



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GIOVANNI PITRUZZELLA
apresentadas em 17 de março de 2022¹

Processo C-713/20

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank
contra
X e Y

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

«Reenvio prejudicial — Segurança social dos trabalhadores migrantes — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Artigo 11.º, n.º 3, alíneas a) e e) — Pessoa que reside num Estado-Membro e que trabalha por conta de outrem noutro Estado-Membro — Relações de trabalho com uma empresa de trabalho temporário — Determinação da legislação aplicável nos intervalos entre as relações de trabalho»

1. Nos intervalos de tempo em que o trabalhador não trabalha e não está em vigor nenhum contrato de trabalho, a lei aplicável a um trabalhador temporário, residente num Estado-Membro diferente daquele onde habitualmente trabalha, é a lei do Estado de emprego, na aceção do artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004², ou a lei do Estado de residência, na aceção do artigo 11.º, n.º 3, alínea e), do regulamento referido?
2. Esta é, em substância, a questão a que o Tribunal de Justiça deve responder no presente processo, que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso em matéria de Segurança Social e de Função Pública, Países Baixos) no âmbito de dois processos apensos entre, por um lado, o Raad van Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (Conselho de Administração do Instituto da Segurança Social, Países Baixos, a seguir «SVB»), e, por outro, X e Y.
3. O presente processo oferece ao Tribunal de Justiça a oportunidade de precisar o sentido da disposição contida no artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 e de dar um contributo adicional para a definição da estrutura sistemática das regras de conflito de leis previstas no título II do regulamento referido.

¹ Língua original: italiano.

² Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 166, p. 1, e retificação no JO 2004 L 200, p. 1), com as alterações introduzidas pelo Regulamento (UE) n.º 2019/1149 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que institui uma Autoridade Europeia do Trabalho, altera os Regulamentos (CE) n.º 883/2004, (UE) n.º 492/2011 e (UE) 2016/589 e revoga a Decisão (UE) 2016/344 (JO 2019 L 186, p. 21).

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

4. O Regulamento n.º 883/2004 (a seguir «Regulamento n.º 883/2004») revogou, com efeitos a 1 de maio de 2010, o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (a seguir «Regulamento n.º 1408/71»)³.

5. O artigo 1.º, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 883/2004 dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

- a) “Atividade por conta de outrem”, a atividade ou situação equiparada, considerada como tal para efeitos da legislação de segurança social do Estado-Membro em que essa atividade seja exercida ou em que a situação equiparada se verifique;
- b) “Atividade por conta própria”, a atividade ou situação equiparada, considerada como tal para efeitos da legislação de segurança social do Estado-Membro em que essa atividade seja exercida ou em que a situação equiparada se verifique».

6. O título II, do Regulamento n.º 883/2004, intitulado «Determinação da legislação aplicável», inclui os artigos 11.º a 16.º

7. Sob a epígrafe «Regras gerais», o artigo 11.º do referido regulamento dispõe:

«1. As pessoas a quem o presente regulamento se aplica apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-Membro. Essa legislação é determinada em conformidade com o presente título.

2. Para efeitos do presente título, considera-se que as pessoas que recebem uma prestação pecuniária por motivo ou em resultado do exercício da sua atividade por conta de outrem ou por conta própria continuam a exercer essa atividade. Tal não se aplica às pensões por invalidez, por velhice ou sobrevivência, nem às pensões recebidas por acidentes de trabalho ou por doença profissional, nem às prestações pecuniárias por doença para cuidados de duração ilimitada.

3. Sem prejuízo dos artigos 12.º a 16.º:

- a) A pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado-Membro;
- b) O funcionário público está sujeito à legislação do Estado-Membro de que dependa a administração que o emprega;

³ Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO 1971, L 149, p. 2) conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho de 2 de dezembro de 1996 que altera e atualiza o 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 Comunidade e o Regulamento (CEE) n.º 574/72 que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 (JO 1997, L 28, p. 1).

- c) A pessoa que receba prestações por desemprego nos termos do artigo 65.º ao abrigo da legislação do Estado-Membro de residência está sujeita à legislação desse Estado-Membro;
 - d) A pessoa chamada, uma ou mais vezes, para o serviço militar ou para o serviço civil de um Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado-Membro;
 - e) Outra pessoa à qual não sejam aplicáveis as alíneas a) a d) está sujeita à legislação do Estado-Membro de residência, sem prejuízo de outras disposições do presente regulamento que lhe garantam prestações ao abrigo da legislação de um ou mais outros Estados-Membros.»
8. Os artigos 12.º a 16.º do Regulamento n.º 883/2004 preveem as regras especiais aplicáveis às pessoas destacadas (artigo 12.º), às pessoas que exercem uma atividade por conta de outrem em dois ou mais Estados-Membros (artigo 13.º), às pessoas que tenham optado por um seguro voluntário ou por um seguro facultativo continuado (artigo 14.º), aos agentes contratuais das instituições europeias (artigo 15.º), bem como as derrogações aos artigos 11.º a 15.º do mesmo regulamento (artigo 16.º).

B. Direito dos Países Baixos

9. O artigo 6.º da Algemene Ouderdomswet (Lei Geral das Pensões de Velhice, a seguir «AOW») prevê:

«1. Nos termos das disposições da presente lei, é beneficiário uma pessoa que ainda não tenha atingido a idade da reforma, e

- a) seja residente;
- b) não seja residente, mas esteja sujeito ao imposto sobre o rendimento do trabalho exercido nos Países Baixos ou na plataforma continental.

[...]

3. Em derrogação do disposto nos n.ºs 1 e 2, a categoria dos beneficiários pode ser alargada ou limitada através de um ato administrativo com eficácia geral.»

