

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER  
apresentadas em 10 de Julho de 2003<sup>1</sup>

1. Um dos Social Security Commissioners do Reino Unido submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, três questões prejudiciais, através das quais pede a interpretação do Regulamento (CEE) n.º 1612/68<sup>2</sup> e da Directiva 68/360/CEE<sup>3</sup>.

Trata-se em concreto de saber se um cidadão da União, no caso de não ter a qualidade de trabalhador na acepção do Regulamento n.º 1612/68 e de não estar autorizado, por força da Directiva 68/360, a residir no Estado-Membro onde procura trabalho, pode invocar outra norma de direito comunitário para obter um subsídio para candidatos a emprego que demonstrem insuficiência de recursos, cuja concessão está sujeita a uma condição de residência habitual no país.

1 — Língua original: espanhol.

2 — Regulamento 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).

3 — Directiva do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à suspensão das restrições à deslocação e à permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade (JO L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 88).

I — A legislação do Reino Unido

2. O subsídio para candidatos a emprego (jobseeker's allowance) é uma prestação de segurança social concedida pela Lei relativa aos candidatos a emprego (Jobseeker's Act 1995), que entrou em vigor em 7 de Outubro de 1996. Substitui o subsídio de desemprego (unemployment benefit), de carácter contributivo e o subsídio de rendimento (income support). Existem duas formas de o obter: ter efectuado descontos para a segurança social ou preencher determinados requisitos quanto aos rendimentos.

3. Para obter o subsídio é necessário que o requerente, além de estar disponível para trabalhar e a procurar emprego, esteja inscrito no centro de emprego e não esteja a desempenhar nenhuma actividade remunerada, que os seus rendimentos não ultrapassem o montante estabelecido e que o seu capital não exceda um determinado nível. Segundo a Section 4(3) da referida lei, o subsídio consiste num montante fixo<sup>4</sup>, se

4 — Respondendo à pergunta que lhe coloquei no decurso da audiência, o agente do Reino Unido esclareceu que em 1998, a prestação ascendia a 50 GBP por semana. Ao que parece, é concedida até que o beneficiário encontre trabalho.

o requerente não tiver qualquer rendimento, ou à diferença entre esse montante e o rendimento que o requerente auferir. Por força da Section 1(2)(i), o único requisito relativo à residência é o de que o requerente «esteja na Grã-Bretanha» [...]

4. A Section 4(5) da Lei relativa aos candidatos a emprego prevê a adopção de regulamentos para fixar o montante do subsídio. Segundo o Regulamento de execução (Jobseeker's Allowance Regulations 1996), o montante aplicável a uma pessoa proveniente do estrangeiro sem encargos familiares, é zero. A definição de «pessoa proveniente do estrangeiro» da Section 85 (4), aplicável ao processo principal, é a seguinte:

«Um requerente que não seja habitualmente residente no Reino Unido, nas Ilhas do Canal, na Ilha de Man ou na República da Irlanda, mas, para este efeito, nenhum requerente será considerado não habitualmente residente no Reino Unido se for:

- a) um trabalhador abrangido pelo Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho ou (CEE) n.º 1251/70 do Conselho<sup>5</sup> ou uma pessoa que tenha o direito a residir no Reino Unido nos termos das Directivas 68/360/CEE do Conselho ou 73/148/CEE do Conselho<sup>6</sup>,

5 — Regulamento da Comissão, de 29 de Junho de 1970, relativo ao direito dos trabalhadores permanecerem no território de um Estado-Membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral (JO L 142, p. 24; EE 05 F1 p. 93).

6 — Directiva do Conselho, de 21 de Maio de 1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência na Comunidade, dos nacionais dos Estados-Membros em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços (JO L 172, p. 14; EE 06 F1 p. 132).

## II — Os factos do processo principal

5. B. Collins nasceu em 1957 nos Estados Unidos e possui a nacionalidade americana. Foi criado e educado nesse país, tendo-se alicenciado em 1980. No decurso da sua formação universitária passou, em 1981 um semestre no Reino Unido. Entre 1980 e 1981, altura em que, aliás, obteve a nacionalidade irlandesa, passou cerca de 10 meses em Londres, efectuando trabalhos ocasionais e a tempo parcial. Ainda que, ao que parece, tivesse preferido prolongar a sua permanência no Reino Unido, regressou em 1981 ao seu país de origem, por ter ficado desempregado, tinha que requerer o subsídio de desemprego e porque o abrandamento da actividade económica tornou mais difícil a procura de emprego.

6. Ficou a trabalhar nos Estados Unidos até 1985. Seguidamente, esteve dois anos na África Central como cooperante. Regressou à sua terra natal, onde esteve seis meses em 1987 e mudou-se para a África do Sul onde estudou História e trabalhou como

professor. Não lhe tendo sido concedido o direito de ali residir permanentemente, regressou aos Estados Unidos, onde trabalhou seis meses como vendedor a tempo parcial e seis meses como professor de História. Decidiu depois estabelecer-se no Reino Unido. Em Fevereiro de 1998, obteve um novo passaporte irlandês.

### III — As questões prejudiciais

9. B. Collins recorreu para o Social Security Commissioner, o qual, antes de decidir de mérito, decidiu submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

7. Chegou ao Reino Unido em 31 de Maio de 1998, com um bilhete de ida e volta, por ser mais barato do que um bilhete só de ida, e com os seus pertences pessoais, com a intenção de encontrar trabalho no sector dos Serviços Sociais. A 8 de Junho, requereu a concessão do subsídio para candidatos a emprego por falta de recursos. Com base nas averiguações efectuadas, nomeadamente uma entrevista com o interessado, que teve lugar a 1 de Julho seguinte, as autoridades competentes decidiram indeferir o seu pedido por não ter a residência habitual no país.

«1) Uma pessoa que se encontre nas circunstâncias do recorrente no presente caso é um trabalhador para efeitos do Regulamento n.º 1621/68 [...]?»

2) Se a resposta à primeira questão for negativa, uma pessoa que se encontre nas circunstâncias do recorrente no presente caso tem o direito de residir no Reino Unido nos termos da Directiva 68/360 CEE [...]?»

8. Pelo mesmo motivo, foi-lhe negado provimento ao recurso interposto no Social Security Appeal Tribunal de Leeds, uma vez que, para se apreciar a residência habitual, se exige que essa situação se tenha prolongado por um período de tempo apreciável<sup>7</sup>.

3) Se a resposta à primeira e à segunda questões for negativa, existe alguma disposição ou princípio de direito comunitário que exija o pagamento de uma prestação de segurança social a uma pessoa que se encontre nas circunstâncias do recorrente no presente processo, com requisitos de concessão iguais aos do subsídio destinado a candidatos a emprego, que se baseia no rendimento?»

7 — De acordo com o n.º 3, primeiro parágrafo, do anexo VI da Lei sobre Segurança Social (Social Security Act 1998), uma vez que o recurso foi interposto após a data de sua aprovação, que teve lugar em 21 de Maio de 1998, o Appeal Tribunal não pôde ter em conta quaisquer circunstâncias anteriores a 1 de Julho de 1998. Assim, verificou-se que B. Collins residia ou não habitualmente no Reino Unido durante todo ou parte do período compreendido entre 8 de Junho e 1 de Julho de 1998, bem como a sua repercussão no direito ao subsídio de desemprego nesse período.

## IV — A legislação comunitária

## Artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68

10. O órgão jurisdicional do Reino Unido formulou as questões de forma genérica e não pede a interpretação de nenhuma norma concreta de direito comunitário. Na minha opinião, para lhe responder, o Tribunal de Justiça deve, em particular, analisar as seguintes disposições:

Artigo 10.º-A do Regulamento n.º 1408/71<sup>8</sup>

«1. Não obstante o disposto no artigo 10.º e no título III, as pessoas a quem o presente Regulamento é aplicável beneficiam das prestações especiais pecuniárias de carácter não contributivo referidas no n.º 2 A do artigo 4.º exclusivamente no território do Estado-Membro em que residam e ao abrigo da legislação desse Estado, na medida em que tais prestações sejam mencionadas no Anexo II A. As prestações são pagas pela instituição do local de residência e ficam a cargo desta última.

[...]

8 — Regulamento (CEE) n.º 1408/71, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, modificado e actualizado pelo Regulamento (CEE) n.º 2001/83, do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6). O artigo 10.º-A foi incluído no texto pelo Regulamento (CEE) n.º 1247/92 do Conselho, de 30 de Abril de 1992 (JO L 136, p. 1).

«1. 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.

2. Aquele trabalhador beneficia das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais.

[...]

Artigo 18.º CE

«1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação.

[...]

## V — O processo no Tribunal de Justiça

11. No prazo estabelecido no artigo 20.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, apresentaram observações escritas o recorrente no processo principal, o Governo alemão, o do Reino Unido e a Comissão.

Na audiência que teve lugar no dia 17 de Junho de 2003 compareceram, a fim de expor oralmente as suas alegações, o representante de B. Collins, o agente do Governo do Reino Unido, bem como o da Comissão.

## VI — A posição dos intervenientes neste processo

12. O Sr. Collins sustenta que uma pessoa que verdadeiramente procura um emprego é um trabalhador para efeitos de aplicação do Regulamento n.º 1612/68 e dispõe do direito de residência no Reino Unido, por força da Directiva n.º 68/360. É também, nos termos do Regulamento n.º 1408/71, residente no Reino Unido, pelo que a exigência de permanência durante um período apreciável nesse Estado para ter direito à concessão do referido subsídio constitui uma discriminação em função da nacionalidade, proibida pelo artigo 39.º CE. Considera também que os artigos 12.º CE e 17.º CE impedem que se exija a quem não tenha a nacionalidade britânica mas a de outro Estado-Membro, e

que pretenda restabelecer as suas ligações com o Reino Unido, uma condição de residência durante certo tempo para ter direito a receber uma pensão social não contributiva, como é o caso do subsídio para candidatos a emprego.

