ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)
13 de Julho de 1995 *

No processo C-391/93,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Bundessozialgericht (Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Umberto Perrotta

e

Allgemeine Ortskrankenkasse München,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 25.°, n.os 1 e 4, e 69.°, n.° 1, alínea c), 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, na versão modificada e actualizada pelo Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, D. A. O. Edward (relator) e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do recorrente no processo principal, por J. Stahlberg, advogado em Munique,

— em representação do Governo alemão, por E. Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agente,

— em representação do Governo italiano, pelo professor U. Leanza, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, assistido por D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por D. Goulousis, consultor jurídico, e H. Kreppel, funcionário nacional destacado no Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do recorrente no processo principal, representado por J. Stahlberg, e da Comissão, representada por D. Gouloussis e J. Sack, consultor jurídico, na audiência de 30 de Março de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 11 de Maio de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 15 de Julho de 1993, que deu entrada no Tribunal de Justiça no dia 23 de Agosto seguinte, o Bundessozialgericht colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, diversas questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 25.°, n.^{os} 1 e 4, e 69.°, n.° 1, alínea c), 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, na versão modificada e actualizada pelo Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53; a seguir «Regulamento n.° 1408/71»).

2 Estas questões foram colocadas no âmbito de um litígio que opõe Umberto Perrotta à Allgemeine Ortskrankenkasse München a propósito de um pedido de concessão de prestações pecuniárias por doença.

3 Nos termos do artigo 69.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71, «O trabalhador assalariado ou não assalariado em situação de desemprego completo que preencher as condições exigidas pela legislação de um Estado-Membro para ter direito às

prestações e que se desloque a outro ou outros Estados-Membros, para aí procurar emprego, mantém o direito a essas prestações» nas seguintes condições: por um lado, o trabalhador deve inscrever-se como candidato a um emprego e colocar-se à disposição dos serviços de emprego do Estado competente durante, em princípio, pelo menos, quatro semanas, após o início do desemprego [alínea a)]; por outro, deve inscrever-se nos serviços de emprego de cada um dos Estados-Membros para onde se deslocar e submeter-se ao controlo aí organizado [alínea b)]. Uma vez satisfeitas estas condições, mantém o direito às prestações durante um período de três meses, no máximo, a contar da data em que deixou de estar à disposição dos serviços do Estado donde partiu, sem que a duração total da concessão das prestações possa exceder a das prestações a que tem direito por força da legislação do referido Estado [alínea c)].

4 De acordo com o n.° 2 do artigo 69.°, se o trabalhador regressar ao Estado competente antes do termo do período supra-referido, continuará a ter direito às prestações nos termos da legislação desse Estado; todavia, se não regressar antes do termo desse período, perderá qualquer direito às prestações, salvo em casos excepcionais em que esse prazo pode ser prorrogado pelos serviços ou instituições competentes.

5 Por outro lado, no que se refere à concessão das prestações de doença, o artigo 25.°, n.° 1, do mesmo regulamento, estabelece o seguinte:

«O trabalhador assalariado ou não assalariado em situação de desemprego ao qual se aplique o disposto no n.° 1 do artigo 69.°... e que preencha as condições exigidas pela legislação do Estado competente para ter direito às prestações em espécie e pecuniárias... beneficiará, durante o período previsto no n.° 1, alínea c), do artigo 69.°:

a) Das prestações em espécie concedidas a cargo da instituição competente pela instituição do Estado-Membro em que procura um emprego nos

termos da legislação aplicada por esta última instituição, como se nela estivesse inscrito;

b) Das prestações pecuniárias concedidas pela instituição competente nos termos da legislação por ela aplicada...»

6 No n.° 4 do mesmo artigo, afirma-se:

«Sem prejuízo das disposições da legislação de um Estado-Membro que permitam a concessão das prestações de doença durante um período superior, o período previsto no n.° 1 pode, em caso de força maior, ser prolongado pela instituição competente até ao limite (fixado) pela legislação por ela aplicada.»

