CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 29 de Março de 2007 [1]

I — Introdução

1. Nos termos da Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (lei relativa às prestações por incapacidade de trabalho para os jovens deficientes; a seguir «Wajong») os jovens deficientes residentes nos Países Baixos com uma incapacidade de trabalho total ou parcial recebem uma prestação pecuniária. Esta prestação substitui o rendimento do trabalho ou complementa-o até ao montante do rendimento mínimo.

2. No acórdão Kersbergen-Lap e Dams-Schipper [2], que foi proferido depois da apresentação do presente pedido de decisão prejudicial, o Tribunal de Justiça já decidiu que a prestação nos termos da Wajong é uma prestação especial de carácter não contributivo, na acepção do artigo 4.°, n.° 2A, do Regulamento n.° 1408/71 [3], que, nos termos do artigo 10.° A deste regulamento, não tem que ser paga a não residentes no território do Estado-Membro. Com efeito, as recorrentes naquele processo não exerciam nenhuma actividade profissional, pelo que, no seu caso, a prestação substituía integralmente o rendimento proveniente do trabalho.

3. Ao contrário daquele processo, o recorrente no processo principal, D.P.W. Hendrix, é trabalhador por conta de outrem. Dado que auferia um montante inferior ao rendimento mínimo legalmente prescrito, foi-lhe concedida, ao abrigo da Wajong, a prestação pecuniária a título de prestação complementar ao seu salário enquanto residisse nos Países Baixos. Após a sua mudança para a Bélgica o pagamento da prestação foi suspenso.

4. Por conseguinte, além de requerer o exame da prestação à luz do Regulamento n.° 1408/71, o Centrale Raad van Beroep

1 — Língua original: alemão.

2 — Acórdão de 6 de Julho de 2006, Kersbergen-Lap e Dams-Schipper [(C-154/05, Colect., p. I-6249) — a seguir «acórdão Kersbergen»].

3 — Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98), na redacção alterada e actualizada pelo Regulamento (CE) n.° 118/97 do Conselho, de 2 de Dezembro de 1996 (JO 1997, L 28, p. 1), alterada pelo Regulamento (CE) n.° 307/1999 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 1999 (JO L 38, p. 1).

coloca a questão de saber se um trabalhador por conta de outrem pode invocar a livre circulação de trabalhadores perante um Estado-Membro do qual é nacional quando exerce uma actividade profissional neste Estado e transferiu unicamente para outro Estado-Membro a sua residência. Caso a livre circulação de trabalhadores seja aplicável nestas circunstâncias, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta em que medida as disposições do Regulamento n.º 1408/71, relativas às prestações especiais de carácter não contributivo, são compatíveis com esta liberdade. O mesmo órgão também solicita que se analise a compatibilidade destas disposições com a livre circulação dos cidadãos da União consagrada no artigo 18.º CE.

II — Quadro jurídico

A — *Regulamentação comunitária*

5. O artigo 7.º, n.os 1 e 2, do Regulamento n.º 1612/68 [4] tem a seguinte redacção:

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

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

6. O artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 dispõe:

«O presente regulamento não prejudica as disposições adoptadas nos termos do artigo 51.º do Tratado.»

7. Artigo 4.º do Regulamento n.º 1408/71 prevê:

«1. O presente regulamento aplica-se a todas as legislações relativas aos ramos de segurança social que respeitem a:

a) Prestações de doença e de maternidade;

4 — 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) na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2434/92 do Conselho, de 27 de Julho de 1992 (JO L 245, p. 1).

b) Prestações de invalidez, incluindo as que são destinadas a manter ou a melhorar a capacidade de ganho;

[...]

2. O presente regulamento aplica-se aos regimes de segurança social, gerais e especiais, contributivos e não contributivos, bem como aos regimes relativos às obrigações da entidade patronal ou do armador que tenham por objecto as prestações referidas no n.º 1.

2A. 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.º 1 ou que sejam excluídos a título do n.º 4, quando tais prestações se destinarem:

a) Quer a abranger, a título supletivo, complementar ou acessório, as eventualidades correspondentes aos ramos referidos nas alíneas a) a h) do n.º 1;

b) Quer exclusivamente a garantir a protecção específica dos deficientes.

2B. O presente regulamento não é aplicável às disposições legislativas de um Estado-Membro relativas às prestações especiais de carácter não contributivo, mencionadas na secção III do anexo II, cuja aplicação esteja limitada a uma parte do seu território.

[...]

4. O presente regulamento [não] se aplica à assistência social [...]»

8. Em relação às prestações especiais pecuniárias de carácter não contributivo previstas pelo artigo 4.º, n.º 2A, o artigo 10.ºA, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71 dispõe o seguinte:

«Não obstante o disposto no artigo 10.º e no título III, as pessoas a quem o presente regulamento é aplicável beneficiam das prestações especiais pecuniárias de carácter não contributivo referidas no n.º 2A do artigo 4.º exclusivamente no território do Estado-Membro em que residam e ao abrigo da legislação desse Estado, na medida em

que tais prestações sejam mencionadas no anexo IIA. As prestações são pagas pela instituição do local de residência e ficam a cargo desta última.»

9. No anexo IIA, rúbrica Q, do Regulamento n.º 1408/71 refere-se a lei relativa às prestações por deficiência para jovens deficientes dos Países Baixos.

10. O artigo 95.ºB, n.º 8, do Regulamento n.º 1408/71 dispõe:

«A aplicação do artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 1247/92 não pode ter por efeito a supressão das prestações concedidas antes de 1 de Junho de 1992 pelas instituições competentes dos Estados-Membros em aplicação do título III do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e às quais é aplicável o artigo 10.º deste último regulamento.»

B — *Direito nacional*

11. Nos Países Baixos, os trabalhadores por conta de outrem estão, a partir do primeiro dia de trabalho, segurados quanto à incapacidade de trabalho, nos termos da Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (lei do seguro de incapacidade de trabalho — a seguir «WAO»). As pessoas que, em razão de deficiência, não podem de todo trabalhar ou só podem fazê-lo desde o início com restrições não beneficiam de uma prestação nos termos da WAO.

12. Nos Países Baixos, vigorou até ao início de 1998 a Algeme Arbeidsongeschiktheidswet (lei geral das incapacidades de trabalho; a seguir «AAW»), que previa um seguro de incapacidade para o trabalho para todos os residentes nos Países Baixos que não estivessem segurados ao abrigo da WAO. Nos termos da AAW, as pessoas que à data do seu décimo sétimo aniversário se encontrassem incapacitadas para o trabalho, entre outras, podiam beneficiar de uma prestação mínima para jovens deficientes a partir do seu décimo oitavo aniversário. Em conformidade com a AAW, as prestações eram pagas através das contribuições dos segurados, cujo montante dependia do rendimento tributável.

13. Em 1 de Janeiro de 1998, a AAW foi substituída, na parte que releva para o presente processo, pela Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (lei relativa às prestações por incapacidade de trabalho para os jovens deficientes) de 24 de Abril de 1997 (Wajong). A Wajong prevê, para o grupo especial dos jovens deficientes, uma prestação que corresponde

ao nível adoptado nos Países Baixos como mínimo de subsistência.

