CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JOSEPH GAND apresentadas em 4 de Novembro de 1965 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

É ainda a interpretação do artigo 52.° do Regulamento n.° 3, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes, que a cour d'appel de Colmar vos solicita, no âmbito do disposto no artigo 177.° do Tratado de Roma.

Eis os factos: a 24 de Novembro de 1957, portanto, antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 3, o Sr. Gassner, mineiro do fundo, de nacionalidade alemã, faleceu num acidente de viação quando se encontrava de férias na França. Foi embatido por um camião transportador de gado, pertencente à empresa Singer et Fils e conduzido por um seu empregado, o Sr. Stadelwieser. Este condutor, julgado por homicídio por negligência, foi absolvido em recurso, beneficiando do princípio *in dubio pro reo*. Por outro lado, um processo instaurado pelos herdeiros do Sr. Gassner contra o condutor e o terceiro civilmente responsáveis pelo ressarcimento do dano sofrido terminou num acordo amigável entre os herdeiros e a companhia que segurava simultaneamente o condutor e a sua entidade patronal. Porém, a Hessische Knappschaft, que, na sua qualidade de organismo de segurança social, tinha pago aos herdeiros da vítima prestações e, nomeadamente, uma pensão, ao abrigo das disposições em vigor na República Federal da Alemanha, reclamou o seu reembolso à empresa Singer et Fils, com o fundamento de que estava sub-rogada nos direitos dos herdeiros, quer por força da legislação alemã quer do artigo 52.° do Regulamento n.° 3.

O tribunal de grande instance de Estrasburgo julgou o pedido inadmissível, considerando que o Regulamento n.° 3 era inaplicável ao caso concreto, por duas razões: aquele regulamento dizia respeito aos trabalhadores migrantes, ao passo que a vítima se encontrava em França, em passeio, quando ocorreu o acidente; o acidente teve lugar a 24 de Setembro de 1957, enquanto que o regulamento, cujos efeitos não poderiam ser retroactivos, só entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1959.

Tendo sido interposto recurso pela Hessische Knappschaft, o Tribunal de Colmar colocou duas questões sobre a interpretação do regulamento, que analisaremos sucessivamente.

I

Quanto à primeira questão

O artigo 52.°, que prevê a sub-rogação, aplicar-se-á exclusivamente apenas aos trabalhadores migrantes que, à data em que se verificou o facto, tinham, ou tinham tido, um emprego num dos seis países da Comunidade, ou aplica-se a qualquer trabalhador abrangido pelo regime da segurança social de qualquer dos Estados-membros, ainda que não seja trabalhador migrante e ainda que o acidente que o vitimou e que deu lugar ao pagamento de indemnizações por parte da segurança social não se tenha produzido nem durante o trabalho nem por causa do trabalho?

* Língua original: francês.

1. É, portanto, a esfera de aplicação *ratione personae* e *ratione materiae* do artigo 52.° e, mais genericamente, do Regulamento n.° 3 que, desta forma, é posta em questão. A vossa jurisprudência já tomou posição quanto a estes dois aspectos, quer implícita quer explicitamente. A empresa Singer, que não a desconhece, em vez de criticar a vossa interpretação do artigo 52.°, invoca a ilegalidade deste preceito; ao adoptar a disposição em causa, o Conselho da CEE teria excedido os seus poderes e ultrapassado a competência que lhe é atribuída pelo artigo 51.° do Tratado.

Conheceis a sua tese. Funda-se no artigo 184.° do Tratado, que permite a qualquer parte, em caso de litígio que ponha em causa um regulamento do Conselho ou da Comissão, invocar, não obstante terem expirado os prazos previstos no artigo 173.°, terceiro parágrafo, os meios previstos no primeiro parágrafo do mesmo artigo para arguir perante o Tribunal a inaplicabilidade desse regulamento. Sendo simultaneamente admissível e fundada, a excepção teria por consequência a inaplicabilidade do artigo 52.° e o pedido de interpretação formulado a seu respeito estaria a partir daí desprovido de objecto.

Mas será aqui admissível a excepção invocada com base no artigo 184.°? A resposta é, certamente, negativa. A empresa Singer, ao tentar demonstrar a sua admissibilidade, referindo-se unicamente aos requisitos enumerados nesse artigo, ignora o essencial, ou seja, tenta sobrepor este processo a outro, desencadeado nos termos do artigo 177.° É, pois, à luz deste último preceito que a admissibilidade da excepção deve ser examinada.

