RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-105/89 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

1. *Matéria de facto do processo principal e enquadramento jurídico*

I. Buhari, recorrente na causa principal, nasceu em 1914 na Nigéria, que era à época uma colónia do Reino Unido. Até 1960, ano em que a Nigéria atingiu a independência, I. Buhari teve nacionalidade britânica. A partir de 1960 possui nacionalidade nigeriana.

Entre Novembro de 1937 e Dezembro de 1986, trabalhou como comerciante no ex-Congo Belga, onde ainda reside. Tendo pago, até à independência do Congo Belga, em 1960, as cotizações de pensão obrigatórias, I. Buhari requereu, seguidamente, uma pensão de reforma ao Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (a seguir «Inasti»), recorrido na causa principal.

Nos termos do n.° 4 do artigo 31.° do Decreto Real belga n.° 72, de 10 de Novembro de 1967, relativo à pensão de reforma e de sobrevivência dos trabalhadores independentes, o rei determina «os casos em que estas prestações devem ser pagas no estrangeiro, sem prejuízo das convenções internacionais na matéria».

Dando execução a esse artigo, o artigo 144.°, n.° 2, do decreto real de 22 de Dezembro de 1967, que estabelece o regulamento geral relativo à pensão de reforma e de sobrevivência dos trabalhadores independentes (na última versão que lhe foi dada pelo n.° 1 do artigo 64.° do decreto real de 20 de Setembro de 1984), dispõe que a pensão de reforma deve ser paga no estrangeiro aos beneficiários «que residam no território de um país no qual uma pensão de trabalhador assalariado lhes poderia ser paga em aplicação de um acordo de reciprocidade».

Por decisão administrativa de 10 de Novembro de 1987, o Inasti indeferiu o requerimento de I. Buhari, com o fundamento de que este tem actualmente nacionalidade nigeriana e reside no Zaire (ex-Congo Belga).

I. Buhari interpôs recurso dessa decisão no tribunal du travail de Bruxelas.

Quanto à «fracção inicial para a atribuição do direito teórico», o tribunal, por decisão de 23 de Março de 1989, declarou que o recorrente tem direito a uma pensão de reforma como trabalhador independente, em virtude da actividade exercida no ex-Congo Belga, por validação dos 18 anos e meio contados de 1938 a 30 de Junho de 1956 [1].

Esta decisão funda-se no artigo 1.° do decreto real belga de 29 de Dezembro de 1967 relativo aos direitos dos antigos colonos no âmbito do regime da pensão de reforma e de sobrevivência dos trabalhadores indepen-

* Língua do processo: francês.

1 — Quanto ao período de 1 de Julho de 1956 a 30 de Junho de 1960, o Tribunal determinou a reabertura dos debates para permitir ao recorrente apresentar as provas necessárias ao reconhecimento do referido período para a atribuição de uma pensão.

dentes, que prevê, para a atribuição das prestações, a tomada em consideração dos períodos de actividade profissional como trabalhador independente ou auxiliar exercidos no território do ex-Congo Belga antes de 30 de Junho de 1960.

No que respeita à efectiva liquidação da pensão, o tribunal dá por estabelecido que, segundo as disposições nacionais belgas, o recorrente receberia a sua pensão, se fosse nacional belga ou comunitário, quer na Nigéria quer no Zaire, e, com a sua nacionalidade nigeriana actual, quer na Bélgica quer em qualquer outro país da Comunidade.

Neste contexto, o juiz *a quo* refere diferentes disposições do direito comunitário, designadamente as seguintes:

— o artigo 7.° do Tratado CEE, que proíbe, no âmbito de aplicação do Tratado, toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade;

— os artigos 48.°, n.os 2 e 3, e 51.°, alínea b), do Tratado CEE, que asseguram a livre circulação dos trabalhadores e a sua igualdade de tratamento em todos os países da Comunidade, designadamente em matéria de segurança social;

— os artigos 1.°, 2.° e 4.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 [na versão codificada pelo Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 8; EE 05 F3 p. 55)], que determinam os âmbitos de aplicação pessoal e material desse regulamento;

— o artigo 3.° do Regulamento n.° 1408/71, que prevê que todas as pessoas que residam no território de um dos Estados-membros estão sujeitas às obrigações e beneficiam dos direitos previstos pela legislação de qualquer Estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;

