Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção)

12 de maio de 2021 *

«Reenvio prejudicial — Livre circulação dos trabalhadores — Igualdade de tratamento — Vantagens sociais — Limites máximos ligados aos recursos — Tomada em consideração dos recursos recebidos no penúltimo ano que precede o período de pagamento das prestações — Trabalhador que regressa ao seu Estado-Membro de origem — Redução dos direitos às prestações familiares»

No processo C-27/20,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo tribunal de grande instance de Rennes (Tribunal de Primeira Instância de Rennes, França), por Decisão de 7 de junho de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 21 de janeiro de 2020, no processo

PF,

QG

contra

Caisse d'allocations familiales (CAF) d'Ille-et-Vilaine,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção),

composto por: N. Wahl, presidente de secção, F. Biltgen (relator) e L. S. Rossi, juízes,

advogado-geral: H. Saugmandsgaard Øe,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

considerando as observações apresentadas:

– em representação de PF e QG, pelos próprios,

– em representação do Governo francês, por E. de Moustier e A. Ferrand, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: francês.

– em representação do Governo checo, por M. Smolek, J. Vláčil e J. Pavliš, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por A. Giordano, avvocato dello Stato,

– em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,

– em representação da Comissão Europeia, por D. Martin e B.-R. Killmann, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 20.º e 45.º TFUE, do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2004, L 166, p. 1; retificação no JO 2004, L 200, p. 1), bem como do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União (JO 2011, L 141, p. 1).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe os cônjuges PF e QG, nacionais franceses, à Caisse d'allocations familiales (CAF) d'Ille-et-Vilaine [Caixa de Prestações Familiares (CAF) de Ille et Villaine, França] a propósito da determinação do ano civil de referência para efeitos da apreciação do seu direito a prestações familiares e do cálculo do montante destas.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento n.º 883/2004

3 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, este «aplica-se aos nacionais de um Estado-Membro […] residentes num Estado-Membro que estejam ou tenham estado sujeitos à legislação de um ou mais Estados-Membros, bem como aos seus familiares e sobreviventes».

4 Nos termos do artigo 4.º deste regulamento:

«Salvo disposição em contrário do presente regulamento, as pessoas a quem o presente regulamento se aplica beneficiam dos direitos e ficam sujeitas às obrigações da legislação de qualquer Estado-Membro nas mesmas condições que os nacionais desse Estado-Membro.»

Regulamento n.º 492/2011

5 O artigo 7.º, n.os 1 e 2, do Regulamento n.º 492/2011 dispõe:

«1. O trabalhador nacional de um Estado-Membro não pode ser sujeito no território de outro Estado-Membro, em razão da sua nacionalidade, a um tratamento diferente daquele que é concedido aos trabalhadores nacionais no que respeita a todas as condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento e de reintegração profissional ou de reemprego, se ficar desempregado.

2. O trabalhador referido no n.º 1 beneficia das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais.»

Direito francês

6 Por força do artigo L. 521-1 do code de la sécurité sociale (Código da Segurança Social), são devidas prestações familiares a partir do segundo filho a cargo. O montante das prestações familiares é determinado em função do número de filhos a cargo, bem como em função dos recursos do agregado familiar.

7 No que respeita ao cálculo dos direitos com vista à atribuição das prestações familiares, o artigo R 532-3 do Código da Segurança Social precisa que «[o]s rendimentos considerados são os auferidos durante o ano civil de referência» e que «[o] ano civil de referência é o penúltimo ano que precede o período de pagamento».

Litígio no processo principal e questão prejudicial

8 Os cônjuges PF e QG, que são nacionais franceses, declararam, em 2011 e 2012, rendimentos tributáveis, respetivamente, no montante de 59 734 euros e no montante de 63 680 euros. Tendo quatro filhos menores a cargo, recebiam prestações familiares no montante mensal total de 458,02 euros.

9 O pagamento dessas prestações foi interrompido na sequência do destacamento de QG, magistrado da ordem judiciária francesa, para o Tribunal de Justiça da União Europeia situado no Luxemburgo, por um período de três anos. Devido ao seu novo posto, QG beneficiou de um aumento dos seus rendimentos anuais, que corresponderam à quantia de 123 609 euros, no ano de 2015, e à quantia de 132 499 euros, no ano de 2016.

