



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
NILS WAHL  
apresentadas em 27 de setembro de 2018<sup>1</sup>

**Processo C-477/17**

**Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank  
contra  
D. Balandin,  
I. Lukashenko,  
Holiday on Ice Services BV**

[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 — Segurança social — Regulamento n.º 1231/2010 — Extensão da coordenação dos sistemas de segurança social aos cidadãos de países terceiros com residência legal no território de um Estado-Membro — Direito de circular e residir na União Europeia — Abuso»

1. Passaram alguns anos, mas lembro-me bem de ver um espetáculo da Holiday on Ice quando era jovem. Na altura, fiquei fascinado com a fantástica atuação resultante da combinação de muitos protagonistas diferentes: patinadores, engenheiros de luz, músicos e muitos mais. Todavia, o que muitos espetadores da Holiday on Ice não têm em consideração é que nos bastidores é preciso reunir igualmente muitos elementos, se não mesmo mais, para realizar um espetáculo deste tipo. O presente pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso da Segurança Social e da Função Pública, Países Baixos) ilustra bem a quantidade de questões jurídicas, por si só, envolvidas na apresentação do espetáculo por toda a Europa.

2. Em particular, coloca-se a questão de saber se os patinadores que trabalham para a Holiday on Ice, que são nacionais de países terceiros, têm direito a uma cobertura coordenada em matéria de segurança social enquanto se encontram em digressão em diferentes Estados-Membros da União Europeia.

<sup>1</sup> Língua original: inglês.

3. Ainda que os Regulamentos n.ºs 1231/2010<sup>2</sup> e 883/2004<sup>3</sup> sejam solistas nesta produção de direito da União, existe igualmente um conjunto poderoso de outros instrumentos legislativos, como o Código de Vistos de Schengen<sup>4</sup>, o Regulamento do título de residência<sup>5</sup> e a Diretiva relativa à autorização única<sup>6</sup>, que são todos eles relevantes para a resolução da questão prejudicial submetida pelo Centrale Raad van Beroep.

## I. Quadro jurídico

### A. Direito da União

#### 1. Regulamento n.º 1231/2010

4. O Regulamento n.º 1231/2010 substituiu o Regulamento n.º 859/2003<sup>7</sup> e a sua redação é praticamente idêntica à do regulamento anterior. Ambos os regulamentos destinam-se a garantir que as regras de coordenação dos regimes de segurança social aplicáveis aos nacionais de países terceiros são as mesmas que se aplicam aos cidadãos europeus, tornando extensíveis aos nacionais de países terceiros o disposto pelos Regulamentos n.ºs 883/2004 e 987/2009<sup>8</sup> e, respetivamente, pelos Regulamentos n.ºs 1408/71<sup>9</sup> e 574/72<sup>10</sup>.

5. O preâmbulo do Regulamento n.º 1231/2010 refere, nomeadamente:

«1. O Parlamento Europeu, o Conselho e o Comité Económico e Social Europeu têm vindo a defender uma melhor integração dos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território dos Estados-Membros, conferindo-lhes uma série de direitos uniformes tão próximos quanto possível dos direitos de que gozam os cidadãos da União.

[...]

8. Para evitar que empregadores e organismos nacionais de segurança social se vejam confrontados com a gestão de situações jurídicas e administrativas complexas que apenas dizem respeito a um grupo limitado de pessoas, importa, tirando pleno proveito da modernização e da simplificação introduzidas no domínio da segurança social, aplicar um único diploma legal de coordenação, ou seja, o Regulamento (CE) n.º 883/2004 em conjugação com o Regulamento (CE) n.º 987/2009.

2 Regulamento (UE) n.º 1231/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que torna extensivos o Regulamento (CE) n.º 883/2004 e o Regulamento (CE) n.º 987/2009 aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por esses regulamentos por razões exclusivas de nacionalidade (JO 2010 L 344, p. 1).

3 Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2004 L 166, p. 1).

4 Regulamento (CE) n.º 810/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, que estabelece o Código Comunitário de Vistos (Código de Vistos) (JO 2009 L 243, p. 1)

5 Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho, de 13 de junho de 2002, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros (JO 2002 L 157, p. 1).

6 Diretiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa a um procedimento de pedido único de concessão de uma autorização única para os nacionais de países terceiros residirem e trabalharem no território de um Estado-Membro e a um conjunto comum de direitos para os trabalhadores de países terceiros que residem legalmente num Estado-Membro (JO 2011 L 343, p. 1).

7 Regulamento (CE) n.º 859/2003 do Conselho, de 14 de maio de 2003, que torna extensivas as disposições do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e (CEE) n.º 574/72 aos nacionais de Estados terceiros que ainda não estão abrangidos por estas disposições por razões exclusivas de nacionalidade (JO 2003 L 124, p. 1).

8 Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2009, L 284, p. 1).

9 Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO 1971, L 149, p. 2; EE 05 FI, p. 98).

10 Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho, de 21 de março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e suas famílias que se deslocam no interior da Comunidade (JO 1972, L 74, p. 1; EE 5 FI, p. 156).

[...]

10. A aplicação dos Regulamentos (CE) n.º 883/2004 e (CE) n.º 987/2009 aos nacionais de países terceiros que ainda não estão abrangidos por esses regulamentos por razões exclusivas de nacionalidade não confere aos interessados nenhum direito à entrada, estada ou residência, nem o acesso ao mercado de trabalho num Estado-Membro. [...]

[...]

11. Por força do presente regulamento, os Regulamentos (CE) n.º 883/2004 e (CE) n.º 987/2009 só deverão ser aplicáveis se o interessado já tiver residência legal no território de um Estado-Membro. A residência legal deverá constituir, pois, condição prévia para a aplicação do presente regulamento.»

6. O artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010 prevê o seguinte:

«O Regulamento (CE) n.º 883/2004 e o Regulamento (CE) n.º 987/2009 são aplicáveis aos nacionais de países terceiros ainda não abrangidos por esses regulamentos por razões exclusivas de nacionalidade, bem como aos seus familiares e sobreviventes, desde que tenham residência legal num Estado-Membro e se encontrem numa situação cujos elementos não envolvam apenas um Estado-Membro.»

## *2. Regulamento n.º 883/2004*

7. O artigo 1.º do Regulamento n.º 883/2004 («Definições») prevê, designadamente:

«j) ‘Residência’, o lugar em que a pessoa reside habitualmente;

k) ‘Estada’, a residência temporária;»

8. O artigo 13.º, n.º 1, do referido regulamento, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012<sup>11</sup>, dispõe:

«A pessoa que exerça normalmente uma atividade por conta de outrem em dois ou mais Estados-Membros está sujeita:

a) À legislação do Estado-Membro de residência, se exercer uma parte substancial da sua atividade nesse Estado-Membro; ou

b) Se não exercer uma parte substancial da sua atividade no Estado-Membro de residência:

i) à legislação do Estado-Membro no qual a empresa ou o empregador tem a sede ou o centro de atividades, se depender de uma empresa ou empregador; [...]

