



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

25 de fevereiro de 2016\*

«Reenvio prejudicial — Livre circulação de pessoas — Cidadania da União — Igualdade de tratamento — Diretiva 2004/38/CE — Artigo 24.º, n.º 2 — Prestações de assistência social — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Artigos 4.º e 70.º — Prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo — Exclusão dos nacionais de um Estado-Membro durante os três primeiros meses de residência no Estado-Membro de acolhimento»

No processo C-299/14,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Alemanha), por decisão de 22 de maio de 2014, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 17 de junho de 2014, no processo

**Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen**

contra

**Jovanna García-Nieto,**

**Joel Peña Cuevas,**

**Jovanlis Peña García,**

**Joel Luis Peña Cruz,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, vice-presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de presidente da Primeira Secção, F. Biltgen, E. Levits, M. Berger (relatora) e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: M. Aleksejev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 22 de abril de 2015,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de J. García-Nieto, J. Peña Cuevas, Jovanlis Peña García e Joel Luis Peña Cruz, por M. Schmitz, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo alemão, por T. Henze e J. Möller, na qualidade de agentes,

\* Língua do processo: alemão.

- em representação do Governo francês, por R. Coesme, na qualidade de agente,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação do Governo do Reino Unido, por M. Holt, na qualidade de agente, assistido por B. Kennelly, barrister,
- em representação da Comissão Europeia, por D. Martin, M. Kellerbauer e C. Tufvesson, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 4 de junho de 2015,

profere o presente

### Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 18.º TFUE e 45.º, n.º 2, TFUE, dos artigos 4.º e 70.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 166, p. 1, e retificação no JO 2004, L 200, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1244/2010 da Comissão, de 9 de dezembro de 2010 (JO L 338, p. 35, a seguir «Regulamento n.º 883/2004»), bem como do artigo 24.º da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, e retificações no JO 2004, L 229, p. 35, e JO 2005, L 197, p. 34).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (Centro de emprego do distrito de Recklinghausen, a seguir «centro de emprego») a J. Peña Cuevas e J. García-Nieto, bem como à filha de ambos, Jovanlis Peña García, e ao filho de J. Peña Cuevas, Joel Luis Peña Cruz (a seguir, em conjunto, «família Peña-García») a propósito da recusa desse centro de emprego de conceder as prestações de base («Grundsicherung») previstas na legislação alemã.

### Quadro jurídico

#### *Direito internacional*

- 3 O artigo 1.º da Convenção Europeia de Assistência Social e Médica, assinada em Paris, em 11 de dezembro de 1953, pelos membros do Conselho da Europa e em vigor desde o ano de 1956 na Alemanha (a seguir «Convenção de assistência»), enuncia um princípio de não discriminação nos seguintes termos:

«Cada uma das Partes Contratantes compromete-se a fazer beneficiar os nacionais das outras Partes Contratantes em permanência regular em qualquer parte do seu território ao qual se aplica a presente convenção e que estão privados de recursos suficientes, em situação equivalente à dos seus próprios nacionais e, nas mesmas condições, da assistência social e médica [...] prevista pela legislação em vigor na parte do território considerado.»

- 4 Nos termos do artigo 16.º, alínea b), da Convenção de assistência, «[q]ualquer Parte Contratante notificará o Secretário-Geral do Conselho da Europa de qualquer nova lei ou novo regulamento ainda não abrangido pelo anexo I. Aquando desta notificação, a Parte Contratante poderá formular reservas quanto à aplicação da sua nova legislação ou regulamentação aos nacionais das outras Partes Contratantes». A reserva emitida pelo Governo alemão, em 19 de dezembro de 2011, ao abrigo desta disposição tem a seguinte redação:

«O Governo da República Federal da Alemanha não se compromete a fazer beneficiar os nacionais das outras Partes Contratantes, em plano de igualdade com os seus próprios nacionais e nas mesmas condições, das prestações previstas no livro II do Código da Segurança Social — Proteção social de base das pessoas à procura de emprego [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch — Grundsicherung für Arbeitsuchende)], na sua versão em vigor no momento do pedido [(a seguir ‘livro II do Código da Segurança Social’)].»