14. O direito às prestações concedidas nos termos da Wajong, que são praticamente financiadas na sua totalidade por recursos públicos não depende das necessidades pessoais. No entanto, as prestações são reduzidas se o beneficiário receber rendimentos do trabalho.

15. Diversamente do previsto na anterior AAW, nos termos da Wajong as prestações só são concedidas a deficientes que residam nos Países Baixos. Desde 1 de Setembro de 2002, a Wajong contém uma cláusula de equidade segundo a qual pode dispensar-se o requisito da residência, quando a supressão do direito à prestação conduza a uma situação difícil injustificada. Presume-se que é este o caso, quando, por exemplo, o jovem deficiente se tem que submeter a um tratamento médico no estrangeiro, tem a possibilidade de iniciar um trabalho no estrangeiro com uma determinada perspectiva de reintegração ou a pessoa da qual depende para o seu sustento, é obrigada a viver fora dos Países Baixos.

16. Nos termos da Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten [lei sobre a (re)integração dos trabalhadores deficientes; a seguir «Wet REA»], as entidades patronais podem ser dispensadas da obrigação de pagar o salário mínimo legal aos trabalhadores deficientes cuja actividade laboral seja claramente mais reduzida do que o normal.

III — Matéria de facto e tramitação do processo

17. O cidadão neerlandês, D.P.W. Hendrix, nasceu em 26 de Setembro de 1975. É portador de uma deficiência mental em razão da qual se considera ter uma incapacidade de trabalho de 80 a 100%. Com efeitos a partir de 26 de Setembro de 1993, foi-lhe concedida uma prestação nos termos da AAW.

18. Desde 1 de Fevereiro de 1994 D.P.W. Hendrix trabalhava para uma loja de venda de materiais de construção nos Países Baixos. Em conformidade com a Wet REA, a entidade patronal de D.P.W. Hendrix estava dispensada da obrigação de lhe pagar o salário mínimo legal. Por conseguinte, D.P.W. Hendrix ganhava apenas 70% do salário mínimo legal, tendo-lhe sido concedida uma prestação nos termos da Wajong equivalente à que receberia em caso de incapacidade para o trabalho de 25 a 35%.

19. Em 1 de Junho de 1999, D.P.W. Hendrix mudou-se para a Bélgica, mantendo, todavia, o seu posto de trabalho nos Países Baixos. Por decisão de 28 de Junho de 1999, o Raad

van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (a seguir «recorrido») suspendeu o pagamento da prestação ao abrigo da Wajong a partir de 1 de Julho de 1999. Dado que a dispensa concedida ao seu empregador do pagamento do salário mínimo permaneceu em vigor e este recusou aumentar-lhe o salário, a relação laboral cessou. Desde 5 de Julho de 1999, D.P.W. Hendrix trabalha para outra loja de venda de materiais de construção, na qual lhe é pago o salário mínimo legal [5]. Em 2001, D.P.W. Hendrix foi viver novamente para os Países Baixos.

20. Após a reclamação apresentada por D.P.W. Hendrix contra a suspensão da prestação Wajong ter sido indeferida, este interpôs recurso desta decisão no Rechtbank Amsterdam, que negou provimento ao recurso por acórdão de 16 de Março de 2001. D.P.W. Hendrix recorreu dessa decisão para o Centrale Raad van Beroep que, por decisão 15 de Julho de 2005, submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais nos termos do artigo 234.º CE:

1. Uma prestação concedida ao abrigo da Wajong, que é mencionada no Anexo IIA do Regulamento n.º 1408/71, deve ser considerada uma prestação especial de carácter não contributivo na acepção do artigo 4.º, n.º 2A, do referido regulamento, de forma que as pessoas na situação do recorrente no processo principal apenas podem beneficiar do sistema de coordenação introduzido pelo artigo 10.ºA do referido Regulamento? É relevante para a resposta a esta questão o facto de o requerente ter originariamente recebido uma prestação para jovens deficientes nos termos da AAW (financiada por contribuições sociais), a qual, em 1 de Janeiro de 1998, se converteu automaticamente numa prestação por força da Wajong?

2. Em caso de resposta afirmativa à primeira questão: o artigo 39.º CE, na execução que lhe foi dada pelo artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68, pode ser invocado por um trabalhador contra o Estado-Membro de que é nacional, quando o trabalhador só tenha trabalhado nesse mesmo Estado, embora resida no território de outro Estado-Membro?

3. Em caso de resposta afirmativa à primeira e à segunda questões: deve o artigo 39.º CE, na execução que lhe foi dada pelo artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, ser interpretado no sentido de que é com ele compatível uma disposição de um regime legal que faz depender a concessão ou a manutenção de uma prestação da residência da pessoa em questão no território do Estado-Membro do regime legal em causa, quando este regime preveja uma prestação especial de carácter não contributivo na acepção do artigo 4.º, n.º 2A do Regulamento n.º 1408/71, mencionada no Anexo IIA deste regulamento?

5 — Por conseguinte, como sublinha acertadamente o Governo neerlandês, o litígio refere-se, na sua totalidade, apenas ao direito às prestações Wajong nos quatro dias que decorrem entre 1 a 4 de Julho de 1999.

4. Em caso de resposta afirmativa à primeira e à segunda questões e de resposta negativa à terceira questão: deve o direito comunitário (nomeadamente os artigos 7.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 e 39.° CE, bem como os artigos 12.° e 18.° CE) ser interpretado no sentido de que o carácter da Wajong pode constituir justificação suficiente para se opor a condição do lugar de residência a um cidadão da União que exerce uma actividade profissional a tempo integral nos Países Baixos e em relação à qual se encontra exclusivamente sujeito à legislação neerlandesa?

IV — Apreciação jurídica

A — Quanto à primeira questão prejudicial — Qualificação da prestação como prestação especial de carácter não contributivo na acepção do Regulamento n.° 1408/71

21. A primeira questão do Raad van Beroep destina-se a averiguar se uma prestação concedida nos termos da Wajong pode ser considerada uma prestação especial de carácter não contributivo na acepção do artigo 4.°, n.° 2A, do Regulamento n.° 1408/71, à qual deve ser aplicada o sistema de coordenação previsto pelo artigo 10.°A deste regulamento.

22. O Tribunal de Justiça já decidiu afirmativamente esta questão no acórdão Kersbergen, dado que a prestação em causa é mencionada no Anexo II A do Regulamento n.° 1408/71 e tem carácter especial e não contributivo [6]. É uma prestação especial, uma vez que está relacionada, por um lado, com as prestações da segurança social por invalidez, em conformidade com o artigo 4.°, n.° 1, alínea b), do Regulamento n.° 1408/71 e, por outro, com a assistência social. A prestação destina-se designadamente a assegurar um rendimento mínimo a um grupo socialmente fraco (os jovens deficientes) [7].

23. Segundo o Tribunal de Justiça, o facto de a prestação Wajong ser concedida sem se proceder a qualquer apreciação das necessidades financeiras individuais [8], não é contraditório com a relação de proximidade com a assistência social. Ao invés, basta apenas que

6 — V., quanto à exigência de que estes requisitos estejam preenchidos cumulativamente: acórdão de 8 de Março de 2001, Jauch, (C-215/99, Colect., p. I-1901, n.° 21) e acórdão Kersbergen (já referido, na nota 2, n.° 25).