7 Por último, o artigo 26.° do Regulamento (CEE) n.° 574/72 do Conselho, de 21 de Março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, na sua versão modificada e actualizada pelo Regulamento n.° 2001/83, já referido, esclarece a este respeito, no seu n.° 6, que

«Nos casos definidos no n.° 4 do artigo 25.° do regulamento, a instituição do seguro de doença do lugar aonde o desempregado se tiver deslocado informará a instituição competente do seguro de doença e a instituição competente do seguro de desemprego de que considera estarem reunidas as condições justificativas para o prolongamento da concessão das prestações pecuniárias e em espécie, fundamentando o seu parecer e juntando à comunicação dirigida à instituição competente do

seguro de doença um relatório circunstanciado do médico inspector sobre o estado do doente, indicando o período provável em que as condições exigidas para aplicação do n.° 4 do artigo 25.° do regulamento continuarão a estar preenchidas. A instituição competente do seguro de doença decidirá sobre o prolongamento da concessão das prestações ao desempregado doente.»

8 Após ter trabalhado na Alemanha como servente de construção civil, U. Perrotta, nacional italiano, inscreveu-se no Arbeitsamt München como candidato a um emprego, em 8 de Janeiro de 1985, e beneficiou das prestações de desemprego ao abrigo da legislação alemã.

9 Mais tarde, em conformidade com o artigo 69.° do Regulamento n.° 1408/71, foi autorizado pelo Arbeitsamt a deslocar-se a Itália, para aí procurar emprego, por um período de três meses que terminava em 19 de Março de 1985. Durante a sua estada em Itália, continuou a receber as prestações de desemprego, suportadas pelo regime de seguro alemão, através da instituição do lugar de estada.

10 Em 15 de Março de 1985, U. Perrotta adoeceu e foi hospitalizado em Itália, de 25 de Abril a 9 de Maio de 1985. Em 19 de Março de 1985, ou seja, no último dia do período de três meses durante o qual tinha sido autorizado a permanecer em Itália, apresentou, através do organismo italiano de seguro de doença, um pedido de prestações pecuniárias por doença, que deu entrada na caixa de previdência alemã em 28 de Março de 1985, através do formulário E 115, acompanhado de um relatório médico. A caixa alemã concedeu as prestações de doença relativamente aos cinco dias restantes do período de três meses, ou seja, de 15 a 19 de Março de 1985. Quanto ao demais, por decisão de 29 de Abril de 1985, indeferiu o pedido, com o fundamento de que o período a que se refere o artigo 69.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 tinha terminado em 19 de Março de 1985. As partes não contestam que a doença de U. Perrotta durou até 19 de Junho de 1985 e que, após essa data, regressou à Alemanha.

11 Na reclamação que apresentou em 2 de Agosto de 1985, U. Perrotta alegou que tinha estado na impossibilidade de trabalhar e viajar a partir de 15 de Março de 1985 e solicitou à caixa de previdência que prolongasse, por esse motivo e ao abrigo do seu poder discricionário, o período de três meses e lhe concedesse as prestações de doença por todo o período de duração da sua incapacidade para o trabalho.

12 Antes de decidir, a caixa de previdência dirigiu-se ao Arbeitsamt para que este se pronunciasse sobre uma eventual prorrogação do prazo, em conformidade com o artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71. No entanto, o Arbeitsamt recusou-se a tomar uma decisão nesse sentido, por considerar que se tratava, no caso em apreço, de um pedido de prolongamento do período de pagamento das prestações de doença, baseado no artigo 25.°, n.° 4, do mesmo regulamento, e que tal era da competência da caixa de previdência. Por decisão de 29 de Abril de 1986, esta indeferiu a reclamação, com o fundamento de que o direito ao pagamento das prestações pecuniárias por doença expirava no termo do período de permanência autorizado num Estado-Membro que não o Estado competente e que o prolongamento eventual do período só se podia justificar em «caso de força maior», na acepção do artigo 25.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1408/71, o que não acontecia no caso da doença do requerente.

