ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
27 de Abril de 1997 *

No processo C-66/95,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

Secretary of State for Social Security,

ex parte **Eunice Sutton,**

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do direito comunitário relativamente ao direito de obter o pagamento de juros sobre quantias pagas a título de retroactivos de uma prestação de segurança social abrangida pela Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (JO 1979, L 6, p. 24; EE 05 F 2 p. 174),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, G. F. Mancini (relator), J. C. Moitinho de Almeida e L. Sevón, presidentes de secção, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de E. Sutton, por Richard Drabble, QC, mandatado por Carolyn George do Child Poverty Action Group,

— em representação do Governo do Reino Unido, por John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por Christopher Vajda, barrister,

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

— em representação do Governo sueco, por Lotty Nordling, rättschef no Departamento do Comércio Externo do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Christopher Docksey e por Marie Wolfcarius, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de E. Sutton, representada por Richard Drabble, do Governo do Reino Unido, representado por John E. Collins e Stephen Richards, barrister, do Governo sueco, representado por Erik Brattgård, departementsråd no Departamento do Comércio Externo do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e da Comissão, na audiência de 25 de Junho de 1996,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 19 de Setembro de 1996,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 12 de Outubro de 1994, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 13 de Março de 1995, a High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, apresentou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, uma questão prejudicial sobre a interpretação do direito comunitário relativamente ao direito de obter o pagamento de juros sobre quantias pagas a título de retroactivos de uma prestação de segurança social abrangida pela Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (JO 1979, L 6, p. 24; EE 05 F2 p. 174).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe E. Sutton ao Secretary of State for Social Security (a seguir «Secretary of State»), a propósito do pagamento de juros sobre quantias pagas a título de retroactivos de uma prestação de segurança social denominada «Invalid Care Allowance» (a seguir «ICA»).

Quanto à Directiva 79/7

3 Nos termos do seu artigo 1.°, a Directiva 79/7 tem por objectivo a realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social e de outros elementos de protecção social previstos no artigo 3.°

4 Resulta do artigo 2.° que a directiva é aplicável à população activa, incluindo os trabalhadores independentes, os trabalhadores cuja actividade seja interrompida por doença, acidente ou desemprego involuntário e às pessoas à procura de emprego, bem como aos trabalhadores reformados e aos trabalhadores inválidos.

5 Por força do artigo 4.°, o princípio da igualdade de tratamento implica a ausência de qualquer discriminação em razão do sexo, quer directa quer indirectamente, por referência, nomeadamente, ao estado civil ou familiar, especialmente no que respeita ao âmbito e às condições de acesso aos regimes de segurança social, à obrigação de pagar as cotizações e ao cálculo destas, ao cálculo das prestações e às condições de duração e de manutenção do direito às prestações.

6 O artigo 6.° obriga os Estados-Membros a introduzir na sua ordem jurídica interna as medidas necessárias para permitir que qualquer pessoa que se considere lesada pela não aplicação do princípio da igualdade de tratamento possa invocar jurisdicionalmente os seus direitos, após eventual recurso a outras instâncias competentes.

7 O artigo 7.°, n.° 1, alínea a), especifica que a directiva não prejudica a possibilidade que os Estados-Membros têm de excluir do seu âmbito de aplicação a fixação da idade de reforma para a concessão das pensões de velhice e de reforma e as consequências que daí podem decorrer para outras prestações.

Quanto ao direito nacional aplicável

8 O artigo 37.°, n.° 1, do Social Security Act de 1975 (lei relativa à segurança social, a seguir «lei»), tal como modificado, dispõe que uma pessoa tem direito ao ICA por cada dia em que preste assistência a alguém afectado por incapacidade grave, se essa actividade for regular e substancial, não for remunerada e a pessoa afectada pela incapacidade for familiar do interessado, na acepção da legislação aplicável. Segundo o n.° 5 do mesmo artigo, uma pessoa que tenha atingido a idade da reforma não tem direito ao ICA, a não ser que tivesse direito a essa prestação, ou fosse considerada como tendo tido esse direito, imediatamente antes de atingir essa idade. No Reino Unido, a idade da reforma está fixada nos 60 anos para as mulheres e nos 65 anos para os homens.

9 Em direito inglês, não são pagáveis quaisquer juros sobre os retroactivos de prestações de segurança social relativas ao período anterior à decisão favorável ao interessado adoptada pelo organismo competente.

Quanto ao litígio no processo principal

10 E. Sutton, cuja filha adoeceu em 1968, dedica-se a cuidar dela desde esse ano. Em 19 de Fevereiro de 1987, E. Sutton, então com 63 anos, dirigiu-se ao Adjudication Officer (a seguir «Officer»), autoridade nacional competente, pedindo para beneficiar do ICA. O Officer indeferiu o pedido com fundamento no facto de E. Sutton ter atingido a idade da reforma e não poder ser considerada como tendo tido direito ao ICA antes dessa idade.

11 E. Sutton recorreu desta decisão para o Social Security Appeal Tribunal (a seguir «Tribunal»), argumentando que o artigo 37.°, n.° 5, da lei era contrário à Directiva 79/7, visto que, em razão da idade, a impedia de beneficiar das prestações sociais a que teria tido direito um homem da mesma idade.

12 O Tribunal rejeitou o recurso, tendo declarado, por um lado, que o artigo 37.°, n.° 5, da lei não era contrário à Directiva 79/7, visto que a diferença entre homens e mulheres na atribuição das prestações sociais decorria da fixação de idades de reforma diferentes e era, portanto, autorizada pelo artigo 7.°, n.° 1, alínea a), da directiva. Por outro lado, E. Sutton não ficava sob a alçada da Directiva 79/7, tal como definida no seu artigo 2.°, dado que tinha trabalhado pela última vez em 1957.

13 E. Sutton interpôs recurso desta decisão no Social Security Commissioner (a seguir «Commissioner»), o qual decidiu suspender a instância, a aguardar que certos órgãos jurisdicionais superiores e o Tribunal de Justiça se pronunciem sobre litígios paralelos. Posteriormente ao acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Março de 1993, Thomas e o. (C-328/91, Colect., p. I-1247), o Commissioner considerou que o Officer não podia invocar o artigo 7.°, n.° 1, alínea a), da Directiva 79/7 para recusar o ICA às mulheres com idade superior a 60 anos ao abrigo do artigo 37.°, n.° 5, da lei.

14 Na audiência de 21 de Janeiro de 1994, perante esse mesmo Commissioner, E. Sutton provou que estava abrangida pela directiva, dado que trabalhava a tempo parcial quando a filha adoeceu. Utilizando o poder que lhe é conferido de fazer retroagir o pagamento do ICA a um ano antes da data do pedido, o Commissioner decidiu que E. Sutton tinha direito ao ICA, desde 19 de Fevereiro de 1986 até à data da sua morte, e que o pagamento dos retroactivos seria objecto de uma compensação, resultante de pagamentos em excesso anteriormente efectuados a título de outras prestações não cumuláveis. E. Sutton recebeu, assim, 5 588,60 UKL a título de retroactivos do ICA.

15 Por carta de 8 de Fevereiro de 1994 dirigida ao Secretary of State, o Child Poverty Action Group, em nome de E. Sutton, pediu que fossem pagos juros sobre o montante dos retroactivos pagos a esta última. O Secretary of State indeferiu este pedido com fundamento no facto de o direito nacional não prever o pagamento de juros sobre as prestações de segurança social.

16 E. Sutton interpôs recurso desta decisão na High Court of Justice, Queen's Bench Division, argumentando, por um lado, que, com base no acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Novembro de 1991, Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357), tinha direito à reparação dos danos sofridos por violação da directiva pelo Reino Unido. Por outro lado, o artigo 6.° da directiva impunha o pagamento de juros sobre os retroactivos de prestações, da mesma maneira que o artigo 6.° da Directiva 76/207/CEE do Conselho, de 9 de Fevereiro de 1976, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho (JO L 39, p. 40; EE 05 F2 p. 70), impunha o pagamento de juros sobre o montante pago a título de reparação por um despedimento discriminatório (acórdão de 2 de Agosto de 1993, Marshall II, C-271/91, Colect., p. I-4367).

