



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

6 de setembro de 2012*

«Regulamento (CEE) n.º 1612/68 — Diretiva 2004/38/CE — Direito de residência permanente — Prestação de assistência social — Guarda de um filho — Residência anterior à adesão do Estado de origem à União»

Nos processos apensos C-147/11 e C-148/11,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentados pelo Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Reino Unido), por decisões de 14 de março de 2011, entrados no Tribunal de Justiça em 25 de março de 2011, nos processos

Secretary of State for Work and Pensions

contra

Lucja Czop (C-147/11),

Margita Punakova (C-148/11),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, J. Malenovský, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz (relator) e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: P. Cruz Villalón,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 10 de maio de 2012,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de L. Czop, por G. King, solicitor-advocate,
- em representação de M. Punakova, por H. Mountfield, barrister,
- em representação do Governo do Reino Unido, por H. Walker, na qualidade de agente, assistida por C. Lewis, barrister,
- em representação do Governo polaco, por M. Szpunar, D. Lutostańska e A. Siwek, na qualidade de agentes,

* * Língua do processo: inglês.

— em representação da Comissão Europeia, por C. Tufvesson e M. Wilderspin, na qualidade de agentes, vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões, profere o presente

Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 12.º 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), e do artigo 16.º, n.º 1, 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, JO 2005, L 197, p. 34, e JO 2007, L 204, p. 28).
- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem, respetivamente, L. Czop e M. Punakova ao Secretary of State for Work and Pensions a respeito da recusa deste último de atribuir aos interessados um complemento de rendimento («income support»).

Quadro jurídico

Regulamentação da União

- 3 O artigo 12.º do Regulamento n.º 1612/68 dispõe:

«Os filhos de um nacional de um Estado-Membro que esteja ou tenha estado empregado no território de outro Estado-Membro[...] são admitidos nos cursos de ensino geral, de aprendizagem e de formação profissional nas mesmas condições que os nacionais deste Estado, desde que residam no seu território.

Os Estados-Membros encorajarão as iniciativas que permitam a esses filhos seguir os cursos acima referidos nas melhores condições.»
- 4 O Regulamento n.º 1612/68 foi revogado e substituído, durante o ano de 2011, pelo Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União (JO L 141, p. 1). O artigo 10.º deste último reproduz a letra do artigo 12.º do Regulamento n.º 1612/68.
- 5 Nos termos do considerando 3 da Diretiva 2004/38, «[a] cidadania da União deverá ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros quando estes exercerem o seu direito de livre circulação e residência. É, pois, necessário codificar e rever os instrumentos comunitários em vigor que tratam separadamente a situação dos trabalhadores assalariados, dos trabalhadores não assalariados, assim como dos estudantes e de outras pessoas não ativas, a fim de simplificar e reforçar o direito de livre circulação e residência de todos os cidadãos da União».
- 6 Sob o título «Direito de residência por mais de três meses», o artigo 7.º desta diretiva 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 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 [...]

[...]»

7 O artigo 16.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Regra geral para os cidadãos da União e membros das suas famílias», dispõe:

«1. Os cidadãos da União que tenham residido legalmente por um período de cinco anos consecutivos no território do Estado-Membro de acolhimento[...] têm direito de residência permanente no mesmo. Este direito não está sujeito às condições previstas no Capítulo III.

[...]»

Regulamentação do Reino Unido

8 A Lei de 1992 relativa às contribuições e prestações de segurança social (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) e o Regulamento (geral) de 1987 relativo ao complemento de rendimento [Income Support (General) Regulations 1987] constituem a regulamentação aplicável ao complemento de rendimento.

9 O complemento de rendimento é uma prestação concedida em função do rendimento a diferentes grupos de pessoas. Esta prestação está sujeita, entre outras, à condição de os rendimentos do interessado não excederem o «montante aplicável» estabelecido, que pode ser fixado em zero, o que na prática implica que, nesse caso, não é concedida nenhuma prestação. O montante aplicável fixado para uma «pessoa de origem estrangeira» é zero.

