Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 15 de novembro de 2018 [1]

Processo C-483/17

Neculai Tarola
contra
Minister for Social Protection

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Court of Appeal (Tribunal de Recurso, Irlanda)]

«Reenvio prejudicial — Cidadania da União — Livre circulação de pessoas — Diretiva 2004/38/CE — Direito de circular e de residir livremente no território dos Estados-Membros — Artigo 7.º, n.º 1, alínea a) — Trabalhadores assalariados — Artigo 7.º, n.º 3, alínea c) — Direito de residência por mais de três meses — Nacional de um Estado-Membro que exerceu uma atividade assalariada noutro Estado-Membro durante um período de quinze dias — Desemprego involuntário — Manutenção do estatuto de trabalhador durante um período não inferior a seis meses»

I. Introdução

1. Um cidadão da União que exerceu o seu direito de livre circulação e de residência ao abrigo da Diretiva 2004/38/CE [2] e que trabalhou num Estado-Membro, que não o dele, durante um período de duas semanas, e perde involuntariamente o seu emprego assalariado mantém o estatuto de trabalhador e, consequentemente, o respetivo direito de residência?

2. Esta é, em substância, a questão prejudicial que a Court of Appeal (Tribunal de Recurso, Irlanda) submete ao Tribunal de Justiça. A questão foi suscitada no âmbito de uma ação intentada por um cidadão romeno contra o Minister for Social Protection (Ministro da Segurança Social, Irlanda), na sequência do indeferimento do seu pedido de concessão do subsídio destinado a candidatos a emprego.

3. No presente processo, o Tribunal de Justiça é, deste modo, chamado a interpretar, pela primeira vez, o artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da referida diretiva.

1 Língua original: francês.

2 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77).

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

4. Os considerandos 3, 9 e 10 da Diretiva 2004/38 enunciam:

«(3) A cidadania da União deverá ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros quando estes exercerem o seu direito de livre circulação e residência. É, pois, necessário codificar e rever os instrumentos comunitários em vigor que tratam separadamente a situação dos trabalhadores assalariados, dos trabalhadores não assalariados, assim como dos estudantes e de outras pessoas não ativas, a fim de simplificar e reforçar o direito de livre circulação e residência de todos os cidadãos da União.

[…]

(9) Os cidadãos da União deverão ter o direito de residir no Estado-Membro de acolhimento por período não superior a três meses sem estarem sujeitos a quaisquer condições ou formalidades além das de possuir um bilhete de identidade ou passaporte válido, sem prejuízo de um tratamento mais favorável aplicável às pessoas à procura de emprego, conforme reconhecido na jurisprudência do Tribunal de Justiça.

(10) As pessoas que exercerem o seu direito de residência não deverão, contudo, tornar-se uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período inicial de residência. Em consequência, o direito de residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias por períodos superiores a três meses deverá estar sujeito a condições.»

5. O artigo 1.º desta diretiva dispõe:

«A presente diretiva estabelece:

a) As condições que regem o exercício do direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros pelos cidadãos da União e membros das suas famílias;

[…].»

6. O artigo 7.º da referida diretiva, intitulado «Direito de residência por mais de três meses», prevê, nos seus n.os 1 e 3:

«1. Qualquer cidadão da União tem o direito de residir no território de outro Estado-Membro por período superior a três meses, desde que:

a) Exerça uma atividade assalariada ou não assalariada no Estado-Membro de acolhimento […].

[…]

3. Para os efeitos da alínea a) do n.º 1, o cidadão da União que tiver deixado de exercer uma atividade assalariada ou não assalariada mantém o estatuto de trabalhador assalariado ou não assalariado nos seguintes casos:

[…]

b) Quando estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado depois de ter tido emprego durante mais de um ano e estiver inscrito no serviço de emprego como candidato a um emprego;

c) Quando estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado no termo de um contrato de trabalho de duração determinada inferior a um ano ou ficar em situação de desemprego involuntário durante os primeiros 12 meses, e estiver inscrito no serviço de emprego como candidato a um emprego. Neste caso, mantém o estatuto de trabalhador assalariado durante um período não inferior a seis meses;

[…]»

B. Direito irlandês

7. O artigo 6.º, n.º 2, alíneas a) e c), das European Communities (Free Movement of Persons) (n.º 2) Regulations 2006 [Regulamento relativo às Comunidades Europeias (livre circulação de pessoas) (n.º 2) de 2006] (a seguir «Regulamento de 2006»), que transpôs para o direito irlandês o artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2004/38, prevê:

«a) Sem prejuízo do disposto no artigo 20.º, um cidadão da União pode residir no território do Estado por um período superior a três meses, desde que:

i) Exerça uma atividade assalariada ou não assalariada no Estado;

[…]

c) Sem prejuízo do disposto no artigo 20.º, uma pessoa à qual seja aplicável a alínea a), i), pode permanecer no Estado após ter cessado a atividade referida nessa alínea:

[…]

ii) quando estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado depois de ter tido emprego durante mais de um ano e estiver inscrita como candidata a um emprego no serviço de emprego competente do Department of Social and Family Affairs (Ministério dos Assuntos Sociais e Familiares, Irlanda) e da FÁS [Foras Áiseanna Saothair (autoridade responsável pela formação e pelo emprego, Irlanda)] […]»

iii) sem prejuízo da alínea d), quando estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado no termo de um contrato de trabalho de duração determinada inferior a um ano ou ficar em situação de desemprego involuntário durante os primeiros doze meses, e estiver inscrita como candidata a um emprego no serviço de emprego competente do Department of Social and Family Affairs (Ministério dos Assuntos Sociais e Familiares) e da FÁS [Foras Áiseanna Saothair (autoridade responsável pela formação e pelo emprego)] […]».

III. Factos na origem do litígio no processo principal, questão prejudicial e tramitação processual no Tribunal de Justiça

8. Neculai Tarola é um cidadão romeno que chegou à Irlanda, pela primeira vez, em maio de 2007, onde esteve empregado de 5 a 30 de julho de 2007 e de 15 de agosto a 14 de setembro de 2007. Não está provado que tenha permanecido na Irlanda entre 2007 e 2013. Em contrapartida, é ponto assente que esteve de novo empregado na Irlanda de 22 de julho a 24 de setembro de 2013, pela ASF Recruitment Ltd, e, depois, de 8 a 22 de julho de 2014, pela Marren Brothers Ltd. Neste último emprego, auferiu um vencimento no montante de 1 309 euros. Por outro lado, também trabalhou por conta própria como subempreiteiro de 17 de novembro a 5 de dezembro de 2014.

