RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-171/91 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1. Enquadramento jurídico

Nos termos do n.º 3 do artigo 48.º do Tratado CEE

«3. A livre circulação dos trabalhadores compreende, sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, o direito de:

a) responder a ofertas de emprego efectivamente feitas;

b) deslocar-se livremente, para o efeito, no território dos Estados-membros;

c) residir num dos Estados-membros a fim de nele exercer uma actividade laboral, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais;

d) permanecer no território de um Estado-membro depois de nele ter exercido uma actividade laboral, nas condições que serão objecto de regulamentos de execução a estabelecer pela Comissão.»

O artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77), dispõe:

«1. Os nacionais de um Estado-membro, independentemente do local da sua residência, têm o direito de aceder a uma actividade assalariada e de a exercer no território de outro Estado-membro, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais deste Estado.

2. Beneficiarão, nomeadamente, no território de outro Estado-membro, da mesma prioridade que os nacionais deste Estado no acesso aos empregos disponíveis.»

Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 7.º do mesmo regulamento,

«1. O trabalhador nacional de um Estado-membro não pode, no território de outros Estados-membros, sofrer, em razão da sua nacionalidade, tratamento diferente daquele que é concedido aos trabalhadores nacionais no que respeita a todas as condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento e

* Língua do processo: alemão.

de reintegração profissional ou de reemprego, se ficar desempregado.

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

O artigo 1.° 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), dispõe que:

«Os Estados-membros suprimirão, nas condições previstas na presente directiva, as restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos referidos Estados e suas familiares aos quais se aplica o Regulamento (CEE) n.° 1612/68.»

Nos termos do artigo 4.°, n.^{os} 1 e 3, primeiro travessão, da Directiva 68/360,

«1. Os Estados-membros reconhecerão o direito de permanência no seu território às pessoas abrangidas pelo artigo 1.° que possam apresentar os documentos referidos no n.° 3.

2. ...

3. Para a emissão do cartão de residência de nacional de um Estado-membro da CEE, os Estados-membros apenas podem exigir a apresentação dos seguintes documentos:

— Ao trabalhador:

a) o documento ao abrigo do qual entrou no seu território;

b) uma declaração de contrato passada pelo empregador ou um certificado de trabalho.»

O artigo 6.°, n.° 1, alínea b), desta mesma directiva, dispõe que:

«1. O cartão de residência:

a) ...

b) deve ter um período de validade de, pelo menos, cinco anos a contar da data de emissão e ser automaticamente renovável.»

Nos termos do artigo 7.° da mesma directiva:

«1. O cartão de residência válido não pode ser retirado ao trabalhador pelo simples facto de ele já não ocupar um emprego, quer por o interessado ter ficado temporariamente incapacitado para o trabalho por motivo de doença ou de acidente, quer por se encontrar em situação de desemprego involuntário devidamente comprovada pelo serviço de emprego competente.

2. Aquando da primeira renovação, o prazo de validade do cartão de residência pode ser limitado se o trabalhador se encontrar há mais de doze meses consecutivos numa situação de desemprego involuntário no Estado de acolhimento. Esse prazo de validade não pode, porém, ser inferior a doze meses.»

Nos termos do artigo 2.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1251/70 da Comissão, de 29 de Junho de 1970, relativo ao direito dos trabalhadores permanecerem no território de um Estado-membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral (JO L 142, p. 24; EE 05 F1 p. 93),

«1. Têm o direito de permanecer a título definitivo no território de um Estado-membro:

a) ...

b) o trabalhador que, residindo de modo contínuo naquele Estado há mais de dois anos, cessar de ocupar um emprego assalariado em consequência de uma incapacidade permanente para o trabalho.

Se esta incapacidade resultar de um acidente de trabalho ou de uma doença profissional que dê direito a uma pensão inteira ou parcialmente a cargo de uma instituição daquele Estado, não será exigido qualquer requisito de tempo de residência.»

O artigo 44.° do acto relativo às condições de adesão da República Helénica e às adaptações dos tratados (JO 1979, p. 17, a seguir «acto de adesão») dispõe que:

«O disposto no artigo 48.° do Tratado CEE só é aplicável, no que diz respeito à livre circulação dos trabalhadores entre os Estados-membros actuais e a Grécia, com as restrições constantes dos artigos 45.°, 46.° e 47.° do presente acto.»

Nos termos do n.° 1 do artigo 45.° do acto de adesão,

«1. O disposto nos artigos 1.° a 6.° e 13.° a 23.° do Regulamento (CEE) n.° 1612/68, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, só é aplicável, nos Estados-membros actuais, em relação aos nacionais helénicos, e na Grécia, em relação aos nacionais dos Estados-membros actuais, a partir de 1 de Janeiro de 1988.

Os Estados-membros actuais e a República Helénica têm a faculdade de manter em vigor, até 1 de Janeiro de 1988, respectivamente em relação aos nacionais helénicos e aos nacionais dos Estados-membros actuais, as disposições nacionais que sujeitem a autorização prévia a imigração que tenha por objectivo o exercício de um trabalho assalariado e/ou o acesso a um emprego assalariado.»

O artigo 46.° do acto de adesão dispõe que:

«Na medida em que certas disposições da Directiva 68/360/CEE, relativa à supressão das restrições à deslocação e estada dos trabalhadores dos Estados-membros e suas

famílias na Comunidade sejam indissociáveis das do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 cuja aplicação é adiada por força do artigo 45.°, os Estados-membros actuais, por um lado, e a República Helénica, por outro, têm a faculdade de derrogar essas disposições, desde que tal seja necessário à aplicação das disposições do artigo 45.° que derrogam o referido regulamento.»

