CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 14 de Julho de 1993 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. O presente processo tem a sua origem num pedido prejudicial apresentado, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Sozialgericht Münster no âmbito de um processo pendente neste órgão jurisdicional entre A. Hoorn e o Landesversicherungsanstalt Westfalen (organismo público regional de segurança social, a seguir «LVA Westfalen»).

A questão submetida ao Tribunal é relativa, no essencial, à compatibilidade de um acordo complementar da convenção em matéria de segurança social, celebrada em 29 de Março de 1951 entre a República Federal da Alemanha e o Reino dos Países Baixos, com os artigos 48.°, n.° 2, e 51.° do Tratado CEE, bem como com o Regulamento n.° 1408/71 [1], relativo aos regimes de segurança social dos trabalhadores migrantes. Trata-se, mais exactamente, do acordo complementar n.° 4 de 21 de Dezembro de 1956 relativo à regulamentação dos direitos adquiridos, ao abrigo do regime de seguro social alemão, pelos trabalhadores neerlandeses entre 13 de Maio de 1940 e 1 de Setembro de 1945.

2. Para os efeitos que aqui nos interessam, importa recordar que esse acordo prevê no artigo 2.°, n.° 1, que os períodos de seguro cumpridos por trabalhadores assalariados de nacionalidade neerlandesa ao abrigo do regime de seguro social alemão entre 13 de Maio de 1940 e 1 de Setembro de 1945, são considerados como cumpridos ao abrigo da legislação neerlandesa desde que os interessados tenham cessado a sua actividade antes de 1 de Setembro de 1945 e tenham regressado aos Países Baixos, o mais tardar em 31 de Dezembro de 1945. Por força do n.° 2 do mesmo artigo, os nacionais neerlandeses que, antes dessa época, não estavam inscritos no regime de segurança social neerlandês deviam considerar-se inscritos a partir da data em que começaram a trabalhar na Alemanha. Importa, no entanto, esclarecer que esta disposição só é aplicável se beneficiar o interessado.

3. Debrucemo-nos agora sobre os factos que estão na origem do presente processo.

Por decisão de 24 de Novembro de 1989, o LVA Westfalen indeferiu, com base no artigo 2.°, n.° 1, do acordo complementar, já referido, o pedido de pensão de velhice apresentado por A. Hoorn, nacional neerlandês que foi constrangido ao trabalho obrigatório numa sociedade alemã de Dortmund durante

* Língua original: italiano.

1 — 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 (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98).

a Segunda Guerra Mundial, mais exactamente, entre 31 de Julho de 1943 e 31 de Março de 1945.

A. Hoorn impugnou essa decisão, alegando, em primeiro lugar, que o acordo complementar n.° 4 não lhe era aplicável em virtude do disposto no artigo 2.°, n.° 2.

Com efeito, A. Hoorn frisou que na sequência da reforma da legislação neerlandesa em matéria de segurança social, através de toda uma série de leis que entraram em vigor entre 1957 e 1967, se procedeu à liquidação progressiva dos direitos adquiridos, na pendência do regime anterior, pelos trabalhadores que ainda não auferiam de uma pensão de velhice, mediante o resgate, *una tantum*, dos períodos de seguro cobertos pelo anterior sistema. Ora, a aplicação desse mecanismo traduziu-se, para A. Hoorn, na obtenção de uma soma nitidamente inferior à pensão que lhe seria atribuída ao abrigo do seguro de invalidez e velhice alemão: daqui inferiu a alegada inaplicabilidade ao caso em apreço do acordo complementar n.° 4, na medida em que, vista a reserva estabelecida no artigo 2.°, n.° 2, a remissão para a legislação neerlandesa só podia funcionar em favor de quem, como A. Hoorn, não se encontrava inscrito no regime de segurança social antes de Maio de 1940, se conduzisse a um resultado mais favorável para os interessados.

Do mesmo modo, A. Hoorn afirmou que a regra estabelecida pelo artigo 2.° do acordo era contrária, por um lado, ao artigo 3.° do Regulamento n.° 1408/71, pois era discriminado relativamente aos trabalhadores forçados alemães e aos trabalhadores fronteiriços neerlandeses, para quem o acesso à segurança social alemã é possível, e, por outro, ao artigo 8.° do mesmo regulamento, segundo o qual as eventuais convenções celebradas nessa área entre Estados-membros devem basear-se nos princípios e no espírito do regulamento em questão.

4. Por despacho de 19 de Junho de 1992 e com estes fundamentos, o órgão jurisdicional alemão decidiu suspender a instância e solicitar ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a validade do acordo em questão, na parte em que impede as pessoas a que se refere de invocarem direitos no que toca ao seguro alemão de invalidez e velhice dos trabalhadores.

5. Isto posto, importa esclarecer de imediato que a questão colocada pelo Sozialgericht Münster, na parte relativa à validade e interpretação do acordo complementar n.° 4 da convenção entre a Alemanha e os Países Baixos, não é da competência do Tribunal de Justiça. Com efeito, quando a ficção jurídica prevista no artigo 2.°, n.° 2, do acordo não é favorável aos interessados, incumbe ao órgão jurisdicional nacional determinar, no âmbito da sua competência interpretativa, se se deve afastar, no que a estes se refere, a aplicação

do princípio da transferência dos direitos à pensão, tal como se encontra enunciado no n.° 1 do mesmo artigo.

A este respeito, basta remeter para a abundante jurisprudência deste Tribunal que esclareceu que, no âmbito da repartição de competências que se encontra na base do artigo 177.° do Tratado CEE, é ao órgão jurisdicional nacional e não ao Tribunal de Justiça que compete interpretar o direito nacional [2], incluindo portanto as disposições que adaptam esse direito às convenções bilaterais celebradas entre dois Estados-membros; é igualmente a estes órgãos jurisdicionais que também incumbe apreciar, no quadro do seu ordenamento jurídico, a relação entre as normas que têm a sua origem numa convenção e as outras normas jurídicas.

Pode no entanto observar-se, a título incidental, que a colocação da questão ao Tribunal de Justiça pressupõe, na verdade, que o Sozialgericht Münster tenha já resolvido a questão de interpretação levantada pelo citado artigo 2.°, n.° 2, não acolhendo a tese de A. Hoorn. Com efeito, em caso contrário, seria difícil compreender o interesse do reenvio prejudicial.

6. Por estas razões, portanto, parece-me que a questão colocada ao Tribunal de Justiça deve ser entendida como destinada a apurar se os artigos 48.° e 51.° do Tratado CEE e, em especial, os artigos 3.° e 8.° do Regulamento n.° 1408/71 devem ser interpretados no sentido de que se opõem à aplicação do artigo 2.° do acordo complementar n.° 4.

7. Quanto à compatibilidade do acordo complementar n.° 4 com o Regulamento n.° 1408/71, forçoso é referir que, com efeito, não existe qualquer antinomia entre os dois grupos de normas; ou melhor, embora em abstracto se possa considerar a hipótese de um conflito, este encontra-se completamente resolvido pelas normas do regulamento.

O artigo 3.°, que recorda o princípio fundamental de direito comunitário enunciado no artigo 48.° do Tratado — ou seja, a proibição de discriminação baseada na nacionalidade — depois de ter estabelecido que «as pessoas que residem no território de um dos Estados-membros e às quais se aplicam as disposições do presente regulamento estão sujeitas às obrigações e beneficiam da legislação de qualquer Estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais deste Estado», estabelece uma reserva explícita das «disposições especiais» constantes do mesmo regulamento. Assim, em virtude da especificidade de certas situações, são admitidas excepções ao carácter geral do princípio. Entre estas «disposições especiais» encontra-se decerto o artigo 7.° que, em conjunto com os artigos 6.° e 8.°, regula as relações entre regulamento e as convenções de

2 — V., a este respeito, entre outros, os acórdãos de 23 de Novembro de 1977, Enka (38/77, Recueil, p. 2203); de 13 de Março de 1986, Sinatra (296/84, Colect., p. 1047); de 29 de Junho de 1988, Deville (240/87, Colect., p. 3513); e de 7 de Fevereiro de 1991, Rönfeldt (C-227/89, Colect., p. I-323).

segurança social celebradas entre Estados-membros.