10. O artigo 6.º-A da AOW enuncia:

«Em derrogação do artigo 6.º e das disposições que dele decorrem,

- a) é considerado beneficiário a pessoa cujo seguro nos termos da presente lei resulte da aplicação das disposições de um tratado ou de uma decisão de uma organização internacional;
- b) não é considerado beneficiário a pessoa sujeita à legislação de um outro Estado por força de um tratado ou de uma decisão de uma organização internacional.»

11. O artigo 13.º, n.º 1, alínea a), da AOW prevê a aplicação de uma redução de 2 % ao montante da pensão por cada ano civil em que o titular da pensão não esteve abrangido pelo seguro após ter completado 15 anos de idade e antes de atingir os 65 anos de idade.

12. O artigo 6.º da Algemene Kinderbijlagwet (Lei Geral relativa aos Abonos de Família, a seguir «AKW») reproduz em termos idênticos a formulação do artigo 6.º da AOW.

13. O artigo 6.º-A da AKW enuncia:

«Em derrogação do artigo 6.º e das disposições que dele decorrem:

- a) é considerado beneficiário a pessoa cujo seguro nos termos da presente lei resulte da aplicação das disposições de um tratado ou de uma decisão de uma organização internacional;
- b) para efeitos do capítulo 3 da presente lei, também é considerado “beneficiário” qualquer pessoa que não sendo beneficiário tenha adquirido direito a prestações familiares nos termos do Regulamento n.º 883/2004;
- c) uma pessoa sujeita à legislação de outro Estado por força de um tratado ou de uma decisão de uma organização internacional não é considerado beneficiário.»

14. Segundo o artigo 11.º, n.º 1, da AKW:

«Apenas os que têm a qualidade de beneficiários no primeiro dia de cada trimestre civil tem direito aos abonos de família para um filho na aceção da presente lei.»

15. O artigo 6.º do Besluit uitbreiding en beperking kring van verzekerden volksverzekeringen 1999, de 24 de dezembro de 1998 (Decreto relativo à Extensão e à Limitação do Número de Beneficiários do Regime Geral Obrigatório da Segurança Social de 1999, a seguir «BUB»), intitulado «Interrupção temporária do trabalho nos Países Baixos», prevê:

«Mantém a qualidade de beneficiário da segurança social uma pessoa que não reside nos Países Baixos, mas que trabalha exclusivamente nos Países Baixos e cujo emprego for temporariamente interrompido:

- a) por motivo de doença, enfermidade, gravidez, maternidade ou desemprego; ou
- b) por motivos de licença, greve ou *lock-out*.»

II. Matéria de facto, processo principal e questões prejudiciais

A. Processo entre o SVB e X

16. X, de nacionalidade neerlandesa, transferiu a sua residência para a Alemanha em 2012. Sem nunca ter trabalhado na Alemanha, X trabalhou, a partir de 2013, nos Países Baixos, de forma intermitente, através de uma agência de trabalho temporário⁴.

17. Conforme resulta dos autos, essa atividade era em particular exercida com base em contratos de trabalho temporário a termo que incluíam uma «cláusula de trabalho temporário»⁵, ou seja, uma cláusula por força da qual a relação de trabalho com a empresa de trabalho temporário tinha início no momento em que o trabalhador começava a trabalhar para o utilizador e terminava com a cessação dessa atividade.

18. Durante os intervalos entre as diferentes relações de trabalho — de duração variável, entre os seis dias e os cinco meses — X esteve inscrita em várias empresas de trabalho temporário dos Países Baixos e exerceu nesse país atividades de voluntariado e de trabalho doméstico para o seu filho, recebendo em contrapartida uma remuneração mínima.

19. Em 6 de julho de 2015, o SVB forneceu a X uma declaração respeitante às prestações de reforma que lhe eram devidas. Resultava dessa declaração que a sua pensão, ao abrigo da AOW, fora reduzida em 82 %, uma vez que X apenas foi considerada beneficiária para efeitos da legislação de segurança social dos Países Baixos durante os períodos em que efetivamente prestou trabalho temporário nesse Estado. Em contrapartida, nos intervalos entre um trabalho e o outro, uma vez que não existia nenhuma relação de trabalho nem qualquer atividade efetiva, devia aplicar-se a legislação do Estado de residência, ou seja, a legislação alemã.

20. Resulta igualmente da decisão de reenvio que X não tem direito a uma pensão de velhice na Alemanha porque não completou qualquer período de contribuição.

21. X, na sequência da apresentação de reclamação, pediu ao SVB que os intervalos entre as atividades exercidas ao abrigo da relação de trabalho temporário fossem considerados períodos abrangidos pelo sistema de segurança social ao abrigo da AOW.

22. Na sequência do indeferimento da sua reclamação, X apresentou o mesmo pedido no Rechtbank Amsterdam (Tribunal de Amesterdão, Países Baixos), que, por Sentença de 3 de outubro de 2016, lhe deu provimento. Em particular, o Rechtbank Amsterdam (Tribunal de Amesterdão, Países Baixos), invocando nomeadamente o Acórdão Franzen e o.⁶ em apoio das suas conclusões, declarou que os intervalos devem ser considerados como períodos de férias ou de

⁴ Sublinho desde já que ambas as situações objeto do processo principal dizem respeito a relações de trabalho temporário. Como é sabido trata-se de uma tipologia de trabalho — regulada a nível da União pela Diretiva 2008/104/CE relativa ao trabalho temporário — na qual participam três sujeitos: a empresa de trabalho temporário, o trabalhador e o utilizador. Estas relações caracterizam-se por um esquema triangular, baseado na existência simultânea de dois contratos: um contrato de trabalho subordinado entre a empresa de trabalho temporário e o trabalhador; um contrato por força do qual a empresa fornece ao utilizador um ou mais trabalhadores. Estes últimos continuam, portanto, a ser formalmente contratados e remunerados por essa mesma empresa, mas prestam trabalho de forma subordinada e sob a direção do utilizador. O contrato de trabalho subordinado entre a empresa e o trabalhador pode ser celebrado por tempo indeterminado ou a termo. Só no primeiro caso é que o trabalhador tem o direito de receber um subsídio de disponibilidade, relativamente aos períodos em que aguarda ser enviado para uma empresa utilizadora.