2. Litígio no processo principal

Dimitrios Tsiotras, recorrente no processo principal, é um cidadão grego que reside desde 1960 na República Federal da Alemanha, aí tendo ocupado até Outubro de 1978 diversos empregos como trabalhador assalariado. Está desempregado desde essa data. Depois de ter beneficiado, numa primeira fase, de subsídio de desemprego, passou a receber, em 1979, um subsídio de apoio aos desempregados. Entre 7 de Junho de 1979 e 16 de Agosto de 1981 esteve incapacitado para o trabalho em virtude de doença. Desde Setembro de 1981 que vive unicamente graças às prestações da assistência social.

O cartão de residência concedido a D. Tsiotras, de validade sucessivamente limitada a um ano, foi renovado pela última vez em 4 de Dezembro de 1980.

A Landeshaupstadt Stuttgart, recorrido no processo principal, começou por adiar a sua decisão relativamente ao pedido de D. Tsiotras de obter a prorrogação do cartão de residência, na expectativa, por um lado, do desfecho de um processo anteriormente desencadeado pelo recorrente no sentido de obter uma pensão de invalidez e, por outro, da posterior evolução das suas necessidades de apoio social.

O pedido de obtenção de uma pensão de invalidez foi definitivamente indeferido em 1983, com o fundamento de que o interessado não estava incapacitado para o trabalho.

Por decisão de 1 de Agosto de 1986, o Landeshaupstadt Stuttgart, tendo em conta a situação financeira de D. Tsiotras, indeferiu o seu pedido de prorrogação do cartão de residência.

Tendo a sua reclamação contra esta decisão sido indeferida, o recorrente desencadeou um processo judicial a fim de obter, nomeadamente, um cartão de residência de cidadão de um Estado-membro.

Neste contexto, apresentou um certificado do Serviço de Emprego de Estugarda, datado de 19 de Março de 1987, comprovando que o recorrente estava inscrito no desemprego desde 5 de Novembro de 1982 e que «para o futuro, os seus problemas de saúde, bem como as deficientes condições do mercado de trabalho, excluíam quaisquer perspectivas de recrutamento».

No âmbito do processo de recurso, D. Tsiotras apresentou, além disso, um atestado médico, datado de 22 de Dezembro de 1987, nos termos do qual o médico o julgava «incapaz para o trabalho em razão do seu estado geral e de nutrição», bem como um certificado do Serviço de Emprego, de 4 de Outubro de 1988, comprovando que o recorrente se inscrevera nesse mesmo dia como pessoa à procura de emprego junto desse organismo.

Por acórdão de 15 de Fevereiro de 1989, o Verwaltungsgericht indeferiu o pedido de D.

Tsiotras com o fundamento, por um lado, de que o interessado, por não possuir a qualidade de trabalhador, não gozava de um direito de residência ao abrigo do direito comunitário e, por outro, que, pelo facto de não padecer de uma invalidez permanente, não podia igualmente beneficiar de um direito de residência nos termos do direito comunitário.

No que respeita ao primeiro ponto, o Verwaltungsgericht esclarece que a qualidade de trabalhador supõe o exercício de uma actividade profissional. Ora, D. Tsiotras está no desemprego desde 1978 e as suas perspectivas de encontrar novo emprego são inexistentes. O trabalhador que se encontre em situação de desemprego involuntário continua efectivamente a beneficiar das regalias inerentes à livre circulação, mas apenas durante o período de um ano.

Quanto ao segundo ponto, o Verwaltungsgericht assinala que resulta dos certificados do Serviço de Emprego, comprovativos de que D. Tsiotras procurou emprego, que este último não tenciona renunciar definitivamente a trabalhar. Mesmo supondo que o interessado padeça de uma incapacidade duradoura para o trabalho, não existe um nexo de causalidade directo entre a ocorrência de tal incapacidade e a perda do emprego, uma vez que esta foi anterior àquela.

Perante o órgão jurisdicional de reenvio, o recorrente alegou ter direito a um cartão de residência de cidadão comunitário por tempo indeterminado. Efectivamente, uma limitação no tempo só é possível por ocasião da primeira concessão do cartão de residência [artigo 6.°, n.° 1, alínea b), da Directiva 68/360] ou no momento da primeira prorrogação, no caso de o interessado se encontrar em situação de desemprego involuntário (artigo 7.°, n.° 2, da mesma directiva).

Considera que o seu direito de residência ao abrigo do direito comunitário existe, de resto, independentemente do reconhecimento de um direito a pensão. A sua incapacidade duradoura para o trabalho resulta do atestado médico de 22 de Dezembro de 1987 (acima citado) e os seus esforços para encontrar emprego apenas se devem ao receio que tem de ver o seu direito de residência comprometido pela circunstância de já beneficiar de medidas de apoio social. A isto acresce que o direito de um cidadão comunitário residir no Estado de acolhimento pode existir mesmo que a incapacidade para o trabalho tenha ocorrido fora de uma relação de emprego.

O recorrido no processo principal, assim como o Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht (interveniente), defendem o ponto de vista do órgão jurisdicional de recurso. No que respeita ao direito de residência, o Oberbundesanwalt esclarece que as propostas da Comissão, de 21 de Abril de 1989, com vista a uma alteração do artigo 6.° da Directiva 68/360, bem como as declarações feitas a este propósito pela Comissão (JO C 100, p. 8), revelam que será futuramente concedido um direito de residência em caso de desemprego de longa duração para o período durante o qual o trabalhador receber subsídio de desemprego, mas que tal direito deixa de existir quando o trabalhador passa a receber prestações de apoio aos desempregados.

O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que a liberdade de circulação é reconhecida aos nacionais dos Estados-membros que possuam a qualidade de «trabalhador» na acepção do artigo 48.° do Tratado. O Regulamento n.° 1612/68 estabelece como critério

essencial o exercício pelo interessado de uma «actividade assalariada» (artigo 1.°, n.° 1). Estes dois conceitos, que não são expressamente definidos em nenhuma das disposições aplicáveis, devem ser objecto de interpretação lata, uma vez que definem o âmbito de aplicação de uma das liberdades fundamentais reconhecidas pelo Tratado (acórdãos de 23 de Março de 1982, Levin, 53/81, Recueil, p. 1035, n.^{os} 9 e 13, e de 27 de Setembro de 1989, Lopes da Veiga, 9/88, Colect., p. 2989).