Ora, o princípio que inspira a vossa decisão sobre as questões prejudiciais é o respeito mútuo das competências respectivas das duas instâncias jurisdicionais: tribunais nacionais dos Estados-membros e Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Tal como não vos compete, no âmbito do artigo 177.°, seja aplicar o Tratado ou outra norma de direito comunitário a um caso determinado, seja decidir sobre a validade de uma medida de direito interno, também não vos reconheceis o direito de apreciar, seja as considerações que puderam orientar o juiz nacional na escolha das suas questões, seja a pertinência que entenda atribuir-lhes no âmbito do litígio que lhe foi submetido.

Por conseguinte, e salvo que, por vezes, deve «interpretar» as questões submetidas para nelas surpreender o problema de direito comunitário subjacente, o Tribunal não pode nem deve decidir sobre questões que não sejam as que lhe foram apresentadas pelos juízes nacionais, pois apenas estes, e não as partes na causa principal, têm competência para o interpelar. O Tribunal não pode sair desse âmbito sem se imiscuir na apreciação das questões necessárias à solução do litígio no processo principal e sem usurpar a competência própria do juiz nacional.

Esta preocupação de respeitar a competência do juiz *a quo* e de examinar as questões no estado em que estão colocadas levou o Tribunal, por exemplo, a considerar que a sua competência está unicamente subordinada à existência de uma questão, na acepção do artigo 177.°, sem ter de examinar se a decisão do juiz nacional adquiriu força de caso julgado segundo as disposições do seu direito nacional (processo 13/61, Bosch, 6 de Abril de 1962, Colect. 1962-1964, p. 11). Esta preocupação pode igualmente explicar que o Tribunal não tenha aceite a possibilidade da intervenção no processo contemplado no artigo 177.°, porque este desenrola-se apenas entre as partes no processo pendente perante o órgão jurisdicional de que emana o pedido de decisão prejudicial (despacho de 3 de Junho de 1964 no processo 6/64 Costa/ENEL, Colect. 1962-1964, p. 549).

Por maioria de razão, o Tribunal não pode, *ex officio,* ou a pedido das partes no processo principal, responder a questões que não lhe foram colocadas ou — o que é o mesmo — modificar o sentido ou o alcance das questões que lhe foram submetidas. Ora, é o que o Tribunal faria se, ao lhe ser pedida, como é o caso, a interpretação de um acto regulamentar de uma instituição da Comunidade, se pronunciasse sobre a validade desse acto. É certo que o artigo 177.°, primeiro parágrafo, alínea b), do Tratado atribui competência ao Tribunal também a este respeito, mas apenas em conformidade com o princípio que domina todo o preceito: desde que o órgão jurisdicional nacional o solicite.

Evidentemente, a empresa Singer tenta justificar o seu pedido pela economia de tempo que daí resulta, tendo em conta que a recorrida no processo principal poderia sempre levantar a questão da validade das disposições em litígio, quer perante a cour d'appel quer numa fase ulterior do processo perante a Cour de cassation, pelo que o Tribunal de Justiça será necessariamente abordado a dado momento. Porém, sem dizer, como faz o advogado da Comissão, citando Molière, que «o tempo não altera a questão», é necessário, no entanto, afirmar que o respeito dos princípios jurídicos e, particularmente, da hierarquia das competências prima sobre a rapidez. Esse respeito impede o Tribunal de, através do artigo 184.°, se pronunciar sobre a validade do artigo 52.° do Regulamento n.° 3, quando a cour d'appel apenas pede a sua interpretação. O pedido da empresa Singer não é, pois, admissível e o seu pedido de que o incidente seja declarado sem objecto não pode ser acolhido.

2. No entanto, se fosse necessário examinar a procedência dessa excepção, constatar-se-ia que a mesma se funda no artigo 51.° do Tratado, único preceito desse texto que diz respeito à segurança social. Ora, o poder regulamentar que é atribuído ao Conselho está estritamente limitado: tem por único objectivo assegurar a livre circulação dos trabalhadores, tal como se encontra definida no artigo 48.°, isto é, encarada do ponto de vista do emprego, nas suas relações com este, e tem apenas em vista, como consta do título do Regulamento n.° 3, os trabalhadores migrantes, isto é, aqueles que circulam em função do seu emprego; finalmente, apenas permite ao Conselho adoptar as medidas necessárias aos fins que acabo de indicar. Com efeito, o Regulamento n.° 3 estaria ferido de uma contradição interna e de ilegalidade, na medida em que algumas das suas disposições estabelecem normas que transcenderiam o âmbito assim definido; seria especificamente o caso dos seus artigos 4.°, n.° 1, 19.° e 52.°

