ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
29 de Outubro de 1998 *

No processo C-185/96,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Maria Patakia, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Helénica, representada por Ioanna Galani-Maragkoudaki, consultora jurídica especial adjunta no Serviço Especial do Contencioso Comunitário do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Stamatina Vodina, colaboradora científica especializada no mesmo serviço, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Grécia, 117, Val Sainte-Croix,

demandada,

que tem por objecto a declaração de que, ao excluir, através de disposições regulamentares ou da prática administrativa, em razão da sua nacionalidade, os trabalhadores nacionais dos outros Estados-Membros, assalariados ou não assalariados, bem como os membros das suas famílias, por um lado, do reconhecimento da qualidade de família numerosa para efeitos de concessão das prestações previstas a favor dessas famílias e, por outro, da concessão das prestações familiares, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.° e 52.° do Tratado CE, bem como do artigo 7.° do Regulamento (CEE)

* Língua do processo: grego.

n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77), do artigo 7.º do Regulamento (CEE) n.º 1251/70 da Comissão, de 29 de Junho de 1970, relativo ao direito dos trabalhadores permanecerem no território de um Estado-Membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral (JO L 142, p. 24; EE 05 F1 p. 93), do artigo 7.º da Directiva 75/34/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1974, relativa ao direito de os nacionais de um Estado-Membro permanecerem no território de outro Estado-Membro depois de nele terem exercido uma actividade não assalariada (JO L 14, p. 10; EE 06 F1 p. 183), e do artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 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 (versão consolidada JO 1992, C 325, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, P. Jann (relator), J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 12 de Março de 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 30 de Abril de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 31 de Maio de 1996, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo

169.° do Tratado CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao excluir, através de disposições regulamentares ou da prática administrativa, em razão da sua nacionalidade, os trabalhadores nacionais dos outros Estados-Membros, assalariados ou não assalariados, bem como os membros das suas famílias, por um lado, do reconhecimento da qualidade de família numerosa para efeitos de concessão das prestações previstas a favor dessas famílias e, por outro, da concessão das prestações familiares, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.° e 52.° do Tratado CE, bem como do artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77), do artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1251/70 da Comissão, de 29 de Junho de 1970, relativo ao direito dos trabalhadores permanecerem no território de um Estado-Membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral (JO L 142, p. 24; EE 05 F1 p. 93), do artigo 7.° da Directiva 75/34/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1974, relativa ao direito de os nacionais de um Estado-Membro permanecerem no território de outro Estado-Membro depois de nele terem exercido uma actividade não assalariada (JO L 14, p. 10; EE 06 F1 p. 183), e do artigo 3.° 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 (versão consolidada JO 1992, C 325, p. 1).

Enquadramento jurídico

Regulamentação comunitária

2 O artigo 7.°, n.^{os} 1 e 2, do Regulamento n.° 1612/68 prevê:

«1. O trabalhador nacional de um Estado-Membro não pode, no território de outros Estados-Membros, sofrer, em razão da sua nacionalidade, tratamento diferente daquele que é concedido aos trabalhadores nacionais no que respeita a todas as condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento e de reintegração profissional ou de reemprego, se ficar desempregado.

2. Aquele trabalhador beneficia das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais.»

3 O artigo 7.° do Regulamento n.° 1251/70 dispõe:

«O direito à igualdade de tratamento, reconhecido pelo Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, é extensivo aos beneficiários do presente regulamento.»

4 O artigo 7.° da Directiva 75/34 prevê:

«Os Estados-Membros manterão em favor dos beneficiários do direito de permanência, o direito à igualdade de tratamento reconhecido pelas directivas do Conselho respeitantes à supressão das restrições à liberdade de estabelecimento, em aplicação do título III do Programa Geral que prevê essa supressão.»

5 O artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 dispõe:

«1. As pessoas que residem no território de um dos Estados-Membros e às quais se aplicam as disposições do presente regulamento estão sujeitas às obrigações e beneficiam da legislação de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais deste Estado, sem prejuízo das disposições especiais constantes do presente regulamento.»

Regulamentação helénica

6 A Lei n.° 1910/1944, que codifica a legislação relativa à protecção das famílias numerosas, define, nos seus artigos 1.° e 2.°, os requisitos para o reconhecimento da qualidade de família numerosa e enumera, nos artigos 3.° a 12.°, diversos benefícios a que essa qualidade dá direito. Esses benefícios são concedidos sob a forma de uma redução ou de uma isenção de encargos ou da atribuição de um auxílio ou ainda de um tratamento preferencial em domínios como o ensino, a saúde, a habitação, a justiça, o acesso aos empregos públicos e os transportes.

