

**Processo C-285/20**

**Pedido de decisão prejudicial**

**Data de entrada:**

29 de junho de 2020

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Centrale Raad van Beroep (Países Baixos)

**Data da decisão de reenvio:**

25 de junho de 2020

**Recorrente:**

K

**Recorrido:**

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (conselho de administração do Instituto de Gestão dos Seguros dos Trabalhadores por conta de outrem, a seguir «Uwv»)

---

**Centrale Raad van Beroep [tribunal de recurso em matéria de segurança social e da função pública]**

Secção Coletiva

Pedido de decisão prejudicial submetido ao Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos do artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)

**Partes:**

K, com domicílio em Enschede (recorrente)

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (conselho de administração do Instituto de Gestão dos Seguros dos Trabalhadores por conta de outrem, a seguir «Uwv»)

[*Omissis*]

## TRAMITAÇÃO PROCESSUAL

[tramitação processual] [*omissis*]

## APRECIACÃO

1. O Centrale Raad van Beroep deu como provados os seguintes factos e circunstâncias.
  - 1.1. O recorrente veio da Turquia para viver nos Países Baixos em 1979. Desde 2005 viveu com a sua família em [município 1], na Alemanha. Devido a problemas de relacionamento, o recorrente cancelou a sua inscrição no registo de residência do [município 1] em 2 de fevereiro de 2016 e foi viver com o seu irmão em [município 2], nos Países Baixos. No dia 16 de fevereiro de 2016, o recorrente foi operado num hospital na Alemanha, tendo ficado aí internado até 19 de fevereiro de 2016. A partir de 4 de março de 2016, o recorrente registou-se no endereço do seu irmão em [município 2]. Desde outubro de 2016, o recorrente tem seu próprio alojamento em [município 3], nos Países Baixos.
  - 1.2. Desde 1979, o recorrente trabalhou para vários empregadores holandeses nos Países Baixos. Em 1 de maio de 2015, foi contratado por um empregador alemão para quem trabalhou na Alemanha. Devido, entre outros, a problemas de visão, o recorrente entrou em baixa por doença em 24 de agosto de 2015. Durante as primeiras seis semanas de doença, o empregador continuou a pagar a sua retribuição. Posteriormente, o recorrente recebeu um subsídio de doença alemão (Krankengeld) no período compreendido entre 14 de outubro de 2015 e 4 de abril de 2016. O empregador resolveu o contrato de trabalho em 15 de fevereiro de 2016, com efeitos a partir de 15 de março de 2016. O recorrente não voltou a trabalhar para o seu empregador no período compreendido entre 24 de agosto de 2015 e 15 de março de 2016. O órgão competente alemão considerou o recorrente novamente apto para trabalhar a partir de 4 de abril de 2016.
  - 1.3. Em 22 de abril de 2016, o recorrente apresentou um pedido de subsídio de desemprego ao abrigo da Lei do Subsídio de Desemprego (Werkloosheidswet, a seguir «WW») ao Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Instituto de Gestão dos Seguros dos Trabalhadores, Países Baixos, a seguir «Uwv») com efeitos a partir de 4 de abril de 2016. Por Decisão de 7 de julho de 2016, o Uwv decidiu que, embora o recorrente tivesse efetivamente direito ao subsídio de desemprego a partir de 5 de abril de 2016, esse subsídio não seria pago por estar em causa uma situação de desemprego culposo. Em 7 de julho de 2016, o Uwv informou o recorrente da sua intenção de se declarar incompetente para apreciar o direito do recorrente ao subsídio de desemprego e convidou-o a pronunciar-se sobre a questão.
  - 1.4. Por Decisão de 14 de setembro de 2016 (decisão impugnada), a reclamação do recorrente foi indeferida. Fazendo referência à sua declaração de intenções de 7 de

julho de 2016, o Uvw fundamentou a sua decisão no facto de se considerar incompetente para apreciar o pedido de subsídio de desemprego. Durante o exercício efetivo da sua atividade na Alemanha (no período compreendido entre 1 de maio de 2015 e 24 de agosto de 2015), o recorrente viveu na Alemanha e não era um trabalhador fronteiriço. Enquanto Estado do último emprego, a Alemanha é competente para decidir sobre o subsídio de desemprego.