⁵ Este esquema contratual está previsto no artigo 7:691, n.º 2, do Burgerlijk Wetboek (Código Civil dos Países Baixos).

⁶ Acórdão de 23 de abril de 2015, Franzen e o. (C-382/13, EU:C:2015:261).

desemprego na aceção da legislação nacional e, em particular, do artigo 6.º do BUB, e, portanto, períodos durante os quais X estava abrangida pelo sistema de segurança social ao abrigo da legislação dos Países Baixos.

23. SVB interpôs recurso dessa sentença perante o Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso em matéria de Segurança Social e Função Pública, Países Baixos), órgão jurisdicional de reenvio.

B. Processo entre SVB e Y

24. Y tem a sua residência habitual com a sua família na Polónia e, a partir de 2007, trabalhou com algumas interrupções nos Países Baixos ao abrigo de diferentes contratos de trabalho temporários celebrados com uma empresa de trabalho temporário.

25. No que aqui essencialmente importa, Y celebrou com a empresa de trabalho temporário um contrato de trabalho temporário a termo certo por um período de oito meses, com efeitos a partir de 20 de julho de 2015. Y, todavia, não trabalhou no período compreendido entre 1 de janeiro de 2016 e 7 de fevereiro de 2016 e, a partir de 8 de fevereiro de 2016, celebrou um novo contrato de trabalho com a mesma empresa de trabalho temporário.

26. Por Decisão de 29 de março de 2016, o SVB informou Y de que, nos termos da AKW, não tinha direito aos abonos de família relativos aos meses de janeiro e fevereiro de 2016, na medida em que não tinha exercido qualquer atividade nos Países Baixos no primeiro dia útil desses meses⁷.

27. Na sua reclamação, Y pediu ao SVB que também lhe fossem reconhecidos os abonos de família relativos aos meses de janeiro e fevereiro de 2016, alegando que no período em causa estava a gozar um período de licença e que, por conseguinte, a relação de trabalho ainda estava em vigor.

28. Na sequência do indeferimento da reclamação, Y reiterou o seu pedido no Rechtbank Amsterdam (Tribunal de Amesterdão, Países Baixos) o qual, no seu Acórdão de 5 de janeiro de 2017, julgou o referido pedido improcedente e confirmou as apreciações do SVB.

29. Y interpôs recurso dessa sentença para o Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso em matéria de Segurança Social e Função Pública, Países Baixos), órgão jurisdicional de reenvio.

C. Decisão de reenvio prejudicial

30. Após ter apensado os dois processos na audiência de 29 de maio de 2020, o Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso em matéria de Segurança Social e Função Pública, Países Baixos) proferiu a decisão de reenvio prejudicial em 17 de dezembro de 2020.

⁷ A este respeito, como o SVB indicou nas suas observações (ponto 19), é relevante o artigo 59.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2009, L 284, p. 1), nos termos do qual «[q]uando a legislação aplicável e/ou a competência para conceder prestações familiares passam de um Estado-Membro para outro no decurso de um mês civil, independentemente das datas de pagamento das prestações familiares previstas pela legislação destes Estados-Membros, a instituição que tenha pago as prestações familiares nos termos da legislação ao abrigo da qual as prestações foram concedidas no início do mês suporta este encargo até ao fim do mês em curso».

31. Quanto aos factos relativos a X, o órgão jurisdicional de reenvio afirma que — na medida em que o contrato de trabalho se caracterizava pela presença da referida cláusula de trabalho temporário, segundo a qual a relação de trabalho cessava automaticamente no termo da atividade exercida junto do utilizador — nos intervalos entre um trabalho e outro não estava em vigor qualquer relação de trabalho.

32. O órgão jurisdicional de reenvio salienta igualmente que as atividades realizadas por X a título de voluntariado e em contexto familiar em troca de uma remuneração mínima não tinham natureza económica nem finalidade geradora de rendimentos. Por conseguinte, não podiam ser consideradas atividades por conta de outrem ou equiparadas.

33. Quanto a Y, o Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso em matéria de Segurança Social e Função Pública, Países Baixos) observa que Y nunca contestou o não pagamento das remunerações no período entre 1 de janeiro de 2016 e 7 de fevereiro de 2016 e que o novo contrato de trabalho foi celebrado em data anterior ao termo previsto para o contrato precedente. Essas circunstâncias levam a considerar que entre 1 de janeiro de 2016 e 7 de fevereiro de 2016 não estava em vigor qualquer relação de trabalho entre Y e a empresa de trabalho temporário.

34. O órgão jurisdicional de reenvio afirma portanto que ambos os litígios incidem sobre a questão de saber se X e Y — pessoas que trabalham habitualmente nos Países Baixos, mas residem noutro Estado-Membro — continuavam abrangidos pela legislação dos Países Baixos em matéria de segurança social durante os intervalos entre as relações de trabalho temporário descritas.

35. A questão que se coloca é, assim, a de saber se esses intervalos podem constituir situações equiparadas às atividades por conta de outrem ou por conta própria referidas no artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 e, por conseguinte, justificar a aplicação da legislação dos Países Baixos.

