CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO SAGGIO

apresentadas em 29 de Setembro de 1998 *

1. O reenvio prejudicial do Social Security Commissioner tem como objectivo a interpretação do artigo 48.° do Tratado CE e, consequentemente, do princípio fundamental da livre circulação de trabalhadores à luz de uma legislação nacional que subordina o direito a uma prestação social de auxílio ao rendimento à condição de o beneficiário ter a sua residência habitual no Reino Unido, direito este cuja aquisição está sujeita à prova de que o interessado residiu no território deste Estado-Membro durante um período de tempo considerável.

Embora, pela sua formulação, esta questão respeite exclusivamente à interpretação do artigo 48.° do Tratado, entendo não poder deixar de interpretar igualmente o artigo 51.° do Tratado CE e as disposições pertinentes do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, 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 (a seguir «Regulamento n.° 1408/71» ou «regulamento»), na sua versão alterada e actualizada pelo Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 [1], com as alterações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 1247/92 do Conselho, de 30 de Abril de 1992 [2].

Os factos pertinentes e o enquadramento jurídico nacional

2. Robin Swaddling, de nacionalidade britânica, trabalhou em França, de 1980 até 1988 [3], fazendo uso da liberdade de circulação garantida pelo Tratado, tendo continuado a pagar as contribuições para a segurança social à entidade competente do Reino Unido. Desempenhou o seu trabalho como assalariado no sector francês do turismo, acompanhando turistas a França, inicialmente, de forma diária, e, seguidamente, por períodos de uma semana. No último período, tinha residência estável em França e só ia ao Reino Unido quando tal era necessário por motivos de trabalho.

Foi despedido em 1988, e regressou ao Reino Unido, onde trabalhou durante seis meses num cinema. Seguidamente, trabalhou de novo em França, no sector da informação, mediante contratos por tempo determinado. A maioria desses empregos tinha sido objecto de ofertas publicadas na imprensa britânica e as entrevistas de contratação tiveram lugar no Reino Unido. Um dos empregos compre-

* Língua original: italiano.

1 — JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53.

2 — JO L 136, p. 1.

3 — Resulta do despacho de reenvio que o recorrente trabalhou em França, desde os 21 anos até aos 29 anos de idade, por conseguinte, após ter passado um período considerável da sua vida no seu Estado-Membro de origem.

endeu um período de estágio em duas estações de rádio no Reino Unido.

No final de 1994, R. Swaddling foi de novo despedido em virtude da cessação de actividade do seu empregador. Após breves tentativas para encontrar um outro trabalho em França, regressou ao Reino Unido em Janeiro de 1995 e foi viver com o seu irmão. Em 9 de Janeiro de 1995, apresentou um pedido de auxílio ao rendimento, ao abrigo da section 124 do Social Security Contributions and Benefits Act 1992.

A legislação inglesa sobre o auxílio ao rendimento

3. O Social Security Contributions and Benefits Act 1992 atribui o direito a um auxílio ao rendimento a qualquer pessoa com 18 ou mais anos de idade que não disponha de rendimentos ou cujos rendimentos sejam inferiores a um mínimo previsto, não exerça actividade remunerada e, salvo em determinadas circunstâncias, esteja disponível para o mercado de trabalho e procure activamente emprego. A regulamentação que aplica esta lei, os Income Support (General) Regulations 1987, prevê, na section 21, que se o requerente for pessoa não residente não tem direito ao auxílio ao rendimento.

Essa regulamentação define como «pessoa não residente» quem não resida habitualmente no Reino Unido, na República da Irlanda, nas ilhas anglo-normandas ou na ilha de Man. Em todo o caso, acrescenta a regulamentação em causa, nenhum requerente será tratado como não residindo habitualmente no Reino Unido se corresponder à definição do conceito de trabalhador, na acepção da regulamentação comunitária em matéria de livre circulação dos trabalhadores, ou se, em qualquer das hipóteses, tiver direito a residir no Reino Unido, nos termos da Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade (JO L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 88), ou da Directiva 73/148/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos Estados-Membros no interior da Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços (JO L 172, p. 14; EE 06 F1 p. 132). Também não pode considerar-se como não tendo a sua residência habitual no Reino Unido uma pessoa que possua estatuto de refugiado na acepção das disposições pertinentes do direito internacional ou uma pessoa a quem tenha sido dada uma autorização especial de permanência no Reino Unido pelo Secretary of State.

4. Baseando-se no direito inglês, o conceito de «residência habitual», para efeitos da aplicação do Social Security Contributions and Benefits Act, pressupõe que se encontre satisfeita uma dupla condição. Por um lado, implica que o requerente tenha a firme intenção de residir de maneira estável no Reino Unido; por outro lado, exige-se um período de residência considerável no território do Reino Unido, período esse que é definido pela autoridade britânica como de oito semanas. Resulta

do atrás exposto que R. Swaddling só foi considerado como «tendo a sua residência habitual» no Reino Unido a partir de 4 de Março de 1995, ao passo que, relativamente ao período compreendido entre 9 de Janeiro e 3 de Março de 1995, e embora tenha revelado a sua firme determinação em fazer do Reino Unido o seu país de residência, não podia ser considerado como «tendo a sua residência habitual» neste Estado-Membro para efeitos da atribuição do auxílio ao rendimento.

5. Baseando-se nas considerações de direito já referidas, o Adjudication Officer recusou o pedido de auxílio ao rendimento apresentado pelo recorrente. O Appeal Tribunal deu provimento ao recurso interposto desta decisão por R. Swaddling e concluiu, tomando apenas em consideração as intenções que este último manifestara, que o mesmo tinha a sua residência habitual no Reino Unido.

O Adjudication Officer impugnou a decisão do Appeal Tribunal perante o Social Security Commissioner. Este último, após ter rejeitado a pertinência dos argumentos baseados no Regulamento n.° 1408/71 e argumentando que o auxílio ao rendimento não tem conexão suficiente com um dos riscos previstos no artigo 4.°, n.° 1, do regulamento em causa, submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Nas circunstâncias em que uma pessoa trabalhou e residiu habitualmente num Estado-Membro, seguidamente exerceu o direito à livre circulação dos trabalhadores para se mudar para outro Estado-Membro, onde essa pessoa trabalhou e se tornou residente habitual, e finalmente regressou ao primeiro Estado-Membro para procurar trabalho, é compatível com as exigências do artigo 48.° do Tratado de Roma que o primeiro Estado-Membro imponha a condição da residência habitual nesse Estado (e que depende da existência de um considerável período de residência nesse Estado) para a concessão do direito a um subsídio estatal de carácter geral, não contributivo e dependente dos rendimentos, com as características do auxílio ao rendimento ("income support") britânico?»

A pertinência do Regulamento n.° 1408/71

6. Contrariamente à posição adoptada pelo tribunal nacional no despacho de reenvio, considero que o auxílio ao rendimento previsto pela legislação inglesa cai na alçada do Regulamento n.° 1408/71. Consequentemente, é, em primeiro lugar, à luz das disposições regulamentares pertinentes que deverá examinar-se a compatibilidade da legislação nacional invocada.

7. Não há dúvidas de que o recorrente no processo principal está abrangido pelo campo de aplicação *ratione personae* do regulamento, tal como se encontra definido pelo seu artigo 2.° Com efeito, nos termos do n.° 1 desta disposição, o regulamento «... aplica-se aos trabalhadores assalariados ou não assalariados que estão ou estiveram sujeitos à legislação de um ou mais Estados-Membros e que sejam nacionais de um dos Estados-Membros...». O conceito de trabalhador, por sua vez, está definido, no artigo 1.°, alínea a), do referido regulamento, não em função do exercício efectivo de uma actividade mas exclusivamente com base na inscrição, actual ou passada, do interessado num regime de segurança social, ao abrigo da legislação de um ou vários Estados-Membros [4].

R. Swaddling está inscrito no regime de segurança social britânica, ao qual, de resto, também pagou contribuições no passado. Durante o período em que residiu em França, esteve inscrito no regime de segurança social deste país e, por conseguinte, preenche, igualmente deste ponto de vista, as condições necessárias para ser abrangido pelo campo de aplicação pessoal do regulamento em causa.

8. Voltando ao campo de aplicação *ratione materiae*, já foi referido que o tribunal nacional entende que o auxílio ao rendimento previsto pela legislação britânica não está abrangido por este campo de aplicação, em virtude de se tratar de uma prestação geral de carácter social que não apresenta uma conexão suficiente com um dos riscos específicos enunciados no artigo 4.°, n.° 1, do regulamento em causa [5].

9. Direi desde logo que não partilho desta interpretação, nomeadamente, atendendo ao alargamento do campo de aplicação do Regulamento n.° 1408/71, na sequência das alterações que lhe foram introduzidas pelo Regulamento n.° 1247/92. No texto anteriormente em vigor, o artigo 4.°, n.° 1, daquele regulamento enunciava a lista das prestações de segurança social a que estava limitado o respectivo campo de aplicação [6]. Apenas as prestações expressamente previstas por este artigo beneficiavam do princípio da supressão das cláusulas de residência, por força do qual o beneficiário tem direito às referidas prestações mesmo que resida num Estado-Membro diferente daquele onde está situada a instituição competente.

A jurisprudência do Tribunal de Justiça, embora continuando a excluir da alçada do referido regulamento as prestações de assistência social e médica baseadas no artigo 4.°, n.° 4, do mesmo, admitiu contudo a existência, nos diversos regimes legislativos naci-

4 — V., ainda, antes do Regulamento n.° 1408/71, a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à interpretação do regulamento anteriormente em vigor, o Regulamento n.° 3 do Conselho, respeitante à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO 1958, 30, p. 561), acórdão de 19 de Março de 1964, Unger (75/63, Recueil, p. 347, Colect. 1962-1964, p. 419). Atendendo à importância da regulamentação neste domínio, esta orientação jurisprudencial foi manifestamente confirmada nos acórdãos proferidos após a entrada em vigor do regulamento: v. acórdãos de 15 de Dezembro de 1976, Mouthaan (39/76, Colect., p. 769), e de 31 de Maio de 1979, Pierik (182/78, Recueil, p. 1977). V. também as conclusões do advogado-geral P. Léger no processo Snares (acórdão de 4 de Novembro de 1997, C-20/96, Colect., p. I-6057, e nomeadamente os n.os 30 e 31).