2. O Rechtbank [Tribunal de primeira instância] negou provimento ao recurso interposto da decisão impugnada. Segundo o Rechtbank, o Uvw considerou corretamente que o recorrente não era um trabalhador fronteiriço e, por outro lado, o artigo 65.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 (a seguir «Regulamento 883/2004») também não lhe confere o direito ao subsídio de desemprego nos Países Baixos.

### 3. Alegações das partes

#### Recorrente

- 3.1. O recorrente considerou - em resumo e no que releva para os presentes efeitos - que tinha direito ao subsídio de desemprego dos Países Baixos. Na data da sua mudança para os Países Baixos, em 2 de fevereiro de 2016, ainda estava empregado pelo empregador alemão e - se não estivesse doente - estaria a exercer a sua atividade como trabalhador transfronteiriço na Alemanha.

#### Uvw

- 3.2. Na audiência, o Uvw desenvolveu de forma mais detalhada a sua posição a pedido do Centrale Raad. Segundo o Uvw, o recorrente não tem direito ao subsídio de desemprego dos Países Baixos com base no artigo 65.º do Regulamento 883/2004. O referido artigo é aplicável aos desempregados que, no decurso da sua última atividade, residiam no território de um Estado-Membro que não seja o Estado-Membro competente. Embora o Uvw parta do princípio de que o recorrente viveu nos Países Baixos a partir de 2 de fevereiro de 2016, a transferência da sua residência da Alemanha para os Países Baixos não teve lugar durante o exercício efetivo da sua última atividade. Com efeito, o recorrente não exerceu qualquer atividade efetiva desde que entrou em baixa por doença, em 25 de agosto de 2015, e até à cessação do contrato de trabalho, em 15 de março de 2016.

Segundo o Uvw, a ficção prevista no artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, com base na qual se considera - para efeitos de determinação da legislação aplicável - que a pessoa que recebe uma prestação pecuniária por doença continua a exercer uma atividade, não se aplica à interpretação das disposições especiais relativas às prestações por desemprego do título III do Regulamento n.º 883/2004.

O Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «Tribunal de Justiça») de 22 de setembro de 1988, Bergemann, 236/87 (Acórdão Bergemann),

ECLI:EU:C:1988:443, também não permite, no entender do Uvw, uma conclusão diferente, porque o recorrente não se mudou para os Países Baixos por razões familiares.

#### **4. Legislação europeia pertinente**

4.1.1. O artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento 883/2004 tem o seguinte teor:

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

4.1.2. O artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento 883/2004 tem o seguinte teor:

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

A pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado-Membro[.]»

4.1.3. O capítulo 6 do título III do Regulamento (CE) n.º 883/2004 estabelece regras especiais relativas aos desempregados que derogam, em certos casos, as regras gerais previstas no título II, para efeitos de determinação da instituição que deve conceder as prestações referidas nos artigos em causa e da legislação aplicável.

4.2. O artigo 65.º, n.ºs 2 e 5, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 tem o seguinte teor:

«2. A pessoa em situação de desemprego completo que, no decurso da sua última atividade por conta de outrem ou por conta própria, residia num Estado-Membro que não seja o Estado-Membro competente e que nele continue a residir ou a ele regressar deve colocar-se à disposição dos serviços de emprego do Estado-Membro de residência. Sem prejuízo do artigo 64.º, uma pessoa em situação de desemprego completo pode, além disso, colocar-se à disposição dos serviços de emprego do Estado-Membro em que exerceu a última atividade por conta de outrem ou por conta própria.

O desempregado que, não sendo trabalhador fronteiro, não regressar ao Estado-Membro da sua residência, deve colocar-se à disposição dos serviços de emprego do Estado-Membro a cuja legislação esteve sujeito em último lugar. [...]

5. a) A pessoa em situação de desemprego a que se referem o primeiro e o segundo períodos do n.º 2 beneficia das prestações em conformidade com a legislação do Estado-Membro de residência como se tivesse estado sujeita a essa legislação durante a sua última atividade por conta de outrem ou por conta própria. Essas prestações são concedidas pela instituição do lugar de residência.»

