

## CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

L. A. GEELHOED

apresentadas em 19 de Fevereiro de 2004<sup>1</sup>

### I — Introdução

#### A — *Esboço do caso em apreço*

1. No presente processo, o Arbeidsrechtbank te Brussel colocou duas questões no domínio da livre circulação de pessoas na União Europeia. O presente processo permite debruçarmo-nos, uma vez mais, sobre o direito que é concedido ao cidadão da União Europeia de residir num outro Estado-Membro do qual não é nacional.

2. A decisão de reenvio descreve a situação do requerente no processo principal, Michel Trojani. Este possui a nacionalidade francesa, é solteiro e não tem filhos. Não dispõe de meios de subsistência e está provisoriamente albergado no Exército de Salvação em Bruxelas, desde 8 de Janeiro de 2002.

3. Obteve a sua inscrição na comuna de Bruxelas e possui um certificado de inscrição (autorização de residência provisória) que cobre a sua estada de 8 de Abril a 7 de Setembro de 2002. O órgão jurisdicional de reenvio não dispõe de informações quanto ao estatuto de residência de M. Trojani relativamente ao período posterior a 7 de Setembro de 2002, mas, segundo informações fornecidas por este ao Tribunal de Justiça, o mesmo dispõe de uma autorização de residência temporária pelo período de cinco anos.

4. M. Trojani efectua, para a casa de acolhimento do Exército de Salvação, várias prestações de aproximadamente 30 horas semanais no quadro de um projecto individual de inserção; em contrapartida, recebe uma compensação em espécie que deve cobrir as suas necessidades vitais. Esta compensação consiste em habitação, alimentação e em 25 euros por semana como dinheiro de bolso.

5. Sem dispor de outros meios de subsistência, apresentou ao requerido no processo principal, o Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn te Brussel, um pedido a

<sup>1</sup> — Língua original: neerlandés.

fim de obter o rendimento mínimo de subsistência, o chamado «minimex»<sup>2</sup>. Alegou no seu pedido que deve, em princípio, pagar 400 euros por mês à casa de acolhimento. Também referiu que gostaria de ter a possibilidade de sair desta casa de acolhimento e de viver autonomamente.

7. Apresentaram observações escritas ao Tribunal de Justiça o requerente e o requerido no processo principal, os Governos da Bélgica, Dinamarca, Alemanha, França, Países Baixos e Reino Unido e a Comissão. Na audiência de 6 de Janeiro de 2004, os referidos governos (com excepção do alemão) e a Comissão apresentaram as suas alegações.

6. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta se um cidadão da União pode, nestas circunstâncias, invocar um direito de residência ao abrigo do direito comunitário. Submete, nesse sentido, duas questões. A primeira questão está relacionada com os direitos concedidos aos migrantes por motivos económicos, enquanto trabalhadores com base no artigo 39.º CE (e no artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1612/68)<sup>3</sup>, no âmbito da liberdade de estabelecimento (artigo 43.º CE) ou no âmbito da livre prestação de serviços (artigo 49.º CE). O fulcro da segunda questão é o artigo 18.º CE. Este artigo confere a qualquer cidadão da União o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no Tratado CE e nas disposições adoptadas em sua aplicação.

8. Por último a Comissão propõe, no presente processo, a reformulação das questões do órgão jurisdicional de reenvio, uma vez que o litígio principal se refere à questão de saber se M. Trojani tem direito ao rendimento mínimo na Bélgica (a seguir «minimex»). No processo principal não está em causa a obtenção de um título de residência. Proponho ao Tribunal de Justiça que julgue improcedente esta proposta da Comissão. As questões colocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio interessam directamente para a resolução do litígio principal, uma vez que a resposta à questão de saber se M. Trojani tem, com base no direito comunitário, direito a uma autorização de residência — e, em caso afirmativo, qual — é determinante para a questão de saber se ele tem direito ao «minimex».

2 — A mesma prestação foi objecto do acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Collect., p. I-6193).

3 — O artigo 7.º, n.º 1, 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), enuncia: «O trabalhador nacional de um Estado-Membro não pode, no território de outros Estados-Membros, sofrer, em razão da sua nacionalidade, tratamento diferente daquele que é concedido aos trabalhadores nacionais no que respeita a todas as condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento e de reintegração profissional ou de reemprego, se ficar desempregado.»

#### B — Ponto de partida para a apreciação

9. No presente processo, trata-se de um nacional de um Estado-Membro que vai para outro Estado-Membro sem dispor de recursos para prover ao seu próprio sustento.

Encontra-se no Estado-Membro de acolhimento numa casa de acolhimento, onde efectua determinadas prestações. Coloca-se assim a questão de saber se este cidadão da União Europeia pode, com base no direito comunitário, ter o direito de permanecer nesse Estado-Membro e de, eventualmente, obter uma prestação.

um direito de residência; só a amplitude dos seus direitos é que difere. Os direitos dos migrantes por motivos económicos são mais fortes. Assim, estes não precisam de demonstrar que podem prover ao seu próprio sustento.

10. Vejamos esta questão à luz da evolução do direito de residência para os cidadãos da União Europeia. No estado actual do direito comunitário, este direito de residência possui as seguintes características principais:

d) O Tribunal de Justiça interpreta extensivamente o conceito de trabalhador. Este modo de interpretação contribui para um direito de residência tão forte quanto possível.

a) O direito de residência é um direito fundamental que é concedido a qualquer cidadão comunitário. Este direito deve ser o menos limitado possível.

11. *Ad a)*: no acórdão Baumbast e R<sup>4</sup>, o Tribunal de Justiça reconheceu efeito directo ao direito previsto no artigo 18.º, n.º 1, CE de residir no território dos Estados-Membros. Este direito adquiriu, assim, um carácter autónomo e de exequibilidade, independentemente dos motivos que servem de fundamento à residência. Nas minhas conclusões nesse processo<sup>5</sup> tipifiquei o direito de residência do cidadão da União como um direito identificável, que tenha um significado para o cidadão.

b) O direito comunitário reconhece como fundamento de limitação o interesse de um Estado-Membro se opor a uma sobrecarga não razoável das finanças públicas.