36. Uma vez que é pacífico que os presentes processos não estão abrangidos pelas situações previstas pelo artigo 11.º, n.º 3, alíneas b), c) e d), do Regulamento n.º 883/2004, uma resposta negativa à referida questão implicaria concluir que, durante os intervalos, a legislação aplicável era a do Estado de residência, na aceção do artigo 11.º, n.º 3, alínea e), do referido regulamento, ou seja, a Alemanha, no que respeita a X e a Polónia, no que respeita a Y.

37. Sublinhando o carácter problemático da questão, o órgão jurisdicional de reenvio remete para o já referido Acórdão de 23 de abril de 2015, Franzen e o. que, embora diga respeito à interpretação do Regulamento n.º 1408/71, é considerado transponível para o Regulamento n.º 883/2004.

38. Resulta de uma possível leitura desse acórdão — baseada essencialmente no teor literal do seu n.º 50⁸ — que as pessoas que trabalham habitualmente num Estado-Membro são abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 enquanto não tiverem cessado definitivamente ou temporariamente essa atividade. Para determinar a verificação de tal cessação seria todavia irrelevante a existência de uma relação laboral. Para esse efeito,

⁸ No n.º 50 do Acórdão Franzen, o Tribunal de Justiça declarou que «a legislação do Estado-Membro de emprego é aplicável enquanto a pessoa em causa exercer a sua atividade profissional no território desse Estado-Membro. Para o efeito, a existência de uma relação laboral e o tipo dessa relação, como um trabalho a tempo parcial ou ocasional, ou mesmo o número de horas efetuadas pelo trabalhador, não são relevantes» (o sublinhado é meu).

importaria pelo contrário definir critérios diferentes, ligados às características do trabalho, à duração do período durante o qual os interessados o prestaram, à duração dos intervalos, à orientação para um único mercado de trabalho nacional.

39. Por outro lado, de outra interpretação possível do referido acórdão resultaria que, para efeitos da aplicação da lei do Estado de emprego, seria necessária a existência de uma relação laboral. Assim, a pessoa ficaria automaticamente sujeita à legislação do Estado de residência se a relação de trabalho tivesse cessado, ainda que apenas temporariamente e independentemente da duração dessa interrupção.

40. O órgão jurisdicional de reenvio salienta, além disso, que a solução que limita a aplicabilidade do artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 apenas às hipóteses em que está em vigor uma relação de trabalho, permite identificar com segurança a legislação aplicável no momento da ocorrência dos factos. Todavia, essa solução, aplicada a processos como os que estão em apreço, pode comportar uma alteração muito frequente da legislação aplicável e importantes complicações administrativas, revelando-se assim um potencial obstáculo à livre circulação dos trabalhadores.

41. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a solução que impõe que se verifique, independentemente da existência de uma relação de trabalho, a efetividade da cessação da atividade — com base em indícios como os mencionados no precedente n.º 38 — apresenta igualmente vantagens e desvantagens. Quanto às vantagens, a mesma permite evitar a alteração da legislação aplicável, caso as interrupções entre as relações de trabalho sejam curtas. Quanto às desvantagens, por se basear numa apreciação retrospectiva dos factos a efetuar *ex post*, a referida solução caracteriza-se por uma maior margem de incerteza.

42. À luz de tudo o que foi referido, o Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso em matéria de Segurança Social e Função Pública, Países Baixos) suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1. Deve o artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do [Regulamento (CE) n.º 883/2004] ser interpretado no sentido de que um trabalhador que reside num Estado-Membro e trabalha no território de outro Estado-Membro com base num contrato de trabalho temporário, cuja relação de trabalho cessa logo que cessa a utilização do trabalho temporário e é posteriormente retomada, permanece sujeito à legislação deste último Estado-Membro nos períodos intercalares, desde que não tenha cessado temporariamente este trabalho?
2. Quais são os fatores relevantes para avaliar, neste tipo de situações, se houve ou não uma cessação temporária da atividade?
3. Qual é o período de tempo após o qual se deve considerar que um trabalhador que deixou de ter uma relação de trabalho cessou temporariamente o trabalho no país de emprego, salvo indícios concretos em contrário?»

III. Análise jurídica

43. Considero que as três questões prejudiciais podem ser tratadas em conjunto, uma vez que delas substancialmente resulta uma única questão.

44. É pacífico que, no caso em apreço, tanto X como Y estão abrangidos pelo âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 883/2004 e que as prestações em causa — ou seja, a pensão de velhice e o abono de família — entram no âmbito de aplicação material desse regulamento.

45. Quanto aos factos relativos a X, como já foi salientado nos n.ºs 31 e 32 *supra*, deve observar-se que os contratos de trabalho subordinado com a empresa de trabalho temporário se caracterizavam pela existência de uma «cláusula de trabalho temporário», com base na qual a relação cessava automaticamente no fim da atividade prestada junto do utilizador. Por essa razão, segundo o que foi afirmado pelo Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso em matéria de Segurança Social e Função Pública, Países Baixos), essas relações laborais não estavam em vigor nos intervalos entre um trabalho e outro. O órgão jurisdicional de reenvio excluiu igualmente que as atividades exercidas por X a título de voluntariado e no âmbito familiar mediante uma remuneração mínima pudessem ser consideradas atividades por conta de outrem ou equiparadas.

46. Quanto a Y, como já especificado no n.º 33, o órgão jurisdicional de reenvio declarou que no período compreendido entre 1 de janeiro de 2016 e 7 de fevereiro de 2016 não estava em vigor qualquer relação de trabalho.

47. Os factos relativos a X e Y podem por isso ser analisados em conjunto, uma vez que ambas as situações se referem a períodos durante os quais não estava em vigor qualquer relação de trabalho e em que as pessoas em causa — residentes num Estado diferente do Estado de emprego habitual — não trabalhavam.