## 5. A questão controvertida

5.1. No presente processo, as partes divergem quanto à questão de saber se o recorrente tinha direito, a partir de 4 de abril de 2016, com base no artigo 65.º, n.ºs 2 e 5, alínea a), do Regulamento 883/2004, ao subsídio de desemprego dos Países Baixos. Mais especificamente, coloca-se a questão de saber se, no decurso da sua última atividade, o recorrente era residente num Estado-Membro diferente do Estado-Membro competente.

### 5.2. Estado-Membro competente

5.2.1. É pacífico que o recorrente recebeu um subsídio de doença da Alemanha no período compreendido entre 14 de outubro de 2015 e 4 de abril de 2016. Por conseguinte, nos termos dos n.ºs 2 e 3, alínea a), do artigo 11.º do Regulamento [883/2004], deve-se considerar, durante esse período, que o recorrido continuava a exercer a sua atividade na Alemanha, sendo aplicável a legislação alemã. Daí resulta que, no referido período, a Alemanha é o Estado-Membro competente previsto no artigo 1.º, alíneas q) e s), do Regulamento 883/2004.

### 5.3. Local de residência

5.3.1. É pacífico entre as partes, e o Centrale Raad não tem motivos para divergir a este respeito, que o recorrente residiu nos Países Baixos a partir de 2 de fevereiro de 2016.

### 5.4. Aplicação do artigo 65.º: interpretação da expressão «no decurso da sua última atividade».

5.4.1. Com base nos pressupostos acima referidos, dá-se como provado que o recorrente residiu num Estado-Membro diferente do Estado-Membro competente a partir de 2 de fevereiro de 2016. Além disso, é pacífico que o recorrente esteve numa situação de desemprego completo a partir de 4 de abril de 2016. O artigo 65.º do Regulamento 883/2004 prevê um regime especial para as pessoas em situação de desemprego completo que, no decurso da sua última atividade, residiam num Estado-Membro diferente do Estado-Membro competente. Tal aplica-se a trabalhadores fronteiriços e a trabalhadores não fronteiriços.

5.4.2. Para a resposta à questão de saber se o artigo 65.º do Regulamento 883/2004 se aplica à situação do recorrente, é importante saber se o mesmo residia nos Países Baixos no decurso da sua última atividade. O Uvw sustentou que devia estar em causa, nesse caso, a residência nos Países Baixos durante o exercício efetivo da referida atividade. No caso do recorrente é incontestável que tal não se verificou, porque depois da entrada em baixa por doença, em 24 de agosto de 2015, o mesmo não voltou a exercer efetivamente a atividade na Alemanha.

5.4.3. Na opinião do Centrale Raad, a questão de saber se o artigo 65.º do Regulamento 883/2004 se aplica à situação do recorrente não pode ser respondida sem qualquer margem razoável para dúvidas. O Centrale Raad tem dúvidas, nomeadamente,

quanto à questão de saber se a aplicação deste artigo exige a residência num Estado-Membro que não seja o Estado competente durante o exercício efetivo da atividade ou se as situações juridicamente equiparáveis ao exercício de uma atividade também devem dar direito a um subsídio de desemprego no Estado de residência.

5.4.4. No que diz respeito às situações equiparáveis ao exercício de uma atividade, pode-se pensar em situações em que um interessado continua inscrito na segurança do último país em que trabalhou, quando (já) não são efetuadas quaisquer prestações de trabalho. Por exemplo, no caso de uma licença (sem retribuição) na constância da relação laboral ou do período de aviso prévio, em que o interessado fica dispensado do exercício da atividade até ao termo da relação de trabalho. Impõe-se, neste caso, uma comparação com o Acórdão Bergemann. Também se pode pensar numa situação como a do processo em apreço, em que o recorrente se mudou quando recebia um subsídio por doença e se considera, com base nessa prestação, que continuou a exercer essa atividade. No caso do recorrente, verifica-se mesmo uma combinação de fatores no momento em que se tornou residente nos Países Baixos. O recorrente recebia um subsídio por doença e tinha um contrato de trabalho com o seu empregador alemão.

5.5. Devido a uma série de circunstâncias, o Centrale Raad tem dúvidas quanto ao mérito da posição do Uvw de que se exige, para efeitos da aplicação do artigo 65.º do Regulamento n.º 883/2004, a residência num Estado-Membro que não seja o Estado competente durante o exercício efetivo da atividade. Estas circunstâncias são a seguir analisadas.