12. Este direito de residência é, assim, um direito fundamental que é concedido a qualquer cidadão comunitário<sup>6</sup>. É importante que este direito fundamental também

c) No Tratado CE é feita uma distinção entre os migrantes por motivos económicos e os migrantes por motivos não económicos. Ambos os grupos possuem

4 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Setembro de 2002, Baumbast e R (C-413/99, Colect., p. I-7091, n.º 84).

5 — N.º 110 dessas conclusões.

6 — É o que também resulta da consagração do direito de residência na Carta dos Direitos Fundamentais (e, por conseguinte, também na parte II do projecto de Constituição).

possa ser efectivamente exercido. Por um lado, foi, por esse motivo, adoptado um conjunto de diplomas comunitários que contêm medidas para a promoção do exercício do direito de residência. Os diplomas mais relevantes para o caso em apreço são o Regulamento n.º 1612/68 que se refere aos trabalhadores migrantes e a Directiva 90/364<sup>7</sup> que estabelece um direito de residência para os migrantes economicamente inactivos. Por outro lado, o direito de residência só pode ser limitado ou associado a condições no caso de um interesse nacional sério se opor a esta residência.

13. *Ad b)*: no direito comunitário são reconhecidas duas categorias de interesses legítimos dos Estados-Membros para imporem limitações e condições ao direito de residência:

- limitações por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, de acordo com o previsto na Directiva 64/221/CEE<sup>8</sup>.

7 — Directiva 90/364/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência (JO L 180, p. 26).

8 — Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública (JO L 56, p. 850; EE 05 F1 p. 36). Este regime que, em princípio, apenas se aplica a migrantes económicos e aos seus familiares é declarado aplicável, sem mais, no artigo 2.º, n.º 2, da Directiva 90/364, àqueles que não migraram por motivos económicos.

- limitações tendo em vista impedir que — é o que resulta do quarto considerando da Directiva 90/364 — os beneficiários do direito de residência constituam uma sobrecarga não razoável para as finanças públicas do Estado-Membro de acolhimento. Assim pode-se obstar a que o direito de residência seja utilizado para turismo social para um Estado-Membro com um clima de segurança social mais favorável.

No presente processo, a segunda categoria de interesses legítimos tem um papel central. Trata-se, no essencial, de determinar em que condições os Estados-Membros podem limitar o direito de residência com vista a impedir uma sobrecarga não razoável das suas finanças públicas.

14. *Ad c)*: as limitações reconhecidas pelo direito comunitário ao direito de residência — em virtude da desrazoabilidade da sobrecarga das finanças públicas — diferem quando se trata de migrantes por motivos económicos ou de migrantes por motivos não económicos:

- Entende-se que as pessoas que podem ser consideradas migrantes por motivos económicos podem prover ao seu sustento com o seu trabalho como assalariados ou trabalhadores independentes.

- As outras pessoas devem dispor de recursos suficientes e, além disso, demonstrar que se encontram cobertas contra os riscos de doença. A este propósito, o artigo 1.º da Directiva 90/364 determina que os Estados-Membros concederão o direito de residência aos nacionais de outros Estados-Membros «na condição de disporem, para si próprios e para as suas famílias, de um seguro de doença que cubra todos os riscos no Estado-Membro de acolhimento e de recursos suficientes para evitar que se tornem, durante a sua permanência, uma sobrecarga para a assistência social do Estado-Membro de acolhimento».
15. Assim, os direitos efectivamente concedidos a um cidadão dependem do estatuto em matéria de direito de residência que o mesmo possua nos termos do Tratado CE. Esses direitos são mais completos no caso de um cidadão poder ser considerado um migrante por motivos económicos a quem se aplicam os artigos 39.º, 43.º ou 49.º CE. Não é importante se as actividades que este exerce no país de acolhimento geram rendimento suficiente para viver razoavelmente do mesmo. Além disso, o mesmo beneficia — refiro-me apenas ao trabalhador migrante —, de acordo com o artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68, dos mesmos direitos que os reconhecidos aos trabalhadores do próprio Estado-Membro.
16. Também a estes migrantes por motivos económicos o Tratado CEE já conferia direitos. O direito de residência do migrante por motivos não económicos foi reconhecido mais tarde no Tratado CE (desde o Tratado de Maastricht) e (ainda) não oferece direitos totalmente equivalentes.
17. A este propósito, refira-se que o diferente tratamento do migrante por motivos económicos e do migrante por motivos não económicos se baseia, historicamente — em meu entender —, numa abordagem fundamentalmente diferente. Antes do estabelecimento do mercado comum era necessário suprimir, tanto quanto possível, os obstáculos ao comércio entre os Estados-Membros, também em relação ao factor de produção trabalho. Só mais tarde a livre circulação de pessoas se converteu num direito fundamental de qualquer cidadão da União Europeia.
18. Actualmente, a diferença de tratamento tem, sobretudo, um fundamento pragmático. Enquanto os regimes de segurança social e o montante das prestações não forem harmonizados existe a possibilidade de turismo social em direcção a um Estado-Membro com um clima de segurança social mais favorável. E isto é precisamente o que o Tratado CE, que deixa em grande medida aos Estados-Membros as atribuições no domínio da política social, não pretende. O legislador comunitário partiu do pressuposto de que um migrante por motivos económicos não beneficiará no Estado-Membro de acolhimento do direito a uma prestação destinada a prover à sua subsistência. O artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68 confere ao trabalhador migrante sobretudo

direitos no domínio das condições de trabalho, e além disso benefícios sociais que facilitam a sua estada, como, por exemplo, o financiamento dos estudos dos seus filhos nas mesmas condições que as aplicadas aos filhos dos trabalhadores nacionais<sup>9</sup>.