7 — Acórdão Kersbergen (já referido, na nota 2, n.os 30 e 31). V. também, em geral, a respeito dos requisitos para a qualificação como prestação especial: acórdãos de 4 de Novembro de 1997, Snares (C-20/96, Colect., p. I-6057, n.° 33) e de 29 de Abril de 2004, Skalka (C-160/02, Colect., p. I-5613, n.° 25).

8 — V., quanto a este requisito, em particular, as minhas conclusões de 20 de Outubro de 2005, Hosse (C-286/03, Colect., p. I-1771, n.os 66 a 69).

o grupo beneficiário dos jovens deficientes não disponha em geral de meios de subsistência suficientes [9].

24. No âmbito da primeira questão prejudicial, o Centrale Raad van Beroep pretende também saber se é relevante o facto de o requerente ter originariamente recebido uma prestação para jovens deficientes nos termos da AAW, financiada por contribuições sociais, não subordinada a um requisito de residência, a qual, porém, em 1 de Janeiro de 1998, se converteu numa prestação ao abrigo da Wajong.

25. A este respeito, o Tribunal de Justiça também declarou no acórdão Kersbergen que o beneficiário que tenha tranferido a sua residência para o estrangeiro, após a prestação prevista pela AAW ter sido substituída pela prestação regulada na Wajong, não pode invocar o princípio da conservação dos direitos adquiridos [10]. D.P.W. Hendrix não pode invocar este princípio jurídico, uma vez que se mudou para a Bélgica em 1 de Junho de 1999. Por conseguinte, na falta de uma disposição transitória diferente, as consequências jurídicas decorrentes da tranferência de residência devem ser apreciadas à luz das normas jurídicas em vigor à data dessa transferência.

26. O artigo 95.B, n.º 8, do Regulamento n.º 1408/71 não fornece uma solução para o presente caso, na medida em que D.P.W. Hendrix ainda não tinha recebido quaisquer prestações antes de 1 de Junho de 1992 cuja manutenção fosse imposta por esta disposição.

27. Consequentemente, deve concluir-se provisoriamente que uma prestação concedida ao abrigo da Wajong deve ser considerada uma prestação especial de carácter não contributivo, na acepção do artigo 4.º, n.º 2A, do Regulamento n.º 1408/71, à qual se aplica o sistema de coordenação previsto pelo artigo 10.ºA. Isto também é válido quando o interessado recebeu originariamente uma prestação financiada por contribuições sociais que, em 1 de Janeiro de 1998, se converteu numa prestação ao abrigo da Wajong.

28. No entanto, deve clarificar-se a seguir se, nas circunstâncias do presente caso, o requisito da residência contido no 10.ºA do Regulamento n.º 1408/71 é compatível com as disposições relativas à livre circulação dos trabalhadores.

9 — Esta argumentação é surpreendente à primeira vista. Para que um pedido de assistência social clássica seja deferido não devia precisamente bastar a mera alegação perante os serviços sociais da pertença a um grupo socialmente fraco sem provar concretamente a situação financeira própria. Em todo o caso, a declaração do Tribunal de Justiça poderia justificar-se com base em que para a qualificação de uma prestação como prestação especial apenas é necessária uma determinada proximidade em relação à assistência social que é suficiente para fundamentar o seu carácter misto, sem que a mesma tenha que corresponder inteiramente a uma prestação da assistência social.

10 — Acórdão Kersbergen (já referido na nota 2, n.ºs 41 e segs.).

B — *Quanto à segunda questão prejudicial — Possibilidade de invocar a livre circulação de trabalhadores contra o Estado-Membro de que se é nacional*

29. Com a sua segunda questão, o Centrale Raad van Beroep pretende saber se o artigo 39.º CE, na execução que lhe foi dada pelo artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68, pode ser invocado por um trabalhador contra o Estado-Membro de que é nacional quando o trabalhador só tenha trabalhado nesse mesmo Estado e ainda o faça, embora resida no território de outro Estado-Membro.

30. A prestação prevista pela Wajong é abrangida pelo âmbito de aplicação material do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1612/68, uma vez que é concedida em geral aos trabalhadores nacionais devido à sua qualidade objectiva de trabalhadores ou pelo simples facto de residirem em território nacional [11].

31. O artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 concretiza a proibição de discriminação já estabelecida no artigo 39.º CE relativamente à concessão de benefícios sociais [12]. Segundo a sua redacção, o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 proíbe que o Estado-Membro de acolhimento dê a trabalhadores de outros Estados-Membros, em razão da sua nacionalidade, um tratamento diferente do que é concedido aos trabalhadores nacionais. A referida disposição parece, por conseguinte, ficar atrás da garantia do artigo 39.º CE que pode ser invocado por qualquer nacional comunitário, independentemente do seu lugar de residência e da sua nacionalidade, que tenha usado do direito de livre circulação dos trabalhadores [13]. No entanto, o Tribunal de Justiça aplica as duas disposições paralelamente e interpreta o artigo 7.º, do Regulamento n.º 1612/68 do mesmo modo que o artigo 39.º CE [14]. Consequentemente, estas disposições também podem ser invocadas simultaneamente no presente processo.

32. As regras do Tratado em matéria de livre circulação de pessoas e os actos adoptados em execução dessas regras não podem ser aplicados a situações que não apresentem

11 — V., acórdãos de 30 de Setembro de 1975, Cristini, (32/75, Colect., p. 359, n.º 19, de 8 de Junho de 1999, Meeusen, (C-337/97, Colect., p. I-3289, n.º 22) e de 15 de Setembro de 2005, Ioannidis (C-258/04, Colect., p. I-8275, n.º 35).

12 — Acórdão de 7 de Fevereiro de 2006, Comissão/Espanha (C-205/04, Colect., p. I-31, n.º 15).

13 — Acórdãos de 12 de Dezembro de 2002, De Groot (C-385/00, Colect., p. I-11819, n.º 76); de 13 de Novembro de 2003, Schilling e Fleck-Schilling (C-209/01, Colect., p. I-13389, n.º 23); e de 21 de Fevereiro de 2006, Ritter-Coulais (C-152/03, Colect., p. I-1711, n.º 31).

14 — V. por exemplo os acórdãos de 23 de Maio de 1996, O'Flynn (C-237/94, Colect., p. I-2617, n.º 19), de 26 de Janeiro de 1999, Terhoeve (C-18/95, Colect., p. I-345, n.º 29), de 30 de Setembro de 2003, Köbler (C-224/01, Colect., p. I-10239, n.ºs 77 e 88) e acórdão Comissão/Espanha (já referido na nota 12, n.º 15). Uma perspectiva diferente é defendida pelos advogados-gerais L. A. Geelhoed, conclusões de 2 de Fevereiro de 2006, De Cuyper (C-406/04, Colect., p. I-6947, n.ºs 34 a 37) e F. G. Jacobs, conclusões de 2 de Maio de 1996, Hoever e Zachow (C-245/94 e C-312/94, Colect., p. I-4895, n.ºs 93 a 100).

quaisquer elementos pertinentes de natureza transfronteiriça [15]. Por conseguinte, se não existe um tratamento desigual directamente relacionado com a nacionalidade e um trabalhador invoca a livre circulação de trabalhadores contra o Estado-Membro de que é nacional, é necessário um outro elemento transfronteiriço para que a livre circulação de trabalhadores seja aplicável.

