ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
6 de Dezembro de 1994 *

No processo C-410/92,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pela Court of Appeal, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Elsie Rita Johnson

e

Chief Adjudication Officer,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação 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 (JO 1979, L 6, p. 24; EE 05 F2 p. 174),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias (relator), presidente, R. Joliet, F. A. Schockweiler e P. J. G. Kapteyn, presidentes de secção, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray e D. A. O. Edward, juízes,

* Língua do processo: inglês.

advogado-geral: C. Gulmann
secretário: L. Hewlett, administradora

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de E. R. Johnson, por R. Drabble, barrister, e P. Wood, solicitor,

— em representação do Governo irlandês, por M. A. Buckley, Chief State Solicitor, na qualidade de agente,

— em representação do Governo do Reino Unido, por L. Hudson, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, e C. Vajda, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por K. Banks, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de E. R. Johnson, representada por R. Drabble, barrister, do Governo irlandês, representado por F. McDonagh, barrister-at-law, na qualidade de agente, do Reino Unido, representado por C. Vajda, barrister, e por L. Hudson, na qualidade de agentes, e da Comissão, representada por K. Banks, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, na audiência de 13 de Abril de 1994,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 1 de Junho de 1994,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 30 de Outubro de 1992, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 10 de Dezembro seguinte, a Court of Appeal colocou, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, várias questões prejudiciais relativas à interpretação 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 (JO 1979, L 6, p. 24; EE 05 F2 p. 174, a seguir «Directiva 79/7»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe E. R. Johnson ao Chief Adjudication Officer relativo ao pagamento de pensões por incapacidade grave.

3 As disposições legislativas comunitárias relevantes para o presente processo são as da Directiva 79/7.

4 De acordo com o seu artigo 2.°, esta directiva aplica-se «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 O artigo 4.°, n.° 1, desta directiva prevê:

«O princípio da igualdade de tratamento implica 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 de aplicação dos regimes e às condições de acesso aos regimes,

— à obrigação de pagar as quotizações e ao cálculo destas,

— ao cálculo das prestações, incluindo os acréscimos devidos na qualidade de cônjuge e por pessoa a cargo e as condições de duração e de manutenção do direito às prestações.»

6 O prazo imposto aos Estados-membros para a transposição desta directiva expirou, nos termos do seu artigo 8.°, seis anos após a sua notificação, isto é, 22 de Dezembro de 1984.

7 E. R. Johnson, recorrente no processo principal, deixou de trabalhar por volta de 1970 para se ocupar de sua filha que tinha então seis anos. Em 1980, pretendeu procurar um emprego, mas não o pôde fazer devido a uma lesão nas costas. Por este motivo, obteve em 1981, numa altura em que ainda vivia sozinha, uma Non-Contributory Invalidity Benefit (pensão de invalidez não contributiva, a seguir «NCIB»).

8 A partir de 1982, a recorrente passou a viver com um companheiro. A NCIB deixou então de ser paga porque na altura uma mulher que vivesse maritalmente com um homem tinha que, para beneficiar desta pensão, provar ser incapaz não só de trabalhar como também de efectuar as tarefas domésticas normais (Section 36 (2),

do Social Security Act 1975 então em vigor). Esta condição de incapacidade de efectuar tarefas domésticas não se aplicava aos homens.

9 O Health and Social Security Act 1984 (lei de 1984 relativa à saúde e à segurança social) aboliu a NCIB e instituiu a Severe Disablement Allowance (pensões de grande invalidez, a seguir «SDA»), que pode ser concedida a pessoas de ambos os sexos nas mesmas condições. A Section 20 (1), da Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984 permitia, no entanto, que as pessoas que pudessem beneficiar da antiga NCIB beneficiassem automaticamente da nova SDA, sem terem de demonstrar que preenchiam as novas condições.

10 Em 17 de Agosto de 1987, E. R. Johnson apresentou, através do Citizens Advice Bureau (gabinete de apoio aos cidadãos), um pedido de concessão de uma SDA.

11 Este pedido foi indeferido com base na Section 165 A do Social Security Act de 1975, com a nova redacção, que prevê:

«1. Excepto nos casos especialmente previstos, ninguém terá direito a qualquer prestação a não ser que, além de preencher as restantes condições para que o benefício seja concedido,

a) a requeira

i) na forma prescrita; e

ii) nos termos do n.° 2, no prazo fixado;

...».