9. Em 21 de setembro de 2013, N. Tarola apresentou junto do Ministro da Segurança Social um pedido de subsídio para candidatos a emprego (*jobseeker's allowance*). Este pedido foi indeferido pelo facto de não ter feito prova da sua residência habitual na Irlanda, nem dos seus rendimentos relativos ao período de 15 de setembro de 2007 a 22 de julho de 2013.

10. Em 26 de novembro de 2013, N. Tarola apresentou um pedido de complemento às prestações de assistência social (*supplementary welfare allowance*). Este pedido também foi indeferido pelo facto de não ter apresentado elementos que demonstrassem a forma como tinha provido às suas necessidades e pago a sua renda de setembro de 2013 até 14 de abril de 2014.

11. N. Tarola apresentou um pedido de revisão da decisão de 26 de novembro de 2014 junto do Ministro da Segurança Social. Este pedido foi indeferido com o fundamento de que o curto período de trabalho prestado por N. Tarola, em julho de 2014 não era suscetível de pôr em causa a apreciação segundo a qual não tinha a sua residência habitual na Irlanda. Foi dado como provado que N. Tarola se inscreveu como candidato a um emprego no serviço de emprego competente.

12. Em 10 de março de 2015, N. Tarola solicitou de novo ao Ministro da Segurança Social a revisão da sua decisão de 26 de novembro de 2014, alegando, nomeadamente, que, nos termos do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38, tinha o direito de residir na Irlanda enquanto trabalhador durante seis meses após a cessação da sua atividade profissional, em julho de 2014. Este pedido foi indeferido em 31 de março de 2015, com o fundamento de que, desde a sua chegada à Irlanda, não ter trabalhado mais de um ano e não dispor de rendimentos próprios suficientes para prover às suas necessidades.

13. N. Tarola interpôs então recurso da decisão de 31 de março de 2015 para a High Court (Tribunal Superior, Irlanda). Este recurso foi julgado improcedente com o fundamento de que N. Tarola não preenchia os requisitos previstos no artigo 6.º, n.º 2, alínea c), iii), do Regulamento de 2006. Mais especificamente, a High Court (Tribunal Superior) decidiu que N. Tarola não podia ser qualificado como «trabalhador» e, consequentemente, como residente habitual na Irlanda, e que, por conseguinte, não podia beneficiar de assistência social a este título. Com efeito, o órgão jurisdicional considerou que a referida disposição abrange exclusivamente as pessoas que trabalharam ao abrigo de um contrato de trabalho de duração determinada inferior a um ano. Entendeu igualmente que o período de trabalho prestado por N. Tarola entre 8 e 22 de julho de 2014 não podia ser considerado um contrato de trabalho de duração determinada na aceção daquela disposição e que o seu direito a um subsídio para candidatos a emprego se encontrava abrangido pelas disposições do artigo 6.º, n.º 2, alínea c), ii), do Regulamento de 2006. Concluiu que N. Tarola não tinha feito prova de ter trabalhado de forma ininterrupta durante um período de um ano antes da apresentação do seu pedido de assistência social, de modo que o Ministro da Segurança Social havia indeferido o referido pedido acertadamente.

14. Chamada a conhecer do recurso interposto por N. Tarola e por considerar que este processo suscita um problema de interpretação do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38, designadamente à luz dos objetivos prosseguidos por esta diretiva, a Court of Appeal (Tribunal de Recurso), decidiu, por decisão de 2 de agosto de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 9 de agosto de 2017, suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Um cidadão de outro Estado-Membro da UE que, após os primeiros doze meses de exercício do seu direito de livre circulação, [dê entrada] no Estado-Membro de acolhimento e trabalhe (sem um contrato de duração determinada) durante um período de duas semanas pelo qual é remunerado, e [ficando seguidamente] em situação de desemprego involuntário, mantém o estatuto de trabalhador durante um período subsequente não inferior a seis meses, para efeitos do artigo 7.º, n.º 3, alínea c) e do artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2004/38/CE, que lhe confere o direito a receber prestações de assistência social ou, consoante o caso, prestações de segurança social como se fosse um cidadão residente no Estado-Membro de acolhimento?»

15. N. Tarola, os Governos irlandês, checo e francês bem como a Comissão Europeia apresentaram alegações escritas.

16. N. Tarola, os Governos irlandês, dinamarquês e alemão bem como a Comissão apresentaram igualmente observações orais na audiência realizada em 6 de setembro de 2018.

IV. Análise

17. O pedido de decisão prejudicial destina-se, em substância, a saber se o artigo 7.º, n.º 1, alínea a), e n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que um nacional de um Estado-Membro, que trabalhou noutro Estado-Membro durante um período de duas semanas, sem ser ao abrigo de um contrato de trabalho de duração determinada, e que a seguir fica em situação de desemprego involuntário mantém o estatuto de trabalhador na aceção dessas disposições.

18. Convém referir, desde já, que a minha análise não visará estabelecer o estatuto de trabalhador de N. Tarola, mas saber se este mantém ou não o seu estatuto de trabalhador na aceção do artigo 7.º, n.º 1, alínea a), e n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38. Com efeito, cabe apenas ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se o recorrente no processo principal tem o estatuto de trabalhador [3]. Aliás, contrariamente ao que podem levar a pensar os argumentos expostos pelo Governo irlandês, a questão submetida ao Tribunal de Justiça não versa sobre esse ponto [4]. Após ter recordado a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual o conceito de «trabalhador» [5], na aceção do artigo 45.º TFUE, na medida em que define o âmbito de aplicação de uma liberdade fundamental prevista no Tratado FUE, deve ser interpretado de forma extensiva [6], o órgão jurisdicional de reenvio considera que uma pessoa que tenha estado empregada durante um período de duas semanas e tenha

3 Recordo que o órgão jurisdicional de reenvio é o único competente, designadamente, para verificar e apreciar os factos do litígio que lhe foi submetido. A título de exemplo recente desta jurisprudência constante, v. Acórdão de 8 de junho de 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, n.º 36). Em especial, quanto ao estatuto de trabalhador, o Tribunal de Justiça considerou que «[é] apenas ao órgão jurisdicional nacional que compete proceder a estas apreciações de natureza factual», v. Acórdão de 4 de junho de 2009, Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, n.º 31).