33. No presente caso o elemento transfronteiriço consiste no facto de D.P.W. Hendrix residir na Bélgica e trabalhar por conta de outrem nos Países Baixos. Assim, desloca-se diariamente como trabalhador fronteiriço [16] de um Estado-Membro para outro Estado-Membro a fim de aí exercer a sua actividade profissional.

34. O recorrido, o Governo neerlandês e o Governo do Reino Unido alegam que um trabalhador só pode invocar o artigo 39.° CE contra o Estado-Membro da sua nacionalidade quando tenha feito uso da livre circulação de trabalhadores [17]. Isso não ocorre, segundo o acórdão Werner [18], se a pessoa em causa trabalhar geralmente no seu Estado de origem e tiver apenas fixado a sua residência noutro Estado-Membro.

35. No entanto, no posterior acórdão Van Pommeren-Bourgondiën [19], o Tribunal de Justiça admitiu que se alegasse a livre circulação de trabalhadores numa situação comparável. A recorrente nesse processo era uma cidadã neerlandesa, residia na Bélgica e tinha exercido toda a sua actividade profissional nos Países Baixos. Em virtude da sua residência, a segurança social dos Países Baixos considerou-a inscrita no seguro voluntário e não no seguro obrigatório, o que a obrigou a pagar contribuições mais elevadas do que os residentes nos Países Baixos. O Regulamento n.° 1408/71 não se opunha a esta prática.

36. O Tribunal de Justiça decidiu, porém que não é compatível com o artigo 39.° CE que as condições de inscrição dos não residentes sejam mais desfavoráveis do que as condições de inscrição a título obrigatório, para os mesmos ramos de segurança social, de que beneficiam os residentes [20]. O facto de A. J. Van Pommeren-Bourgondiën ter sempre trabalhado nos Países Baixos e

15 — V., acórdãos de 5 de Junho de 1997, Uecker e Jacquet (C-64/96 e C-65/96, Colect., p. I-3171, n.° 16), Terhoeve (já referido na nota 14, n.° 26), de 11 de Outubro de 2001, Khalil e o., (C-95/99 a C-98/99 e C-180/99, Colect., p. I-7413, n.° 69), e de 11 de Janeiro de 2007, ITC (C-208/05, ainda não publicado na Colectânea, n.° 29).

16 — Este conceito é definido no artigo 1.°, alínea b), do Regulamento n.° 1408/71.

17 — V., a este respeito, acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, Knoors (115/78, Recueil, p. 399, n.° 24), de 7 de Julho de 1992, Singh (C-370/90, Colect., p. I-4265, n.° 23), de 23 de Fevereiro de 1994, Scholz (C-419/92, Colect., p. I-505, n.° 9), Terhoeve (já referido na nota 14, n.° 27) e de Groot (já referido na nota 13, n.° 76).

18 — Acórdão de 26 de Janeiro de 1993, Werner (C-112/91, Colect., p. I-429, n.os 16 e 17), referente à liberdade de estabelecimento. A favor da perspectiva restritiva defendida no acórdão Werner também se pronunciou recentemente o advogado-geral L. A. Geelhoed [conclusões de 28 de Setembro de 2006, Hartmann (C-212/05, ainda não publicado na Colectânea, n.os 32 a 42)].

19 — Acórdão de 7 de Julho de 2005 (C-227/03, Colect., p. I-6101).

20 — Acórdão Van Pommeren-Bourgondiën (já referido na nota 19, n.° 40).

apenas ter tranferido a sua residência para a Bélgica, não excluiu manifestamente a aplicação da livre circulação de trabalhadores.

37. No acórdão Ritter-Coulais [21] o Tribunal de Justiça confirmou muito claramente este ponto de vista ao declarar,

«[...] que qualquer nacional comunitário, independentemente do seu lugar de residência e da sua nacionalidade, que tenha usado do direito de livre circulação dos trabalhadores e que tenha exercido uma actividade profissional noutro Estado-Membro diferente do de residência, é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 48.º do Tratado.

Daí resulta que a situação do casal Ritter-Coulais, cujos membros trabalham num Estado-Membro diferente daquele em que se situa a sua residência efectiva, se inclui no âmbito de aplicação do artigo 48.º do Tratado [que passou, após alteração, a artigo 39.º CE].»

38. Deve acrescentar-se ainda que ambos os cônjuges Ritter-Coulais tinham (em todo o caso também) [22] a nacionalidade alemã, ou seja, eram cidadãos do Estado em que trabalhavam e contra o qual invocavam a livre circulação de trabalhadores. A residência noutro Estado-Membro constituía o único elemento transfronteiriço [23].

39. No acórdão N., o Tribunal de Justiça aplicou, entretanto, esta fórmula à liberdade de estabelecimento. Também neste caso o recorrente transferiu a sua residência do Estado de que era nacional e no qual exercia a sua actividade económica, para outro Estado-Membro, sem neste empreender uma actividade profissional. O Tribunal de Justiça considerou que esta situação cabia no âmbito de aplicação da liberdade de estabelecimento [24].

40. Não é convincente a objecção de que as declarações feitas no acórdão Ritter-Coulais deviam ser interpretadas tendo em conta que a liberdade de circulação geral dos cidadãos

21 — Já referido, na nota 13, n.os 31 e 32.

22 — M. Ritter-Coulais tinha, além disso, a nacionalidade francesa. No entanto, como o advogado-geral P. Léger sublinhou acertadamente, os cônjuges foram tributados conjuntamente na Alemanha, pelo que considerar em separado a nacionalidade francesa da mulher teria um carácter artificial. (v. conclusões de 1 de Março de 2005, Ritter-Coulais (C-152/03, Colect., p. I-1711, n.º 36).

23 — Seria, sem dúvida, louvável que o Tribunal de Justiça no acórdão Ritter-Coulais tivesse declarado expressamente que se afastava da jurisprudência do acórdão Werner, na qual o advogado-geral P. Léger se baseou consideravelmente (conclusões Ritter-Coulais, já referidas na nota 22, n.os 5 e segs.). Em vez disso, o Tribunal de Justiça não refere de todo o acórdão Werner.

24 — Acórdão de 7 de Setembro de 2006, N. (C-470/04, ainda não publicado na Colectânea, n.º 28).

da União e a liberdade de circulação de capitais, que teriam sido favoráveis aos recorrentes, ainda não eram aplicáveis *ratione tempore* ao caso [25]. Por um lado, o acórdão Van Pommeren-Bourgondiën demonstra que a sua interpretação da livre circulação de trabalhadores prevalece, com completa independência da situação particular do processo Ritter-Coulais. Por outro lado, não é juridicamente sustentável interpretar a livre circulação de trabalhadores de forma mais ampla ou mais restrita consoante também seja aplicável aos factos outra liberdade fundamental.

41. Os acórdãos referidos baseiam-se no conceito de mercado interno como um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada, como é descrito no artigo 14.º, n.º 2, CE. O artigo 39.º CE desenvolve o princípio básico consagrado no artigo 3.º, n.º 1, alínea c), CE, segundo o qual a acção da Comunidade, na acepção do artigo 2.º CE, implica a abolição, entre os Estados-Membros, dos obstáculos à livre circulação [26]. Neste contexto é indiferente que estes obstáculos provenham do Estado de origem ou do Estado de acolhimento [27].