12 Num caso como o em apreço, esta disposição tem por efeito que quem não tenha pedido o pagamento da NCIB antes da sua supressão não pode pretender beneficiar automaticamente da SDA (v. acórdão de 11 de Julho de 1991, Johnson, 31/90, Colect., p. I-3723, n.° 29).

13 Os Social Security Commissioners, que conheceram do processo em recurso, interrogaram o Tribunal de Justiça, por decisão de 25 de Janeiro de 1990, designadamente acerca da compatibilidade de uma tal norma com a directiva.

14 Em resposta a esta questão, o Tribunal de Justiça declarou, no acórdão Johnson já referido, que o artigo 4.° da Directiva 79/7 pode ser invocado, a partir de 23 de Dezembro de 1984, para afastar uma legislação nacional que subordina o direito a uma prestação à apresentação prévia de um pedido relativo a uma outra prestação, entretanto abolida, que incluía uma condição discriminatória em detrimento dos trabalhadores femininos. Na falta de medidas de aplicação adequadas do artigo 4.° da Directiva 79/7, as mulheres desfavorecidas pela manutenção da discriminação têm direito a ser tratadas do mesmo modo e a que lhe seja aplicado o mesmo regime que aos homens que se encontrem numa situação análoga, regime que permanece, na falta de execução da referida directiva, o único sistema de referência válido.

15 Na sequência deste acórdão do Tribunal de Justiça, os Social Security Commissioners, por decisão de 16 de Dezembro de 1991, concederam à recorrente a SDA a partir de 16 de Agosto de 1986, isto é, doze meses antes do seu pedido, mas recusaram pagar quaisquer prestações relativamente a um período anterior a esta data.

16 Esta recusa baseava-se na norma que consta da Section 165 A (3), do Social Security Act de 1975, segundo o qual

«Independentemente de quaisquer regulamentos adoptados nos termos da presente Section, ninguém tem direito:

...

c) a qualquer outra prestação (com excepção da pensão de invalidez, prestação de baixos rendimentos ou a pensão por morte em acidente de trabalho) em relação a qualquer período decorrido mais de doze meses antes da data de apresentação do requerimento.»

17 Perante a Court of Appeal, em recurso de última instância, os debates centraram-se na questão de saber se o acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de Julho de 1991, Emmott (C-208/90, Colect., p. I-4269, a seguir «acórdão Emmott»), constituía um precedente para o presente processo e se permitia que E. R. Johnson obtivesse as prestações a partir da data em que expirou o prazo de transposição da directiva, isto é, 22 de Dezembro de 1984.

18 No acórdão Emmott, o Tribunal de Justiça declara que o direito comunitário obsta a que as autoridades competentes de um Estado-membro invoquem normas processuais nacionais relativas aos prazos no âmbito de um pedido de um particular perante os órgãos jurisdicionais nacionais no sentido de obter a protecção dos direitos que lhe são directamente conferidos pelo artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 79/7, enquanto esse Estado-membro não tiver transposto correctamente as disposições dessa directiva para a ordem jurídica interna.

19 Tendo dúvidas acerca do alcance a conferir a este acórdão, a Court of Appeal decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias no processo Emmott (C-208/90, Colect. 1991, p. I-4269), segundo o qual os Estados-membros não podem invocar normas processuais nacionais relativas aos prazos de recurso no âmbito de uma acção intentada contra estes por um particular perante os órgãos jurisdicionais nacionais enquanto a Directiva 79/7 não for correctamente transposta para as suas ordens jurídicas, ser interpretado no sentido de que se aplica a normas nacionais relativas a pedidos de pensão que se reportam a períodos anteriores à apresentação do pedido quando, embora o Estado-membro tenha adoptado medidas para dar cumprimento a essa directiva antes do termo do prazo fixado, manteve em vigor uma disposição transitória como a que foi analisada pelo Tribunal de Justiça no processo 384/85, Jean Borrie Clarke?