4 Importa recordar que a questão submetida ao Tribunal de Justiça também não incide sobre o subsídio para candidatos a emprego.

5 Desde o Acórdão de 19 de março de 1964, Unger (75/63, EU:C:1964:19), o Tribunal de Justiça estabeleceu uma definição autónoma e específica, própria ao direito da União, do conceito de «trabalhador» na aceção do artigo 45.º TFUE.

6 Acórdãos de 23 de março de 1982, Levin (53/81, EU:C:1982:105, n.º 13), e de 3 de julho de 1986, Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284, n.º 16). V., igualmente, Acórdão de 19 de junho de 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, n.º 33 e jurisprudência referida). Recordo a este respeito que, segundo jurisprudência constante, o conceito de «trabalhador», na aceção do artigo 45.º TFUE, tem um significado autónomo no âmbito do direito da União, *não podendo ser interpretado de forma restritiva*. V. Acórdãos de 26 de fevereiro de 1992, Bernini (C-3/90, EU:C:1992:89, n.º 14); de 8 de junho de 1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284, n.º 13); de 6 de novembro de 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, n.º 23); de 17 de julho de 2008, Raccanelli (C-94/07, EU:C:2008:425, n.º 33); de 21 de fevereiro de 2013, N. (C-46/12, EU:C:2013:97, n.º 39); e de 1 de outubro de 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, n.º 22).

sido efetivamente remunerada por esse trabalho continua a ser um «trabalhador» na aceção do direito da União [7]. Resulta da decisão de reenvio que, após ter apreciado a realidade da situação, esse órgão jurisdicional concluiu que, tendo em conta a atividade exercida por N. Tarola [8], este deve ser considerado como um trabalhador na aceção do direito da União.

19. Vou assim limitar a minha análise à única questão submetida pela Court of Appeal (Tribunal de Recurso), com a qual pretende saber se, tendo em conta o objetivo prosseguido pelo legislador da União [9], N. Tarola mantém o estatuto de trabalhador na aceção do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38.

20. Antes de mais, há que referir que os Governos francês e checo bem como a Comissão consideram, tal como N. Tarola, que a situação deste último está abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38. Este entendimento é partilhado pelos Governos dinamarquês e alemão nas suas observações orais, enquanto o Governo irlandês defendeu um ponto de vista contrário nas suas observações escritas. Sustentou que o artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 não é aplicável ao recorrente no processo principal, na medida em que este não esteve empregado ao abrigo de um contrato de duração determinada.

21. Há que precisar que cada um dos intervenientes que apresentaram observações escritas e orais, incluindo o Governo irlandês [10], deu uma interpretação diferente do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38. Essas diversas posições revelam a necessidade de determinar a interpretação que se deve dar a esta disposição.

A. Interpretação do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38

22. Em conformidade com jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para a interpretação de uma disposição de direito da União, há que ter em conta não só os seus termos, mas também o seu contexto e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte [11]. Vou assim proceder a uma interpretação literal, teleológica e sistemática do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38.

7 Após ter recordado que se deve considerar trabalhador «qualquer pessoa que exerça atividades reais e efetivas, com exclusão de atividades de tal forma reduzidas que sejam puramente marginais e acessórias» e que «a característica da relação de trabalho é, segundo [a sua] jurisprudência, o facto de uma pessoa desempenhar durante certo tempo, em benefício de outrem e sob a sua direção, prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração», o Tribunal de Justiça decidiu igualmente que a circunstância de uma atividade assalariada ser de curta duração não é suscetível, por si só, de a excluir do âmbito de aplicação do artigo 45.º TFUE. V. Acórdão de 4 de junho de 2009, Vatsouras e Koupatantze (C-22/08 e C-23/08, EU:C:2009:344, n.os 26 e 29 e jurisprudência referida). V., igualmente, Acórdão de 1 de outubro de 2015, O (C-432/14, EU:C:2015:643, n.os 23 a 27 e jurisprudência referida).

8 O órgão jurisdicional de reenvio refere que N. Tarola trabalhou «sem contrato de trabalho de duração determinada». A este respeito, resulta das observações formuladas pelo recorrente no processo principal durante a audiência que, por um lado, trabalhou como «trabalhador ocasional» no setor da construção, e, por outro, a duração de um contrato de trabalho ocasional não é previamente fixada, estando dependente das circunstâncias da evolução do mercado de trabalho da construção. Além disso, o próprio Governo irlandês afirmou, em resposta a uma questão colocada na audiência, que um trabalhador ocasional «é um trabalhador a tempo parcial que trabalha menos de treze semanas e que efetua um trabalho que não é regular». Segundo esse governo, pode considerar-se que um trabalhador ocasional tem o estatuto de trabalhador na aceção do direito irlandês. No caso de um contrato de trabalho ocasional, importa recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que «as condições de emprego de um trabalhador vinculado por um [contrato de trabalho ocasional] não obstam a que o mesmo seja qualificado de trabalhador para efeitos do artigo 48.º do Tratado CEE [atual artigo 45.º TFUE]». Acórdão de 26 de fevereiro de 1992, Raulin (C-357/89, EU:C:1992:87, n.º 11).

9 O órgão jurisdicional de reenvio faz referência, por um lado, ao objetivo principal de alcançar um justo equilíbrio entre a salvaguarda da livre circulação dos trabalhadores, e, por outro, o de assegurar que os sistemas de segurança social do Estado-Membro de acolhimento não tenham de suportar uma sobrecarga não razoável. V. considerandos 1 a 4 e 10 da Diretiva 2004/38. V., igualmente, nota 26 das presentes conclusões.

10 Foi a título subsidiário que o Governo irlandês defendeu esta posição.

11 V., nomeadamente, Acórdãos de 17 de novembro de 1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, n.º 12); de 22 de dezembro de 2010, Feltgen e Bacino Charter Company (C-116/10, EU:C:2010:824, n.º 12); e de 13 de setembro de 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, n.º 29).