42. A interpretação restritiva da livre circulação de trabalhadores defendida pelo recorrente e pelos governos intervenientes é contrária ao princípio básico do mercado interno. Numa espaço sem fronteiras internas, não se devem criar obstáculos a quem se desloca do seu Estado de residência para trabalhar noutro Estado, cuja nacionalidade possui, do mesmo modo que também não devem ser colocados entraves a quem se desloca regularmente do Estado de que é nacional para trabalhar noutro Estado-Membro.

43. A definição restritiva do âmbito de aplicação da livre circulação de trabalhadores baseia-se excessivamente na nacionalidade da pessoa em causa em vez de se basear no carácter transfronteiriço do processo. A mesma conduz designadamente a uma diferenciação consoante seja um nacional a transpor a fronteira para trabalhar ou um cidadão estrangeiro. Se, após a sua mudança para a Bélgica, D.P.W. Hendrix tivesse aceite um posto de trabalho na Alemanha e se aí se tivesse deslocado diariamente a partir da Bélgica, teria, sem dúvida, podido invocar a livre circulação de trabalhadores. Não se

25 — Esta tese é referida pelo advogado-geral L. A. Geelhoed nas conclusões Hartmann (já referidas na nota 18, n.º 37).

26 — Acórdãos Terhoeve (já referido na nota 14, n.º 36), Singh (já referido na nota 17, n.º 15) e acórdão de 15 de Junho de 2000, Sehrer (C-302/98, Colect., p. I-4585, n.º 31).

27 — V. acórdãos Terhoeve (já referido na nota 14, n.º 37 e 39), Sehrer (já referido na nota 26, n.ºs 32 e 33) e acórdão de 9 de Novembro de 2006, Turpeinen (C-520/04, ainda não publicado na Colectânea, n.ºs 14 e 15).

entende porque razão deverá ser tratado de forma diferente em relação à sua deslocação regular ao seu Estado de origem, os Países Baixos.

44. Nas suas conclusões no processo Hartmann, o advogado-geral L. A. Geelhoed pronunciou-se a favor da interpretação restritiva do artigo 39.° CE, do mesmo modo que o recorrente e os governos intervenientes no presente processo também defendem. Para fundamentar esta posição, afirmou que este preceito se destina unicamente a assegurar a transferência do factor trabalho, o que não se verifica precisamente na mera mudança de residência [28].

45. Na medida em que uma legislação nacional se refere directamente à transferência da residência privada, ou seja, impõe determinados entraves fiscais ou administrativos à mudança, importa, com efeito, indagar se estas medidas não devem ser basicamente qualificadas como ingerência na livre circulação dos cidadãos da União garantida pelo artigo 18.° CE. No entanto, se uma vez transferida a residência resultarem prejuízos do facto de o local de residência e o local de trabalho serem, doravante, diversos, prevalece a aplicação da livre circulação de trabalhadores. Com efeito, a partir deste momento são designadamente criados obstáculos à transferência do factor trabalho do (novo) Estado de residência para o Estado do emprego.

46. Para a aplicação do artigo 39.° CE não pode ser decisivo o facto de a situação transfronteiriça ter resultado da transferência do local de residência ou do de trabalho. Caso contrário, existiria o risco de os resultados serem completamente aleatórios. Assim, D.P.W. Hendrix, que trabalhou de forma ininterrupta nos Países Baixos e transferiu a sua residência para outro Estado, não poderia, desde logo, invocar a livre circulação de trabalhadores. Contudo, se depois de ter transferido a residência perdesse o seu emprego e, após esta interrupção, iniciasse uma nova actividade nos Países Baixos, a livre circulação de trabalhadores seria aplicável uma vez que o recorrente se deslocaria então da Bélgica para exercer uma nova actividade por conta de outrem nos Países Baixos.

47. É certo que o Tribunal de Justiça decidiu em inúmeros casos que um trabalhador só pode invocar o artigo 39.° CE contra o Estado-Membro da sua nacionalidade quando tenha feito uso da sua livre circulação de trabalhadores [29]. O Tribunal de

28 — Conclusões Hartmann (já referidas na nota 18, n.° 41). Neste sentido já anteriormente o advogado-geral M. Darmon nas suas conclusões, de 6 de Outubro de 1992, Werner (C-112/91, Colect., p. I-429, n.° 30).

29 — V., por exemplo, as decisões referidas na nota 17.

Justiça equiparou a esta circunstância o caso de a pessoa em causa ter obtido um diploma ou adquirido uma qualificação profissional no estrangeiro [30].

48. No entanto, na maioria dos casos as pessoas em causa voltavam a estabelecer residência no seu Estado de origem e invocavam contra este a livre circulação de trabalhadores. Dado que, deste modo — ao contrário do caso D.P.W. Hendrix — o local de trabalho e o de residência já não divergiam, era necessário que ocorresse previamente um movimento transfronteiriço para fundamentar o estatuto de trabalhador migrante. Contudo, destes acórdãos não é possível concluir que o estatuto de trabalhador migrante não pode ser adquirido pela transferência da residência.

49. Por conseguinte, deve responder-se à segunda questão prejudicial que o artigo 39.º CE e o artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68 podem ser invocados por um trabalhador contra o Estado-Membro de que é nacional quando o trabalhador só tenha trabalhado nesse mesmo Estado e ainda o faça, embora resida no território de outro Estado-Membro.

30 — Acórdão Knoors (já referido na nota 17, n.º 24) e acórdão de 31 Março de 1993, Kraus (C-19/92, Colect., p. I-1663, n.ºs 15 e 16).

C — *Quanto à terceira questão prejudicial — Relação do Regulamento n.º 1408/71 com o Regulamento n.º 1612/68 e com o artigo 39.º CE*

50. Com a sua terceira questão, o Centrale Raad van Beroep pretende saber se uma disposição de direito nacional que faz depender a concessão ou a manutenção de uma prestação da residência da pessoa em causa no território do Estado-Membro é sempre compatível com o artigo 39.º CE e com o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, pelo facto de a prestação constituir uma prestação especial de carácter não contributivo na acepção do artigo 4.º, n.º 2A do Regulamento n.º 1408/71, que, nos termos do 10.ºA deste regulamento, só é concedida no local de residência.

51. A este respeito, o recorrido, o Governo neerlandês e o Governo do Reino Unido são de opinião de que o Regulamento n.º 1408/71 é mais específico do que o Regulamento n.º 1612/68, razão pela qual é aplicável exclusivamente no seu âmbito de aplicação próprio [31]. O Regulamento n.º 1612/68 não pode ter como consequência

31 — Neste sentido também o advogado-geral L. A. Geelhoed, conclusões Hartmann (já referido nota 18, n.º 50).

que se possa exigir a exportação de prestações excluída pelo 10.ºA do Regulamento n.º 1408/71.