2) Em especial quando

i) um Estado-membro adoptou e aplicou legislação com vista a cumprir as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 79/7/CEE do Conselho (a seguir 'directiva') antes do termo do prazo nela fixado,

ii) o Estado-membro instituiu medidas transitórias complementares com vista a proteger a posição dos pensionistas da segurança social existentes,

iii) subsequentemente, se entende que, em consequência de uma decisão a título prejudicial do Tribunal de Justiça, as disposições transitórias violam a directiva,

iv) pouco tempo depois da decisão a título prejudicial acima referida, um particular requereu num tribunal nacional uma pensão com base nas disposições transitórias e na directiva, sendo-lhe concedida a pensão com efeitos a partir de doze meses antes da apresentação do pedido, em conformidade

com as normas nacionais pertinentes relativamente ao pagamento pelo período anterior à apresentação do pedido,

deve esse tribunal nacional recusar aplicar as normas nacionais relativas ao pagamento de retroactivos a partir da data em que expirou o prazo para a transposição da directiva, ou seja, 23 de Dezembro de 1984?

20 Com estas questões, que convém analisar em conjunto, o órgão jurisdicional nacional interroga-se, basicamente, sobre a licitude, perante o direito comunitário, da aplicação a um pedido baseado no efeito directo da Directiva 79/7, de uma norma de direito nacional que limita o período, anterior à introdução do pedido, no qual podem ser obtidos os retroactivos das prestações, tendo em conta que a directiva em questão não foi correctamente transposta dentro dos prazos no Estado-membro em causa.

21 A título liminar, importa recordar que o direito que têm as mulheres devido ao efeito directo do artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 79/7, de reclamar uma prestação de incapacidade de trabalho nas mesmas condições que os homens, deve exercer-se de acordo com as modalidades determinadas pela lei nacional, desde que, todavia, tal como decorre de uma jurisprudência constante, essas modalidades não sejam menos favoráveis que as relativas às reclamações internas de idêntica natureza e que não tornem impossível, na prática, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária (v. acórdão de 27 de Outubro de 1993, Steenhorst-Neerings, C-338/91, p. I-5475, n.° 15, e acórdão Emmott, n.° 16).

22 No caso em apreço, decorre da redacção da norma controvertida que esta se aplica de uma forma geral e que os recursos baseados no direito comunitário não estão

submetidos a modalidades menos favoráveis do que as que regem recursos semelhantes de natureza interna.

23 Além disso, esta norma, que se destina unicamente a limitar o período, anterior à introdução do pedido, durante o qual podem ser obtidos os retroactivos das prestações, não torna praticamente impossível a acção do cidadão que invoca o direito comunitário.

24 E. R. Johnson alega, no entanto, referindo-se aos próprios termos do acórdão Emmott, que a norma em questão é uma «norma processual relativa a prazos» e que um Estado-membro não pode portanto invocá-la enquanto não tiver «transposto correctamente» uma directiva.

25 É verdade que o Tribunal de Justiça decidiu nesse acórdão que, enquanto a directiva não for correctamente transposta para direito nacional, os cidadãos não têm possibilidade de conhecer o verdadeiro alcance dos seus direitos (n.° 21) e que, deste modo, até ao momento dessa transposição, o Estado-membro em falta não pode invocar a extemporaneidade de uma acção judicial intentada contra si por um particular com vista à protecção dos direitos que lhe são reconhecidos pelas disposições da directiva, de modo que um prazo processual nacional só pode começar a correr a partir desse momento (n.° 23).

26 No entanto, decorre do acórdão Steenhorst-Neerings, já referido, que a solução prevista no acórdão Emmott era justificada pelas circunstâncias específicas desse processo, nas quais a caducidade levava a privar totalmente a recorrente no processo principal da possibilidade de alegar o seu direito à igualdade de tratamento por força da directiva.

27 O Tribunal de Justiça salientou assim no acórdão Steenhorst-Neerings (n.° 20) que, no processo Emmott, a recorrente no processo principal tinha reclamado, na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Março de 1987, McDermott e Cotter (286/85, Colect., p. 1453), o direito a que lhe fosse aplicado, por força do artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 79/7, a partir de 23 de Dezembro de 1984, o mesmo regime de prestação de invalidez aplicado aos homens que se encontravam na mesma situação. Em seguida, as autoridades administrativas em causa recusaram pronunciar-se sobre este pedido pelo facto de a Directiva 79/7 ser ainda objecto de um litígio perante um órgão jurisdicional nacional. Finalmente, e mesmo apesar de a Directiva 79/7 ainda não ter sido correctamente transposta para o direito nacional, a recorrente viu declarar a caducidade da sua acção destinada a considerar que essas autoridades deveriam ter deferido o seu pedido.