Todavia, D. Tsiotras não exerceu na Alemanha qualquer actividade como trabalhador depois da adesão da República Helénica. Resulta dos factos dados como provados pelo órgão jurisdicional de recurso que D. Tsiotras ficou desempregado em 1978 e que, na data da adesão da República Helénica, não recebia subsídio de desemprego. Já não é possível determinar se, nessa época, procurou emprego apesar de se encontrar doente. De qualquer modo, beneficiava de uma autorização de residência na Alemanha como trabalhador, o que lhe permitia aceitar uma actividade assalariada.

Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, coloca-se, portanto, a questão de saber se essa circunstância, e o facto de o interessado ter exercido, antes da data da adesão, um emprego na Alemanha, bastam para lhe reconhecer a qualidade de trabalhador beneficiário da liberdade de circulação.

O órgão jurisdicional de reenvio considera que, se tal for o caso, a qualidade de trabalhador do interessado despareceu, no entanto, em data posterior. Se o certificado do Serviço de Emprego de Estugarda prova que D. Tsiotras procurou emprego junto desse organismo entre Novembro de 1982 e Outubro de 1988, os seus problemas de saúde e as más condições do mercado de trabalho retiraram-lhe qualquer hipótese de encontrar emprego. Mesmo admitindo que, no momento em que se encontrava em situação de desemprego involuntário, o recorrente ainda tinha direito, ao abrigo do artigo 6.°, n.° 1, alínea b) ou do n.° 2 do artigo 7.° da Directiva 68/360, a uma prorrogação do seu cartão de residência caducado em 1981, estas mesmas disposições não justificam a existência de um direito a cartão de residência por tempo indeterminado independentemente da manutenção da qualidade de trabalhador do interessado.

Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, coloca-se, assim, a questão de saber se a qualidade de trabalhador de D. Tsiotras deixou de existir, apesar da sua persistente vontade de trabalhar, em razão da impossibilidade objectiva de encontrar emprego e se, por esse facto, a Directiva 68/360 é, em tal caso, inaplicável desde o início.

O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que embora no acórdão de 23 de Março de 1982, Levin, acima citado, o Tribunal de Justiça tenha declarado que os benefícios conferidos pelo direito comunitário em aplicação da liberdade de circulação *só podem ser* invocados por pessoas «que exerçam efectivamente ou pretendam seriamente» exercer uma actividade assalariada, este Tribunal nunca se pronunciou sobre a questão de saber se o reconhecimento da qualidade de trabalhador depende da possibilidade efectiva de o trabalhador exercer uma actividade assalariada.

Em caso de resposta afirmativa a esta questão, D. Tsiotras não pode exigir para o futuro a atribuição de um cartão de residência, nem a sua prorrogação, uma vez que não teria,

nesse caso, qualquer direito de residência resultante do direito comunitário.

O órgão jurisdicional de reenvio considera, além disso, que o reconhecimento a D. Tsiotras de um direito de residir no Estado de acolhimento, que justificaria a prorrogação do seu cartão de residência, suscita igualmente problemas. Observa, a este propósito, que o artigo 1.° do Regulamento n.° 1251/70 apenas se aplica aos nacionais de um Estado-membro que já tenham estado empregados como trabalhadores no território de outro Estado-membro e, nos termos do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), primeira frase, do mesmo regulamento, o direito de residir supõe que o trabalhador «cesse de ocupar um emprego assalariado em consequência de uma incapacidade permanente para o trabalho» e resida «de modo contínuo naquele Estado há mais de dois anos».

Ora, dado que D. Tsiotras só esteve empregado na Alemanha antes da adesão da Grécia, poder-se-ia, apenas por este facto, afastar a aplicabilidade deste regulamento ao seu caso.

A isto acresce que a incapacidade permanente para o trabalho de D. Tsiotras só foi determinada em Dezembro de 1987, de modo que quando deixou de trabalhar, e até Dezembro de 1987, não esteve incapacitado para o trabalho. Se D. Tsiotras perdeu a sua qualidade de trabalhador por estar objectivamente impossibilitado de encontrar emprego, desde o início que o Regulamento n.° 1251/70 e a Directiva 68/360 não lhe são aplicáveis. D. Tsiotras pôde continuar a residir na Alemanha, a fim de poder acompanhar um processo judicial destinado a obter a prorrogação do seu cartão de residência.

Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o Tribunal de Justiça nunca se pronunciou sobre a questão de saber se uma incapacidade permanente para o trabalho ocorrida durante um período em que o interessado reside no Estado de acolhimento com o referido objectivo pode gerar um direito de residência na acepção do Regulamento n.° 1251/70.

Finalmente, mesmo que, em princípio, o Regulamento n.° 1251/70 fosse de aplicar ao presente caso, o direito de residência supõe, nos termos do seu artigo 2.°, n.° 1, alínea b), um nexo de causalidade entre a incapacidade permanente para o trabalho e o facto de ter renunciado a um emprego. Ora, no caso em análise, a perda do trabalho não foi consecutiva de tal incapacidade para o trabalho, estando antes relacionada com a sua situação de desempregado. Todavia, não se exclui que a incapacidade permanente para o trabalho ocorrida durante o período em que interessado estava em situação de desemprego involuntário possa estar na origem de um direito de residência no Estado de acolhimento.

O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que o Tribunal de Justiça nunca se pronunciou sobre esta questão.