- 5 De acordo com o artigo 16.º, alínea c), da Convenção de assistência, esta reserva foi comunicada às outras partes nessa Convenção.

### *Direito da União*

Regulamento n.º 883/2004

- 6 O artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Igualdade de tratamento», dispõe:
- «Salvo disposição em contrário do presente regulamento, as pessoas a quem o presente regulamento se aplica beneficiam dos direitos e ficam sujeitas às obrigações da legislação de qualquer Estado-Membro nas mesmas condições que os nacionais desse Estado-Membro.»
- 7 O artigo 70.º deste regulamento, sob a epígrafe «Disposições gerais», figura no seu título III, capítulo 9, que visa as «[p]restações pecuniárias especiais de carácter não contributivo». Este artigo prevê:
- «1. O presente artigo aplica-se às prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo concedidas nos termos de uma legislação que, devido ao seu âmbito de aplicação pessoal, aos seus objetivos e/ou condições de aquisição de direito, tenha características tanto de legislação de segurança social referida no n.º 1 do artigo 3.º, como de legislação de assistência social.
2. Para efeitos do presente capítulo, a expressão ‘prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo’ designa as prestações:
- a) Que se destinem a:
- i) abranger a título complementar, supletivo ou acessório os riscos correspondentes aos ramos de segurança social referidos no n.º 1 do artigo 3.º, e que garantam aos interessados um rendimento mínimo de subsistência tendo em conta a situação económica e social no Estado-Membro em causa; ou
- ii) apenas a garantir proteção específica dos deficientes, estando essas prestações em estreita relação com a situação social dessas pessoas no Estado-Membro em causa,
- e

b) Cujo financiamento derive exclusivamente de uma tributação obrigatória destinada a cobrir a despesa pública geral, e cujas condições de concessão e de cálculo não dependam de qualquer contribuição por parte do beneficiário. No entanto, as prestações concedidas como complemento de uma prestação de carácter contributivo não são consideradas prestações de carácter contributivo só por esse motivo,

e

c) Que sejam inscritas no Anexo X.

3. O artigo 7.º e os outros capítulos do título III não se aplicam às prestações referidas no n.º 2 do presente artigo.

4. As prestações referidas no n.º 2 são concedidas exclusivamente no Estado-Membro da residência do interessado e de acordo com a respetiva legislação. Essas prestações são concedidas pela instituição do lugar de residência e a seu cargo.»

8 O Anexo X do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo», prevê, no que respeita à República Federal da Alemanha, as seguintes prestações:

«[...]

b) As prestações destinadas a garantir meios de subsistência que sejam abrangidas pelo seguro de base para candidatos a emprego, salvo se, no que diz respeito a estas prestações, estiverem cumpridos os critérios de elegibilidade para um complemento temporário na sequência do pagamento de prestações de desemprego (n.º 1 do artigo 24.º do livro II do Código da Segurança Social).»

Diretiva 2004/38

9 Nos termos dos considerandos 10, 16 e 21 da Diretiva 2004/38:

«(10) As pessoas que exercerem o seu direito de residência não deverão, contudo, tornar-se uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período inicial de residência. [...]

[...]

(16) Os titulares do direito de residência não podem ser afastados enquanto não se tornarem um encargo excessivo para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento. Por conseguinte, a medida de afastamento não poderá ser a consequência automática do recurso ao regime de segurança social. O Estado-Membro de acolhimento deverá examinar se se está perante um caso de dificuldades temporárias e ter em conta a duração da residência, a situação pessoal e o montante de ajuda concedida para poder considerar se o titular se tornou uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento e proceder ao seu afastamento. Os trabalhadores assalariados, os trabalhadores não assalariados ou as pessoas à procura de emprego, conforme definidas pelo Tribunal de Justiça, não poderão em circunstância alguma ser objeto de medida de afastamento, salvo por razões de ordem pública ou de segurança pública.

