

COLLINS

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Tribunal Pleno)
23 de Março de 2004 *

No processo C-138/02,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, pelo Social Security Commissioner (Reino Unido), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Brian Francis Collins

e

Secretary of State for Work and Pensions,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77), na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2434/92 do Conselho, de 27 de Julho de 1992 (JO L 245, p. 1), e da Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade (JO L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 88),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Tribunal Pleno),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann, J. N. Cunha Rodrigues (relator) e A. Rosas, presidentes de secção, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric e S. von Bahr, juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação de B. F. Collins, por R. Drabble, QC, mandatado por P. Eden, solicitor,

- em representação do Governo do Reino Unido, por J. E. Collins, na qualidade de agente, assistido por E. Sharpston, QC,

- em representação do Governo alemão, por W.-D. Plessing, na qualidade de agente,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por N. Yerrell e D. Martin, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de B. F. Collins, representado por R. Drabble, do Governo do Reino Unido, representado por R. Caudwell, na qualidade de agente, assistida por E. Sharpston, e da Comissão, representada por N. Yerrell e D. Martin, na audiência de 17 de Junho de 2003,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 10 de Julho de 2003,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por despacho de 28 de Março de 2002, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 12 de Abril seguinte, o Social Security Commissioner colocou, nos termos do artigo 234.º CE, três questões prejudiciais sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77), na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2434/92 do Conselho, de 27 de Julho de 1992 (JO L 245, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 1612/68»), e da Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade (JO L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 88).

- 2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio entre B. F. Collins e o Secretary of State for Work and Pensions relativamente à recusa deste último em conceder ao primeiro o subsídio para candidatos a emprego previsto na legislação do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte.

Enquadramento jurídico

Regulamentação comunitária

- 3 O artigo 6.º, primeiro parágrafo, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE) dispõe:

«No âmbito de aplicação do presente Tratado, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.»

- 4 O artigo 8.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 17.º CE) enuncia:

«1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro.

2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado.»

5 O artigo 8.º-A, n.º 1, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 18.º, n.º 1, CE) prevê que qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no referido Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação.

6 Nos termos do artigo 48.º, n.º 2, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 39.º, n.º 2, CE), a livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação, baseada na nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho.

7 Em conformidade com o artigo 48.º, n.º 3, do Tratado CE, a livre circulação dos trabalhadores «compreende, sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, o direito de:

a) Responder a ofertas de emprego efectivamente feitas.

b) Deslocar-se livremente, para o efeito, no território dos Estados-Membros.

[...]»

8 O artigo 2.º do Regulamento n.º 1612/68 enuncia:

«Os nacionais de um Estado-Membro e as entidades patronais que exerçam uma actividade no território de um Estado-Membro podem trocar os seus pedidos e ofertas de emprego, celebrar e executar contratos de trabalho em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas em vigor, sem que disso possa resultar qualquer discriminação.»

9 Nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 1612/68, «[o]s nacionais de um Estado-Membro que procurem emprego no território de outro Estado-Membro devem aí receber o mesmo apoio que os serviços de emprego deste Estado concedem aos seus nacionais que procuram emprego».

10 Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, o trabalhador nacional de um Estado-Membro beneficia, no território dos outros Estados-Membros, das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais.

11 O artigo 1.º da Directiva 68/360 dispõe:

«Os Estados-Membros suprimirão, nas condições previstas na presente directiva, as restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos referidos Estados e seus familiares aos quais se aplica o Regulamento (CEE) n.º 1612/68.»

12 O artigo 4.º, n.º 1, da Directiva n.º 68/360 prevê que os Estados-Membros reconhecerão o direito de permanência no seu território às pessoas abrangidas pelo artigo 1.º desta directiva que possam apresentar os documentos referidos no n.º 3 do referido artigo 4.º

13 Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, primeiro travessão, da mesma directiva, esses documentos são, no que se refere ao trabalhador:

«a) O documento ao abrigo do qual entrou no seu território;

b) Uma declaração de contrato passada pelo empregador ou um certificado de trabalho.»