5.5.1. Em primeiro lugar, refira-se o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, segundo o qual, para efeitos da determinação da legislação aplicável, o recebimento de um subsídio de doença, como no caso presente, é equiparado ao exercício de uma atividade. Com efeito, esta equiparação é feita no título II sem que esteja em causa o exercício efetivo da atividade.

5.5.2. Tal equiparação no que diz respeito ao título II pode ser encontrada no Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de setembro de 2017, X, C-569/15, ECLI:EU:C:2017:673. No n.º 24, o Tribunal decidiu que, na medida em que uma pessoa mantém a qualidade de trabalhador assalariado durante o período de licença sem vencimento que o seu empregador lhe concedeu, é possível considerar que essa pessoa exerce uma atividade assalariada na aceção do título II do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 (a seguir «Regulamento 1408/71»), apesar da suspensão das principais obrigações decorrentes dessa relação laboral durante esse período determinado. O Centrale Raad não vê qualquer razão para seguir um raciocínio diferente, neste caso, para efeitos de aplicação do Regulamento 883/2004.

5.5.3. O Centrale Raad interroga-se se uma interpretação lógica e coerente do conceito de «exercício da atividade» não deverá levar a que este conceito do artigo 65.º do

título III seja interpretado tendo em conta a aplicação do mesmo conceito no título II. O único elemento determinante para aplicação do artigo 65.º é, nesse caso, a residência do interessado num Estado-Membro que não aquele a cuja legislação esteve sujeito no decurso da sua última atividade, na aceção do título II (v. os Acórdãos do Tribunal de Justiça de 27 de janeiro de 1994, Toosey, C-287/92, ECLI:EU:C:1994:27, n.º 13, e de 29 de junho de 1995, Van Gestel, C-454/93, ECLI:EU:C:1995:205, n.º 24). Por outras palavras, a residência da pessoa em causa num Estado-Membro diferente do Estado-Membro competente (Acórdão Van Gestel, n.º 13).

5.6. Em segundo lugar, há que referir o Acórdão Bergemann. Este acórdão foi proferido na vigência do Regulamento 1408/71, mais especificamente do artigo 71.º, n.º 1, alínea b), ii), mas, no entender do Centrale Raad, manteve o seu significado para a interpretação da questão jurídica suscitada no presente processo. No referido acórdão, estava em causa uma mulher que residia e trabalhava nos Países Baixos e que no último mês do seu contrato de trabalho se mudou, por razões familiares, para a Alemanha. A mudança para a Alemanha ocorreu, portanto, quando ainda tinha uma relação de trabalho, mas já não exercia efetivamente a atividade. O Tribunal de Justiça considerou que o artigo 71.º, n.º 1, alínea b), ii), do Regulamento n.º 1408/71, antecessor do artigo 65.º do Regulamento n.º 883/2004, era aplicável à referida situação, em que um trabalhador transfere, por razões familiares, a sua residência para outro Estado-Membro no decurso da sua última atividade.

5.6.1. O Uvw considera que também resulta do Acórdão Bergemann que se deve tratar, nos termos das referidas disposições, do exercício efetivo da última atividade. Segundo o Uvw, embora o artigo 71.º, n.º 1, alínea b), ii), do Regulamento n.º 1408/71 não se aplicasse, em princípio, à situação de A. Bergemann, o Tribunal de Justiça quis incluí-la no âmbito de aplicação do referido artigo porque, devido às razões familiares que a tinham levado a mudar-se para a Alemanha, era neste Estado-Membro que aquela tinha as melhores possibilidades de reinserção profissional. Segundo o Uvw, o artigo 71.º, n.º 1, alínea b), ii), do Regulamento n.º 1408/71 e o artigo 65.º do Regulamento n.º 883/2004 só são aplicáveis à situação de um segurado que se muda para outro Estado-Membro durante o período em que já não exerce efetivamente a atividade se a mudança se deve a razões familiares.

5.6.2. O Centrale Raad considera, porém, que também se pode deduzir do acórdão Bergemann que a expressão «exercício da sua última atividade» não se refere apenas ao exercício efetivo da atividade, mas também e precisamente a uma situação em que a relação de trabalho continua em todo o caso a existir e em que a pessoa em causa continua, na constância dessa relação de trabalho, a estar sujeita à legislação do Estado do último emprego. O Centrale Raad não está inteiramente certo da importância dada pelo Tribunal de Justiça às razões da mudança de A. Bergemann para a Alemanha. O Centrale Raad não exclui - referindo-se também ao Acórdão de 17 de fevereiro de 1977, Di Paolo, 76/76 ECLI:EU:C:1977:32 - a possibilidade de o Tribunal de Justiça apenas ter

considerado decisiva a transferência por razões familiares para a determinação do local de residência, em especial porque se presume, deste modo, que A. Bergemann tem laços estreitos com o novo país de residência.

- 5.6.3. Tal interpretação significaria que, se for pacífico entre as partes - como no caso presente - que a pessoa em causa reside num Estado-Membro diferente do Estado-Membro competente, será possível abstrair das razões da mudança no decurso da última atividade. O Centrale Raad entende que, mesmo que a transferência tenha sido realizada por razões diferentes das razões familiares, justifica-se o direito ao subsídio de desemprego no Estado-Membro de residência. Tal como o Tribunal de Justiça também considerou no Acórdão Bergemann, os laços com o Estado-Membro de residência conferem, em princípio, à pessoa em causa as melhores hipóteses de reinserção profissional nesse Estado-Membro. O que está de acordo com o objetivo do artigo 71.º do Regulamento n.º 1408/71, atual artigo 65.º do Regulamento n.º 883/2004, de garantir aos trabalhadores migrantes o benefício do subsídio de desemprego nas condições mais favoráveis à procura de um novo emprego (Acórdão Bergemann, n.ºs 18 e 20, Acórdão Van Gestel, n.º 20).
- 5.6.4. Tendo em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça e o objetivo do Regulamento n.º 883/2004, o Centrale Raad considera plausível que o elemento determinante para a aplicação do artigo 65.º do Regulamento n.º 883/2004 seja a residência do interessado num Estado-Membro diferente do Estado-Membro competente (Acórdão Toosey, n.º 13; Acórdão Van Gestel, n.º 24).
- 5.6.5. O Centrale Raad não ignora que o Tribunal de Justiça declarou, nomeadamente no Acórdão S. Di Paolo (n.º 13), que o artigo 71.º, n.º 1, alínea b), ii), deve ser interpretado de forma estrita, também com o objetivo de evitar abusos. Considera, no entanto, que a jurisprudência do Tribunal de Justiça dá indícios de que esta interpretação estrita tem por objetivo impedir que se considere, com demasiada rapidez, cumprida a exigência de o interessado ter residido, no decurso da sua última atividade, num Estado-Membro que não fosse o Estado-Membro competente, nomeadamente se o período de residência nesse outro Estado-Membro tiver sido relativamente curto. Contudo, no processo em apreço, é pacífico entre as partes que o recorrente residiu nos Países Baixos a partir de 2 de fevereiro de 2016, e a interpretação do conceito de residência já não está em causa.
6. As considerações acima expostas levam o Centrale Raad van Beroep a submeter questões ao Tribunal de Justiça sobre a interpretação do artigo 65.º do Regulamento n.º 883/2004.

## DECISÃO

O Centrale Raad van Beroep

- Pede ao Tribunal de Justiça que se pronuncie, a título prejudicial, nos termos do artigo 267.º TFUE, sobre as seguintes questões:



1. Deve o artigo 65.º, n.ºs 2 e 5, do Regulamento (CE) n.º 883/2004 ser interpretado no sentido de que uma pessoa em situação de desemprego completo que, enquanto recebia uma prestação do Estado-Membro competente nos termos do artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 883/2004 e/ou antes da cessação da sua relação de trabalho, transferiu o local da sua residência do Estado-Membro competente para outro Estado-Membro, tem direito a um subsídio de desemprego ao abrigo da legislação do Estado-Membro em que reside?
2. São relevantes, para o efeito, as razões – por exemplo razões familiares – pelas quais o desempregado transferiu a sua residência para um Estado-Membro diferente do Estado-Membro competente?

– [suspensão da instância] *[omissis]*

[fórmulas finais e assinaturas] *[omissis]*

DOCUMENTO DE TRABALHO