10 Na sequência do regresso de QG a França e da sua reintegração no seu emprego de origem, em setembro de 2017, que implicou uma redução substancial de rendimentos, os recorrentes no processo principal apresentaram, em 1 de dezembro de 2017, um pedido de prestações familiares à CAF de Ille-et-Vilaine, alegando que os rendimentos a ter em conta deviam ser os do agregado familiar à data desse pedido e que a aplicação das disposições do artigo R 532-3 do Código da Segurança Social, que define o ano civil de referência como o penúltimo ano que precede o período de pagamento — ou seja, neste caso, o ano de 2015 —, devia ser afastada.

11 Por Decisão de 24 de janeiro de 2018, a CAF de Ille-et-Vilaine comunicou-lhes que o montante mensal das prestações familiares a receber era de 115,65 euros.

12 Os recorrentes no processo principal interpuseram recurso gracioso dessa decisão, ao qual foi negado provimento.

13 Recorreram ao órgão jurisdicional de reenvio a fim de obter a anulação da referida decisão e com vista a obter a fixação em 462,62 euros do montante mensal das prestações familiares a receber, montante que tinha em conta os rendimentos atualizados e o número de filhos a cargo.

14 Segundo os recorrentes no processo principal, a CAF de Ille-et-Vilaine não respeitou as disposições dos artigos 20.º e 45.º TFUE, nem o artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004, nem o artigo 7.º do Regulamento n.º 492/2011. Além disso, os recorrentes alegaram que o artigo R 532-3 do Código da Segurança Social violava o princípio da igualdade de tratamento e era, portanto, manifestamente ilegal.

15 O órgão jurisdicional de reenvio recorda, antes de mais, que, nos termos do artigo 45.º TFUE, a livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho.

16 Em seguida, questiona-se sobre se a disposição nacional em causa no processo principal tem caráter discriminatório e, em caso afirmativo, se pode ser justificada por razões imperiosas de interesse geral. Com efeito, seria incompatível com o direito da União que fosse aplicado a um trabalhador nacional de um Estado-Membro, na sequência do seu regresso a esse Estado-Membro, um tratamento menos favorável do que aquele de que teria beneficiado se não tivesse exercido os direitos conferidos pelo Tratado em matéria de livre circulação.

17 Foi nestas condições que o tribunal de grande instance de Rennes (Tribunal de Primeira Instância de Rennes, França) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o direito da União, em particular os artigos 20.º e 45.º [TFUE], bem como o artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 e o artigo 7.º do Regulamento n.º 492/2011, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição nacional, como o artigo R 532-3 do code de la sécurité sociale (Código da Segurança Social), que define o ano civil de referência para o cálculo das prestações familiares como o penúltimo ano que precede o período de pagamento, cuja aplicação conduz, numa situação em que o beneficiário conhece, após um aumento substancial dos seus rendimentos noutro Estado-Membro, uma descida dos mesmos [resultante] do seu regresso ao seu Estado-Membro de origem, a que esse beneficiário seja, diversamente dos residentes que não exerceram o seu direito de livre circulação, privado, em parte, dos direitos a prestações familiares?»

Quanto à questão prejudicial

18 A título preliminar, há que determinar se todas as disposições referidas na decisão de reenvio são aplicáveis à situação em causa no processo principal, relativa ao destacamento de um funcionário nacional para uma instituição da União Europeia.

19 Quanto à aplicabilidade das disposições do Tratado FUE relativas à livre circulação dos trabalhadores, decorre de jurisprudência constante que um nacional da União que trabalhe num Estado-Membro diferente do seu Estado-Membro de origem e que tenha aceitado um emprego

numa organização internacional está abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 45.º TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de março de 1989, Echternach e Moritz, 389/87 e 390/87, EU:C:1989:130, n.º 11; de 6 de outubro de 2016, Adrien e o., C-466/15, EU:C:2016:749, n.º 24; e de 31 de maio de 2017, U, C-420/15, EU:C:2017:408, n.º 13).