14 Nos termos do artigo 8.º, n.º 1, da Directiva 68/360, os Estados-Membros reconhecem o direito de permanência no seu território, sem que haja lugar à emissão do cartão de residência, aos trabalhadores que exerçam uma actividade assalariada cuja duração prevista não ultrapasse três meses, aos trabalhadores transfronteiriços e aos trabalhadores sazonais.

Regulamentação nacional

15 O subsídio para candidatos a emprego é uma prestação de segurança social prevista pelo Jobseekers Act 1995 (Lei de 1995 relativa aos candidatos a emprego, a seguir «Act 1995»), que, na Section 1(2)(i), exige que o requerente se encontre na Grã-Bretanha.

- 16 Uma regulamentação adoptada em execução do Act 1995, a saber, as Jobseeker's Allowance Regulations 1996 (a seguir «Regulations de 1996»), especifica as condições a preencher para obter o subsídio para candidatos a emprego e os montantes que podem ser reclamados pelas diversas categorias de requerentes. No que toca à categoria das «pessoas provenientes do estrangeiro» que não tenham encargos familiares, o Paragraph 14(a) do Schedule 5 das Regulations 1996 prevê um montante igual a zero.
- 17 Nos termos da Section 85(4) das Regulations 1996, a expressão «pessoa proveniente do estrangeiro» aparece definida do seguinte modo:

«[...] um requerente que não resida habitualmente no Reino Unido, na República da Irlanda, nas Ilhas Anglo-Normandas ou na Ilha de Man, mas, para este efeito, nenhum requerente será considerado não habitualmente residente no Reino Unido se for:

- a) um trabalhador na acepção do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho ou do Regulamento (CEE) n.º 1251/70 do Conselho ou uma pessoa que tenha o direito de residir no Reino Unido nos termos da Directiva 68/360/CEE do Conselho ou da Directiva 73/148/CEE do Conselho;

[...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 18 B. F. Collins nasceu nos Estados Unidos e possui a dupla nacionalidade americana e irlandesa. No âmbito da sua formação universitária, permaneceu durante um semestre no Reino Unido em 1978. Em 1980 e 1981, voltou ao Reino Unido por um período de cerca de dez meses, durante o qual trabalhou a tempo parcial e ocasionalmente em bares e no sector das vendas. Regressou aos Estados Unidos em 1981. Posteriormente trabalhou nos Estados Unidos e em África.
- 19 B. F. Collins voltou ao Reino Unido em 31 de Maio de 1998 a fim de aí procurar emprego no sector dos serviços sociais. Em 8 de Junho de 1998, apresentou um pedido de subsídio para candidatos a emprego, o qual foi indeferido por decisão do Adjudication Officer de 1 de Julho de 1998, pelo facto de ele não residir habitualmente nesse Estado-Membro. B. F. Collins interpôs recurso no Social Security Appeal Tribunal (Reino Unido), que confirmou a decisão de indeferimento, declarando que não se podia considerar que B. F. Collins residia habitualmente no Reino Unido porque, por um lado, essa residência não tinha uma duração considerável e, por outro, ele não era um trabalhador para efeitos do Regulamento n.º 1612/68 e também não tinha o direito de residir no referido Estado na acepção da Directiva 68/360.
- 20 B. F. Collins recorreu para o Social Security Commissioner, que decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Uma pessoa que se encontre nas circunstâncias do recorrente no presente caso é um trabalhador para efeitos do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968?

- 2) Se a resposta à [primeira] questão for negativa, uma pessoa que se encontre nas circunstâncias do recorrente no presente caso tem o direito de residir no Reino Unido nos termos da Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968?

- 3) Se a resposta às [duas primeiras] questões for negativa, existe alguma disposição ou princípio de direito comunitário que exija o pagamento de uma prestação de segurança social a uma pessoa que se encontre nas circunstâncias do recorrente no presente processo, com requisitos de concessão iguais aos do subsídio destinado a candidatos a emprego, que se baseia no rendimento?»