28 Ao invés, a norma em causa ano processo Steenhorst-Neerings não prejudicava o próprio direito dos cidadãos de invocarem a Directiva 79/7 perante um órgão jurisdicional nacional contra um Estado-membro em falta, visando apenas limitar a um ano o efeito retroactivo dos pedidos introduzidos no sentido de se obter uma prestação por incapacidade de trabalho.

29 O Tribunal de Justiça concluiu (n.° 24) que o direito comunitário não se opõe à aplicação de uma norma de direito nacional, segundo a qual uma prestação por incapacidade de trabalho tem efeito um ano antes da data de introdução do pedido, no máximo, quando um particular invoca os direitos directamente conferidos pelo artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 79/7 a partir de 23 de Dezembro de 1984 e, na data de introdução do seu pedido, o Estado-membro em causa ainda não transpôs correctamente esta disposição na sua ordem jurídica interna.

30 À luz das considerações que precedem, importa reconhecer que a norma nacional que E. R. Johnson contesta perante o órgão jurisdicional nacional é semelhante à norma controvertida no processo Steenhorst-Neerings. Em ambos os casos, trata-se de uma norma que não exclui a acção, mas que apenas limita o período, anterior à introdução do pedido, relativamente ao qual podem ser obtidos os retroactivos das prestações.

31 Na audiência, E. R. Johnson alegou, no entanto, que os dois processos devem ser distinguidos uma vez que as suas circunstâncias eram diferentes.

32 Baseia antes de mais os argumentos no facto de que não existem, em certos domínios da segurança social, especialmente no caso em apreço, dificuldades para determinar se a recorrente satisfazia as condições do direito à prestação antes da data de introdução do pedido. Acrescentou que, uma vez que, de acordo com as normas aplicadas no Reino Unido, o ónus da prova pertence ao autor do pedido, este será vencido se a passagem do tempo tornar esta prova impossível.

33 Em seguida, alegou que o subsídio em questão no presente processo não é contributivo, contrariamente ao que estava em causa no processo Steenhorst-Neerings, não existindo portanto necessidade, no actual processo, de preservar o equilíbrio financeiro de um fundo com recursos limitados. O pagamento dos rectroactivos das prestações a partir da expiração do prazo de transposição não afectaria mais os recursos do Estado que uma transposição correcta da directiva dentro dos prazos.

34 Estes argumentos não parecem decisivos. É certo que a situação individual da recorrente no processo principal e o subsídio que pretende podem ser distinguidos, em certos aspectos, da situação e do subsídio em causa no acórdão Steenhorst-Neerings.

35 É também certo que a norma que está em causa no presente processo é idêntica à que estava em questão no processo Steenhorst-Neerings e que a aplicação destas normas não torna impossível o exercício dos direitos baseados na directiva.

36 Atendendo às considerações precedentes, há que responder ao órgão jurisdicional nacional que o direito comunitário não se opõe à aplicação, a um pedido baseado no efeito directo da Directiva 79/7, de uma norma de direito nacional que visa apenas limitar o período, anterior à introdução do pedido, durante o qual podem ser obtidos os retroactivos das prestações, mesmo quando a directiva em questão não foi correctamente transposta, dentro dos prazos, no Estado-membro em causa.

Quanto às despesas

37 As despesas efectuadas pelos Governos irlandês e do Reino Unido 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,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela Court of Appeal, por despacho de 30 de Outubro de 1992, declara:

O direito comunitário não se opõe à aplicação, a um pedido baseado no efeito directo 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, de uma norma de direito

nacional que visa limitar o período, anterior à introdução do pedido, durante o qual podem ser obtidos os retroactivos das prestações, mesmo quando a directiva em questão não foi correctamente transposta, dentro dos prazos, no Estado-membro em causa.

Rodríguez Iglesias Joliet Schockweiler

Kapteyn Mancini Kakouris Moitinho de Almeida

Murray Edward

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 6 de Dezembro de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias