O Tribunal de Justiça passou a tomar regularmente em conta os trabalhos preparatórios como fonte de interpretação dos atos da União; v. nomeadamente, a propósito do Regulamento n.º 883/2004, acórdão de 11 de abril de 2013, Jeltens e o. (C-443/11, EU:C:2013:224, n.ºs 33 e 34), e, mais recentemente noutros contextos normativos, acórdãos de 18 de outubro de 2016, Nikiforidis (C-135/15, EU:C:2016:774, n.º 45), e de 26 de julho de 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, n.ºs 89 e 90).

15 V., a este propósito, respetivamente, artigo 50.º, n.º 1, alínea d), da Proposta de Regulamento (CE) do Conselho relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, de 21 de dezembro de 1998 [COM (1998) 779 final, p. 45], e n.º 3.3.9. da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu nos termos do n.º 2, segundo parágrafo, do artigo 251.º do Tratado CE respeitante à Posição comum adotada pelo Conselho tendo em vista a adoção de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação dos sistemas de segurança social [COM (2004) 44 final, p. 9]. V. também, sobre a recusa dos Estados-Membros de prorrogarem, de forma obrigatória, o período de exportação das prestações até seis meses, Cornelissen, R., «The New EU Coordination System for Workers who become Unemployed», *European Journal of Social Security*, n.º 3, 2007, p. 204. V. ainda, acerca das divergências atuais entre os Estados-Membros, a exposição de motivos da proposta, apresentada pela Comissão em 13 de dezembro de 2016, de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento n.º 883/2004 e o Regulamento (CE) n.º 987/2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 883/2004, COM (2016) 815 final, p. 7.

40. Primeiro, se fosse esse o caso, o legislador da União teria então consentido que, *por princípio*, fossem abolidas as regras de residência por um período superior a três meses e até seis meses, no máximo.

41. Ora, tal decisão de princípio, devido nomeadamente às consequências administrativas, em especial, relativas às dificuldades de assegurar um controlo prolongado, no estrangeiro, das atividades de procura de trabalhos dos interessados, e financeiras importantes para os Estados-Membros que pagam as prestações por desemprego nos termos do direito nacional, deveria resultar, na minha opinião, sem ambiguidade das disposições do Regulamento n.º 883/2004. A este respeito, à semelhança do Governo sueco, importa salientar que o artigo 64.º, n.º 1, alínea d), deste regulamento esclarece que as prestações são concedidas pela instituição competente «e a seu cargo, nos termos da legislação por ela aplicada». Por conseguinte, no contexto da faculdade prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do referido regulamento, a instituição competente não se pode abstrair das condições legais relacionadas com o pagamento das prestações por desemprego. Essas condições incluem necessariamente as, instituídas, sendo caso disso, pela legislação e/ou regulamentação nacionais, relativas ao direito de a Administração nacional conceder essas prestações por um período superior a três meses a um candidato a emprego que se deslocou para um outro Estado vinculado pelas disposições do Regulamento n.º 883/2004.

42. Segundo, embora seja verdade que o artigo 1.º, alínea q), i), do Regulamento n.º 883/2004 define a «[i]nstituição competente» como a que designa a «instituição em que o interessado esteja inscrito no momento do pedido das prestações», a redação do artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, deste regulamento também se refere «aos serviços competentes», expressão não definida neste ato e que, devido ao seu carácter geral, pode validamente designar qualquer tipo de autoridade ou de organismo responsável pelos regimes de segurança social ou responsável pela aplicação da legislação pertinente, segundo a ordem jurídica de cada Estado-Membro.

43. Por conseguinte, a redação do artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004 não permite afirmar que o legislador da União proibiu os Estados-Membros de limitarem a exportação das prestações por desemprego a uma duração de três meses, obrigando-os a abster-se de proibir, de limitar ou de enquadrar a faculdade da sua Administração de prorrogar esse período até seis meses, no máximo.

44. Terceiro, a constatação que acaba de ser feita não é infirmada pelo argumento adicional da Comissão, retirado, por analogia, da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à interpretação do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1408/71 e que, segundo a Comissão, dava a entender que os serviços de emprego competentes deviam sempre poder verificar as circunstâncias particulares de cada caso concreto.

