CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIR GORDON SLYNN

apresentadas em 27 de Fevereiro de 1986 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Este reenvio ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE foi feito no processo pendente no Raad van Beroep (Tribunal de Segurança Social) de 's-Hertogenbosch.

A recorrente neste processo, nacional dos Países Baixos, trabalhou na Bélgica, na Alemanha e nos Países Baixos. O seu último emprego foi na Alemanha, onde trabalhou como professora de equitação de Janeiro a Abril de 1975.

Em Abril de 1975 teve graves problemas num ombro e, aparentemente, ficou incapacitada para o trabalho. Embora tenha recomeçado o trabalho em 1978, desistiu alguns dias depois devido à sua incapacidade e é agora facto aceite pelas partes que a recorrente ficou completa e permanentemente incapacitada para o trabalho anteriormente a 1 de Outubro de 1976. Em 1 de Agosto de 1975 regressou aos Países Baixos para aí viver. Recebeu prestações da segurança social por doença alemã, de Abril de 1975 a 15 de Outubro de 1976. Nessa data, o pagamento dessas prestações deixou de se efectuar, com o fundamento de que o período máximo para o seu pagamento tinha sido atingido. As questões colocadas na decisão de reenvio assentam no pressuposto de que não são devidas prestações sociais alemãs a partir dessa data.

A instituição de segurança social recorrida argumentou que está impedida de pagar à recorrente a prestação da segurança social neerlandesa que, de outra forma, lhe seria devida, por força do artigo 13.°, n.os 1 e 2, alínea a), do Regulamento n.° 1408/71 (na versão do JO 1983 L 230, p. 8; EE 05, fasc. 3, p. 53) Essas disposições estabelecem o seguinte:

«1) Sem prejuízo do disposto no artigo 14.° C, as pessoas às quais se aplica o presente regulamento apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-membro. Esta legislação será determinada em conformidade com as disposições do presente título.

2) Sem prejuízo do disposto nos artigo 14.° a 17.°,

a) a pessoa que exerça uma actividade assalariada no território de um Estado-membro está sujeita à legislação deste Estado, mesmo se residir no território de outro Estado-membro ou se a empresa ou entidade patronal que a emprega tiver a sua sede ou domicílio no território de outro Estado-membro.»

O tribunal nacional colocou, por isso, as duas questões seguintes:

«1) Um trabalhador que recebe um subsídio de doença em virtude das actividades exercidas no território de um Estado-membro, nos termos da legislação desse Estado (e que não foi trabalhar para o território de outro Estado-membro enquanto beneficiou desse subsídio de doença), continua sujeito a esta le-

* Tradução do inglês.

gislação por força do disposto na 1. ª parte e alínea a) do n.° 2 do artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, mesmo tendo já decorrido quase um ano e meio desde a concessão desse subsídio de doença e a cessação das actividades em questão (e da relação de trabalho)?

«Podem os requisitos de residência, tal como estão estabelecidos na 1. ª parte e alínea c) do artigo 91.°, da lei neerlandesa AAW ser opostos a um trabalhador migrante no território da CEE?»

2) A determinação da legislação de um dado Estado-membro como sendo a que é aplicável a um determinado trabalhador, nos termos da 1. ª parte e alínea a) do n.° 2 do artigo 13.° do Regulamento n.° 1408/71, tem como efeito que este trabalhador não possa ser considerado, simultaneamente, segurado, de acordo com a legislação de um outro Estado-membro relativa às prestações em caso de invalidez, apenas para efeito do direito nacional deste último Estado, de forma que a aplicação do direito comunitário o prive do direito a uma prestação unicamente por força da legislação nacional do outro Estado-membro em questão?

Como na primeira questão, a resposta parece-me dever ser afirmativa. Esta solução é apoiada pelo acórdão no processo 150/82, Coppola, Recueil 1983, p. 43: o Tribunal declarou nesse processo que, embora o artigo 13.°, n.° 2, alínea a), «não mencione expressamente o caso de um trabalhador que não está empregado quando pretende obter prestações por doença, é correcto interpretá-lo no sentido de que, quando necessário, se refere à legislação do Estado em cujo território o trabalhador tenha estado empregado pela última vez» (p. 55) (tradução provisória). Donde resulta que em Outubro de 1976 a recorrida continuava abrangida pela legislação alemã, embora o seu trabalho na Alemanha tenha acabado dezoito meses antes.