13. Quanto à primeira questão, o Governo alemão, o do Reino Unido e a Comissão reconhecem, à luz do artigo 39.º CE, o direito do interessado, enquanto nacional de um Estado-Membro à procura de emprego, a entrar e a permanecer no Reino Unido durante pelo menos seis meses. No que diz respeito ao Regulamento n.º 1612/68, um candidato a emprego inclui-se no âmbito de aplicação do título I da primeira parte, mas não no título II, dedicado exclusivamente a quem já trabalhe num Estado-Membro ou, tendo perdido o emprego, tenha mantido laços estreitos e duradouros com o mercado de trabalho desse país.

14. No que diz respeito à segunda questão, tanto os referidos Governos como a Comissão estão de acordo em que um nacional de um Estado-Membro pode, por força do artigo 39.º CE, residir noutro Estado-Membro para procurar um emprego durante o período em que o procura, mas não com base nas disposições da Directiva n.º 68/360, que só são aplicáveis a quem tenha encontrado um posto de trabalho.

15. Relativamente à terceira questão, as opiniões dividem-se. O Governo alemão e o do Reino Unido sustentam que nem a proibição de discriminação em razão da nacionalidade do artigo 12.º CE, nem o direito de cidadania do 17.º CE, nem o direito de circular e permanecer livremente na União Europeia, previsto no artigo 18.º CE, obrigam um Estado-Membro a conceder o subsídio para candidatos a emprego a pessoas que se encontrem nas circunstâncias de B. Collins, que não trabalhou num passado recente nesse Estado, no qual não tem residência habitual nem o seu centro de interesses e que além disso não tem qualquer ligação com o mercado de trabalho nacional.

pregados de fracos recursos económicos enquanto procuram trabalho, está suficientemente ligada ao exercício do direito de livre circulação para se integrar no âmbito de aplicação material do direito comunitário. Consequentemente, refere que B. Collins pode invocar os artigos 12.º CE e 17.º CE, para obter o subsídio para candidatos a emprego no Reino Unido nas mesmas condições que os nacionais desse Estado.

## VII — Análise das questões submetidas

### A — *A natureza jurídica da prestação controvertida no direito comunitário*

16. Em contrapartida, a Comissão parte do princípio que B. Collins, que é um cidadão da União Europeia, residia legalmente no Reino Unido na qualidade de candidato a um emprego e, como tal, podia beneficiar da protecção oferecida pelo artigo 12.º CE contra qualquer discriminação em razão da nacionalidade em todas as situações abrangidas pelo direito comunitário. Sustenta que o subsídio controvertido constitui uma ajuda económica concedida a quem procura trabalho que deve ser considerada uma vantagem social na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, incluída no âmbito de aplicação material do direito comunitário. E que, ainda que assim não fosse, o direito de circular livremente para procurar um emprego contribui da maneira significativa para garantir a eficácia do direito fundamental da livre circulação dos trabalhadores. A possibilidade de ter direito a uma modalidade de ajuda económica como a controvertida, destinada aos desem-

17. Antes de começar a analisar as perguntas remetidas pelo Social Security Commissioner, encarregado de decidir o litígio quanto ao mérito, parece-me conveniente definir a natureza jurídica da prestação controvertida no direito comunitário.

18. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, o facto de uma lei ou regulamentação nacional não ser mencionada nas declarações referidas no artigo 5.º do Regulamento n.º 1408/71 não constitui, por si só, prova de que essa lei ou regulamentação não releva do âmbito de aplicação do regulamento; já o facto de um

Estado-Membro mencionar uma lei na sua declaração deve ser aceite como prova de que as prestações concedidas com base nessa lei são prestações de segurança social na acepção do Regulamento n.º 1408/71<sup>9</sup>.

O subsídio para candidatos a emprego baseado nos rendimentos faz parte do Anexo II A, ponto O, dedicado ao Reino Unido, alínea h)<sup>10</sup>, do Regulamento n.º 1408/71<sup>11</sup>. Há, portanto, que considerar que é uma prestação de segurança social incluída no seu âmbito de aplicação material.

19. Este facto não impede que possa estar simultaneamente incluída no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68. O Tribunal de Justiça definiu o conceito de vantagem social, no sentido dessa norma, como qualquer benefício, relacionado ou não com um contrato de trabalho, geralmente reconhecido aos trabalhadores

nacionais enquanto tais, ou pelo simples facto da sua residência habitual no território nacional; a sua extensão aos trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros permite facilitar a sua mobilidade no interior da Comunidade<sup>12</sup>.

20. O direito ao subsídio é reconhecido aos desempregados no Reino Unido disponíveis para trabalhar que procurem verdadeiramente um emprego, que estejam inscritos no centro de emprego e cujo rendimento não ultrapasse um determinado nível. As suas características correspondem, portanto, à definição de vantagem social do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, pelo que o Estado de emprego o deve conceder aos trabalhadores nacionais de outro Estado-Membro nas mesmas condições dos seus próprios cidadãos, tendo em conta que a jurisprudência do Tribunal de Justiça considerou discriminatório todo e qualquer requisito de nacionalidade, de residência ou de duração do emprego necessário para o obter<sup>13</sup>.

9 — Acórdãos de 29 de Novembro de 1977, Beerens (35/77, Recueil, p. 2249, n.º 9, Colect., p. 835); de 11 de Junho de 1991, Athanasopoulos e o. (C-251/89, Colect., p. I-2797, n.º 28); e de 20 de Fevereiro de 1997, Martínez Losada e o. (C-88/95, C-102/95, C-103/95, Colect., p. I-869, n.º 21).

10 — Por força do artigo 5.º do Regulamento n.º 1408/71, nas declarações notificadas e publicadas nos termos do artigo 97.º, os Estados-Membros devem mencionar as legislações e os regimes referidos no artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, as prestações especiais de carácter não contributivo do n.º 2 A do artigo 4.º, as prestações mínimas do artigo 50.º, bem como as prestações dos artigos 77.º e 78.º.

11 — Na versão do Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de Dezembro de 1996, que altera e actualiza o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e o Regulamento (CEE) n.º 574/72, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 (JO L 28, p. 1).

12 — Acórdãos de 31 de Maio de 1979, Even (207/78, Recueil, p. 2019, n.º 22); de 14 de Janeiro de 1982, Reina (65/81, Recueil, p. 33, n.º 12); de 12 de Julho de 1984, Castelli (261/83, Recueil, p. 3199, n.º 11); de 27 de Março de 1985, Hoeckx (249/83, Recueil, p. 973, n.º 20); e Scrivner (122/84, Recueil, p. 1027, n.º 24); de 20 de Junho de 1985, Deak (94/84, Recueil, p. 1873, n.º 21); de 27 de Maio de 1993, Schmid (C-310/91, Colect., p. I-3011, n.º 18); e de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala (C-85/96, Colect., p. I-2691, n.º 25).

13 — V., por exemplo, acórdãos de 10 de Novembro de 1992, Comissão/Bélgica (C-326/90, Colect., p. I-5517), sobre os rendimentos garantidos aos idosos e o rendimento mínimo de subsistência; de 29 de Outubro de 1998, Comissão/Grécia (C-185/96, Colect., p. I-6601), sobre as prestações a favor de famílias numerosas; e de 20 de Junho de 2002, Comissão/Luxemburgo (C-299/01, Colect., p. I-5899), sobre a prestação de rendimentos mínimos.

21. O subsídio controvertido está, assim, incluído no âmbito de aplicação material do direito comunitário dado que, para além de ser uma prestação especial de carácter não contributivo, segundo o artigo 4.º, n.º 2 A, do Regulamento n.º 1408/71, é uma vantagem social, na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68.

O Tribunal de Justiça considerou a este propósito que, em virtude do alcance geral do Regulamento n.º 1612/68 no que respeita à livre circulação dos trabalhadores, o artigo 7.º, n.º 2, deste regulamento pode aplicar-se às vantagens sociais que também se integrem no âmbito de aplicação específico do Regulamento n.º 1408/71<sup>14</sup>.

#### B — *A primeira questão submetida*

22. O Social Security Commissioner pretende saber, em primeiro lugar, se um nacional de um Estado-Membro que entra no território de outro Estado-Membro, a fim de aí procurar um emprego, deve ser considerado um trabalhador para efeitos do Regulamento n.º 1612/68.

23. Parto do princípio de que o órgão jurisdicional nacional dá como provado que B. Collins é cidadão irlandês e que se deslocou ao Reino Unido com a intenção de ali viver e trabalhar. As outras circunstâncias que rodeiam a sua situação não têm, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça<sup>15</sup>, relevância para decidir se o interessado pode invocar o princípio da livre circulação dos trabalhadores. Pouco importa, pois, que sendo de nacionalidade norte americana, tenha também adquirido a nacionalidade irlandesa, país onde nunca residiu ou trabalhou<sup>16</sup>; que só possa demonstrar ter trabalhado num dos Estados-Membros da União Europeia; e que há dezassete anos não tenha vivido nem exercido qualquer actividade no Reino Unido, onde pretende procurar um emprego.

24. O legislador comunitário dedicou o título I da primeira parte do Regulamento n.º 1612/68, que compreende os artigos 1.º a 6.º, a regulamentar o acesso dos nacionais comunitários ao emprego no território de qualquer dos Estados-Membros. Esta norma, aplicável a «todos os nacionais de um Estado-Membro», reconhece aos cidadãos da União o direito de acesso aos empregos disponíveis em qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições dos seus nacionais, devendo receber a mesma assistência nos seus centros de emprego.

15 — Acórdão de 7 de Julho de 1992, Micheletti e o. (C-369/90, Colect., p. I-4239, n.º 10).