17 Foi no âmbito deste litígio que o órgão jurisdicional nacional decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Sempre que um requerente tenha direito a uma prestação de segurança social por ser abrangido pela Directiva 79/7/CEE, confere o direito comunitário ao requerente, nas circunstâncias do presente caso, direito a juros sobre o montante da prestação e, se assim for:

i) desde quando são os juros devidos?

ii) qual deve ser a respectiva taxa?

iii) devem os juros ser calculados apenas sobre o saldo devido após a compensação, feita de acordo com as normas nacionais sobre abonos indevidos, resultante do pagamento de outras prestações relativas ao mesmo período?»

Quanto à questão prejudicial

18 Através da sua questão, o órgão jurisdicional nacional pretende, em substância, saber se o direito comunitário impõe que um particular possa obter o pagamento de juros sobre quantias pagas a título de retroactivos de prestações de segurança social, tais como o ICA, quando o atraso no pagamento da prestação é devido a uma discriminação proibida pela Directiva 79/7. Em caso de resposta afirmativa, pede ao Tribunal que especifique as regras de pagamento dos referidos juros.

19 Resulta do despacho de reenvio que, segundo E. Sutton, o direito ao pagamento de juros numa situação destas tanto podia resultar do artigo 6.° da Directiva 79/7, como do princípio da responsabilidade do Estado por violação do direito comunitário. Há que analisar sucessivamente estas duas possibilidades.

Quanto ao artigo 6.° da Directiva 79/7

20 Quanto ao primeiro aspecto, E. Sutton e a Comissão recordaram que, no acórdão Marshall II, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 6.° da Directiva 76/207 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que a reparação do prejuízo sofrido por uma pessoa lesada em virtude de um despedimento discriminatório seja limitada pela ausência de juros destinados a compensar o prejuízo sofrido pelo beneficiário da reparação, devido ao tempo decorrido até ao pagamento efectivo da indemnização atribuída.

21 E. Sutton e a Comissão observaram, em primeiro lugar, que a redacção do artigo 6.° da Directiva 79/7 é praticamente idêntica à do artigo 6.° da Directiva 76/207, objecto do acórdão Marshall II, já referido. Em seguida, as duas directivas prosseguiriam o mesmo objectivo, isto é, a igualdade efectiva de tratamento entre homens

e mulheres. Finalmente, a Directiva 79/7 constituiria a realização do programa legislativo iniciado pela adopção da Directiva 76/207, que anuncia, no seu quarto considerando e no seu artigo 1.°, n.° 2, instrumentos ulteriores destinados a realizar progressivamente o princípio da igualdade de tratamento em matéria de segurança social. Nestas condições, os artigos 6.° das Directivas 76/207 e 79/7 deveriam ser interpretados da mesma maneira.

22 Isto teria como consequência que o artigo 6.° da Directiva 79/7 impõe o pagamento de juros sobre retroactivos de prestações sociais quando o atraso no pagamento das prestações for imputável a uma discriminação em razão do sexo, proibida por força da directiva em questão.

23 Não pode aceitar-se esta interpretação. Efectivamente, há que observar que o acórdão Marshall II, já referido, era relativo ao pagamento de juros sobre montantes devidos a título de reparação do prejuízo sofrido em razão de um despedimento discriminatório. Tal como o Tribunal de Justiça observou no n.° 31 do referido acórdão, num tal contexto, uma reparação integral do prejuízo sofrido não pode ignorar elementos, como o decurso do tempo, que são susceptíveis de reduzir, de facto, o seu montante. A condenação no pagamento de juros, nos termos das normas nacionais aplicáveis, deve, portanto, ser considerada uma componente indispensável de uma reparação pecuniária que permite o restabelecimento de uma efectiva igualdade de tratamento.