45. A este respeito, importa recordar que o artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1408/71 previa a perda de qualquer direito às prestações por desemprego nos termos da legislação do Estado competente se o interessado não regressasse a esse Estado no termo do período de três meses. Esta disposição, no seu segundo período, atenuava o rigor da consequência da perda irremediável das prestações no caso do regresso extemporâneo, ao autorizar os serviços «[e]m casos excecionais» a prorrogar o prazo de três meses.

46. É verdade, como salienta a Comissão, que o Tribunal de Justiça admitiu que o artigo 69.º, n.º 2, segundo período, do Regulamento n.º 1408/71 permitia cumprir o respeito do princípio da proporcionalidade, no âmbito do qual os serviços e as instituições competentes deviam tomar em consideração, em cada caso concreto, a duração do período de tempo que excedeu o prazo de três meses, a razão do regresso extemporâneo do interessado ao Estado competente e a gravidade das

consequências jurídicas decorrentes desse regresso extemporâneo¹⁶.

47. A Comissão parece deduzir daqui que, ao aceitar que os serviços de emprego do Estado competente possam assim limitar as consequências jurídicas da perda do direito às prestações num caso excecional quando o interessado não regresse a esse Estado no termo do período de três meses, o Tribunal de Justiça já tinha admitido, pelo menos implicitamente, sob a égide do Regulamento n.º 1408/71, que esses mesmos serviços podem conceder uma prorrogação do direito às prestações após o período de três meses. Sem, parece-me, trair a lógica do raciocínio da Comissão, resultaria daqui que a faculdade prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004 se limitaria, definitivamente, a confirmar a interpretação que o Tribunal de Justiça deu do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1408/71.

48. Ora, sublinho que, nas suas observações, a Comissão omite a circunstância de que o artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1408/71 foi substituído não pelo artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004, mas pelo artigo 64.º, n.º 2, deste mesmo regulamento.

49. Com efeito, esta última disposição enuncia que o interessado perde qualquer direito às prestações se não regressar no termo ou antes do termo do período durante o qual tem direito às prestações *nos termos do artigo 64.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 883/2004*, exceto em casos excecionais, nos quais os serviços ou as instituições competentes podem permitir que o interessado regresse numa data posterior sem que perca os seus direitos.

50. A este respeito, é compreensível e lógico que, para apreciar a existência de um «caso excecional» (como a ocorrência de uma doença ou de um acidente)¹⁷, que justifique uma derrogação da consequência jurídica da perda do direito às prestações se o interessado não regressar ao Estado competente no termo do período referido no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 883/2004, as instâncias competentes de um Estado-Membro são levadas a tomar em consideração as circunstâncias particulares de cada «interessado», como o Tribunal de Justiça afirmou na sua jurisprudência.

51. Há que admitir que essa jurisprudência continua pertinente, por analogia, em relação ao artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004.

52. Esta constatação significa que a margem de apreciação concedida aos serviços e às instituições competentes no artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004 para verificar a existência de um «caso excecional» é exercida no contexto da aplicação do período durante o qual o interessado tem direito às prestações, isto é, durante o período de três meses, ou, sendo caso disso, se o Estado-Membro exerceu a faculdade prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004, durante o período posterior no caso de candidato a emprego ter beneficiado de uma prorrogação do período de três meses.

53. Consequentemente, não pode haver uma sobreposição da situação em que é permitido aos serviços de emprego competentes limitar, num caso excecional, as *consequências jurídicas da perda do direito* às prestações por não ter o interessado regressado no termo do período obrigatório de três meses (ou facultativo de seis meses) e da situação em que se trata de saber se, num Estado-Membro, um trabalhador pode beneficiar, *em princípio*, de uma prorrogação do período de exportação de três meses até seis meses, no máximo.

¹⁶ V., neste sentido, acórdão de 19 de junho de 1980, Testa e o. (41/79, 121/79 e 796/79, EU:C:1980:163, n.ºs 21 e 22). V., também, acórdão de 20 de março de 1979, Coccioli (139/78, EU:C:1979:75, n.ºs 8 e 9).