Tendo em conta as considerações que precedem, o Bundesverwaltungsgericht decidiu suspender a instância para colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Desaparece a qualidade de trabalhador e, com esta, a liberdade de circulação prevista no n.° 1 e nas alíneas b) e c) do n.° 3 do artigo 48.° do Tratado CEE, não sendo por esta forma aplicável a Directiva 68/360/CEE, de 15 de Outubro de 1968 (JO L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 68), caso o nacional de um Estado-membro da CEE que cessou determinada ocupação em outro Estado-membro, apesar da sua disponibilidade

para continuar a trabalhar, já não conseguisse, ou não consiga, encontrar emprego à data da adesão do seu Estado de origem às Comunidades Europeias, ou em data posterior, deixando assim de ser possível a realização da finalidade de emprego a que está ligada a liberdade de circulação?

2) Desaparece o direito de residência previsto na alínea d) do n.° 3 do artigo 48.° do Tratado CEE, em conjugação com a alínea b) do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1251/70, de 29 de Junho de 1970 (JO L 142, p. 24; EE 05 F1 p. 93), caso o nacional de um Estado-membro da CEE só fique permanentemente incapacitado para o trabalho depois da verificação da circunstância referida na questão 1), particularmente no caso de aquela situação só ter surgido no decorrer de uma estada que lhe foi permitida no Estado onde esteve empregado unicamente com a finalidade de aí prosseguir um processo judicial destinado a obter um cartão de residência?»

3. *Processo no Tribunal de Justiça*

O despacho de reenvio foi registado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 1 de Julho de 1991.

Em conformidade com o artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça, foram apresentadas alegações escritas, em 16 de Outubro de 1991 pelo recorrente no processo principal, Dimitrios Tsiotras, representado por Rolf Gutmann, advogado em Estugarda, em 25 de Outubro de 1991 pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Dimitrios Gouloussis, consultor jurídico e Jürgen Grunwald, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, em 4 de Novembro de 1991 pelo Governo alemão, representado por Ernst Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia e Joachim Karl, Regierungsdirektor no mesmo ministério, na qualidade de agentes, e em 12 de Novembro de 1991 pelo Governo helénico, representado por Vassileios Kontolaimos, consultor jurídico do Estado, na qualidade de agente.

Com base em relatório do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia.

II — Resumo das alegações escritas apresentadas ao Tribunal

O *recorrente* no processo principal esclarece, a título preliminar, que as suas alegações não se limitam às questões formuladas pelo órgão jurisdicional de reenvio. Resulta de jurisprudência assente do Tribunal de Justiça (v., entre outros, o acórdão de 15 de Outubro de 1980, Providence agricole de la Champagne, 4/79, Recueil, p. 2823) que este pode seleccionar, do conjunto de elementos fornecidos pelo órgão jurisdicional nacional, os elementos de direito comunitário que, tendo em conta o objecto do litígio, exigem uma interpretação ou uma apreciação de validade.

Em seu entender, qualquer limitação da competência do Tribunal de Justiça que tivesse por efeito impedi-lo de responder às questões suscitadas por uma das partes no processo, cuja solução fosse importante no contexto do processo principal, ultrapassaria os poderes do juiz de reenvio e seria contrária

ao princípio fundamental do direito comunitário de respeito pelos direitos da defesa, igualmente consagrado no artigo 6.° da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Semelhante limitação obrigaria eventualmente o interessado a interpor um recurso por violação de um direito fundamental para o Tribunal Constitucional, o que teria como consequência atrasar o desfecho do processo.

D. Tsiotras observa, em seguida, que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdãos de 27 de Setembro de 1989, Lopes da Veiga, acima citado, e de 23 de Março de 1983, Peskeloglou, 77/82, Recueil, p. 1085), os períodos de transição têm como único objectivo evitar perturbações no mercado do emprego devidas ao maciço aparecimento de pedidos de emprego e que, consequentemente, o cartão de residência dos trabalhadores e das pessoas à procura de emprego de um Estado-membro já estabelecidos noutro Estado-membro se transformou imediatamente, por ocasião da adesão, num cartão de residência comunitário, mesmo na falta de declaração expressa das autoridades competentes, a qual tem valor meramente declarativo (acórdão de 8 de Abril de 1976, Royer 48/75, Recueil, p. 497).

O recorrente no processo principal sublinha que a primeira questão prejudicial tem que ver com o facto de ele não ter trabalho no momento da adesão da República Helénica. Ora, atendendo às considerações que precedem, esta circunstância já não tem qualquer relevância. Efectivamente, enquanto trabalhador à procura de emprego estabelecido no Estado de acolhimento, já na altura beneficiava das disposições comunitárias relativas à liberdade de circulação.

Em seu entender, essa liberdade não deixou de existir pelo facto de ter em vão procurado emprego na Alemanha. Em contrapartida, trabalhadores que tenham ficado em situação de desemprego duradouro após vários anos de actividade profissional no país de acolhimento poderiam ser obrigados a regressar ao seu país de origem.

Como resulta do artigo 7.° da Directiva 68/360, o desemprego de um cidadão comunitário só excepcionalmente provoca a perda da sua liberdade de circulação. Ora, a excepção aí prevista não se aplica ao caso de D. Tsiotras, que reside num Estado-membro desde 1960 e que nele ocupou um emprego durante a maior parte desse tempo.

O recorrente no processo principal acrescenta que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão de 26 de Fevereiro de 1991, Antonissen, C-292/89, Colect., p. I-745) que uma pessoa à procura de emprego deve igualmente ser considerada como trabalhador e que a liberdade de circulação comporta o direito de procurar emprego.

D. Tsiotras considera, assim, em resposta à primeira questão, que a qualidade de trabalhador não pode desaparecer pelo facto de o objectivo relacionado com a liberdade de circulação, ou seja, o exercício de um emprego, se tornar impossível.

Segundo o recorrente, a resposta à segunda questão depende de saber em que condições o cidadão comunitário obteve a sua autorização de residência provisória.