52. O Tribunal de Justiça declarou, porém que o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 é aplicável às vantagens sociais que simultaneamente são abrangidas pelo âmbito de aplicação específico do Regulamento n.º 1408/71 [32]. As duas disposições são aplicáveis em simultâneo uma vez que têm um âmbito de aplicação *ratione personae* distinto [33], que o conceito de vantagem social contido no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 é mais amplo que o conceito de prestação de segurança social do Regulamento n.º 1408/71 [34], e que o Regulamento n.º 1612/68 tem um alcance geral no que respeita à livre circulação dos trabalhadores [35]. Em consequência, a circunstância de uma prestação não estar abrangida ou de só estar abrangida de modo limitado pelo Regulamento n.º 1408/71 e de este regulamento não exigir, portanto, a exportação desta prestação, não influi nas exigências do Regulamento n.º 1612/68 para a concessão da prestação [36].

53. Dos acórdãos Comissão/França [37] e Scrivner [38], referidos pelo recorrido e pelo Governo neerlandês não resulta outra coisa. Com efeito, nestes casos não estava em causa uma possível prevalência do Regulamento n.º 1408/71, desde logo por não estarem abrangidos pelo âmbito de aplicação deste regulamento [39].

54. Também não é convincente deduzir-se do artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 [«O presente regulamento não prejudica as disposições adoptadas nos termos do artigo 51.º do Tratado (que passou, após alteração, a artigo 42.º CE.)»] a prevalência do Regulamento n.º 1408/71 sobre o Regulamento n.º 1612/68 [40]. O artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 não refere uma prevalência das disposições adoptadas nos termos do artigo 51.º do Tratado, mas estabelece apenas que o mesmo regulamento «não prejudica» estas disposições. Esta redacção não aponta precisamente no sentido de um afastamento do Regulamento n.º 1612/68 mas de uma

32 — Acórdão de 10 de Março de 1993, Comissão/Luxemburgo (C-111/91, Colect., p. I-817, n.º 21) e, de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala (C-85/96, Colect., p. I-2691, n.º 27).

33 — V. acórdão Comissão/Luxemburgo (já referido na nota 32, n.º 20).

34 — V. conclusões Hosse (já referidas na nota 8, n.º 104).

35 — V. acórdão Comissão/Luxemburgo (já referido na nota 32, n.º 21).

36 — V. conclusões Hosse (já referidas na nota 8, n.º 104).

37 — Acórdão de 24 de Setembro de 1998, Comissão/França (C-35/97, Colect., p. I-5325, n.º 47).

38 — Acórdão de 27 Março de 1985, Scrivner e Cole (122/84, Recueil 1985, P. 1027).

39 — Acórdão Comissão/França (já referido na nota 37, n.º 35). Acórdão Scrivner (já referido, na nota 38, n.º 21). Por este motivo, o acórdão do Tribunal da EFTA de 3 de Maio de 2006, Órgão de Fiscalização da EFTA/Noruega (E-3/05, EFTA Court Report, p. 102, n.º 63) também não foi acertado, na medida em que o acórdão Scrivner é referido como pretensa prova da prevalência do Regulamento n.º 1408/71 sobre o Regulamento n.º 1612/68.

40 — V., porém, o advogado-geral L. A. Geelhoed, conclusões Hartmann (já referido nota 18, n.º 50) e o Tribunal da EFTA, acórdão Órgão de Fiscalização da EFTA/Noruega (já referido na nota 39, n.º 63).

aplicação reciprocamente independente, isto é, paralela [41].

55. A circunstância de o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 estar redigido como cláusula geral, enquanto o Regulamento n.º 1408/71 contém regras concretas do âmbito da segurança social, também não permite concluir que o Regulamento n.º 1408/71, na qualidade de *lex specialis*, tem prevalência sobre o Regulamento n.º 1612/68. Com efeito, a técnica normativa utilizada nos dois regulamentos não indicia, em si mesma, nada quanto à relação hierárquica entre os regulamentos em causa.

56. É sobretudo desfavorável a uma primazia geral do Regulamento n.º 1408/71 sobre o artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68 a seguinte consideração. O artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 constitui, afinal, apenas uma formulação particular da garantia prevista pelo artigo 39.º CE e deve ser interpretado do mesmo modo que esta disposição [42]. No entanto, as exigências do Tratado, na qualidade de fonte jurídica hierarquicamente superior, devem, em qualquer caso, ser tidas em conta na interpretação e aplicação do Regulamento n.º 1408/71.

O facto de uma medida nacional poder ser eventualmente conforme com uma disposição de direito derivado — neste caso o artigo 10.ºA do Regulamento n.º 1408/71 — não tem por efeito fazer escapar essa medida ao disposto no Tratado [43].

57. Consequentemente, uma restrição das liberdades fundamentais também tem que ser justificada por razões imperativas de interesse geral quando resulte de um regulamento comunitário ou de uma disposição de direito nacional conforme com direito derivado. O legislador comunitário e o legislador nacional dispõem, sem dúvida, de uma margem de apreciação quando, com base em considerações de interesse público, aprovam regulamentações que afectam as liberdades fundamentais. Contudo, compete exclusivamente ao Tribunal de Justiça examinar se o legislador ultrapassou os limites desta margem, violando, por conseguinte, as liberdades fundamentais.

58. Por conseguinte, deve responder-se à terceira questão prejudicial que uma disposição de direito nacional que faz depender a concessão ou a manutenção de uma prestação da residência da pessoa em causa no território do Estado-Membro não é sempre compatível com o artigo 39.º CE e com o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, pelo facto de a prestação constituir uma prestação especial de carácter não contribu-

41 — Neste sentido a versão francesa do artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 também utiliza a formulação «Le présent règlement ne porte pas atteinte aux dispositions prises conformément à l'article 51 du traité.». Da versão inglesa não resulta igualmente a prevalência do Regulamento n.º 1408/71: «This Regulation shall not affect measures taken in accordance with Article 51 of the Treaty.»

42 — V. *supra*, n.º 30 destas conclusões incluindo as referências na nota 14.

43 — Acórdãos de 28 de Abril de 1998, Kohll (C-158/96, Colect., p. I-1931, n.º 25) e de 16 de Maio de 2006, Watts (C-372/04, Colect., p. I-4325, n.º 47).

tivo, na acepção do artigo 4.°, n.° 2A do Regulamento n.° 1408/71, que nos termos do 10.°A deste regulamento só é concedida no local de residência.

D — *Quanto à quarta questão prejudicial — Compatibilidade do requisito da residência com o artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1612/68, com o artigo 39.° CE, com o artigo 12.° CE e com o artigo 18.° CE*

59. Com a sua quarta questão, o Centrale Raad van Beroep pretende saber se o artigo 39.° CE e o artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1612/68, bem como os artigos 12.° e 18.° CE, se opõem a uma disposição de direito nacional, como a Wajong, nos termos da qual um cidadão da União que exerce uma actividade profissional a tempo integral nos Países Baixos, e em relação à qual se encontra exclusivamente sujeito à legislação neerlandesa, só pode beneficiar de uma prestação social determinada se também residir neste Estado-Membro.

1. Compatibilidade com o artigo 39.° CE e com o artigo 7.° do Regulamento n.° 1612/68

60. Segundo jurisprudência assente, o conjunto das disposições do Tratado relativas à livre circulação de pessoas visam facilitar aos nacionais comunitários o exercício de actividades profissionais de qualquer natureza em todo o território da Comunidade e opõem-se às medidas que possam desfavorecer esses nacionais quando desejem exercer uma actividade económica no território de outro Estado-Membro [44].