¹⁷ Nos acórdãos de 20 de março de 1979, Coccioli (139/78, EU:C:1979:75), e de 19 de junho de 1980, Testa e o. (41/79, 121/79 e 796/79, EU:C:1980:163), o Tribunal de Justiça era confrontado com situações em que os desempregados em causa tinham ficado doentes antes do seu regresso ao território do Estado-Membro que lhes pagava as prestações.

54. Se, como defende a Comissão, os Estados-Membros fossem obrigados a atribuir às suas respetivas administrações a missão de apreciar, em qualquer hipótese, a possibilidade de prorrogar o período de três meses até seis meses, no máximo, o «caso excecional» enunciado no artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004 perderia o seu efeito útil¹⁸. Com efeito, bastaria então a cada candidato a emprego, que não pudesse regressar antes do termo do período de três meses ao Estado-Membro competente, não invocar um «caso excecional», mas pedir simplesmente a prorrogação do período de três meses até seis meses, no máximo, nos termos do artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do referido regulamento.

55. Que o legislador da União tenha decidido manter a possibilidade de invocar «um caso excecional» para atenuar a aplicação demasiado brutal das consequências jurídicas de um regresso ao território do Estado-Membro competente após o termo do período de três meses, confirma que admitiu *necessariamente que o período de exportação das prestações por desemprego podia ser limitado a três meses*, em conformidade com a escolha que esse legislador fez, ele próprio, de cumprir a obrigação, resultante da missão que lhe foi conferida pelo artigo 48.º TFUE, de criar um regime que permita aos trabalhadores ultrapassar os obstáculos que sejam eventualmente criados pelas regras nacionais relativas à segurança social¹⁹.

56. Consequentemente, tendo em conta o contexto e a economia das disposições do Regulamento n.º 883/2004 relativas aos candidatos a emprego que se dirigem para outro Estado-Membro, o artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, deste regulamento autoriza os Estados-Membros a não exercer a faculdade que enuncia e, consequentemente, a não prorrogar o período de exportação das prestações por desemprego após o período de três meses²⁰.

57. Tal conclusão não colide, na minha opinião, com o objetivo do artigo 64.º do Regulamento n.º 883/2004 de favorecer a mobilidade dos candidatos a emprego²¹. Com efeito, por um lado, estes últimos já beneficiam da exportação das prestações por desemprego por uma duração de três meses. Por outro lado, não podem, de qualquer modo, beneficiar de um direito de obter a prorrogação do período de três meses, ainda que as autoridades de um Estado-Membro tenham exercido a faculdade conferida pelo artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004, tendo em conta o silêncio deste último quanto às condições e critérios que presidem ao exercício da margem de apreciação que esta disposição concede a essas autoridades. Voltarei posteriormente a esta questão²².

58. Quarto, no plano dos princípios, o debate que opõe as partes interessadas quanto aos destinatários da faculdade prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004 não está, do meu ponto de vista, longe daquele que foi decidido pelo Tribunal de Justiça no âmbito da interpretação do artigo 4.º, ponto 6, da Decisão-quadro do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros²³.

18 Recordo que, segundo a jurisprudência, quando uma disposição do direito da União possa ser objeto de várias interpretações, deve dar-se prioridade à que é adequada a salvaguardar o seu efeito útil: v., nomeadamente, acórdãos de 18 de dezembro de 2008, Afton Chemical (C-517/07, EU:C:2008:751, n.º 43), e de 10 de setembro de 2014, Holger Forstmann Transporte (C-152/13, EU:C:2014:2184, n.º 26).

19 V., por analogia, acórdão de 11 de abril de 2013, Jeltens e o. (C-443/11, EU:C:2013:224, n.º 40).

20 Sem que isso seja determinante, acrescento que os serviços da Comissão também parecem ser da mesma opinião no documento de trabalho relativo à avaliação do impacto da Proposta, apresentada pela Comissão em 13 de dezembro de 2016, de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento n.º 883/2004 e o Regulamento (CE) n.º 987/2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 [COM (2016) 815 final]; v. Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Initiative to Partially Revise Regulation (No. 883/2004 Implementation Regulation (EC) n.º 987/2004, SWD (2015) 460 final, Part 1/6, p. 69, no qual se afirma «*Under the current rules Member States have a discretion to determine whether they export unemployment benefits only for the minimum period of three months or the maximum of six months*». Atualmente, segundo este documento e se se excluir o Reino dos Países Baixos, onze Estados-Membros recusam essa prorrogação.