10 A expressão «pessoa de origem estrangeira» é definida pelo artigo 21AA do Regulamento (geral) de 1987 relativo ao complemento de rendimento. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, estas disposições aplicam-se do modo seguinte:

«Os requerentes abrangidos pelo artigo 21AA, n.º 4, [do Regulamento (geral) de 1987 relativo ao complemento de rendimento] não são pessoas de origem estrangeira. Têm todos o direito de residência e não têm de residir habitualmente [no Reino Unido, nas Ilhas do Canal, na Ilha de Man ou na Irlanda].

Para ter direito ao complemento de rendimento, todas as outras pessoas têm de residir habitualmente [no Reino Unido, nas Ilhas do Canal, na Ilha de Man ou na Irlanda] (artigo 21AA, n.º 1, [do Regulamento (geral) de 1987 relativo ao complemento de rendimento]). Caso contrário, são pessoas de origem estrangeira e não têm direito ao complemento de rendimento.

Para residirem habitualmente [no Reino Unido, nas Ilhas do Canal, na Ilha de Man ou na Irlanda], essas pessoas devem ter o direito de residência [consoante os casos, no Reino Unido, nas Ilhas do Canal, na Ilha de Man ou na Irlanda] (artigo 21AA, n.º 2, [do Regulamento (geral) de 1987 relativo ao complemento de rendimento]). Caso contrário, são pessoas de origem estrangeira e não têm direito ao complemento de rendimento.

Mas as pessoas abrangidas pelo artigo 21AA, n.º 3 [do Regulamento (geral) de 1987 relativo ao complemento de rendimento] não podem ter direito de residência e não podem, portanto, residir habitualmente [no Reino Unido, nas Ilhas do Canal, na Ilha de Man ou na Irlanda]. Consequentemente, são pessoas de origem estrangeira e não têm direito ao complemento de rendimento.»

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

Processo C-147/11

- 11 L. Czop, cidadã polaca, chegou ao Reino Unido em 2002, ao abrigo de um visto de estudante, e em 8 de dezembro de 2002 foi-lhe concedida autorização de residência sem recurso a fundos públicos. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, esta autorização foi renovada em 28 de abril de 2004, o que é contestado pelo Governo do Reino Unido. L. Czop trabalhou por conta própria no período compreendido entre 2003 e novembro de 2005. Os seus quatro filhos, Lukasz Czop, nascido na Polónia, em 25 de outubro de 1994, Simon Michal Krzyzowski, nascido em 20 de setembro de 2003, Kacper Krzyzowski, nascido em 9 de janeiro de 2005, e Wiktor Mieczyslaw Krzyzowski, nascido em 25 de março de 2006, vivem com ela no Reino Unido. Os três últimos, cujo pai é o Sr. Krzyzowski, nasceram no Reino Unido. Lukasz Czop foi viver para junto da sua mãe no Reino Unido e frequentou o sistema escolar a partir de 2006. Nenhum dos filhos de L. Czop estudou no Reino Unido no período em que esta exerceu uma atividade por conta própria entre 2003 e 2005.
- 12 O parceiro de L. Czop, o Sr. Krzyzowski, que é também cidadão polaco, mas que não é o pai do filho mais velho de L. Czop, trabalhou por conta própria no período compreendido entre 2002 e 2007. Em 2008, foi obrigado a abandonar o Reino Unido. Em 2010, juntou-se a L. Czop e desde então vive com ela e com os seus filhos no Reino Unido.
- 13 Em 29 de maio de 2008, L. Czop apresentou um pedido de complemento de rendimento, que foi recusado no dia 20 de junho do mesmo ano. Voltou a exercer a sua atividade como trabalhadora por conta própria no mês de setembro de 2008, pelo que este pedido apenas diz respeito ao período compreendido entre os meses de maio e setembro de 2008.
- 14 O Secretary of State for Work and Pensions indeferiu este pedido com o fundamento de que L. Czop tinha a qualidade de «pessoa de origem estrangeira», visto que não dispunha de um título de residência, nos termos do artigo 21AA, n.º 4, do Regulamento (geral) de 1987 relativo ao complemento de rendimento.
- 15 O First-tier Tribunal deu provimento ao recurso de L. Czop, por considerar que esta tinha um direito de residência, nos termos daquela disposição. A interessada não devia, por isso, ser considerada uma «pessoa de origem estrangeira» e tinha, por conseguinte, direito ao complemento de rendimento.
- 16 O Secretary of State for Work and Pensions interpôs recurso da decisão do First-tier Tribunal no órgão jurisdicional de reenvio.
- 17 Foi neste contexto que o Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«[...] Num caso em que a requerente:
 - é cidadã da Polónia;
 - veio para o Reino Unido antes da adesão do seu país à [União Europeia];
 - iniciou uma atividade não assalariada na aceção do artigo 49.º TFUE [...];
 - permaneceu [no Reino Unido] e continuou a exercer uma atividade não assalariada, após a adesão [do seu país à União];
 - já não exerce uma atividade não assalariada; e