19. Este pressuposto do legislador comunitário de que o migrante por motivos económicos provê integralmente ao seu sustento é, no entanto, um pouco discutível. Chamo a atenção, por exemplo, para a ficção subsistente nos Estados-Membros em relação ao nível inferior do mercado do trabalho, pela qual as autoridades complementam o salário de pessoas com uma produtividade de tal modo baixa que não podem exercer uma actividade economicamente rentável pelo salário mínimo em vigor (v. também n.ºs 29 e segs. *infra*).

20. *Ad d*): o Tribunal de Justiça interpreta extensivamente o conceito de trabalhador — e também o conceito de prestador de serviços. Esta interpretação extensiva é explicável pela evolução histórica do direito de residência que originalmente era apenas reconhecido aos migrantes por motivos económicos e também tendo em conta a função da migração por motivos económicos no processo de integração europeia.

21. Ainda hoje o direito de residência do migrante por motivos económicos tem maior amplitude do que o do migrante por motivos não económicos, conforme expus *supra*. Por conseguinte, a interpretação extensiva do conceito de trabalhador continua a ser importante para uma realização tão integral quanto possível do direito fundamental que é concedido a qualquer cidadão da União Europeia de residir no território de todos os Estados-Membros da União.

22. Estas características principais constituem o ponto de partida para a apreciação do presente caso.

23. Importa estabelecer se actividades como as do caso em apreço, efectuadas em benefício do Exército de Salvação, são abrangidas pelo conceito de trabalhador interpretado extensivamente pelo Tribunal de Justiça. Para o efeito, deverá determinar-se se essa interpretação é de tal forma extensiva que também inclua as actividades especiais e atípicas efectuadas por M. Trojani para o Exército de Salvação (a primeira questão).

24. Se assim não for, as autoridades belgas poderão, em princípio, recusar o direito de residência a uma pessoa que, efectivamente, não pode prover integralmente ao seu sustento, mas a quem é oferecido acolhimento por uma instituição particular como o Exército de Salvação. A resposta à questão de saber se este Estado-Membro também pode efectivamente exercer este poder no caso de

9 — Acórdãos de 26 de Fevereiro de 1992, Bernini (C-3/90, *Colect.*, p. I-1071), e de 8 de Junho de 1999, Meeusen (C-337/97, *Colect.*, p. I-3289).

M. Trojani depende da interpretação do artigo 18.º CE (a segunda questão).

nados direitos no Estado-Membro de acolhimento.

## II — A primeira questão

### A — *A realidade heterogénea*

25. O Tratado CE distingue tradicionalmente diferentes formas de migração por motivos económicos, e, além disso, com a adopção do Tratado de Maastricht é também concedido um direito de residência aos cidadãos que migram por motivos não económicos. Os direitos que as diferentes categorias de migrantes têm no Estado-Membro de acolhimento não são idênticos. Já o referi. Assim, continua a ser importante determinar a que categoria pertence um migrante.

26. O conceito de trabalhador do artigo 39.º CE e da legislação comunitária derivada conexa é, em si mesmo, um conceito claro, que parte essencialmente de uma realidade simples. Alguém vai para outro Estado-Membro a fim de aí exercer uma actividade. Para tal, deverão ser-lhe colocados no caminho o menor número possível de obstáculos. Deve poder ser acompanhado pela sua família e os seus familiares também beneficiam de determi-

27. Na prática, no entanto, verifica-se que este conceito continua a suscitar questões. As actividades que as pessoas exercem com cariz profissional ou outro, e por conseguinte também os migrantes, surgem numa diversidade de variantes, sendo que também não é claro qual a actividade principal e quais as actividades acessórias. As pessoas trabalham a tempo parcial, exercem eventualmente ainda, além disso, outras actividades económicas (como trabalhadores independentes) e o próprio trabalho é também disponibilizado numa diversidade de modalidades. Assim, as pessoas não são sempre ou trabalhadores assalariados (cujos direitos decorrem do artigo 39.º CE e da legislação secundária baseada no artigo 40.º CE) ou trabalhadores independentes (aos quais se aplicam os artigos 43.º e seguintes), mas podem ser simultaneamente trabalhadores assalariados e trabalhadores independentes. Refira-se também o estudante que como complemento dos seus recursos de estudante tem pequenos empregos com os quais aumenta o seu rendimento. Em situação comparável encontram-se pessoas como M. Trojani que durante a sua permanência noutro Estado-Membro exercem uma actividade que não é, em todo o caso, um emprego a tempo inteiro e com a qual não podem prover integralmente ao seu sustento.

28. Por conseguinte, o estatuto de uma pessoa nem sempre é unívoco, tendo muitas vezes um carácter híbrido. O que é válido para as pessoas também é válido para o trabalho. Na sociedade existe uma diversidade de formas de trabalho relativamente às quais nem sempre é claro se há ou não uma

actividade económica que satisfaça as características principais de uma relação de trabalho. Isto acontece certamente nos níveis inferiores do mercado do trabalho. No caso do trabalho no sector privado não lucrativo, como no Exército de Salvação, nem sempre é possível distinguir claramente o trabalho remunerado do trabalho voluntário. Mas também no caso de determinado trabalho ser subsidiado por recursos públicos não é, muitas vezes, claro, *a priori*, se a actividade exercida com este subsídio possui, a título principal, um carácter económico. Isto tem a ver com os objectivos que são prosseguidos com o subsídio, bem como com o seu efeito no mercado.

30. Nos dois diplomas é dada prioridade a objectivos de inserção. Trata-se, em ambos os casos, da participação de pessoas que, de outra forma, não poderiam fazer parte de qualquer processo laboral. Os diplomas funcionam como uma rede de segurança social. Mas estes diplomas também têm uma função económica. Ao subsidiar-se este trabalho consegue-se que a capacidade de trabalho de que dispõem essas pessoas, por muito reduzida que seja, seja utilizada no mercado do trabalho. Acresce que os diplomas têm um efeito que é comparável ao trabalho efectuado em circunstâncias normais. Com efeito, os resultados do trabalho são comercializados no mercado como produtos ou serviços. Além disso, estes diplomas podem ter como efeito económico — indesejável — que o trabalho subsidiado concorra indevidamente com o trabalho em circunstâncias normais de mercado.