[...]

(21) Contudo, caberá ao Estado-Membro de acolhimento determinar se tenciona conceder prestações a título de assistência social durante os primeiros três meses de residência ou por um período mais longo no caso das pessoas à procura de emprego, a pessoas que não sejam trabalhadores assalariados ou não assalariados nem conservem esse estatuto, ou não sejam membros das famílias dos mesmos, ou bolsas de subsistência para estudos, incluindo a formação profissional, antes da aquisição do direito de residência permanente.»

10 O artigo 6.º desta diretiva, sob a epígrafe «Direito de residência até três meses», prevê:

«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.»

11 O artigo 7.º, n.º 1, da referida diretiva, sob a epígrafe «Direito de residência por mais de três meses», dispõe:

«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 atividade assalariada ou não assalariada no Estado-Membro de acolhimento; ou
- b) Disponha de recursos suficientes para si próprio e para os membros da sua família, a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência, e de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento [...]

[...]»

12 Nos termos do artigo 14.º da mesma diretiva, sob a epígrafe «Conservação do direito de residência»:

«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.

Em casos específicos em que haja dúvidas razoáveis quanto a saber se um cidadão da União ou os membros da sua família preenchem as condições a que se referem os artigos 7.º, 12.º e 13.º, os Estados-Membros podem verificar se tais condições são preenchidas. Esta verificação não é feita sistematicamente.

3. O recurso ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento por parte de um cidadão da União ou dos membros da sua família não deve ter como consequência automática uma medida de afastamento.

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:

- a) Os cidadãos da União forem trabalhadores assalariados ou não assalariados; ou

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.»

13 O artigo 24.º da Diretiva 2004/38, sob a epígrafe «Igualdade de tratamento», prevê:

«1. Sob reserva das disposições específicas previstas expressamente no Tratado e no direito secundário, todos os cidadãos da União que, nos termos da presente diretiva, 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.»

#### *Direito alemão*

#### Código da Segurança Social

14 O § 19a, n.º 1, que figura no livro I do Código da Segurança Social (Sozialgesetzbuch Erstes Buch), prevê os dois tipos de prestações do seguro de base de que beneficiam os candidatos a emprego, nos seguintes termos:

«As pessoas à procura de emprego podem reivindicar, ao abrigo do direito ao seguro de base:

1. prestações destinadas a favorecer a inserção no trabalho,
2. prestações destinadas a assegurar a subsistência.»

15 O § 1 do livro II do Código da Segurança Social, sob a epígrafe «Função e objetivo do seguro de base para os candidatos a emprego», dispõe nos seus n.ºs 1 e 3:

«(1) O seguro de base para as pessoas à procura de emprego destina-se a permitir aos seus beneficiários ter uma vida conforme com a dignidade humana.

[...]

(3) O seguro de base para as pessoas à procura de emprego inclui prestações:

1. destinadas a pôr termo ou reduzir o estado de carência, especialmente, mediante a inserção no trabalho e
2. destinadas a assegurar a subsistência.»



16 O § 7 do livro II do Código da Segurança Social, intitulado «Beneficiários», prevê, no seu n.º 1:

«As prestações previstas no presente livro destinam-se às pessoas que:

1. tenham completado 15 anos de idade, mas não atingiram ainda o limite de idade previsto no § 7a,
2. estejam aptas para trabalhar,
3. sejam carenciadas e
4. residam habitualmente na República Federal da Alemanha (beneficiários aptos para trabalhar).

Excluem-se

1. os estrangeiros de ambos os sexos que não sejam trabalhadores assalariados ou trabalhadores não assalariados na República Federal da Alemanha e que não gozem do direito de livre circulação, ao abrigo do § 2, n.º 3, da Lei relativa à livre circulação dos cidadãos da União [(Freizügigkeitsgesetz/EU, a seguir 'lei relativa à livre circulação')], e os membros da sua família, durante os três primeiros meses de residência,
2. os estrangeiros de ambos os sexos cujo direito de residência só seja justificado pela procura de emprego, e os membros das suas famílias,

[...]