— tem a guarda efetiva de um filho que veio para o Reino Unido e ingressou no ensino geral após a adesão [da República da Polónia à União] e depois de a requerente ter cessado a atividade não assalariada;

esta requerente tem um direito de residência no Reino Unido baseado no facto de (em alternativa ou cumulativamente):

— lhe ser aplicável o Regulamento n.º 1612/68, em [conjugação] com a fundamentação do Tribunal de Justiça nos acórdãos de 17 de setembro de 2002, Baumbast e R (C-413/99, Colet., p. I-7091)[;] de 23 de fevereiro de 2010, [Ibrahim e Secretary of State for the Home Department] (C-310/08[, Colet., p. I-1065]); e Teixeira (C-480/08[, Colet., p. I-1107]);

— existir um princípio geral do direito da União que equipara a posição dos trabalhadores por conta de outrem aos trabalhadores por conta própria;

— no caso de a requerente não ter um direito de residência, isso ser impeditivo ou dissuasor do exercício da liberdade de estabelecimento?»

Processo C-148/11

18 M. Punakova, cidadã checa, chegou ao Reino Unido em 3 de março de 2001 e trabalhou por conta própria como técnica de limpeza de 16 de novembro de 2007 a 8 de setembro de 2008. Os seus três filhos nasceram no Reino Unido: Nikholas Buklierius, em 1 de março de 2003, Andreos Buklierius, em 7 de julho de 2004, e Lukas Buklierius, em 21 de abril de 2007. O seu primeiro filho ingressou no ensino uma semana antes de M. Punakova cessar a sua atividade de trabalhadora por conta própria.

19 Em 15 de setembro de 2008, M. Punakova apresentou um pedido de complemento de rendimento. Tal como no caso de L. Czop, este pedido foi recusado com o fundamento de que a interessada tinha a qualidade de «pessoa de origem estrangeira». O First-tier Tribunal deu provimento ao recurso de M. Punakova.

20 O Secretary of State for Work and Pensions interpôs recurso da decisão do First-tier Tribunal no órgão jurisdicional de reenvio.

21 Foi neste contexto que o Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«[...] Num caso em que a requerente:

$\frac{3}{4}$ é cidadã da República Checa;

— veio para o Reino Unido antes da adesão do seu país à [União Europeia];

— permaneceu [no Reino Unido] após a adesão [do seu país à União];

— subsequentemente iniciou uma atividade não assalariada na aceção do artigo 49.º TFUE [...];

— já não exerce uma atividade não assalariada; e

— tem a guarda efetiva de um filho que ingressou no ensino geral quando a requerente exercia a atividade não assalariada;

esta requerente tem um direito de residência no Reino Unido baseado no facto de:

- lhe ser aplicável o Regulamento n.º 1612/68, em [conjugação] com a fundamentação do Tribunal de Justiça nos acórdãos[, já referidos, Baumbast e R; [Ibrahim e Secretary of State for the Home Department;] e Teixeira];
- existir um princípio geral do direito da União que equipara a posição dos trabalhadores por conta de outrem aos trabalhadores por conta própria;
- no caso de a requerente não ter um direito de residência, isso ser impeditivo ou dissuasor do exercício da liberdade de estabelecimento; ou
- em qualquer outra razão?»