61. Em conformidade com o 10.°A do Regulamento n.° 1408/71, a prestação Wajong só é concedida às pessoas que residam nos Países Baixos. Este requisito prejudica os trabalhadores que trabalhem nos Países Baixos mas que aí não residam. No entanto, o prejuízo decorrente do requisito da residência poderia justificar-se com base em considerações objectivas independentes da nacionalidade [45].

62. O requisito da residência previsto no 10.°A do Regulamento n.° 1408/71 visa a delimitação das competências dos Estados-Membros no fornecimento das prestações especiais de carácter não contributivo que, além da relação com as prestações da segurança social ainda contêm características de assistência social. O Tribunal de Justiça já reconheceu que a residência constitui um critério adequado para este efeito.

44 — Acórdãos Singh (já referido na nota 17, n.° 16), Terhoeve (já referido na nota 14, n.° 37), Sehrer (já referido na nota 26, n.° 32) e Ritter-Coulais (já referido na nota 13, n.° 33).

45 — V. acórdão de 9 de Novembro de 2006, Chateignier (C-346/05, ainda não publicado na Colectânea, n.° 32) com remissão para os acórdãos O'Flynn (já referido na nota Fn. 14, n.° 19) e de 23 de Março de 2004, Collins (C-138/02, Colect., p. I-2703, n.° 66). Analogamente quanto à relação do artigo 18.° CE com o Regulamento n.° 1408/71: acórdão de 18 de Julho de 2006, De Cuyper (C-406/04, Colect., p. I-6947, n.° 40).

63. Por um lado, o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Snares que o 10.°A do Regulamento n.° 1408/71 é compatível com as disposições relativas à livre circulação de trabalhadores na medida em que as prestações especiais estão estreitamente relacionadas com o meio social [46]. Dado que, em regra, o centro da vida de uma pessoa se situa no local de residência, o Estado de residência é, em primeira linha, chamado a determinar, atendendo ao meio social local (por exemplo, ao nível do custo de vida) se, e, em que medida deve ser concedida uma prestação especial que assegure o mínimo de subsistência.

64. Por outro lado, como referiu correctamente a Comissão, a restrição da exportabilidade das prestações especiais de carácter não contributivo, prevista pelo 10.°A do Regulamento n.° 1408/71, assenta na consideração de que estas prestações constituem uma manifestação da solidariedade dentro de um Estado-Membro. O Estado a cuja comunidade solidária se pertence deve ser também responsável por assegurar o mínimo de subsistência. No acórdão Tas-Hagen e Tas, o Tribunal de Justiça reiterou recentemente que o direito a uma prestação social pode ser subordinado ao grau de ligação à sociedade de um Estado-Membro que se manifesta através da residência no Estado em causa [47].

65. Em relação à admissibilidade do critério da residência, os artigos 10.° e 10.°A do Regulamento n.° 1408/71 distinguem, com razão, entre prestações da segurança social e prestações especiais de carácter não contributivo. Para as prestações clássicas da segurança social é, em regra, competente o Estado de emprego no qual o trabalhador está inscrito na segurança social e paga as suas contribuições. Quanto às prestações especiais de carácter não contributivo, não existe uma pertença a uma comunidade solidária especial de beneficiários da segurança social. Esta é substituída pela integração na comunidade solidária de todos os residentes em território nacional. As prestações especiais só devem ser concedidas a estes últimos, ao passo que as prestações da segurança social podem ser solicitadas independentemente do local de residência.

66. Através da vinculação à residência da concessão de prestações especiais cria-se uma relação entre o direito à prestação e a responsabilidade pelo financiamento seme-

46 — Acórdão Snares (já referido na nota 7, n.° 42). V., a este respeito, também os acórdãos de 27 de Setembro de 1988, Lenoir (313/86, Colect., p. 5391, n.° 16), de 31 de Maio de 2001, Leclere e Deaconescu (C-43/99, Colect., p. I-4265, n.° 32), e Kersbergen (já referido na nota 2, n.° 33).

47 — Acórdão de 26 de Outubro de 2006 (C-192/05, ainda não publicado na Colectânea, n.os 34 e 35). Neste sentido já os acórdãos anteriores de 11 de Julho de 2002, D'Hoop (C-224/98, Colect., p. I-6191, n.° 38), Collins (já referido na nota 45, n.° 67), de 15 de Março de 2005, Bidar (C-209/03, Colect., p. I-2119, n.° 57), e Ioannidis (já referido na nota 11, n.° 30).

lhante à que se cria mediante o pagamento de contribuições à segurança social. As prestações especiais são financiadas designadamente através dos impostos. Os residentes são integralmente tributados em imposto sobre o rendimento no Estado da residência. Além disso, contribuem consideravelmente para gerar receitas fiscais através do seu consumo privado neste Estado.

67. Contudo, a importância do critério da residência relativiza-se no caso dos trabalhadores fronteiriços que, na sua maioria, também têm ligações estreitas com o meio económico e social do local de trabalho. Neste contexto, a Comissão sublinha que D. P.W. Hendrix transferiu a sua residência para uma localidade belga nas imediações da fronteira com os Países Baixos e que, em princípio [48], em conformidade com a convenção belgo-neerlandesa para evitar a dupla tributação, estava sujeito ao imposto sobre o rendimento nos Países Baixos no que respeita ao rendimento auferido nesse Estado-Membro.

68. No caso dos trabalhadores fronteiriços coloca-se a questão de saber se o local de residência em si constitui um critério adequado para justificar a pertença a uma comunidade solidária. Ao invés, podia considerar-se nestes casos a aplicação complementar de outros critérios que caracterizam o grau de integração num meio económico e social, como por exemplo o local de trabalho, a distância entre o local de trabalho e a fronteira, o local em que se efectuam os gastos de consumo ou o centro dos contactos sociais.

69. No entanto, em casos como o presente não se aplica o critério da conexão com o local de trabalho. Com efeito, a prestação Wajong actua como uma subvenção dum posto de trabalho que permite, à partida, a contratação de um trabalhador deficiente. Se uma entidade patronal contratar um deficiente é dispensada do pagamento do salário mínimo legal; a diferença entre a remuneração recebida e o salário mínimo é concedida ao deficiente através da prestação Wajong. Sem a existência desta prestação do Estado os deficientes sem plena capacidade de trabalho dificilmente seriam contratados pelo salário mínimo legal no mercado de trabalho. Por conseguinte, o emprego do beneficiário de uma prestação Wajong é a consequência da prestação de solidariedade estatal. Gerar-se-ia um círculo vicioso se o emprego no território nacional constituísse simultaneamente o critério para ter direito a esta prestação de solidariedade.

70. O restantes critérios, ao contrário do critério da residência, caracterizam-se pelo facto de não permitirem uma referência precisa a um meio económico e social, apenas representando aspectos mais ou menos concretos que só no âmbito de uma apreciação global podem conduzir à determinação do meio económico e social relevante.

48 — Em todo o caso, enquanto o seu salário não atingiu sequer o rendimento mínimo, é pouco plausível que D.P.W. pagasse imposto por esses rendimentos.