— o n.° 1 do artigo 10.° do Regulamento n.° 1408/71, que proíbe qualquer redução, modificação, suspensão, supressão ou confisco de uma prestação adquirida ao abrigo da legislação de um Estado-membro pelo facto de o beneficiário residir no território de um Estado-membro que não seja aquele em que se encontra a instituição devedora;

— os artigos 44.° a 51.° do mesmo regulamento, que dizem respeito às prestações de velhice e morte e regulam a sua liquidação quando o trabalhador tenha estado sujeito à legislação de vários Estados-membros;

— os artigos 35.° a 59.° do Regulamento (CEE) n° 574/72 [na versão codificada pelo Regulamento n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 86; EE 05 F3 p. 133)], que se referem, designadamente, às prestações de velhice e morte e fixam as modalidades de aplicação das disposições correspondentes do Regulamento n.° 1408/81, ou seja, dos artigos 44.° a 51.°, anteriormente referidos.

Tendo em conta essas disposições, o tribunal du travail de Bruxelas, pela mesma decisão de 23 de Março de 1989, decidiu suspender a instância quanto à liquidação efectiva da pensão e submeteu ao Tribunal de Justiça três questões, visando saber:

— se a liquidação, por um Estado-membro, de uma pensão de reforma (no caso vertente, de trabalhador independente) em virtude de uma actividade profissional (no caso vertente, de colono) exercida «num território que mantinha na altura relações privilegiadas com esse Estado-membro», a uma pessoa que, nessa época, tinha a nacionalidade de um segundo Estado (entretanto tornado) membro, e é actualmente nacional de um país terceiro constituído por outro território que mantinha na altura, com este segundo Estado (entretanto tornado) membro, igualmente relações privilegiadas, entra ou não no âmbito de aplicação dos artigos 1.° a 4.°, 10.°, n.° 1, primeiro parágrafo, e 44.° a 51.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, e, subsequentemente, 35.° a 59.° do Regulamento (CEE) n.° 574/72 do Conselho, de 21 de Março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação daquele, e, em caso de resposta negativa:

— se a recusa de um Estado-membro de liquidar uma prestação de segurança social (no caso vertente, uma pensão de reforma de trabalhador independente em virtude de uma anterior actividade profissional de colono no território de sua ex-colónia) a uma pessoa residente «nesse território que mantinha na altura relações privilegiadas com esse Estado-membro» e domiciliada noutro território — que mantinha, na altura, com um segundo Estado (entretanto tornado) membro, igualmente relações privilegiadas —, tornado actualmente um país terceiro de que a referida pessoa é nacional, recusa essa que teve como único fundamento a conjugação das suas nacionalidade e residência actuais, constitui ou não uma «discriminação em razão da nacionalidade» proibida pelos artigos 7.°, primeiro parágrafo, 48.°, n.os 2 e 3, alíneas c) e d), e 50.°, alínea b),[2] do Tratado, seja directa ou indirecta ou ainda baseada na nacionalidade, em aplicação de critérios formalmente neutros mas que conduzem, de facto, ao mesmo resultado, ou seja, prejudicar os não nacionais com o levantamento de um obstáculo desproporcionado, ou ainda:

— se a letra e o espírito dos textos comunitários acima mencionados são ou não compatíveis com o texto da regulamentação belga actualmente em vigor, com o artigo 144.°, n.° 2, do decreto real de 22 de Dezembro de 1967 (que estabelece o regulamento geral relativo à pensão de reforma e de sobrevivência dos trabalhadores independentes), com as alterações que lhe foram introduzidas pelos artigos 24.° do decreto real de 17 de Julho de 1972 e 64.°, n.° 1, do decreto real de 24 de Setembro de 1984, ou com a interpretação restritiva feita pelo recorrido.

2. *Tramitação do processo no Tribunal de Justiça*

A decisão de reenvio foi registada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 3 de Abril de 1989.

Em conformidade com o disposto no artigo 20.° do Protocolo Relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça, foram apresentadas observações escritas:

2 — Parece que deverá ler-se: «51.°, alínea b)».

— em 14 de Junho de 1989, por Ibrahim Buhari Haji, patrocinado pelo advogado Constantin Nikis, do foro de Bruxelas;

— em 26 de Junho de 1989, pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por H. Lima, consultor jurídico, na qualidade de agente.

O Tribunal, com base no relatório preliminar do juiz relator, ouvido o advogado-geral, decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia e deferir o processo à Quinta Secção.