7 O Decreto-Lei n.° 1153/1972, relativo à protecção das famílias numerosas, prevê a concessão de prestações em dinheiro às famílias numerosas que tenham residência habitual na Grécia. A concessão dessas prestações está sujeita, nomeadamente, a requisitos de nacionalidade ou de origem grega dos membros da família.

8 O artigo 63.°, n.^{os} 1 e 2, da Lei n.° 1892/1990, de 31 de Julho de 1990, relativa às medidas destinadas a fazer face aos problemas demográficos, prevê a atribuição de uma prestação mensal em dinheiro, concedida durante três anos à mãe que tenha o terceiro filho. Nos termos do n.° 3 desta mesma disposição, por cada filho com menos de 25 anos é concedida uma prestação mensal em dinheiro à mãe, considerada chefe de família numerosa em conformidade com a Lei n.° 1910/1944. O n.° 4 prevê a atribuição de uma pensão vitalícia à mãe que já não tenha direito à prestação referida no número anterior. Por força do decreto de aplicação de 7 e 21 de Fevereiro de 1991, a concessão dessas prestações está sujeita a requisitos de nacionalidade ou de origem grega dos membros da família.

Procedimento administrativo

9 Informada por queixas apresentadas por cidadãos comunitários que trabalham na Grécia de que o reconhecimento da qualidade de família numerosa e a concessão dos respectivos benefícios eram reservados aos nacionais gregos, a Comissão, por cartas de 2 de Março e 11 de Junho de 1992, pediu explicações às autoridades gregas. No essencial, estas responderam, por carta de 23 de Junho de 1992, que a regulamentação em causa era composta por um conjunto de disposições de conteúdo diverso, essencialmente de carácter social, cujo objectivo comum era auxiliar as famílias numerosas residentes na Grécia, independentemente da qualidade de trabalhador dos interessados. No que respeita mais concretamente à Lei n.° 1892/1990, as referidas autoridades sublinharam que, em razão do objectivo de política demográfica prosseguido por essa lei, as prestações nela previstas não são abrangidas pelo princípio de não discriminação estabelecido no Tratado.

10 Considerando que as disposições em causa e a prática administrativa correspondente constituíam um tratamento discriminatório contrário ao direito comunitário, a Comissão decidiu desencadear contra a República Helénica um procedimento de declaração de incumprimento, em aplicação do artigo 169.° do Tratado, e, em consequência, enviou ao Governo grego, em 20 de Julho de 1993, uma notificação de incumprimento em que lhe solicitava que apresentasse as suas observações no prazo de dois meses.

11 Dado que a República Helénica não respondeu a esta notificação, a Comissão, por carta de 18 de Maio de 1995, enviou-lhe um parecer fundamentado convidando-a a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

12 Em resposta a este parecer fundamentado, o Governo grego, após ter anunciado, por carta de 3 de Agosto de 1995, uma alteração das disposições em causa, transmitiu, acompanhando uma carta de 19 de Dezembro de 1995, um projecto de lei.

13 Por carta enviada em 24 de Abril de 1996 ao Governo grego, a Comissão assinalou que o projecto ainda estava na primeira fase do processo de adopção, que não foi dada nenhuma indicação quanto à data em que essa adopção poderia ter lugar e que, além disso, o referido projecto não parecia eliminar a globalidade das acusações expressas no parecer fundamentado. Por essas razões, intentou a presente acção.

14 Após a propositura da acção, a República Helénica informou o Tribunal da adopção da Lei n.° 2459/1997, publicada no *Jornal Oficial da República Helénica* de 18 de Fevereiro de 1997, cujo artigo 39.° torna extensivo aos nacionais comunitários o benefício das prestações previstas na Lei n.° 1910/1944 e no artigo 63.°, n.^{os} 1 a 3, da Lei n.° 1892/1990.

Fundamentos da decisão

15 Segundo a Comissão, todos os benefícios previstos pela regulamentação grega em causa, com excepção da dispensa de serviço militar prevista no artigo 5.° da Lei n.° 1910/1944, que apenas diz respeito aos nacionais, constituem vantagens sociais, na acepção do artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1612/68. As prestações em matéria de cuidados de saúde previstas na Lei n.° 1910/1944 e as prestações em dinheiro previstas no Decreto-Lei n.° 1153/1972, tal como as previstas pelo artigo 63.°, n.^{os} 1 a 3, da Lei n.° 1892/1990 constituem igualmente, segundo a Comissão, prestações de segurança social na acepção do artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71.

16 A Comissão conclui que a regulamentação em causa, na medida em que comporta uma discriminação ou que recebe uma aplicação discriminatória baseada directamente na nacionalidade, é contrária ao princípio da livre circulação de pessoas, enunciado nos artigos 48.° e 52.° do Tratado, e mais especificamente ao princípio da igualdade de tratamento dos trabalhadores, consagrado no artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1612/68 e no artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71.