71. No entanto, a coordenação da responsabilidade dos Estados-Membros na concessão de prestações solidárias deve orientar-se por critérios claros que, em condições de administração de massas, permitam uma análise rápida e resultados suficientemente precisos. Por conseguinte, a referência aos sistemas sociais dos Estados-Membros pode ser efectuada segundo critérios abstractos que, embora não tenham em conta todas as circunstâncias do caso concreto, evidenciam, através de uma análise com base em tipos, uma relação prevalecente com um Estado-Membro. O exame detalhado de todos os factores que caracterizam o caso concreto não constitui um meio adequado que possibilite obter uma repartição das competências clara e razoável.

72. Além disso, deve ter-se em conta que, na falta de harmonização em matéria de segurança social, os Estados-Membros são competentes para definir as condições exigidas para a concessão das prestações sociais [49], cabendo-lhes, por conseguinte, uma ampla margem de apreciação relativamente à fixação dos critérios de avaliação da ligação com a sociedade de um Estado [50]. O legislador comunitário, de modo consciente, não restringiu esta margem de apreciação, em particular no que respeita às cláusulas da residência para as prestações especiais de carácter não contributivo. Pelo contrário, declarou expressamente a admissibilidade destas cláusulas de residência no 10.ºA do Regulamento n.º 1408/71.

73. Perante esta liberdade de os Estados-Membros utilizarem uma análise efectuada com base em tipos para fins de repartição da competência para a concessão de prestações especiais, não se podem levantar objecções a que se atenda unicamente ao local de residência, mesmo que em casos específicos, por exemplo o dos trabalhadores fronteiriços, pudessem ser relevantes também outros factores.

74. À primeira vista, esta conclusão parece estar em contradição com a declaração do Tribunal de Justiça no acórdão Meeusen [51] segundo a qual os trabalhadores fronteiriços [52] também têm direito, ao abrigo do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, de beneficiar de vantagens sociais no Estado de emprego independentemente do seu local de residência [53].

75. Os Estados-Membros tinham argumentado que a referida disposição não atribui aos trabalhadores fronteiriços qualquer direito à exportação de vantagens sociais do Estado de emprego para o Estado de residência [54]. O regulamento visa designadamente promover a integração social dos trabalhadores migrantes no Estado de acolhimento. No entanto, os trabalhadores fronteiriços não estão socialmente integrados neste Estado, mas no do seu local de residência.

49 — Acórdão Snares (já referido na nota 7, n.º 45).

50 — Conclusões Tas-Hagen (já referidas na nota 47, n.º 61).

51 — Já referido na nota 11.

52 — Nos considerandos do Regulamento n.º 1612/68 utiliza-se, diversamente do Regulamento n.º 1408/71, o conceito de «trabalhadores fronteiriços». Noutras versões linguísticas o mesmo termo encontra-se nos dois regulamentos (por exemplo, «travailleur frontalier»).

53 — Neste sentido também o acórdão Comissão/França (já referido na nota 37, n.º 40).

54 — Acórdão Meeusen (já referido na nota 11, n.º 20). V. também acórdão de 27 de Novembro de 1997, Meints (C-57/96, Colect., p. I-6689, n.º 49).

76. O Tribunal de Justiça rejeitou este argumento por o âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1612/68 também abranger trabalhadores fronteiriços [55]. Além disso, declarou que o princípio da igualdade de tratamento, previsto no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, proíbe ao Estado de acolhimento discriminar trabalhadores migrantes face aos trabalhadores nacionais subordinando a concessão de prestações à residência no território nacional.

77. As declarações do acórdão Meeusen referiam-se, contudo, ao financiamento dos estudos do filho de um trabalhador migrante e não se podem transpor para o presente contexto. Diversamente do caso do financiamento dos estudos, a situação das pessoas com residência no território nacional ou fora deste, que necessitam de prestações para assegurar o mínimo de subsistência, não podem ser automaticamente equiparadas uma vez que estas prestações têm uma relação muito mais estreita com o meio social do beneficiário.

78. Além disso, a prestação prevista na Wajong — como já se referiu — cria, praticamente, o pressuposto para o emprego dos trabalhadores deficientes, pelo que o emprego dentro do Estado não pode fundar o direito à prestação. Ao invés, no caso do financiamento dos estudos trata-se antes de vantagens acessórias relativamente às quais o emprego e a sujeição fiscal dele decorrente podem constituir elementos para se ter o direito à prestação.

79. Por conseguinte, a restrição da concessão de prestações, como as previstas na Wajong, a pessoas com residência nos Países Baixos é compatível com o artigo 39.º EG e com o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68.

2. Compatibilidade com o artigo 12.º e com o artigo 18.º EG

80. Dado que o direito geral à livre circulação previsto no artigo 18.º CE tem carácter subsidiário em relação à livre circulação de trabalhadores estabelecida no artigo 39.º CE [56], é dispensável proceder ao exame da compatibilidade da exigência de residência com o artigo 12.º e com o artigo 18.º CE.

55 — Acórdão Meeusen (já referido na nota 11, n.ºs 21 e 22) e acórdão Meints (já referido na nota 54, n.º 50).

56 — Acórdãos de 29 de Fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos (C-193/94 Colect., p. I-929, n.º 22), de 26 de Novembro de 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01 Colect., p. I-10981, n.º 26), de 6 de Fevereiro de 2003, Stylianakis (C-92/01 Colect., p. I-1291, n.º 18), de 16 de Dezembro de 2004, My (C-293/03, Colect., p. I-12013, n.º 33), e Ioannidis (já referido na nota 11, n.º 37).

V — Conclusão

81. A título de conclusão proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais apresentadas pelo Centrale Raad von Beroep da seguinte forma:

1. Uma prestação concedida nos termos da lei neerlandesa relativa às prestações por incapacidade de trabalho para os jovens deficientes, de 24 de Abril de 1997 (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) deve ser considerada uma prestação especial de carácter não contributivo, na acepção do artigo 4.°, n.° 2A, 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 e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade na redacção dada pelo Regulamento (CE) n.° 307/1999 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 1999, à qual se aplica o sistema de coordenação previsto pelo artigo 10.°A deste regulamento. Isto também é válido quando o interessado recebeu originariamente uma prestação financiada por contribuições sociais que, em 1 de Janeiro de 1998, se converteu numa prestação ao abrigo da Wajong.

2. O artigo 39.° CE e 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, na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.° 2434/92 do Conselho, de 27 de Julho de 1992 podem ser invocados por um trabalhador contra o Estado-Membro de que é nacional quando o trabalhador só tenha trabalhado nesse mesmo Estado e ainda o faça, embora resida no território de outro Estado-Membro.

3. Uma disposição de direito nacional que faz depender a concessão ou a manutenção de uma prestação da residência do interessado no território do Estado-Membro não é sempre compatível com o artigo 39.° CE e com o artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1612/68, pelo facto de a prestação constituir

uma prestação especial de carácter não contributivo, na acepção do artigo 4.º, n.º 2A, do Regulamento n.º 1408/71, que, nos termos do 10.ºA deste regulamento, só é concedida no local de residência.

4. O artigo 39.º CE e o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 não se opõem a uma legislação nacional, como a Wajong, nos termos da qual um cidadão da União que exerce uma actividade profissional a tempo integral nos Países Baixos, e em relação à qual se encontra exclusivamente sujeito à legislação neerlandesa, só pode beneficiar de uma prestação social determinada se também residir neste Estado-Membro.