29. Um bom exemplo é a *Wet sociale werkvoorziening* neerlandesa (a seguir «WSW») que esteve em discussão no processo *Bettray*<sup>10</sup>. Esta lei destina-se a promover a participação no trabalho de pessoas que — por exemplo, em virtude de uma deficiência física ou mental — dispõem de uma produtividade insuficiente para, em circunstâncias idênticas às de outras pessoas, participarem no processo laboral e conseguirem um emprego. Um outro exemplo — igualmente dos Países Baixos — é a *Besluit in- en doorstroombanen*<sup>11</sup>, em que é concedido um subsídio a empregos para desempregados de longa duração com vista à sua (re)inserção.

31. O Tribunal de Justiça abordou esta problemática de uma realidade heterogénea do seguinte modo. Concretizou de forma extensiva o âmbito de aplicação pessoal do conceito de trabalhador na acepção do artigo 39.º CE. Em princípio é bastante uma relação de trabalho de curta duração, de âmbito reduzido e com rendimentos reduzidos.

32. Mas também no caso de tal abordagem, levantam-se sempre novas questões porque numa realidade heterogénea toda a delimitação é, em certa medida, arbitrária. E, além disso, essa realidade torna-se cada vez mais heterogénea. A apreciação do presente processo deve ser considerada neste contexto.

10 — Acórdão de 31 de Maio de 1989, *Bettray* (C-344/87, Colect., p. 1621).

11 — Stb. 1999, 591.

Importa ter em conta a jurisprudência já existente do Tribunal de Justiça, em particular os acórdãos *Bettray* e *Steymann*<sup>12</sup>, que são analisados na parte B.

*B — A jurisprudência sobre o conceito de trabalhador*

33. Conforme referido, o Tribunal de Justiça concretizou de forma extensiva o âmbito de aplicação pessoal do conceito de trabalhador, na acepção do artigo 39.º CE. A este propósito, remeto para algumas considerações recapitulativas do recente acórdão *Ninni-Orasche*<sup>13</sup>.

34. O Tribunal de Justiça recorda, a título liminar, que, segundo jurisprudência assente, o conceito de «trabalhador», na acepção do artigo 39.º CE, reveste alcance comunitário e não deve ser interpretado de forma restritiva. Remete para os acórdãos *Lawrie-Blum*, *Brown*, *Bernini* e *Meeusen*<sup>14</sup>. O conceito deve ser descrito segundo critérios objectivos que caracterizam a relação de trabalho atendendo aos direitos e deveres das pessoas em questão.

12 — Acórdão *Bettray*, já referido na nota 10; acórdão de 5 de Outubro de 1988, *Steymann* (196/87, Colect., p. 6159).

13 — Acórdão de 6 de Novembro de 2003, *Ninni-Orasche* (C-413/01, Colect., p. I-13187, n.ºs 23 e segs.).

14 — Acórdãos de 3 de Julho de 1986, *Lawrie-Blum* (C-66/85, Colect., p. 2121, n.º 16), de 21 de Junho de 1988, *Brown* (C-197/86, Colect., p. 3205, n.º 21), *Bernini*, já referido na nota 9, n.º 14, e *Meeusen*, igualmente já referido na nota 9, n.º 13.

35. A característica essencial da relação de trabalho é a circunstância de uma pessoa realizar, durante um certo tempo, em favor de outrem e sob a direcção desta, prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração (v. os acórdãos *Lawrie-Blum*, *Bettray* e *Meeusen*)<sup>15</sup>. Como a Comissão justamente refere nas suas observações escritas, o Tribunal de Justiça distingue, deste modo, três condições que se aplicam cumulativamente: a duração da actividade, uma relação de subordinação e uma remuneração.

36. Contra esta jurisprudência deve afirmar-se que a circunstância de uma relação de trabalho assalariada ser de curta duração não pode, por si só, excluir a aplicação do artigo 39.º CE. Efectivamente, é exigido para a qualidade de trabalhador que o interessado exerça uma actividade real e efectiva, que não seja de tal forma reduzida que se afigure como puramente marginal e acessória. O Tribunal de Justiça remete aqui para os acórdãos *Levin* e *Meeusen*<sup>16</sup>.

37. Na análise da questão de saber se num caso concreto se trata de actividades reais e efectivas, o órgão jurisdicional de reenvio deve basear-se em critérios objectivos e

15 — Acórdãos *Lawrie-Blum*, já referido na nota 14, n.º 17, *Bettray*, já referido na nota 10, n.º 12, e *Meeusen*, já referido na nota 9, n.º 13.

16 — Acórdãos de 23 de Março de 1982, *Levin* (C-53/81, Colect., p. 1035, n.º 17), e *Meeusen*, já referido na nota 9, n.º 13.

avaliar na sua globalidade todas as circunstâncias do processo que têm a ver com a natureza tanto das actividades em causa como da relação de trabalho em causa.

38. O que me leva, mais em particular, à terceira das três condições cumulativas acima referidas, a saber, a remuneração. Esta condição é, relativamente à apreciação do presente litígio, a mais interessante. Depreende-se dos acórdãos Lawrie-Blum e Bernini<sup>17</sup>, que se referiam a pessoas que realizavam um estágio no âmbito de uma formação profissional, que também as pessoas que recebem uma remuneração reduzida podem ser consideradas trabalhadores. O Tribunal de Justiça não exige expressamente que a remuneração seja suficientemente elevada para que a pessoa em causa possa, deste modo, prover integralmente ao seu sustento. Cito o acórdão Levin<sup>18</sup>, onde o Tribunal de Justiça afirma que a remuneração pode ser inferior «à remuneração mínima garantida no sector em causa. Não pode ser feita qualquer distinção, neste aspecto, entre as pessoas que se contentem com os rendimentos provenientes dessa actividade e as que os completem com outros rendimentos, quer estes provenham de bens ou do trabalho de um membro da sua família que as acompanhe». Chamo a atenção para o facto de o Tribunal de Justiça não referir a circunstância, que se verifica no presente processo, de a pessoa em causa pretender complementar o seu rendimento com uma prestação social.