21 V., por analogia com o artigo 69.º do Regulamento n.º 1408/71, acórdão de 6 de novembro de 2003, Comissão/Países Baixos (C-311/01, EU:C:2003:598, n.º 39 e jurisprudência referida).

22 V. n.ºs 70 a 82 das presentes conclusões.

23 JO 2002, L 190, p. 1.

59. Esse artigo 4.º, intitulado «Motivos de não execução facultativa do mandado de detenção europeu», concede a possibilidade de «a autoridade judiciária de execução» recusar a execução de um mandado desse tipo se, segundo o ponto 6 deste artigo, for emitido para efeitos de execução de uma pena privativa de liberdade, quando a pessoa procurada se encontrar no Estado-Membro de execução, for sua nacional ou sua residente e este Estado se comprometa ele próprio a assegurar a execução dessa pena.

60. Põe-se assim a questão de saber se a aplicação em direito interno do motivo de não execução previsto no artigo 4.º, ponto 6, da decisão-quadro 2002/584 foi deixado à discricção dos Estados-Membros ou se, pelo contrário, reveste um carácter obrigatório, caso em que «a autoridade judicial de execução», expressamente visada nesse artigo, devia poder continuar a dispor em direito interno da possibilidade de se opor à execução do mandado de detenção europeu nas condições enunciadas no artigo 4.º, ponto 6, desta decisão-quadro, com o objetivo de aumentar as possibilidades de reinserção social da pessoa procurada no termo da pena a que esta última foi condenada.

61. Nas suas conclusões no processo Wolzenburg (C-123/08, EU:C:2009:183, n.ºs 102 a 107), o advogado-geral Y. Bot tinha proposto ao Tribunal de Justiça seguir esta segunda interpretação, mais fiel à redação do artigo 4.º, ponto 6, da Decisão-quadro 2002/584.

62. O Tribunal de Justiça decidiu de outra forma nos seus acórdãos de 5 de setembro de 2012, Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:517, n.ºs 35 e 50), e de 29 de junho de 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, n.º 21). Com efeito, admitiu que, independentemente do artigo 4.º, ponto 6, da Decisão-Quadro 2002/584 se dirigir à autoridade judicial de execução, os Estados-Membros tinham a opção de aplicar ou não em direito interno o motivo de não execução facultativa enunciado nesse artigo.

63. Por outras palavras, os Estados-Membros não são obrigados a exercer a faculdade enunciada no artigo 4.º, ponto 6, da decisão-quadro.

64. O mesmo se diga em relação à faculdade conferida pelo artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004.

65. É certo que a natureza do ato em causa no presente processo, a saber um regulamento, difere, em princípio, da de uma decisão-quadro.

66. Com efeito, contrariamente às decisões-quadro adotadas com fundamento no antigo artigo 34.º, n.º 2, alínea b), UE que não têm efeito direto²⁴, um regulamento é, em conformidade com o artigo 288.º, segundo parágrafo, TFUE, obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, o que significa que as suas disposições não necessitam, em princípio, da adoção de medidas de aplicação pelos Estados-Membros²⁵.

67. Não é menos certo que, por um lado, independentemente da natureza do ato em questão, uma faculdade permanece uma faculdade, tendo o Tribunal de Justiça admitido que um Estado-Membro que tenha optado por não exercer essa faculdade, disponibilizada por um regulamento do Conselho, não viola o artigo 288.º TFUE²⁶. Por outro lado, como o Tribunal de Justiça declara regularmente,

24 V., nomeadamente, a propósito da Decisão-quadro 2002/584/JAI, acórdãos de 5 de setembro de 2012, Lopes Da Silva Jorge (C-42/11, EU:C:2012:517, n.º 53), e de 29 de junho de 2017, Popławski (C-579/15, EU:C:2017:503, n.º 28).

25 V., nomeadamente, neste sentido, acórdão de 15 de março de 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, n.º 27 e jurisprudência referida).