Quanto à primeira questão

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

- 21 B. F. Collins sustenta que, no estado actual do direito comunitário, a sua situação no Reino Unido confere-lhe, na qualidade de pessoa que procura realmente um emprego, o estatuto de «trabalhador» para efeitos de aplicação do Regulamento n.º 1612/68 e sujeita-o à aplicação do artigo 7.º, n.º 2, do mesmo regulamento. Com efeito, no n.º 32 do acórdão de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala (C-85/96, Colect., p. I-2691), o Tribunal de Justiça enunciou deliberadamente a regra segundo a qual quem procura emprego deve ser qualificado de trabalhador, na acepção do referido regulamento, se o órgão jurisdicional nacional estiver convencido de que a pessoa em causa procura realmente um emprego em tempo útil.

- 22 Ao invés, os Governos do Reino Unido e alemão, bem como a Comissão das Comunidades Europeias, consideram que uma pessoa na situação de B. F. Collins não é um trabalhador para efeitos do Regulamento n.º 1612/68.

- 23 O Governo do Reino Unido e a Comissão sustentam que B. F. Collins não pode afirmar que é um «antigo» trabalhador migrante que quer simplesmente beneficiar de uma prestação por força do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, uma vez que não existe qualquer relação entre o trabalho que realizou nos anos de 1980 e 1981 e o tipo de trabalho que, segundo ele, procurava em 1998.
- 24 Ora, no acórdão de 18 de Junho de 1987, Lebon (316/85, Colect., p. 2811), o Tribunal de Justiça declarou, por um lado, que a igualdade de tratamento no que diz respeito às vantagens sociais e fiscais, consagrada no n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68, só é aplicável aos trabalhadores e, por outro, que os que se deslocam para procurar emprego apenas beneficiam dessa igualdade de tratamento para aceder a este, de acordo com o artigo 48.º do Tratado e com os artigos 2.º e 5.º desse regulamento.
- 25 O Governo alemão lembra o contexto particular do processo que deu lugar ao acórdão Martínez Sala, já referido, que se caracterizava por relações muito estreitas e duradouras entre o recorrente e o Estado-Membro de acolhimento, ao passo que, no caso do processo principal não existe manifestamente nenhuma ligação entre o antigo trabalho prestado por B. F. Collins e o emprego que este último procura.

Resposta do Tribunal de Justiça

- 26 Segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, o conceito de «trabalhador», na acepção do artigo 48.º do Tratado e do Regulamento n.º 1612/68, reveste um alcance comunitário e não deve ser interpretado de forma restritiva. Deve ser considerado «trabalhador» qualquer pessoa que exerce actividades reais e

efectivas, com exclusão de actividades de tal maneira reduzidas que se apresentem como puramente marginais e acessórias. A característica da relação de trabalho é, segundo esta jurisprudência, a circunstância de uma pessoa realizar durante um certo tempo, em favor de outra e sob direcção desta, prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração (v., nomeadamente, acórdãos de 3 de Julho de 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Colect., p. 2121, n.ºs 16 e 17; Martínez Sala, já referido, n.º 32, e de 8 de Junho de 1999, Meusen, C-337/97, Colect., p. I-3289, n.º 13).

- 27 O Tribunal de Justiça declarou igualmente que determinados direitos relacionados com a qualidade de trabalhador são garantidos aos trabalhadores migrantes mesmo que estes já não se encontrem vinculados por uma relação de trabalho (acórdãos de 24 de Setembro de 1998, Comissão/França, C-35/97, Colect., p. I-5325, n.º 41, e de 6 de Novembro de 2003, Ninni-Orasche, C-413/01, Colect., p. I-13187, n.º 34).
- 28 Como resulta dos autos enviados ao Tribunal de Justiça pelo órgão jurisdicional de reenvio, B. F. Collins trabalhou ocasionalmente no Reino Unido em bares e no sector das vendas durante os dez meses em que permaneceu neste Estado-Membro nos anos de 1980 e 1981. Contudo, há que observar que, mesmo admitindo que essas actividades profissionais preenchem as condições, recordadas no n.º 26 do presente acórdão, que permitem aceitar que, durante a referida permanência, o recorrente no processo principal tinha a qualidade de trabalhador, não pode estabelecer-se qualquer conexão entre essas actividades e a procura de outro emprego efectuada mais de 17 anos depois de o trabalhador ter posto termo às mesmas.
- 29 Na falta de uma ligação suficientemente estreita com o mercado de trabalho do Reino Unido, a situação de B. F. Collins em 1998 deve, pois, ser comparada à de qualquer nacional de um Estado-Membro que procura um primeiro emprego noutro Estado-Membro.