39. No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça não se pronuncia sobre a produtividade da pessoa em causa. Também alguém com uma produtividade reduzida — como um estagiário — pode ser considerado um trabalhador. A condição é sempre a de que as actividades não sejam de natureza puramente marginal e acessória. O Tribunal de Justiça deixa essa conclusão para o órgão jurisdicional nacional.

40. Tal como também resulta das observações apresentadas ao Tribunal de Justiça, o presente caso apresenta algumas semelhanças com as circunstâncias subjacentes ao acórdão Bettray<sup>19</sup>. Os Estados-Membros intervenientes depreendem desse acórdão que M. Trojani — analogamente ao caso Bettray — não pode ser considerado trabalhador dependente, enquanto a Comissão é de opinião contrária.

41. O processo Bettray referia-se a uma actividade no âmbito da lei WSW neerlandesa. Conforme resulta do acórdão do Tribunal de Justiça, esta lei continha uma regulamentação destinada a fornecer trabalho com o objectivo de manter, de restabelecer ou de promover a aptidão para o trabalho de pessoas que, por tempo indeterminado, não estão em condições, devido a circunstâncias relacionadas com o seu estado (*ten gevolge van bij hen gelegen factoren*), de trabalhar em condições normais. Para este efeito, foram criadas empresas ou associa-

17 — Acórdãos Lawrie-Blum, já referido na nota 14, n.º 19 a 21, e Bernini, já referido na nota 9, n.º 15.

18 — Acórdão já referido na nota 16, n.º 16.

19 — Acórdão já referido na nota 10.

ções de trabalho cuja única finalidade é fornecer às pessoas em causa a possibilidade de exercerem actividades remuneradas em condições que têm em conta, na medida do possível, regras e usos legalmente aplicáveis ao exercício de uma actividade assalariada em condições normais<sup>20</sup>.

42. Segundo o Tribunal de Justiça, não é importante que a produtividade dos trabalhadores seja reduzida, nem que a sua remuneração seja em grande parte paga a partir de subsídios do Estado. O que é determinante é que «as actividades exercidas no âmbito da WSW não [possam] ser consideradas actividades económicas reais e efectivas uma vez que constituem apenas um meio de reeducação ou de reinserção das pessoas que as exercem [...]. Nomeadamente, os empregos em questão são reservados a pessoas que, devido a circunstâncias que se prendem com o seu estado, não estão em condições de ocupar um emprego em condições normais». O Tribunal de Justiça valoriza ainda o facto de a referida pessoa não ter sido seleccionada em função da sua capacidade para exercer uma determinada actividade. Tinha exercido actividades concebidas em atenção às suas capacidades físicas e mentais, no quadro de empresas ou associações laborais criadas especificamente para a realização de um objectivo de ordem social<sup>21</sup>.

43. Parece-me útil colocar lado a lado as circunstâncias do processo *Betray* e as circunstâncias que constituíram a motivação concreta do processo *Steymann*<sup>22</sup>. *Steymann* era membro da comunidade *Bhagwan* e efectuava trabalhos no seio e por conta desta comunidade, no âmbito do exercício, por esta última, das suas actividades comerciais. Os membros são obrigados a realizar trabalhos a favor da comunidade; ou pelo menos só deixam de os realizar em circunstâncias particulares. A comunidade *Bhagwan* provê às necessidades materiais dos seus membros, incluindo o dinheiro para pequenas despesas, independentemente da natureza e da importância dos trabalhos que estes efectuem.

44. A título liminar, o Tribunal de Justiça conclui que a participação numa comunidade baseada numa religião ou outra inspiração espiritual ou filosófica só cai no âmbito do direito comunitário na medida que esteja em causa uma actividade económica na acepção do artigo 2.º CE. O Tribunal de Justiça entende que um membro da comunidade *Bhagwan* — como *Steymann* — é *efectivamente* abrangido pelo conceito de trabalhador, embora a contrapartida que esta pessoa recebe apenas indirectamente decorra do trabalho efectivamente prestado. Mais importante ainda, constato que o Tribunal de Justiça não investigou se está, efectivamente, em causa uma relação de subordinação, ou seja, se *Steymann* está obrigado a efectuar *determinadas actividades a estipular pela comunidade*.

20 — V. n.º 5 do acórdão *Betray*, já referido na nota 10. Esta lei foi entretanto profundamente alterada.

21 — A este respeito, v. a descrição adicional do processo *Betray* no acórdão de 26 de Novembro de 1998, *Birden* (C-1/97, Colect., p. I-7747, n.º 30).

22 — Acórdão já referido na nota 12, nomeadamente o n.º 11).

45. E qual é a diferença decisiva entre os processos Betray e Steymann? Para além de considerar as três condições referidas no n.º 35 *supra*, o Tribunal de Justiça investiga ainda o carácter económico da actividade. O acórdão Steymann é claro no que se refere a esta matéria. Mas, as actividades efectuadas pelo beneficiário da WSW não têm qualquer carácter económico? Interrogo-me. É visível que o Tribunal de Justiça considera a WSW apenas como um instrumento em benefício da integração de pessoas com uma deficiência pessoal e não como uma forma de trabalho — efectivamente subsidiado, mas que é trabalho, seja como for —, que conduz à produção de produtos para o mercado.

C — *A resposta propriamente dita*

47. O presente processo constitui um exemplo da realidade que acima descrevi como sendo heterogénea. M. Trojani efectua determinadas actividades para o Exército de Salvação, constatando-se, em todo o caso, que estas estão directamente relacionadas com o acolhimento que lhe é concedido numa das casas do Exército de Salvação e, além disso, que ele não pode, deste modo, prover integralmente à sua subsistência. Por conseguinte, solicita uma prestação complementar que deverá garantir-lhe um rendimento mínimo.

48. O Tribunal de Justiça tem interpretado extensivamente o conceito de trabalhador — é o que resulta do que acima se disse —, sendo que também as actividades com uma dimensão reduzida, uma remuneração reduzida e uma produtividade reduzida são suficientes para se ser considerado trabalhador. Há uma relação de trabalho quando são cumpridas estas três condições: a duração da actividade, uma relação de subordinação e uma remuneração.

49. Tendo sido dito que as actividades que M. Trojani exerce para o Exército de Salvação cumprem estas três condições, o Tribunal de Justiça vê-se agora, no essencial, perante a seguinte questão: deverá M. Trojani ser considerado um trabalhador migrante no contexto social particular em que efectua actividades? Os Estados-Mem-

46. Tendo em conta o essencial da jurisprudência acima referida — em que o conceito de trabalhador é interpretado muito extensivamente — o acórdão Betray deve ser visto no seu contexto específico, para o qual é determinante o objectivo de integração da WSW. O Tribunal de Justiça sublinha o alcance limitado da sua conclusão no processo Betray do seguinte modo: Esta conclusão «apenas se explica pelas particularidades desse caso e não é, portanto, transponível para uma situação como a do recorrente no processo principal que não apresenta características comparáveis»<sup>23</sup>.

23 — Acórdão Birden, já referido na nota 21, n.º 31.

bros que intervieram no presente processo responderam negativamente a esta questão<sup>24</sup>, o requerente no processo principal e a Comissão responderam positivamente.

50. Subscrevo a opinião dos Estados-Membros. O que se passa em concreto neste caso?

51. O francês M. Trojani vai para Bruxelas e é acolhido pelo Exército de Salvação. Não possui um tecto e satisfaz claramente os critérios para ser acolhido pelo Exército de Salvação. O Exército de Salvação é uma associação religiosa que considera sua tarefa auxiliar as pessoas que têm necessidade. O Exército de Salvação pede às pessoas que acolhe e que estão em condições para tal que efectuem determinadas actividades. Essas actividades podem ser consideradas contrapartida do acolhimento (também para possibilitar que o Exército de Salvação e as suas casas de acolhimento possam funcionar eficientemente em termos de custos), mas também uma etapa para a reintegração do necessitado na sociedade.

52. Segundo a legislação nacional, as casas de acolhimento subsidiadas pelas autoridades belgas competentes, onde se inclui o Exército de Salvação, têm como missão providenciar o acolhimento de pessoas

fragilizadas em termos interpessoais, sociais ou materiais e que não estão, por esse motivo, em condições de viver autonomamente<sup>25</sup>. Esse acolhimento é feito com vista a promover a autonomia, o bem-estar e a reintegração social da pessoa em causa.

53. Como alegou, com razão, o Governo francês, é o acolhimento e não o trabalho por ele efectuado que constitui o elemento central da relação entre o Exército de Salvação e M. Trojani. Esse trabalho inclui, nomeadamente, a limpeza da casa de acolhimento e mais não é do que uma obrigação que está associada ao acolhimento, comparável, por exemplo, à obrigação de tarefas que costumam ser realizadas num albergue de juventude<sup>26</sup>. M. Trojani não se dirigiu ao Exército de Salvação para aí exercer uma actividade e o Exército de Salvação também não o seleccionou pelas suas qualidades pessoais para exercer um determinado trabalho. Nesse sentido, a semelhança com o processo *Betray* impõe-se<sup>27</sup>. M. Trojani não entrou ao serviço do Exército de Salvação.

54. Nestas circunstâncias, a consideração de M. Trojani como trabalhador, e, por conseguinte, do Exército de Salvação como entidade empregadora, não é evidente. E tal também não seria desejável, tendo em conta

24 — A este propósito, o Governo britânico considera, de resto, que se trata sobretudo de uma questão de facto que deve ser respondida pelo próprio órgão jurisdicional de reenvio.

25 — O artigo 2.º do Decreto da Commission communautaire française de 27 de Maio de 1999 (*Moniteur Belge*, de 18 de Junho de 1999).

26 — Refiro como exemplo o albergue da juventude porque M. Trojani (conforme resulta dos autos) antes de ser acolhido pelo Exército da Salvação residia no albergue da juventude de Bruxelas, o albergue da juventude Jacques Brel.

27 — V., em especial, o n.º 42 *supra*.

os requisitos que estão (muitas vezes no direito nacional) associados a um contrato de trabalho. Refiro-me, por exemplo, aos requisitos relativos ao pagamento de um salário mínimo e ao direito de participação dos trabalhadores nas decisões da empresa.

55. Acresce que o Tribunal de Justiça introduziu já no acórdão *Bettray* uma certa limitação no alcance do conceito de trabalhador no caso de actividades que carecem de carácter económico. Nesse acórdão tratava-se de trabalho com vista à inserção da pessoa em causa. Contudo, os produtos do trabalho eram comercializados no mercado. Conforme referido, o Tribunal de Justiça sublinha que esse acórdão apenas é justificado pelas particularidades desse caso. Mas isso não significa ainda que não se pudesse retirar uma conclusão semelhante à do acórdão *Bettray* num processo como o presente em que o carácter económico das actividades ainda é mais secundário do que no processo *Bettray*.

56. O que me leva à minha principal conclusão sobre a primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio. No caso de com as actividades que M. Trojani efectua para o Exército de Salvação serem satisfeitas as três condições que o Tribunal de Justiça estabelece para a existência de uma relação de trabalho, entendo que, nas presentes circunstâncias atípicas, não está em causa uma verdadeira relação de trabalho. A relação entre M. Trojani e o Exército de Salvação caracteriza-se essencialmente pelo acolhi-

mento, não pelo trabalho. Considero ainda relevante o facto de as actividades não possuírem ou não possuírem em grande parte um carácter económico secundário, quando para a aplicabilidade do artigo 39.º CE o carácter económico das actividades é uma condição. Concluo, assim, também que M. Trojani não pode ser considerado trabalhador, na acepção do artigo 39.º CE.

57. Acresce o seguinte. Entendo que não é dado assente que a terceira condição tenha de ser satisfeita para a existência de uma relação de trabalho, ou seja, que o trabalho deva ser efectuado mediante uma remuneração. Também neste ponto chamo a atenção para as observações do Governo francês. Este governo defende que o acolhimento que o Exército de Salvação oferece não pode ser considerado uma contrapartida em espécie pelas actividades efectuadas, mas que, pelo contrário, as próprias actividades devem ser consideradas uma contrapartida do acolhimento.

58. Este ponto de vista parece-me correcto. A M. Trojani é prestado um serviço. As actividades constituem a contrapartida. Por conseguinte, não está em causa o exercício de um trabalho mediante uma remuneração.

59. Poderia alegar-se contra este ponto de vista que M. Trojani recebe uma (pequena) remuneração financeira pelo trabalho que

exerce, sob a forma de 25 euros semanais de dinheiro de bolso. Com efeito, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça<sup>28</sup>, a remuneração não necessita de ser suficientemente elevada para que um trabalhador possa, deste modo, prover integralmente ao seu sustento. O Tribunal de Justiça reconhece, assim, que, por exemplo, um estagiário com uma remuneração de estágio limitada tem um direito incondicional de residência enquanto trabalhador.

60. Não excluo que um pagamento de 25 euros por semana, associado a uma contrapartida em espécie, seja suficientemente elevado para servir de elemento constitutivo da existência de uma relação de trabalho. Contudo, considero o dinheiro de bolso não uma parte da remuneração pelas actividades efectuadas, mas uma parte do serviço prestado pelo Exército de Salvação. A concessão do dinheiro de bolso faz parte da missão social do Exército de Salvação, para que aqueles que são acolhidos possam efectivamente, durante uma parte do dia, sair para o exterior da casa de acolhimento.

61. Por conseguinte, tendo em conta as circunstâncias de facto que me foram dadas a conhecer, concluo que M. Trojani não pode invocar o seu direito de residência no Reino da Bélgica com base no estatuto de trabalhador, na aceção do artigo 39.º CE.

### III — A segunda questão

62. Para se responder à segunda questão do órgão jurisdicional de reenvio é necessário dar uma interpretação ao direito — fundamental — do cidadão comunitário, estabelecido no artigo 18.º CE, de permanecer no território dos Estados-Membros sem prejuízo das limitações e das condições estabelecidas nos termos ou por força do Tratado CE. A utilização dessas limitações e condições pelos Estados-Membros está sujeita, segundo o acórdão Baumbast e R<sup>29</sup>, a fiscalização judicial, designadamente à apreciação à luz do princípio da proporcionalidade.

63. Conforme referido, a Directiva 90/364 confere aos Estados-Membros o poder de recusar o direito de residência a cidadãos da União Europeia que não disponham de recursos suficientes. O disposto na directiva constitui, assim, uma limitação do direito de residência, na aceção do artigo 18.º CE, estabelecida nos termos ou por força do Tratado CE. Todos os Estados-Membros que intervieram no presente processo chegaram à conclusão que M. Trojani não possui qualquer direito, com base no artigo 18.º CE, de residir na Bélgica. M. Trojani é — como é natural — de opinião contrária e chama a atenção, em particular, para o facto de as limitações ao direito de residência deverem ser interpretadas restritivamente.

28 — V. n.º 38 *supra*.

29 — Acórdão já referido na nota 4, n.ºs 86 e segs.

64. A Comissão segue uma argumentação completamente diferente, ao afirmar que o disposto na Directiva 90/364 constitui efectivamente uma limitação do direito de residência, mas não do direito igualmente reconhecido no artigo 18.º CE de circular para outros Estados-Membros. Afirma que a directiva é aplicável a partir do momento em que alguém solicita um título de residência. Os cidadãos da União têm um prazo de seis meses dentro do qual devem solicitar um título de residência. A Comissão vai buscar este prazo de seis meses ao acórdão Antonissen<sup>30</sup>, onde o Tribunal de Justiça dá às pessoas um prazo razoável de seis meses para procurarem trabalho num outro Estado-Membro. Durante este período essas pessoas podem invocar o artigo 39.º CE, sem exercerem efectivamente uma actividade.

65. Antes de passar ao essencial da resposta, respondamos à argumentação da Comissão. Em si, a Comissão tem razão ao afirmar que um cidadão da União que circula no território dos Estados-Membros não está sujeito às limitações com base na Directiva 90/364. É evidente que num espaço comunitário em que foram abolidos os controlos nas fronteiras internas não se pode exigir que quem circular deverá dispor de recursos suficientes. Contudo, isso não significa que deva ser dado um prazo, por analogia com o acórdão Antonissen. No âmbito da livre circulação de trabalhadores é necessário um prazo para alguém procurar trabalho. Tal prazo visa a realização da livre circulação de trabalhadores. Mas para que serviria esse

prazo no caso dos migrantes por motivos não económicos? Estes não precisam de procurar trabalho nem outra coisa qualquer. Por último, chamo a atenção para o facto de que dos dados que me foram dados a conhecer se depreende que M. Trojani dispõe de uma autorização de residência. Já por esse motivo, a argumentação da Comissão é irrelevante para o processo principal.

66. O que me leva à resposta propriamente dita que é constituída por dois pontos. Em primeiro lugar, deve-se determinar se nestas circunstâncias é aplicável uma das limitações ou condições referidas no artigo 18.º, n.º 1, *in fine*, do Tratado CE. Em segundo lugar, a aplicação dessa limitação ou condição deve satisfazer o princípio da proporcionalidade.

67. No que se refere ao primeiro ponto: não há quaisquer dúvidas. M. Trojani não dispõe de recursos para prover ao seu próprio sustento. Precisamente por isso apresenta junto das autoridades belgas um pedido de «minimex». Está, assim, abrangido pela limitação prevista no artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 90/364. Chamo ainda a atenção para a segunda frase do artigo 1.º, n.º 1, onde é determinado que os recursos são, desde logo, considerados suficientes quando sejam superiores ao nível de rendimentos aquém do qual o Estado-Membro de acolhimento pode conceder assistência social aos seus nacionais, tendo em conta a situação pessoal do requerente.

30 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de Fevereiro de 1991, The Queen (C-292/89, Colect., p. I-745, n.º 21).

68. O segundo ponto refere-se à proporcionalidade. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a apreciação à luz do princípio da proporcionalidade significa que as medidas nacionais adoptadas nesta matéria devem ser adequadas e necessárias para atingir o fim visado<sup>31</sup>. Ou seja, as medidas nacionais que podem limitar o direito de residência não podem constituir uma violação desproporcionada do exercício deste direito. No acórdão Baumbast e R<sup>32</sup>, o Tribunal de Justiça concluiu que a limitação do direito de residência constituiria uma violação desproporcionada deste direito, no essencial porque — abstraindo de todas as particularidades desse caso — embora Baumbast não satisfizesse à letra todos os elementos do artigo 1.º da Directiva 90/364, não representava um encargo para as finanças públicas do país de acolhimento.

69. Ou seja, seria desproporcionado relativamente ao carácter fundamental do direito de residência que é concedido a qualquer cidadão da União Europeia se um Estado-Membro limitasse este direito por razões formais, sem que pudesse invocar, em concreto, um interesse nacional imperativo.

70. O que é que isso significa no presente caso? É ponto assente que M. Trojani não pode prover ao seu sustento, uma vez que recorre às prestações sociais na Bélgica. A

recusa do direito de residência não é desproporcionada, uma vez que as limitações e condições previstas na Directiva 90/364 têm precisamente em vista casos como o de M. Trojani que — pelo menos em relação a uma parte significativa do seu rendimento — dependem das prestações sociais no Estado-Membro de acolhimento. O direito comunitário parte do princípio de que as pessoas que dependem de prestações sociais são acolhidas no Estado-Membro de origem.

71. Uma última questão relevante é a de saber se o modo como M. Trojani é tratado pelas autoridades belgas implica uma discriminação, proibida, em razão da nacionalidade. A Comissão refere este aspecto a propósito da recusa de atribuição a M. Trojani do «minimex», quando um nacional belga em situação semelhante teria, com base na legislação nacional, direito a esta prestação.

72. Respondo do seguinte modo à questão de um eventual tratamento desigual. Importa, a título preliminar, verificar que este aspecto não está relacionado com a admissão de M. Trojani no território belga, mas com a recusa de concessão de uma prestação. O que não foi objecto das questões prejudiciais do órgão jurisdicional de reenvio. Não obstante, parece-me sensato dedicar algumas observações à referida questão, também tendo em conta a atenção que a mesma mereceu durante o processo.

31 — V., a propósito do artigo 18.º CE, o acórdão Baumbast e R, já referido na nota 4, n.º 91.

32 — Acórdão Baumbast e R, já referido na nota 4, n.º 92.

73. A resposta à questão de saber se há discriminação, proibida, em razão da nacionalidade depende do estatuto para efeitos de direito de residência que um cidadão da União Europeia possua. No caso de um cidadão da União Europeia invocar o direito de residência com base no direito comunitário, ele está abrangido pelo âmbito de aplicação do direito comunitário e a proibição de discriminação implica que não poderá ser tratado de forma diferente em caso de pedido de uma prestação social. É esta a situação no acórdão Grzelczyk<sup>33</sup> que também se referia ao «minimex». Mas mesmo que seja concedida uma autorização de residência apenas com base no direito nacional, como aconteceu no caso de M. Trojani, pode haver uma eventual discriminação, proibida, em razão da nacionalidade. Poderia ter sido esse o caso se tivesse sido concedida a M. Trojani uma autorização de residência de duração indeterminada. Nesse caso o seu estatuto de residência seria equivalente ao de um nacional belga e a recusa de concessão de uma prestação não seria a consequência de uma diferença no estatuto de residência, mas de uma diferença na nacionalidade. Contudo, no presente caso não foi concedida uma tal autorização.

74. Se, em contrapartida — tal como aconteceu no caso em concreto, de acordo com o processo em apreciação —, foi concedida uma autorização provisória de residência e o

cidadão em causa da União não possui, nos termos do acórdão Kaba II<sup>34</sup> um direito de residência incondicional, este também não pode exigir uma prestação social do Estado-Membro com base no princípio da não discriminação. O seu título de residência não é equiparável sob todos os aspectos ao de uma pessoa residente e estabelecida no Reino da Bélgica ao abrigo da legislação deste Estado-Membro<sup>35</sup>.

75. Tendo em conta o que acima se disse, concluo que nas circunstâncias do processo principal não há uma discriminação em razão da nacionalidade, proibida pelo direito comunitário.

76. Dito isto, concluo que no estado actual do direito comunitário um Estado-Membro tem o poder de recusar o direito de residência a um cidadão da União Europeia que se encontre nas circunstâncias de facto de M. Trojani. Tal cidadão da União Europeia não pode invocar um direito de residência com base no artigo 18.º, se e na medida em que não dispõe de meios próprios de subsistência.

34 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de Março de 2003, Kaba (C-466/00, Colect., p. I-2219, n.º 46).

35 — Acórdão Kaba II, já referido na nota 34, n.º 49.

33 — Já referido na nota 2.

#### IV — Conclusão

77. Tendo em conta o que acima se disse, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões colocadas pelo Arbeidsrechtbank te Brussel:

«Relativamente à primeira questão: Um cidadão da União Europeia que não dispõe de meios de subsistência suficientes, que é albergado numa casa de acolhimento num Estado-Membro do qual não é nacional e que nesse contexto efectua prestações em proveito da casa de acolhimento durante cerca de 30 horas por semana e que beneficia, em contrapartida, na própria casa de acolhimento, de vantagens em espécie que cobrem as suas necessidades vitais e de um montante reduzido de dinheiro de bolso, não pode invocar um direito de residência com base na sua qualidade de trabalhador na acepção do artigo 39.º do Tratado CE.

Relativamente à segunda questão: Nas circunstâncias de facto descritas na resposta à primeira questão, um cidadão da União Europeia também não pode invocar um direito de residência com base no artigo 18.º, se e na medida em que não dispõe de meios próprios de subsistência.»