16 — Respondendo a uma questão que lhe foi colocada durante a audiência, o advogado de B. Collins confirmou que o seu representado nunca tinha vivido na Irlanda, tendo lá ido apenas três vezes, durante períodos de dez dias no máximo.

14 — Acórdão de 10 de Março de 1993, Comissão/Luxemburgo (C-111/91, Colect., p. I-817, n.º 21) e acórdão Martínez Sala, já referido, n.º 27.

Por força destas disposições, B. Collins podia reivindicar o seu direito a receber a mesma ajuda que os desempregados residentes no Reino Unido e a ocupar, nas mesmas condições, alguns dos postos de trabalho existentes, o que, ao que parece, conseguiu depois de dois meses de procura.

25. Essa possibilidade não significa, contudo, como referem os dois Estados-Membros que intervieram neste processo e a Comissão, que B. Collins se possa prevalecer da totalidade das normas do Regulamento n.º 1612/68.

26. O título II, que inclui os artigos 7.º a 9.º, refere-se ao exercício do emprego e regula os direitos do «trabalhador» nacional de um Estado-Membro.

O Tribunal de Justiça considerou que o conceito de «trabalhador», na acepção do artigo 39.º CE e do Regulamento n.º 1612/68, reveste um alcance comunitário e não deve ser interpretado de forma restritiva. Deve ser considerada «trabalhador» qualquer pessoa que exerce actividades reais e efectivas, com exclusão de actividades de tal maneira reduzidas que sejam meramente marginais e acessórias. A particularidade da relação de trabalho é, segundo esta jurisprudência, a circunstância de uma pessoa realizar durante um certo

tempo, em favor de outrem e sob a sua direcção, determinadas prestações a troco de remuneração<sup>17</sup>.

27. Quando B. Collins requereu que lhe fosse concedido o subsídio para candidatos a emprego não exercia qualquer actividade que correspondesse a esta definição de trabalhador nem tinha acabado de ficar sem trabalho no Reino Unido. Consequentemente, o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, que reconhece aos trabalhadores de qualquer Estado-Membro o direito a beneficiar noutra Estado-Membro do mesmo tratamento que os seus nacionais relativamente ao acesso às vantagens sociais e fiscais, não lhe é aplicável.

28. Esta interpretação foi aplicada no processo Lebon<sup>18</sup>, em que se discutia se a igualdade de tratamento no que toca às vantagens sociais e fiscais, consagrada no n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68 se aplica também aqueles que se deslocam para procurar emprego. O Tribunal de Justiça entendeu que esse direito à não discriminação é apenas aplicável aos trabalhadores, pois os que se deslocam para procurar emprego apenas beneficiam da igualdade de tratamento prevista no artigo 39.º CE e nos artigos 2.º e 5.º do Regulamento n.º 1612/68.

17 — Acórdãos de 3 de Julho de 1986, Lawrie-Blum (66/85, Colect., p. 2121, n.ºs 16 e 17); de 31 de Maio de 1989, Bettray (344/87, Colect., p. 1621, n.ºs 11 e 12); de 26 de Fevereiro de 1992, Raulin (C-357/89, Colect., p. I-1027, n.º 10); e Bernini (C-3/90, Colect., p. I-1071, n.º 14); de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala, já referido, n.º 32; e de 8 de Junho de 1999, Meeusen (C-337/97, Colect., p. I-3289, n.º 13).

18 — Acórdão de 18 de Junho de 1987 (316/85, Colect., p. 2811).

29. No caso em apreço, discute-se se esta posição, que data de 1987, é ainda válida, dado que o Tribunal de Justiça no n.º 32 do acórdão Martínez Sala<sup>19</sup>, proferido em 1998, declarou que, uma vez terminada a relação de trabalho, o interessado perde em princípio a qualidade de trabalhador, entendendo-se no entanto que, por um lado, tal qualidade pode produzir determinados efeitos após a cessação da relação de trabalho e que, por outro, *uma pessoa que verdadeiramente procura um emprego deve também ser qualificada de trabalhador*<sup>20</sup>.

Concordo com a Comissão no sentido de esta frase não poder ser interpretada fora do seu contexto e que a mesma não prejudica a anterior posição<sup>21</sup>. Por outro lado, há que recordar que, há apenas um ano, o Tribunal de Justiça sublinhou que, segundo jurisprudência assente, a aplicação do direito comunitário relativo à livre circulação dos trabalhadores, em relação a uma legislação nacional referente ao sub-

sídio de desemprego, exige que a pessoa que o invoca tenha já acedido ao mercado do trabalho através do exercício de uma actividade profissional real e efectiva que lhe haja conferido a qualidade de trabalhador no sentido comunitário<sup>22</sup>.

30. O processo Martínez Sala dizia respeito a uma cidadã espanhola que tinha residido na Alemanha, desde Maio de 1968, quando tinha 12 anos. Aí exerceu diferentes actividades assalariadas entre 1976 e 1986. Esteve também empregada entre 12 de Setembro de 1989 e 24 de Outubro de 1989 e, a partir desta data, recebeu prestações da assistência social. Antes de Maio de 1984, obteve títulos de residência. Posteriormente, apenas obteve documentos comprovativos de que tinha pedido prorrogação do seu título de residência, até que, em Abril de 1994, lhe foi emitido um título válido por um ano, o qual lhe foi prorrogado por mais um ano. Em Janeiro de 1993, isto é, durante o período em que não dispunha de um título de residência, a Sr.<sup>a</sup> M. Martínez Sala solicitou ao Freistaat Bayern um subsídio para criação dos filhos relativo à sua filha, nascida nesse mesmo mês, que lhe foi recusado por não possuir a nacionalidade alemã nem autorização de permanência ou de residência.

19 — Já referido.

20 — O sublinhado é meu.

21 — Opinião que não é compartilhada por parte da doutrina. V., por exemplo, O'Leary, S.: «Putting Flesh on the Bones of European Union Citizenship» em *European Law Review* 1999, pp. 68 a 79 especialmente p. 76: «The definition of who qualifies as a worker in *Martínez Sala* has either overruled *Lebon* in the respect, by classifying job-seekers as workers or, at the very least, allows job-seekers to claim equal treatment as regards social and tax advantages pursuant to Article 7 (2) of the Regulation [1612/68]»; Jacqueson, C.: «Union citizenship and the Court of Justice: something new under the sun? Towards social citizenship», em *European Law Review* 2002, pp. 260 a 281, especialmente p. 267: «The origin of the right of residence in national law, Community law or international law was irrelevant. In sum, the rights granted to workers by Regulations 1408/71 and 1612/68 are available to all Union citizens lawfully in the host Member State. It follows that the Court's ruling in *Lair* and *Lebon* are old history»; Whelan, A., em *Revue des affaires européennes* 1999, pp. 228 a 238, em particular p. 232: «[...] the Court appears to have considerably enhanced the position of job-seekers [...]»

22 — Acórdãos de 12 de Setembro de 1996, Comissão/Bélgica (C-278/94, Colect., p. I-4307, n.º 40), e de 11 de Julho de 2002, D'Hoop (C-224/98, Colect., p. I-6191, n.º 18). Castro Oliveira, A.: «Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship — Case Law 1995-2001» em *Common Market Law Review* 39, pp. 77-127, especialmente p. 95: «Unemployment policy is not as such within the scope of EC Law. At least not yet. The relatively vague and non-binding character of the coordination measures adopted in the field of employment policy, pursuant to the new provisions introduced by the Amsterdam Treaty, confirms this assertion. This case [C-278/94] is a good example of the moderate character of the Court's case law on free movement of workers. The Court is not willing to impose on a Member State the duty to finance the integration in its labour market of unemployed EU citizens (or their children) who are resident in another Member State».

31. Perguntava-se se um nacional de um Estado-Membro que reside noutra Estado-Membro onde exerceu actividades assalariadas e que posteriormente, recebeu uma prestação da segurança social tem a qualidade de trabalhador na acepção do Regulamento n.º 1612/68.

Neste contexto, o Tribunal de Justiça reiterou, no n.º 32, a clássica definição de trabalhador do artigo 39.º CE e do Regulamento n.º 1612/68 e, seguidamente, proferiu a afirmação controvertida, confirmando, no número seguinte, a jurisprudência Lebon, segundo a qual o direito à igualdade de tratamento, resultante do artigo 7.º, n.º 2, no que toca às vantagens sociais previstas na legislação do Estado-Membro de acolhimento não se aplica aos descendentes maiores de 21 anos de trabalhadores migrantes, se já não tiverem a qualidade de trabalhador.

32. O Tribunal de Justiça terminou o seu raciocínio afirmando que não podia provar se a Sr.ª Martínez Sala era uma trabalhadora na acepção do artigo 48.º do Tratado e do Regulamento n.º 1612/68, uma vez que, por exemplo, não constava dos elementos de que dispunha se estava à procura de um emprego<sup>23</sup>. Daí que tivesse deixado a questão em aberto para que fosse resolvida pelo órgão jurisdicional nacional, referindo, por um lado, que a qualidade de trabalhador não se perde necessariamente

com a extinção do posto de trabalho e, por outro, que todo aquele que procura verdadeiramente um emprego deve ser considerado trabalhador.

33. É de acreditar que, se tivesse sido demonstrado que a interessada era candidata a um emprego, teria sido reconhecida como trabalhadora no sentido do artigo 39.º CE e do Regulamento n.º 1612/68, tendo em conta que, durante o longo período em que residiu na Alemanha, tinha tido vários empregos, que as autoridades do país de acolhimento lhe tinham concedido diversos títulos de residência, que tinha perdido o emprego nesse Estado e que tinha recebido prestações da assistência social. Como é sabido, o trabalhador migrante que fica desempregado no país de acolhimento não perde essa qualidade pelo facto de não estar a realizar, em benefício de outra pessoa e sob sua direcção, certas prestações a troco de remuneração.