20 Daqui resulta que a um nacional da União que trabalhe para uma instituição ou um organismo desta num Estado-Membro diferente do seu Estado-Membro de origem não podem ser recusados os direitos e os benefícios sociais que lhe confere o artigo 45.º TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 15 de março de 1989, Echternach e Moritz, 389/87 e 390/87, EU:C:1989:130, n.º 12, e de 6 de outubro de 2016, Adrien e o., C-466/15, EU:C:2016:749, n.º 25).

21 Quanto ao artigo 20.º TFUE, há que salientar que este, embora institua a cidadania da União, se limita a prever que os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no Tratado. Não pode, por isso, a este respeito, ter uma aplicação autónoma relativamente às disposições específicas do Tratado que regem os direitos e os deveres dos cidadãos da União, tais como, nomeadamente, o artigo 45.º TFUE (v., neste sentido, Acórdãos de 16 de dezembro de 2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, n.º 32, e de 31 de maio de 2017, U, C-420/15, EU:C:2017:408, n.º 17).

22 Por conseguinte, a interpretação do artigo 20.º TFUE não é pertinente para a resolução do litígio no processo principal.

23 Também não é pertinente a interpretação das disposições em matéria de coordenação dos sistemas de segurança social. Com efeito, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os funcionários da União não podem ser qualificados de «trabalhadores», na aceção do Regulamento n.º 883/2004, uma vez que não estão sujeitos a uma legislação nacional em matéria de segurança social, como exige o artigo 2.º, n.º 1, deste regulamento, que define o âmbito de aplicação pessoal deste último (v., neste sentido, Acórdãos de 3 de outubro de 2000, Ferlini, C-411/98, EU:C:2000:530, n.º 41, e de 16 de dezembro de 2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, n.º 35).

24 Quanto ao artigo 7.º do Regulamento n.º 492/2011, importa recordar que este artigo constitui apenas a expressão particular, no domínio específico das condições de emprego e de trabalho, do princípio da não discriminação consagrado no artigo 45.º, n.º 2, TFUE e deve, portanto, ser interpretado da mesma forma que este último artigo (Acórdãos de 23 de fevereiro de 2006, Comissão/Espanha, C-205/04, não publicado, EU:C:2006:137, n.º 15, e de 13 de março de 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach, C-437/17, EU:C:2019:193, n.º 16).

25 A circunstância de o trabalhador em causa no processo principal ser empregado por uma instituição da União não é determinante a este respeito, uma vez que o objetivo da igualdade de tratamento prosseguido pelo artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011 visa precisamente tornar extensivas aos trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros todas as vantagens sociais que, associadas ou não a um contrato de trabalho, são geralmente reconhecidas aos trabalhadores nacionais em razão, principalmente, da sua qualidade objetiva de trabalhadores ou pelo simples facto de residirem no território nacional (v., neste sentido, Acórdão de 18 de dezembro de 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e o., C-447/18, EU:C:2019:1098, n.º 47 e jurisprudência referida).

26 Tendo em conta estas considerações, e para dar ao órgão jurisdicional de reenvio uma resposta útil, há que considerar que a questão prejudicial tem unicamente por objeto a interpretação do artigo 45.º TFUE e do artigo 7.º do Regulamento n.º 492/2011.

27 Assim, com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 45.º TFUE e o artigo 7.º do Regulamento n.º 492/2011 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma regulamentação nacional que estabelece como ano de referência para o cálculo das prestações familiares a atribuir o penúltimo ano que precede o período de pagamento, de modo que, em caso de aumento substancial dos rendimentos auferidos por um funcionário nacional durante um destacamento numa instituição da União situada noutro Estado-Membro, o montante das prestações familiares fica, quando do regresso desse funcionário ao Estado-Membro de origem, fortemente reduzido durante dois anos.

28 No que se refere à existência de uma eventual discriminação contrária ao artigo 45.º, n.º 2, TFUE e ao artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 492/2011, importa observar que a regulamentação nacional em causa no processo principal, que fixa o montante das prestações familiares devidas em função do montante dos rendimentos auferidos pelo trabalhador no decurso do ano civil de referência definido como sendo o penúltimo ano que precede o período de pagamento, se aplica indistintamente a todos os trabalhadores, seja qual for a sua nacionalidade, pelo que não pode criar uma discriminação baseada diretamente na nacionalidade.