II — Resumo das observações escritas apresentadas ao Tribunal

A — *Quanto à primeira questão*

1. *I. Buhari* propõe uma resposta afirmativa à primeira questão.

Sustenta que o Tribunal de Justiça fez sempre uma interpretação extensiva da noção de «nacionais de um dos Estados-membros». Segundo a sua jurisprudência, designadamente o acórdão de 12 de Outubro de 1978, Belbouab (10/78, Recueil, p. 1915), essa expressão não engloba apenas os nacionais actuais dos Estados-membros, mas também os antigos nacionais dos Estados fundadores da Comunidade e mesmo os antigos nacionais dos Estados-membros não fundadores quando tenham perdido a sua nacionalidade apenas após a adesão do Estado em questão ao Tratado CEE.

Acrescenta que uma interpretação restritiva teria por consequência, em violação do princípio da livre circulação dos trabalhadores, obrigar todos os antigos trabalhadores que se encontram numa situação idêntica à de I. Buhari a estabelecerem-se na Bélgica a fim de lhes ser paga a pensão de reforma a que têm direito. De resto, constitui uma discriminação em razão da nacionalidade tratar essa categoria de trabalhadores do mesmo modo que os trabalhadores que nunca tiveram a nacionalidade de um Estado-membro.

Portanto, não se justifica, segundo I. Buhari, excluir do âmbito de aplicação do Regulamento n.° 1408/71 os nacionais de um Estado-membro não fundador que perderam a sua nacionalidade antes de o Estado em questão se ter tornado membro da Comunidade.

3. A *Comissão* é de opinião que a questão deve ser analisada sob vários ângulos.

Antes de mais, no que se refere ao local do exercício da actividade que está na origem da atribuição da pensão, invoca o acórdão do Tribunal de 31 de Março de 1977, Bozzone (87/76, Recueil, p. 687). Resulta claramente desse acórdão que não é este o critério determinante, mas o do vínculo do segurado a um regime de segurança social de um Estado-membro.

Dado que foi reconhecido ao interessado o direito à pensão, por força, designadamente, do Decreto Real n.° 72, de 10 de Novembro de 1967, relativo à pensão de reforma e sobrevivência dos trabalhadores independentes, o seu caso cai no âmbito de aplicação *material* do Regulamento n.° 1408/71, tal como definido no artigo 4.°, em conjugação com o artigo 1.°, alínea j).

No que se refere, seguidamente, à nacionalidade actual do beneficiário, a Comissão funda-se igualmente no acórdão Belbouab, anteriormente citado. Sublinha que o Regulamento n.° 1408/71 visa todos os períodos de seguro ou de emprego cumpridos antes da entrada em vigor do referido regulamento, desde que o trabalhador migrante tenha sido nacional de um dos Estados-membros no momento em que os cumpriu. I. Buhari, nacional britânico na altura em que realizou os períodos referidos, cai, pois, no âmbito de aplicação *pessoal* do Regulamento n.° 1408/71, por força do artigo 2.° desse regulamento.

No que se refere às outras disposições expressamente mencionadas pelo juiz *a quo*, a Comissão considera, contudo, que elas não são aplicáveis a I. Buhari, pelas seguintes razões:

— O artigo 3.°, do mesmo modo que o primeiro parágrafo do n.° 1 do artigo 10.° do Regulamento n.° 1408/71 prevê, respectivamente, a sujeição das pessoas que residam num Estado-membro à legislação de qualquer Estado-membro nas mesmas condições que os nacionais deste e a obrigação «de exportar» a pensão. Essas disposições referem-se à situação actual e não à situação do interessado no momento em que trabalhava. Ora, I. Buhari não reside actualmente no território de um Estado-membro;

— os artigos 44.° a 51.° do mesmo regulamento não relevam para o presente processo, dado que o interessado apenas estava sujeito à legislação de um único Estado-membro, ou seja, a Bélgica. O mesmo vale para os artigos 35.° a 59.° do Regulamento n.° 574/72, que estabelece as modalidades de aplicação das disposições anteriormente referidas do Regulamento n.° 1408/71.

A Comissão sugere, pois, que se responda à primeira questão da seguinte forma:

«1) A situação de um beneficiário de prestações garantidas pela legislação de um Estado-membro relativas a um emprego não assalariado efectuado num território que mantinha à época com um Estado-membro relações privilegiadas cai no âmbito de aplicação dos regulamentos n.os 1408/71 e 574/72, desde que o trabalhador tenha sido nacional de um dos Estados-membros aquando do cumprimento desses períodos de actividade.