- 30 A este propósito, importa lembrar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça opera uma distinção entre os nacionais dos Estados-Membros que ainda não iniciaram uma relação de trabalho no Estado-Membro de acolhimento onde procuram um emprego e os que aí já trabalham ou que, tendo aí trabalhado mas que já não têm qualquer relação de trabalho, continuam, não obstante, a ser considerados trabalhadores (v. acórdão de 21 de Junho de 1988, Lair, 39/86, Colect., p. 3161, n.ºs 32 e 33).
- 31 Com efeito, enquanto os nacionais dos Estados-Membros que se deslocam para procurar emprego só beneficiam do princípio da igualdade de tratamento para aceder a este, os que já acederam ao mercado de trabalho podem invocar, com base no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, as mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais (v., nomeadamente, acórdãos Lebon, já referido, n.º 26, e de 12 de Setembro de 1996, Comissão/Bélgica, C-278/94, Colect., p. I-4307, n.ºs 39 e 40).
- 32 Assim, o conceito de «trabalhador» não é utilizado no Regulamento n.º 1612/68 de modo uniforme. Se no título II da parte I do referido regulamento este termo visa unicamente as pessoas que já acederam ao mercado de trabalho, noutras partes do mesmo regulamento o conceito de «trabalhador» deve ser entendido num sentido mais lato.
- 33 Nestas condições, há que responder à primeira questão que uma pessoa que se encontre na situação do recorrente no processo principal não é um trabalhador na acepção do título II da parte I do Regulamento n.º 1612/68. No entanto, cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar se o conceito de «trabalhador» visado pela regulamentação nacional em causa deve ser entendido neste sentido.

Quanto à segunda questão

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

- 34 B. F. Collins considera que a Directiva 68/360 confere um direito de permanência de três meses às pessoas que procuram um emprego.
- 35 Os Governos do Reino Unido e alemão, bem como a Comissão, entendem que é invocando directamente o artigo 48.º do Tratado e não as disposições da Directiva 68/360, que são aplicáveis exclusivamente às pessoas que tenham encontrado um emprego, que B. F. Collins tem o direito de ir para o Reino Unido a fim de aí procurar um emprego e aí permanecer na qualidade de candidato a emprego durante um período razoável.

Resposta do Tribunal de Justiça

- 36 Há que recordar, a título preliminar, que, no âmbito da livre circulação de trabalhadores, o artigo 48.º do Tratado concede aos nacionais dos Estados-Membros um direito de residência no território dos outros Estados-Membros a fim de nele ocuparem ou procurarem um emprego assalariado (acórdão de 26 de Maio de 1993, Tsiotras, C-171/91, Colect., p. I-2925, n.º 8).
- 37 O direito de permanência que aqueles que procuram emprego retiram do artigo 48.º do Tratado pode ser limitado no tempo. Na falta de uma disposição comunitária que fixe um prazo para a permanência dos cidadãos comunitários

que procuram emprego, os Estados-Membros têm o direito de fixar um prazo razoável para esse efeito. No entanto, se, após ter decorrido o prazo em causa, o interessado provar que continua a procurar emprego e que tem efectivamente possibilidades de ser contratado, não pode ser obrigado a abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento (v. acórdãos de 26 de Fevereiro de 1991, Antonissen, C-292/89, Colect., p. I-745, n.º 21, e de 20 de Fevereiro de 1997, Comissão/Bélgica, C-344/95, Colect., p. I-1035, n.º 17).

38 Por sua vez, a Directiva 68/360 visa suprimir, na Comunidade, as restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos Estados-Membros e das suas famílias, aos quais se aplica o Regulamento n.º 1612/68.