9. As disposições do Regulamento n.º 883/2004 são completadas pelo Regulamento (CE) n.º 987/2009, o seu regulamento de execução.

<sup>11</sup> Regulamento (UE) n.º 465/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, que altera o Regulamento (CE) n.º 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, e o Regulamento (CE) n.º 987/2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 (JO 2012, L 149, p. 4).

## **B. Direito nacional**

10. Remetendo para o Regulamento n.º 1231/2010, as Orientações do Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (Instituto da Segurança Social, a seguir «SvB») estabelecem, no que respeita a nacionais de países fora da União Europeia, que o Regulamento n.º 883/2004 é aplicável aos nacionais de países terceiros que, por razões exclusivas de nacionalidade, não estejam abrangidos pelo referido regulamento, se estes nacionais permanecerem legalmente no território de um Estado-Membro e se deslocarem legalmente no interior da União.

11. No que diz respeito aos termos «residência legal», que não são definidos pelo Regulamento n.º 1231/2010, essas orientações referem ainda que se admite uma permanência legal nos Países Baixos, se esta permanência for legal na aceção do artigo 8.º da Vreemdelingenwet 2000 (Lei de 2000 relativa aos estrangeiros, a seguir «Vw 2000»), entendendo-se para o efeito que o SvB não admite uma permanência legal se o estrangeiro permanecer nos Países Baixos na pendência de um pedido de primeira autorização.

12. Além disso, os nacionais de países terceiros devem cumprir o critério da deslocação previsto no Regulamento n.º 883/2004 do mesmo modo que os cidadãos da UE.

13. No que se refere ao âmbito de aplicação territorial do Regulamento n.º 883/2004, as Orientações do SvB estabelecem que «em princípio só está em causa a aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 se uma pessoa residir e trabalhar no território da União Europeia», salvo certas exceções encontradas na jurisprudência do Tribunal de Justiça.

## **II. Matéria de facto, tramitação do processo e questões prejudiciais**

14. D. Balandin, nacional russo, e I. Lukashenko, nacional da Ucrânia, são trabalhadores assalariados da Holiday on Ice Services BV (a seguir «HOI»), uma empresa que tem a sua sede social em Amesterdão e o seu centro de atividade principal em Utrecht. Durante o inverno, a HOI organiza espetáculos no gelo em diferentes Estados-Membros.

15. Todos os anos, os trabalhadores da HOI permanecem algumas semanas nos Países Baixos para preparar os próximos eventos. Uma parte dos trabalhadores atua, depois, nos Países Baixos, e os restantes atuam noutros Estados-Membros, principalmente em França e na Alemanha.

16. Durante o período de treinos e eventuais espetáculos, os nacionais de países terceiros parecem permanecer todos de forma legal nos Países Baixos. Em seguida, alguns nacionais de países terceiros permanecem nos Países Baixos ao longo de toda a época, sendo-lhes obtida uma autorização de trabalho com base no direito nacional. Todavia, alguns nacionais de países terceiros permanecem nos demais Estados-Membros onde atuam, na maior parte dos casos com base num denominado «visto de Schengen».

17. Há vários anos que o SvB emite a favor dos nacionais de países terceiros que trabalham na HOI as «declarações A1» durante a época de espetáculos, mais recentemente ao abrigo do artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009. Essas declarações atestavam que a estes trabalhadores era aplicável a legislação holandesa em matéria de segurança social e que as correspondentes contribuições para a segurança social eram pagas nos Países Baixos. Contudo, desde a época 2015/16, o SvB tem-se recusado a emitir declarações A1 para os nacionais de países terceiros que trabalham na HOI, alegando que a emissão das referidas declarações no passado fora errada.

18. Após concertação, também na sequência de uma providência cautelar decretada pelo juiz responsável em matéria de providências cautelares do Rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primeira Instância de Amesterdão, Países Baixos), o SVB acabou por emitir declarações A1 válidas até 1 de maio de 2016. Contudo, a época só terminava em 22 de maio de 2016, pelo que existe ainda um litígio relativamente a estas últimas semanas.

19. Numa decisão de 28 de abril de 2016, o Rechtbank Amsterdam (Tribunal de Primeira Instância de Amesterdão) deliberou que o SvB deveria ter emitido declarações A1 válidas para toda a época, ou seja, até 22 de maio de 2016.

20. Posteriormente, o Svb interpôs recurso da referida decisão no órgão jurisdicional de reenvio.

21. Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, D. Balandin e I. Lukashenko não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 2.º do Regulamento n.º 883/2004, uma vez que não são nacionais de um Estado-Membro, nem apátridas ou refugiados. D. Balandin e I. Lukashenko apenas podem beneficiar do disposto no referido regulamento se estiverem abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1231/2010, cujo objetivo é tornar extensível, sob determinadas condições, o âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 e do seu regulamento de execução a nacionais de países terceiros.

22. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, é pacífico entre as partes que D. Balandin e I. Lukashenko não residiam nos Países Baixos nem em nenhum outro Estado-Membro, mas permaneceram e trabalharam temporariamente no interior da União, conforme referido no artigo 1.º, alínea k), do Regulamento n.º 883/2004. No entender do órgão jurisdicional de reenvio, existe, neste contexto, alguma incerteza quanto à questão de saber se só os nacionais de países terceiros que residem na União Europeia na aceção do artigo 1.º, alínea j), do Regulamento n.º 883/2004, ou se também os nacionais de países terceiros na situação de D. Balandin e de I. Lukashenko, podem invocar o artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010.

23. Tendo dúvidas sobre a interpretação correta do direito da União, o Centrale Raad van Beroep decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010 ser interpretado no sentido de que os trabalhadores com nacionalidade de um país terceiro, que residem fora da União mas trabalham temporariamente em diferentes Estados-Membros ao serviço de uma entidade empregadora estabelecida nos Países Baixos, podem invocar o (título II do) Regulamento n.º 883/2004 e o Regulamento n.º 987/2009?»

24. No presente processo, apresentaram observações escritas D. Balandin, I. Lukashenko e a HOI (a seguir, em conjunto, «D. Balandin e o.»), o SvB, os Países Baixos, os Governos checo e francês, e a Comissão. D. Balandin e o., o SvB, o Governo neerlandês e a Comissão apresentaram ainda observações orais na audiência de 4 de julho de 2018.