1. Quanto à interpretação literal do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38

23. Em conformidade com o disposto no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, qualquer cidadão da União tem o direito de residir no território de outro Estado-Membro por um período superior a três meses. Nos termos do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), desta diretiva, o cidadão da União que tiver deixado de exercer uma atividade assalariada ou não assalariada mantém o estatuto de trabalhador assalariado ou não assalariado — e, consequentemente, o direito de residir no território de um Estado-Membro da União para além do período de três meses — «quando estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado no termo de um contrato de trabalho de duração determinada inferior a um ano ou ficar em situação de desemprego involuntário durante os primeiros 12 meses, e estiver inscrito no serviço de emprego como candidato a um emprego». Segundo esta disposição, neste caso, «mantém o estatuto de trabalhador assalariado durante um período não inferior a seis meses».

24. Resulta de uma primeira leitura desta disposição que o seu texto não é suficiente, por si só, do ponto de vista gramatical e sintático. No entanto, a escolha efetuada pelo legislador da União de utilizar a conjunção coordenativa disjuntiva «ou» implica que o segundo caso é diferente do primeiro. Por conseguinte, esta disposição abrange dois casos distintos. O primeiro não parece suscitar problemas de interpretação, uma vez que visa a situação do cidadão da União que deixou de exercer uma atividade assalariada no âmbito de um contrato de trabalho de duração determinada inferior a um ano e se encontra em situação de desemprego involuntário devidamente registado no termo desse contrato.

25. Em contrapartida, a formulação do segundo caso suscita dúvidas quanto à sua interpretação. Mais especificamente, esta formulação não esclarece se a expressão «durante os primeiros 12 meses» diz respeito à duração do período de emprego inicial do cidadão da União no Estado-Membro de acolhimento ou ao tipo de contrato de trabalho por este celebrado nesse Estado-Membro (contrato de duração determinada, contrato de duração indeterminada ou outro tipo de contrato).

26. Com base numa abordagem puramente literal do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38, a interpretação feita pelo órgão jurisdicional de reenvio parece, *a priori*, razoável. Assim, esse órgão jurisdicional considera que a primeira hipótese desta disposição («estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado no termo de um contrato de trabalho de duração determinada inferior a um ano») visa a cessação de contratos de trabalho de duração determinada inferior a um ano, enquanto a segunda («ficar em situação de desemprego involuntário durante os primeiros 12 meses […]») visa a cessação de contratos de trabalho de duração superior a um ano. Com efeito, é perfeitamente lógico que se a primeira hipótese visa um contrato de duração determinada celebrado por prazo inferior a um ano, a expressão «durante os primeiros doze meses» só possa referir-se a uma atividade exercida por um período superior a um ano.

27. Porém, em primeiro lugar, parece-me importante referir que a expressão «durante os primeiros 12 meses» do segundo caso não visa um tipo concreto de contrato de trabalho nem faz referência a uma duração específica do contrato. Esta expressão visa simplesmente a possibilidade de um cidadão se encontrar em situação de desemprego durante os doze primeiros meses de emprego, ou seja, o período compreendido entre o início da relação de trabalho e o início do período de desemprego involuntário, independentemente, por um lado, do tipo de contrato ao abrigo do qual foi contratado e da sua duração (contrato de duração determinada ou indeterminada, contrato a tempo inteiro ou

parcial, ou outra modalidade de contrato) [12], e, por outro, da natureza da atividade exercida (assalariada ou não assalariada) [13].

28. Por conseguinte, decorre, em princípio, de uma interpretação literal da versão em língua francesa do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 que o segundo caso previsto nesta disposição visa apenas a duração do período compreendido entre o início da relação de trabalho e o início do período de desemprego involuntário, não tendo qualquer incidência sobre esta interpretação o tipo de contrato de trabalho celebrado ou a natureza da atividade exercida pelo cidadão da União durante os primeiros doze meses de emprego. A comparação das diferentes versões linguísticas desta disposição não leva a uma conclusão diferente [14].

29. No que diz respeito à expressão «durante os primeiros 12 meses», há que referir que nenhuma das versões linguísticas analisadas é um modelo de clareza. Esta expressão parece ser redigida nos mesmos termos, nomeadamente, nas versões em língua alemã («der ersten zwölf Monate»), inglesa («during the first twelve months»), italiana («durante i primi dodici mesi»), polaca («przez pierwsze dwanaście miesięc»), estónia («esimese kaheteistkümne kuu»), portuguesa («durante os primeiros 12 meses»), espanhola («durante los primeros doce meses»), romena («în timpul primelor douăsprezece luni») e lituana («per pirmuosius dvylika mėnesių»).

30. No entanto, a interpretação acima proposta não permite, por si só, dar uma resposta à questão submetida. Por conseguinte, há que interpretar o segundo caso previsto no artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 em função do contexto em que se inscreve esta disposição, bem como da economia geral e da finalidade da diretiva.

2. Quanto à interpretação contextual do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38

31. O artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 deve ser interpretado tendo em conta as disposições em que está inserido nesta diretiva.

32. A este respeito, importa sublinhar que as disposições do artigo 7.º da Diretiva 2004/38 preveem vários casos em que o cidadão da União tem o direito de residir no território de outro Estado-Membro por um período superior a três meses. Mais especificamente, o n.º 3 deste artigo prevê, de forma não exaustiva [15], que, para os efeitos da alínea a) do n.º 1, do artigo 7.º, da mesma diretiva, o cidadão da União que tiver deixado de exercer uma atividade assalariada ou não assalariada mantém, não obstante, o estatuto de trabalhador assalariado ou não assalariado em determinados

12 V. nota 8 das presentes conclusões.

13 A esse respeito, importa não esquecer que, como o artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 não faz distinção entre os cidadãos da União economicamente ativos que exercem uma atividade profissional assalariada e os que exercem uma atividade profissional não assalariada, no Estado-Membro de acolhimento, é pertinente referir que o segundo caso previsto no artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38, nomeadamente a expressão «durante os primeiros 12 meses», não visa apenas a cessação de uma atividade assalariada, mas também de uma atividade não assalariada. V. Acórdãos de 19 de junho de 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, n.º 27), e de 20 de dezembro de 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, n.º 27, 37 e 38). V., igualmente, Conclusões do advogado-geral M. Wathelet no processo Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, n.os 62 a 64).

14 Como refere, acertadamente, a Comissão e ao invés do que sustenta o Governo irlandês, a expressão «durante os primeiros 12 meses» não faz referência ao primeiro ano de exercício do direito à livre circulação, mas ao período compreendido entre o início da relação de trabalho e o início do período de desemprego involuntário.

15 Acórdão de 19 de junho de 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, n.º 38).

casos [16]. Estes casos referem-se a certas vicissitudes da vida profissional de natureza temporária [17], relativas à situação de incapacidade temporária do trabalhador resultante de doença ou acidente [alínea a) da referida disposição], à perda involuntária do seu trabalho [alíneas b) e c)] e à situação do trabalhador em formação profissional [alínea d)].

33. Através do 7.º, n.º 3, da Diretiva 2004/38, o legislador da União quis graduar o alcance do direito de residência do cidadão da União que, pelas razões aí indicadas, se encontra na impossibilidade temporária de trabalhar. Resulta da leitura conjunta dos casos previstos nas alíneas a) a d) desta disposição que uma gradação foi determinada em função não apenas da causa da inatividade do referido cidadão (incapacidade temporária do trabalhador resultante de doença ou acidente, desemprego involuntário ou formação profissional), mas também da duração inicial da sua atividade profissional no Estado-Membro de acolhimento (mais de um ano ou menos de um ano).

34. Com efeito, esta gradação é expressa do seguinte modo. O cidadão mantém o seu estatuto de trabalhador *sem limite temporal* apenas se tiver uma incapacidade temporária resultante de doença ou acidente [alínea a) da referida disposição], se seguir uma formação profissional [alínea d)] ou se tiver exercido uma atividade assalariada ou não assalariada no Estado-Membro de acolhimento durante mais de um ano antes de se encontrar em situação de desemprego involuntário [alínea b)]. Em contrapartida, o cidadão que estiver em situação de desemprego involuntário no termo de um contrato de trabalho de duração determinada inferior a um ano ou ficar em situação de desemprego involuntário durante os primeiros doze meses [de trabalho], mantém o seu estatuto de trabalhador e, consequentemente, o seu direito de residência, *com um limite temporal eventual*, a saber, «durante um período não inferior a seis meses» [alínea c)].

35. Em especial, relativamente ao período durante o qual o cidadão da União, que está involuntariamente no desemprego, mantém o estatuto de trabalhador, a *ratio legis* do artigo 7.º, n.º 3, alíneas b) e c), da Diretiva 2004/38 é estabelecer duas distinções. A *primeira distinção* é claramente estabelecida em função da duração inicial da atividade exercida pelo cidadão no Estado-Membro de acolhimento. Assim, enquanto a alínea b) desta mesma disposição dá ênfase à *duração inicial superior a um ano*, independentemente da atividade exercida ou do tipo de contrato de trabalho celebrado pelo cidadão da União, a alínea c) enfatiza a *duração inicial inferior a um ano*, ao mesmo tempo que estabelece uma *segunda distinção* consoante o cidadão da União possa *prever ou não a duração exata* do seu contrato ou do exercício da sua atividade.

36. Assim, o primeiro caso previsto no artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 abrange a situação do cidadão da União que devia trabalhar por um período determinado inferior a um ano e que fica em situação de desemprego involuntário, devidamente registado, no termo do seu contrato. Parece-me evidente que, uma vez que neste caso se trata de um contrato de duração determinada, se pode afirmar que o cidadão em causa conhecia e, portanto, podia prever a data do termo do seu contrato, cuja duração foi fixada em menos de um ano.

37. O segundo caso diz respeito à situação do cidadão que, contrariamente às suas expectativas e independentemente da natureza da atividade exercida (assalariada ou não assalariada) ou do tipo de contrato ao abrigo do qual foi contratado (de duração determinada, indeterminada ou outro tipo de contrato), fica em situação de desemprego involuntário durante os primeiros doze meses de emprego. Neste caso, ou o cidadão não podia prever a duração exata do emprego ocupado ou da atividade exercida, ou conhecia essa duração, que, porém, estava previsto ser superior a um ano. Pouco importa que o cidadão da União tenha trabalhado quinze dias, três meses ou onze meses, enquanto trabalhador

16 Acórdão de 19 de junho de 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, n.º 27).

17 Importa recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que a possibilidade de um cidadão da União, que tenha deixado temporariamente de exercer uma atividade assalariada ou não assalariada, de conservar o seu estatuto de trabalhador com base no artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2004/38, bem como o direito de residência que lhe corresponde, nos termos do artigo 7.º, n.º 1, desta diretiva, se baseia na premissa de que esse cidadão está disponível e apto a reintegrar o mercado de trabalho do Estado-Membro de acolhimento num prazo razoável. V. Acórdão de 13 de setembro de 2018, Prefeta (C-618/16, EU:C:2018:719, n.º 37 e jurisprudência referida).

independente ou ao abrigo de um contrato de duração determinada, indeterminada ou outro tipo de contrato, como um contrato de trabalho ocasional. O que importa, neste caso, é que, contrariamente às suas expectativas, o referido cidadão da União fica numa situação de desemprego involuntário durante os primeiros doze meses de emprego [18].

38. Esta interpretação é corroborada pela economia do artigo 7.º da Diretiva 2004/38, que, recordo, regula o direito do cidadão da União de residir no território de outro Estado-Membro por um período superior a três meses, em determinadas circunstâncias [19]. Entre estas circunstâncias fazem parte, a meu ver, as previstas na alínea c) desta disposição, ou seja, que o cidadão da União tenha trabalhado no Estado-Membro de acolhimento ao abrigo de um contrato de duração determinada inferior a um ano antes de ficar em situação de desemprego involuntário (primeiro caso) ou que tenha exercido uma atividade assalariada ou não assalariada, tendo, no entanto, ficado em situação de desemprego involuntário durante os primeiros doze meses de emprego, sem poder prever a duração efetiva da sua atividade (segundo caso). Neste caso, a Diretiva 2004/38 permite-lhe manter o estatuto de trabalhador e, consequentemente, o direito de residir no Estado-Membro de acolhimento durante, pelo menos, seis meses, na condição de estar «inscrito no serviço de emprego como candidato a um emprego».

39. Assim, analisado no seu contexto, o segundo caso previsto no artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido que visa o trabalhador assalariado ou não assalariado que fica em situação de desemprego involuntário durante os primeiros doze meses de emprego.