17 A República Helénica critica a Comissão por não ter tido em conta a sua intenção, no entanto claramente manifestada no decurso do procedimento administrativo, de rever a regulamentação em causa, intenção que se concretizou, após a propositura da acção, pela adopção da Lei n.° 2459/1997.

18 A este propósito, importa sublinhar que, segundo jurisprudência assente, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal (v., nomeadamente, acórdão de 18 de Dezembro de 1997, Comissão/Espanha, C-361/95, Colect., p. I-7351, n.° 13).

19 Uma vez que na presente acção está em causa a aplicação do princípio da igualdade de tratamento em matéria de vantagens sociais e de prestações de segurança social (quanto à aplicabilidade conjunta dos Regulamentos n.os 1612/68 e 1408/71, v. acórdão de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala, C-85/96, Colect., p. I-2691, n.° 27), há que recordar o conteúdo destes conceitos.

20 No que respeita, em primeiro lugar, ao conceito de vantagem social, resulta de jurisprudência constante que ele cobre todas as vantagens, relacionadas ou não com um contrato de trabalho, que são geralmente reconhecidas aos trabalhadores nacionais em razão, principalmente, da sua qualidade objectiva de trabalhadores ou pelo simples facto da sua residência normal no território nacional, e cuja extensão aos trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros se mostra, portanto, susceptível de facilitar a sua mobilidade no interior da Comunidade (acórdão Martínez Sala, já referido, n.° 25).

21 Resulta desta definição que, como invocou a Comissão, todas as vantagens a favor das famílias numerosas previstas pela regulamentação helénica em causa constituem vantagens sociais na acepção do artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1612/68. Segundo esta disposição, os trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros devem, portanto, beneficiar dessas vantagens nas mesmas condições que os traba-

lhadores nacionais. Esta igualdade de tratamento deve igualmente aplicar-se aos membros da família que estejam a seu cargo (acórdão de 26 de Fevereiro de 1992, Bernini, C-3/90, Colect., p. I-1071, n.° 28).

22 Ora, a Comissão alega que, embora nenhuma disposição da Lei n.° 1910/1944 exija a nacionalidade grega, a prática administrativa está no entanto bem instituída no sentido de que o reconhecimento da qualidade de família numerosa e, portanto, a concessão das vantagens correspondentes, são reservados aos cidadãos gregos. A República Helénica não contradiz esta afirmação, corroborada pelo facto de o artigo 39.° da Lei n.° 2459/1997 ter alargado o âmbito de aplicação da Lei n.° 1910/1944 aos cidadãos comunitários.

23 Além disso, tanto o Decreto-Lei n.° 1153/1972 como as disposições conjugadas da Lei n.° 1892/1990 e do decreto de aplicação de 7 e 21 de Fevereiro de 1991 sujeitam expressamente a concessão das prestações que prevêem a requisitos de nacionalidade ou de origem grega dos membros da família.

24 Esta prática administrativa e estas disposições regulamentares, na medida em que impõem um requisito de nacionalidade discriminatório, constituem uma violação do artigo 48.°, n.° 2, do Tratado, do artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1612/68 e do artigo 7.° do Regulamento n.° 1251/70. Pela mesma razão, constituem igualmente uma violação do artigo 52.° do Tratado e do artigo 7.° da Directiva 75/34 (acórdão de 10 de Março de 1993, Comissão/Luxemburgo, C-111/91, Colect., p. I-817, n.° 17).

25 No que respeita, em segundo lugar, ao conceito de prestação de segurança social, o Tribunal de Justiça já por várias vezes declarou que uma prestação pode ser considerada como tal desde que seja concedida, sem se proceder a qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais, aos beneficiários com base numa situação legalmente definida e se relacione com um dos riscos enumerados expressamente no artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 (acórdão Comissão/Luxemburgo, já referido, n.° 29, e jurisprudência citada).

26 Resulta desta definição que, entre as prestações previstas pela Lei n.º 1910/1944, as prestações em matéria de cuidados de saúde constituem igualmente prestações de segurança social, uma vez que se enquadram na categoria das prestações de doença mencionada no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71.

27 O mesmo acontece no que respeita às prestações em dinheiro previstas no Decreto-Lei n.º 1153/1972 e às previstas no artigo 63.º, n.ºs 1 a 4, da Lei n.º 1892/1990, que devem ser consideradas prestações familiares na acepção do artigo 4.º, n.º 1, alínea h), do Regulamento n.º 1408/71.