Ora, o artigo 6.° estabelece, com carácter geral, que o regulamento substitui qualquer convenção em matéria de segurança social celebrada exclusivamente entre dois ou mais Estados-membros antes da data de aplicação do regulamento [3]. Em derrogação ao aí previsto, o artigo 7.° esclarece, todavia, que o regulamento não prejudica a aplicação dessas convenções de segurança social multilaterais e de algumas disposições de acordos bilaterais cuja lista consta do Anexo III do regulamento em questão: entre estas disposições são especialmente referidos os artigos 2.° e 3.° do acordo complementar n.° 4 à convenção de 29 de Março de 1951 celebrado entre a Alemanha e os Países Baixos. Assim, estas normas «continuam a ser aplicáveis», nos termos do artigo 7.°, n.° 2.

8. Ficam assim preventivamente resolvidos os eventuais conflitos entre as disposições do regulamento e as das convenções anteriormente celebradas entre os Estados-membros: não se pode, portanto, levantar um problema de compatibilidade com o regulamento do regime específico e, eventualmente, não conforme, instituído pelas disposições dessas convenções, cuja aplicabilidade resulta do artigo 7.° n.° 2.

9. Por outro lado, importa igualmente sublinhar que o acordo em questão regula a situação específica dos nacionais neerlandeses constrangidos ao trabalho obrigatório durante a Segunda Guerra Mundial e destina-se, através da regularização da sua situação a nível de segurança social, a atenuar as consequências desfavoráveis para os interessados dos eventos conexionados com esse conflito. A este propósito e no que toca às disposições nacionais que não têm origem em convenções, o Tribunal já tinha tido a oportunidade de esclarecer que o princípio de igualdade de tratamento não se aplica automaticamente aos regimes específicos relativos a períodos anteriores a 1945 [4]. A especificidade dessas situações é aliás reconhecida pelo próprio Regulamento n.° 1408/71, que exclui do seu âmbito de aplicação, no artigo 4.°, n.° 4, os «regimes de prestações em favor das vítimas de guerra ou das suas consequências».

10. Também não me parece pertinente, no caso em apreço, invocar o artigo 8.° do mesmo regulamento, que autoriza os Estados-membros a celebrar entre si, se necessário, convenções baseadas nos princípios e no espírito do regulamento. Da conjugação dos artigos 6.°, 7.° e 8.° resulta, de facto, que esta última disposição diz respeito às convenções eventualmente celebradas entre os Estados-membros *após* a entrada em vigor do Regulamento n.° 1408/71, com vista à aplicação das suas disposições, e não enuncia critérios de compatibilidade à luz dos quais se deva apreciar a possibilidade de aplicar os acordos objecto da reserva do artigo 7.°

3 — É todavia oportuno esclarecer a este respeito que o Tribunal de Justiça já tinha declarado que os artigos 48.°, n.° 2, e 51.° do Tratado devem ser interpretados no sentido de que se opõem à perda de benefícios da segurança social que decorreriam, para os trabalhadores, da inaplicabilidade de convenções em vigor entre dois ou vários Estados-membros e integradas no seu direito nacional: v. acórdão de 7 de Fevereiro de 1991, Rönfeldt, já referido.

4 — V., a este respeito, os acórdãos de 31 de Março de 1977, Fossi (79/76, Recueil, p. 667); de 6 de Julho de 1978, Gillard (9/78, Recueil, p. 1661); e de 31 de Maio de 1979, Even (207/78, Recueil, p. 2019).

Isto posto, e mesmo que essa interpretação fosse acolhida, não parece, todavia, que o artigo 2.° do acordo complementar seja contrário «aos princípios e ao espírito regulamento». Apesar de o regime que impõe se basear fundamentalmente nos princípios do cúmulo dos períodos de seguro e da exportação das prestações de segurança social, reconhece no entanto, ainda que a título excepcional, o princípio da transferência dos direitos à prestação. Com efeito, com base no artigo 48.°, se a duração total dos períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação de um Estado-membro for inferior a um ano e, por esse motivo, não der origem, por força da referida legislação, a nenhum direito a prestações de segurança social, esses períodos devem ser tomados em consideração pelas instituições competentes de cada um dos Estados-membros interessados para efeitos da determinação dos direitos do trabalhador, bem como para o cálculo do valor efectivo da prestação. Neste caso, não é possível qualquer repartição proporcional das prestações.

Assim, embora o princípio da transferência dos direitos às prestações seja, nos limites referidos, reconhecido pelo Regulamento n.° 1408/71, parece difícil poder afirmar-se que uma regulamentação que nele se inspira seja contrária aos princípios e ao espírito do regulamento.

11. Por último, poder-se-ia perguntar se o facto de o Regulamento n.° 1408/71 manter em vigor o acordo complementar n.° 4 e a consequente perda de benefícios que, para A. Hoorn, adveio da aplicação das outras normas do mesmo regulamento são compatíveis com os artigos 48.°, n.° 2, e 51.° do Tratado.

Ora, tendo igualmente em conta o carácter absolutamente excepcional da situação que o acordo em questão pretende regular, não parece que este acordo se oponha no que quer que seja ao objectivo de contribuir para a realização mais ampla possível da livre circulação dos trabalhadores. Com efeito, embora para a realização desse objectivo o artigo 51.° exija, designadamente, que sejam respeitados os direitos de segurança social adquiridos nos diversos Estados-membros e que para efeitos do cálculo do período total de seguro se tenham em consideração esses direitos, a regulamentação do acordo que toma em consideração os períodos de seguro cumpridos ao abrigo do regime de segurança social de um Estado diferente do de origem do interessado e que se limita a confiar ao segundo a liquidação das prestações relativas a esse período, não constitui obstáculo à realização dos objectivos prosseguidos por essa disposição. Por outro lado, a diferença de tratamento que existe relativamente aos trabalhadores forçados alemães, bem como relativamente aos nacionais neerlandeses, fronteiriços ou que permaneceram na Alemanha no fim do conflito, pode justificar-se objectivamente na medida em que, naquele caso, a inscrição no regime de seguro social alemão não possuía o carácter temporário e excepcional que possuem os casos regulados pelo acordo. Não se pode considerar que a obrigação de igualdade de tratamento enunciada no artigo 48.°, n.° 2, do Tratado — que aplica, no âmbito da livre circulação dos trabalhadores, o princípio geral da não discriminação imposto pelo artigo 7.° — tenha sido

violada por uma regulamentação que disciplina de um modo diferente situações diferentes.

Cabe ainda sublinhar que, no caso em apreço, a discriminação alegada não estava de forma alguma conexionada com a nacionalidade dos interessados.

Ademais, poder-se-ia talvez levantar — tal como a Comissão refere nas suas observações — o problema da compatibilidade com o direito comunitário da legislação neerlandesa que altera o sistema de segurança social, mas é óbvio que este problema é, de todo em todo, estranho à questão prejudicial colocada ao Tribunal de Justiça.

12. Com base nas considerações que antecedem, proponho, portanto, que se responda da seguinte forma à questão colocada pelo Sozialgericht Münster:

«Nem os artigos 48.° e 51.° do Tratado CEE nem as disposições do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 se opõem à aplicação do artigo 2.° do acordo complementar n.° 4 à convenção de segurança social celebrada entre a República Federal da Alemanha e o Reino dos Países Baixos de 29 de Março de 1951, com base no qual os períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação alemã pelos nacionais neerlandeses constrangidos ao trabalho obrigatório durante a Segunda Guerra Mundial são considerados como tendo sido cumpridos ao abrigo da legislação dos Países Baixos.»