O segundo período, ponto 1, não é aplicável aos estrangeiros de ambos os sexos que residam na República Federal da Alemanha, ao abrigo de um título de residência emitido nos termos do capítulo 2, secção 5, da Lei relativa ao direito de residência [(Aufenthaltgesetz)]. As disposições em matéria de direito de residência permanecem inalteradas.»

17 Resulta dos n.ºs 2 e 3 do referido § 7 que os menores inaptos para trabalhar que vivam com beneficiários aptos para trabalhar e que, assim, formam com estes uma «união de necessidade» têm igualmente um direito derivado às prestações previstas no livro II do Código da Segurança Social.

18 O § 8, n.º 1, do livro II do Código da Segurança Social, sob a epígrafe «Aptidão para trabalhar», tem a seguinte redação:

«Está apta para trabalhar qualquer pessoa que, num futuro previsível, não esteja incapacitada, em consequência de doença ou de deficiência, para exercer uma atividade profissional, no mínimo três horas por dia, nas condições habituais do mercado de trabalho.»

19 O § 9, n.º 1, do livro II do Código da Segurança Social dispõe:

«É carenciada qualquer pessoa que não possa assegurar a sua subsistência, ou assegurá-la suficientemente, com base no rendimento ou no património a ter em consideração e não receba a assistência necessária de outras pessoas, em especial de membros da sua família ou de outros organismos de prestações sociais.»

20 O § 20 do livro II do Código da Segurança Social enuncia disposições complementares relativas às necessidades básicas de subsistência. O § 21 do livro II do Código da Segurança Social prevê as regras relativas às necessidades suplementares e o § 22 do referido código diz respeito às necessidades de alojamento e de aquecimento. Por último, os §§ 28 a 30 do livro II do Código da Segurança Social referem-se aos subsídios de formação e de participação.

21 O § 1 do livro XII do Código da Segurança Social, que se refere ao apoio social, está redigido nos seguintes termos:

«O objetivo do apoio social é permitir aos seus beneficiários ter uma vida conforme com a dignidade humana. [...]»

22 O § 21 do livro XII do Código da Segurança Social prevê:

«Não são pagas prestações de subsistência às pessoas que sejam beneficiárias de prestações concedidas ao abrigo do livro II do Código da Segurança Social, na medida em que estejam aptas para trabalhar ou devido à sua relação familiar. [...]»

#### Lei relativa à livre circulação

23 O âmbito de aplicação da lei relativa à livre circulação, na sua versão aplicável aos factos do processo principal, é especificado no § 1 desta lei:

«A presente lei regula a entrada e a residência de nacionais de outros Estados-Membros da União Europeia (cidadãos da União) e dos membros da sua família.»

24 O § 2 da referida lei prevê, em relação ao direito de entrada e de residência:

«(1) Os cidadãos da União que beneficiam da liberdade de circulação e os membros da sua família têm o direito de entrada e de permanência no território federal, nos termos da presente lei.

(2) Beneficiam da liberdade de circulação, ao abrigo do direito da União:

1. Os cidadãos da União que pretendam permanecer, como trabalhadores, para procurar um emprego ou para fazer uma formação profissional.

[...]

5. Os cidadãos da União sem atividade profissional, nas condições definidas no § 4,

6. Os membros da família, em conformidade com as condições dos §§ 3 e 4,

[...]

(3) Relativamente aos trabalhadores assalariados ou independentes, o direito previsto no n.º 1 não é prejudicado:

1. por uma incapacidade de trabalho temporária após doença ou acidente,

2. pelo desemprego involuntário confirmado pela agência de emprego competente ou pela cessação de uma atividade independente na sequência de circunstâncias alheias à vontade do trabalhador independente, após mais de um ano de atividade,

3. pela formação profissional, quando exista uma ligação entre a formação e a atividade profissional anterior; não é necessário haver esta ligação se o cidadão da União tiver perdido o seu emprego involuntariamente.