26 V. acórdão de 17 de dezembro de 2015, Imtech Marine Belgium (C-300/14, EU:C:2015:825, n.ºs 27 a 31).

afigura-se que as disposições de um regulamento, apesar da sua natureza, podem deixar aos Estados-Membros a iniciativa de tomarem, eles próprios, as medidas legislativas, regulamentares, administrativas e/ou financeiras necessárias para que as referidas disposições possam ser aplicadas²⁷.

68. O artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004 responde, na minha opinião, a estas duas situações.

69. Com efeito, em primeiro lugar, como já indiquei, o artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004 não impõe de forma alguma que os Estados-Membros assegurem que o prazo obrigatório de três meses de exportação das prestações por desemprego possa ser prorrogado até seis meses, no máximo.

70. Em segundo lugar, se um Estado-Membro optar por exercer a faculdade conferida no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004, importa salientar que esta disposição não refere nenhum critério por força do qual a Administração nacional competente poderá prorrogar até seis meses, no máximo, o período de exportação das prestações por desemprego. Portanto, para ser totalmente operacional e concomitantemente asseguradas a segurança jurídica e a igualdade de tratamento dos demandantes, este artigo necessita da adoção de medidas nacionais que esclareçam as condições em que a prorrogação do período de três meses será ou não concedida ou que enquadrem a margem de apreciação deixada à Administração nacional competente pelo artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, deste regulamento.

71. Esta constatação permite deduzir que um Estado-Membro que, à semelhança do Reino dos Países Baixos, exerceu essa faculdade pode, no entanto, decidir recusar, por princípio, qualquer pedido de prorrogação do período de três meses, salvo se, tendo em conta as circunstâncias específicas do caso concreto, essa solução conduzisse a um resultado desadequado, isto é, em última instância, desproporcionado?

72. Uma resposta positiva já seria *a priori* admissível com base no princípio «qui potest majus potest et minus».

73. Todavia, a Comissão sugere uma resposta negativa à questão formulada no n.º 71 das presentes conclusões. Sustenta que a instância nacional competente deve, em qualquer hipótese, poder exercer a sua margem de apreciação não segundo a fórmula «não, salvo se», mas «sim, salvo se».

74. Não subscrevo esse entendimento.

75. Com efeito, por um lado, e como já evoquei, o artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004 não prescreve os critérios à luz dos quais a Administração nacional competente deve analisar um pedido de prorrogação do período de três meses, tal como não indica as modalidades segundo as quais a margem de apreciação assim atribuída a essa Administração deve ser exercida, como nomeadamente admitiu, no essencial, o Governo polaco.

76. Por outro lado, embora seja verdade que, no exercício da sua margem de apreciação, a Administração nacional competente também deve respeitar o direito da União, em especial, os princípios da não discriminação e da proporcionalidade, esse dever não significa que essa margem de apreciação deva ser exercida segundo uma modalidade determinada do tipo «sim, salvo se», como alega a Comissão.

²⁷ V., nomeadamente, neste sentido, acórdãos de 5 de maio de 2015, Espanha/Conselho (C-147/13, EU:C:2015:299, n.º 94); de 9 de fevereiro de 2017, S. (C-283/16, EU:C:2017:104, n.º 48); e de 15 de março de 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, n.º 27).

77. Por outras palavras, o artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004, conjugado com os princípios da não discriminação e da proporcionalidade, não se opõe a que, nomeadamente, um Estado-Membro estabeleça critérios gerais, objetivos e não discriminatórios que enquadrem o exercício da margem de apreciação da sua Administração enunciando as circunstâncias ou as hipóteses em que esta última possa ser levada, a título excecional, a admitir que um candidato a emprego que se desloque para outro Estado-Membro prorrogue a exportação das prestações por desemprego até seis meses, no máximo.

78. Assim, um Estado-Membro permanece, na minha opinião, nos limites permitidos pelo direito da União se adotar medidas nos termos das quais a prorrogação do período de exportação de prestações por desemprego até seis meses, no máximo, só puder ser concedida se estiverem cumpridas determinadas condições, como as mencionadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, a saber, que o interessado se encontre num processo suscetível de conduzir concretamente à obtenção de um emprego que requeira a prorrogação da estadia no Estado-Membro em causa ou que o candidato a emprego tenha apresentado uma declaração de intenção por parte de um empregador no referido Estado-Membro que lhe ofereça uma perspetiva real de contratação. Tais medidas nacionais podem mesmo reforçar a segurança jurídica dos interessados, ao lhes permitir conhecer antecipadamente as condições e/ou os critérios com base nos quais a Administração nacional exercerá o seu poder de apreciação e, sendo caso disso, facilitar a fiscalização jurisdicional das decisões adotadas por esta última.

79. De resto, contrariamente ao que a Comissão alega, resulta da formulação da primeira questão prejudicial e das observações do Uwv que esta Administração não renunciou a verificar se as circunstâncias específicas do caso em apreço justificavam conceder ao recorrente no processo principal uma prorrogação do período de exportação das prestações por desemprego após os três meses já concedidos a este último nos termos do Regulamento n.º 883/2004.

80. Acrescento que o facto de as condições e/ou os critérios que presidem à concessão de uma prorrogação do período de exportação das prestações por desemprego poderem variar entre os Estados-Membros que optaram pela faculdade prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004 resulta precisamente da margem de apreciação concedida a estes últimos pelo legislador da União aquando da adoção deste regulamento.

81. Estas disparidades entre os regimes e as medidas dos Estados-Membros que aplicaram a faculdade prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004 foram assumidas pelo legislador da União²⁸. Não podem ser consideradas restrições à livre circulação dos trabalhadores uma vez que resultam da falta de harmonização das condições e das modalidades segundo as quais as administrações dos Estados-Membros podem prorrogar o período de exportação das prestações por desemprego até seis meses, no máximo²⁹. Esta conclusão é extensiva às disposições relativas à livre circulação dos trabalhadores do Acordo CE-Suíça que não beneficiam de um alcance mais amplo que as previstas pelo Tratado FUE.

82. Compete não ao Tribunal de Justiça mas ao legislador da União reduzir, ou mesmo pôr termo a essas disparidades, se o julgar necessário.

83. Por conseguinte, proponho responder à primeira questão prejudicial submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio que, tendo em conta a liberdade de circulação dos trabalhadores e os princípios da não discriminação e da proporcionalidade, as disposições do Regulamento n.º 883/2004 não se opõem a que um Estado-Membro exerça a faculdade prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in*

²⁸ Para todos os efeitos, resulta do documento de trabalho dos serviços da Comissão (p. 69), citado na nota 20 das presentes conclusões, que os critérios que presidem à prorrogação do período de três meses até seis meses, no máximo, variam sensivelmente entre os quinze Estados-Membros que admitem a possibilidade dessa prorrogação.

²⁹ V., por analogia, acórdão de 11 de abril de 2013, Jeltens e o. (C-443/11, EU:C:2013:224, n.º 45).

fine, deste regulamento, recusando por princípio qualquer pedido de prorrogação da duração da exportação de prestações por desemprego após três meses e até seis meses, no máximo, salvo se a instância competente desse Estado-Membro, tendo em conta as circunstâncias especiais do caso concreto, designadamente a existência de perspectivas concretas e demonstráveis de emprego, não puder razoavelmente recusar prorrogar a duração da exportação dessas prestações.

84. Nestas condições, a resposta à segunda questão prejudicial - que se refere às modalidades nos termos das quais os Estados-Membros devem exercer a faculdade conferida pelo artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, do Regulamento n.º 883/2004 - torna-se supérflua. Aliás, só foi submetida para o caso de ser dada uma resposta negativa à primeira questão, hipótese que, pelos motivos expostos acima, proponho rejeitar.

IV. Conclusão

85. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão prejudicial submetida pelo Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso em Matéria de Segurança Social e da Função Pública, Países Baixos) do seguinte modo:

«Tendo em conta a liberdade de circulação dos trabalhadores e os princípios da não discriminação e da proporcionalidade, as disposições 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, não se opõem a que um Estado-Membro exerça a faculdade prevista no artigo 64.º, n.º 1, alínea c), *in fine*, deste regulamento, recusando por princípio qualquer pedido de prorrogação da duração da exportação de prestações por desemprego após três meses e até um máximo de seis meses, salvo se a instância competente desse Estado-Membro, tendo em conta as circunstâncias especiais do caso concreto, designadamente a existência de perspectivas concretas e demonstráveis de emprego, não puder razoavelmente recusar prorrogar a duração da exportação dessas prestações.»