2) A pensão devida ao abrigo da legislação de um Estado-membro deve ser liquidada em conformidade com as disposições constantes dos artigos 44.° a 51.° do Regulamento n.° 1408/71 e 35.° a 59.° do Regulamento n.° 574/72, desde que o trabalhador tenha estado sujeito à legislação de dois ou mais Estados-membros.»

B — *Quanto às segunda e terceira questões*

1. *I. Buhari* sustenta que o direito de receber essas prestações de velhice é um direito fundamental.

Não admitir que a noção de «nacionais de um dos Estados-membros» englobe também os antigos nacionais de um Estado não fundador que perderam a nacionalidade desse

Estado antes deste se tornar membro da Comunidade traduz-se em criar uma discriminação em razão do nascimento e da residência em relação a todos aqueles a quem as contingências da história fizeram adquirir uma nacionalidade estrangeira apenas após a adesão do seu país de origem ao Tratado CEE.

Portanto, propõe que se responda da seguinte forma às segunda e terceira questões:

«— A recusa em liquidar uma pensão de reforma a um antigo nacional de um Estado que se tornou membro da CEE após aquele ter perdido a sua nacionalidade, com o fundamento de que não reside no território do Estado devedor, constitui uma violação de um direito fundamental da pessoa humana e uma discriminação fundada no nascimento e na residência;

— o artigo 144.°, n.° 2, do decreto real de 22 de Dezembro de 1967, com a redacção que lhe foi dada pelos artigos 24.° do decreto real de 17 de Julho de 1972 e 64.°, n.° 1, do decreto real de 24 de Setembro de 1984, é incompatível com a interpretação extensiva que deve ser dada ao artigo 2.° do Regulamento n.° 1408/71.»

2. A *Comissão* invoca, no que se refere à segunda questão, o acórdão de 28 de Junho de 1978, Kenny (1/78, Recueil, p. 1489), no qual o Tribunal insistiu, em matéria de segurança social, no princípio da não discriminação dos trabalhadores migrantes que resulta dos artigos 7.° e 48.° a 51.° do Tratado CEE. Desse acórdão resulta que esse princípio é directamente aplicável *nos Estados-membros* e garante que as condições do direito às prestações se aplicam sem discriminação aos nacionais do Estado-membro em questão e aos dos outros Estados-membros. Segundo a Comissão, a regra de não discriminação inscrita no Tratado não é, pois, aplicável num Estado terceiro ou em relação ao nacional de um Estado terceiro.

Dado que a situação do interessado deve ser apreciada em relação ao momento em que foi praticada a eventual discriminação — no caso em apreço, no momento em que foi recusada a liquidação da pensão —, I. Buhari, de nacionalidade nigeriana e residente no Zaire, não se pode prevalecer do princípio comunitário da não discriminação.

No que se refere à terceira questão, a Comissão sublinha que as disposições belgas em causa prevêem, em substância, que a pensão de reforma é devida a um estrangeiro quando o interessado resida no território de um país em que lhe poderia ser paga uma pensão de trabalhador assalariado em aplicação de um acordo de reciprocidade.

É do entendimento de que, na medida em que a expressão «no estrangeiro» não se refere ao território da Comunidade, a lei belga não está em contradição com as normas comunitárias, uma vez que estas não se aplicam ao pagamento de pensões em Estados terceiros.

A Comissão propõe, portanto, que se responda da seguinte forma às segunda e terceira questões:

«3) A supressão das cláusulas de residência, determinada pelo primeiro parágrafo do n.° 1 do artigo 10.° do Regulamento n.° 1408/71, e o princípio da não discriminação, enunciado nos arti-

gos 7.° e 48.° a 51.° do Tratado e retomado no n.° 1 do artigo 3.° do Regulamento n.° 1408/71, não se aplicam quando o beneficiário da prestação não reside no território de um Estado-membro.

4) O artigo 144.°, n.° 2, do decreto real de 22 de Dezembro de 1967 (que estabelece o regulamento geral relativo à pensão de reforma e de sobrevivência dos trabalhadores independentes), na versão que lhe foi dada pelos artigos 24.° do decreto real de 17 de Julho de 1972 e 64.°, n.° 1, do decreto real de 24 de Setembro de 1984, é compatível com o direito comunitário, na medida em que apenas produz efeitos no exterior da Comunidade.»

M. Zuleeg
Juiz relator