# CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL CARL OTTO LENZ apresentadas em 9 de Julho de 1992 *

*Senhor Presidente,*
*Senhores Juízes,*

## A — Introdução

1. O pedido de decisão prejudicial ao qual o Tribunal deve responder foi apresentado pelo tribunal du travail de Bruxelas. Diz respeito à aplicabilidade da regulamentação belga relativa ao uso das línguas em matéria judiciária, do ponto de vista do direito comunitário.

2. O recorrente no processo principal é um nacional belga. Solicitou uma pensão de reforma junto de uma autoridade belga, relativamente a períodos de actividade profissional exercidos na Bélgica. O Office national des pensions (ONP), recorrido no processo principal, recusou conceder-lhe essa pensão. Contra essa decisão de indeferimento, o recorrente interpôs recurso com uma petição redigida em língua francesa. Segundo as regras de processo nacionais, deveria ter apresentado a referida petição em língua neerlandesa, razão pela qual o órgão jurisdicional de reenvio é obrigado, nos termos da legislação interna, a declarar oficiosamente a nulidade da petição.

3. O tribunal competente (tribunal du travail de Bruxelas) pretende saber, para efeitos da solução do litígio, se o artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 [1] deve ser interpretado no sentido de que este regulamento — e/ou apenas o seu artigo 84.°, n.° 4 — se aplica a trabalhadores que só estiveram sujeitos a uma única legislação nacional, ou seja, a do Estado cuja nacionalidade possuem e em cujo território residiram e trabalharam.

4. Em segundo lugar, pretende saber se o artigo 3.° do regulamento referido deve ser interpretado no sentido de que proíbe as discriminações tanto a favor como a desfavor dos nacionais de um Estado em relação aos nacionais de outros Estados-membros que se tenham fixado no território do primeiro Estado.

5. Em terceiro lugar, pergunta se os artigos 48.°, n.° 1, e 51.° do Tratado CEE devem ser interpretados no sentido de que a livre circulação dos trabalhadores deve ser assegurada não só entre os Estados-membros da Comunidade, mas também no interior dos Estados, de forma que as medidas adoptadas para estabelecimento dessa liberdade de circulação, e especialmente o artigo 84.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1408/71, se aplicam também aos trabalhadores que fazem uso da livre circulação, residindo, sucessivamente, no interior de um único e mesmo Estado-membro, cuja nacionalidade possuem, em várias regiões judiciárias nas quais se aplicam regras de direito diferentes, designadamente no que diz respeito à língua do acto que inicia a instância perante os tribunais competentes para conhecer dos recursos nos domínios referidos pelo artigo 4.° do Regulamento n.° 1408/71.

* Língua original: alemão.

1 — Na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, de 22.8.1983, p. 6; EE 05 F3 p. 53).

6. Remetemos para o relatório para audiência no que respeita ao texto das questões bem como no que respeita às disposições referidas do direito comunitário derivado e do direito nacional.

7. Nas observações que apresentou a respeito do pedido de decisão prejudicial, o recorrido indicou que tinha indeferido o pedido de pensão de reforma, mencionando o princípio da unidade de carreira, tendo em conta os direitos à pensão do recorrente no âmbito do regime de segurança social dos funcionários das Comunidades Europeias. Esta indicação do recorrido é o que constitui, nas alegações das partes, o elemento a favor da existência de um parâmetro comunitário na carreira profissional do recorrente.

8. Resulta dos autos do tribunal de reenvio, cuja transmissão foi solicitada pelo Tribunal de Justiça, que o recorrente esteve durante 29 anos ao serviço do Conselho das Comunidades Europeias.

9. Remetemos para o relatório para audiência no que diz respeito ao detalhe dos elementos de facto, às disposições aplicáveis, bem como aos argumentos das partes.

## B — Análise

10. Para responder às questões prejudiciais submetidas, deve antes de mais determinar-se se o direito comunitário se aplica a circunstâncias como as que estão na origem do litígio no processo principal.

11. O tribunal de reenvio observou que a legislação nacional em matéria linguística podia obstar à livre circulação dos trabalhadores no interior do território belga. É por isso que coloca a questão de saber se algumas disposições do direito comunitário prevalecem sobre as disposições nacionais.

12. *I* — De acordo com a *exposição do tribunal de reenvio,* a situação de que se trata é meramente interna. A posição jurídica deve, pois, ser antes de mais analisada a partir dessa exposição da situação.

13. Pode dizer-se que, no sistema jurídico comunitário, existe um princípio segundo o qual o direito comunitário não se aplica a situações meramente internas, da mesma forma que os nacionais não podem exigir uma igualdade de tratamento com cidadãos da Comunidade que possuam outra nacionalidade [2]. Em contrapartida, os nacionais podem perfeitamente invocar disposições de direito comunitário quando a sua situação contenha um elemento especificamente comunitário [3]. Regra geral, trata-se de situações que ultrapassam as fronteiras, seja pelo facto da aquisição de uma posição protegida pelo direito comunitário ou no exercício de direitos adquiridos.

2 — V. acórdãos de 28 de Março de 1979, Saunders (175/78, Recueil, p. 1129); de 28 de Junho de 1984, Moser (180/83, Recueil, p. 2539); de 23 de Janeiro de 1986, Iorio (298/84, Colect., p. 251); de 27 de Outubro de 1982, Morson e Jhanjan (35/82 e 36/82, Recueil, p. 3723).

3 — V., por exemplo, os acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, Knoors (115/78, Recueil, p. 399); de 6 de Outubro de 1981, Broekmeulen (246/80, Recueil, p. 2311); de 25 de Fevereiro de 1986, Spruyt (254/84, Colect., p. 685); de 25 de Fevereiro de 1986, De Jong (254/84, Colect., p. 671); de 27 de Setembro de 1988, Lenoir (313/86, Colect., p. 5391).

14. É possível afirmar que um nacional da Comunidade não precisa necessariamente de ter feito uso da sua liberdade de circulação de trabalhador no âmbito da sua carreira profissional activa para poder integrar uma situação que releva do direito comunitário. Todavia, as situações de que se trata contêm sempre um elemento que ultrapassa as fronteiras [4].

15. Nas suas observações escritas, a Comissão considerou que a aplicabilidade do direito comunitário não exigia necessariamente o exercício da livre circulação de trabalhadores, mas que devia existir um «elemento europeu». Esse «elemento europeu» não se vislumbra no caso dos autos, de acordo com a exposição dos factos apresentada pelo *tribunal de reenvio*. A questão concentra-se, por isso, em saber se o artigo 84.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1408/71 é apesar disso aplicável, e, sendo caso disso, em que condições. É, pois, necessário interpretar essa disposição no contexto do objecto deste regulamento.

16. Deve partir-se da base jurídica e do objectivo do Regulamento n.° 1408/71. O artigo 51.° do Tratado CEE, fundamento jurídico deste regulamento, está redigido da forma seguinte:

«O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, tomará, no domínio da segurança social, as medidas necessárias ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores, instituindo, designadamente, um sistema que assegure aos trabalhadores migrantes e às pessoas que deles dependam:

a) A totalidade de todos os períodos tomados em consideração pelas diversas legislações nacionais, tanto para fins de aquisição e manutenção do direito às prestações, como para o cálculo destas;

b) O pagamento das prestações aos residentes nos territórios dos Estados-membros.»

17. O artigo 51.° do Tratado CEE não permite directamente inferir direitos a favor dos particulares. Pelo contrário, foram necessárias medidas de aplicação desse artigo para originar direitos directamente aplicáveis.

18. Com base nesse artigo, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 1408/71, cujos considerandos contêm a seguinte passagem:

«Considerando que, devido às diferenças importantes que existem entre as legislações nacionais quanto ao seu âmbito de aplicação *ratione personae*, é preferível estabelecer o princípio de que o Regulamento é aplicável *a todos os nacionais dos Estados-membros* [5] cobertos por sistemas de segurança social destinados a trabalhadores assalariados;

Considerando que as normas de coordenação das legislações nacionais sobre segurança social se inscrevem no âmbito da livre circulação dos trabalhadores nacionais dos Estados-membros e que devem, por isso,

4 — V. nota 3.

5 — Sublinhado pelo autor.

contribuir para a melhoria do nível de vida e das condições de emprego, garantindo no interior da Comunidade, por um lado *a todos os nacionais* dos Estados-membros *uma igualdade de tratamento* perante as diferentes legislações nacionais, e por outro, garantindo que os trabalhadores e as pessoas que deles dependam beneficiem das prestações de segurança social qualquer que seja o local de emprego ou de residência.»

19. A interpretação dos diversos artigos do regulamento não pode ser separada desta definição dos seus objectivos.

20. O âmbito de aplicação pessoal do regulamento está definido no artigo 2.°, n.° 1, da forma seguinte:

«O presente regulamento *aplica-se aos trabalhadores* que estão ou estiveram sujeitos à legislação de um ou mais Estados-membros e que sejam *nacionais de um dos Estados-membros...*» [6].

21. Inteiramente isolada do seu contexto, esta disposição poderia (no âmbito de aplicação material do regulamento, tal como está definido no artigo 4.°) ser entendida como um fundamento jurídico com base no qual o regulamento poderia ser invocado em todas as situações internas. Isso, todavia, não se justificaria. Com efeito, o Regulamento n.° 1408/71 constitui apenas um regulamento de coordenação que não exerce qualquer influência na articulação das situações de segurança social [7].

22. Não é necessário nem justificado introduzir a aplicação de uma regra de direito comunitário a situações de segurança social reguladas exclusivamente pelo direito interno. Enquanto não existir qualquer base jurídica de direito comunitário que permita que operem regras de direito comunitário, o recurso a disposições do direito comunitário constitui uma ingerência ilegal nas competências dos Estados-membros e viola, por isso, a repartição de competências entre a Comunidade e os Estados-membros.

23. Há que ter em conta estas considerações para definir o âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.° 1408/71. É por isso que é necessário exigir a presença de um elemento exterior às fronteiras, ou de um elemento europeu, na situação em questão, para poder concluir pela aplicação do regulamento comunitário. Este elemento comunitário pode variar consoante as circunstâncias e consoante a prestação que se reivindica. Quando se trata, por exemplo, de prestações familiares [8], os critérios determinantes podem ser diferentes daqueles que se aplicam quando a reclamação se refere a uma pensão de reforma [9].

24. No que diz respeito ao caso da aplicabilidade do artigo 84.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1408/71, o Tribunal já definiu os

6 — Sublinhado pelo autor.

7 — Acórdãos de 24 de Setembro de 1987, Sociale Verzekeringsbank (43/86, Colect., p. 3611); de 21 de Fevereiro de 1991, Daalmeijer (C-245/88, Colect., p. I-555).

8 — Acórdão de 27 de Setembro de 1988, Lenoir (313/86, Colect., p. 5391).

9 — Acórdãos de 25 de Fevereiro de 1986, De Jong (254/84, Colect., p. 671), e Spruyt (284/84, Colect., p. 685).

respectivos critérios no processo Maris [10]. Desse acórdão, permitimo-nos extrair o seguinte:

«Deve todavia observar-se que o artigo 84.°, n.° 4, apenas diz respeito aos pedidos apresentados pelas pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.° 1408/71 e aos documentos apresentados para prova dos seus direitos, e não à tramitação geral do processo que permanece, para além disso, regulado pelas leis nacionais de cada Estado» [11].

25. No acórdão Maris, o Tribunal declarou igualmente:

«... deve ainda sublinhar-se que o artigo *84.°, n.° 4, apenas se aplica a favor de trabalhadores que se deslocaram* entre dois ou mais Estados-membros, bem como dos seus dependentes, e, além disso, que a disposição em questão apenas se refere aos processos relativos à aplicação da regulamentação comunitária em matéria de segurança social, excluindo portanto os outros litígios em que um trabalhador pudesse eventualmente estar envolvido» [12].

26. De acordo com a descrição feita pelo tribunal de reenvio, no pedido de decisão prejudicial, da situação sobre que deve pronunciar-se, *o recorrente nunca se deslocou* entre dois ou mais Estados-membros; também não se descortinam quais as disposições de direito comunitário relativas à segurança social que são aplicáveis no caso dos autos. Nestas condições, o recorrente não é abrangido pelo âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.° 1408/71, e, por isso, não pode também prevalecer-se do artigo 84.°, n.° 4, deste regulamento.

27. Por isso, deve responder-se ao tribunal de reenvio que, na ausência de um elemento de direito comunitário, os artigos 2.° e 84.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1408/71 não são aplicáveis a trabalhadores abrangidos apenas pela legislação do Estado-membro cuja nacionalidade possuem e em cujo território trabalharam e residiram, que o artigo 3.° deste regulamento não permite aos nacionais de um Estado-membro reivindicar a igualdade de tratamento com os trabalhadores migrantes e, finalmente, que as medidas de direito comunitário adoptadas para estabelecimento da livre circulação de trabalhadores não se aplicam a situações internas ou a regulamentações administrativas que obstam à livre circulação no interior do território de um Estado.