O direito consagrado no n.º 1 mantém-se durante um período de seis meses em caso de desemprego involuntário confirmado pelo centro de emprego competente, após um período de emprego inferior a um ano.

[...]»

25 O § 3 da lei relativa à livre circulação, respeitante aos membros da família, dispõe:

«(1) Os membros da família dos cidadãos da União referidos no § 2, n.º 2, pontos 1 a 5, beneficiam do direito previsto no § 2, n.º 1, quando acompanhem o referido cidadão da União ou quando se lhe reúnam. Relativamente aos membros da família dos cidadãos da União referidos no § 2, n.º 2, ponto 5, isso aplica-se em conformidade com as condições do § 4.

(2) São membros da família

1. o cônjuge e os parentes em linha descendente das pessoas referidas no § 2, n.º 2, pontos 1 a 5 e 7, ou dos seus cônjuges, que ainda não tenham completado 21 anos de idade.
2. os parentes em linha ascendente ou descendente das pessoas referidas no § 2, n.º 2, pontos 1 a 5 e 7, ou dos seus cônjuges, cuja subsistência é assegurada por essas pessoas ou seus cônjuges.

[...]»

26 O § 5 da lei relativa à livre circulação, sob a epígrafe «Títulos de residência e declaração relativa ao direito de residência permanente», prevê:

«(1) Uma declaração de direito de residência é emitida oficiosa e imediatamente aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias com a nacionalidade de um Estado-Membro da União Europeia que estejam autorizados a circular livremente no território.

[...]

(3) O serviço de estrangeiros competente pode exigir que as condições do direito previstas no § 2, n.º 1, sejam demonstradas de forma credível nos três meses seguintes à entrada no território federal. As informações e elementos de prova necessários à justificação podem ser recebidos, quando do registo administrativo, pela autoridade de registo competente, que os transmite ao serviço de estrangeiros competente. [...]

[...]»

### **Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

27 Os membros da família Peña-García são todos cidadãos espanhóis. J. García-Neto e J. Peña Cuevas viviam como casal, em comunhão de habitação, desde há vários anos em Espanha, e formavam uma unidade económica sem serem casados e sem terem celebrado uma parceria registada, juntamente com a filha comum de ambos, Jovanlis Peña García, e com o filho, ainda menor, de J. Peña Cuevas, Joel Luis Peña Cruz.

28 No mês de abril de 2012, J. García-Nieto entrou na Alemanha com a sua filha Jovanlis e inscreveu-se como candidata a um emprego. A partir de 12 de junho de 2012 exerceu a profissão de ajudante de cozinha, ao abrigo da qual esteve inscrita, a contar de 1 de julho de 2012, a título obrigatório na segurança social e recebeu a remuneração líquida mensal de 600 euros.

- 29 Em 23 de junho de 2012, J. Peña Cuevas e o seu filho juntaram-se a J. García-Nieto e a Jovanlis. Até 1 de novembro de 2012, a família Peña García viveu em casa da mãe de J. García-Nieto e a sua subsistência foi assegurada pelos rendimentos de J. García Nieto. Além disso, a partir de julho de 2012, J. Peña Cuevas e J. García-Nieto receberam abono de família pelos seus dois filhos Jovanlis e Joel Luis, que frequentam a escola desde 22 de agosto de 2012.
- 30 Em 30 de julho de 2012, a família Peña-García apresentou ao centro de emprego um pedido de prestações de subsistência ao abrigo do livro II do Código da Segurança Social (a seguir «prestações em causa»). Todavia, o centro de emprego recusou a concessão das referidas prestações a J. Peña Cuevas e ao seu filho em relação aos meses de agosto e de setembro de 2012, mas concedeu-as a partir de outubro de 2012.
- 31 A decisão de recusa de concessão emitida pelo centro de emprego baseava-se no § 7, n.º 1, segundo período, ponto 1, do livro II do Código da Segurança Social, uma vez que, no momento do pedido, J. Peña Cuevas e o seu filho residiam desde há menos de três meses na Alemanha e que, além disso, J. Peña Cuevas ainda não era trabalhador assalariado ou não assalariado. Segundo o centro de emprego, a exclusão do benefício das prestações em causa era igualmente aplicável ao filho de J. Peña Cuevas. Com efeito, na sequência da reserva emitida em 19 de dezembro de 2011 pelo Governo alemão a respeito da Convenção de assistência, esta já não era suscetível de criar direitos.
- 32 Ao recurso interposto pela família Peña-García dessa decisão do centro de emprego foi dado provimento pelo Sozialgericht Gelsenkirchen (Tribunal de Contencioso Social de Gelsenkirchen, Alemanha), que rejeitou os motivos de exclusão previstos no § 7 n.º 2, segundo período, ponto 1, do livro II do Código da Segurança Social, por razões de economia da legislação nacional. O centro de emprego interpôs recurso dessa sentença para o órgão jurisdicional de reenvio, o Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunal Superior de Contencioso Social da Renânia do Norte — Vestefália).
- 33 O órgão jurisdicional de reenvio expressou dúvidas quanto à compatibilidade da exclusão total do benefício das prestações em causa com o direito da União, nas hipóteses previstas no § 7 n.º 1, segundo período, ponto 1, do livro II do Código da Segurança Social.
- 34 Nestas condições, o Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) O princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 4.º do Regulamento [n.º 883/2004] aplica-se — com exceção da cláusula de proibição da exportação de prestações prevista no artigo 70.º, n.º 4, [desse] regulamento — também às prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo previstas no artigo 70.º, n.ºs 1 e 2, do [referido] regulamento [...]?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: é permitido introduzir — e, nesse caso, em que medida — restrições ao princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 4.º do Regulamento [n.º 883/2004] através de disposições de direito nacional que procedem à transposição do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva [2004/38], de acordo com as quais o acesso a estas prestações é absolutamente excluído na Alemanha nos primeiros três meses de residência, quando cidadãos da União não sejam trabalhadores assalariados nem trabalhadores não assalariados e não gozem do direito de livre circulação, nos termos do § 2, n.º 3, da [lei relativa à livre circulação]?
- 3) Em caso de resposta negativa à primeira questão: opõem-se outros princípios da igualdade de tratamento decorrentes do direito primário — em particular o artigo 45.º, n.º 2, TFUE, em conjugação com o artigo 18.º TFUE — a uma disposição nacional que recusa sem exceção a cidadãos da União, nos primeiros três meses da sua residência, uma prestação social destinada a assegurar a sua subsistência e que simultaneamente facilita o acesso ao mercado de trabalho, quando estes cidadãos da União, embora não sejam trabalhadores assalariados nem trabalhadores

não assalariados e não gozem do direito de livre circulação, nos termos do § 2, n.º 3, da [lei relativa à livre circulação], possam, porém, demonstrar que têm um vínculo efetivo ao Estado[-Membro] de acolhimento e, em especial, ao mercado de trabalho do Estado[-Membro] de acolhimento?»

- 35 Todavia, por decisão de 19 de março de 2015, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu que não havia que responder à primeira questão, visto que uma questão com o mesmo conteúdo que esta era submetida no processo que deu origem ao acórdão Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) e que o Tribunal de Justiça lhe tinha respondido afirmativamente ao decidir que «o Regulamento n.º 883/2004 deve ser interpretado no sentido de que as ‘prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo’ na aceção dos artigos 3.º, n.º 3, e 70.º deste regulamento são abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 4.º do referido regulamento».