D. Tsiotras recorda, a este propósito, que o Tribunal de Justiça já uma vez decidiu que um cidadão turco não gozava de um direito de residência pelo facto de ocupar um emprego, que apenas estava autorizado a

exercer a título provisório, enquanto durasse um processo destinado a obter uma autorização de residência (acórdão de 20 de Setembro de 1990, Sevince, C-192/89, Colect., p. I-3497, a propósito do acordo de associação CEE-Turquia) e que um trabalhador de um Estado-membro à procura de emprego noutro Estado-membro não adquire o direito de residir neste último Estado (acórdão no processo Antonissen, C-292/89, acima citado). Todavia, em sua opinião, a situação no presente processo é completamente diferente.

Efectivamente, ao contrário do que acontecia com G. Antonissen, o recorrente no processo principal já antes de ficar desempregado beneficiava de um direito de residência. Nesta medida, a residência «provisória» no contexto de um processo judicial foi igualmente uma consequência do seu anterior emprego na Alemanha e a sua incapacidade para o trabalho está intimamente ligada à sua vida profissional anterior. É esta estreita relação que, em seu entender, justifica que se lhe reconheça um direito de residência nos termos do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 1251/70.

O recorrente no processo principal acrescenta que, como acontecia no processo Lopes da Veiga, acima citado, a sua actual estada na Alemanha foi precedida de outro período de permanência, durante o qual trabalhou como assalariado, se casou e divorciou. Finalmente, tem um filho que hoje trabalha na Alemanha.

Ora, em seu entender, o direito de permanência na acepção do artigo 2.° do Regulamento n.° 1251/70 depende precisamente da existência de tais circunstâncias materiais e limitar esse direito aos que passaram directamente da vida profissional para a reforma teria como consequência que pessoas que ficam desempregadas num momento em que se aproxima a idade da reforma não teriam possibilidade de beneficiar da aplicação do Regulamento n.° 1251/70, sendo certo que é precisamente para essa categoria de pessoas que as disposições relativas ao direito de residência são mais importantes.

D. Tsiotras sublinha finalmente que seria surpreendente que a Alemanha pudesse privar trabalhadores do direito de residência através de uma modificação dos seus direitos sociais. Efectivamente, se o recorrente não tem direito a uma pensão de invalidez é porque os requisitos estabelecidos para obter este tipo de pensão se tornaram mais severos (v. artigo 1.° da Haushaltsbegleitgesetz de 1984 (BGBl. I, p. 1532).

D. Tsiotras considera que, embora os Estados-membros sejam livres de estabelecer os requisitos de obtenção de prestações sociais como a pensão de invalidez, não é admissível que um trabalhador perca, por esse facto, direitos que lhe são reconhecidos pelo direito comunitário.

Em sua opinião, há que analisar a questão suplementar do alcance do seu direito de residência.

O recorrente no processo principal considera que tem direito tanto a um cartão de residência com a validade de cinco anos como a um cartão de residência por tempo indeterminado. Isso é verdade quer se tome como ponto de partida a data em que requereu uma prorrogação do cartão ou a data de início da sua incapacidade.

Todavia, segundo D. Tsiotras, a concessão pelas autoridades alemãs de um cartão de residência por tempo indeterminado num caso como o seu só é possível se o artigo 7.° da lei alemã relativa à residência de cidadãos comunitários, em vigor desde 1 de Janeiro de

1991, for julgado incompatível com o direito comunitário. Nos termos desta disposição, a autorização de residência comunitária é prorrogada sem limites de tempo, designadamente quando o estrangeiro pode fazer-se entender oralmente e em linguagem simples em alemão e dispõe de um alojamento suficiente, bem como recursos económicos garantidos que lhe permitam viver sem estar a cargo da assistência social.

No entender do recorrente, esta disposição é contrária ao direito comunitário.

Efectivamente, se o artigo 6.°, n.° 1, alínea b), da Directiva 68/360 confere aos cidadãos comunitários o direito de obter, no momento da primeira emissão, um cartão de residência com uma duração mínima de cinco anos, «automaticamente renovável», só será possível introduzir-lhe uma limitação no momento do primeiro pedido de prorrogação e se o trabalhador estiver desempregado há mais de um ano (artigo 7.°, n.° 2, da mesma directiva).

Nos restantes casos, os interessados têm direito à concessão de um cartão de residência «automaticamente renovável», o que significa que beneficiam de um direito de residência duradouro.

O recorrente no processo principal observa ainda, a este propósito, que as regras comunitárias em matéria de direito de residência distinguem entre o direito de residência e a comprovação desse direito (regulada pelos artigos 6.° e segs. da Directiva 68/360).

D. Tsiotras sublinha, neste contexto, que o artigo 4.° 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 na Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços (JO L 172, p. 14; EE 06 F1 p. 132), confere aos trabalhadores não assalariados «um *direito* de residência permanente». Como prova desse direito, é emitido um comprovativo com uma validade de, pelo menos, cinco anos, automaticamente renovável.

Do mesmo modo, o direito de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados aposentados não tem limites de tempo e é comprovado através de cartões de residência válidos, pelo menos, por cinco anos, e automaticamente renováveis (v., no que respeita aos trabalhadores não assalariados, os artigos 2.°, n.^{os} 1 e 6, n.° 1, da Directiva 75/34/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1974, relativa ao direito de os nacionais de um Estado-membro permanecerem no território de outro Estado-membro depois de nele terem exercido uma actividade não assalariada (JO 1975, L 14, p. 10; EE 06 F1 p. 183).

Em contrapartida, o direito de residência dos migrantes inactivos não é ilimitado (artigo 1.°, n.° 1, da Directiva 90/364/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência (JO L 180, p. 26), mas depende, entre outras coisas, da prova de que essas pessoas dispõem de recursos suficientes (artigo 3.° da mesma directiva). O mesmo acontece no que respeita aos antigos trabalhadores assalariados e não assalariados que emigram para outro Estado-membro (Directiva 90/365/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua actividade profissional (JO L 180, p. 28).

