CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL WALTER VAN GERVEN
apresentadas em 12 de Junho de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Na acção que intentou nos termos do artigo 169.° do Tratado, a Comissão pede que o Tribunal se digne declarar que, ao recusar conceder ou manter o subsídio suplementar do Fonds national de solidarité aos titulares de uma pensão francesa de invalidez, de velhice ou de sobrevivência que residam noutro Estado-membro da Comunidade ou para ele tenham transferido a sua residência, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.° a 51.° do Tratado e do artigo 10.° 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 [1].

Este processo está estreitamente relacionado com o processo C-307/89, no qual a Comissão intentou também uma acção contra a República Francesa com o objectivo de obter a condenação desta por recusar a concessão do mesmo subsídio suplementar aos nacionais de outros Estados-membros que residem em França.

2. O artigo 10.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 1408/71 dispõe o seguinte:

«Salvo disposição contrária do presente regulamento, as prestações pecuniárias de invalidez, velhice ou sobrevivência, as rendas por acidente de trabalho ou doença profissional e os subsídios por morte adquiridos ao abrigo da legislação de um ou de mais Estados-membros não podem sofrer qualquer redução, modificação, suspensão, supressão ou confisco, pelo facto de o beneficiário residir no território de um Estado-membro que não seja aquele em que se encontra a instituição devedora.»

A obrigação que incumbe aos Estados-membros ressalta claramente da letra deste artigo 10.° A questão que se põe, contudo, é a de saber se o subsídio suplementar do Fonds national de solidarité, aqui em causa, é abrangido por uma legislação a que se aplica o Regulamento n.° 1408/71.

As disposições pertinentes do artigo 4.°, n.os 1 e 4, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 são as seguintes:

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

...

* Língua original: neerlandês.

1 — Codificado pelo Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6, anexo I; EE 05 F3 p. 53).

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

c) prestações de velhice;

d) prestações de sobrevivência;

...

4. O presente regulamento não se aplica à assistência social e médica nem...»

O artigo 1.°, alínea t), do regulamento fornece, por seu lado, uma definição ampla dos termos «prestações», «pensões» e «rendas» que designam:

«Quaisquer prestações, pensões e rendas, incluindo todos os elementos a cargo dos fundos públicos, os acréscimos de actualização ou subsídios suplementares, sem prejuízo do disposto no título III, bem como as prestações em capital, que podem substituir as pensões ou rendas e os pagamentos efectuados a título de reembolsos de contribuições.»

3. Referindo-se a estas amplas definições, o Tribunal já declarou por diversas vezes que a prestação em causa no presente processo releva do âmbito de aplicação do Regulamento n.° 1408/71 e não faz parte dos regimes de assistência excluídos pelo artigo 4.°, n.° 4. Assim, designadamente, no acórdão de 9 de Outubro de 1974, Biason [2], e no acórdão Giletti [3], o Tribunal explicitou o seguinte acerca do subsídio suplementar do Fonds national de solidarité:

«No seu acórdão de 9 de Outubro de 1974, Biason (24/74, Recueil, p. 999), o Tribunal considerou que, ainda que possa parecer desejável, do ponto de vista da aplicação da regulamentação comunitária em matéria de segurança social, estabelecer uma distinção nítida entre os sistemas legislativos referentes, respectivamente, à segurança social e à assistência, não se pode excluir a possibilidade de que, em função do seu campo de aplicação subjectivo, dos seus objectivos e das suas regras de aplicação, uma legislação nacional se relacione simultaneamente com uma e outra destas duas categorias» (n.° 9).

«Estas considerações têm aplicação no presente caso. A legislação do tipo da que constitui objecto da questão prejudicial cumpre, na realidade, uma dupla função, que consiste, por um lado, em garantir o mínimo de meios de subsistência às pessoas necessitadas e, por outro, em assegurar um rendimento complementar aos beneficiários de prestações de segurança social insuficientes» (n.° 10).

«Na medida em que confere um direito a prestações suplementares destinadas a aumentar o montante de pensões da segurança social, independentemente de qualquer apreciação das necessidades e das situações individuais, que é característica da assistência, esta legislação enquadra-se no âmbito da segurança social, na acepção do Regulamento n.° 1408/71. O facto de uma mesma lei poder igualmente prever benefícios qualificáveis como de assistência não é suficiente para alterar, à luz do direito comunitário, o carácter intrínseco de segurança social de uma prestação ligada a uma prestação de invalidez, de velhice ou de sobrevivência, de que constitui acessório» (n.° 11).

2 — Acórdão de 9 de Outubro de 1974, Biason, n.os 9 a 12 (24/74, Recueil, p. 999).

3 — Acórdão de 24 de Fevereiro de 1987, Giletti (379/85 a 381/85 e 93/86, Colect., p. 955).

«Por conseguinte, há que responder à primeira questão que o artigo 4.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1408/71 deve ser interpretado no sentido de que não exclui do campo de aplicação material deste regulamento uma prestação suplementar paga por um fundo nacional de solidariedade, financiada por receitas fiscais e atribuída aos titulares de pensões de velhice, de sobrevivência ou de invalidez, com vista a assegurar-lhes um mínimo de meios de existência, na medida em que os interessados têm um direito legalmente protegido à concessão de tal prestação» (n.° 12).