5 — V., nomeadamente, o n.° 28 do despacho de reenvio.

6 — Tratava-se de subsídios de doença e de maternidade, das prestações de invalidez, de velhice, de sobrevivência, de acidentes de trabalho e de doença profissional, subsídios por morte, prestações de desemprego e prestações familiares.

onais, de prestações susceptíveis de ser integradas quer na categoria das prestações de segurança social propriamente ditas quer na categoria das prestações de assistência [7]. A tendência para o aparecimento de um novo modelo de segurança social como aquele que surgiu teve como consequência permitir englobar igualmente prestações de assistência no campo de aplicação do regulamento, sob condição, bem entendido, de a legislação nacional em causa respeitar, «entre outras, a condição de estar relacionada com um dos riscos enunciados expressamente no artigo 4.°, n.° 1, do referido regulamento» [8].

10. Como já foi salientado, a alteração introduzida pelo Regulamento n.° 1247/92 encontra a sua justificação na necessidade de atender à jurisprudência mencionada relativa às prestações que possuem ao mesmo tempo o carácter de prestações de segurança social e de prestações de assistência, alargando desse modo o campo de aplicação do regulamento, que, até então, não as previa expressamente [9]. Com efeito, o artigo 4.°, n.° 2-A, introduzido pelo regulamento de 1992, dispõe que «O presente regulamento aplica-se às prestações especiais de carácter não contributivo previstas numa legislação ou num regime que não sejam os referidos no n.° 1 ou que sejam excluídos a título do n.° 4, quando tais prestações se destinarem: a) Quer a cobrir, a título supletivo, complementar ou acessório, as eventualidades correspondentes aos ramos referidos nas alíneas a) a h) do n.° 1; b) Quer exclusivamente a garantir a protecção específica dos deficientes.»

Seguidamente, o artigo 10.°-A do referido regulamento, também introduzido pelo regulamento de 1992, prevê um regime especial para as prestações que, entre as prestações sociais de carácter não contributivo previstas de forma geral pelo artigo 4.°, n.° 2-A, se encontram especificamente enunciadas no Anexo II A do regulamento: os destinatários beneficiam das mesmas «exclusivamente no território do Estado-Membro em que residam e ao abrigo da legislação desse Estado»; estão, por conseguinte, subordinadas à condição de residência. Daqui resulta que, relativamente às prestações especiais não contributivas previstas no artigo 4.°, n.° 2-A, do regulamento, que não estejam mencionadas no anexo, o princípio aplicável é o do artigo 10.°, n.° 1, ou seja, o da supressão da cláusula da residência.

11. O auxílio ao rendimento foi expressamente mencionado no Anexo II A, alínea e), relativamente ao Reino Unido, sob a denominação de «Auxílio ao rendimento» [10]. Quanto à pertinência de tal menção, partilho da opinião emitida pelo advogado-geral P. Léger, no processo Snares, o qual salientou que «... a menção de uma legislação... no Anexo II A como constitutiva de uma prestação especial de carácter não contributivo à qual são

7 — V. acórdão de 20 de Junho de 1991, Newton (C-356/89, Colect., p. I-3017, nomeadamente o n.° 12). Para a indicação de outros precedentes jurisprudenciais, remetemos para as conclusões do advogado-geral P. Léger no processo Snares (já referido na nota 4), e, na doutrina, a evolução jurisprudencial do Tribunal de Justiça foi analisada por Van Raepenbusch: *La sécurité sociale des personnes qui circulent à l'intérieur de la Communauté économique européenne*, Bruxelas, 1991, p. 258.

8 — V. o acórdão de 27 de Março de 1985, Hoeckx (249/83, Recueil, p. 973, nomeadamente o n.° 12).

9 — V., igualmente, as conclusões do advogado P. Léger no processo Snares (já referido na nota 4), que remete para os terceiro e quarto considerandos do regulamento de 1992; v. igualmente o acórdão Snares, nomeadamente o n.° 33.

10 — Esta foi a tradução da expressão inglesa *Income support*.

aplicáveis as disposições do artigo 10.°-A, é suficiente... para a fazer entrar sem ambiguidades no âmbito de aplicação do artigo 4.°, n.° 2-A» [11]. Parece-me ser possível chegar a esta conclusão, partindo da simples constatação de que o Anexo II A tem valor normativo, uma vez que partilha da força vinculativa do artigo ao qual está anexado e que o menciona. O Tribunal de Justiça sublinhou a pertinência da menção de uma regulamentação nacional de segurança social, no Anexo II A, ao observar que «... a circunstância de o legislador comunitário mencionar uma regulamentação... no Anexo II A do Regulamento n.° 1408/71 deve ser entendida no sentido de que as prestações concedidas com base nessa regulamentação constituem prestações especiais de carácter não contributivo que se incluem no âmbito de aplicação do artigo 10.°-A desse Regulamento n.° 1408/71» [12]. De resto, esta orientação não faz mais do que confirmar uma jurisprudência semelhante desenvolvida pelo tribunal comunitário relativamente às menções que figuram no Anexo II A e respeitantes ao valor das declarações emitidas pelos Estados, nos termos do artigo 5.° do regulamento. Este artigo dispõe que «Os Estados-Membros mencionarão as legislações e regimes a que se referem os n.os 1 e 2 do artigo 4.°, as prestações especiais de carácter não contributivo referidas no n.° 2-A do artigo 4.°... em declarações notificadas e publicadas...». Segundo o Tribunal de Justiça, «... 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.° 1408/71» [13].

Daqui resulta ser necessário considerar o regime de segurança social inglês do auxílio ao rendimento como uma prestação especial não contributiva na acepção do artigo 10.°-A do regulamento.

12. Em qualquer dos casos, mesmo abstraindo de tais indicações formais, não obstante elas serem vinculativas, não se poderá chegar a conclusão diferente. Com efeito, o auxílio ao rendimento está sem dúvida ligado, pelo menos de forma complementar ou acessória, a uma das eventualidades previstas no artigo 4.°, n.° 1, e, nomeadamente, ao risco de desemprego. Recordo, com efeito, que, entre as condições a que se encontra subordinada a atribuição do auxílio ao rendimento, figura a de que o beneficiário não exerça qualquer actividade remunerada (ou, se faz parte de um núcleo familiar, que o cônjuge não exerça tal actividade) e esteja disponível para o mercado de trabalho e procure activamente emprego.

13. Uma vez que está demonstrado que esta prestação de auxílio ao rendimento figura entre as prestações especiais não contributivas previstas no artigo 10.°-A do regulamento, há que determinar se R. Swaddling reúne todas as condições exigidas pela disposição em causa, a qual remete, aliás, para as condições impostas pela legislação do Estado de residência. Resulta do despacho de reenvio que o recorrente no processo principal responde a todas as condições previstas pela legislação inglesa, à excepção da condição relativa à «residência habitual», que, como já foi referido, requer, para além da firme intenção de residir no ter-

11 — Conclusões já referidas na nota 4 (n.° 56).

12 — Acórdão Snares (já referido na nota 4, n.° 30), que cita um acórdão anterior de 2 de Dezembro de 1964, Dingemans (24/64, Recueil, p. 1259, Colect. 1962-1964, p. 583).

13 — V., recentemente, o acórdão de 20 de Fevereiro de 1997, Martínez Losada e o. (C-88/95, C-102/95 e C-103/95, Colect., p. I-869, n.° 21).

ritório do Reino Unido, a permanência por um período considerável, avaliado, no caso vertente, em oito semanas.

14. A condição de residência do beneficiário no Estado da instituição competente, longe de ser uma condição colocada exclusivamente pela lei nacional, resulta directamente das disposições comunitárias aplicáveis que, relativamente às prestações especiais não contributivas mencionadas no Anexo II A, excluem a sua exportabilidade e atribuem-nas exclusivamente ao Estado de residência [14].

15. Neste contexto, a residência do beneficiário da prestação torna-se um elemento central da coordenação entre as legislações nacionais em matéria de segurança social, coordenação esta que é o objectivo fundamental do artigo 10.°-A do Regulamento n.° 1408/71, na medida em que se trata de um instrumento destinado a proteger os interesses dos trabalhadores migrantes, em conformidade com o disposto no artigo 51.° do Tratado [15]. Com efeito, se o conceito de residência tivesse significados muito diferentes nos diversos sistemas nacionais, correria o risco de privar o trabalhador migrante da cobertura da segurança no que respeita às prestações não exportáveis.

16. O legislador comunitário, consciente dessa dificuldade, teve o cuidado de, no regulamento já referido, fornecer uma definição do conceito de residência. Com efeito, o artigo 1.°, alínea h), do regulamento precisa que «o termo "residência" significa residência habitual». O valor desta definição reside não tanto no seu alcance clarificador, por último tão limitado que obriga o intérprete a interrogar-se acerca do conceito de carácter habitual, mas na indicação segundo a qual o conceito de residência é um conceito comunitário que, nessa qualidade, não pode ser deixado às opções, unilaterais e não coordenadas, dos diferentes sistemas nacionais.

Este mesmo conceito de residência constitui igualmente um critério determinante quanto à possibilidade de o trabalhador, que, durante o seu último emprego, residiu num Estado-Membro diferente do Estado-Membro competente, beneficiar de subsídios de desemprego. Com efeito, neste caso, nos termos do artigo 71.°, n.° 1, alínea a), subalínea ii), o trabalhador não fronteiriço beneficia do dito subsídio se se colocar à disposição dos serviços de emprego no território do Estado-Membro onde reside ou se regressar a este território. O elemento determinante é, por conseguinte, o facto de a pessoa interessada residir num Estado Membro diferente daquele a cuja legislação esteve sujeito durante o seu último emprego. O Tribunal de Justiça já foi chamado a pronunciar-se acerca do conceito de residência, no quadro do artigo 71.° do regulamento.

Segundo o Tribunal de Justiça, para se determinar, nomeadamente, a residência do trabalhador que se desloca de um Estado-Membro para outro, deve tomar-se em consideração a

14 — A condição de residência justifica-se pela tipologia específica da prestação que, estando estreitamente ligada ao ambiente social em que o beneficiário vive de maneira estável, só pode ser invocada no país de residência: v. acórdão Snares (já referido na nota 4, n.° 42).

15 — V., em último lugar, acórdão Snares (já referido na nota 4, n.° 46).

sua situação familiar, os motivos que o levaram a deslocar-se bem como a natureza do seu trabalho. Por outras palavras, relativamente à aplicação do artigo 71.°, o Tribunal de Justiça considerou que a mesma devia ter em conta não apenas elementos objectivos, como a duração e a continuidade da residência ao longo do período anterior à deslocação ou a natureza da ocupação, mas também elementos subjectivos, como a intenção do interessado, a qual resulta do conjunto das circunstâncias do processo [16]. O Tribunal de Justiça recordou igualmente, a propósito do artigo 71.°, num acórdão posterior de 1992 [17], que, para efeitos da determinação do Estado de residência, deve determinar-se o centro principal dos interesses do trabalhador, considerando não apenas a sua situação familiar mas também as razões que o levaram a deslocar-se e a natureza do trabalho. Nesta decisão, foi considerado que a circunstância de a interessada ter ocupado durante dois anos académicos um emprego assalariado como leitora universitária noutro Estado-Membro era irrelevante, não obstante o facto de, após ficar desempregada, ter procurado, à semelhança de R. Swaddling, uma ocupação nesse Estado.

17. A regra do centro principal ou permanente dos interesses como critério para determinar a residência habitual de uma pessoa é, por outro lado, igualmente objecto de considerações jurisprudenciais noutros sectores do direito comunitário. Sem pretender ser exaustivo, pode recordar-se, em matéria de função pública comunitária, o instituto do subsídio de expatriação concedido ao funcionário que, em virtude da sua entrada ao serviço nas Comunidades, é obrigado a deslocar-se do país onde tinha a sua residência para o país do seu local de afectação. Uma vez que a finalidade deste instituto é compensar as despesas e os inconvenientes que resultam para o funcionário do facto de ter de se integrar num novo ambiente social, a sua residência (habitual) antes da entrada ao serviço, entendida como o local onde o interessado estabeleceu o centro permanente dos seus interesses, torna-se um critério fundamental para o reconhecimento do seu direito a esse subsídio [18]. No domínio muito diferente das isenções fiscais, ao interpretar o conceito de residência normal que, nos termos da Directiva 83/182/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa às isenções fiscais aplicáveis na Comunidade, em matéria de importação temporária de certos meios de transporte [19], serve para determinar se há importação temporária de um veículo, o Tribunal de Justiça afirmou claramente que se trata do local onde o interessado estabeleceu o centro permanente dos seus interesses, o qual deve ser determinado com o auxílio de todas as circunstâncias de facto pertinentes. No caso concreto, o Tribunal de Justiça entendeu que o facto de o interessado passar as noites e os fins-de-semana, durante mais de um ano, num

16 — V. o acórdão de 17 de Fevereiro de 1977, Di Paolo (76/76, Recueil, p. 315, Colect., p. 131). Nas conclusões relativas ao processo acabado de referir, o advogado-geral F. Capotorti atribui especial importância ao elemento subjectivo, e isso, igualmente, com base numa análise comparativa das legislações nacionais, à qual não escapa o sistema britânico de segurança social. O elemento subjectivo da intenção e a determinação do centro principal dos interesses do interessado foram os critérios que conduziram o Tribunal de Justiça, num processo anterior, a considerar como residente em França, para efeitos do regime de segurança social, um caixeiro viajante que residia nove meses do ano na Alemanha, país onde viajava numa caravana, prospectando clientes, e onde dispunha de um apartado postal e de uma morada: v. o acórdão de 12 de Julho de 1973, Angenieux e Caisse primaire centrale d'assurance maladie de la région parisienne (13/73, Recueil, p. 935, Colect., p. 353). Nas conclusões do advogado-geral A. Trabucchi, no processo acabado de referir, este último considera que o problema «só pode ser resolvido pela alternativa: o interessado tem ou não tem a sua residência? porque se não a tiver no local aonde regressa, onde tem todos os seus laços extraprofissionais, onde vota, onde paga os seus impostos, onde possui os seus bens mobiliários..., não a tem em nenhum outro local, mesmo se, porventura, o tempo durante o qual permanece no exterior em deslocação contínua for superior ao tempo que passa no local onde se encontra o centro da sua vida...».

17 — V. o acórdão de 8 de Julho de 1992, Knoch (C-102/91, Colect., p. I-4341, nomeadamente os n.os 21 a 29).

18 — V. os acórdãos de 14 de Julho de 1988, Schäflein/Comissão (284/87, Colect., p. 4475), e de 15 de Setembro de 1994, Magdalena Fernández/Comissão (C-452/93 P, Colect., p. I-4295). Na jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância, v. os acórdãos de 10 de Julho de 1992, Benzler/Comissão (T-63/91, Colect., p. II-2095, n.° 25), e de 28 de Setembro de 1993, Magdalena Fernandéz/Comissão (T-90/92, Colect., p. II-971, n.° 27).

19 — JO L 105, p. 59; EE 09 F1 p. 156.

Estado-Membro que não é o Estado-Membro da sua residência não é suficiente para se poder concluir que deslocou o centro permanente dos seus interesses para esse Estado, acrescentando, o que é significativo para a imposição do critério subjectivo, que «Diversamente sucederia se esta pessoa se instalasse no Estado-Membro B manifestando a vontade de aí viver em comum com a sua amiga e de não regressar ao Estado-Membro A» [20].

18. Mesmo colocadas em áreas do direito heterogéneas, as referências ao conceito de residência, que figuram nas regras de direito comunitário acabadas de mencionar, devem ser igualmente levadas em consideração, uma vez que se baseiam, em qualquer das hipóteses, na ideia de que o país de residência é aquele com o qual o sujeito tem um «laço social» estável e predominante sobre os laços que possa ter com outros Estados-Membros. É precisamente esta ligação que justifica, no processo que nos diz respeito, o pagamento das prestações especiais não contributivas previstas no artigo 10.°-A do regulamento ou confere, quando estejam também reunidas outras condições, o direito a subsídios de desemprego, com base no artigo 71.°, do mesmo modo que, num outro contexto, essa ligação tem como consequência que a entrada ao serviço nas Comunidades faça nascer na esfera do funcionário o direito ao subsídio de expatriação.

19. Em direito comunitário, e nomeadamente no sector da segurança social, o conceito de residência, entendido como residência habitual, deve, por conseguinte, ser considerado como o local onde o interessado estabeleceu o centro permanente dos seus interesses. A respectiva determinação envolve uma investigação dos elementos de facto a que deve recorrer-se sempre que se trate de provar a opção efectiva do interessado de eleger um país como o seu Estado de residência [21]. Nesta óptica, a duração da permanência de uma pessoa no território de um Estado, embora possa representar um indício da sua vontade de fazer desse Estado o centro principal e permanente dos seus interesses, não pode, contudo, ser considerada um elemento constitutivo, ou seja, uma condição *sine qua non* da residência.

Resulta do despacho de reenvio que as autoridades inglesas competentes verificaram que R. Swaddling já não tem emprego em França e não possui domicílio, nem laços de parentesco, nem sequer laços de amizade estreitos com pessoas aí residentes. Resulta, pelo contrário, do mesmo despacho que ele se encontra domiciliado no Reino Unido em casa do seu irmão e que, embora não tivesse trabalho na altura dos factos do presente processo, está à procura dum emprego que, permitindo-lhe utilizar os seus conhecimentos linguísticos, não o obrigue a sair do Reino Unido, salvo para viagens esporádicas. A existência destes elementos, que compete em todo o caso ao juiz nacional confirmar, é, em minha opinião, suficiente para se considerar que o Reino Unido constitui o centro permanente dos interesses de R. Swaddling, e isso a partir do momento em que o mesmo regressou a este Estado-Membro. Por outro lado, também não se pode esquecer que o recorrente tem a nacionalidade britânica e que, à semelhança de elementos objectivos, não pode deixar de produzir as suas consequências o facto de que, normalmente, o nacional de um Estado-Membro que regressa ao seu país de origem

20 — V. o acórdão de 23 de Abril de 1991, Ryborg (C-297/89, Colect., p. I-1943, nomeadamente os n.os 24 e 25).

21 — V. o acórdão Schäflein/Comissão (já referido na nota 18, nomeadamente o n.° 10).

após ter deixado definitivamente de trabalhar noutro Estado-Membro, e sem conservar neste último nem domicílio nem relações de amizade particularmente estreitas, volta para ficar de forma estável.

A relevância do artigo 48.° do Tratado

20. A interpretação do artigo 10.°-A do regulamento acabada de propor e, nomeadamente, da residência como condição para a aquisição do direito às prestações especiais não contributivas enunciadas no Anexo II A é também a única interpretação conciliável com o artigo 48.° do Tratado e, de um modo geral, com o princípio da livre circulação dos trabalhadores. A ideia segundo a qual as disposições do regulamento devem ser interpretadas «à luz do respectivo objectivo, que é o de contribuir, designadamente... para o estabelecimento de uma liberdade tanto quanto possível completa da circulação dos trabalhadores migrantes...» [22], está implantada na jurisprudência do Tribunal de Justiça.

21. A legislação inglesa relativa à residência habitual objecto do presente processo, que exige do trabalhador migrante que regressa ao seu Estado-Membro de origem um período de permanência considerável no território do Reino Unido para lhe reconhecer o direito às prestações previstas no artigo 10.°-A, tem como efeito discriminar quem fez uso da sua liberdade de circulação relativamente a um residente do Reino Unido que nunca se deslocou para trabalhar noutro Estado-Membro. Por outras palavras, o trabalhador comunitário acaba por ver facilitado, também com base na regulamentação comunitária em matéria de assistência social, o exercício do direito de estabelecimento noutros Estados-Membros, mas não o direito de se reinstalar no seu próprio país. É óbvio que o nacional de um Estado-Membro poderia ser dissuadido de deixar o seu país de origem para exercer uma actividade remunerada no território de outro Estado-Membro se não pudesse beneficiar, quando regressa ao Estado-Membro da sua nacionalidade, de facilidades equivalentes às que beneficiaria no território de um outro Estado-Membro ou mesmo no território do seu Estado de origem, se nunca o tivesse deixado [23].

22. À luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, o tratamento desfavorável sofrido pelo trabalhador que regressa ao seu país de origem pode ser igualmente entendido como constituindo a negação de uma regalia de segurança social prevista por uma regra que, tal como a que estava em causa no processo Masgio, «... é susceptível, embora se aplique independentemente da nacionalidade dos trabalhadores em questão, de desfavorecer, no plano da segurança social, os trabalhadores migrantes em relação aos que apenas exerceram a sua actividade num único Estado-Membro» [24].

22 — V., por exemplo, acórdãos de 2 de Maio de 1990, Winter-Lutzins (C-293/88, Colect., p. I-1623, n.° 13), e de 7 de Março de 1991, Masgio (C-10/90, Colect., p. I-1119, n.° 16).

23 — Trata-se, concretamente, das discriminações «à saída» que o Tribunal de Justiça condenou no acórdão de 7 de Julho de 1992, Singh (C-370/90, Colect., p. I-4265, n.° 19).

24 — Acórdão Masgio (já referido na nota 22, n.° 19). Este princípio foi confirmado, ainda que relativamente a um outro processo, no acórdão de 5 de Outubro de 1994, Van Munster (C-165/91, Colect., p. I-4661).

23. Segundo o Governo do Reino Unido, a tese de que o trabalhador migrante que regressa ao seu país de origem deve encontrar-se, em matéria de segurança social, numa situação idêntica àquela de que teria beneficiado se nunca tivesse deixado esse país é contrariada por certos acórdãos do Tribunal de Justiça que admitem dever subordinar-se o direito às prestações de segurança social a condições previstas pelo regulamento, sem que tal comprometa os objectivos dos artigos 48.° e 51.° do Tratado.

Direi desde logo que, mesmo compreendendo a prudência de que os Estados-Membros dão normalmente prova na delicada matéria da segurança social, também com o objectivo de evitar comportamentos fraudulentos, não posso partilhar das observações apresentadas pelo Reino Unido. Com efeito, se é verdade que o artigo 51.° do Tratado não proíbe o legislador comunitário de impor condições às facilidades que aquele concede com vista a assegurar a livre circulação dos trabalhadores nem de fixar os respectivos limites [25], não é menos verdade que tais limites devem resultar directamente das regras comunitárias e que, em qualquer dos casos, não podem afectar o efeito útil do princípio da livre circulação. No que respeita aos subsídios de desemprego, o Tribunal de Justiça confirmou a validade do regime resultante dos artigos 67.° e 69.° do regulamento, segundo o qual a instituição competente para pagar o subsídio é unicamente a do Estado-Membro no qual o trabalhador cumpriu em último lugar períodos de seguro ou de emprego e a exportabilidade das prestações só é autorizada para um período de três meses e, em qualquer das hipóteses, sob condição de o desempregado estar inscrito nos serviços de emprego do país onde teve o seu último emprego [26]. Resulta deste acórdão que, embora seja legítimo estabelecer condições à possibilidade de o trabalhador migrante gozar de regalias em matéria de segurança social, essas condições não poderão todavia conduzir à negação do princípio da igualdade de tratamento entre o trabalhador migrante e aquele que nunca tirou partido da livre circulação. Com efeito, tal igualdade deve ser entendida no sentido de, salvo excepções manifestamente baseadas na nacionalidade e por este motivo proibidas, em qualquer dos casos, ser compatível com tratamentos diferenciados se estes se justificarem por exigências do sistema e sempre no respeito do princípio da proporcionalidade. Nos casos dos artigos 67.° e 69.° do regulamento, a competência exclusiva do Estado do último emprego ou a condição de o interessado estar à disposição dos serviços de emprego do Estado-Membro em causa constituem limites justificados pelo facto de os subsídios de desemprego serem pagos com base na legislação social do dito Estado, que deverá reembolsá-los à instituição competente do Estado para onde o desempregado se deslocou à procura de trabalho; um outro objectivo, desta vez de tipo «social», concorre para justificar a condição limitativa: a exigência de incentivar a procura de um novo trabalho no território do último emprego [27].

A prestação especial não contributiva do auxílio ao rendimento, regulada pelo artigo 10.°-A do regulamento em causa, está subor-

25 — V., neste sentido, o acórdão de 19 de Junho de 1980, Testa e o. (41/79, 121/79 e 796/79, Recueil, p. 1979, n.° 14), e, de forma mais geral e não apenas por referência às regras nacionais em matéria de segurança social, o acórdão de 26 de Fevereiro de 1991, Antonissen (C-292/89, Colect., p. I-745, n.° 21).