13 U. Perrotta interpôs recurso para o Sozialgericht da decisão da caixa de previdência. Tendo sido negado provimento a esse recurso, recorreu para o Landessozialgericht, que o julgou improcedente, com o fundamento de que uma doença ou uma incapacidade para o trabalho por doença não constitui, por si só, um caso de força maior e que a doença de que U. Perrotta sofria, ou seja, de acordo com o perito médico ouvido por esse órgão jurisdicional, uma artrite reumática das articulações finas da mão acompanhada de deformações degenerativas da coluna vertebral, não era tão grave que o impedisse de regressar a Munique pelos meios de transporte usuais, antes da expiração do prazo de três meses.

14 U. Perrotta impugnou esta decisão no Bundessozialgericht, que colocou ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) a) A instituição competente de seguro de doença é obrigada a tratar um pedido de prestações pecuniárias por incapacidade para o trabalho apresentado por um desempregado, na instituição competente do lugar para o qual este se deslocou, no último dia do prazo previsto no artigo 25.°, n.° 1, conjugado com o artigo 69.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, como um pedido de prorrogação do prazo previsto no artigo 25.°, n.° 4, do mesmo regulamento, apresentado em devido tempo, mesmo que a prorrogação só seja pedida expressamente após a adopção da decisão que recusou a prestação pecuniária pedida?

b) Em caso de resposta negativa à questão anterior, deve o referido prazo ser ainda prorrogado mediante um pedido apresentado após o decurso do prazo?

2) A decisão da apreciação a fazer pela instituição competente, nos termos do artigo 25.°, n.° 4, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, pressupõe que o trabalhador desempregado, em caso de força maior, é obrigado a regressar ao Estado competente para atribuição das prestações de seguro de doença, no prazo de três meses referido no artigo 25.°, n.° 1, conjugado com o artigo 69.°, n.° 1, alínea c), do mesmo regulamento, ou a questão de saber se se verifica um caso de força maior também deve ser apreciada no âmbito dessa decisão?

3) Deve considerar-se que existe um caso de força maior, na acepção do artigo 25.°, n.° 4, do referido regulamento, quando o desempregado incapacitado para

o trabalho em virtude de doença, embora pudesse viajar, não regressou ao Estado competente no prazo de três meses?»

15 A título preliminar, importa examinar a posição defendida por U. Perrotta, segundo a qual o artigo 25.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 não permite que a doença fique coberta pelo seguro de doença apenas quando a doença ocorrer após a expiração do período de três meses a que se refere o artigo 69.°, n.° 1, alínea c). Em contrapartida, essa cobertura subsiste, a cargo do Estado competente, relativamente às doenças declaradas antes da expiração desse período, mas que se prolongam para lá deste, não obstante a existência, na legislação aplicável, de uma condição de residência no território nacional de que depende a concessão das prestações.

16 Nestas condições, U. Perrotta considera que, na medida em que pressupõem que o artigo 25.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 não lhe confere o direito, no caso em apreço, de continuar a beneficiar do pagamento das prestações após a expiração do período de três meses, as questões colocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio assentam numa interpretação errónea dessa disposição e, portanto, não são relevantes para a resolução do litígio.

17 Esta interpretação do artigo 25.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 não pode ser acolhida. Basta, a este respeito, observar que esta disposição é relativa à concessão das prestações de doença ao trabalhador no desemprego que foi autorizado a deslocar-se a outro Estado-Membro para aí procurar trabalho «durante o período previsto pelo artigo 69.°, n.° 1, alínea c)». É precisamente por U. Perrotta ter solicitado a manutenção, para além deste período, do benefício das prestações de

doença no território do Estado para onde se deslocou que o artigo 25.°, n.° 4, a que se referem as questões prejudiciais, deve, no caso em apreço, ser aplicado.