Quanto à Directiva 90/366/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência dos estudantes (JO L 180, p. 30), o certificado a emitir tem um prazo de validade relativamente mais curto, o que se explica pelo carácter provisório da permanência dos estudantes no Estado de acolhimento.

Segundo o recorrente no processo principal, do que acabou de afirmar resulta que a comprovação de um direito de residência limitado pode dissimular a existência de um direito de residência permanente. Embora os Estados-membros não sejam obrigados, por força do direito comunitário, a comprovar um direito de residência permanente, a partir do momento em que o fazem a emissão do comprovativo não deve depender de exigências não previstas pelo direito comunitário.

D. Tsiotras considera, deste modo, que os requisitos previstos no artigo 7.° da citada lei alemã (conhecimentos linguísticos e alojamento adequado) são contrários ao direito comunitário, salvo no que respeita ao requisito relativo à prova de um alojamento, que pode ser exigido para a primeira emissão do cartão de residência (acórdão de 18 de Maio de 1989, Comissão/Alemanha, 249/86, Colect., p. 1263).

Do mesmo modo, a duração da estada não pode depender do facto de o trabalhador não ser beneficiário de medidas de apoio social.

Ora, segundo o recorrente no processo principal, os problemas que se colocam para a solução do litígio no processo principal são precisamente desta natureza. Ele é beneficiário de medidas de apoio social na Alemanha, o que, nos termos do direito alemão, obsta à concessão de um cartão de residência por tempo indeterminado. Quanto aos seus conhecimentos linguísticos, o órgão jurisdicional de reenvio não pode avaliá-los, por força do direito de processo alemão, pelo que deveria ter remetido a questão para a jurisdição competente. No que respeita à afirmação incorrecta, constante dos autos, relativa à falta de alojamento pessoal, ela não foi acolhida pelos sucessivos órgãos jurisdicionais chamados a julgar o litígio.

D. Tsiotras observa ainda que, se se tiver em conta a invalidez de que sofre desde então, beneficia igualmente de um direito de residência permanente, em conformidade com o n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 1251/70.

O recorrente no processo principal assinala, finalmente, ser vítima de um tratamento discriminatório relativamente aos estrangeiros cujos cartões de residência adquiridos ao abrigo do antigo direito da República Democrática Alemã (a seguir «RDA») foram transformados, para alguns, em cartões de residência permanentes a partir da entrada em vigor da nova lei alemã sobre os estrangeiros.

Esta questão é regulada pelo artigo 8.° do Tratado relativo à unificação da Alemanha, cuja aplicação permitiu transformar cartões de residência até então emitidos pela RDA em cartões de residência por tempo indeterminado.

Ora, segundo o antigo direito da RDA, o *cartão* de residência, válido por cinco anos e renovável, comportava um *direito* de residência permanente, tal como acontece na ordem jurídica comunitária. No entender de D. Tsiotras, as autoridades alemãs não podem conceder um direito de residência ilimitado no caso da adesão da RDA e recusá-lo aos nacionais dos Estados-membros.

Em conclusão, um trabalhador à procura de emprego, nacional de um Estado-membro da Comunidade e que não tenha acesso ao mercado de trabalho do Estado em que se encontra e no qual já se estabeleceu, não perde, por esse facto, a qualidade de trabalhador na acepção do artigo 48.° do Tratado CEE, salvo no caso excepcional previsto no n.° 2 do artigo 7.° da Directiva 68/360.

Um direito de permanência nos termos do n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 1251/70 não deixa de existir pelo facto de o nacional do Estado-membro, muito tempo antes de ficar inválido, ter, em vão, procurado emprego e de as autoridades do Estado de acolhimento não lhe terem, nessa altura, atribuído um direito de residência.

Para emitir um certificado do direito de residência ilimitado, no momento da prorrogação do cartão de residência, quer de um trabalhador na acepção do artigo 6.°, n.° 1, alínea b), da Directiva 68/360 — com excepção dos casos de desemprego aquando da primeira prorrogação, em conformidade com o n.° 1 do artigo 7.° da Directiva 68/360 — quer de um titular de um direito de residência em conformidade com o n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 1251/70, é proibido exigir conhecimentos linguísticos da língua do Estado de acolhimento, bem como que um cidadão de um Estado-membro das Comunidades Europeias possa fazer face às suas necessidades pelos seus próprios meios. Uma disposição de direito nacional que estabeleça as exigências acima indicadas para emitir um certificado do direito de residência ilimitado não é aplicável.

No que respeita à primeira questão, o *Governo alemão* observa que, apesar da adesão da República Helénica às Comunidades Europeias, o recorrente não pode invocar o disposto nos artigos 48.° do Tratado, e 1.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1612/68. Em primeiro lugar, o interessado não pode beneficiar, ao abrigo do direito comunitário, de um direito de residência enquanto *trabalhador*.

Efectivamente, tal qualidade só pode ser reconhecida aos cidadãos comunitários que tenham realmente estado empregados como trabalhadores. Isto é válido não só para os nacionais de um Estado-membro que se deslocam para outro Estado-membro a fim de aí ocuparem um emprego, mas igualmente àqueles que já se encontram noutro Estado-membro na data da adesão do Estado de origem.

No caso em apreço, o interessado só poderia ter-se tornado trabalhador na acepção do artigo 48.° do Tratado em 1 de Janeiro de 1981. Ora, D. Tsiotras esteve ininterruptamente desempregado a partir de 1978.

Seguidamente, o recorrente no processo principal tão-pouco pode reivindicar a aplicação ao seu caso das disposições comunitárias em matéria de liberdade de circulação enquanto *pessoa à procura de emprego*.