Estas questões, que foram tratadas na audiência de forma brilhante e aprofundada pelo advogado da empresa Singer, não são novidade para o Tribunal, porquanto já se lhe depararam quando lhe foi dado interpretar o Regulamento n.° 3. No processo 75/63, Unger, de 19 de Março de 1964 (Colect. 1962-1964, p. 419), o Tribunal analisou o fundamento desse regulamento e o alcance do seu âmbito de aplicação, e, em especial, do artigo 19.°, acerca dos quais a empresa Singer contesta a legalidade. O Tribunal acentuou que o artigo 51.° estava inserido no capítulo intitulado «Os Trabalhadores» e que fazia parte do título III (A livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais) da parte II do Tratado (Os Fundamentos da Comunidade). O Tribunal acrescentou que o estabelecimento de uma liberdade de circulação dos trabalhadores, tão vasta quanto possível, inscrevendo-se, desse modo, nos «Fundamentos da Comunidade», constituía o escopo principal desse preceito e, por conseguinte, condicionava a interpretação dos regulamentos adoptados para a sua aplicação.

O advogado-geral M. Lagrange tinha, de resto, sublinhado nesse mesmo processo que o domínio de aplicação previsto no artigo 51.°

do Tratado não se limita às disposições contidas nas alíneas a) e b) desse preceito (totalização dos períodos tomados em consideração pelas diversas legislações nacionais e pagamento das prestações aos residentes nos territórios dos Estados-membros). Essas disposições não podem ter um carácter restritivo, pois são precedidas do advérbio «designadamente», tal como realça um dos fundamentos do acórdão do Tribunal.

Assim sendo, estou pronto a admitir que a vossa interpretação do Regulamento n.° 3 é lata e, mesmo, extensiva, mas penso que é absolutamente compatível com o artigo 51.° do Tratado. A competência do Conselho é determinada pelo objectivo prosseguido: a livre circulação dos trabalhadores (e o artigo 51.° não refere os «trabalhadores migrantes»), o que justifica que determinadas medidas inseridas no Regulamento n.° 3 digam, evidentemente, respeito a pessoas que não têm a qualidade de trabalhadores migrantes. As disposições citadas pela empresa Singer, poderíamos acrescentar o disposto no artigo 10.°, que estabelece que as pensões adquiridas ao abrigo das legislações de um ou de vários Estados-membros não podem ser objecto de qualquer redução pelo facto de o seu beneficiário residir no território de um Estado-membro diferente daquele em que se encontra a «instituição devedora», ou o disposto no artigo 40.° sobre a extensão do direito aos subsídios familiares do assalariado cujos filhos residam no território de um Estado-membro diferente daquele em que este se encontre a trabalhar.

Admitindo-se que o Regulamento n.° 3 não diz respeito apenas aos trabalhadores migrantes, mas, de forma mais geral, à circulação dos trabalhadores, é verdade que se depara uma nova objecção. O regulamento poderia ter em vista a circulação dos trabalhadores nessa qualidade, isto é, na medida em que a circulação estivesse relacionada com o exercício da sua actividade, fazendo-se, para esse fim, uma leitura conjugada dos artigos 51.° e 49.°, primeiro parágrafo, e, após, do artigo 48.°, que enumera as medidas que a livre circulação implica em relação ao emprego. A exactidão dessa leitura conjugada parece dúbia, pois os artigos 51.° e 48.° não dizem necessariamente respeito ao mesmo domínio. O primeiro destes artigos diz respeito à segurança social; é no âmbito da segurança social e em função desta que devem ser apreciadas as medidas necessárias ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores. Por exemplo, qualquer medida que equipare o território dos vários Estados-membros ao território do Estado de origem para efeitos da atribuição do benefício das várias prestações é, desse modo, conforme ao objectivo do artigo 51.° A limitação da esfera territorial das leis nacionais em matéria de segurança social, leis que não disciplinam apenas o domínio restrito do emprego, é perfeitamente compatível com o artigo 51.° Ainda que brilhantemente sustentada, a tese da ilegalidade das disposições do Regulamento n.° 3 que transcendam o domínio da livre circulação dos trabalhadores migrantes *stricto sensu* não se me afigura convincente.

3. Impõe-se agora analisar mais precisamente a primeira questão que vos foi submetida pelo tribunal de Colmar. Esta questão diz respeito ao artigo 52.°, que estabelece, para o caso de alguém beneficiar de prestações ao abrigo da legislação de um Estado-membro por dano sofrido no território de outro Estado e de ter neste último o direito de exigir a um terceiro a reparação do dano, os direitos eventuais da instituição devedora contra o terceiro. O artigo determina que, quando a instituição devedora esteja sub-rogada nos direitos que o beneficiário disponha em relação a terceiros, por força da legislação que lhe é aplicável, cada Estado-membro reconhecerá essa sub-rogação.