34. Segundo é referido no despacho de reenvio, B. Collins viveu e trabalhou no Reino Unido durante cerca de dez meses entre 1980 e 1981, altura em que já possuía a nacionalidade irlandesa e em que, portanto, detinha a qualidade de trabalhador protegido pelo direito comunitário. Contudo, isto não significa que tenha mantido essa qualidade durante os dezassete anos que decorreram entre a altura em que deixou esse país e o dia 31 de Maio de 1998, quando regressou com a intenção de aí se instalar e procurar um emprego, sem que nesse intervalo tenha exercido qualquer actividade nos demais Estados da Comunidade Europeia.

23 — O processo principal terminou com uma desistência. V. Colect. Decisões Nacionais do Tribunal de Justiça, processo QP/03161-P1.

35. Face ao exposto, sou da opinião que se deve responder ao Social Security Commissioner que um nacional de um Estado-Membro que entra num território de outro Estado-Membro com a intenção de procurar um emprego, apesar de estar protegido pelos artigos 1.º a 6.º do Regulamento n.º 1612/68, não é um trabalhador para os efeitos dos artigos 7.º e seguintes.

e faculdades reconhecidos pelo Regulamento n.º 1612/68 aos nacionais de cada Estado-Membro que se desloquem a fim de exercer uma actividade assalariada bem como aos seus familiares.

O artigo 1.º exige que os Estados-Membros suprimam, as restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos referidos Estados e seus familiares aos quais se aplica o Regulamento (CEE) n.º 1612/68.

*C — A segunda questão submetida*

36. Seguidamente, o Social Security Commissioner pretende saber, no caso de a resposta à primeira questão ser negativa, se um nacional comunitário que chega ao território de um Estado-Membro com a intenção de procurar trabalho por conta de outrem tem direito a residir no seu território à luz da Directiva 68/360/CEE.

Por força do artigo 2.º, os Estados-Membros reconhecem aos cidadãos comunitários o direito de deixarem o seu território a fim de terem acesso a uma actividade assalariada e de a exercerem no território de outro. O artigo 3.º obriga as autoridades nacionais a admitirem essas pessoas mediante a apresentação de um bilhete de identidade ou passaporte válido.

37. Esta directiva, adoptada ao mesmo tempo que o Regulamento n.º 1612/68, regula especificamente a deslocação e permanência na Comunidade dos beneficiários da livre circulação de trabalhadores.

39. Os direitos daqueles que se deslocam a outro Estado-Membro à procura de emprego, aos quais se aplica o título I da primeira parte do Regulamento n.º 1612/68, parecem limitar-se aos previstos nestes três primeiros artigos da Directiva 68/360.

38. Como é referido nos seus considerandos, a Directiva 68/360 tem por fim a adopção de medidas adequadas aos direitos

40. Efectivamente, o artigo 4.º que estabelece as obrigações dos Estados-Membros em matéria de direito de residência, per-

mite-lhes que exijam ao trabalhador, para a emissão do cartão de residência, uma declaração de contrato passada pelo empregador ou um certificado de trabalho, documentos que um desempregado não pode apresentar. As restantes disposições da Directiva 68/360 confirmam que não se aplicam a uma pessoa que procura emprego. De acordo com o artigo 6.º, o cartão de residência deve ter um período de validade de, pelo menos, cinco anos e ser automaticamente renovável, mas se a duração do emprego for superior a três meses e inferior a um ano, será emitida uma autorização temporária de residência limitada à duração prevista para o emprego. Este mesmo tipo de autorização é emitido no caso do trabalhador sazonal que ocupa um emprego por um período superior a três meses. Finalmente, o artigo 8.º obriga os Estados-Membros a reconhecerem o direito de permanência no seu território, sem qualquer documento a quem exerça uma actividade assalariada por um período inferior a três meses, ao abrigo de uma declaração da entidade patronal indicando o período previsto de trabalho<sup>24</sup>.

Como se vê, no direito de residência estão previstas todas as situações relativas à sua duração, ainda que sempre relacionadas com o exercício de uma actividade económica, uma vez que, para aqueles que se deslocam a um Estado-Membro para pro-

curar um emprego, o único direito que lhes assiste, de acordo com a Directiva n.º 68/360, é o da entrada no seu território, sem que em nenhuma das suas disposições contemple também um direito de residência para o período anterior à sua contratação.

41. O facto de a Directiva 68/360 não reconhecer esse direito específico de residência não significa, contudo, que os nacionais comunitários devam renunciar a essa possibilidade. Existe jurisprudência abundante neste sentido.

42. O Tribunal de Justiça declarou que a livre circulação de trabalhadores faz parte dos fundamentos da Comunidade; que as disposições que consagram essa liberdade devem ser interpretadas de forma lata<sup>25</sup> e que uma interpretação estrita do n.º 3 do artigo 39.º CE comprometeria as possibilidades reais de o nacional de um Estado-Membro que procura emprego vir a obtê-lo nos outros Estados-Membros, privando assim aquela disposição do seu efeito útil. Consequentemente, a referida disposição, que define a livre circulação dos trabalhadores como o direito de responder a ofertas de emprego efectivamente feitas, a deslocar-se livremente para o efeito no território dos Estados-Membros, a residir em qualquer um para exercer uma actividade laboral e a permanecer naquele em que tenham trabalhado anteriormente, deve ser interpretado no sentido de que enuncia de forma não

24 — V. acórdão de 20 de Fevereiro de 1997, Comissão/Bélgica (C-344/95, Colect., p. I-1035), no qual o Tribunal de Justiça condenou o referido Estado por incumprimento por emitir, durante os seis primeiros meses de permanência, a favor dos trabalhadores por conta de outrem empregados no seu território com um contrato com a duração mínima de um ano, dois certificados sucessivos de inscrição em vez do cartão de residência e por conceder aos trabalhadores cuja actividade tinha uma duração prevista inferior a três meses, um documento relativo à sua residência, mediante o pagamento de uma taxa.

25 — Acórdão de 3 de Junho de 1986, Kempf (139/85, Colect. p. I-1741, n.º 13).

limitativa determinadas faculdades de que beneficiam os nacionais dos Estados-Membros no âmbito da livre circulação dos trabalhadores e que essa liberdade implica também o direito de circular livremente no território da Comunidade e residir em qualquer desses Estados para procurar emprego<sup>26</sup>.

44. Assim, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, B. Collins, como cidadão de um Estado-Membro que procura efectivamente um emprego, tinha, por força do artigo 39.º CE, direito a residir no Reino Unido com este objectivo durante um período de, pelo menos, seis meses.

43. Este direito de residência não é, no entanto, de duração indefinida, podendo estar sujeito a uma limitação temporal. O Tribunal de Justiça entendeu que um prazo de seis meses é em princípio, suficiente para permitir aos interessados tomarem conhecimento, no Estado-Membro de acolhimento, das ofertas de emprego correspondentes às suas qualificações profissionais e adoptarem, eventualmente, as medidas necessárias para serem contratados, sem que tal prazo ponha em causa o efeito útil do princípio da livre circulação<sup>27</sup>. No entanto, se após decorrido o prazo em causa, o interessado provar que continua a procurar emprego e que tem possibilidades reais de ser contratado, não poderá ser obrigado a abandonar o território do Estado-Membro de acolhimento<sup>28</sup>.

45. Consequentemente, deve ser respondido ao Social Security Commissioner que um cidadão comunitário que se desloca a um Estado-Membro com a intenção de encontrar um trabalho por conta de outrem tem direito a residir no seu território, por força do artigo 39.º CE, ainda que a Directiva 68/360 não contemple essa possibilidade.

#### D — A terceira questão prejudicial

46. Por último, o órgão jurisdicional do Reino Unido pergunta, caso seja dada uma resposta negativa à primeira e à segunda questões, se existe alguma disposição de direito comunitário que imponha a concessão de uma prestação de segurança social, para candidatos a emprego que demonstrem a insuficiência de recursos, a um cidadão da União que entra num Estado-Membro com a intenção de procurar um emprego.

26 — Acórdão de 26 de Fevereiro de 1991, Antonissen (C-292/89, Colect., p. I-745, n.ºs 11 a 13).

27 — No acórdão de 20 de Fevereiro de 1997, Comissão/Bélgica, já referido, esse Estado-Membro foi condenado por incumprimento por obrigar os nacionais dos outros Estados-Membros que procuravam emprego a abandonar automaticamente o seu território após o termo do prazo de três meses.

28 — Acórdão Antonissen, já referido, n.º 21.

47. O órgão jurisdicional nacional, no seu despacho, não dá como provado que B. Collins pretendesse instalar-se no Reino Unido como prestador de serviços, estando convencido de que a sua intenção era a de encontrar um trabalho por conta de outrem<sup>29</sup>. Por esta razão, o seu pedido de concessão do subsídio para candidatos a emprego poderia ter acolhimento no âmbito do Regulamento n.º 1408/71 ou do artigo 18.º CE, à luz do princípio de não discriminação em função da nacionalidade.

48. A aplicabilidade do Regulamento n.º 1408/71 ao processo principal não resulta de forma clara dos factos apresentados ao Tribunal de Justiça, apesar de o Social Security Commissioner afirmar que o demandante está provavelmente incluído no seu âmbito de aplicação pessoal.

Partindo pois deste princípio, analisarei se a referida norma reconhece a uma pessoa na situação de B. Collins o direito a reivindicar a prestação controvertida.

49. Como atrás referi, o subsídio para candidatos a emprego é uma prestação

29 — No entanto, tanto nas observações escritas como na audiência, o representante de B. Collins reiterou o facto de que a sua intenção de se estabelecer no Reino Unido para exercer uma actividade por conta própria lhe dava, por força da Directiva 73/148 o direito de residir nesse Estado. À meu pedido, o advogado esclareceu que, nesse caso, também podia ter direito à prestação controvertida uma vez que a sua concessão não se limita aos candidatos a emprego por conta de outrem.

que se inclui no Anexo II A, ponto O, dedicado ao Reino Unido, alínea h), do Regulamento n.º 1408/71, de forma que é regido exclusivamente pelas regras de coordenação do artigo 10.º-A, constituindo uma prestação especial de carácter não contributivo na acepção do artigo 4.º, n.º 2 A<sup>30</sup>.

