

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

4 de Junho de 2009*

Nos processos apensos C-22/08 e C-23/08,

que têm por objecto pedidos de decisões prejudiciais nos termos do artigo 234.º CE, apresentados pelo Sozialgericht Nürnberg (Alemanha), por decisões de 18 de Dezembro de 2007, entrados no Tribunal de Justiça em 22 de Janeiro de 2008, nos processos

Athanasios Vatsouras (C-22/08),

Josif Koupatantze (C-23/08)

contra

Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Rosas, presidente de secção, A. Ó Caoimh, J. N. Cunha Rodrigues (relator), U. Lõhmus e P. Lindh, juízes,

advogado-geral: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
secretário: B. Fülöp, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 4 de Fevereiro de 2009,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo alemão, por M. Lumma e C. Blaschke, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo dinamarquês, por J. Bering Liisberg e B. Weis Fogh, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo neerlandês, por C. Wissels e M. de Grave, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo do Reino Unido, por I. Rao e J. Coppel, na qualidade de agentes,

- em representação do Parlamento Europeu, por E. Perillo, A. Auersperger Matic e U. Rösslein, na qualidade de agentes,

- em representação do Conselho da União Europeia, por M. Veiga e M. Simm, na qualidade de agentes,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por D. Maidani e F. Hoffmeister, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 12 de Março de 2009,

profere o presente

Acórdão

- 1 Os pedidos de decisões prejudiciais têm por objecto a interpretação dos artigos 12.º CE e 39.º CE e a validade do artigo 24.º, n.º 2, da Directiva 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

Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, e — rectificações — JO 2004, L 229, p. 35, JO 2005, L 197, p. 34, e JO 2007, L 204, p. 28).

- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem A. Vatsouras e J. Koupatantze ao Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900 (Centro de Emprego da cidade de Nürnberg 900, a seguir «ARGE»), devido à supressão do benefício das prestações de base para quem procura emprego de que haviam beneficiado.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

- 3 Os considerandos 1 e 9 da Directiva 2004/38 estão redigidos nos seguintes termos:

«(1) A cidadania da União confere a cada cidadão da União um direito fundamental e individual de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, sujeito às limitações e condições estabelecidas no Tratado e às medidas adoptadas em sua execução.

[...]

- (9) Os cidadãos da União deverão ter o direito de residir no Estado-Membro de acolhimento por período não superior a três meses sem estarem sujeitos a quaisquer condições ou formalidades além das de possuir um bilhete de identidade ou passaporte válido, sem prejuízo de um tratamento mais favorável aplicável às pessoas à procura de emprego, conforme reconhecido na jurisprudência do Tribunal de Justiça.»

4 O artigo 6.º da Directiva 2004/38 determina:

«1. Os cidadãos da União têm o direito de residir no território de outro Estado-Membro por período até três meses sem outras condições e formalidades além de ser titular de um bilhete de identidade ou passaporte válido.

2. O disposto no n.º 1 é igualmente aplicável aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro e que, munidos de um passaporte válido, acompanhem ou se reúnam ao cidadão da União.»

5 O artigo 7.º da Directiva 2004/38 dispõe:

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

- a) Exerça uma actividade assalariada ou não assalariada no Estado-Membro de acolhimento; [...].

[...]

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

[...]

c) Quando estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado no termo de um contrato de trabalho de duração determinada inferior a um ano ou ficar em situação de desemprego involuntário durante os primeiros 12 meses, e estiver inscrito no serviço de emprego como candidato a um emprego. Neste caso, mantém o estatuto de trabalhador assalariado durante um período não inferior a seis meses;

[...]»

6 O artigo 14.º dessa directiva prevê, designadamente:

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

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

[...]

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

[...]

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

7 Nos termos do artigo 24.º da Directiva 2004/38:

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

a nacionalidade de um Estado-Membro e tenham direito de residência ou direito de residência permanente.

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

Legislação nacional

8 O § 7, n.º 1, do Livro II do Código da Segurança Social alemão — prestações de base para quem procura emprego (Sozialgesetzbuch II, a seguir «SGB II»), dispõe:

«1. Podem obter prestações nos termos do presente código as pessoas que:

1) sejam maiores de 15 anos e ainda não tenham completado 65 anos,

2) tenham capacidade para o trabalho,

- 3) necessitem de assistência, e

- 4) tenham residência habitual na República Federal da Alemanha [...].

Excluem-se [...]

2. os estrangeiros cujo direito de residência esteja ligado unicamente ao objectivo da procura de trabalho, os membros da sua família e as pessoas que tenham direito às prestações nos termos do § 1 da lei relativa às prestações aos requerentes de asilo ('Asylbewerberleistungsgesetz'), sem prejuízo das disposições relativas ao direito de residência.»

- 9 Nos termos do § 23, n.º 3, do Livro XII do Código da Segurança Social alemão — assistência social em benefício dos estrangeiros (Sozialgesetzbuch XII), os estrangeiros que tenham entrado no território nacional a fim de obter assistência social, ou cujo direito de residência esteja unicamente ligado ao objectivo da procura de trabalho não têm direito a prestações da assistência social.

- 10 O § 1 da referida lei relativa às prestações aos requerentes de asilo determina:

«1. Têm direito a prestações ao abrigo da presente lei os estrangeiros que residam efectivamente na República Federal da Alemanha e que

- 1) possuam uma autorização de residência nos termos da lei de processo de asilo [Asylbewerberleistungsgesetz].

[...]»

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Processo C-22/08

- 11 A. Vatsouras, nascido em 10 de Dezembro de 1973 e possuidor da nacionalidade grega, entrou na Alemanha em Março de 2006.
- 12 Em 10 de Julho de 2006, requereu ao ARGE o benefício das prestações do SGB II. Por decisão do ARGE, de 27 de Julho de 2006, essas prestações foram-lhe concedidas até 30 de Novembro de 2006. Os rendimentos que A. Vatsouras obteve com a sua actividade profissional foram deduzidos do montante das prestações em causa, de modo que o seu montante mensal foi de 169 euros. Por decisão do ARGE, de 29 de Janeiro de 2007, o benefício das prestações foi prorrogado até 31 de Maio de 2007.
- 13 A actividade profissional de A. Vatsouras cessou no final de Janeiro de 2007.

- 14 Por decisão de 18 de Abril de 2007, o ARGE suprimiu o benefício dessas prestações com efeitos a partir de 30 de Abril de 2007. A reclamação que A. Vatsouras apresentou dessa decisão foi indeferida por decisão do ARGE, de 4 de Julho de 2007, com fundamento no facto de que, nos termos do § 7, n.º 1, segundo período, ponto 2, do SGB II, não tinha direito às prestações. A. Vatsouras recorreu desta decisão para o Sozialgericht Nürnberg.
- 15 Entretanto, em 4 de Junho de 2007, A. Vatsouras retomou uma actividade profissional que lhe permitiu deixar de depender da assistência social.

Processo C-23/08

- 16 J. Koupatantze, nascido a 15 de Maio de 1952, possui nacionalidade grega.
- 17 Entrou na Alemanha em Outubro de 2006 e aceitou um emprego em 1 de Novembro seguinte. O seu contrato de trabalho terminou em 21 de Dezembro do mesmo ano, tendo a sua entidade patronal invocado a falta de encomendas.
- 18 Em 22 de Dezembro de 2006, J. Koupatantze requereu ao ARGE o benefício das prestações de base para quem procura emprego previstas no SGB II. Por decisão do ARGE, de 15 de Janeiro de 2007, foi-lhe concedida uma prestação mensal no valor de 670 euros até 31 de Maio de 2007. Todavia, por decisão de 18 de Abril de 2007, o ARGE suprimiu o benefício dessa prestação com efeitos a partir de 28 de Abril de 2007.

- 19 A reclamação que J. Koupatantze apresentou dessa reclamação foi indeferida por decisão do ARGE, de 11 de Maio de 2007, com fundamento no facto de que, nos termos do § 7, n.º 1, segundo período, ponto 2, do SGB II, não tinha direito às prestações. Esta decisão foi objecto de um recurso de J. Koupatantze para o órgão jurisdicional de reenvio.
- 20 A partir de 1 de Junho de 2007, J. Koupatantze retomou uma actividade profissional que lhe permitiu deixar de depender da assistência social.

Questões prejudiciais

- 21 Em 18 de Dezembro de 2007, o Sozialgericht Nürnberg decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 24.º, n.º 2, da Directiva 2004/38 [...] é compatível com o artigo 12.º CE, conjugado com o artigo 39.º CE?

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão, o artigo 12.º CE, conjugado com o artigo 39.º CE, opõe-se a uma disposição nacional que exclui os cidadãos da União da obtenção de prestações de assistência social quando tenham ultrapassado a duração máxima de residência permitida pelo artigo 6.º da Directiva 2004/38 [...] e também não tenham direito de residência ao abrigo de outras disposições?

3) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, o artigo 12.º CE opõe-se a uma disposição nacional que exclui os nacionais de um Estado-Membro da UE inclusivamente da obtenção de prestações de assistência social que são concedidas a imigrantes ilegais?»

22 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 7 de Abril de 2008, os processos C-22/08 e C-23/08 foram apensos para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

Observações preliminares

23 Embora, no âmbito da repartição de competências entre os órgãos jurisdicionais comunitários e nacionais, seja em princípio da competência do órgão jurisdicional nacional verificar se estão reunidas as condições factuais da aplicação de uma norma comunitária no processo aí pendente, o Tribunal de Justiça, decidindo a título prejudicial, pode, sendo caso disso, fornecer precisões destinadas a guiar o órgão jurisdicional nacional na sua interpretação (v., neste sentido, acórdão de 4 de Julho de 2000, Haim, C-424/97, Colect., p. I-5123, n.º 58).

24 Resulta da decisão de reenvio que as questões submetidas assentam na premissa de que, quando da ocorrência dos factos no processo principal, A. Vatsouras e J. Koupatantze não possuíam a qualidade de «trabalhadores» na acepção do artigo 39.º CE.

- 25 O órgão jurisdicional de reenvio concluiu que a «curta actividade [profissional] exercida» por A. Vatsouras «não assegurava a sua subsistência» e que a actividade exercida por J. Koupatantze «durou pouco mais de um mês».
- 26 A este respeito, importa lembrar que, segundo jurisprudência assente, o conceito de «trabalhador», na acepção do artigo 39.º CE, tem um significado comunitário, não podendo ser interpretado de forma restritiva. Deve-se considerar «trabalhador» qualquer pessoa que exerça actividades reais e efectivas, com exclusão de actividades de tal forma reduzidas que sejam puramente marginais e acessórias. A característica da relação de trabalho é, segundo essa jurisprudência, o facto de uma pessoa desempenhar durante certo tempo, em benefício de outrem e sob a sua direcção, 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, e de 11 de Setembro de 2008, Petersen, C-228/07, Colect., p. I-6989, n.º 45).
- 27 Nem o nível limitado da referida remuneração nem a origem dos recursos destinados a esta última podem ter quaisquer consequências sobre a qualidade de «trabalhador» na acepção do direito comunitário (v. acórdãos de 31 de Maio de 1989, Bettray, 344/87, Colect., p. 1621, n.º 15, e de 30 de Março de 2006, Mattern e Cikotic, C-10/05, Colect., p. I-3145, n.º 22).
- 28 O facto de os rendimentos de uma actividade assalariada serem inferiores ao mínimo de subsistência não impede que a pessoa que a exerce seja considerada «trabalhador» na acepção do artigo 39.º CE (v. acórdãos de 23 de Março de 1982, Levin, 53/81, Recueil, p. 1035, n.ºs 15 e 16, e de 14 de Dezembro de 1995, Nolte, C-317/93, Colect., p. I-4625, n.º 19), mesmo que a pessoa em causa procure completar a remuneração através de outros meios de subsistência, como um auxílio financeiro proveniente dos fundos públicos do Estado de residência (v. acórdão de 3 de Junho de 1986, Kempf, 139/85, Colect., p. 1741, n.º 14).

- 29 Além disso, quanto à duração da actividade exercida, a circunstância de uma actividade assalariada ser de curta duração não é susceptível, por si só, de a excluir do âmbito de aplicação do artigo 39.º CE (v. acórdãos de 26 de Fevereiro de 1992, Bernini, C-3/90, Colect., p. I-1071, n.º 16, e de 6 de Novembro de 2003, Ninni-Orasche, C-413/01, Colect., p. I-13187, n.º 25).
- 30 Conclui-se que, independentemente do nível limitado da remuneração e da curta duração da actividade profissional, não se pode afastar a possibilidade de essa actividade, na sequência de uma apreciação global da relação de trabalho em causa, poder ser considerada real e efectiva pelas autoridades nacionais, permitindo assim que se atribua ao seu titular a qualidade de «trabalhador» na acepção do artigo 39.º CE.
- 31 Caso o órgão jurisdicional de reenvio chegue a essa conclusão no que respeita às actividades exercidas por A. Vatsouras e J. Koupatantze, estes poderiam ter conservado o estatuto de trabalhadores durante pelo menos seis meses desde que as condições enunciadas no artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Directiva 2004/38 se encontrassem satisfeitas. É apenas ao órgão jurisdicional nacional que compete proceder a estas apreciações de natureza factual.
- 32 Se A. Vatsouras e J. Koupatantze tivessem conservado o estatuto de trabalhador, teriam direito a prestações como as previstas no SGB II, nos termos do disposto no artigo 24.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, durante o referido período de pelo menos seis meses.

Quanto à primeira questão

- 33 Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 24.º, n.º 2, da Directiva 2004/38 está em conformidade com o disposto no artigo 12.º CE, conjugado com o artigo 39.º CE.

- 34 O artigo 24.º, n.º 2, da Directiva 2004/38 consagra uma derrogação ao princípio da igualdade de tratamento de que beneficiam os cidadãos da União que não sejam trabalhadores assalariados, trabalhadores não assalariados, pessoas que conservem este estatuto ou membros das famílias dos mesmos, que residam no território de um Estado-Membro de acolhimento.
- 35 Nos termos dessa disposição, o Estado-Membro de acolhimento não é obrigado a conceder o direito a prestações de assistência social, designadamente a quem procura emprego durante o período mais prolongado durante o qual têm o direito de aí residir.
- 36 Os nacionais de um Estado-Membro à procura de emprego noutro Estado-Membro são abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 39.º CE e, conseqüentemente, beneficiam do direito à igualdade de tratamento previsto no n.º 2 dessa disposição (acórdão de 15 de Setembro de 2005, Ioannidis, C-258/04, Colect., p. I-8275, n.º 21).
- 37 Além disso, atendendo à instituição da cidadania da União e à interpretação do direito à igualdade de tratamento de que gozam os cidadãos da União, já não é possível excluir do âmbito de aplicação do artigo 39.º, n.º 2, CE uma prestação de natureza financeira destinada a facilitar o acesso ao emprego no mercado de trabalho de um Estado-Membro (acórdãos de 23 de Março de 2004, Collins, C-138/02, Colect., p. I-2703, n.º 63, e Ioannidis, já referido, n.º 22).
- 38 Todavia, é 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 (acórdãos de 11 de Julho de 2002, D’Hoop, C-224/98, Colect., p. I-6191, n.º 38, e Ioannidis, já referido, n.º 30).

- 39 A existência dessa ligação pode 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 (acórdão Collins, já referido, n.º 70).
- 40 Conclui-se que os nacionais dos Estados-Membros à procura de emprego noutra Estado-Membro que estabeleceram laços reais com o mercado de trabalho desse Estado podem invocar o artigo 39.º CE para beneficiarem de uma prestação de natureza financeira destinada a facilitar o acesso ao mercado do emprego.
- 41 Cabe às autoridades nacionais competentes e, eventualmente, aos órgãos jurisdicionais nacionais não só verificar a existência de um laço real com o mercado de trabalho mas também analisar os elementos constitutivos da referida prestação, designadamente os fins que visa alcançar e as suas condições de atribuição.
- 42 Como o advogado-geral sublinhou no n.º 57 das suas conclusões, o objectivo da prestação deve ser analisado segundo os seus resultados e não segundo a sua estrutura formal.
- 43 Uma condição como a constante do § 7, n.º 1, do SGB II, na medida em que o interessado deve estar em condições de exercer uma actividade profissional, pode constituir um indício de que a prestação visa facilitar o acesso ao emprego.

44 De qualquer modo, a derrogação consagrada no artigo 24.º, n.º 2, da Directiva 2004/38 deve ser interpretada em conformidade com o artigo 39.º, n.º 2, CE.

45 As prestações de natureza financeira que, independentemente da respectiva classificação na legislação nacional, se destinam a facilitar o acesso ao mercado de trabalho não podem considerar-se «prestações de assistência social», na acepção do artigo 24.º, n.º 2, da Directiva 2004/38.

46 Atentas as considerações que precedem, há que responder que, no que respeita ao direito dos nacionais dos Estados-Membros que procuram emprego noutro Estado-Membro, o exame da primeira questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 24.º, n.º 2, da Directiva 2004/38.

Quanto à segunda questão

47 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há necessidade de responder à segunda.

Quanto à terceira questão

48 Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 12.º CE se opõe a uma legislação nacional que exclui os nacionais de Estados-Membros da União Europeia do benefício de prestações de assistência social atribuídas aos imigrantes ilegais.

- 49 No âmbito desta questão, o órgão jurisdicional de reenvio refere as disposições sobre as prestações a conceder a quem pede asilo, cujo § 1, n.º 1, ponto 1, prevê que os estrangeiros que residam efectivamente no território da República Federal da Alemanha têm direito às referidas prestações desde que sejam titulares de uma autorização provisória de residência para quem pede asilo.
- 50 Importa, por conseguinte, interpretar a questão colocada no sentido de que o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 12.º CE se opõe a uma regulamentação nacional que exclui os nacionais dos Estados-Membros do benefício de prestações de assistência social embora as atribua aos nacionais de Estados terceiros.
- 51 O artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE proíbe, no âmbito de aplicação do Tratado CE e sem prejuízo das suas disposições, toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.
- 52 Esta disposição abrange as situações que integram o âmbito de aplicação do direito comunitário em que o nacional de um Estado-Membro é tratado de forma discriminatória relativamente aos nacionais de outro Estado-Membro devido à sua nacionalidade e não se destina a ser aplicada no caso de uma eventual diferença de tratamento entre os nacionais dos Estados-Membros e os dos Estados terceiros.
- 53 Assim, há que responder à terceira questão que o artigo 12.º CE não se opõe a uma regulamentação nacional que exclui os nacionais dos Estados-Membros do benefício de prestações de assistência social concedidas aos nacionais de Estados terceiros.

Quanto às despesas

54 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

- 1) **No que respeita ao direito dos nacionais dos Estados-Membros que procuram emprego noutro Estado-Membro, o exame da primeira questão não revelou qualquer elemento susceptível de afectar a validade do artigo 24.º, n.º 2, da Directiva 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 Directivas 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.**

- 2) **O artigo 12.º CE não se opõe a uma regulamentação nacional que exclui os nacionais dos Estados-Membros do benefício de prestações de assistência social concedidas aos nacionais de Estados terceiros.**

Assinaturas