29 Além disso, não resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que o órgão jurisdicional de reenvio considera que esta regulamentação possa criar uma discriminação indireta, por ser suscetível de tratar menos favoravelmente os trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros do que os trabalhadores nacionais.

30 No que respeita à questão de saber se a regulamentação nacional em causa no processo principal constitui um entrave à livre circulação dos trabalhadores no interior da União, proibida pelo artigo 45.º, n.º 1, TFUE, há que recordar que esta disposição se opõe a qualquer medida que, embora aplicável sem discriminação em razão da nacionalidade ou da residência, seja suscetível de afetar ou de tornar menos atrativo o exercício, pelos nacionais da União, das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado FUE (v., neste sentido, Acórdãos de 1 de abril de 2008, Gouvernement de la Communauté française e gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, n.º 45, e de 6 de outubro de 2016, Adrien e o., C-466/15, EU:C:2016:749, n.º 26).

31 A este respeito, em conformidade com jurisprudência constante, o artigo 45.º TFUE visa facilitar aos nacionais da União o exercício de atividades profissionais de qualquer natureza em todo o território da União e opõe-se a qualquer medida nacional que possa desfavorecer esses nacionais quando desejem exercer uma atividade económica no território de outro Estado-Membro (Acórdãos de 1 de abril de 2008, Gouvernement de la Communauté française e gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, n.º 44; de 21 de janeiro de 2016, Comissão/Chipre, C-515/14, EU:C:2016:30, n.º 39; e de 7 de março de 2018, DW, C-651/16, EU:C:2018:162, n.º 21).

32 Assim, o artigo 45.º TFUE tem nomeadamente por objeto evitar que um trabalhador que, no exercício do seu direito de livre circulação, ocupou empregos em mais de um Estado-Membro seja, sem justificação objetiva, tratado de forma menos favorável do que aquele que efetuou toda a sua carreira num único Estado-Membro (v., nomeadamente, Acórdãos de 7 de março de 1991, Masgio, C-10/90, EU:C:1991:107, n.º 17; de 21 de janeiro de 2016, Comissão/Chipre, C-515/14, EU:C:2016:30, n.º 42; e de 7 de março de 2018, DW, C-651/16, EU:C:2018:162, n.º 23).

33 No caso em apreço, há que constatar que os beneficiários das prestações familiares que exerceram o direito à livre circulação não são tratados menos favoravelmente do que os beneficiários dessas prestações que não exerceram esse direito.

34 Com efeito, em aplicação de uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, um trabalhador nacional de um Estado-Membro que, quando esteve deslocado noutro Estado-Membro, conheceu variações no montante dos seus rendimentos, para cima ou para baixo, verá aplicadas as mesmas modalidades de cálculo das prestações familiares baseadas nos rendimentos auferidos durante o período de referência que as aplicáveis a um trabalhador que não abandonou o seu Estado-Membro de origem, mas conheceu variações idênticas nos seus rendimentos.

35 Assim, no caso dos recorrentes no processo principal, foram tidos em conta, para efeitos do cálculo do montante mais reduzido das prestações familiares em razão do seu regresso ao Estado-Membro de origem, os rendimentos mais elevados auferidos quando estiveram deslocados noutro Estado-Membro, da mesma forma que um aumento semelhante dos rendimentos auferidos por um trabalhador que não exerceu o seu direito de livre circulação teria conduzido a uma diminuição semelhante do montante dessas prestações.

36 Por conseguinte, não foi o exercício do direito à livre circulação enquanto tal que implicou, para os recorrentes no processo principal, uma diminuição do montante das prestações devidas, mas sim a circunstância de os rendimentos auferidos por estes últimos quando estiveram deslocados noutro Estado-Membro terem sido mais elevados do que os auferidos antes ou depois dessa deslocação.