Efectivamente, embora o direito de residência de um cidadão comunitário à procura de emprego noutro Estado-membro seja garantido pelo direito comunitário, o Estado-membro de acolhimento pode expulsar esse cidadão se, ao fim de seis meses, ele não tiver encontrado emprego e se não conseguir provar que continua a procurar emprego com verdadeiras possibilidades de sucesso (acórdão de 26 de Fevereiro de 1991, Antonissen, C-292/89, acima citado). Ora, tais possibilidades de sucesso não se verificam no

presente processo, uma vez que D. Tsiotras procurou em vão emprego desde 1978 e que as tensões existentes no mercado de trabalho, bem como as limitadas possibilidades de contratação do recorrente, não permitem pensar que ele encontrará emprego.

Segundo o Governo alemão, o facto de o cartão de residência por um ano, atribuído a D. Tsiotras em 4 de Dezembro de 1980, o ter autorizado a aceitar um emprego, não é relevante neste contexto, dado que o interessado não conseguiu encontrar emprego durante esse período, pelo que, findo este, perdeu o direito a cartão de residência.

O Governo alemão acrescenta que a Directiva 68/360 não é aplicável ao recorrente uma vez que, como já acima se indicou, o interessado não é trabalhador na acepção do Regulamento n.° 1612/68. Mesmo que esta directiva lhe fosse aplicável, ele teria, quando muito, em conformidade com o n.° 2 do seu artigo 7.°, um direito de residência limitado a um ano, dado que em 1 de Janeiro de 1981 já se encontrava desempregado há mais de doze meses. Por conseguinte, o direito comunitário permitia, no entender deste governo, que se pusesse fim à sua permanência, em qualquer hipótese, em 1 de Janeiro de 1982.

No que respeita à segunda questão, o Governo alemão observa que, pelo facto de o interessado nunca ter sido um trabalhador beneficiário da liberdade de circulação, não pode ser titular de um direito de residência ao abrigo do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), primeira frase, do Regulamento n.° 1251/70.

Segundo o Governo alemão, os requisitos materiais previstas por este regulamento não estão, de qualquer modo, preenchidos.

Em primeiro lugar, o direito de residência no Estado de acolhimento supõe que a incapacidade permanente seja a causa do abandono da actividade profissional. Ora, no presente caso, o desemprego involuntário, ocorrido em 1978, é anterior à incapacidade do interessado. Na falta deste nexo de causalidade, uma incapacidade ocorrida durante o período de desemprego involuntário não pode justificar um direito de residência.

O Governo alemão acrescenta que tal direito está ainda sujeito à condição de que o interessado tenha, durante pelo menos dois anos, residido como trabalhador na Alemanha. Isso implica que, na data em que ocorre a incapacidade, ele ainda tenha o direito de residir na Alemanha, em conformidade com o direito comunitário, o que não acontecia no presente caso.

Efectivamente, o interessado só foi autorizado a permanecer na Alemanha para poder acompanhar um processo judicial relativo ao indeferimento do seu pedido de cartão de residência, o que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal (acórdão de 20 de Setembro de 1990, Sevince, acima citado), não pode servir de base a um direito de residência neste Estado ao abrigo do direito comunitário.

O Governo alemão sublinha finalmente que, nos termos da Directiva 90/365, acima citada, a qual devia ter sido transposta para direito alemão até 30 de Junho de 1992, o direito de residência só é garantido aos trabalhadores que tenham cessado toda e qualquer actividade profissional desde que estejam suficientemente seguros contra os riscos de doença e

que, ao contrário do que acontece com D. Tsiotras, não acarretem encargos para a assistência social do Estado de acolhimento.

O *Governo helénico* considera que D. Tsiotras jamais perdeu a qualidade de trabalhador na acepção do artigo 48.° do Tratado, uma vez que, no momento da adesão da República Helénica, era detentor de um cartão de residência que fora renovado até 4 de Dezembro de 1981.

O Governo helénico sublinha, a este propósito, que, segundo a jurisprudência do Tribunal, aquele que se encontrar numa situação de desemprego involuntário ou de incapacidade para o trabalho, que receba um abono ou um subsídio de desemprego e que esteja inscrito como pessoa à procura de emprego não perde a qualidade de trabalhador (acórdãos de 23 de Março de 1982, Levin, 53/81, Recueil, p. 1035, e de 3 de Junho de 1986, Kempf, 139/85, Colect., p. 1741).

Além disso, em conformidade com o artigo 7.° da Directiva 68/360, que, tal como as disposições correspondentes do Tratado relativas à livre circulação de pessoas, é directamente aplicável (acórdão de 22 de Maio de 1980, Santillo, 131/79, Recueil, p. 1985), o cartão de residência não pode ser retirado ao trabalhador pelo simples facto de ele já não ocupar um emprego, quer por o interessado ter ficado temporariamente incapacitado para o trabalho por motivo de doença ou de acidente, quer por se encontrar em situação de desemprego involuntário, devidamente comprovada pelo serviço de emprego competente.

Segundo o Governo helénico, a administração alemã competente deveria, assim, ter renovado automaticamente o cartão de residência de D. Tsiotras, em conformidade com o disposto no artigo 6.°, n.° 1, alínea b), da Directiva 68/360, nos termos do qual o cartão de residência válido por, pelo menos, cinco anos a contar da data de emissão é automaticamente renovável.

O Governo helénico considera que o artigo 7.°, n.° 2, da mesma directiva que, aquando da primeira renovação, permite limitar o prazo de validade do cartão a doze meses quando o trabalhador se encontrar numa situação de desemprego involuntário no Estado de acolhimento há mais de doze meses consecutivos não é aplicável no presente caso, uma vez que o interessado já por diversas vezes tinha renovado o seu cartão.

O Governo helénico considera que o cartão de residência de D. Tsiotras deveria, de qualquer modo, ter sido considerado automaticamente renovável por razões de igualdade de tratamento entre cidadãos comunitários. Recorda, a este propósito, que, no momento da adesão da República Helénica, o interessado se encontrava há treze anos em território alemão como trabalhador, abrangido por um cartão de residência válido, e que ainda hoje aí se encontra. Pôr em causa tal situação de facto contrariaria directamente o espírito da regulamentação comunitária em matéria de livre circulação de pessoas.