22 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 31 de maio de 2011, os processos C-147/11 e C-148/11 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

Quanto às questões prejudiciais

- 23 Através das suas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se as pessoas que se encontram na situação de L. Czop e M. Punakova dispõem, nos termos do direito da União, de um direito de residência.
- 24 Para responder a estas questões, através das quais o órgão jurisdicional de reenvio pretende ver esclarecido se essas pessoas podem ter direito ao complemento de rendimento em causa no processo principal, há que recordar que o artigo 12.º do Regulamento n.º 1612/68 confere aos filhos de um nacional de um Estado-Membro que esteja ou tenha estado empregado no território de outro Estado-Membro o direito de aceder aos cursos de ensino geral, de aprendizagem e de formação profissional nas mesmas condições que os nacionais deste Estado, desde que residam no seu território (acórdão Teixeira, já referido, n.º 35).
- 25 Segundo a jurisprudência, este direito de acesso ao ensino implica um direito de residência do filho de um trabalhador migrante ou de um ex-trabalhador migrante, quando esse filho deseje prosseguir os seus estudos no Estado-Membro de acolhimento, bem como um direito de residência correlativo do progenitor que tem a guarda efetiva desse filho (v. acórdão Teixeira, já referido, n.º 36).
- 26 Resulta também da jurisprudência que é suficiente que o filho que se encontra a estudar no Estado-Membro de acolhimento se tenha instalado neste último quando um dos seus pais aí exercia o seu direito de residência enquanto trabalhador migrante. O direito do filho de residir neste Estado para nele estudar, em conformidade com o artigo 12.º do Regulamento n.º 1612/68, e, por consequência, o direito de residência do progenitor que tem a sua guarda efetiva não podem, portanto, ser sujeitos à condição de que um dos pais exercesse, à data em que o filho iniciou os seus estudos, uma atividade profissional enquanto trabalhador migrante no Estado-Membro de acolhimento (acórdão Teixeira, já referido, n.º 74).
- 27 No que respeita a M. Punakova, decorre dos autos apresentados ao órgão jurisdicional nacional que o interessado tem a guarda efetiva do seu filho Nikholas Buklierius, o qual ingressou no ensino em setembro de 2008 e filho de M. Buklierius, nacional lituano, que foi trabalhador por conta de outrem no Reino Unido em 2004, 2005 e 2008.
- 28 Como o Governo do Reino Unido reconheceu na audiência, M. Punakova, enquanto mãe de um filho de um trabalhador migrante, filho esse de que tem a guarda efetiva e que se encontra a estudar, dispõe pois, por força do artigo 12.º do Regulamento n.º 1612/68, de um direito de residência.

- 29 Em contrapartida, o simples facto de L. Czop ter a guarda efetiva do seu filho Lukasz Czop, que começou a frequentar o sistema de ensino do Reino Unido em 2006, não pode conferir àquela um direito de residência.
- 30 Com efeito, nem o pai de Lukasz Czop nem a própria L. Czop foram trabalhadores por conta de outrem no Reino Unido. Ora, resulta da redação clara e precisa do artigo 12.º do Regulamento n.º 1612/68, que menciona «os filhos de um nacional de um Estado-Membro que esteja ou tenha estado empregado», que esta disposição é apenas aplicável aos filhos dos trabalhadores por conta de outrem.
- 31 A interpretação literal da referida disposição, segundo a qual esta última apenas visa os trabalhadores por conta de outrem, é, além disso, suportada tanto pela sistemática geral do Regulamento n.º 1612/68, que se baseia no artigo 49.º do Tratado CEE (que passou, após alteração, a artigo 49.º do Tratado CE, que passou, por sua vez, após alteração, a artigo 40.º CE), como pela circunstância de o artigo 12.º do Regulamento n.º 1612/68 não ter sido reproduzido na Diretiva 2004/38, mas no Regulamento n.º 492/11, que regula também a livre circulação dos trabalhadores e se baseia no artigo 46.º TFUE, que corresponde ao artigo 40.º CE.
- 32 Além disso, segundo uma jurisprudência bem assente, uma interpretação de uma disposição do direito da União não pode ter por resultado privar de qualquer efeito útil a letra clara e precisa dessa disposição (v., neste sentido, acórdãos de 8 de dezembro de 2005, BCE/Alemanha, C-220/03, Colet., p. I-10595, n.º 31, e de 26 de outubro de 2006, Comunidade Europeia, C-199/05, Colet., p. I-10485, n.º 42).
- 33 Daqui decorre que o artigo 12.º do Regulamento n.º 1612/68, que apenas visa os trabalhadores por conta de outrem, não pode, por conseguinte, ser interpretado no sentido de que também se aplica aos trabalhadores por conta própria.
- 34 Contudo, há que observar que L. Czop dispõe, segundo os elementos facultados pelo Governo do Reino Unido na audiência, de um direito de residência permanente por força do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38.
- 35 Com efeito, resulta da jurisprudência que os períodos de residência de um nacional de um Estado terceiro no território de um Estado-Membro, antes da adesão desse Estado terceiro à União, devem, na falta de disposições específicas no ato de adesão, ser tomados em consideração para efeitos da aquisição do direito de residência permanente ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, desde que os requisitos enunciados no artigo 7.º, n.º 1, desta tenham sido respeitados durante esses períodos (acórdão de 21 de dezembro de 2011, Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, Colet., p. I-14035, n.º 63).
- 36 A este respeito, por um lado, é pacífico que L. Czop, antes de 29 de maio de 2008, data na qual requereu a atribuição do complemento de rendimento, residiu durante um período consecutivo de mais de cinco anos no Reino Unido.
- 37 Por outro lado, segundo os elementos facultados pelo Governo do Reino Unido na audiência, L. Czop parece ter residido no Reino Unido «legalmente», na aceção do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38.
- 38 Com efeito, se não tivesse trabalhado por conta própria durante cinco anos no Reino Unido e, portanto, não preenchesse as condições fixadas no artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2004/38, ainda assim cumpriria, como o Governo do Reino Unido alegou na audiência, as elencadas no artigo 7.º, n.º 1, alínea b), desta diretiva.
- 39 Nestas condições, não há que analisar se L. Czop dispõe de um direito de residência também com base num outro fundamento do direito da União.

- 40 Em face das considerações precedentes, há que responder às questões submetidas que:
- o artigo 12.º do Regulamento n.º 1612/68 deve ser interpretado no sentido de que confere à pessoa que tem a guarda efetiva de um filho de um trabalhador migrante ou de um antigo trabalhador migrante, filho esse que prossegue os seus estudos no Estado-Membro de acolhimento, um direito de residência no território desse Estado, ao passo que esse artigo não pode ser interpretado no sentido de que confere esse direito à pessoa que tem a guarda efetiva de um filho de um trabalhador por conta própria;
 - o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que um cidadão da União, nacional de um Estado-Membro que aderiu recentemente à União, pode invocar, ao abrigo dessa disposição, um direito de residência permanente quando residiu durante um período consecutivo de mais de cinco anos no Estado-Membro de acolhimento, parcialmente decorrido antes da adesão do primeiro desses Estados à União, desde que o período de residência tenha sido cumprido de acordo com os requisitos enunciados no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38.

Quanto às despesas

- 41 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, 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 (Terceira Secção) declara:

O artigo 12.º do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, deve ser interpretado no sentido de que confere à pessoa que tem a guarda efetiva de um filho de um trabalhador migrante ou de um antigo trabalhador migrante, filho esse que prossegue os seus estudos no Estado-Membro de acolhimento, um direito de residência no território desse Estado, ao passo que esse artigo não pode ser interpretado no sentido de que confere esse direito à pessoa que tem a guarda efetiva de um filho de um trabalhador por conta própria.

O artigo 16.º, n.º 1, 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, deve ser interpretado no sentido de que um cidadão da União, nacional de um Estado-Membro que aderiu recentemente à União Europeia, pode invocar, ao abrigo dessa disposição, um direito de residência permanente quando residiu durante um período consecutivo de mais de cinco anos no Estado-Membro de acolhimento, parcialmente decorrido antes da adesão do primeiro desses Estados à União Europeia, desde que o período de residência tenha sido cumprido de acordo com os requisitos enunciados no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38.

Assinaturas