37 Embora os recorrentes no processo principal afirmem não contestar a competência do seu Estado-Membro de origem para organizar o respetivo sistema de segurança social, adotando, nomeadamente, as modalidades de determinação das prestações a receber, sustentam, no entanto, que um agregado familiar que tivesse conhecido um aumento dos seus recursos semelhante ao seu, mas tivesse permanecido no território do Estado-Membro de origem, teria continuado a receber, durante dois anos, prestações familiares majoradas, apesar de os rendimentos correntes terem excedido o limite máximo de rendimentos fixado pela regulamentação em causa no processo principal, e só a partir do terceiro ano é que essas prestações sofreriam uma redução.

38 Ao argumentar que a situação desse agregado familiar teria sido perfeitamente neutra, apesar da tomada em consideração diferida da evolução efetiva dos seus recursos, os recorrentes no processo principal criticam, na realidade, não as modalidades de determinação do montante das prestações familiares mas sobretudo o facto de não terem podido continuar a receber, com vista a uma eventual compensação em caso de regresso, prestações familiares majoradas quando estiveram deslocados noutro Estado-Membro.

39 Ora, o direito primário não pode garantir a um segurado que uma deslocação para um Estado-Membro diferente do seu Estado-Membro de origem seja neutra em matéria de segurança social, nomeadamente em matéria de prestações de doença ou de pensões de velhice, ou mesmo de prestações familiares. Com efeito, importa recordar que a deslocação de um trabalhador para outro Estado-Membro pode, consoante o caso e devido às divergências existentes entre os regimes e as legislações dos Estados-Membros, ser mais ou menos vantajosa para a pessoa em

causa no plano da proteção social (v., neste sentido, Acórdãos de 6 de outubro de 2016, Adrien e o., C-466/15, EU:C:2016:749, n.º 27, e de 18 de julho de 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, n.º 34).

40 Por conseguinte, a circunstância de os recorrentes no processo principal não terem podido beneficiar, quando estiveram deslocados noutro Estado-Membro, das prestações familiares pagas pelo seu Estado-Membro de origem e de as prestações familiares recebidas em caso de regresso a este último Estado não corresponderem, durante dois anos, aos rendimentos que auferiram nesse período não pode constituir um tratamento menos favorável, contrário à livre circulação dos trabalhadores e, mais especificamente, ao artigo 45.º TFUE.

41 A mesma conclusão se impõe à luz do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, devendo esta disposição, como foi recordado no n.º 24 do presente acórdão, ser interpretada da mesma forma que o artigo 45.º TFUE.

42 Por outro lado, no que respeita à argumentação dos recorrentes no processo principal segundo a qual a regulamentação nacional em causa no processo principal é suscetível de influenciar a decisão de um trabalhador nacional de um Estado-Membro de se deslocar para outro Estado-Membro para aí trabalhar e auferir rendimentos mais elevados, uma vez que, ao regressar ao Estado-Membro de origem, fica penalizado devido aos pagamentos de prestações familiares de um montante fortemente reduzido, cabe recordar que os motivos pelos quais um trabalhador migrante escolhe fazer uso da sua liberdade de circulação no interior da União não podem ser tomados em consideração para apreciar a natureza discriminatória de uma disposição nacional (v., neste sentido, Acórdão de 5 de dezembro de 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, n.º 33).

43 Tendo em conta todas as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 45.º TFUE e o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011 devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro que estabelece como ano de referência para o cálculo das prestações familiares a atribuir o penúltimo ano que precede o período de pagamento, de modo que, em caso de aumento substancial dos rendimentos auferidos por um funcionário nacional durante um destacamento numa instituição da União situada noutro Estado-Membro, o montante das prestações familiares fica, quando do regresso desse funcionário ao Estado-Membro de origem, fortemente reduzido durante dois anos.

Quanto às despesas

44 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Oitava Secção) declara:

O artigo 45.º TFUE e o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, devem ser interpretados no sentido de que não se opõem a uma regulamentação de um Estado-Membro que estabelece como ano de referência para o cálculo das prestações familiares a atribuir o penúltimo ano que precede o período de pagamento, de modo que,

em caso de aumento substancial dos rendimentos auferidos por um funcionário nacional durante um destacamento numa instituição da União Europeia situada noutro Estado-Membro, o montante das prestações familiares fica, quando do regresso desse funcionário ao Estado-Membro de origem, fortemente reduzido durante dois anos.

Assinaturas