Mesmo que o artigo 13.° fosse interpretado favoravelmente à recorrente, devia ser-lhe recusada a prestação em causa por não ter residido continuamente nos Países Baixos de 1 de Janeiro de 1975 a 1 de Outubro de 1976, como é exigido pelo artigo 91.°, alínea c), da lei geral neerlandesa sobre incapacidade para o trabalho. Esta disposição estabelece: «Um beneficiário terá direito às prestações de invalidez previstas nos artigos 89.° e 90.° desde que: ... c) 1) tenha vivido nos Países Baixos entre 1 de Janeiro de 1975 e 1 de Outubro de 1976; 2) ou viva nos Países Baixos, no Suriname ou nas Antilhas neerlandesas desde 1 de Outubro de 1970 por um período de seis anos, ininterruptamente ou não». Consequentemente, o tribunal neerlandês colocou uma terceira e última questão nos seguintes termos:

Já a segunda questão apresenta maiores dificuldades, como os argumentos neste caso demonstram. No entanto, é para mim claro o princípio segundo o qual uma pessoa não pode ser obrigatoriamente abrangida pela segurança social de mais de um Estado. Este princípio está agora expressamente consignado no artigo 13.°, n.° 1, do regulamento referido. E parecia-me estar implícito no Regulamento n.° 3 (JO 1958, p. 561), embora não existisse nesse regulamento uma disposição correspondente ao artigo 13.°, n.° 1, do regulamento em vigor. O Tribunal, na minha opinião, aceitou este princípio relativamente a estes dois regulamentos nos acórdãos proferidos nos processos 8/75, Football Club d'Andlau (Recueil 1975, p. 739), 102/76, Perenboom (Recueil 1977,

p. 815), e 276/81, Kuijpers (Recueil 1982, p. 3027). Afinalidade dos dois regulamentos, que é facilitar a livre circulação dos trabalhadores, seria posta em causa se um trabalhador migrante e o respectivo empregador pudessem ser obrigados a pagar contribuições para a segurança social em dois Estados-membros.

É certo que no processo 92/63, Nonnenmacher (Recueil 1964, p. 557), o Tribunal declarou, relativamente ao Regulamento n. ° 3 e aos artigos 48.° a 51.° do Tratado CEE:

«Estas disposições visam estabelecer a mais completa liberdade possível de circulação dos trabalhadores;

este objectivo implica a eliminação dos obstáculos legislativos que possam desfavorecer os trabalhadores migrantes» (tradução provisória).

Em caso de dúvida os referidos artigos e as medidas adoptadas em sua aplicação devem ser interpretados de forma a evitar colocar os trabalhadores migrantes numa posição legal desfavorável, particularmente no que respeita à segurança social. Mas, por outro lado, estas disposições não impedem os Estados-membros de criarem uma protecção adicional através da segurança social em favor dos trabalhadores migrantes. No processo 19/67, Van der Vecht (Recueil 1967, p. 455), o Tribunal declarou também relativamente ao Regulamento n.° 3: «De facto, no interesse quer dos trabalhadores, quer dos empregadores bem como das instituições de segurança social, o objectivo do regulamento é evitar qualquer cúmulo ou sobreposição inútil de contribuições e de responsabilidades que resultariam da aplicação simultânea ou alternada dos vários sistemas legislativos» (tradução provisória). Parece, portanto, que o Tribunal aceitou que a aplicação simultânea de dois sistemas nacionais podia ser compatível com o Regulamento n.° 3. Parece-me claro que o trabalhador tem a possibilidade de decidir voluntariamente inscrever-se num segundo regime de segurança social; é igualmente possível a um segundo Estado, de acordo com o regulamento, atribuir prestações de segurança social a um trabalhador, mesmo que este Estado não seja o Estado previsto no artigo 13.° do regulamento. Por outro lado, não me parece que estes dois acórdãos do Tribunal vão ao ponto de dizer que um trabalhador pode ser obrigatoriamente abrangido pelos regimes de segurança social de dois diferentes Estados-membros, mesmo que os benefícios sociais de um dos regimes sejam maiores do que os do outro. Se fosse esse o ponto de vista do Tribunal, seria possível que se criasse uma cumulação de contribuições e de responsabilidades. Além disso, é indiscutível que a obrigação de inscrição num segundo regime de segurança social poderia ser um obstáculo para os trabalhadores migrantes — o que o Tribunal tornou claro ser de evitar. Esta solução parece-me resultar da jurisprudência posterior aos acórdãos Nonnenmacher e Van der Vecht a que me referi a título de exemplo.

Em consequência, mesmo que uma pessoa deva estar abrangida pela segurança social do Estado-membro indicado pelo regulamento, nada há, na minha opinião, que a impeça de voluntariamente se inscrever noutro regime de segurança social ou de ser igualmente abrangida pelo regime de segurança social de outro Estado-membro. Que esta é a solução aceite resulta do conjunto de processos em que se declarou que o regulamento não prejudica os direitos adquiridos em função da lei nacional (ver processos 24/75, Petroni (Recueil 1975, p. 1149), 62/76, Strehl (Recueil 1977, p. 211), e 733/79, Laterza (Recueil 1980, p. 1915). Contrariamente aos argumentos avançados pelo Governo dos Países Baixos e pela Co-

missão, não me parece que este princípio apenas se aplique quando os direitos são adquiridos face à lei nacional do Estado-membro indicado pelo regulamento. O acordão proferido no processo 279/82, Jerzack (Recueil 1983, p. 2603) parece-me demonstrar o contrário.