### III. Análise

25. Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se os nacionais de países terceiros na situação de D. Balandin e de I. Lukashenko são abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010 e, por extensão, pelo Regulamento n.º 883/2004 e pelo seu regulamento de execução.

26. O recurso interposto no órgão jurisdicional de reenvio foi motivado pelo facto de o SvB ter defendido, no processo nacional, que D. Balandin e I. Lukashenko não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1231/2010. Contudo, o SvB alterou efetivamente a sua posição durante a fase oral do processo no Tribunal de Justiça. Nestas condições, podemos interrogar-nos se ainda existirá um litígio real, como exigido pelo artigo 267.º TFUE.

27. As questões relativas ao direito da União gozam de uma presunção de pertinência e o limiar para recusar responder a uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional é bastante elevado: só quando for manifesto que a interpretação solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas<sup>12</sup>. A meu ver, o Tribunal de Justiça deve, portanto, pronunciar-se sobre a questão que lhe foi submetida, a menos que o pedido de decisão prejudicial seja retirado.

28. O artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010 contém dois requisitos para a sua aplicação. Em primeiro lugar, os nacionais de países terceiros que pretendam beneficiar do referido regulamento devem ter a sua residência legal num Estado-Membro; e, em segundo lugar, estes devem encontrar-se numa situação cujos elementos não envolvam apenas um Estado-Membro.

29. No presente caso, não se contesta que D. Balandin e I. Lukashenko preenchem o segundo requisito. A questão controvertida no processo principal consiste em saber se se pode considerar que D. Balandin e I. Lukashenko têm «residência legal num Estado-Membro» para efeitos do Regulamento n.º 1231/2010.

30. O Regulamento n.º 1231/2010 não prevê uma definição de residência legal, nem é possível encontrar tal definição noutros instrumentos jurídicos da União. Tanto quanto sei, o Tribunal de Justiça nunca elaborou tal definição para efeitos da aplicação do referido regulamento (ou do seu antecessor na matéria redigido de forma quase idêntica).

31. Até à data, o Tribunal de Justiça apenas abordou de forma indireta o critério da residência legal previsto no artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010 na sua jurisprudência relativa ao segundo critério do mesmo artigo. Decorre claramente desta jurisprudência que os nacionais de países terceiros que possuem um título de residência num Estado-Membro preenchem o critério relativo à residência legal<sup>13</sup>.

32. No entanto, D. Balandin e I. Lukashenko não possuem um título de residência. Estes permanecem na União Europeia com base num visto de Schengen que os autoriza a permanecer de forma legal no espaço Schengen durante, no máximo, 90 dias por cada período de 180 dias<sup>14</sup>. Embora não se tenha podido confirmar de forma definitiva na audiência, afigura-se também que esses vistos de Schengen são completados por vistos nacionais de forma a abranger toda a época de espetáculos de outubro até final de maio.

12 V. Acórdão de 16 de junho de 2015, Gauweiler e o. (C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 25 e jurisprudência aí referida). V., igualmente, no que diz respeito a casos forçados, Acórdãos de 11 de março de 1980, Foglia (104/79, EU:C:1980:73), e de 16 de dezembro de 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302). Além disso, v. Acórdão de 9 de fevereiro de 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, EU:C:1995:26, n.º 14), em que o Tribunal de Justiça concluiu que o facto de as partes no processo principal estarem de acordo quanto ao resultado a obter não é suficiente para diminuir a realidade desse litígio.

13 V. Acórdãos de 21 de junho de 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, n.º 27); de 13 de junho de 2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, n.ºs 12 e 31); e de 18 de novembro de 2010, Xhymshiti (C-247/09, EU:C:2010:698, n.º 29).

14 V. artigo 1.º, n.º 1, do Código de Vistos de Schengen.

33. Neste sentido, deve determinar-se se se pode considerar que os nacionais de países terceiros que exercem uma atividade profissional assalariada têm «residência legal num Estado-Membro» quando não possuem um título de residência, mas permanecem na União Europeia com base em vistos de curta duração.

34. De acordo com jurisprudência constante, decorre tanto das exigências da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não contenha nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ser objeto, em toda a União Europeia, de uma interpretação autónoma e uniforme<sup>15</sup>.

35. O Regulamento n.º 1231/2010 não contém qualquer remissão para os direitos nacionais no que respeita ao significado que deve ser atribuído a «residência legal num Estado-Membro». Daqui resulta que se deve considerar, para efeitos da aplicação do Regulamento n.º 1231/2010, que estes termos designam um conceito autónomo do direito da União, que deve ser interpretado de maneira uniforme no território de todos os Estados-Membros<sup>16</sup>.

36. O mesmo se aplica, *mutatis mutandis*, às definições de «residência» no artigo 1.º, alínea j), do Regulamento n.º 883/2004 e de «estada» no artigo 1.º, alínea k), do mesmo regulamento.

37. É também por esta razão que o facto de várias versões linguísticas do Regulamento n.º 1231/2010 apresentarem de algum modo uma formulação diferente, como foi referido pelo órgão jurisdicional de reenvio, não tem qualquer incidência sobre a presente apreciação. A exigência de uma interpretação autónoma e uniforme não permite a consideração isoladamente de uma das versões de um ato, antes exigindo que seja interpretado em função do fim prosseguido pelo ato em causa<sup>17</sup>.

38. Dado que o direito da União não harmonizou totalmente as condições de entrada, estada e residência dos nacionais de países terceiros, os critérios estabelecidos ao abrigo da legislação nacional em matéria de imigração aplicam-se, não obstante, efetivamente à questão do cumprimento das condições prévias da residência legal. Porém, importa salientar que a qualificação jurídica da estada de um nacional de um país terceiro de acordo com o direito nacional não é relevante para uma apreciação no quadro do Regulamento n.º 1231/2010.

39. Por conseguinte, a situação, por um lado, de D. Balandin e de I. Lukashenko e, por outro, a situação dos nacionais de países terceiros que permanecem nos Países Baixos durante toda a época de inverno e que estão cobertos pelo regime de segurança social neerlandês, não são comparáveis para efeitos da presente apreciação. Em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, nas situações em que apenas está em causa um único Estado-Membro da UE e um Estado terceiro, o direito da União não é aplicável e os nacionais de países terceiros não são abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1231/2010<sup>18</sup>. Portanto, a situação desses nacionais de países terceiros releva unicamente do direito nacional.

40. Na ausência de uma definição no instrumento jurídico pertinente, resulta de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que, na interpretação de uma disposição de direito da União, se deve atender não apenas aos termos desta mas também ao seu contexto e aos objetivos prosseguidos pelo regime em que se integra<sup>19</sup>.