40. Esta interpretação é a única suscetível de assegurar a realização dos objetivos prosseguidos pela Diretiva 2004/38 [20].

3. Quanto à interpretação teleológica do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38

41. A conclusão anterior é confirmada pela análise da finalidade da Diretiva 2004/38, mais especificamente do seu artigo 7.º, n.º 3, alínea c).

42. Resulta dos considerandos 1 a 4 da Diretiva 2004/38 que esta visa, antes de mais, «facilitar [e reforçar] o exercício do direito fundamental e individual de circular e de residir livremente no território dos Estados-Membros que o Tratado confere diretamente a cada cidadão da União» [21]. Resulta, em especial, dos considerandos 3 e 4 da Diretiva 2004/38 que esta «tem por objetivo, com vista a reforçar o direito fundamental e individual de cada cidadão da União de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros e a facilitar o exercício desse direito, ultrapassar a abordagem setorial e fragmentária que caracterizava os instrumentos do direito da União anteriores a esta diretiva, os quais visavam em separado, nomeadamente, os trabalhadores assalariados e não assalariados [que cessaram a sua atividade profissional], através da elaboração de um ato legislativo único que codifique e reveja esses instrumentos» [22]. Mais especificamente, neste contexto, o Tribunal

18 Por exemplo, se o cidadão que exerce o seu direito de livre circulação assinar um contrato de duração determinada por um período de três anos não pode prever circunstâncias como o seu despedimento ou a insolvência da sociedade que o contratou. No caso de um trabalhador ocasional que se deslocou para o Estado-Membro de acolhimento para trabalhar, é razoável pensar que esta deslocação tinha por objetivo poder trabalhar mais de duas semanas, sobretudo se esse cidadão tiver perdido involuntariamente o seu trabalho.

19 Esta interpretação inscreve-se perfeitamente na lógica do artigo 7.º da Diretiva 2004/38. Com efeito, para prorrogar a sua residência para além do período de três meses no Estado-Membro de acolhimento, o cidadão da União deve ser «trabalhador assalariado ou não assalariado» [n.º 1, alínea a)], ou dispor de recursos suficientes, a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência, e de uma cobertura extensa de seguro de doença [n.º 1, alínea b)], ou ser estudante [n.º 1, alínea c)], ou ser membro da família que acompanha, ou se reúne a, um cidadão da União que preencha as condições acima enunciadas [n.º 1, alínea d)]. Se o cidadão preencher uma destas condições, o direito de residência por período superior a três meses é extensivo (sem prejuízo das limitações previstas no n.º 4) igualmente aos membros da sua família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro (n.º 2).

20 Recordo que «[t]endo em conta o contexto e as finalidades prosseguidas pela Diretiva 2004/38, as suas disposições não podem ser interpretadas de modo restritivo e, de qualquer modo, não devem ficar privadas do seu efeito útil». Acórdãos de 25 de julho de 2008, Metock e o. (C-127/08, EU:C:2008:449, n.º 84); e de 18 de dezembro de 2014, McCarthy e o. (C-202/13, EU:C:2014:2450, n.º 32).

21 Acórdãos de 25 de julho de 2008, Metock e o. (C-127/08, EU:C:2008:449, n.º 82); de 5 de maio de 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, n.º 28), e de 19 de setembro de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, n.º 71).

22 Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, n.º 40 e jurisprudência referida).

de Justiça entendeu que o objetivo prosseguido pelo artigo 7.º, n.º 3, da Diretiva 2004/38 é «salvaguardar, pela manutenção do estatuto de trabalhador, o direito de residência das pessoas que cessaram a sua atividade profissional devido a falta de trabalho ou a *circunstâncias independentes da sua vontade*» [23].

43. Além disso, o Tribunal de Justiça precisou que o objeto da Diretiva 2004/38 diz respeito, como resulta do seu artigo 1.º, alínea a), às condições de exercício do direito dos cidadãos da União de circular e de residir livremente no território dos Estados-Membros, de entre as quais figuram, no que respeita ao período de residência superior a três meses, as enunciadas no artigo 7.º desta diretiva [24]. A esse respeito, há que recordar que decorre do considerando 10 desta diretiva que «estes requisitos têm como finalidade, nomeadamente, evitar que essas pessoas se tornem uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento» [25].

44. No contexto global da Diretiva 2004/38, estes objetivos, que se inscrevem numa hierarquia [26], são arbitrados por um sistema gradual que rege o direito de residência no Estado-Membro de acolhimento. Reproduzindo, em substância, as etapas e as condições previstas nos diferentes instrumentos do direito da União e a jurisprudência anterior a esta diretiva, esse sistema conduz ao direito de residência permanente [27]. Assim, entre o direito de residência de três meses, por um lado, e o direito de residência permanente, por outro, o direito de residência superior a três meses está sujeito às condições previstas no artigo 7.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38. Além disso, nos termos do artigo 14.º, n.º 2, desta diretiva, o cidadão da União mantém esse direito se preencher as condições previstas no artigo 7.º da referida diretiva, que se destinam, conforme foi acima recordado, a evitar que se torne uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento.

45. Estou convencido de que a interpretação que proponho do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 se inscreve perfeitamente, não só no âmbito do sistema gradual por ela previsto para regular o direito de residência no Estado-Membro de acolhimento, mas igualmente no âmbito específico do *sistema gradual de manutenção do estatuto de trabalhador* que visa garantir o direito de residência e o acesso às prestações sociais [28]. Ao implementar esse sistema, a própria Diretiva 2004/38 toma em consideração diferentes fatores que caracterizam a situação individual de cada requerente de uma prestação social e, designadamente, a duração do exercício de uma atividade económica [29], bem como, no âmbito da disposição analisada, o *grau de previsibilidade de tal duração* [30]. Conforme declarou o Tribunal de Justiça, esse sistema gradual permite aos cidadãos interessados conhecer inequivocamente os seus direitos, as suas obrigações e as garantias de que beneficiam, respeitando ao mesmo tempo o princípio da proporcionalidade e evitando custos excessivos para o sistema de segurança social do Estado-Membro de acolhimento [31].

23 O sublinhado é meu. Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, n.º 42 e jurisprudência referida).

24 V., nomeadamente, Acórdão de 5 de maio de 2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, n.º 33).

25 Acórdãos de 21 de dezembro de 2011, Ziolkowski e Szeja (C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, n.º 40); de 4 de outubro de 2012, Comissão/Áustria (C-75/11, EU:C:2012:605, n.º 60); e de 19 de setembro de 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, n.º 54).