26 — V. o acórdão de 8 de Abril de 1992, Gray (C-62/91, Colect., p. I-2737), que foi entretanto pronunciado pelo acórdão de 16 de Maio de 1991, Van Noorden (C-272/90, Colect., p. I-2543).

27 — V. o acórdão Gray (já referido na nota anterior, n.° 12).

dinada à residência no território desse Estado, em razão dos laços importantes que representam o reconhecimento e o alcance desse direito com o meio social em que o requerente está integrado, mas tal não pode, em caso algum, justificar um tratamento desfavorável do trabalhador migrante quando este se estabelece de maneira estável no território do Estado em causa e, por conseguinte, fixa aí a sua residência como requer a referida disposição. É à luz deste princípio que deve ser resolvido o caso de R. Swaddling.

24. Mesmo o argumento que o Reino Unido pretende poder retirar da jurisprudência do Tribunal de Justiça, que exclui que os nacionais dos Estados-Membros que se deslocam à procura de um trabalho gozem da igualdade de tratamento em matéria de benefícios sociais e fiscais tal como previstos pelo artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77), carece de pertinência [28]. Com efeito, o artigo 7.° do Regulamento n.° 1612/68 limita a igualdade de tratamento apenas ao trabalhador, devendo entender-se por este conceito, segundo jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça relativa ao campo de aplicação *ratione personae* do artigo 48.°, uma pessoa que executa, durante determinado tempo, em benefício de uma outra e sob a direcção desta, prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração [29]. Diferentemente, e como já tive ocasião de sublinhar, o campo de aplicação pessoal do Regulamento n.° 1408/71 comporta uma definição mais ampla do conceito de trabalhador, que coincide com o domínio de aplicação do regime de segurança social de um dos Estados-Membros. Por outro lado, deve observar-se que, perante o alcance diferente destas duas fontes, não existe nenhum motivo válido, nem no plano dos textos nem no plano da lógica, que permita dar ao artigo 10.°-A deste último regulamento a mesma leitura que ao artigo 7.° do Regulamento n.° 1612/68.

25. De uma forma mais geral, a ausência de harmonização no sector da segurança social faz com que caiba a cada Estado-Membro estabelecer as condições do direito ou da obrigação de inscrição num regime de segurança social, desde que, a esse respeito, não se faça discriminação com base na nacionalidade [30]. Todavia, o exercício de tal competência nacional não pode ser alargado ao ponto de comprometer o objectivo fundamental do artigo 51.° do Tratado: evitar que o trabalhador migrante perca, em matéria de segurança social, direitos garantidos pela legislação de um Estado-Membro, em virtude de ter feito uso da livre circulação. Daí resultaria, com efeito, um prejuízo para a realização do objectivo do artigo 48.° do Tratado e, portanto, de um princípio fundamental do direito comunitário [31].

Por conseguinte, sempre que uma condição reguladora da atribuição do direito a prestações de segurança social for definida por

28 — V. o acórdão de 18 de Junho de 1987, Lebon (316/85, Colect., p. 2811, n.os 25 a 27).

29 — V. os acórdãos de 3 de Julho de 1986, Lawrie-Blum (66/85, Colect., p. 2121); de 31 de Maio de 1989, Bettray (344/87, Colect., p. 1621); e de 26 de Fevereiro de 1992, Bernini (C-3/90, Colect., I-1071).

30 — Princípio este que encontrou numerosas confirmações na jurisprudência: v. os acórdãos de 24 de Setembro de 1987, De Rijke (43/86, Colect., p. 3611, n.° 12), e de 18 de Maio de 1989, Hartmann Troiani (368/87, Colect., p. 1333, n.° 21).

31 — V. o acórdão de 25 de Fevereiro de 1986, Spruyt (284/84, Colect., p. 685, n.° 19).

uma disposição de um regulamento que utiliza um conceito comunitário, esta deve ser interpretada e aplicada nas ordens jurídicas nacionais, tendo em conta os objectivos fundamentais que acabamos de recordar, sem que daí possa derivar um prejuízo para as exigências de coordenação visadas pela disposição em causa precisamente através desse conceito e, por conseguinte, sem recusar ao trabalhador migrante um direito que a legislação nacional lhe teria reconhecido se o mesmo não tivesse exercido o direito à livre circulação.

26. Face às considerações acima expostas, proponho que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma à questão colocada pelo Social Security Commissioner:

«O artigo 10.°-A, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, 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, na sua redacção posteriormente alterada, deve ser interpretado, tendo em conta os artigos 48.° e 51.° do Tratado CE, no sentido de que se opõe a uma disposição nacional que, no caso de uma pessoa ter trabalhado e residido habitualmente num Estado-Membro e, seguidamente, ter exercido o seu direito à livre circulação para se estabelecer noutro Estado-Membro, onde trabalhou e estabeleceu a sua residência habitual, e finalmente ter regressado ao primeiro Estado-Membro para procurar trabalho, faz depender da condição de residência habitual, para a qual é necessária a verificação dum período apreciável de permanência nesse Estado, a atribuição de uma prestação especial não contributiva com as características do auxílio ao rendimento previsto na legislação britânica.»