28 Daqui resulta que a prática administrativa e as disposições regulamentares que sujeitam a concessão dessas prestações a requisitos de nacionalidade discriminatórios são igualmente contrárias à regra da igualdade de tratamento dos trabalhadores enunciada no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71, que, importa recordar, pode igualmente ser invocado pelos membros da sua família (acórdão de 30 de Abril de 1996, Cabanis-Issarte, C-308/93, Colect., p. I-2097).

29 A este respeito, a República Helénica alega que a maior parte das vantagens previstas pela Lei n.º 1910/1944 tinham ficado sem objecto.

30 Importa observar que, mesmo admitindo que seja meramente formal, a manutenção em vigor de disposições legais, que teriam uma aplicação contrária ao direito comunitário se não tivessem caído em desuso, é susceptível de criar dúvidas incompatíveis com o princípio da segurança jurídica, na medida em que tal situação aumenta as dificuldades dos beneficiários potenciais em conhecer a extensão dos seus direitos.

31 O Governo grego alegou igualmente que, não obstante as disposições expressas do Decreto-Lei n.º 1153/1972, as prestações previstas neste diploma não são reserva-

das aos cidadãos gregos, mas, em conformidade com as disposições de aplicação directa do Regulamento n.° 1408/71, pagas igualmente aos nacionais comunitários.

32 A este respeito, cabe recordar que, segundo jurisprudência constante, a manutenção de uma regulamentação nacional que é, enquanto tal, incompatível com o direito comunitário, mesmo que o Estado-Membro em causa aja de acordo com este direito, dá origem a uma situação de facto ambígua ao manter, para os sujeitos de direito em questão, um estado de incerteza quanto às possibilidades que lhe são reservadas de recorrer ao direito comunitário (acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/França, C-307/89, Colect., p. I-2903, n.° 13, e jurisprudência citada).

33 O Governo grego alegou finalmente que o requisito relativo à nacionalidade grega a que está sujeita a concessão das prestações previstas no artigo 63.°, n.os 1 a 4, da Lei n.° 1892/1990 se justifica pelo facto de essas prestações contribuírem para alcançar objectivos de natureza demográfica. No que respeita à pensão vitalícia prevista a favor da mãe de família numerosa pelo artigo 63.°, n.° 4, o Governo grego afirmou, em especial, que este requisito se justificava pelo facto de se tratar de uma distinção honorífica, recompensando uma contribuição para o interesse geral equiparável, tendo em conta o recuo da natalidade que se regista na Grécia, a um serviço prestado ao país.

34 A este propósito, recorde-se que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, medidas sociais não podem ser subtraídas à aplicação das regras do direito comunitário pelo simples facto de o benefício ser concedido em razão de considerações de política demográfica (acórdão de 14 de Janeiro de 1982, Reina, 65/81, Recueil, p. 33, n.° 15).

35 Nestas condições, há que declarar que, ao excluir, através de disposições regulamentares ou da prática administrativa, em razão da sua nacionalidade, os trabalhadores nacionais dos outros Estados-Membros, assalariados ou não assalariados, bem como os membros das suas famílias, por um lado, do reconhecimento da qua-

lidade de família numerosa para efeitos de concessão das prestações previstas a favor dessas famílias e, por outro, da concessão das prestações familiares, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.° e 52.° do Tratado, bem como do artigo 7.° do Regulamento n.° 1612/68, do artigo 7.° do Regulamento n.° 1251/70, do artigo 7.° da Directiva 75/34 e do artigo 3.° do Regulamento n.° 1408/71.

Quanto às despesas

36 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo a República Helénica sido vencida e a Comissão pedido a sua condenação, há que condenar a primeira nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) **Ao excluir, através de disposições regulamentares ou da prática administrativa, em razão da sua nacionalidade, os trabalhadores nacionais dos outros Estados-Membros, assalariados ou não assalariados, bem como os membros das suas famílias, por um lado, do reconhecimento da qualidade de família numerosa para efeitos de concessão das prestações previstas a favor dessas**

famílias e, por outro, da concessão das prestações familiares, a República Helénica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força

— dos artigos 48.° e 52.° do Tratado CE,

— do artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade,

— do artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1251/70 da Comissão, de 29 de Junho de 1970, relativo ao direito dos trabalhadores permanecerem no território de um Estado-Membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral,

— do artigo 7.° da Directiva 75/34/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1974, relativa ao direito de os nacionais de um Estado-Membro permanecerem no território de outro Estado-Membro depois de nele terem exercido uma actividade não assalariada,

— e do artigo 3.° 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.

2) A República Helénica é condenada nas despesas.

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de Outubro de 1998.

O *secretário* O *presidente da Quinta Secção*

R. Grass J.-P. Puissochet