24 Em contrapartida, o litígio no processo principal é relativo ao direito ao pagamento de juros sobre quantias devidas a título de prestações de segurança social. Estas prestações são pagas aos interessados pelos organismos competentes, aos quais incumbe, designadamente, verificar se as condições estabelecidas pelos textos aplicáveis na matéria estão preenchidas. Daqui resulta que as quantias pagas não têm em nada a natureza de reparação de um dano sofrido e que o raciocínio desenvolvido pelo Tribunal de Justiça no acórdão Marshall II, já referido, não é aplicável em tal situação.

25 Assim sendo, embora o artigo 6.° da Directiva 79/7 obrigue os Estados-Membros a adoptar as medidas necessárias para que qualquer pessoa que se considere vítima de uma discriminação proibida pela directiva no âmbito da atribuição de prestações de segurança social possa ver declarada a ilegalidade de tal discriminação e obter o pagamento das prestações a que teria direito na ausência desta, o pagamento de juros sobre retroactivos de prestações não podia ser considerado uma componente essencial do direito assim definido.

26 Esta conclusão não pode ser contestada com o argumento que a Comissão retira dos acórdãos de 16 de Julho de 1992, Jackson e Cresswell (C-63/91 e C-64/91, Colect., p. I-4737), e de 13 de Julho de 1995, Meyers (C-116/94, Colect., p. I-2131), os quais mostrariam que prestações de segurança social relativas ao emprego podem ser abrangidas pela Directiva 76/207. Segundo a Comissão, quando o benefício destas prestações for tardiamente reconhecido, devido a uma discriminação proibida pela Directiva 76/207, são devidos juros sobre os retroactivos de prestações, em conformidade com o princípio enunciado no acórdão Marshall II, já referido. Ora, nada indica que, no caso de uma prestação de segurança social a que a Directiva 79/7 seja aplicável, o princípio da igualdade de tratamento tenha um âmbito mais restrito do que o consagrado pela Directiva 76/207, de modo que se impõe a mesma conclusão no âmbito das duas directivas.

27 Este raciocínio assenta numa premissa errónea. Embora, efectivamente, decorra do acórdão Jackson e Cresswell e do acórdão Meyers, já referidos, que a Directiva 76/207 é aplicável a certas prestações de segurança social, isso não significa que o artigo 6.° dessa directiva, tal como interpretado no acórdão Marshall II, já referido, exija o pagamento de juros sobre retroactivos de prestações quando o atraso no seu pagamento for imputável a uma discriminação em razão do sexo, proibida por força da directiva em questão. Com efeito, seja qual for a directiva aplicável, os montantes pagos a título de prestação de segurança social não têm carácter indemnizatório, de modo que não poderia ser exigido o pagamento de juros, quer com base no artigo 6.° da Directiva 76/207, quer no artigo 6.° da Directiva 79/7.

Quanto ao princípio da responsabilidade do Estado-Membro por violação do direito comunitário

28 Há pois que examinar a segunda possibilidade invocada no despacho de reenvio, segundo a qual o direito ao pagamento de juros sobre retroactivos de prestações de segurança social resulta do princípio da responsabilidade do Estado por violação do direito comunitário.

29 A este propósito, E. Sutton argumenta que o Reino Unido não transpôs satisfatoriamente a Directiva 79/7 e que sofreu um prejuízo devido ao pagamento tardio do ICA a que tinha direito. Com efeito, a inflação diminuíra o valor real do montante a que tinha direito. Daqui deduz que o Reino Unido é obrigado a reparar o dano que lhe causou pela violação da referida directiva, através do pagamento de um montante correspondente aos juros vencidos.

30 Por seu lado, o Governo do Reino Unido considera que o princípio da responsabilidade do Estado-Membro por violação do direito comunitário não é aplicável no processo principal. Com efeito, nesta situação, e contrariamente ao que teria sido o caso no processo Francovich e o., já referido, o resultado imposto pela directiva, isto é, o pagamento das prestações de segurança social, teria sido alcançado.