Quanto à primeira questão

18 Através da primeira questão, o órgão jurisdicional nacional pretende saber, em substância, se o artigo 25.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1408/71 deve ser interpretado no sentido de que a instituição competente é obrigada a pronunciar-se sobre um pedido de prolongação da duração de tomada a cargo das prestações de doença, quando esse pedido não foi expressamente formulado pelo desempregado, mas pode ser deduzido do pedido de concessão de prestações pecuniárias por doença, apresentado, pouco antes da expiração do prazo a que se refere o artigo 25.°, n.° 1, do regulamento, à instituição de seguro de doença do local aonde o desempregado se deslocou. Caso a resposta seja negativa, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a instituição competente pode decidir validamente sobre um pedido expresso de prorrogação apresentado após a expiração do prazo.

19 A este respeito, importa observar que nem o artigo 25.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1408/71, nem o artigo 26.°, n.° 6, do Regulamento n.° 574/72 impõem a apresentação de um pedido formal por parte do desempregado com vista à prolongação da duração de tomada a cargo das prestações de doença. Além disso, entre os casos de doença susceptíveis de justificar a prolongação da duração, alguns podem ser de natureza tal que impeçam a apresentação de um pedido formal.

20 Numa hipótese como a em apreço, o organismo competente pode razoavelmente supor que um desempregado, que apresentou, imediatamente antes da expiração do prazo de três meses que lhe foi concedido para permanecer noutro Estado-

-Membro, por intermédio da caixa de previdência desse Estado, um pedido para beneficiar de prestações pecuniárias por doença, pretenda poder continuar a receber as referidas prestações durante toda a duração da sua doença e, em consequência, beneficiar de uma prorrogação da tomada a cargo a que se refere o artigo 25.°, n.° 1, do regulamento.

21 Assim, deve responder-se à primeira parte da primeira questão que o artigo 25.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1408/71 deve ser interpretado no sentido de que a instituição competente é obrigada a pronunciar-se sobre um pedido de prorrogação da duração da tomada a cargo das prestações de doença, embora esse pedido não tenha sido expressamente formulado pelo desempregado, mas possa ser deduzido de um pedido de concessão de prestações pecuniárias por doença, apresentado, pouco tempo antes da expiração do prazo a que se refere o artigo 25.°, n.° 1, do mesmo regulamento, à instituição de seguro de doença do local aonde o desempregado se deslocou.

22 Face ao teor desta resposta, não há que responder à segunda parte da primeira questão.

Quanto às segunda e terceira questões

23 Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a instituição competente dispõe, nos termos do artigo 25.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1408/71, de um poder discricionário no que toca à questão de saber se se está perante um caso de força maior. Através da sua terceira questão, pretende, em substância, saber se é possível aceitar a existência de um caso de força maior, na acepção da mesma disposição, quando o desempregado, embora impossibilitado de trabalhar devido a doença, está em condições de viajar.

24 É importante tratar estas questões conjuntamente.

25 De acordo com uma jurisprudência constante, não tendo o conceito de força maior um conteúdo idêntico nos diversos domínios de aplicação do direito comunitário, o seu significado deve ser determinado em função do quadro legal em que deve produzir efeitos (v. acórdão de 13 de Outubro de 1993, An Bord Bainne Co-operative Ltd e Compagnie Inter-Agra, C-124/92, Colect., p. I-5061, n.° 10).

26 No caso em apreço, o recurso, no artigo 25.°, n.° 4, do regulamento, ao conceito de força maior destina-se a circunscrever os casos em que se pode manter o benefício das prestações de doença, em favor de um desempregado que se deslocou a um Estado-Membro que não o Estado competente, após a expiração do prazo a que se refere o artigo 25.°, n.° 1.

27 O respeito que o estado de saúde do desempregado merece implica que o conceito de força maior, a que se refere o artigo 25.°, n.° 4, não se reduza ao da impossibilidade absoluta de regressar ao Estado competente. Esse conceito deve ser entendido, de uma forma mais ampla, como designando circunstâncias estranhas ao desempregado, anormais e imprevisíveis, cujas consequências só poderiam ser evitadas à custa de sacrifícios excessivos, apesar de todas as diligências desenvolvidas.

28 A verificação da existência de um caso de força maior, na acepção do artigo 25.°, n.° 4, implica, portanto, que a instituição competente proceda a uma apreciação das circunstâncias do caso a fim de determinar, designadamente, se o regresso ao

Estado competente é susceptível de provocar uma degradação do estado de saúde do desempregado, comprometer as suas possibilidades de cura ou impor-lhe uma provação que, razoavelmente, não deveria ser obrigado a suportar.

29 Em consequência, a capacidade de viajar, em si, não pode, *a priori*, impedir a prolongação nos termos do artigo 25.°, n.° 4.

30 De acordo com U. Perrotta, um trabalhador no desemprego que é incapaz de trabalhar por motivo de doença satisfaz a condição de força maior, na acepção do artigo 25.°, n.° 4, quer esteja ou não em condições de viajar, desde que a ocorrência ou a duração da doença não tenham origem numa negligência grosseira da sua parte.

31 Esta posição não pode ser aceite. Com efeito, a concessão, nos termos do artigo 25.°, n.° 1, de prestações pecuniárias por doença, ao trabalhador que se desloca a outro Estado-Membro para aí procurar emprego, exige, por definição, que o beneficiário sofra de uma incapacidade para o trabalho por doença. O legislador comunitário, a partir do momento em que permite, em caso de força maior, derrogações à obrigação de regressar ao território do Estado competente antes da expiração do prazo a que se refere essa disposição, para poder continuar a beneficiar, a cargo desse Estado, das prestações de doença, pretendeu necessariamente atribuir ao conceito de força maior uma acepção diferente da do simples conceito de doença ou de incapacidade para o trabalho por doença. Se assim não fosse, esta exigência era redundante relativamente ao risco cuja ocorrência condiciona a concessão das prestações de doença, em espécie ou pecuniárias.

32 Do que precede decorre que se deve responder às segunda e terceira questões que, para verificar a existência de um caso de força maior, na acepção do artigo 25.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1408/71, a instituição competente deve proceder a uma apreciação das circunstâncias do caso, a fim de determinar se é razoável exigir ao desempregado que regresse ao Estado competente, tendo em conta não só os riscos de degradação do seu estado de saúde ou de diminuição das suas possibilidades de

cura que a viagem de regresso pode implicar mas também a dureza da provação que seria assim obrigado a sofrer, subentendendo-se, por um lado, que o conceito de força maior não pode ser limitado ao da impossibilidade absoluta de regressar ao Estado competente, e, por outro, que a aptidão física para viajar não pode, em si, impedir a verificação da existência de um tal caso de força maior.

Quanto às despesas

33 As despesas efectuadas pelos Governos alemão e italiano e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

decidindo sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Bundessozialgericht, por decisão de 15 de Julho de 1993, declara:

1) **O artigo 25.°, n.° 4, 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, na versão modificada e actualizada pelo Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983, deve ser interpretado no sentido de que a instituição competente é obrigada a pronunciar-se sobre um pedido de prorrogação da duração da tomada a cargo das prestações de doença, embora esse pedido não tenha sido expressamente formulado pelo desempregado, mas possa ser deduzido de um pedido de concessão de prestações pecuniárias por doença, apresentado, pouco tempo antes da expiração do prazo a que se refere o artigo 25.°, n.° 1, do mesmo regulamento, à instituição de seguro de doença do local aonde o desempregado se deslocou.

2) Para verificar a existência de um caso de força maior, na acepção do artigo 25.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1408/71, a instituição competente deve proceder a uma apreciação das circunstâncias do caso, a fim de determinar se é razoável exigir ao desempregado que regresse ao Estado competente, tendo em conta não só os riscos de degradação do seu estado de saúde ou de diminuição das suas possibilidades de cura que a viagem de regresso pode implicar mas também a dureza da provação que seria assim obrigado a sofrer, subentendendo-se, por um lado, que o conceito de força maior não pode ser limitado ao da impossibilidade absoluta de regressar ao Estado competente, e, por outro, que a aptidão física para viajar não pode, em si, impedir a verificação da existência de um tal caso de força maior.

Jann Edward Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Julho de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente da Primeira Secção

P. Jann