26 V. Conclusões do advogado-geral M. Wathelet no processo Gusa (C-442/16, EU:C:2017:607, n.ºs 51 e 52). «Contudo, este segundo objetivo [que resulta do considerando 10] só existe devido ao primeiro: uma vez que a diretiva visa facilitar o exercício do direito de residência, os Estados-Membros consideraram que era necessário assegurar que o encargo financeiro desta liberdade fosse controlado.»

27 Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Ziolkowski e Szeja (C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, n.º 38). V. artigos 6.º e 14.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 sobre o direito de residência até três meses, artigos 7.º e 14.º, n.º 2, desta diretiva sobre o direito de residência por mais de três meses, e artigo 16.º da mesma diretiva sobre o direito de residência permanente.

28 Acórdão de 15 de setembro de 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, n.º 60).

29 Acórdão de 15 de setembro de 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, n.º 60).

30 V. n.ºs 37 e 38 das presentes conclusões.

31 V., neste sentido, Acórdão de 15 de setembro de 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, n.º 61).

46. Interpretar o segundo caso previsto no artigo 7.º, n.º 3, alínea c), no sentido de que visa unicamente as pessoas que tenham exercido uma atividade assalariada no âmbito de um contrato de duração determinada, excluindo as que tenham exercido uma atividade assalariada no âmbito de outro tipo de contrato ou uma atividade não assalariada, é contrário à finalidade da Diretiva 2004/38 [32]. Mais, uma interpretação que estabeleça uma distinção entre trabalhadores em função do tipo de contrato de trabalho celebrado ou da atividade exercida implica uma diferença de tratamento injustificada. Essa diferença de tratamento levaria a «reservar» o principal objetivo da diretiva, a saber, facilitar e reforçar o exercício do direito fundamental e individual de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, aos trabalhadores que se encontram numa situação mais estável, por terem celebrado contratos de trabalho de duração determinada ou indeterminada, e a excluir outras categorias de trabalhadores que celebraram contratos mais «flexíveis» (nomeadamente, os contratos de trabalho a tempo parcial ou ocasional) e que, consequentemente, se encontram numa situação de manifesta vulnerabilidade [33].

47. Com efeito, à semelhança de um trabalhador assalariado que tenha celebrado um contrato de duração determinada e pode perder o seu emprego na sequência, nomeadamente, de um despedimento, um trabalhador que celebrou outro tipo de contrato [34] também pode perder o seu emprego, e uma pessoa que exerceu uma atividade independente pode ver-se forçada a cessar essa atividade. Nestas circunstâncias, a pessoa em causa pode, assim, ficar numa situação de vulnerabilidade comparável à de um trabalhador que celebrou um contrato de trabalho de duração determinada e é despedido [35].

48. Nestas condições, justificar-se-á que a referida pessoa não beneficie, no que respeita à manutenção do seu direito de residência, da mesma proteção de que goza uma pessoa que deixou de exercer uma atividade assalariada no âmbito de um contrato de duração determinada?

49. Creio que não. Em ambos os casos, a pessoa encontra-se numa situação de desemprego involuntário devido à falta de trabalho, por razões independentes da sua vontade, após ter exercido uma atividade assalariada ou não assalariada durante menos de um ano, devendo, assim, beneficiar da proteção conferida no artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 se estiver inscrita no serviço de emprego como candidata a um emprego.

50. Além disso, a meu ver, nada justifica objetivamente uma diferença de tratamento que leve a não conceder o direito de residência a uma pessoa que exerceu uma atividade profissional assalariada ou não assalariada durante menos de um ano no Estado-Membro de acolhimento e que contribuiu, portanto, para o regime social e fiscal do referido Estado-Membro, e atribuir um direito de residência a um candidato a emprego que nunca exerceu uma atividade económica nesse Estado-Membro nem descontou para o regime social e fiscal, mas satisfaz as condições previstas no artigo 14.º, n.º 4, alínea b), da Diretiva 2004/38 [36].

32 V. considerandos 3 e 4 da Diretiva 2004/38.

33 V., nesse sentido, O'Brien, Ch., «Civis Capitalism Sum: Class as the New Guiding Principle of EU Free Movement Rights», *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, pp. 937 a 978, em especial p. 975: «Equal treatment rights are being reserved for those in the privileged position of work with regular hours and pay, while retention of worker status is harder for those on casual contracts, and for those who struggle to produce evidence of the "genuineness" of their prior work»; Nic Shuibhne, N., «Limits Rising, Duties Ascending: The Changing Legal Shape of Union Citizenship», *Common Market Law Review*, vol. 52, 2015, p. 889-938, em especial p. 926 e ss.: «Union citizenship looks less like a status rooted in rights and more like an increasingly qualified privilege — with mutable channels of admission, especially where restrictions are not provided or laid down».

34 Como um contrato de duração indeterminada ou um contrato de trabalho ocasional.

35 Tratando-se, nomeadamente, de uma pessoa que deixou de exercer uma atividade não assalariada, v., por analogia, Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Gusa (C-442/16, EU:C:2017:1004, n.º 43).

36 «[…] Neste caso, os cidadãos da União […] não podem ser afastados enquanto os cidadãos da União comprovarem que continuam a procurar emprego e que têm hipóteses genuínas de serem contratados». Quanto à faculdade de que dispõe o Estado-Membro de acolhimento de não conceder o direito a prestações de assistência social num caso destes, v. artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38.

4. Interpretação do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 à luz da sua génese

51. A génese desta disposição permite-me confirmar esta interpretação. O artigo 8.º, n.º 7, alínea c) da Proposta inicial da Comissão [37] e o artigo 9.º, n.º 3, alínea c), da Resolução legislativa do Parlamento Europeu [38] referiam-se unicamente à situação em que «o interessado [tinha] passado à situação de desemprego involuntário na sequência do termo do seu contrato de trabalho de duração determinada inferior a um ano» [39]. O Parlamento limitou-se a transferir o teor do artigo 8, n.º 7, alínea c), da Proposta inicial da Comissão para o artigo 9.º n.º 3, alínea c), da Resolução legislativa do Parlamento. Essa alteração foi reproduzida pela Comissão na sua proposta alterada [40] e, a seguir, pelo Conselho da União Europeia na sua posição comum [41]. Todavia, como resulta da sua exposição de motivos, «[a] formulação da alínea c) foi, contudo, alterada pelo Conselho tendo em vista clarificar que, neste caso, se mantém o estatuto de trabalhador assalariado durante um período não inferior a seis meses». Há que referir que foi introduzida outra alteração nesta disposição, tendo sido acrescentado o trecho «ou ficar em situação de desemprego involuntário durante os primeiros 12 meses».