De acordo com o artigo 10.º-A do Regulamento n.º 1408/71, o pagamento de uma prestação como a controvertida está sujeito à condição de o interessado residir no território do Estado-Membro cuja legislação o prevê<sup>31</sup>. Se se condicionar o direito de a receber ao cumprimento de um período de residência, há que tomar em conta, por força do n.º 2, a residência no território de qualquer outro Estado-Membro.

50. O n.º 2 do artigo 10.º-A do Regulamento n.º 1408/71 não é, no entanto,

30 — Acórdãos de 4 de Novembro de 1997, Snares (C-20/96, Colect., p. I-6057, n.º 32); de 11 de Junho de 1998, Partridge (C-297/96, Colect., p. I-3467, n.º 33); e de 25 de Fevereiro de 1999, Swaddling (C-90/97, Colect., p. I-1073, n.º 24).

31 — Ao adoptar esta norma em 1992, através do Regulamento (CEE) n.º 1247/92 do Conselho, de 30 de Abril de 1992, que modificou o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 (JO L 136, p. 1), o legislador comunitário introduziu uma excepção ao princípio geral contido no artigo 10.º, que proíbe todas as condições de residência num determinado Estado-Membro para que os trabalhadores migrantes possam ter direito às prestações de segurança social. No acórdão Snares, já referido, n.º 49, o Tribunal de Justiça confirmou que o regime de coordenação estabelecido em 1992 não viola o artigo 42.º CE.

aplicável a B. Collins porque este não pode apresentar períodos de residência noutros Estados-Membros. Resta saber se, apesar desta circunstância, lhe deve ser reconhecido o direito ao subsídio pretendido.

51. A legislação do Reino Unido, além de respeitar o artigo 10.º-A do Regulamento n.º 1408/71, quando nega o subsídio a pessoas que não residem no seu território, recusa concedê-lo àquelas que ainda que tenham a firme intenção de viver no país não façam prova de um período de residência habitual<sup>32</sup> antes de apresentar o pedido<sup>33</sup>.

52. O Tribunal de Justiça considerou, para efeitos de aplicação do Regulamento

n.º 1408/71 que, nos termos do seu artigo 1.º, alínea h), o termo «residência», na acepção deste regulamento, significa a residência habitual e possui assim um alcance comunitário. Interpretou também o conceito de «Estado-Membro em que residam», que figura no artigo 10.º-A do Regulamento n.º 1408/71, no sentido de que tem em vista o Estado em que as pessoas interessadas residem habitualmente e no qual também se encontra o centro dos seus interesses. Neste contexto, importa considerar, em particular, a situação familiar do trabalhador, as razões que o levaram a deslocar-se, a duração e a continuidade da sua residência, o facto de dispor, eventualmente, de um emprego estável e a intenção de trabalhar, tal como resulta de todas as circunstâncias, sem que a duração da residência no Estado em que o pagamento da prestação é requerido possa ser considerada um elemento constitutivo do conceito de residência na acepção do referido artigo 10.º-A<sup>34</sup>.

32 — O Social Security Commissioner não dá nenhuma indicação sobre a duração do período de residência exigido a B. Collins. Na audiência, o agente do Reino Unido referiu que o período de tempo exigido pode variar em cada caso, uma vez que se analisa a situação pessoal e familiar do requerente e as ligações que tem ao país. Segundo se refere no n.º 17 do acórdão Swaddling, já referido, as autoridades do Reino Unido concluíram que se um cidadão britânico que tinha regressado ao seu país depois de ter trabalhado durante vários anos em França e que tinha reclamado o pagamento de uma prestação de características similares ao subsídio para candidatos a emprego com insuficiência de rendimentos se tinha tornado num residente habitual no Reino Unido após oito semanas de presença.

33 — Fries, S, e Shaw, J.: «Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice» em *European Public Law* 1998, pp. 533 a 559, especialmente pp. 550 e 551: «Since 1994, the UK has applied an 'habitual residence' test, to restrict a previous entitlement on the part of workseekers coming to the UK from other EU Member States to draw the basic subsistence-level non-contributory benefit, income support, for at least six months; the policy objective behind the change is to stop the hated 'benefit tourism'. The position of the UK is now — having previously been more generous — as it was envisaged in *Lebon*, [...] In other words, no benefits are given to those falling outside the scope of the equal treatment principle as circumscribed by *Lebon* — whatever their residence rights.»

53. Resta verificar qual seria o resultado da aplicação ao caso de B. Collins dos factos que, por indicação do Tribunal de Justiça, um Estado-Membro deve ter em conta para decidir se um cidadão comunitário tem residência habitual no seu território.

34 — Acórdão Swaddling, já referido, n.º 28 a 30. Na audiência o representante do Reino Unido sustentou inclusivamente que este procedimento em si mesmo flexível, idealizado pelo Tribunal de Justiça para decidir se o requerente da prestação reside no Estado-Membro, pode beneficiar os nacionais desse Estado, dado que cumprem mais facilmente essas condições do que os cidadãos dos outros Estados-Membros.

Observo, a este propósito que, quando o recorrente pediu o subsídio para candidatos a emprego, vivia no Reino Unido, uma vez que havia chegado há oito dias, mas dificilmente se poderia concluir que o seu centro de interesses se encontrava então nesse Estado: a sua família residia nos Estados Unidos; esteve ausente do Reino Unido durante mais de dezassete anos, período em que não trabalhou em nenhum Estado-Membro, e não consta que tenha mantido qualquer relação pessoal ou económica no Reino Unido susceptível de demonstrar a existência de ligações fortes ao seu território<sup>35</sup>.

54. Nestas condições, entendo que, mesmo admitindo que o Regulamento n.º 1408/71 fosse aplicável ao processo principal, para o que seria necessário que, ao pedir a prestação, B. Collins tivesse estado segurado, ainda que apenas contra um só risco, no regime de segurança social do Reino Unido para os trabalhadores assalariados<sup>36</sup>, o requerente não poderia prevalecer-se das suas disposições para reivindicar o direito de receber o subsídio para candidatos a emprego com insuficiência de recursos.

55. Resta analisar se o recorrente, enquanto cidadão da União que residia legalmente no Reino Unido, pode invocar o artigo 18.º CE conjugado com o artigo 12.º CE.

56. Constitui jurisprudência assente que, nos termos do artigo 12.º CE, o princípio da não discriminação produz os seus efeitos no âmbito de aplicação do Tratado e sem prejuízo das suas disposições especiais. Através desta última expressão, o artigo 12.º CE remete, designadamente, para outras disposições do Tratado em que se concretiza a aplicação do princípio geral que enuncia relativamente a situações específicas<sup>37</sup>. Esta disposição apenas tem vocação para se aplicar de modo autónomo às situações regidas pelo direito comunitário para as quais o Tratado não preveja normas específicas contra a discriminação<sup>38</sup>.

No domínio da livre circulação de trabalhadores, o princípio da não discriminação

35 — O representante de B. Collins confirmou na audiência, que o seu representado (cliente) não tinha relações familiares no Reino Unido e que nesse período se deslocou por quatro ocasiões a esse país a fim de visitar amigos, tendo a estadia mais prolongada tido a duração de uma semana.

36 — Acórdãos de 24 de Março de 1994, Van Poucke (C-71/93, Colect., p. I-1101, n.º 25); de 30 de Janeiro de 1997, De Jaeck (C-340/94, Colect., p. I-461, n.º 36); e Martínez Sala, já referido, n.º 44.

37 — Acórdão de 15 de Janeiro de 2002, Gottardo (C-55/00, Colect., p. I-413, n.º 21).

38 — Acórdãos de 29 de Fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos (C-193/94, Colect., p. I-929, n.º 20); de 25 de Junho de 1997, Mora Romero (C-131/96, Colect., p. I-3659, n.º 10); e de 26 de Novembro de 2002, Oteiza Olazábal (C-100/01, Colect., p. I-10981, n.º 25).

foi consagrado e concretizado pelos artigos 39.º CE a 42.º CE, bem como pelos actos das instituições comunitárias adoptados com base nesses artigos, e, em especial, pelo Regulamento n.º 1612/68 e pelo Regulamento n.º 1408/71<sup>39</sup>.

57. Segundo jurisprudência recente, o artigo 18.º CE, que enuncia de modo genérico o direito de qualquer cidadão da União a circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, tem expressão no artigo 39.º CE relativo à livre circulação de trabalhadores, pelo que, na medida em que uma matéria é abrangida por esta última disposição, não é preciso que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre a interpretação do artigo 18.º CE<sup>40</sup>. O respeito rigoroso por esta doutrina implicaria propor ao Tribunal de Justiça que terminasse aqui o seu trabalho nesta questão.

No entanto, como B. Collins e a Comissão defendem que o artigo 18.º CE reconhece aos desempregados que procuram trabalho o direito a receber o subsídio de desemprego num Estado-Membro a cujo mercado de trabalho não têm ligação e ao qual não tem ligações, analisarei detalhadamente esta possibilidade.

58. A jurisprudência mais recente afirmou que o direito de residir no território dos Estados-Membros, previsto no artigo 18.º, n.º 1, CE, é directamente reconhecido a qualquer cidadão da União por uma disposição clara e precisa do Tratado CE, apesar de este direito se conceder sob reserva das limitações e condições previstas no referido Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação, tendo acrescentado que, uma vez que podem ser sujeitas a fiscalização judicial, as eventuais limitações e condições desse direito não impedem que as disposições do artigo 18.º, n.º 1, CE confirmem aos particulares direitos que podem ser invocados nos órgãos jurisdicionais nacionais e que devem ser protegidos<sup>41</sup>.

59. Em matéria de livre circulação de trabalhadores, as limitações estão previstas no n.º 3 do artigo 39.º CE e obedecem a razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública<sup>42</sup>. Os direitos à segurança social de que dispõem os cidadãos da União dependem da legislação do Estado em que estão inscritos, uma vez que o artigo 42.º CE apenas prevê a coordenação

39 — Acórdãos de 28 de Junho de 1978, *Kenny* (1/78, *Colect.*, p. 507, n.º 9), e de 12 de Maio de 1998, *Gilly* (C-336/96, *Colect.*, p. 1-2793, n.º 38).

40 — Acórdão *Otaiza Olazábal*, já referido, n.º 26.

41 — Acórdão de 17 de Setembro de 2002, *Baumbast e R.* (C-413/99, *Colect.*, p. 1-7091, n.º 84 a 86).

42 — As faculdades que os Estados-Membros têm para aplicar estas limitações foram reguladas pela Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, para a coordenação das medidas especiais relativas a estrangeiros em matéria de deslocação e de estada, justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública (JO 1964 56, p. 850; EE 05 F1 p. 36).

dos regimes dos Estados-Membros e não a sua harmonização<sup>43</sup>.

60. Entre as disposições adoptadas para a aplicação do Tratado nesta matéria incluem-se os Regulamentos n.ºs 1612/68 e 1408/71, já referidos. Ambos proibem a discriminação em razão da nacionalidade, o primeiro nos seus artigos 1.º e 7.º, e o segundo no seu artigo 3.º Ora, tal como referi atrás, a propósito do Regulamento n.º 1612/68, o princípio da igualdade de tratamento no acesso ao emprego aplica-se às pessoas que se deslocam para procurar emprego, enquanto a proibição da discriminação nas condições de emprego ou na reintegração profissional apenas se aplica às que estão a trabalhar ou tenham perdido o seu emprego<sup>44</sup>. No que diz respeito ao Regulamento n.º 1408/71, o reconhecimento do direito aos benefícios em igualdade de condições também não é concedido a todos os cidadãos comunitários pelo facto de residirem num Estado-Membro, mas apenas aos que estão incluídos no seu

âmbito de aplicação pessoal, para o que se exige que estejam sujeitos à legislação de segurança social de um Estado-Membro<sup>45</sup>.

61. Posso referir, a título de exemplo do estado actual do direito derivado, que a Directiva 68/360 obriga os Estados-Membros a admitir no seu território a família do trabalhador que se desloca para exercer uma actividade assalariada e que a Directiva 73/148 concede o mesmo direito às pessoas que se queiram estabelecer num Estado-Membro para se dedicarem a uma actividade profissional por conta própria. No entanto, esta possibilidade não é aplicável à pessoa que se desloca à procura de emprego.

A jurisprudência sobre o artigo 18.º, n.º 1, CE, declarou que, depois da entrada em vigor do Tratado da União Europeia, o direito de residência directamente conferido pelo Tratado CE não está sujeito à condição do exercício de uma actividade económica na acepção dos artigos 39.º CE, 43.º CE e 49.º CE<sup>46</sup>, pelo que a família do trabalhador à procura de emprego poderá instalar-se com ele, sempre que os seus membros estiverem em condições de

43 — Acórdãos de 9 de Julho de 1980, Gravina (807/79, Recueil, p. 2205, n.º 7); de 15 de Janeiro de 1986, Pinna (41/84, Colect., p. 1, n.º 20); de 27 de Setembro de 1988, Lenoir (313/86, Colect., p. 5391, n.º 13); e de 8 de Março de 2001, Comissão/Alemanha (C-68/99, Colect., p. I-1865, n.º 22).

44 — Lhernould, J.-P.: «L'accès aux prestations sociales des citoyens de l'Union Européenne» em *Droit Social* 2001, pp. 1103 a 1107, em particular, p. 1107: «Élargir indirectement — à travers la citoyenneté de l'Union — le champ des bénéficiaires des avantages sociaux reviendrait [...] à admettre que le contenu d'un texte de droit dérivé, pourtant explicite et de surcroît conforme à l'ex-article 48.º du traité CE (art. 39 CE) dédié à la libre circulation des travailleurs, soit détourné par le recours à d'autres dispositions de droit primaire. On notera aussi que cette évolution affecterait profondément le sens de la définition des avantages sociaux, fondée sur un lien entre le bénéficiaire et l'exercice d'une activité professionnelle présente ou passée».

45 — Lhernould, J.-P., obra citada, p. 1107: «[...] il convient de se demander si des personnes qui réclameraient des prestations de sécurité sociale au sens du règlement 1408/71 [...] ne pourraient pas bénéficier de l'égalité de traitement [...] en qualité de citoyens de l'Union résidant légalement sur le territoire d'un Etat membre [...]. La définition du champ personnel des bénéficiaires [...] serait à nouveau bousculée. Le droit à certaines prestations (quel soit le risque concerné — chômage, maladie, vieillesse ...), qui serait refusé à certains demandeurs sur le fondement des règles de coordination, pourrait ainsi être rétabli par le recours à la qualité de citoyen de l'Union [...]».

46 — Acórdão Baumbast, já referido, n.º 81.

exercer o direito em seu próprio nome, o que só será possível se forem cidadãos comunitários e cumprirem os requisitos impostos pela Directiva 90/364/CEE<sup>47</sup>, pela Directiva 90/365/CEE<sup>48</sup> ou pela Directiva 93/96/CEE<sup>49</sup> nos quais se incluem ter um seguro médico de grande cobertura e recursos financeiros suficientes para evitar que, durante a sua permanência, se tornem numa sobrecarga para a assistência social do Estado-Membro de acolhimento<sup>50</sup>.

62. Até ao momento, o Tribunal de Justiça não declarou que as disposições de direito derivado em vigor, que desenvolvem os artigos do Tratado relativos à livre circula-

ção e à igualdade de tratamento, fossem inválidas por infringirem o princípio da hierarquia das normas. Como exemplo recente posso referir o acórdão Givane<sup>51</sup>, no qual interpretou o Regulamento n.º 1251/70 no sentido de que o direito de um trabalhador permanecer num Estado-Membro depois de nele ter exercido uma actividade laboral está sujeito às condições de duração do emprego e da residência, de forma que os familiares de um assalariado migrante, falecido antes de adquirir esse direito, não podiam permanecer nesse Estado<sup>52</sup>. Considerou que, o artigo 3.º, n.º 2, primeiro travessão, do Regulamento n.º 1251/70, ao exigir que o trabalhador, à data da sua morte, tenha residido de modo contínuo no território do Estado-Membro de acolhimento pelo menos há dois anos, tem em vista estabelecer uma ligação substancial entre esse Estado de acolhimento, por um lado, e o trabalhador e a sua família, por outro, bem como assegurar um determinado nível de integração destes últimos na sociedade em causa.

47 — Directiva do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência (JO L 180, p. 26).

48 — Directiva do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua actividade profissional (JO L 180, p. 28).

49 — Directiva do Conselho, de 29 de Outubro de 1993, relativa ao direito de residência dos estudantes. Esta legislação substituiu a Directiva 90/366/CEE, de 28 de Junho de 1990 (JO L 180, p. 30), com o mesmo objectivo que fora anulada pelo Tribunal de Justiça pelo acórdão de 7 de Julho de 1992, Parlamento/Conselho (C-295/90, Colect., p. I-4193), por força da errada base jurídica. O Tribunal de Justiça decidiu manter provisoriamente todos os efeitos da Directiva anulada, até ao momento em que o Conselho a substituisse por uma nova, cuja base jurídica fosse adequada.

50 — Tomuschat, C., em *Common Market law Review* 2000, pp. 449 a 457, especialmente p. 454: «It is not without reason that the three directives which have extended freedom of movement to all other citizens of the Union [...] have set forth that the groups of persons concerned may rely on the freedom only if they have adequate financial resources and are covered by sickness insurance. These conditions and limitations have been constitutionalized by Article 18. They indicate that Member States have not been willing to admit foreigners on their territory who, although they are citizens of the Union, may become a burden on the public welfare systems of a receiving State».

63. Baseando-se no acórdão Martínez Sala, muitos autores entendem que, através do reconhecimento no Tratado do direito de cidadania, os Estados-Membros estão, em todas as circunstâncias, obrigados a conceder, a qualquer cidadão comunitário que se encontre legalmente no seu território, o mesmo tratamento que conferem aos seus nacionais, incluindo o acesso às vantagens sociais do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento

51 — Acórdão de 9 de Janeiro de 2003 (C-257/00, Colect., p. I-345).

52 — Tratava-se de cidadãos indianos que eram membros da família de um trabalhador de nacionalidade portuguesa que tinha falecido no Reino Unido. No entanto, o acórdão não distingue o facto de os familiares serem nacionais comunitários ou de países terceiros.

n.º 1612/68, e às prestações de assistência social<sup>53</sup>. Contudo, existem razões ponderosas para sustentar que, apesar dos seus inegáveis avanços, essa jurisprudência não vai tão longe como pretendem, além de uma parte da doutrina, B. Collins e a Comissão<sup>54</sup>.

64. No acórdão Martínez Sala<sup>55</sup>, o Tribunal de Justiça considerou que um cidadão da União Europeia que reside legalmente no território do Estado-Membro de acolhimento pode invocar o artigo 12.º do Tratado em todas as situações que se incluam no domínio de aplicação *ratione materiae* do direito comunitário, mesmo quando esse Estado-Membro atrasa ou lhe recusa a concessão de uma prestação que é concedida a qualquer pessoa que resida legalmente no território desse Estado, com o fundamento de que não dispõe de um documento que não é exigido aos nacionais desse mesmo Estado e cuja emissão pode ser atrasada ou recusada pela sua administração.

53 — Fries, S. e Shaw, J., obra citada, p. 552: «In fact, by employing a novel combination of the principles of *ratione materiae* and *ratione personae* to bring the type of humanitarian issue which Martínez Sala itself in reality involves, the ECJ has ended up also restricting another freedom which the Member States still thought they had: to identify, define and deal with a mischief conventionally known as 'benefit tourism'». Jacqueson, C., obra citada, p. 267: «The [Martínez] Sala ruling entrenched 'something close to a universal non-discrimination right including access to all welfare benefits ... as a consequence of the creation of the figure of the Union citizen'. Thereby the Court removed an important barrier to what has been called 'welfare tourism'» e na p. 277: «Therefore, it seems that as long as they are lawfully residing in the host State, they can claim all advantages granted to workers by Community law, relying either on their status as worker [...] or, at least, on their status of citizens of the Union according to the [Martínez] Sala ruling.»; Whelan, A., obra citada, p. 232: «[...] constitutes a considerable broadening of the rights of free movement of the unemployed which, combined with Regulation No 1612/68, could substantially reduce the effect of the restrictive conditions for residence rights under Directive 90/364/EEC by enabling those who are genuinely, if fruitlessly, seeking work to have recourse in the host State to social advantages such as a minimum subsistence allowance without fear of deportation». Em sentido oposto, Tomuschat, C., obra citada, p. 453: «The non-discrimination clause of article 12 constitutes an instrument designed to strengthen the legal position of a citizen of the Union who, by virtue of the EC Treaty, lawfully resides or stays in a country of the Union outside his or her State of nationality. [...] There is, possibly, just one field where equality may be lacking, namely where financial benefits are at stake».

54 — Sinto alguma perplexidade ao ver que a Comissão, para responder à primeira pergunta, argumenta que B. Collins, enquanto pessoa que se desloca para procurar trabalho, não tem direito a receber uma vantagem social como o subsídio para os candidatos a emprego que demonstrem insuficiência de recursos, enquanto que, ao analisar a terceira questão, considera que lhe deve ser reconhecido esse direito porque o direito a uma prestação com essas características está suficientemente ligado ao exercício do direito de livre circulação para se incluir no âmbito de aplicação material do direito comunitário.

65. Porém, esta afirmação não deve ser retirada fora do seu contexto, que é caracterizado pelos seguintes elementos: a) a prestação pedida cumpria simultaneamente, as condições para a sua concessão como vantagem social na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 e como prestação familiar prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea h), do Regulamento n.º 1408/71; b) embora se verificasse que a recorrente tinha trabalhado no país de acolhimento durante vários anos, o Tribunal de Justiça não pôde decidir, por falta de elementos, se lhe podiam ser aplicadas essas normas; c) M. Martínez Sala tinha chegado ao país com 12 anos, residia no seu território há vinte e cinco, tinha dois filhos e beneficiava de prestações de assistência social desde o fim do seu último emprego; d) foi-lhe negada a prestação de criação de filhos por não ter a nacionalidade do Estado de acolhimento nem autorização de permanência ou de residência; e e) demonstrou-se no decorrer do processo que as autoridades nacionais

55 — Já referido.

exigiam aos estrangeiros a apresentação de um documento com efeito constitutivo, emitido pela sua própria administração, quando nada de parecido era pedido aos seus próprios cidadãos.

Não é de estranhar que, nessas circunstâncias o Tribunal de Justiça tenha recorrido ao artigo 17.º, n.º 2, CE, e ao artigo 12.º CE, para proibir uma tal discriminação em razão da nacionalidade contra uma cidadã comunitária que viveu praticamente toda a sua vida no Estado de acolhimento.

66. Algo de semelhante aconteceu no acórdão Grzelczyk<sup>56</sup>, onde foi decidido que os artigos 12.º CE e 17.º CE se opõem a que a concessão de uma prestação social de um regime não contributivo, como o «minimex», dependa, no que respeita aos nacionais de Estados-Membros diferentes do Estado-Membro de acolhimento em cujo território os referidos nacionais residem legalmente, da condição de estes serem abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1612/68, quando nenhuma condição desta natureza se aplica aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento.

67. Este entendimento tão genérico não significa que, a partir desse momento, qualquer cidadão comunitário se possa

instalar na Bélgica e obter, sem mais, a prestação<sup>57</sup>. Na minha opinião, esta apreciação tem que ser enquadrada pelos factos do processo principal: um cidadão francês que vai para a Bélgica para realizar os seus estudos universitários; que, durante os primeiros três anos, suporta as suas despesas de subsistência, habitação e estudos, efectuando pequenos trabalhos por conta de outrem e obtendo facilidades de pagamento, e que no início do seu quarto e último ano de estudos requereu o pagamento do «minimex» porque a elaboração de um relatório e o cumprimento do estágio tornavam o último ano académico mais exigente que os anteriores. O organismo competente concedeu-o num primeiro momento, de Outubro de 1998 a Junho de 1999, ainda que o ministério o tenha posteriormente recusado porque se tratava de um nacional de outro Estado-Membro, inscrito como estudante. O juiz belga considerou que ele não cumpria os requisitos para ser considerado trabalhador na acepção do Regulamento n.º 1612/68.

68. O Tribunal de Justiça considerou que o artigo 1.º da Directiva 93/96 permite aos Estados da União exigirem aos estudantes nacionais de outro Estado-Membro que pretendam beneficiar do direito de residência no seu território a garantia, mediante uma declaração que dispõem de recursos que evitem que se tornem, durante a sua

57 — Kessler, F.: «Conditions d'attribution d'un revenu minimum à un étudiant européen» in *Revue de jurisprudence sociale* 2002, pp. 11 a 13, especialmente p. 12: «[...] la Cour s'oblige [...] à des contorsions juridiques et notamment à des déductions à contrario des silences de l'article 3 de la directive 93/96, afin de faire entrer le cas soumis dans le champ d'application de la règle de non-discrimination».

56 — Acórdão de 20 de Setembro de 2001 (C-184/99, Colect., p. I-6193, n.º 46).

estadia, uma sobrecarga para a assistência social do Estado-Membro de acolhimento; acrescentou que se o Estado-Membro de acolhimento considerar que um estudante que recorreu à assistência social deixa de preencher os requisitos de que depende o seu direito de residência pode adoptar, com observância dos limites impostos a este respeito pelo direito comunitário, medidas quer para pôr termo à autorização de residência do referido nacional, quer para a não renovar<sup>58</sup>.

nua a existir enquanto os beneficiários preencherem os requisitos, de acordo com o seu sexto considerando, os residentes não devem tornar-se uma sobrecarga «injustificada» para as finanças públicas do Estado-Membro de acolhimento, o que significa que as Directivas 93/96/CEE, 90/364 e 90/365 admitem uma determinada solidariedade económica, especialmente se as dificuldades com que se depara o titular do direito de residência forem de natureza temporária; e d) que o facto do interessado não ser de nacionalidade belga constituía o único obstáculo à concessão do «minimex» e, por isso, tratava-se de uma discriminação baseada unicamente na nacionalidade<sup>60</sup>.

Todavia, superou este obstáculo<sup>59</sup> considerando: a) que a situação económica de um estudante pode alterar-se no decorrer do tempo por razões alheias à sua vontade, pelo que a veracidade da sua declaração só pode ser apreciada no momento em que é produzida; b) que as medidas que o Estado-Membro adopte para pôr termo à autorização de residência ou para a não renovar não podem, em nenhum caso, ser consequência automática do recurso à assistência social por parte de um estudante; c) que, embora o artigo 4.º da Directiva 93/96 disponha que o direito de residência conti-

69. Não parece, assim, provável que, com esta jurisprudência inserida no seu contexto, se possa reconhecer o direito de B. Collins a receber o subsídio para candidatos a emprego que demonstrem insuficiência de recursos, uma vez que as disposições do ordenamento comunitário derivado, sem prejuízo das que lhe permitem exercer o seu direito de circulação e residência, lhe reconhecem a possibilidade de dispor das mesmas prioridades que os nacionais do Estado de acolhimento no acesso aos postos de trabalho existentes e da mesma assistência por parte dos centros de emprego, mas não dos subsídios de desemprego que o Estado de acolhimento concede a quem, além de estar activamente a procurar trabalho e provar insuficiência de meios, demonstre ter uma determinada ligação

58 — *Ibidem*, n.ºs 38 e 42.

59 — Kessler, F., obra citada, p. 13: «[...] la Cour en fait trop: à force de vouloir à tout prix imposer une égalité de traitement sur la base des dispositions du traité relatives à la citoyenneté européenne, la cohérence de son raisonnement en souffre»; Martin, D.: «A Big Step Forward for Union Citizens, but a Step Backwards for Legal Coherence» in *European Journal of Migration and Law* 2002, volume 4, pp. 136 a 144, em particular p. 139: «[...] the *Grzelczyk* judgment can already be pinpointed as a landmark judgment, the conclusion of which is likely to please European Union citizens willing to exercise their right to free movement, and as likely to greatly displease most Member States. Whatever his/her personal feeling as to the conclusion reached by the Court, the lawyer's reaction might be of some perplexity as to the reasoning used».

60 — *Ibidem*, n.ºs 29, 43 a 45.

com o país ou alguma relação com o seu mercado de trabalho, que se infere da sua residência prévia durante um período razoável<sup>61</sup>.

do direito de residência que se deslocaram para o seu território para estudar<sup>64</sup>. Vale a pena referir que está prevista a aquisição do direito de residência permanente depois de um período de permanência legal de quatro anos<sup>65</sup>.

Quero salientar que, em 29 de Junho de 2001, a Comissão apresentou uma proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito dos cidadãos da União e suas famílias circularem e residirem livremente no território dos Estados-Membros<sup>62</sup>, que tem como base jurídica, entre outros, os artigos 12.º CE e 18.º CE e que pretende alterar a abordagem sectorial e fragmentária do direito da livre circulação e residência, tal como está regulado pela legislação derivada<sup>63</sup>. Noto, no entanto, que entre as normas que seriam derogadas com a sua entrada em vigor não se inclui o Regulamento n.º 1612/68 e que no capítulo V, que contém as disposições comuns ao direito de residência e ao direito de residência permanente, o n.º 2 do artigo 21.º, relativo à igualdade de tratamento, estabelece que, antes da aquisição do direito de residência permanente, o Estado-Membro de acolhimento não é obrigado a conceder o direito a uma prestação de assistência social ou de doença às pessoas que não sejam trabalhadores assalariados ou não assalariados, nem o direito a bolsas de estudo aos beneficiários

70. A jurisprudência confirmou que as limitações e condições indicadas no artigo 18.º CE inspiram-se na ideia de que o exercício do direito de residência dos cidadãos da União pode ser subordinado aos interesses legítimos dos Estados-Membros<sup>66</sup>, acrescentando que a aplicação das referidas limitações e condições deve ser feita respeitando os limites impostos pelo direito comunitário e em conformidade com os princípios gerais deste ordenamento, designadamente o princípio da proporcionalidade. Isto significa que as

61 — Contudo, na audiência, o agente da Comissão afirmou, respondendo a uma questão que lhe coloquei, que os trabalhadores que por força do artigo 69.º do Regulamento n.º 1408/71, têm direito de se deslocar para outros Estados-Membros para procurar trabalho, recebendo nestes, durante um período máximo de três meses as prestações de desemprego, poderiam solicitar, no Reino Unido, a concessão da diferença entre o montante destas e o da prestação controvertida, caso este fosse mais elevado.

62 — COM (2001) 257 final — 2001/0111(COD), JO 2001, C 270 E, p. 150.

63 — N.º 5 dos considerandos.

64 — Martin, D., *op. cit.*, p. 143: «If this provision is adopted without modification, it will mean that after the entry into force of the directive 'another Mr. Grzelczyk' will legally be deprived, in the same factual situation, of the benefit of this judgment».

65 — Na página da Internet do Conselho dedicada ao processo de co-decisão, [www.consilium.eu.int/codec/tr/index.htm](http://www.consilium.eu.int/codec/tr/index.htm), refere-se que a Comissão apresentará uma proposta modificada devido à primeira leitura do Parlamento Europeu. A presidência grega esperava conseguir um acordo político no Conselho de 19 de Maio de 2003 que todavia, ao que parece, ainda não foi conseguido.

66 — Bonnehère, M.: «Citoyenneté européenne et Europe Sociale» em *Europe*, Julho de 2002, pp. 6 a 10, especialmente p. 8: La doctrine s'est interrogée sur l'apparente dissociation de la citoyenneté et de la nationalité dans le traité de Maastricht: la citoyenneté européenne se définit par rapport à un cadre de référence supra-national [...], mais les citoyens de l'Union Européenne établis dans un Etat membre dont ils ne sont pas ressortissants demeurent dans une situation spécifique (obligation de solliciter un titre de séjour, exposition à des mesures d'éloignement pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique, droit de vote limité au niveau municipal, absence d'accès aux emplois comportant une «participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde de l'Etat ou des autres collectivités publiques»).

medidas nacionais adoptadas nesta matéria devem ser adequadas e necessárias para atingir o fim visado<sup>67</sup>.

no exercício da sua liberdade de circulação<sup>69</sup>.

71. O Tribunal de Justiça analisou, em duas ocasiões, as disposições tomadas por Estados-Membros relativas ao exercício do direito de residência propriamente dito e ao acesso aos subsídios de emprego, à luz do princípio da proporcionalidade.

72. O acórdão D'Hoop<sup>68</sup>, refere-se aos subsídios de inserção concedidos na Bélgica aos jovens que terminam os seus estudos e procuram o seu primeiro emprego, para lhes facilitar o acesso a programas especiais de colocação; tinham sido recusados a uma rapariga belga que fizera os seus estudos secundários em França. O Tribunal de Justiça considerou que nesse Estado se estabelecia uma diferença de tratamento entre os nacionais belgas que fizeram todos os seus estudos secundários na Bélgica e os que, tendo feito uso do seu direito à livre circulação, obtiveram o seu diploma final noutro Estado-Membro; assinalou que essa diferença de tratamento colocava certos nacionais numa situação de desvantagem pelo simples facto de terem exercido o seu direito de livre circulação a fim de seguirem estudos noutro Estado-Membro e declarou que esta desigualdade de tratamento é contrária aos princípios subjacentes ao estatuto de cidadão da União, ou seja, a garantia de um mesmo tratamento jurídico

Dado que os subsídios de inserção têm por objectivo facilitar aos jovens a passagem do ensino para o mercado de trabalho, o Tribunal de Justiça considerou que é legítimo que o legislador nacional tenha tentado assegurar-se da existência de uma ligação real entre o requerente e o mercado geográfico de trabalho em causa, mas entendeu que uma única condição referente ao local de obtenção do diploma de fim de estudos secundários revestia um carácter demasiado genérico e exclusivo e ia além do que é necessário para atingir o objectivo prosseguido<sup>70</sup>.

73. No acórdão Baumbast<sup>71</sup>, o Tribunal de Justiça considerou que seria uma ingerência desproporcionada no exercício do direito de residência conferido pelo artigo 18.º, n.º 1, CE, o facto de se poder recusar a possibilidade de residir no Estado-Membro de acolhimento a um cidadão comunitário com recursos suficientes na acepção da Directiva 90/364; que tinha trabalhado e, portanto, residido legalmente no Estado-Membro de acolhimento durante vários anos, cuja família o tinha acompanhado durante esse tempo e aí permanecido mesmo após a cessação das suas actividades económicas; que em nenhum momento tinha constituído um encargo para o erário público; e que tanto ele como a sua família

67 — Acórdão Baumbast, já referido, n.ºs 90 e 91.

68 — Já referido.

69 — *Ibidem*, n.ºs 33 a 35.

70 — *Ibidem*, n.ºs 38 e 39.

71 — Já referido, n.ºs 92 e 93.

dispunham de um seguro de doença completo noutro Estado-Membro da União; quando a única razão para a recusa da concessão do subsídio era a de que o seguro de doença de que dispunha por força da Directiva 90/364 não cobria os cuidados urgentes administrados no Estado-Membro de acolhimento.

propósito de desfrutar de prestações não contributivas e para prevenir abusos<sup>72</sup>. Na medida em que se aplica analisando em cada caso a situação pessoal do interessado, não me parece que vá além do que é necessário para atingir o objectivo prosseguido.

74. No caso de se ter que considerar que o artigo 18.º CE em conjugação com o artigo 12.º CE, abstraindo do direito derivado no âmbito da livre circulação dos trabalhadores, obriga os Estados-Membros a conceder prestações de desemprego não contributivas a quem procura trabalho como B. Collins, uma norma como a britânica, que sujeita esse benefício a uma condição de residência habitual, constituiria uma discriminação indirecta em razão da nacionalidade pois, apesar de se aplicar a todos os requerentes sem distinção da sua nacionalidade, na prática os cidadãos britânicos estarão em posição de cumprir mais facilmente essa condição.

76. Cabe, assim, assinalar que o direito comunitário, no seu estado actual, não exige que uma prestação de segurança social, destinada a candidatos a emprego que demonstrem insuficiência de recursos, seja concedida a um cidadão da União que entra no território de um Estado-Membro com o propósito de procurar trabalho, sem que tenha uma ligação com o país nem relações com o mercado de trabalho nacional.

75. No entanto, no caso concreto em apreço, considero que uma condição de residência destinada a comprovar a ligação com o país e as relações que o requerente tem com o mercado nacional de trabalho, se pode justificar para evitar aquilo a que se chama o «turismo social» de quem se desloca de Estado em Estado com o

72 — Closa, C.: «The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union» em *Common Market Law Review* 1992, pp. 1137 a 1169, especialmente p. 1162: «Two provisions of this article [18 CE, § 2] are relevant. Firstly, these are not unlimited rights [...] Secondly, the remission to secondary legislation is based on a preoccupation to ensure an equitable distribution of charges particularly regarding social protection. This reflected the fears of eventual pressures on the more generous social systems which appeared in the wording of the initial draft. Although this reference was eliminated afterwards, this concern underlies the final wording»; e Tomuschat, C., obra citada, p. 455: «Social welfare benefits are indeed the crux of the matter, benefits which have not been earned by the claimant on account of his or her participation in the collective work process of a given society, albeit sometimes under a tenuous linkage [...] A person who is not actively involved in economic life must take care of his or her vital necessities in a manner congruent with taking his or her own responsibility, without enjoying the right to rely on public funds of the State of residence. In this regard, the Treaty itself establishes that non discrimination does not apply».

## VIII — Conclusão

77. Face às considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões submetidas pelo Social Security Commissioner da seguinte forma:

- «1) Um nacional de um Estado-Membro que entra no território de outro Estado-Membro com o propósito de procurar um trabalho assalariado, apesar de estar coberto pelos artigos 1.º a 6.º do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, não é um trabalhador para os efeitos dos artigos 7.º e seguintes.
- 2) Um nacional de um Estado-Membro, que se desloca para outro Estado-Membro com o intuito de procurar trabalho por conta de outrem, tem direito a residir no seu território por força do artigo 39.º CE, sem que a Directiva 68/360 contemple tal possibilidade.
- 3) O direito comunitário, no seu estado actual de evolução, não exige que seja concedida uma prestação de segurança social para candidatos a emprego que demonstrem insuficiência de recursos a um cidadão da União que chega a um Estado-Membro com a intenção de aí procurar trabalho, que não tenha uma ligação com o país nem uma relação com o mercado de trabalho nacional.»