A questão que vos é colocada subdivide-se, na realidade, em duas, pois diz simultaneamente respeito à esfera de aplicação *ratione*

personae desse artigo (aplicar-se-á a um trabalhador abrangido por um regime de segurança social que não é trabalhador migrante *stricto sensu?*) e à sua esfera de aplicação *ratione materiae* (aplicar-se-á ainda que o acidente de que resultou o pagamento das prestações da segurança social não se tenha verificado nem durante o trabalho nem por causa do trabalho?).

Limitar-me-ei a recordar que, sobre estas duas vertentes, o Tribunal já respondeu afirmativamente a essa questão.

O primeiro ponto foi resolvido, pelo menos implicitamente, no acórdão Unger (75/63, Colect. 1962-1964, p. 419), em que se reconheceu a aplicabilidade do artigo 19.° do Regulamento n.° 3 a uma pessoa que, encontrando-se abrangida pelo regime de segurança social de um Estado-membro, se deslocou a outro Estado-membro para visitar a família e aí contraiu uma doença. O acórdão decidiu que os trabalhadores que se encontrem na situação contemplada pelo artigo 19.°, primeiro parágrafo, podem valer-se dos direitos previstos nesse preceito, independentemente das razões da sua permanência no estrangeiro.

A solução, assim acolhida, tinha um carácter geral. O Tribunal, nos acórdãos Bertholet e Van Dijk (processos 31/64 e 33/64, de 11 de Março de 1965, Colect. 1965-1968, p. 35 e 39), aplicou-a ao artigo 52.°

Quanto ao segundo ponto, o Tribunal também o resolveu, precisando no acórdão Van Dijk, supracitado, que o artigo 52.° é aplicável, tenha ou não o dano qualquer relação com o trabalho do acidentado.

Desta forma, a interpretação solicitada pelo Tribunal de Colmar já tinha sido efectuada, antes mesmo de as questões vos terem sido colocadas. Nem as circunstâncias do processo, na medida em que pudessem esclarecer a questão colocada, nem as alegações de direito apresentadas quanto à pretensa ilegalidade do Regulamento n.° 3 e, em especial, do artigo 52.°, constituem elementos novos em relação às anteriores decisões prejudiciais do Tribunal, de molde a alterar a interpretação já efectuada e que sempre podeis modificar. Nestas condições, penso que deve ser aplicado o método seguido no acórdão Da Costa (processos 28/62 a 30/62, de 27 de Março de 1963, Colect. 1962-1964, p. 233) e remeter-se o Tribunal de Colmar para os termos dos acórdãos Bertholet e Van Dijk, sendo desnecessária nova interpretação sobre os dois pontos referentes ao artigo 52.°

II

Quanto à segunda questão

Esta questão é submetida para o caso de ser dada resposta afirmativa à primeira. Versa o problema de saber se os organismos de segurança social de cada um dos Estados-membros podem, a partir de 1 de Janeiro de 1959, data da entrada em vigor do regulamento, reclamar o reembolso das prestações que tenham efectuado a favor de um dos seus beneficiários, vítima de um acidente no território desse outro Estado pelo qual possa exigir a terceiro uma indemnização, em conformidade com o direito civil desse Estado, ainda que o acidente tenha ocorrido antes de 1 de Janeiro de 1959.

É, portanto, o problema — seguramente delicado — do âmbito de aplicação temporal do artigo 52.° (a partir de quando e a que situações) que se levanta. Evidentemente, o artigo 56.°, como resulta do artigo 88.°

do Regulamento n.° 4, que fixa em 1 de Janeiro de 1959 a data da entrada em vigor do Regulamento n.° 3, não pode disciplinar o conjunto dos efeitos no tempo desse regulamento. A solução deve procurar-se, quer no próprio artigo 52.°, quer na sua leitura conjunta com o título V, relativo às disposições transitórias.

Para começar, se o artigo 52.° emprega o tempo presente («cada Estado-membro reconhece essa sub-rogação») não creio que seja necessário atribuir um significado especial a essa particularidade, que, pelo menos, em francês, é utilizada, antes do mais, para significar que a lei estabelece uma obrigação. Mas note-se que a redacção desse preceito não implica qualquer limite temporal ao seu âmbito de aplicação: basta que o interessado beneficie de prestações ao abrigo da legislação de um Estado-membro por dano sofrido no território de outro Estado e tenha o direito de, neste último, reclamar de um terceiro a reparação desse dano. O facto de não ter sido estabelecida qualquer outra condição quanto à data em que foram pagas as prestações ou quanto à data em que surge o direito de reclamar ao terceiro a reparação do dano não permite ainda a resolução da questão específica que vos foi colocada.

Vejamos, pois, o artigo 53.°, que inicia as disposições transitórias. O n.° 1 estabelece que o regulamento não confere qualquer direito ao pagamento de prestações em relação ao período anterior à sua entrada em vigor, enquanto que o n.° 3 prevê que a prestação é devida ainda que se refira a uma eventualidade anterior à data da sua entrada em vigor. Deparamos aqui com a objecção levantada pela empresa Singer. O artigo 53.° contempla os direitos dos beneficiários às prestações, isto é, as suas relações com as instituições devedoras e não o caso previsto no artigo 52.°, isto é, o das relações entre as instituições devedoras e os terceiros responsáveis por acidentes sofridos pelos beneficiários da segurança social. Invocando as regras que seriam aplicáveis em matéria do conflito de leis no tempo, a recorrida na causa principal admite que as relações do beneficiário com a instituição de segurança social se analisam, relativamente às prestações devidas por um risco coberto verificado, como uma situação em curso após a verificação desse risco, para a qual a nova lei tem eficácia imediata. Pelo contrário, as relações dos terceiros responsáveis pelo acidente com as instituições de segurança social estão ligadas à sua responsabilidade civil; ora, nesse caso, seria a lei vigente no momento em que o dano ocorreu que fixaria as condições dessa responsabilidade, que estabeleceria se surgiu ou não uma dívida relativamente à vítima do dano e que determinaria o limite do direito à reparação. Daí resultaria que uma sub-rogação prevista por um regulamento que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1959 não pode aplicar-se a um acidente anterior a essa data.

Infelizmente, existem tantos sistemas de conflito de leis quanto os Estados, pelo que tentar encontrar uma doutrina comum a todos é demasiado aleatório para ser tentado. De resto, isso é verdadeiramente necessário? E qual é o alcance do artigo 52.°? Esse preceito coordena a aplicação das legislações nacionais anteriores, não as modifica. Estabelece uma norma ao abrigo da qual os Estados-membros devem reconhecer, para além das sub-rogações que resultam da sua própria legislação, as que se fundam nas legislações dos outros Estados-membros e apenas na medida em que estas o prevejam. Porém, embora a sub-rogação implique neste caso a que a instituição alemã substitui a vítima no exercício dos seus direitos, não interfere com a existência e o alcance da responsabilidade civil do autor do dano, que continua sujeita à legislação francesa.

Com que base é então possível reconhecer-se a sub-rogação em direito comunitário para os factos danosos anteriores à entrada em vigor do Regulamento n.° 3? A resposta parece-nos resultar de um trecho do acórdão Van Dijk. Como o Tribunal decidiu, assim como o regulamento pôde extender as obrigações das instituições nacionais de segurança social, no que respeita aos factos anteriores a 1 de Janeiro de 1959, aos acidentes ocorridos no território de um Estado-membro diferente do território da instituição devedora, do mesmo modo o direito de reclamar a um terceiro a reparação do dano por força de uma sub-rogação nos direitos da vítima deve ser-lhe reconhecido como «complemento lógico e equitativo» da extensão das suas obrigações. O Tribunal acrescentou que o artigo 52.°, primeiro parágrafo, deveria ser aplicado da mesma forma e nas mesmas condições que as novas disposições do regulamento. Assim, impõe-se admitir que a sub-rogação possa intervir nos acidentes anteriores a 1 de Janeiro de 1959. A resposta à segunda questão parece-me dever ser afirmativa.

Definitivamente, concluo propondo uma resposta nos termos seguintes:

— à primeira questão: tendo em conta os termos dos acórdãos Bertholet e Van Dijk, do Tribunal, não há lugar a nova interpretação do artigo 52.° do Regulamento n.° 3, no que se refere aos pontos levantados por essa questão;

— à segunda questão: a sub-rogação prevista no artigo 52.°, primeiro parágrafo, deve ser reconhecida, ainda que o acidente pelo qual a vítima pode pedir reparação a terceiro tenha ocorrido antes de 1 de Janeiro de 1959.

Concluo, finalmente, no sentido de que seja a cour d'appel de Colmar a decidir sobre as despesas do presente incidente.