52. No meu entender, o aditamento desse trecho durante os trabalhos preparatórios da Diretiva 2004/38 confirma a vontade do legislador da União de alargar a outros tipos de contratos o âmbito de aplicação do artigo 7.º, n.º 3, alínea c), desta diretiva, que se encontrava limitado aos contratos à duração determinada.

B. O Estado-Membro de acolhimento não dispõe da faculdade de subordinar a manutenção do estatuto de trabalhador ao exercício de uma atividade assalariada durante um período mínimo

53. Os Governos dinamarquês, alemão e francês sustentam que, tendo em conta o considerando 10 da Diretiva 2004/38, existem situações em que um Estado-Membro tem o direito de considerar que uma pessoa não exerceu uma atividade assalariada durante um período suficientemente longo para poder invocar o artigo 7.º, n.º 3, alínea c), desta diretiva. Por conseguinte, entendem que as autoridades nacionais devem poder determinar os requisitos de manutenção do estatuto de trabalhador.

54. Importa sublinhar que, como alega, acertadamente, a Comissão, a Diretiva 2004/38 prevê garantias suficientes para evitar custos excessivos para o regime de segurança social dos Estados-Membros de acolhimento resultantes de pedidos abusivos de prestações sociais [42].

37 Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, COM (2001) 257 final (JO 2001, C 270 E, p. 150). O artigo 8.º referia-se às formalidades administrativas para os cidadãos.

38 Resolução legislativa do Parlamento Europeu sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, COM (2001) 257 — C5-0336/2001 — 2001/0111 (COD) (JO 2004, C 43 E, p. 42).

39 O artigo 9.º referia-se às condições de exercício do direito de residência de duração superior a seis meses.

40 V. artigo 7.º, n.º 2-*bis* (alteração 30). Proposta alterada de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao direito à livre circulação e residência dos cidadãos da União e membros das suas famílias no território dos Estados-Membros (apresentada pela Comissão ao abrigo do artigo 250.º, n.º 2, do Tratado CE), COM/2003/0199 final — COD 2001/0111.

41 Posição Comum (CE) n.º 6/2004 adotada pelo Conselho, em 5 de dezembro de 2003, tendo em vista a adoção da Diretiva 2004/[38]/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, C 54 E, p. 12).

42 Foi neste contexto que o Tribunal de Justiça declarou que «[a] Diretiva 2004/38, que estabelece um sistema gradual de manutenção do estatuto de trabalhador que visa perenizar o direito de residência e o acesso às prestações sociais, toma em consideração diferentes fatores que caracterizam a situação individual de cada requerente de uma prestação social e, designadamente, a duração do exercício de uma atividade económica». Acórdão de 15 de setembro de 2015, Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, n.º 60).

55. Recordo, em primeiro lugar, que, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, desta diretiva, «todos os cidadãos da União que, nos termos da [referida] diretiva, residam no território do Estado-Membro de acolhimento beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos nacionais desse Estado-Membro». Por conseguinte, sempre que o direito nacional excluir do benefício do direito às prestações sociais pessoas que tenham exercido uma atividade assalariada ou não assalariada apenas durante um breve período, estas exclusões aplicam-se da mesma forma aos trabalhadores móveis de outros Estados-Membros.

56. Em segundo lugar, o artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 limita a «um período não inferior a seis meses» a duração da manutenção do estatuto de trabalhador e, portanto, o gozo do direito à igualdade de tratamento. Por conseguinte, a manutenção do estatuto de trabalhador não confere necessariamente o direito de beneficiar do subsídio para candidatos a emprego. O direito à igualdade de tratamento apenas implica que o trabalhador deve beneficiar dos mesmos direitos que são garantidos aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento.

57. Em terceiro lugar, o artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 dispõe que, para manter o estatuto de trabalhador, é necessário ter perdido involuntariamente o seu emprego assalariado ou não assalariado e estar inscrito no serviço de emprego como candidato a um emprego. Conforme referiu a Comissão, esta exigência visa garantir que algumas pessoas não se coloquem, elas próprias, de forma artificial em posição de beneficiar do direito à igualdade de tratamento. A este respeito, há que sublinhar que, no caso em apreço, nada indica na decisão de reenvio que N. Tarola tivesse beneficiado de forma abusiva do artigo 7.º, n.º 3, da diretiva [43].

58. Em quarto e último lugar, é evidente que os Estados-Membros não podem subordinar a manutenção do estatuto de trabalhador ao exercício de uma atividade assalariada durante um período mínimo diferente do estabelecido no artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38. Um entendimento diferente permitiria introduzir uma limitação adicional não prevista pelo legislador da União.

59. A meu ver, resulta claramente dos n.ºs 22 a 52 das presentes conclusões que o segundo caso previsto no artigo 7.º, n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 se aplica ao trabalhador que fica em situação de desemprego involuntário durante os primeiros doze meses de emprego, independentemente da natureza da atividade exercida (assalariada ou não assalariada) ou do tipo de contrato de trabalho celebrado (de duração determinada, indeterminada ou outro tipo de contrato).

V. Conclusão

60. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à questão submetida pela Court of Appeal (Tribunal de Recurso, Irlanda) do seguinte modo:

O artigo 7.º, n.º 1, alínea a), e n.º 3, alínea c), da Diretiva 2004/38 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, deve ser interpretado no sentido de que um nacional de um Estado-Membro, que trabalhou noutro Estado-Membro durante um período de duas semanas sem ser ao abrigo de um contrato de trabalho de duração determinada e que, a seguir, fica em situação de desemprego involuntário mantém o estatuto de trabalhador na aceção dessas disposições.

43 A este respeito, quanto ao conceito de abuso de direito, v. minhas conclusões no processo McCarthy e o. (C-202/13, EU:C:2014:345, n.ºs 108 a 115).