15 V. Acórdão de 19 de setembro de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, n.º 49 e jurisprudência aí referida).

16 V. Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Ziolkowski e Szeja (C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, n.ºs 32 e 33 e jurisprudência aí referida).

17 V., igualmente, neste sentido, Acórdão de 12 de dezembro de 2013, X (C-486/12, EU:C:2013:836, n.º 19 e jurisprudência aí referida).

18 V., por exemplo, Acórdão de 13 de junho de 2013, Hadj Ahmed (C-45/12, EU:C:2013:390, n.º 32), e de 18 de novembro de 2010, Xhymshiti (C-247/09, EU:C:2010:698, n.º 37).

19 V., neste sentido, Acórdão de 6 de outubro de 1982, Cilfit e o. (283/81, EU:C:1982:335, n.º 20). V., também, Acórdãos de 2 de setembro de 2010, Kirin Amgen (C-66/09, EU:C:2010:484, n.º 41 e jurisprudência aí referida), e de 21 de dezembro de 2011, Ziolkowski e Szeja (C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, n.º 34 e jurisprudência aí referida).

41. Seguidamente, ter-se-á em consideração, em primeiro lugar, o contexto do Regulamento n.º 1231/2010 e os objetivos prosseguidos pelo regime em que se integra. Com base nessa análise, numa segunda fase, proceder-se-á à interpretação dos termos «residência legal num Estado-Membro» para determinar se D. Balandin e I. Lukashenko cumprem ou não as condições prévias da residência legal num Estado-Membro.

**A. Contexto do Regulamento n.º 1231/2010 e objetivos prosseguidos pelo regime em que se integra**

42. O Regulamento n.º 1231/2010 foi adotado como parte de um abrangente pacote legislativo destinado a simplificar e otimizar o quadro jurídico necessário à coordenação dos sistemas de segurança social na União Europeia quer relativamente a cidadãos da UE, quer relativamente a nacionais de países terceiros.

43. O regulamento está redigido em termos praticamente idênticos ao seu antecessor, o Regulamento n.º 859/2003. No entanto, enquanto o antigo regulamento autorizava disposições especiais segundo as quais os Estados-Membros podiam determinar que a «residência legal» devia ser interpretada apenas com base em critérios específicos nacionais<sup>20</sup>, o Regulamento n.º 1231/2010 suprimiu essas exceções.

44. O Regulamento n.º 1231/2010, como indicado no próprio título, torna extensivas as disposições em matéria de coordenação dos sistemas de segurança social nos Estados-Membros, ou seja, o Regulamento n.º 883/2004 e o seu regulamento de execução, aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por essas disposições por razões exclusivas de nacionalidade.

45. Por conseguinte, a fim de entender corretamente o contexto e os objetivos do Regulamento n.º 1231/2010, o referido regulamento deve ser considerado à luz do Regulamento n.º 883/2004.

46. Ao tornar extensível a aplicação do Regulamento n.º 883/2004 e do seu regulamento de execução a determinados nacionais de países terceiros, o Regulamento n.º 1231/2010 procura conferir a esses nacionais de países terceiros, tanto quanto possível, os *mesmos* direitos de que beneficiam os cidadãos da UE em termos de coordenação dos sistemas de segurança social ao abrigo do Regulamento n.º 883/2004<sup>21</sup>.

47. Ambos os regulamentos garantem, deste modo, que as pessoas que exercem o seu direito de circular livremente dentro da União Europeia não sofrem quaisquer prejuízos nos seus direitos em matéria de segurança social. Contudo, é de salientar que os referidos regulamentos não procuram harmonizar os regimes nacionais de segurança social. Em vez disso, os regulamentos preveem regras de conflitos que determinam o regime aplicável em matéria de cobertura da segurança social<sup>22</sup>. Isto não tem apenas por finalidade impedir que as pessoas que circulam no interior de União Europeia fiquem privadas de proteção em matéria de segurança social, por falta de legislação aplicável, mas destina-se igualmente a que essas pessoas sejam sujeitas ao regime de segurança social de um único Estado-Membro num dado momento<sup>23</sup>.

20 V. Anexo do Regulamento n.º 859/2003.

21 V. Proposta de Regulamento do Conselho que torna extensivas as disposições do Regulamento (CE) n.º 883/2004 e do Regulamento (CE) n.º [...] aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por estas disposições por razões exclusivas de nacionalidade (COM/2007/0439 final), n.º 2 da Exposição de motivos — Contexto da proposta). V., igualmente, Documento do Conselho n.º 14762/01 («2392.º reunião do Conselho — Emprego e Política Social — Bruxelas, 3 de dezembro de 2001»), pp. 7 e 8, bem como Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Tampere de 15 e 16 de outubro de 1999, conclusão n.º 21.

22 V. a primeira página da Proposta de Regulamento (CE) do Conselho relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (COM/98/0779 final), p. 1.

23 V. Acórdãos de 11 de setembro de 2014, B. (C-394/13, EU:C:2014:2199, n.º 23 e jurisprudência aí referida), e de 5 de junho de 2014, I (C-255/13, EU:C:2014:1291, n.º 40 e jurisprudência aí referida).

48. Os regulamentos não criam, portanto, um direito em matéria de cobertura da segurança social propriamente dito, determinando antes qual o regime a aplicar. As regras relativas à coordenação apenas intervêm quando o interessado já está inscrito no regime de segurança social de um Estado-Membro. No entanto, compete à legislação nacional determinar as condições dessa inscrição.

49. Apesar de preverem essencialmente as mesmas regras substantivas, os dois regulamentos diferem, porém, de forma significativa no que diz respeito ao seu âmbito de aplicação pessoal. O Regulamento n.º 883/2004 aplica-se a todos os cidadãos da União, aos apátridas e refugiados, assim como aos seus familiares e sobreviventes residentes num Estado-Membro<sup>24</sup>. Por outro lado, o Regulamento n.º 1231/2010 aplica-se a nacionais de países terceiros, bem como aos seus familiares e sobreviventes<sup>25</sup>.

50. Deste modo, porquê ter dois instrumentos jurídicos distintos que prosseguem o mesmo objetivo?

51. Uma primeira proposta do Regulamento n.º 883/2004 previa a aplicação do regulamento aos nacionais de países terceiros, desde que estes residissem num Estado-Membro<sup>26</sup>. A aplicação das mesmas disposições aos nacionais de países terceiros que aos cidadãos da União tinha por objetivo evitar que as autoridades dos Estados-Membros se vissem confrontadas com a gestão de situações jurídicas e administrativas complexas que apenas dizem respeito a um grupo limitado de pessoas<sup>27</sup>. Além disso, era considerado «fundamentalmente injusto» que os nacionais de países terceiros que trabalhavam e estavam segurados legalmente num dos Estados-Membros fossem tratados de forma diferente dos cidadãos da União a partir do momento em que transpunham uma fronteira no interior da União Europeia<sup>28</sup>.