Está, portanto, claramente demonstrado que o regulamento não impõe aos Estados-membros o estabelecimento das condições em que são garantidas as prestações de segurança social, nem sequer no Estado-membro indicado pelo regulamento em relação a determinada pessoa: ver processo 110/79, Coonan (Recueil 1980, p. 1445), 70/80, Vigier (Recueil 1981, p. 229), e 275/81, Koks (Recueil 1982, p. 3013). Parece-me que esta deve ser, *a fortiori*, a solução relativamente a regimes de segurança social em Estados diferentes do Estado indicado pelo regulamento em relação a determinada pessoa.

Assim, sou de opinião que o artigo 13.°, n.° 1, deve ser interpretado no sentido de que, sem prejuízo do artigo 14.°, alínea c), que não está em causa, uma pessoa não pode ser obrigada a estar inscrita no regime de segurança social em mais do que um Estado.

Contudo, não há nada no regulamento que impeça uma pessoa de beneficiar de prestações da segurança social noutro Estado-membro por sua opção ou numa base voluntária.

No que respeita à terceira questão, resulta dos processo 51/73, Sociale Verzekeringsbank/Smiega (Recueil 1973, p. 1213), e 92/81, Camera/INAMI (Recueil 1982, p. 2213), que o artigo 10.° do Regulamento n.° 1408/71 deve ser interpretado no sentido de que as pessoas conservam o direito às pensões e prestações de segurança social adquiridas ao abrigo da legislação de um ou mais Estados-membros mesmo depois de residirem noutro Estado-membro mas não podem também ser impedidas de adquirir esses direitos apenas por não residirem no território do Estado em que está situada a instituição devedora (Camera/INAMI, n.° 14, p. 2224). Tenho alguma dificuldade em compreender, como, aparentemente, a Comissão, como devem conciliar-se estes acórdãos com o acórdão 32/77, Giuliani (Recueil 1977, p. 1857. Há algumas indicações na letra do artigo 10.° no sentido de que a restrição com base na falta de residência se deve interpretar como não se aplicando tanto à aquisição dos direitos como ao pagamento das prestações a partir do momento em que os direitos foram adquiridos. Contudo, qualquer que seja a opinião relativamente às prestações devidas em virtude da inscrição obrigatória no regime de segurança social do Estado designado pelo artigo 13.°, n.° 1, do regulamento, não me parece que o artigo 10.° se aplique à aquisição de direitos no âmbito do que chamei inscrição voluntária na segurança social ou no que pode ser visto como segurança social adicional constituída por uma pessoa num Estado diferente do Estado no qual está obrigada a inscrever-se na segurança social. Assim, não me parece que as disposições do artigo 91.°, alínea c), da lei geral neerlandesa sobre incapacidade para o trabalho sejam incompatíveis com o artigo 10.° do regulamento na medida em que relacionam a aquisição de direitos à inscrição voluntária ou adicional na segurança social. Qual seria a solução, uma vez esses direitos adquiridos, se se verificasse qualquer tentativa de não pagamento das prestações devidas com fundamento na falta de residência da pessoa que adquira esses direitos, não me parece estar em causa neste processo.

Assim, sou de opinião de que as questões colocadas pelo tribunal nacional devem ser respondidas nos termos seguintes:

1) nos termos do artigo 13.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 1408/71 do Conselho, uma pessoa continua submetida à legislação do Estado em que esteve pela última vez empregada, mesmo que o seu emprego aí tenha terminado;

2) os trabalhadores a quem o artigo 13.°, n.° 2, alínea a), se aplica só podem ser obrigatoriamente abrangidos pela segurança social do Estado designado por essa disposição. Contudo, nada impede outro Estado-membro de lhes atribuir prestações da segurança social, se assim o entender, ou a inscrição voluntária dos trabalhadores num regime de segurança social a que tenham acesso noutro Estado-membro;

3) um requisito de residência, tal como o previsto no artigo 91.°, alínea c), da lei geral neerlandesa sobre incapacidade para o trabalho, é compatível com o Regulamento n.° 1408/71.

As despesas a pagar pela requerida no processo principal devem ser determinadas pelo tribunal de reenvio. O Governo dos Países Baixos e a Comissão devem suportar as suas próprias despesas.