48. Por conseguinte, é possível afirmar que, com as suas questões prejudiciais, a apreciar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pede, em substância, ao Tribunal de Justiça que esclareça se X e Y — residentes num Estado-Membro diferente daquele em que, por força de relações de trabalho temporário, trabalhavam habitualmente — nos intervalos de tempo em que não trabalhavam e em que essas relações de trabalho tinham cessado, se aplica a lei do Estado de emprego na aceção do artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004, ou a lei do Estado de residência na aceção do artigo 11.º, n.º 3, alínea e), do mesmo Regulamento. A Comissão Europeia manifestou-se a favor da primeira solução; o SVB e o Governo dos Países Baixos defenderam, ao invés, a segunda.

49. Para responder à questão, considero oportuno fazer um breve enquadramento preliminar do Regulamento n.º 883/2004.

50. O objetivo deste regulamento — que procedeu à modernização e à simplificação das regras constantes do Regulamento n.º 1408/71, embora tenha conservado o mesmo objetivo — é coordenar os sistemas nacionais de segurança social em vigor nos Estados-Membros, a fim de garantir o exercício efetivo da livre circulação das pessoas⁹.

51. Esse regulamento não institui um regime comum de segurança social, mas permite a coexistência de regimes nacionais distintos¹⁰, definindo uma série de princípios comuns a respeitar pela legislação em matéria de segurança social de todos os Estados-Membros. Desta

⁹ V. considerandos 1, 3, 4 e 45 do Regulamento n.º 883/2004. V., igualmente, Acórdão de 30 de setembro de 2021, Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) (C-285/20, EU:C:2021:785, n.º 42); Acórdão de 29 de outubro de 2020, Veselības ministrija (C-243/19, EU:C:2020:872, n.º 22) e Acórdão de 21 de março de 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, n.º 31).

¹⁰ V. Acórdão de 25 de novembro de 2021, Finanzamt Österreich (Abonos de família para cooperante) (C-372/20, EU:C:2021:962, n.º 71), Acórdão de 14 de junho de 2016, Comissão/Reino Unido (C-308/14, EU:C:2016:436, n.º 67), e Acórdão de 21 de março de 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, n.º 44).

forma, pretende-se assegurar que as pessoas que exercem a sua liberdade de circulação e residência no interior da União não sejam prejudicadas pelos diversos sistemas nacionais por terem feito uso dessa liberdade¹¹.

52. Neste contexto, o título II do Regulamento n.º 883/2004, intitulado «Determinação da legislação aplicável», contém precisamente regras de conflito de leis que permitem determinar a legislação aplicável às situações abrangidas pelo âmbito de aplicação do regulamento.

53. Trata-se de regras de conflitos de leis baseadas em critérios de conexão análogos aos que existem em direito internacional privado. Com efeito, o seu objeto é a determinação da legislação aplicável a situações que apresentam elementos de conexão com diferentes Estados-Membros, na medida em que dizem precisamente respeito a trabalhadores assalariados ou não assalariados que tenham exercido o seu direito à livre circulação no território da União¹².

54. O Tribunal de Justiça esclareceu em várias ocasiões que as disposições do título II do Regulamento n.º 883/2004 constituem um sistema completo e uniforme de regras de conflito de leis que visa impedir a aplicação simultânea de várias legislações nacionais e fazer com que as pessoas abrangidas pela esfera de aplicação do referido regulamento não sejam privadas de proteção em matéria de segurança social, por falta de legislação que lhes seja aplicável¹³. Por outras palavras, destina-se a evitar, por um lado, que, devido a um conflito negativo entre legislações nacionais, os trabalhadores migrantes sejam deixados sem proteção social e, por outro, que, devido a um conflito positivo acumulem benefícios idênticos ou estejam sujeitos a pagar contribuições ao abrigo da legislação de vários Estados-Membros.

55. As disposições em causa não têm no entanto por objetivo determinar as condições materiais de inscrição num regime de segurança social ou de existência do direito às prestações de segurança social. Cabe, em princípio, à legislação de cada Estado-Membro determiná-las¹⁴.

56. As regras de conflitos previstas no Regulamento n.º 883/2004 são imperativas para os Estados-Membros, sendo que estes últimos não dispõem da faculdade de determinar em que medida a sua própria legislação ou a de outro Estado-Membro é aplicável¹⁵. Não podem, por isso, excluir a aplicabilidade da sua legislação a pessoas às quais a mesma é aplicável por força do referido Regulamento¹⁶.

57. Para resolver eventuais conflitos — positivos ou negativos — de legislações nacionais, as disposições do título II do Regulamento n.º 883/2004 destinam-se a que os interessados estejam sujeitos ao regime de segurança social de um único Estado-Membro.

58. O artigo 11.º do Regulamento n.º 883/2004 — sob a epígrafe «Regras gerais» e que constitui a «pedra angular» do sistema — enuncia, com efeito, no seu n.º 1, o princípio da unicidade da legislação aplicável.

¹¹ V. Conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Comissão/Reino Unido (C-308/14, EU:C:2015:666, n.º 49), bem como as minhas Conclusões no processo SF (C-631/17, EU:C:2019:10, n.º 21).

¹² V. Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo Franzen e o. (C-382/13, EU:C:2014:2190, n.º 63).

¹³ V. Acórdão de 3 de junho de 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, n.º 32), e Acórdão de 16 de julho de 2020, AFMB (C-610/18, EU:C:2020:565, n.º 40 e jurisprudência referida).

¹⁴ V. Acórdão de 15 de julho de 2021, A (Cuidados de saúde públicos) (C-535/19, EU:C:2021:595, n.º 47 e jurisprudência referida). V., igualmente, Acórdão de 11 de junho de 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, n.º 29).

¹⁵ V. Acórdão de 15 de julho de 2021, A (Cuidados de saúde públicos) (C-535/19, EU:C:2021:595, n.º 48) e Acórdão de 25 de outubro de 2018, Walltopia (C-451/17, EU:C:2018:861, n.º 48).

¹⁶ V. Acórdão de 11 de junho de 1998, Kuusijärvi (C-275/96, EU:C:1998:279, n.º 30).

59. Assim, quando uma pessoa está abrangida pelo «âmbito de aplicação pessoal» do Regulamento n.º 883/2004, como definido no seu artigo 2.º, é-lhe, em princípio, aplicável a legislação de um único Estado-Membro, determinada em conformidade com as disposições do título II do mesmo regulamento¹⁷.

60. No que essencialmente aqui interessa, o artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004, enuncia o princípio da *lex loci laboris*, estabelecendo que «[a] pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado-Membro»¹⁸.

61. Os termos «atividade por conta de outrem ou por conta própria» são definidos no artigo 1.º, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 883/2004. Esta disposição estabelece que, para efeitos do referido regulamento, entende-se por «atividade por conta de outrem ou por conta própria» «a atividade ou situação equiparada, considerada como tal para efeitos da legislação de segurança social do Estado-Membro em que essa atividade seja exercida ou em que a situação equiparada se verifique».

62. Resulta portanto da leitura conjugada dessas disposições que a aplicação da *lex loci laboris* está sujeita à condição de a pessoa exercer uma atividade considerada «atividade por conta de outrem ou por conta própria» pela legislação de segurança social do Estado em causa¹⁹. Considero portanto que a existência de uma relação de trabalho — qualificada como tal na aceção da legislação em que se desenvolve — é essencial para efeitos da aplicação da legislação do Estado de emprego.

63. A existência de uma relação de trabalho apenas se torna irrelevante na hipótese, excepcional, contemplada no artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, que equipara às pessoas que exercem uma atividade por conta de outrem ou por conta própria as que recebem uma prestação pecuniária por motivo ou em resultado do exercício dessa atividade.

64. O órgão jurisdicional de reenvio já declarou expressamente que a situação de X e de Y durante os períodos entre as relações de trabalho temporárias não é considerada, segundo a legislação dos Países Baixos, uma atividade por conta de outrem ou por conta própria²⁰.

65. Por outro lado, é pacífico que as pessoas em causa não receberam, nos períodos em causa, os benefícios previstos no artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004.

66. Do acima exposto resulta que no processo em apreço está excluída a aplicabilidade do direito do Estado de emprego, tanto nos termos do artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004, como do artigo 11.º, n.º 2, desse regulamento.

¹⁷ V. Acórdão de 3 de junho de 2021, TEAM POWER EUROPE (C-784/19, EU:C:2021:427, n.º 33), e Acórdão de 16 de julho de 2020, AFMB (C-610/18, EU:C:2020:565, n.º 41 e jurisprudência referida).

¹⁸ De acordo com este princípio todos os trabalhadores que exercem atividades no mesmo país estão abrangidos pela mesma legislação em matéria de segurança social e estão sujeitos às mesmas contribuições (v. Acórdão de 6 de setembro de 2018, Alpenrind e o., C-527/16, EU:C:2018:669, n.ºs 97 e 98). Assim, é possível evitar formas não pretendidas de concorrência pelos custos salariais e, por conseguinte, uma pressão sobre os regimes nacionais de segurança social. V. Conclusões do advogado-geral P. Pikamäe no processo AFMB (C-610/18, EU:C:2019:1010, n.º 29).

¹⁹ V., a este respeito, Acórdão de 13 de setembro de 2017, X (C-569/15, EU:C:2017:673, n.ºs 23 a 26).

²⁰ V. n.ºs 4.3 a 4.7 da decisão de reenvio.

67. Esta solução revela-se a mais adequada para prosseguir os objetivos do Regulamento n.º 883/2004. Com efeito, ao fixar a competência do Estado de emprego com base na existência de uma relação de trabalho, é possível identificar de imediato, no momento da ocorrência dos acontecimentos, e com a certeza exigida, a lei nacional aplicável.

68. Assim, preserva-se a segurança jurídica, que constitui um valor essencial num sistema que, como recordado *supra*, visa permitir a coordenação e evitar conflitos entre as legislações nacionais segundo os esquemas típicos do direito internacional privado.

69. De resto, como já referido, a finalidade prosseguida pelo regulamento não é assegurar a existência dos direitos às prestações de segurança social, cuja regulamentação é deixada aos Estados-Membros.

70. O direito da União não garante a um trabalhador que uma deslocação para outro Estado-Membro diferente do seu Estado-Membro de origem seja neutra em matéria de segurança social: tal deslocação, consoante os casos e tendo em conta as divergências existentes entre os regimes e as legislações dos Estados-Membros, pode ser mais ou menos vantajosa para a pessoa em causa nesse plano²¹.

71. Por conseguinte, o facto de essas pessoas não terem direito à prestação social em causa no seu Estado-Membro de residência não tem qualquer relevância para efeitos da aplicação das regras de conflito de leis previstas no título II do Regulamento n.º 883/2004. Tal acontece sem prejuízo do facto de, em abstrato, a lei do Estado de residência poder efetivamente ser mais favorável do que a do Estado de emprego.

72. Uma interpretação baseada nos critérios — como os adiantados pela Comissão nas suas observações — relativos às características da relação de trabalho, à duração do período durante o qual os interessados executaram esse trabalho, à duração dos intervalos, à orientação para um único mercado, causaria maior subjetividade e incerteza e poderia facilitar o surgimento de conflitos entre legislações nacionais.

73. Por outro lado, a duração dos intervalos e o eventual regresso ao Estado de emprego anterior são circunstâncias apenas determináveis *ex post*, pelo que, durante esses períodos, não é possível determinar a legislação nacional aplicável, com os consequentes problemas práticos, em particular para a concessão de prestações — como é o caso, por exemplo, dos abonos de família — que não dependem da cessação tendencialmente definitiva do trabalho.

²¹ V. Acórdão de 19 de setembro de 2019, van den Berg e o. (C-95/18 e C-96/18, EU:C:2019:767, n.º 64). Resulta deste acórdão — que tem por objeto um reenvio prejudicial apresentado pelo Hoge Raad der Nederlanden (Supremo Tribunal, Países Baixos), no âmbito do mesmo processo, mas que tinha por objeto um controlo de legalidade e que conduziu ao acima referido Acórdão de 23 de abril de 2015, Franzen e o. — que o Estado de emprego não é obrigado a admitir o trabalhador residente noutra Estado-Membro no seu regime de segurança social nos períodos em que é aplicável a legislação do Estado de residência por força do título II do Regulamento n.º 883/2004.

74. Tendo em conta o que precede, parece-me que a necessidade de não fragmentar excessivamente a legislação aplicável a cada trabalhador²² é secundária em relação às exigências de segurança jurídica subjacentes ao sistema normativo em causa.

75. A este respeito, observo igualmente que, quando pretendeu impedir essa fragmentação, o legislador da União fê-lo expressamente.

76. A referência visa a disciplina do artigo 12.º do Regulamento n.º883/2004 em matéria de destacamento, segundo o qual a pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem num Estado-Membro ao serviço de um empregador «que normalmente exerce as suas atividades nesse Estado-Membro, e que seja destacada por esse empregador para realizar um trabalho por conta deste noutro Estado-Membro, continua sujeita à legislação do primeiro Estado-Membro, desde que a duração previsível do referido trabalho não exceda 24 meses e que essa pessoa não seja enviada em substituição de outra pessoa destacada».

77. Essa disposição — que tem por finalidade evitar que uma empresa estabelecida no território de um Estado-Membro seja obrigada a inscrever os seus trabalhadores, normalmente sujeitos à legislação em matéria de segurança social desse Estado-Membro, no regime de segurança social de outro Estado-Membro para onde são enviados para executar trabalhos com duração limitada no tempo²³ — tem evidentemente natureza derogatória e excecional e é, portanto, insuscetível de ser aplicada por analogia além das hipóteses nela expressamente previstas. Além disso, a referida disposição refere-se a hipóteses que — ao contrário dos litígios objeto do processo principal — se caracterizam pela existência de relações laborais contínuas.

78. Na minha opinião, nenhum argumento pode ser extraído do acima citado Acórdão Franzen a favor da aplicação da legislação do Estado-Membro de emprego também na sequência da cessação da relação laboral.

79. O n.º 50 do referido acórdão indica como pressuposto da aplicação da legislação do Estado-Membro de emprego o facto de a pessoa em causa exercer «a sua atividade profissional no território desse Estado-Membro».

80. Além disso, nos n.ºs 51 e 52 do referido acórdão, o Tribunal de Justiça distinguiu a situação aqui em causa daquelas, objeto de alguns acórdãos anteriores²⁴, em que houve cessação, definitiva ou temporária, da relação de trabalho.

²² V., a este respeito, Acórdão de 17 de dezembro de 1970, *Manpower* (C-35/70, EU:C:1970:120). É certo que este acórdão afirmou que é do interesse dos trabalhadores migrantes não estarem sujeitos durante períodos curtos às legislações de diferentes países, na medida em que são a maior parte das vezes prejudicados pelo facto de as legislações nacionais excluírem geralmente períodos curtos para efeitos do benefício de certas prestações sociais. Todavia, este acórdão — que tinha por objeto um pedido prejudicial relativo ao artigo 13.º, alínea a), do Regulamento n.º 3 do Conselho CEE, de 25 de setembro de 1958, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes — dizia respeito ao trabalhador de uma empresa de trabalho temporário francesa que foi convidado a trabalhar numa empresa alemã. Tratava-se, portanto, de uma única relação de trabalho, estável e contínua, estabelecida entre o trabalhador e a empresa de trabalho temporário (v. n.ºs 17 a 19 desse acórdão), que — ao contrário dos casos agora em discussão — não tinha sofrido interrupções. É compreensível que, nessa situação, o Tribunal de Justiça, interpretando de forma extensiva o artigo 13.º, alínea a), do referido regulamento, que se referia expressamente apenas às hipóteses de destacamento, tenha considerado que devia ser aplicada a legislação do Estado-Membro onde se situava a empresa de trabalho temporário.

²³ V. Acórdão de 3 de junho de 2021, *TEAM POWER EUROPE* (C-784/19, EU:C:2021:427, n.º 60), e de 25 de outubro de 2018, *Walltopia* (C-451/17, EU:C:2018:861, n.º 39 e jurisprudência referida).

²⁴ Referência ao Acórdão de 11 de junho de 1998, *Kuusijärvi* (C-275/96, EU:C:1998:279, n.ºs 39 e 40), e ao Acórdão de 11 de novembro de 2004, *Adanez-Vega* (C-372/02, EU:C:2004:705, n.º 24).

81. Em especial, pode ler-se no referido n.º 52 que «não se pode considerar o período durante o qual as atividades no âmbito do trabalho ocasional não são exercidas uma cessação temporária da atividade», uma vez que «decorre dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que a relação de trabalho [...] durou cinco anos sem interrupção».

82. Daqui resulta que o Tribunal de Justiça considerou essencial a existência contínua de uma relação de trabalho, mas considerou irrelevantes — tal como decidido no Acórdão de 3 de maio de 1990, *Kits van Heijningen*²⁵ — as modalidades concretas de exercício da prestação de trabalho podendo perfeitamente a legislação do Estado de emprego aplicar-se também a relações de trabalho ocasionais e a tempo parcial.

83. É por isso compreensível que, nessa ocasião, o Tribunal de Justiça tenha considerado que o artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 era aplicável, mesmo nos dias em que a prestação ocasional de trabalho não era efetuada, uma vez que o processo que lhe foi submetido, contrariamente ao que nos ocupa, se caracterizava por uma relação de trabalho que esteve sempre em vigor.

84. Uma confirmação adicional da tese que proponho pode igualmente ser extraída do Acórdão de 13 de setembro de 2017, *X*²⁶ — também este relativo ao Regulamento n.º 1408/71, mas transponível, como referido, para o Regulamento n.º 883/2004 — relativo a uma pessoa que trabalhava nos Países Baixos, que tinha acordado com o seu empregador um período de licença sem vencimento e que, durante essa licença, exerceu outra atividade assalariada no território de outro Estado-Membro.

85. No n.º 24 desse acórdão, refere-se que, «na medida em que uma pessoa mantém a qualidade de trabalhador assalariado durante o período de licença sem vencimento que o seu empregador lhe concedeu, é possível considerar que essa pessoa exerce uma atividade assalariada na aceção do título II do Regulamento n.º 1408/71, apesar da suspensão das principais obrigações decorrentes dessa relação laboral durante esse período determinado».

86. Esta afirmação confirma, na minha opinião, que, para efeitos da aplicação da *lex loci laboris*, a existência de uma relação de trabalho é sempre necessária, independentemente da eventual suspensão das obrigações concretas que dela decorrem²⁷.

87. Em conclusão, considero que a situação em que X e Y se encontravam durante os intervalos não pode ser reconduzida ao âmbito do artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 (nem ao do artigo 11.º, n.º 2, do mesmo regulamento) e que, portanto, é de excluir que a legislação do Estado de emprego seja aplicável a essas situações.

88. Além disso, é pacífico que as pessoas em causa não se encontravam nas situações previstas no artigo 11.º, n.º 3, alíneas b), c) e d), do Regulamento n.º 883/2004, que se referem aos funcionários públicos, às pessoas que recebam prestações por desemprego e às pessoas chamadas, uma ou mais vezes, para o serviço militar ou para o serviço civil.

²⁵ V. Acórdão de 3 de maio de 1990, *Kits van Heijningen* (C-2/89, EU:C:1990:183). Nos n.ºs 14 e 15 desse acórdão, o Tribunal de Justiça salientou que o artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 não introduzia qualquer distinção, «consoante a atividade assalariada [fosse] exercida a tempo inteiro ou a tempo parcial». Por essa razão, o Tribunal de Justiça declarou que, por força do artigo 13.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71, uma pessoa que é abrangida por este regulamento, que exerce no território de um Estado-Membro uma atividade assalariada a tempo parcial, está sujeita à legislação desse Estado tanto durante os dias em que exerce essa atividade como durante os dias em que não a exerce.

²⁶ V. Acórdão de 13 de setembro de 2017, *X* (C-569/15, EU:C:2017:673).

²⁷ V., também, neste sentido, Conclusões do advogado-geral M. Szpunar no processo *X* (C-569/15, EU:C:2017:181, n.ºs 31 a 36).

89. Assim sendo, deve concluir-se no sentido de que as hipóteses em causa estão abrangidas pela disposição residual contida na alínea e) do referido artigo 11.º, n.º 3, que é aplicável a todas as pessoas não visadas nas alíneas a) a d) desta disposição²⁸ e, em particular, tanto às pessoas que tenham cessado definitivamente qualquer atividade profissional como às que apenas cessaram a sua atividade temporariamente²⁹.

90. Esta conclusão, reitero, está em conformidade com o objetivo das disposições do título II do Regulamento n.º 883/2004, que visam que as pessoas em causa estejam sujeitas à legislação social de um único Estado-Membro e não a garantir a concessão de prestações sociais, que continua subordinada à verificação das condições materiais previstas pelo Estado-Membro cuja legislação é aplicável no processo em apreço.

91. Será obviamente, em concreto, o órgão jurisdicional nacional a aplicar os princípios referidos, aplicando-os ao processo em apreço e interpretando a legislação nacional em conformidade com o direito da União.

IV. Conclusão

92. Tendo em conta todas as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Centrale Raad van Beroep (Tribunal de Recurso em matéria de Segurança Social e Função Pública, Países Baixos) da seguinte forma.

«O artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 deve ser interpretado no sentido de que um trabalhador que reside num Estado-Membro e que trabalha habitualmente noutro Estado-Membro, não continua sujeito à legislação do Estado de emprego durante os períodos em que, nos termos da legislação de segurança social desse Estado, não tem um contrato de trabalho em vigor e não efetua nenhuma prestação de trabalho que deva ser considerada, nos termos da legislação do Estado-Membro, uma atividade por contra de outrem ou por conta própria. Durante os referidos intervalos, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 3, alínea e), do Regulamento n.º 883/2004, é em contrapartida aplicável a legislação do Estado de residência.»

²⁸ V. Acórdão de 8 de maio de 2019, SF (C-631/17, EU:C:2019:381, n.º 40).

²⁹ V. Acórdão de 11 de novembro de 2004, Adanez-Vega (C-372/02, EU:C:2004:705, n.º 24).