No acórdão que proferiu em 17 de Dezembro de 1987 no processo Zaoui, o Tribunal confirmou de novo esta jurisprudência a propósito do mesmo subsídio suplementar francês [4].

4. No memorando de defesa e na tréplica que apresentou, a República Francesa não apresentou qualquer elemento que possa pôr em causa a aplicabilidade desta jurisprudência no caso presente. Consideramos, por isso, que o pedido da Comissão é procedente. A fim de sermos exaustivos, analisaremos, contudo, brevemente os argumentos que a República Francesa invocou no memorando de defesa e na tréplica.

5. A República Francesa refere-se, em primeiro lugar, às propostas de alteração que a Comissão apresentou ao Conselho e que implicariam uma alteração das regras actuais do Regulamento n.° 1408/71.

Não se pode, no entanto, prever como se desenrolarão as discussões no seio do Conselho nem predizer se essas hipotéticas regras futuras (interpretativas) terão, eventualmente, efeitos retroactivos. Podia, aliás, colocar-se a questão de saber se os direitos adquiridos ao abrigo da regulamentação social comunitária podem ser retirados aos particulares com efeitos retroactivos.

Não compete ao Tribunal antecipar-se às eventuais alterações da regulamentação comunitária.

Este argumento não pode, por isso, ser acolhido.

6. A República Francesa assinala, em seguida, um certo número de problemas práticos que a interpretação dada pelo Tribunal suscita e aos quais as disposições do Regulamento n.° 1408/71 não dão solução satisfatória. Estas questões práticas estão nomeadamente relacionadas com a possibilidade de determinar o rendimento real de pessoas que residem noutro Estado-membro, de hipotecar os seus eventuais bens imóveis, etc.

A Comissão observa que, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal,

«as dificuldades» práticas «suscitadas pela aplicação da regulamentação comunitária a essas disposições não podem afectar os direitos conferidos aos trabalhadores referidos no artigo 1.°, alínea a), do Regulamento n.° 1408/71 pelos princípios da legislação social da Comunidade» [5].

4 — Acórdão de 17 de Dezembro de 1987, Zaoui, n.° 9 (147/87, Colect., p. 5511). Pode igualmente referir-se o acórdão de 5 de Maio de 1983, Piscitello (139/82, Recueil, p. 1427), no qual o Tribunal decidiu no mesmo sentido a propósito de um subsídio italiano análogo destinado às pessoas idosas.

5 — Acórdão de 28 de Maio de 1974, Callemeyn, n.° 12 (187/73, Recueil, p. 553).

Indica, a este respeito, a possibilidade de encontrar uma solução para estas dificuldades no seio da Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, como especialmente previsto para o efeito no artigo 81.°, alínea d), do Regulamento n.° 1408/71. Observa, por outro lado, que essas dificuldades práticas na execução das obrigações resultantes do Tratado e do artigo 10.° do regulamento podem também surgir noutras circunstâncias.

Consideramos que a Comissão tem razão.

7. Finalmente, também não podemos concordar com o argumento desenvolvido pela República Francesa quando afirma que o subsídio suplementar aqui em causa não pode ser transferido para fora do território nacional de um Estado-membro porque o seu montante está estreitamente ligado a um contexto económico e social determinado. Com efeito, o Tratado CEE, e em particular os artigos 48.° a 51.°, bem como o referido artigo 10.° do Regulamento n.° 1408/71, têm por objectivo promover a mobilidade dos trabalhadores no interior da Comunidade e visam, deste modo, manter inalteradas as prestações para os trabalhadores migrantes e para os membros da sua família independentemente do seu lugar de residência na Comunidade e, por isso, independentemente das diferenças de contexto económico e social [6]. Por outro lado, o argumento segundo o qual o contexto económico e social, que abrange, por exemplo, as despesas de sustento, difere segundo o lugar não é, aliás, mais plausível no que respeita aos diferentes Estados-membros do que no que respeita às diferentes regiões dentro do mesmo Estado-membro. Por outro lado, este argumento não tem em conta as despesas ligadas à própria mobilidade. É no contexto político e não perante o Tribunal que se devem debater esses argumentos baseados nessas contingências económicas gerais e definir as políticas a adoptar.

Conclusão

8. Pelos motivos que acabamos de expor propomos ao Tribunal que julgue o pedido da Comissão procedente e condene a demandada nas despesas.

6 — No acórdão de 27 de Setembro de 1988, Lenoir, n.° 16 (313/86, Colect., p. 5391), o Tribunal admitiu, é verdade, a propósito dos abonos de filho a cargo de titulares de pensões ou rendas (artigo 77.° do Regulamento n.° 1408/71), que uma prestação destinada a cobrir determinadas despesas ocasionadas pelo início do ano lectivo dos filhos está, na maior parte das vezes, estreitamente relacionada com o meio social e, portanto, com a residência dos interessados. No mesmo número, todavia, o Tribunal considerou que o lugar de residência era irrelevante no caso de prestações familiares comuns concedidas em função do número e da idade dos membros da família. O acórdão Lenoir vai, portanto, no mesmo sentido da jurisprudência que acabamos de citar, na qual o Tribunal decidiu que o subsídio suplementar em litígio faz parte do âmbito de aplicação do Regulamento n.° 1408/71.