52. No entanto, o Regulamento n.º 883/2004 baseia-se no direito de livre circulação dos cidadãos da UE. Já nos anos 50, o legislador da União teve consciência de que a livre circulação de trabalhadores na União Europeia seria afetada de forma significativa se esses trabalhadores não pudessem levar consigo os seus direitos em matéria de segurança social<sup>29</sup>. Uma vez que os nacionais de países terceiros não beneficiam do mesmo direito à livre circulação, foi necessário utilizar uma base jurídica diferente para tornar extensível a coordenação dos sistemas de segurança social a estes nacionais<sup>30</sup>. Ao contrário do Regulamento n.º 883/2004, o Regulamento n.º 1231/2010 baseou-se, portanto, no artigo 79.º, n.º 2, alínea b), TFUE.

53. O artigo 79.º, n.º 2, TFUE permite à União Europeia adotar medidas para definir os direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-Membro, incluindo as condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos outros Estados-Membros. No entanto, como foi precisado no artigo 79.º, n.º 2, TFUE, é para efeitos do artigo 79.º, n.º 1, TFUE que essas

24 V. artigo 2.º do Regulamento n.º 883/2004.

25 V. artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010.

26 V. a segunda página da Proposta de Regulamento (CE) do Conselho relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (COM/98/0779 final), p. 2.

27 V., neste sentido, considerando 8 do Regulamento n.º 1231/2010.

28 V. Documento do Conselho n.º 12296/01, Adenda n.º 2 («Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação dos sistemas de segurança social — Parâmetros para a modernização do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 = Nota explicativa»), p. 11.

29 V. Regulamento n.º 3 de 1958 relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO 1958 L30, p. 561) e Documento do Conselho n.º 12296/01, Adenda n.º 1 («Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação dos sistemas de segurança social — Parâmetros para a modernização do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 = Texto dos parâmetros»), p. 3.

30 V. Documento do Conselho n.º 12296/01 («Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à coordenação dos sistemas de segurança social — Parâmetros para a modernização do Regulamento (CEE) n.º 1408/71»), p. 4, remetendo para o Acórdão de 11 de outubro de 2001, Khalil e o. (C-95/99 a C-98/99 e C-180/99, EU:C:2001:532).

medidas podem ser adotadas, ou seja, para efeitos da política comum de imigração destinada a garantir uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos<sup>31</sup>.

54. A política de migração da União Europeia, da qual faz parte o Regulamento n.º 1231/2010, baseia-se igualmente no artigo 79.º TFUE. Essa política tem o objetivo de atrair e integrar trabalhadores de países terceiros na mão-de-obra de Estados-Membros da União a fim de satisfazer as necessidades atuais e futuras do mercado de trabalho da UE e de garantir um desenvolvimento sustentável de todos os países. Ao mesmo tempo, a política de migração da União procura garantir que os nacionais de países terceiros que trabalham legalmente na União Europeia o fazem em condições justas e com um elevado nível de proteção social. A política de migração não procura, contudo, uma harmonização geral das condições de entrada, estada e residência dos nacionais de países terceiros<sup>32</sup>.

55. No contexto do Regulamento n.º 1231/2010 isto significa que, apesar de os nacionais de países terceiros terem o mesmo direito à coordenação dos sistemas de segurança social, a aplicação da legislação em matéria de coordenação não confere aos interessados nenhum direito à entrada, estada ou residência, nem o acesso ao mercado de trabalho num Estado-Membro<sup>33</sup>. O interessado já deve ter residência legal no território de um Estado-Membro<sup>34</sup>.

56. No entanto, esse critério relativo à residência só tem de estar preenchido no primeiro Estado-Membro. Para que o nacional de um país terceiro seja abrangido pelo sistema de coordenação da segurança social num segundo Estado-Membro, não é obrigatório que respeite novamente a exigência relativa à residência para estadas temporárias. Uma vez obtida a residência legal num primeiro Estado-Membro, os nacionais de países terceiros podem simplesmente deslocar-se para um segundo Estado, nos termos do estabelecido pela legislação nacional quanto à entrada e estada neste Estado<sup>35</sup>. Deste modo, a residência legal é, por assim dizer, «exportada» para o segundo Estado-Membro.

57. Deve notar-se, todavia, que a residência legal só pode ser exportada se continuar a existir no primeiro Estado-Membro.

58. É com base nas considerações acima apresentadas que se devem interpretar os termos «tenham residência legal num Estado-Membro» no Regulamento n.º 1231/2010.

### ***B. Significado de «residência legal» no Regulamento n.º 1231/2010***

59. Nas suas observações escritas, os intervenientes no presente processo centraram as suas discussões na questão de saber se a «residência legal» para efeitos do Regulamento n.º 1231/2010 deveria ser interpretada com base no conceito de «residência» tal como definido no Regulamento n.º 883/2004. Todos os intervenientes e o órgão jurisdicional de reenvio consideraram assente que a presença dos nacionais de países terceiros em causa nos Estados-Membros era, em todo o caso, legal.

31 V. Acórdão de 18 de dezembro de 2014, Reino Unido/Conselho (C-81/13, EU:C:2014:2449, n.ºs 41 e 42).

32 V., neste sentido, Documento do Conselho n.º 16879/1/06 («Conselho Europeu de Bruxelas, de 14 e 15 de dezembro de 2006 — Conclusões da Presidência»), pp. 6-12 e os documentos aí mencionados, bem como proposta de regulamento do Conselho que torna extensivas as disposições do Regulamento (CE) n.º 883/2004 e do Regulamento (CE) n.º [...] aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por estas disposições por razões exclusivas de nacionalidade (COM/2007/0439 final).

33 V. considerando 10 do Regulamento n.º 1231/2010.

34 V. considerando 11 do Regulamento n.º 1231/2010.

35 V. proposta de regulamento do Conselho que torna extensivas as disposições do Regulamento (CE) n.º 883/2004 e do Regulamento (CE) n.º [...] aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por estas disposições por razões exclusivas de nacionalidade [(COM/2007/0439 final), n.º 6 da exposição de motivos].

60. De acordo com o artigo 1.º, alínea j), do Regulamento n.º 883/2004, por «residência» entende-se «o lugar em que a pessoa reside habitualmente».

61. O artigo 11.º do regulamento de execução do Regulamento n.º 883/2004, que consolidou a jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça, prevê ainda que a residência para efeitos do Regulamento n.º 883/2004 é onde o «centro de interesses» da pessoa interessada se situa. A determinação desse centro de interesses compreende uma avaliação circunstancial tendo em conta fatores como a duração da presença, quaisquer atividades exercidas, situação familiar e laços familiares, qualquer atividade não remunerada, situação relativa à habitação ou residência fiscal<sup>36</sup>. Além disso, quando a consideração desses critérios não permitir chegar a uma conclusão definitiva, a vontade da pessoa, tal como se revela a partir de tais factos e circunstâncias, é considerada determinante para estabelecer o seu lugar efetivo de residência.

62. O conceito de «residência» constante do Regulamento n.º 883/2004 é, conseqüentemente, um conceito factual.

63. Tal deve-se ao facto de os cidadãos da União, nos termos do direito da União, beneficiarem de um direito geral de permanência e de livre circulação em todos os Estados-Membros. Não é possível estabelecer-se qualquer distinção na relação entre um cidadão da União e os Estados-Membros com base em critérios jurídicos sem recorrer à nacionalidade. O objetivo do Regulamento n.º 883/2004 não consiste, portanto, em determinar se os cidadãos da União têm direito à coordenação dos seus direitos em matéria de segurança social, mas sim em determinar o Estado-Membro com o qual estes apresentam *de facto* a conexão mais estreita. Do mesmo modo, os apátridas e os refugiados beneficiam desse direito legal com base em obrigações internacionais dos Estados-Membros, tendo sido, por conseguinte, incluídos no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004<sup>37</sup>.

64. Pelo contrário, os nacionais de países terceiros não beneficiam de um direito geral de permanência e de livre circulação em todos os Estados-Membros. Conseqüentemente, estes não têm tão-pouco um direito geral a uma segurança social «exportável».

65. Assim, o Regulamento n.º 1231/2010 procura determinar, como etapa preliminar, se um nacional de um país terceiro tem o direito, nos termos do direito da União, à coordenação dos seus direitos em matéria de segurança social. Como o termo sugere, «residência legal» é um conceito jurídico. A definição do conceito factual de «residência» no Regulamento n.º 883/2004 não pode, portanto, ter qualquer consequência na interpretação da «residência legal» para efeitos do Regulamento n.º 1231/2010. É a qualificação jurídica, nos termos do direito da União, da presença dos nacionais de países terceiros nos Estados-Membros que é necessário determinar.

66. Do exposto resulta também que os conceitos de «residência legal» para efeitos do artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010, «residência» tal como definida no artigo 1.º, alínea j), do Regulamento n.º 883/2004 e «estada», que é definida no artigo 1.º, alínea k), do Regulamento n.º 883/2004 como «residência temporária», constituem três conceitos jurídicos distintos no direito da União<sup>38</sup>.

67. Na falta de uma definição de «residência legal» no Regulamento n.º 1231/2010, decorre de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, na interpretação de uma disposição de direito da União, se deve atender não apenas aos termos desta mas também ao seu contexto e aos objetivos prosseguidos pelo regime em que se integra<sup>39</sup>.

36 V. Regulamento n.º 987/2009, artigo 11.º, n.º 1.

37 V., neste sentido, processos apensos C-95/99 a C-98/99 e C-180/99, EU:C:2001:532, n.ºs 39 a 58.

38 Ainda que em algumas línguas, como o neerlandês, seja possível utilizar a mesma ou uma terminologia enganosamente semelhante para os três conceitos.

39 Acórdão de 2 de setembro de 2010, Kirin Amgen, C-66/09, EU:C:2010:484, n.º 41 e jurisprudência referida.

68. Como referido no n.º 52, *supra*, o Regulamento n.º 883/2004 pretende coordenar os direitos em matéria de segurança social das pessoas que exercem a sua liberdade de circulação na União Europeia. No entanto, os nacionais de países terceiros geralmente não beneficiam da liberdade de circular e residir na União Europeia. O seu direito a circular e residir na União Europeia baseia-se, antes, e sempre em disposições legais expressas que criam tal direito. Na ausência de uma harmonização total, tais disposições podem decorrer tanto do direito da UE como do direito nacional.

69. No plano do direito da União, existe um leque de instrumentos que pode servir de base à residência legal dos nacionais de países terceiros. Para efeitos do presente processo, é suficiente abordar os instrumentos relacionados com trabalhadores de países terceiros, uma vez que D. Balandin e I. Lukashenko exercem uma atividade profissional assalariada<sup>40</sup>.

70. Tanto a Diretiva Cartão Azul<sup>41</sup> como a Diretiva sobre Transferências dentro das Empresas<sup>42</sup> preveem expressamente a residência legal dos trabalhadores de países terceiros com base no direito da União. Por conseguinte, qualquer residência baseada nesses instrumentos de direito da União será indubitavelmente abrangida pelo conceito de «residência legal» para efeitos do Regulamento n.º 1231/2010. O mesmo acontece com quaisquer acordos de associação que contenham disposições em matéria de circulação e residência na União Europeia. A Diretiva sobre o Trabalho Sazonal, embora autorize os nacionais de países terceiros a trabalhar na União Europeia a título temporário, exclui de forma expressa a residência na União Europeia<sup>43</sup>. Consequentemente, qualquer permanência na União Europeia baseada nesse instrumento de direito da União não será seguramente considerada como «residência legal» para efeitos do Regulamento n.º 1231/2010<sup>44</sup>.

71. Por outro lado, o direito de circular e residir pode decorrer também de um estatuto jurídico nos termos do direito nacional. No entanto, uma vez que os Estados-Membros têm competência exclusiva para regular a admissão, incluindo os volumes de admissão, dos nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho, e uma vez que as condições de entrada, estada e residência dos nacionais de países terceiros não se encontram totalmente harmonizadas, os critérios aplicáveis em matéria de residência legal podem variar de forma considerável consoante os Estados-Membros<sup>45</sup>. Assim, em meu entender, resulta necessariamente da estrutura global e do contexto da legislação em causa, e a fim de facilitar o controlo da legalidade da residência, que a residência legal dos nacionais de países terceiros deve ser confirmada por um título de residência. De acordo com o Regulamento sobre o título de residência, para efeitos do direito da União, entende-se por «título de residência» «qualquer autorização emitida pelas autoridades de um Estado-Membro que permite a um nacional de um país terceiro permanecer legalmente no seu território, com exceção de: [...] vistos»<sup>46</sup>.

40 Outros exemplos são constituídos pela 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 2004 L 158, p. 77), Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO 2004 L 16, p. 44), ou pela Diretiva (UE) 2016/801 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação, de estudos, de formação, de voluntariado, de programas de intercâmbio de estudantes, de projetos educativos e de colocação au pair (JO 2016 L 132, p. 21).

41 Diretiva 2009/50/CE do Conselho, de 25 de maio de 2009, relativa às condições de entrada e de residência de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego altamente qualificado (JO 2009 L 155, p. 17), artigo 18.º

42 Diretiva 2014/66/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa às condições de entrada e residência de nacionais de países terceiros no quadro de transferências dentro das empresas (JO 2014 L 157, p. 1), artigo 20.º

43 V. Diretiva 2014/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa às condições de entrada e de permanência de nacionais de países terceiros para efeitos de trabalho sazonal (JO 2014 L 95, p. 375), artigo 2.º

44 Ainda que não se considere que tenham residência legal, os trabalhadores sazonais podem, contudo, beneficiar da cobertura da segurança social. No entanto, os seus direitos em matéria de segurança social baseiam-se, a título excecional, precisamente no artigo 5.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva sobre o Trabalho Sazonal. De forma semelhante, existem outros instrumentos de direito da União ou mesmo disposições nacionais que preveem especificamente uma cobertura em termos de segurança social nos casos em que os nacionais de países terceiros em causa não possam ser considerados como tendo «residência legal num Estado-Membro» para efeitos do Regulamento n.º 1231/2010.

45 V., neste sentido, considerando 3 e 6 da Diretiva relativa à Autorização Única.

46 V. artigo 1.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento sobre o título de residência. Esta situação inclui igualmente um título concedido em conformidade com a Diretiva relativa à Autorização Única.

72. Além das situações descritas acima nos n.ºs 69 a 71, não consigo conceber nenhuma situação em que um trabalhador de um país terceiro possa ter residência legal num Estado-Membro para efeitos do Regulamento n.º 1231/2010, dado que os nacionais de países terceiros não beneficiam de um direito geral de circular e permanecer na União Europeia.

73. D. Balandin e I. Lukashenko foram admitidos nos Países Baixos em conformidade com o Código de Vistos de Schengen e, tanto quanto se pode deduzir dos documentos do processo nacional postos à disposição do Tribunal de Justiça, em conformidade com a legislação nacional em matéria de vistos. Ambos têm igualmente um contrato de trabalho com a HOI que dura de outubro a maio.

74. Pode considerar-se que aqueles têm «residência legal num Estado-Membro» para efeitos do Regulamento n.º 1231/2010?

75. Creio que não.

76. Em primeiro lugar, D. Balandin e I. Lukashenko não possuem quaisquer títulos concedidos com base nos instrumentos especializados de direito da União referidos no n.º 70 ou na nota 40 das presentes conclusões.

77. Em segundo lugar, não é possível considerar que os mesmos possuem um título de residência com base em critérios enunciados na legislação nacional, uma vez que os vistos não são considerados «títulos de residência» para efeitos do direito da União<sup>47</sup>.

78. Em terceiro lugar, a presença de D. Balandin e de I. Lukashenko nos Países Baixos apenas pode, em todo o caso, ser legal durante o período em que os mesmos são autorizados a permanecer neste país. Na medida em que é um dos princípios básicos do Regulamento n.º 1231/2010 que a residência legal seja «exportada» do primeiro Estado-Membro para outros Estados-Membros<sup>48</sup>, a residência legal no primeiro Estado-Membro deve verificar-se durante todo o período em que é pretendida a cobertura. Mesmo que se adotasse uma interpretação mais liberal de «residência legal», esta apenas pode ter a duração máxima de 90 dias com base nos seus vistos de Schengen. Neste sentido, não basta que D. Balandin e I. Lukashenko possam permanecer legalmente nos outros Estados-Membros. Nos casos em que a residência legal não pode ser exportada, as condições prévias da residência legal devem ser preenchidas no próximo Estado-Membro.

79. Por conseguinte, não se pode considerar que D. Balandin e I. Lukashenko têm residência legal num Estado-Membro e, portanto, não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1231/2010.

80. Ao contrário do que foi sustentado pelo SvB e pelo Governo neerlandês na audiência, também não se pode considerar que D. Balandin e I. Lukashenko têm «residência legal» nos Países Baixos para efeitos do Regulamento n.º 1231/2010 com base no facto de a sede da HOI se encontrar nos Países Baixos. Embora essa situação fosse suficiente para estabelecer residência ao abrigo do Regulamento n.º 883/2004, os dois patinadores devem primeiro cumprir as condições prévias do Regulamento n.º 1231/2010 para que as disposições do anterior regulamento se tornem efetivamente extensíveis aos mesmos.

81. Acrescentaria também que a dependência do local de trabalho para efeitos do Regulamento n.º 883/2004 com vista a determinar a residência exigiria que o interessado fosse efetivamente autorizado a trabalhar no Estado-Membro em causa. D. Balandin e I. Lukashenko, segundo o que foi possível apurar na audiência, trabalham nos Países Baixos sem uma autorização de trabalho, na

<sup>47</sup> V. artigo 1.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento sobre o título de residência.

<sup>48</sup> V., *supra*, n.ºs 56 e 57.

medida em que estes recorrem a uma exceção que autoriza os artistas a trabalharem nos Países Baixos durante, no máximo, 6 semanas por cada período de 13 semanas. Deixando de lado, por agora, a questão de saber se essa exceção pode efetivamente aplicar-se a artistas que exercem uma atividade profissional assalariada, mesmo no caso de D. Balandin e de I. Lukashenko poderem invocar o seu local de trabalho para estabelecer a sua residência legal num Estado-Membro, apenas poderia considerar-se que os dois patinadores trabalhariam nos Países Baixos por um período máximo de 6 semanas.

82. Ao contrário do que foi sustentado pelo Governo francês, não se pode considerar que D. Balandin e I. Lukashenko estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1231/2010 se se estabelecer um paralelo com a Diretiva sobre o trabalho sazonal. Esta última não só exclui especificamente a residência na União Europeia, como também exclui os nacionais de países terceiros que exerçam atividades em nome de empresas estabelecidas noutro Estado-Membro no âmbito de uma prestação de serviços<sup>49</sup>.

83. Por último, a conclusão de que D. Balandin e I. Lukashenko não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1231/2010 é apoiada pelos requisitos e procedimentos aplicáveis aos vistos de Schengen. O artigo 15.º do Código de Vistos de Schengen exige que os requerentes de um visto de Schengen para entradas múltiplas provem que possuem um seguro médico de viagem adequado e válido<sup>50</sup>. Em princípio, os requerentes devem subscrever esse seguro no seu país de residência<sup>51</sup>. Ademais, os requerentes declaram, no âmbito dos seus pedidos de visto, que não pretendem fixar residência na União Europeia e que estão suficientemente enraizados no seu país de origem para garantir o seu regresso.

84. Por conseguinte, concluo que o artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010 deve ser interpretado no sentido de que os nacionais de países terceiros, que trabalham em diferentes Estados-Membros da União Europeia ao serviço de uma entidade empregadora estabelecida nos Países Baixos, mas que não possuem um título de residência com base no direito da União ou no direito nacional, não podem invocar o (título II do) Regulamento n.º 883/2004, nem o Regulamento n.º 987/2009.

85. D. Balandin e o. defendem que a aplicação do Regulamento n.º 1231/2010 à situação de D. Balandin e de I. Lukashenko é essencial para que a HOI possa prestar os seus serviços noutros Estados-Membros. Desta forma, como última etapa, apreciarei a questão de saber se a liberdade de prestação de serviços da HOI tem alguma incidência na interpretação do artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010.

### ***C. A liberdade de prestação de serviços da HOI tem algum efeito na interpretação do artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010?***

86. Na audiência, o SvB apoiou D. Balandin e o. no seu argumento segundo o qual se deve considerar que D. Balandin e I. Lukashenko são abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1231/2010, pois, caso contrário, a HOI ficaria impedida do exercício da sua liberdade de prestar serviços na União Europeia. A este respeito, o SvB apoiou-se especificamente na jurisprudência do Tribunal de Justiça no processo Vander Elst.

49 V. artigo 2.º da Diretiva sobre o Trabalho Sazonal.

50 V. artigo 15.º, n.º 2, do Código de Vistos de Schengen.

51 V. artigo 15.º, n.º 4, do Código de Vistos de Schengen.

87. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça afirmou que a liberdade de prestação de serviços, tal como se encontra garantida pelo atual artigo 56.º TFUE, exige a supressão de qualquer restrição, quando seja suscetível de impedir ou entravar de alguma forma as atividades do prestador estabelecido noutro Estado-Membro, onde preste legalmente serviços análogos<sup>52</sup>.

88. Impõem-se, neste ponto, algumas observações.

89. Em primeiro lugar, a jurisprudência Vander Elst é irrelevante no caso em apreço. O acórdão do Tribunal de Justiça proferido no processo Vander Elst e a linha jurisprudencial dele resultante diziam respeito a trabalhadores destacados para outro Estado-Membro. Para começar, todos os trabalhadores em causa cumpriram as exigências legais impostas em matéria de residência e de emprego no Estado de envio<sup>53</sup>. A questão jurídica submetida à apreciação do Tribunal de Justiça consistia antes em saber se, ao destacar os trabalhadores para o Estado recetor, estes obtinham o acesso ao mercado de trabalho desse segundo Estado e, nesse caso, se o Estado recetor podia, a esse título, impor exigências adicionais<sup>54</sup>.

90. Em segundo lugar, a HOI tem a possibilidade de obter títulos de residência para D. Balandin e I. Lukashenko com base na Diretiva relativa à Autorização Única<sup>55</sup>. Assim que D. Balandin e I. Lukashenko sejam detentores de um título de residência, estes trabalhadores serão abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1231/2010. Na posse desse título, D. Balandin e I. Lukashenko poderão, então, ser destacados dos Países Baixos para outros Estados-Membros onde atuam e poderão, conseqüentemente, beneficiar do disposto no Regulamento n.º 883/2004 e no seu regulamento de execução.

91. Em terceiro lugar, a utilização por parte da HOI de uma combinação de exceções encontradas no direito da União e no direito nacional tem por consequência o facto de D. Balandin e de I. Lukashenko não poderem invocar certos direitos de que estes, de outro modo, beneficiariam ao abrigo do direito da União (por exemplo, da Diretiva relativa à Autorização Única) — nomeadamente, o direito à igualdade de tratamento no que diz respeito às condições de trabalho, incluindo a remuneração e o despedimento e as condições de saúde e de segurança no trabalho<sup>56</sup>. Seria absurdo se a invocação de uma das liberdades fundamentais do direito da União pudesse ser utilizada para contornar um dos principais objetivos prosseguidos pela política europeia em matéria de migração laboral, bem como pelo Regulamento n.º 1231/2010, designadamente, garantir aos nacionais de países terceiros direitos e obrigações comparáveis aos dos cidadãos da União<sup>57</sup>. Além disso, um instrumento de direito da União não deverá ser interpretado de forma a possibilitar um abuso de direitos garantidos ao abrigo do direito da União<sup>58</sup>.

92. Nestas circunstâncias, há que concluir que a liberdade de prestação de serviços na União Europeia da HOI não afeta a interpretação do artigo 1.º do Regulamento n.º 1231/2010.

52 V. Acórdão de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, n.º 14 e jurisprudência aí referida).

53 V., por exemplo, Acórdão de 9 de agosto de 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, n.º 3).

54 V. Acórdão de 9 de agosto de 1994, Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310, n.º 11. V., igualmente, Acórdão de 11 de setembro de 2014, Essent Energie Productie (C-91/13, EU:C:2014:2206, n.ºs 51 a 57 e jurisprudência aí referida). V., ainda, nesse sentido, as minhas Conclusões no processo C-18/17, Danieli & Co. Meccaniche e o., EU:C:2018:288, n.ºs 85 a 95.

55 V. artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva relativa à autorização única.

56 V. artigo 12.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva relativa à Autorização Única.

57 V. considerando 2 do Regulamento n.º 1231/2010.

58 V., neste sentido, as Conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo Halifax e o. (C-255/02, EU:C:2005:200, n.º 69).

#### IV. Conclusão

93. À luz do que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à questão prejudicial submetida pelo Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso em Matéria de Segurança Social e da Função Pública, Países Baixos) nos seguintes termos:

O artigo 1.º do Regulamento (UE) n.º 1231/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, que torna extensivos o 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 e o Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social aos nacionais de países terceiros que ainda não estejam abrangidos por esses regulamentos por razões exclusivas de nacionalidade deve ser interpretado no sentido de que os nacionais de países terceiros, que trabalham em diferentes Estados-Membros da União Europeia ao serviço de uma entidade empregadora estabelecida nos Países Baixos, mas que não possuem um título de residência com base no direito da União ou no direito nacional, não podem invocar o (título II do) Regulamento n.º 883/2004, nem o Regulamento n.º 987/2009.