O Governo helénico contesta, de resto, que as disposições que citou da Directiva 68/360 só sejam aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 1988, data em que, por força do artigo 45.° do acto de adesão, os artigos 1.° a 6.° do Regulamento n.° 1612/68 passaram a

aplicar-se à Grécia. Efectivamente, as disposições em causa da Directiva 68/360 não fazem parte das matérias reguladas pelos citados artigos do Regulamento n.° 1612/68.

De qualquer modo, a Landeshaupstadt Stuttgart deveria, no entender deste governo, ter considerado o cartão válido ou automaticamente renovável desde 1 de Janeiro de 1988.

O Governo helénico considera, finalmente, haver outra razão para o interessado não ter perdido a qualidade de trabalhador: ele tem o direito de residir a título permanente na Alemanha, em conformidade com o artigo 2.°, n.° 1, alínea b), primeiro período, do Regulamento n.° 1251/70. Efectivamente, D. Tsiotras, que residiu no território da República Federal da Alemanha, enquanto trabalhador, durante mais de dois anos depois da data de adesão da República Helénica, só mais tarde ficou doente.

Segundo a *Comissão*, há que verificar, em primeiro lugar, se o Regulamento n.° 1612/68 é aplicável a uma situação como a do presente processo.

A Comissão observa, a este propósito, que, na medida em que está aqui em causa o direito de residência de um cidadão grego que trabalhou como assalariado na República Federal da Alemanha antes mesmo da adesão da República Helénica e que, no dia 1 de Janeiro de 1981, estava inscrito no desemprego, coloca-se a questão de saber se ao interessado será aplicável o n.° 1 do artigo 7.° deste regulamento, disposição esta cuja aplicabilidade imediata não é excluída pelos artigos 44.° e segs. do acto de adesão (v., a este propósito, o acórdão de 27 de Setembro de 1989, Lopes da Veiga, acima citado).

Abrangendo este artigo expressamente o caso de um trabalhador «ficar desempregado», coloca-se a questão de saber se o interessado alguma vez teve a qualidade de trabalhador na acepção desta disposição.

Segundo a Comissão, dado que D. Tsiotras só ocupou um emprego na República Federal da Alemanha num momento em que a República Helénica ainda não era membro das Comunidades Europeias, não se pode considerá-lo como um trabalhador nacional de um Estado-membro na acepção do artigo 48.° do Tratado e, por conseguinte, o Regulamento n.° 1612/68 não lhe pode ser aplicado.

A Comissão observa que esta conclusão é confirmada pela Directiva 68/360 que, no n.° 3 do seu artigo 4.°, sujeita a emissão do cartão de residência, entre outros requisitos, a que o interessado apresente uma declaração de contrato passada pelo empregador ou um certificado de trabalho, requisito que não estava preenchido no presente caso, dado que, *no momento em questão, D. Tsiotras já* estava no desemprego.

É certo que o n.° 1 do artigo 7.° desta directiva prevê que «o cartão de residência válido não pode ser retirado ao trabalhador pelo simples facto de ele já não ocupar um emprego», mas a aplicação desta disposição supõe que o interessado preenche os requisitos necessários para a emissão de um cartão de residência e que possui o referido cartão no momento em que perde o seu emprego.

Por conseguinte, no momento da adesão da República Helénica, o recorrente não beneficiava, na República Federal da Alemanha, de um direito de residência ao abrigo do direito comunitário.

A Comissão considera que o interessado tão-pouco obteve posteriormente um direito de residência na Alemanha. Efectivamente, em conformidade com o artigo 48.°, n.° 3, alíneas a) e b), do Tratado e com as citadas disposições de aplicação, tal direito de residência supõe que o interessado responda, no Estado de acolhimento, a empregos efectivamente oferecidos ou que aí ocupe um emprego.

Ora, resulta do despacho de reenvio que, se é certo que D. Tsiotras procurou emprego junto do serviço de emprego competente em 4 de Outubro de 1988, a verdade é que invocou simultaneamente uma incapacidade duradoura para o trabalho. O interessado não pertence, por conseguinte, à categoria das pessoas que responderam efectivamente a empregos oferecidos, tanto mais que, como ele próprio afirma, só procurava trabalho, com riscos para a sua integridade física, porque receava ver o seu direito de residência comprometido (despacho de reenvio, p. 5).

A Comissão considera, finalmente, que, na medida em que o interessado nunca beneficiou do direito de residência ao abrigo do direito comunitário, não pode igualmente beneficiar da aplicação do disposto no artigo 48.°, n.° 3, alínea d), do Tratado, relativo ao direito de um trabalhador permanecer no território de um Estado-membro depois de nele ter exercido uma actividade laboral.

Assim, a Comissão propõe que se responda do seguinte modo às questões prejudiciais:

«1) O artigo 48.°, n.^{os} 1 e 3, alíneas b) e c), do Tratado CEE, bem como o artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade e os artigos 4.° e 7.° 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, devem ser interpretados no sentido de que um cidadão grego que se encontre na República Federal da Alemanha e que aí tenha regularmente ocupado um emprego antes de 1 de Janeiro de 1981, mas que nessa data tenha ficado desempregado, não goza de qualquer direito de residência ao abrigo do direito comunitário.

2) O artigo 48.°, n.° 3, alíneas a) e b), do Tratado CEE, deve ser interpretado no sentido de que trabalhadores que respondam a empregos oferecidos, apesar de uma incapacidade duradoura para o trabalho, clinicamente comprovada, não têm direito de residência.

3) Os trabalhadores que nunca tenham tido direito de residência em conformidade com artigo 48.°, n.° 3, alíneas a) a c), do Tratado CEE, não podem beneficiar do direito de residência referido no artigo 48.°, n.° 3, alínea d)».

J. C. Moitinho de Almeida
Juiz-relator