39 No que concerne às restrições à deslocação, por um lado, o artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 68/360 impõe aos Estados-Membros o reconhecimento, aos cidadãos comunitários que pretendam entrar noutro Estado-Membro para aí procurarem um emprego, do direito de deixarem o seu território. Por outro lado, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, desta directiva, os Estados-Membros admitirão esses nacionais no seu território mediante a simples apresentação de um bilhete de identidade ou passaporte válido.

40 Além disso, uma vez que o direito de permanência é um direito directamente conferido pelo Tratado (v., nomeadamente, acórdão de 5 de Fevereiro de 1991, Roux, C-363/89, Colect., p. I-273, n.º 9), a emissão de uma autorização de residência para um nacional de um Estado-Membro, conforme prevista na Directiva 68/360, deve ser considerada não como um acto constitutivo de direitos, mas como um acto destinado a declarar, por parte de um Estado-Membro, a situação individual de um nacional de um outro Estado-Membro relativamente às disposições do direito comunitário (acórdão de 25 de Julho de 2002, MRAX, C-459/99, Colect., p. I-6591, n.º 74).

- 41 Em conformidade com o artigo 4.º da Directiva 68/360, os Estados-Membros reconhecerão o direito de permanência no seu território apenas aos trabalhadores que possam apresentar, além do documento ao abrigo do qual entraram no seu território, uma declaração de contratação emitida pelo empregador ou um certificado de trabalho.
- 42 Por sua vez, o artigo 8.º da mesma directiva enumera taxativamente as situações em que pode ser reconhecido o direito de permanência a determinadas categorias de trabalhadores sem que lhes seja emitido um cartão de residência.
- 43 Daí resulta que o reconhecimento do direito de permanência num Estado-Membro, previsto nos artigos 4.º e 8.º da Directiva 68/360, é reservado aos nacionais de um Estado-Membro que já tenham emprego no primeiro Estado-Membro. Ficam excluídos aqueles que procuram emprego. Estes só podem invocar as disposições da directiva que se refiram à sua deslocação na Comunidade.
- 44 Por conseguinte, cabe responder à segunda questão que uma pessoa que se encontre na situação do recorrente no processo principal não tem direito de permanência no Reino Unido unicamente com base na Directiva 68/360.

Quanto à terceira questão

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

- 45 No entender de B. F. Collins, não há dúvida de que ele é um nacional de outro Estado-Membro que se encontrava em situação de permanência regular no Reino

Unido e que o subsídio para candidatos a emprego faz parte do âmbito de aplicação do Tratado. Em consequência, como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Colect., p. I-6193), o pagamento de uma prestação não contributiva e baseada nas receitas a um nacional de outro Estado-Membro diferente do Estado-Membro de acolhimento não pode estar sujeito à verificação de uma condição que não se aplique aos nacionais deste último Estado. B. F. Collins admite que o critério da residência habitual se impõe igualmente aos nacionais do Reino Unido. Contudo, está demonstrado que uma disposição de direito nacional deve ser considerada discriminatória na aceção do direito comunitário se, intrinsecamente, os nacionais do Estado-Membro em causa forem susceptíveis de a respeitar mais facilmente.

46 Os Governos do Reino Unido e alemão alegam não existir nenhuma disposição nem princípio de direito comunitário que exija o pagamento de uma prestação como o subsídio para candidatos a emprego a uma pessoa na situação de B. F. Collins.

47 No que refere à eventual existência de uma discriminação indirecta, o Governo do Reino Unido considera que existem justificações objectivas pertinentes para não conceder o subsídio para candidatos a emprego, baseado no rendimento, a pessoas na situação de B. F. Collins. Contrariamente à situação com base na qual foi proferido o acórdão de 11 de Julho de 2002, D’Hoop (C-224/98, Colect., p. I-6191), os critérios aceites para a concessão do subsídio em questão não excedem o necessário para atingir o objectivo prosseguido. Constituem um método proporcionado e, portanto, admissível para se assegurar da existência de uma ligação real entre o requerente e o mercado geográfico de trabalho. Na falta desses critérios, as pessoas que não têm qualquer ligação ou que têm uma ligação ténue com o mercado de trabalho no Reino Unido, como no caso de B. F. Collins, têm, então, a possibilidade de requerer esse subsídio.

48 No entender da Comissão, é pacífico, por um lado, que B. F. Collins procurou realmente emprego no Reino Unido durante os dois meses que se seguiram à sua

chegada a este Estado-Membro e, por outro, que aí residia legalmente na qualidade de candidato a emprego. Enquanto cidadão da União residente legalmente no Reino Unido, não subsiste qualquer dúvida que podia beneficiar da protecção facultada pelo artigo 6.º do Tratado contra qualquer discriminação em razão da nacionalidade, em todas as situações abrangidas pelo domínio de aplicação *ratione materiae* do direito comunitário. É precisamente o caso do subsídio para candidatos a emprego, que deve ser considerado um benefício social na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68.

49 A Comissão lembra, além disso, que é claro que o direito de permanência noutra Estado-Membro com o objectivo de aí procurar emprego pode ser limitado a uma duração razoável e que, por conseguinte, o direito de B. F. Collins invocar os artigos 6.º e 8.º do Tratado para requerer o referido subsídio, nas mesmas circunstâncias que os nacionais do Reino Unido, é igualmente limitado a esse período de residência legal.

50 Contudo, a Comissão considera que o requisito da residência habitual pode ser constitutivo de uma discriminação indirecta, na medida em que é mais facilmente cumprido pelos nacionais do Estado-Membro de acolhimento do que pelos nacionais de outros Estados-Membros. Se razões objectivas podem justificar esse requisito, na medida em que têm necessariamente por escopo evitar o «turismo social» e, portanto, prevenir eventuais abusos da parte de falsos candidatos a emprego, a Comissão observa que, no caso de B. F. Collins, a autenticidade da procura de emprego não é contestada. Com efeito, desde que encontrou um emprego, pouco tempo depois da sua chegada ao Reino Unido, ele não deixou de trabalhar.

Resposta do Tribunal de Justiça

51 Na terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se existe uma disposição ou um princípio de direito comunitário com base no qual

um nacional de um Estado-Membro que procura realmente emprego noutro Estado-Membro pode aí requerer um subsídio para candidatos a emprego, conforme previsto no Act 1995.

- 52 A título preliminar, sem apreciar a questão de saber se uma pessoa como o recorrente no processo principal é abrangido pelo âmbito de aplicação *ratione personae* do 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, na versão alterada e actualizada pelo Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de Dezembro de 1996 (JO 1997, L 28, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 1408/71»), há que declarar, face à leitura do despacho de reenvio, que o interessado nunca residiu noutro Estado-Membro antes de procurar um emprego no Reino Unido, de modo que a regra de totalização que consta do artigo 10.º-A do Regulamento n.º 1408/71 não é aplicável ao caso no processo principal.
- 53 De acordo com as Regulations 1996, os nacionais de outros Estados-Membros que procuram um emprego, desde que não sejam trabalhadores na acepção do Regulamento n.º 1612/68 ou que não sejam titulares do direito de permanência ao abrigo da Directiva 68/360, só podem requerer esse subsídio se residirem habitualmente no Reino Unido.
- 54 Importa, pois, verificar se o princípio da igualdade de tratamento se opõe a uma regulamentação nacional que faz depender o benefício do subsídio para candidatos a emprego do requisito da residência.
- 55 Em conformidade com o artigo 6.º, primeiro parágrafo, do Tratado, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade. Uma vez que o artigo 48.º, n.º 2, do Tratado é uma dessas disposições especiais, há que examinar em primeiro lugar as Regulations 1996 à luz deste artigo.

- 56 A este propósito, é de recordar que de entre os direitos que o artigo 48.º do Tratado confere aos nacionais dos Estados-Membros figura o de circular livremente no território dos outros Estados-Membros e de aí residir para procurar emprego (acórdão Antonissen, já referido, n.º 13).
- 57 Os nacionais de um Estado-Membro que procuram emprego noutro Estado-Membro são, assim, abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 48.º do Tratado e, portanto, beneficiam do direito à igualdade de tratamento previsto no n.º 2 deste artigo.
- 58 No que toca à questão de saber se o direito à igualdade de tratamento de que beneficiam os nacionais dos Estados-Membros à procura de emprego noutro Estado-Membro inclui igualmente prestações de natureza financeira como a que está em causa no processo principal, o Tribunal de Justiça declarou que os nacionais dos Estados-Membros que se deslocam para procurar emprego apenas beneficiam da igualdade de tratamento a fim de aceder a este, em conformidade com o artigo 48.º do Tratado e os artigos 2.º e 5.º do Regulamento n.º 1612/68, mas não no que diz respeito às vantagens sociais e fiscais na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do referido regulamento (acórdãos, já referidos, Lebon, n.º 26, e de 12 de Setembro de 1996, Comissão/Bélgica, n.ºs 39 e 40).
- 59 O artigo 2.º do Regulamento n.º 1612/68 diz respeito às trocas de pedidos e de ofertas de empregos, bem como à celebração e ao cumprimento de contratos de trabalho, enquanto o artigo 5.º do referido regulamento se refere ao apoio concedido pelos serviços de emprego.
- 60 É certo que esses artigos não mencionam expressamente as prestações de natureza financeira. Todavia, a fim de determinar o alcance do direito à igualdade de tratamento para as pessoas que procuram um emprego, há que interpretar este princípio à luz de outras disposições do direito comunitário, nomeadamente o artigo 6.º do Tratado.

- 61 Com efeito, tal como o Tribunal de Justiça referiu em diversas ocasiões, os cidadãos da União que residam legalmente no território do Estado-Membro de acolhimento podem invocar o artigo 6.º do Tratado em todas as situações que cabem no âmbito de aplicação *ratione materiae* do direito comunitário. O estatuto de cidadão da União poderá tornar-se o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros, permitindo aos que, entre estes últimos, se encontrem na mesma situação obter, independentemente da sua nacionalidade e sem prejuízo das excepções expressamente previstas a este respeito, o mesmo tratamento jurídico (v., nomeadamente, acórdãos Grzelczyk, já referido, n.ºs 31 e 32, bem como de 2 de Outubro de 2003, Garcia Avello, C-148/02, Colect., p. I-11613, n.ºs 22 e 23).
- 62 É de observar que o Tribunal de Justiça declarou, a propósito de um estudante cidadão da União, que o benefício de uma prestação social de um regime não contributivo, como o mínimo de meios de subsistência («minimex») belga, é abrangido pelo âmbito de aplicação da proibição de discriminação em razão da nacionalidade e que, portanto, os artigos 6.º e 8.º do Tratado se opõem a que a possibilidade de beneficiar desta prestação esteja sujeita a condições susceptíveis de constituir uma discriminação em razão da nacionalidade (acórdão Grzelczyk, já referido, n.º 46).
- 63 Atendendo à instituição da cidadania da União e à interpretação jurisprudencial do direito à igualdade de tratamento de que gozam os cidadãos da União, já não é possível excluir do âmbito de aplicação do artigo 48.º, n.º 2, do Tratado, que é um enunciado do princípio fundamental da igualdade de tratamento garantido pelo artigo 6.º do Tratado, uma prestação de natureza financeira destinada a facilitar o acesso ao emprego no mercado de trabalho de um Estado-Membro.
- 64 A interpretação do alcance do princípio da igualdade de tratamento em matéria de acesso ao emprego deve reflectir esta evolução, em relação com a interpretação seguida nos acórdãos, já referidos, Lebon e de 12 de Setembro de 1996, Comissão/Bélgica.

- 65 As Regulations 1996 introduzem uma diferença de tratamento consoante se trate de uma pessoa que reside habitualmente no Reino Unido ou não. Sendo esta condição mais facilmente preenchida pelos cidadãos nacionais, a referida regulamentação prejudica os nacionais dos Estados-Membros que usaram o direito à livre circulação com o objectivo de procurar emprego noutro Estado-Membro (v., neste sentido, acórdãos de 23 de Maio de 1996, O'Flynn, C-237/94, Colect., p. I-2617, n.º 18, e de 16 de Janeiro de 2003, Comissão/Itália, C-388/01, Colect., p. I-721, n.ºs 13 e 14).
- 66 Tal condição de residência só poderia ter justificação se se baseasse em considerações objectivas independentes da nacionalidade das pessoas em causa e proporcionadas ao objectivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional (acórdão de 24 de Novembro de 1998, Bickel e Franz, C-274/96, Colect., p. I-7637, n.º 27).
- 67 Ora, o Tribunal de Justiça declarou que é legítimo que o legislador nacional queira assegurar-se da existência de uma ligação real entre o requerente dos subsídios que têm a natureza de uma vantagem social na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 e o mercado geográfico do trabalho em causa (v., no âmbito da concessão do subsídio de inserção a jovens à procura do primeiro emprego, acórdão D'Hoop, já referido, n.º 38).
- 68 É de referir que o subsídio para candidatos a emprego instituído pelo Act 1995 é uma prestação de segurança social que, uma vez que substitui o subsídio de desemprego e o complemento de rendimento, exige, designadamente, que a pessoa que o requer esteja disponível para trabalhar, procure activamente um emprego e não disponha de rendimentos superiores ao montante aplicável nem de um capital superior a um montante determinado.

- 69 Pode considerar-se legítimo que um Estado-Membro só conceda esse subsídio depois de demonstrada a existência de uma ligação real daquele que procura emprego com o mercado de trabalho desse Estado.
- 70 A existência dessa ligação poderia ser verificada, nomeadamente, pela constatação de que a pessoa em causa, durante um período de duração razoável, procurou efectiva e realmente um emprego no Estado-Membro em questão.
- 71 O Reino Unido tem o direito de exigir uma conexão entre as pessoas que requerem o benefício desse subsídio e o seu mercado de trabalho.
- 72 Contudo, se o requisito da residência é, em princípio, apto para assegurar tal conexão, para ser proporcionado, não pode ir além do necessário para alcançar esse objectivo. Mais exactamente, a sua aplicação pelas autoridades nacionais deve assentar em critérios claros e previamente conhecidos e deve prever-se a possibilidade de uma via processual de natureza jurisdicional. De qualquer forma, se for exigido um período de residência para que o referido requisito seja preenchido, ele não deve ultrapassar o necessário para que as autoridades nacionais possam assegurar-se de que o interessado procura realmente emprego no mercado de trabalho do Estado-Membro de acolhimento.
- 73 Por conseguinte, deve responder-se à terceira questão que o direito à igualdade de tratamento previsto no artigo 48.º, n.º 2, do Tratado, lido em conjugação com os artigos 6.º e 8.º do Tratado, não se opõe a uma regulamentação nacional que faz depender o benefício de um subsídio para candidatos a emprego de uma condição de residência, desde que essa condição possa ser justificada com base em considerações objectivas independentes da nacionalidade das pessoas em causa e proporcionadas ao objectivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional.

Quanto às despesas

- 74 As despesas efectuadas pelos Governos do Reino Unido e alemão, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Tribunal Pleno),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Social Security Commissioner, por despacho de 28 de Março de 2002, declara:

- 1) Uma pessoa que se encontre na situação do recorrente no processo principal não é um trabalhador na acepção do título II da parte I do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2434/92 do Conselho, de 27 de Julho de 1992. No entanto, cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar se o conceito de «trabalhador» visado pela regulamentação nacional em causa deve ser entendido neste sentido.

- 2) Uma pessoa que se encontre na situação do recorrente no processo principal não tem direito de permanência no Reino Unido unicamente com base na Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade.
- 3) O direito à igualdade de tratamento previsto no artigo 48.º, n.º 2, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 39.º, n.º 2, CE), lido em conjugação com os artigos 6.º e 8.º do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 12.º CE e 17.º CE), não se opõe a uma regulamentação nacional que faz depender o benefício de um subsídio para candidatos a emprego de uma condição de residência, desde que essa condição possa ser justificada com base em considerações objectivas independentes da nacionalidade das pessoas em causa e proporcionadas ao objectivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional.

Skouris	Jann	Timmermans
Gulmann	Cunha Rodrigues	Rosas
La Pergola	Puissochet	Schintgen
Colneric		von Bahr

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Março de 2004.

O secretário

R. Grass

O presidente

V. Skouris