28. *II* — O único problema que se coloca diz respeito à forma como o Tribunal de Justiça deve tratar o facto, *referido pelo recorrido no processo principal*, de o recorrente possuir direitos a pensão no âmbito do regime de segurança dos funcionários das Comunidades Europeias, em virtude de, como permite verificar o processo nacional que foi

10 — Acórdão de 6 de Dezembro de 1977, Maris (55/77, Recueil, p. 2327).

11 — V. n.os 6 a 14.

12 — Ibidem, sublinhado nosso.

transmitido, ter trabalhado durante 29 anos no Conselho das Comunidades Europeias.

29. Parece-nos evidente que o Tribunal de Justiça não pode simplesmente ignorar este elemento ou não o tomar em conta. Com efeito, nesse caso, não seria necessário pedir explicações às partes no processo principal. Se estas têm o direito de dar explicações, é preciso também tomar conhecimento delas. Qualquer outra forma de proceder seria contrária ao princípio dos direitos de defesa que também o Tribunal de Justiça deve respeitar.

30. Foi nesta perspectiva que o Tribunal de Justiça teve em consideração a observação do recorrido respeitante ao regime comunitário de cobertura social e pediu a transmissão dos autos do tribunal de reenvio.

31. A circunstância de o Tribunal de Justiça dever tomar conhecimento desse elemento não significa todavia que deva fazer dele fundamento da sua decisão. O Tribunal está vinculado, por um lado, pelo pedido de decisão prejudicial do tribunal de reenvio, e, por outro lado, pelas suas regras de processo. O pedido de decisão prejudicial do tribunal de reenvio não menciona, pelo seu lado, a circunstância, eventualmente pertinente na perspectiva do direito comunitário, de o recorrente possuir direitos a pensão no âmbito do regime de segurança social dos funcionários das Comunidades Europeias, onde trabalhou durante 29 anos. Todavia, só este elemento torna as questões compreensíveis; sem ele, é impossível compreender as questões do tribunal de reenvio. O Governo do Reino Unido chamou a atenção para essa dificuldade nas suas observações.

32. Por outro lado, deve afirmar-se que, se o tribunal de reenvio não menciona essa circunstância, os que estão autorizados a exprimir a sua opinião no âmbito do processo prejudicial não tiveram possibilidade de formular observações sobre esse aspecto. Ora, como o Tribunal de Justiça deve basear a decisão que toma, no âmbito do processo prejudicial, em elementos a respeito dos quais as partes autorizadas a intervir puderam apresentar observações, a situação de que o recorrido no processo prejudicial deu conhecimento e que foi esclarecida pelos autos não pode servir de base para a decisão do Tribunal de Justiça. Proceder de forma diferente violaria também o princípio dos direitos de defesa.

33. A circunstância indicada não deve, por isso, ser tomada em consideração para efeitos da resposta à questão prejudicial.

*Despesas*

34. O processo prejudicial tem a natureza de incidente processual suscitado no processo principal. É ao tribunal de reenvio que compete decidir quanto às despesas.

35. As despesas suportadas pelo Governo belga e pelo Governo do Reino Unido não são reembolsáveis.

## C — Conclusão

36. Propomos, pois, que o Tribunal responda da forma seguinte às questões:

«1) Sem a existência de um elemento comunitário, as disposições conjugadas do artigo 84.°, n.° 4, e do artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 não são aplicáveis a trabalhadores sujeitos à legislação de um único Estado-membro cuja nacionalidade possuem e em cujo território residiram e trabalharam.

2) O artigo 3.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 impõe a igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes com os nacionais. Não permite aos nacionais reivindicar a igualdade de tratamento com os trabalhadores migrantes.

3) As disposições de direito comunitário adoptadas para o estabelecimento da liberdade de circulação dos trabalhadores só se aplicam com vista ao estabelecimento dessa liberdade de circulação dos trabalhadores entre os Estados-membros. Não são aplicáveis a situações internas ou a regulamentações administrativas que limitam a liberdade de circulação no interior do território de um Estado.»