### **Quanto às questões prejudiciais**

#### *Quanto à segunda questão*

- 36 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 24.º da Diretiva 2004/38 e o artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro que exclui do benefício de certas «prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo», na aceção do artigo 70.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, e que são igualmente constitutivas de uma «prestação de assistência social», na aceção do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, os nacionais de outros Estados-Membros que se encontrem numa situação como a prevista no artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva.
- 37 A título preliminar, importa recordar que, no acórdão Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, n.ºs 44 a 46), o Tribunal de Justiça já declarou que as prestações como as prestações em causa não podem ser qualificadas de prestações de natureza financeira que se destinam a facilitar o acesso ao emprego no mercado de trabalho de um Estado-Membro, mas devem ser consideradas «prestações de assistência social», na aceção do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38.
- 38 No que respeita ao acesso a essas prestações, um cidadão da União só pode reclamar uma igualdade de tratamento com os nacionais do Estado-Membro de acolhimento, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, se a sua residência no território do Estado-Membro de acolhimento respeitar as condições da Diretiva 2004/38 (acórdãos Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, n.º 69, e Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, n.º 49).
- 39 Com efeito, admitir que pessoas que não beneficiam de um direito de residência nos termos da Diretiva 2004/38 possam reclamar um direito a prestações de assistência social nas mesmas condições que as aplicáveis aos cidadãos nacionais iria contra o objetivo da referida diretiva, enunciado no seu considerando 10, de evitar que os cidadãos da União nacionais de outros Estados-Membros se tornem uma sobrecarga não razoável para o sistema de assistência social do Estado-Membro de acolhimento (acórdãos Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, n.º 74, e Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, n.º 50).
- 40 Consequentemente, para determinar se prestações de assistência social, como as prestações em causa, podem ser recusadas com base na derrogação do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, há que verificar, previamente, a aplicabilidade do princípio da igualdade de tratamento recordado no artigo 24.º, n.º 1, da referida diretiva e, por conseguinte, a legalidade da residência no território do Estado-Membro de acolhimento do cidadão da União em causa (acórdão Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, n.º 51).

- 41 A este respeito, importa constatar que, conforme resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, J. Peña Cuevas pode basear um direito de residência no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38.
- 42 Com efeito, esta disposição prevê que os cidadãos da União têm o direito de residir noutro Estado-Membro por um período até três meses, sem outras condições ou formalidades para além da exigência de ser titular de um cartão de identidade ou de um passaporte válidos, e o artigo 14.º, n.º 1, desta diretiva mantém este direito enquanto o cidadão da União e os membros da sua família não se tornem um encargo não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento (acórdãos Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, n.º 39, e Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, n.º 70).
- 43 Dito isto, porém, importa referir que, nesse caso, o Estado-Membro de acolhimento pode fazer uso da derrogação ao artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38 para recusar conceder ao referido cidadão a prestação social que ele pretende (acórdão Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, n.º 70).
- 44 Com efeito, resulta expressamente da redação desta disposição que o Estado-Membro de acolhimento pode não conceder o direito a prestações de assistência social durante os primeiros três meses de residência a pessoas que não sejam trabalhadores assalariados ou trabalhadores não assalariados, que não conservem este estatuto.
- 45 Ora, como salienta o advogado-geral no n.º 70 das suas conclusões, a referida disposição é conforme com o objetivo de preservação do equilíbrio financeiro do regime de segurança social dos Estados-Membros, prosseguido pela Diretiva 2004/38, como resulta, designadamente, do considerando 10 desta diretiva. Uma vez que os Estados-Membros não podem exigir aos cidadãos da União que possuam meios de subsistência suficientes e uma assistência médica pessoal para uma residência de uma duração de três meses, é legítimo não impor aos Estados-Membros a sua tomada a cargo durante esse período.
- 46 Neste contexto, há ainda que assinalar que, embora a Diretiva 2004/38 exija que o Estado-Membro de acolhimento tome em conta a situação individual do interessado quando está prestes a adotar uma medida de afastamento ou a constatar que essa pessoa constitui um encargo excessivo para o sistema de assistência social no contexto da sua residência (acórdão Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, n.ºs 64, 69 e 78), esse exame individual não se impõe, todavia, numa hipótese como a do processo principal.
- 47 Com efeito, no acórdão Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, n.º 60), o Tribunal de Justiça já declarou que a própria Diretiva 2004/38, que estabelece um sistema gradual de manutenção do estatuto de trabalhador que visa perenizar o direito de residência e o acesso às prestações sociais, toma em consideração diferentes fatores que caracterizam a situação individual de cada requerente de uma prestação social e, designadamente, a duração do exercício de uma atividade económica.
- 48 Por conseguinte, se esse exame não é necessário no caso de um cidadão à procura de emprego que já não tenha o estatuto de trabalhador, o mesmo sucede, por maioria de razão, quanto às pessoas que se encontrem numa situação como a de J. Peña Cuevas no processo principal.
- 49 Com efeito, ao permitir aos interessados conhecer sem qualquer ambiguidade os seus direitos e as suas obrigações, a exceção prevista no § 7, n.º 1, segundo período, ponto 1, do livro II do Código da Segurança Social, lido em conjugação com o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, segundo a qual a República Federal da Alemanha não é obrigada a conceder o direito à assistência social durante os três primeiros meses de residência de um cidadão da União no seu território, é suscetível de garantir um nível elevado de segurança jurídica e de transparência no âmbito da concessão de prestações de assistência social do seguro de base, sendo ao mesmo tempo conforme com o princípio da proporcionalidade (v., por analogia, acórdão Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, n.º 61).

- 50 Além disso, no que respeita ao exame individual destinado a proceder a uma apreciação global do encargo que representaria em concreto a concessão de uma prestação para todo o sistema nacional de assistência social em causa no processo principal, importa recordar que a ajuda concedida a um único requerente dificilmente pode ser qualificada de «sobrecarga não razoável» para um Estado-Membro, na aceção do artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, na medida em que é suscetível de recair sobre o Estado-Membro em causa não depois de lhe ter sido apresentado um pedido individual, mas necessariamente após o somatório da totalidade dos pedidos individuais que lhe seriam apresentados (v. acórdão Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, n.º 62).
- 51 Nestas circunstâncias, o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38 não se opõe a uma regulamentação nacional, como a que está em causa no processo principal, na medida em que esta exclui do benefício de certas «prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo», na aceção do artigo 70.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, os nacionais de outros Estados-Membros que se encontrem numa situação como a prevista no artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva.
- 52 A mesma conclusão impõe-se no que respeita à interpretação do artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004. Com efeito, as prestações em causa, que constituem «prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo» na aceção do artigo 70.º, n.º 2, do referido regulamento, são, por força do n.º 4 desse mesmo artigo, concedidas exclusivamente no Estado-Membro de residência do interessado e de acordo com a legislação desse Estado. Daqui resulta que nada obsta a que tais prestações sejam recusadas a nacionais de outros Estados-Membros que não sejam trabalhadores assalariados ou não assalariados ou a pessoas que mantenham esse estatuto durante os primeiros três meses de residência no Estado de acolhimento (v., neste sentido, acórdãos Brey, C-140/12, EU:C:2013:965, n.º 44, e Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, n.º 83).
- 53 Atendendo a todas as considerações precedentes, há que responder à segunda questão que o artigo 24.º da Diretiva 2004/38 e o artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro que exclui do benefício de certas «prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo», na aceção do artigo 70.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, e que são igualmente constitutivas de uma «prestação de assistência social», na aceção do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, os nacionais de outros Estados-Membros que se encontrem numa situação como a prevista no artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva.

#### *Quanto à terceira questão*

- 54 Uma vez que a terceira questão foi submetida para o caso de a resposta à primeira questão ser negativa e que o Tribunal de Justiça respondeu afirmativamente a uma questão de conteúdo igual submetida no processo que deu origem aos acórdãos Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) e Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), não há que responder à terceira questão prejudicial.

#### **Quanto às despesas**

- 55 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 efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

**O artigo 24.º da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE,**



**75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, e o artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1244/2010 da Comissão, de 9 de dezembro de 2010, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro que exclui do benefício de certas «prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo», na aceção do artigo 70.º, n.º 2, do referido Regulamento n.º 883/2004, e que são igualmente constitutivas de uma «prestação de assistência social», na aceção do artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, os nacionais de outros Estados-Membros que se encontrem numa situação como a prevista no artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva.**

Assinaturas