31 A este propósito, há que recordar, em primeiro lugar, que, tal como o Tribunal de Justiça reiteradamente considerou, o princípio da responsabilidade do Estado por prejuízos causados aos particulares por violações do direito comunitário que lhe sejam imputáveis é inerente ao sistema do Tratado (acórdãos Francovich e o., já referido, n.° 35; de 5 de Março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93, Colect., p. I-1029, n.° 31; de 26 de Março de 1996, British Telecommunications, C-392/93, Colect., p. I-1631, n.° 38; de 23 de Maio de 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Colect., p. I-2553, n.° 24; de 8 de Outubro de 1996, Dillenkofer e o., C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, Colect., p. I-4845, n.° 20).

32 Em seguida, resulta da jurisprudência referida que são três as condições em que um Estado-Membro é obrigado a reparar os danos assim causados, ou seja, a regra de direito violada tem de ter por objecto conferir direitos aos particulares, a violação tem de ser suficientemente caracterizada e tem de existir um nexo de causalidade directo entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas (acórdãos já referidos, Brasserie du pêcheur e Factortame, n.° 51; British Telecommunications, n.° 39; Hedley Lomas, n.° 25; Dillenkofer e o., n.° 21). Estas condições são apreciadas em função de cada tipo de situação (acórdão Dillenkofer e o., n.° 24).

33 Finalmente, resulta de jurisprudência constante desde o acórdão Francovich e o., já referido, n.^{os} 41 a 43, que, sob reserva do direito a obter reparação que se funda directamente no direito comunitário desde que as três condições acima indicadas estejam reunidas, é no âmbito do direito nacional da responsabilidade que incumbe ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado, considerando-se que as condições fixadas pelas legislações nacionais em matéria de reparação dos danos não podem ser menos favoráveis do que as que dizem respeito a reclamações semelhantes de natureza interna e não podem ser organizadas de forma a tornar praticamente impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação.

34 Compete ao juiz nacional apreciar à luz do que antecede se, no âmbito do litígio que lhe foi submetido e do processo nacional, E. Sutton tem direito à reparação do dano sofrido pela violação do direito comunitário por um Estado-Membro e, se for caso disso, determinar o montante dessa reparação.

35 Deve pois responder-se à questão submetida pelo órgão jurisdicional nacional que o artigo 6.° da Directiva 79/7 não exige que um particular possa obter o pagamento de juros sobre quantias pagas a título de retroactivos de prestações de segurança social, tais como o ICA, quando o atraso no pagamento das prestações for devido

a uma discriminação proibida pela Directiva 79/7. No entanto, um Estado-Membro tem a obrigação de reparar os prejuízos causados a um particular pela violação do direito comunitário. Caso as condições desta obrigação estejam preenchidas, incumbe ao juiz nacional retirar as consequências desse princípio.

Quanto às despesas

36 As despesas efectuadas pelos Governos do Reino Unido, alemão e sueco e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, 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,

pronunciando-se sobre a questão submetida pela High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, por despacho de 12 de Outubro de 1994, declara:

O artigo 6.° da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre

homens e mulheres em matéria de segurança social, não impõe que um particular possa obter o pagamento de juros sobre quantias pagas a título de retroactivos de prestações de segurança social, tais como o Invalid Care Allowance, quando o atraso no pagamento das prestações for devido a uma discriminação proibida pela Directiva 79/7. No entanto, um Estado-Membro tem a obrigação de reparar os danos causados a um particular pela violação do direito comunitário. Caso as condições desta obrigação estejam preenchidas, incumbe ao juiz nacional retirar as consequências desse princípio.

Rodríguez Iglesias Mancini Moitinho de Almeida

Sevón Kapteyn Gulmann Edward

Puissochet Hirsch Jann Ragnemalm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 22 de Abril de 1997.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias