CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
apresentadas em 9 de Dezembro 1987

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. A — O tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre coloca-nos duas questões prejudiciais sobre o âmbito de aplicação material (a primeira questão) e pessoal (a segunda questão) dos regulamentos comunitários em matéria de segurança social.

2. O juiz de reenvio refere-se ao Regulamento n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e suas famílias que se deslocam no interior da Comunidade [1], mas alarga as suas interrogações a «qualquer outro regulamento das Comunidades Europeias». Como salienta a Comissão nas observações que apresentou, dentro desta última categoria parece haver a considerar apenas o Regulamento n.° 1612/68, de 15 de Outubro de 1968 [2], relativo à livre circulação dos trabalhadores no interior da Comunidade.

3. As questões prejudiciais são formuladas no quadro de um processo em que está em causa o eventual reconhecimento do direito à atribuição, pelo «Fonds national de solidarité» (Fundo Nacional de Solidariedade) francês, de uma «prestação suplementar» estabelecida em favor dos beneficiários de pensões de velhice e de invalidez que estejam desprovidos de recursos suficientes.

4. De acordo com os artigos L 685 e L 707 do Código da Segurança Social, aplicável no quadro do processo principal, a referida prestação só pode ser atribuída às pessoas de nacionalidade francesa ou aos estrangeiros nacionais dos Estados com os quais tenha sido assinada uma convenção de reciprocidade. Através de uma circular ministerial, os apátridas foram, para efeitos de atribuição da prestação, equiparados aos refugiados, aos quais pode ser reconhecido o direito à prestação se preencherem as condições exigidas pelos artigos L 685 e seguintes do Código da Segurança Social.

5. A especificidade do presente processo relativamente a outros em que o Tribunal já teve de pronunciar-se sobre a referida prestação está relacionada com a qualidade do pretendente a tal benefício.

6. Com efeito, Saada Zaoui, a quem a instituição francesa competente recusou o benefício da prestação suplementar, não podia invocar a nacionalidade francesa, nem a de outro Estado-membro da CEE ou a de qualquer Estado com o qual a França houvesse concluído uma convenção internacional de reciprocidade.

7. Além disso, foi-lhe também recusado pelas autoridades francesas o reconhecimento da condição de apátrida, sendo certo que não dispunha do estatuto de refugiado.

8. Saada Zaoui, que nasceu na Argélia, reside em França, onde beneficia de uma pensão de invalidez e de uma prestação concedida a adultos deficientes, e é casado com uma cidadã francesa, sem que, contudo, tenha obtido a nacionalidade francesa pelo casamento.

1 — JO L 149 de 5.7.1971, p. 2.
2 — JO L 257 de 19.10.1968, p. 2.

9. **B** — As questões prejudiciais postas pela jurisdição francesa, bem como as observações apresentadas pelo Governo francês e pela Comissão, acham-se reproduzidas ou sintetizadas no relatório para a audiência.

10. **C** — a) Pela primeira questão, o juiz nacional pretende saber se uma prestação como a prestação suplementar do Fundo Nacional de Solidariedade cabe no âmbito material de aplicação do Regulamento n.° 1408/71, tal como se acha definido no seu artigo 4.°, ou de qualquer outro regulamento comunitário, designadamente o Regulamento n.° 1612/68.

11. b) Uma resposta negativa à outra questão posta pelo juiz nacional tornaria porventura desnecessária, no quadro do presente litígio, uma resposta a esta primeira questão.

12. Correspondendo à solicitação do juiz de reenvio, clarifiquemos, porém, mais uma vez, a questão da aplicabilidade da regulamentação comunitária às prestações do tipo da que é atribuída pelo Fundo Nacional de Solidariedade.

13. c) Recordemos, rapidamente, as características principais desta prestação, já sintetizadas no acórdão Giletti [3].

14. Trata-se de uma prestação de solidariedade financiada pelo imposto, destinada a garantir de modo geral um mínimo de meios de subsistência, liquidada acessoriamente a uma outra prestação, contributiva ou não, atribuída em função dos recursos do interessado mas sem relação com a sua actividade profissional e susceptível de ser recuperada, em certas condições, sobre a herança do beneficiário.

15. d) Vejamos, para começar, como pode resolver-se o problema posto, sob o ponto de vista do Regulamento n.° 1408/71.

16. A resposta decorre, sem margem para dúvidas, da jurisprudência do Tribunal.

17. Como estabelece o artigo 4.°, n.° 2, do referido regulamento e foi recordado, por último, no acórdão Giletti, «as prestações não contributivas não são excluídas do campo de aplicação do regulamento» (ponto 7); igualmente, de acordo com o artigo 1.°, alínea t), referido no ponto 8 do mencionado acórdão, a noção de prestação abrange «os acréscimos de actualização ou subsídios complementares».

18. Por outro lado, se é certo que são excluídas do âmbito de aplicação do regulamento, por força do n.° 4 do artigo 4.°, as medidas de assistência social, o Tribunal considerou que não é possível excluir que, em função do seu âmbito de aplicação pessoal, dos seus objectivos e das suas modalidades de aplicação, uma legislação nacional se aparente, simultaneamente, com a segurança social e com a assistência (Giletti, ponto 9).

19. Segundo declarou o Tribunal, é precisamente esse o caso da legislação do tipo da legislação francesa sobre o Fundo Nacional de Solidariedade, a qual «preenche, na realidade, uma dupla função, consistente, por um lado, em garantir um mínimo de meios de subsistência a pessoas que disso têm necessidade e, por outro lado, em assegurar um complemento de rendimento aos beneficiários de prestações de segurança social insuficientes» (Giletti, ponto 10).

3 — Acórdão de 24 de Fevereiro de 1987, processos apensos 379 a 381/85 e 93/86, Giletti e outros/CRAM Rhône-Alpes e outros, Colect., p. 955, pontos 3 e 4; ver também as nossas conclusões pronunciadas em 21 de Janeiro de 1987 sobre o mesmo processo.

20. «Na medida em que confere um direito a prestações suplementares destinadas a aumentar o montante de pensões abrangidas pela segurança social, fora de toda a avaliação das necessidades e das situações individuais que é característica da assistência, uma tal legislação faz parte do regime de segurança social nos termos do Regulamento n.° 1408/71» (Giletti, ponto 11).

21. Não há, portanto, quaisquer dúvidas de que a prestação do Fundo Nacional de Solidariedade cabe, como prestação de segurança social, no âmbito material de aplicação do Regulamento n.° 1408/71, definido no seu artigo 4.°, quando atribuída em complemento de uma pensão de invalidez da natureza da que beneficia o interessado no presente processo [artigo 4.°, n.° 1, alínea b)].

22. No caso concreto, tudo depende, contudo, de saber se o titular da prestação está ou não abrangido no âmbito pessoal de aplicação do Regulamento n.° 1408/71 e, portanto, da resposta a dar à segunda questão.

23. e) Antes de a analisar, abordemos, porém, o problema de saber se a prestação do Fundo Nacional de Solidariedade cabe no âmbito material de aplicação de qualquer outro regulamento comunitário e, mais concretamente, do Regulamento n.° 1612/68.

24. Está em causa o artigo 7.°, n.° 2, deste regulamento, que estabelece que os trabalhadores nacionais de outros Estados-membros beneficiam, no Estado de emprego, «das mesmas vantagens sociais que os trabalhadores nacionais».

25. A aplicação desta disposição, que é uma simples norma instrumental de equiparação, depende, como resulta do seu texto, da qualidade da pessoa que a invoca e, portanto, no quadro do presente processo, bastará analisar o problema em relação com a segunda questão posta pelo tribunal de reenvio.

26. Não parece, pois, necessário averiguar se, no caso *sub judice*, estamos ou não perante uma «vantagem social», no sentido do artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1612/68 [4].

27. D — A segunda questão tem em vista saber se uma pessoa que não é nacional de um Estado-membro nem de outro Estado com o qual exista uma convenção de reciprocidade e a quem também não é reconhecida, no Estado-membro em que reside, a condição jurídica de apátrida, pode, na sua qualidade de membro da família de um trabalhador nacional do Estado-membro em que reside e em que sempre residiu e, simultaneamente, de titular de uma ou mais prestações de invalidez, invocar os regulamentos comunitários n.os 1408/71 e 1612/68 para efeitos de lhe ser reconhecido o direito, no Estado-membro de residência, a uma prestação como a do Fundo Nacional de Solidariedade.

28. É, pois, o âmbito pessoal de aplicação dos referidos regulamentos comunitários que se torna necessário precisar em relação com as circunstâncias em que a questão prejudicial é formulada.

29. Diga-se, a propósito, que os princípios a aplicar para resolver o problema não podem ser os mesmos relativamente a um e a outro dos regulamentos, dado que, como resulta da sua jurisprudência, o Tribunal tem feito

4 — Relevando a prestação suplementar do Fundo Nacional de Solidariedade do âmbito material de aplicação do Regulamento n.° 1408/71, é útil lembrar também o raciocínio do Tribunal no acórdão de 27 de Março de 1985, processo 122/84, Scrivner, Recueil, p. 1027, 1034, ponto 16, onde se partiu do princípio de que o exame da qualificação de uma prestação (tratava-se, no caso, do «minimex»belga) relativamente à noção de «vantagens sociais»previstas no artigo 7.° do Regulamento n.° 1612/68 só entraria em linha de conta «no caso de ser estabelecido que não se trata de uma prestação de segurança social no sentido do Regulamento n.° 1408/71».

dos regulamentos em matéria de segurança social uma interpretação que vai além do campo coberto pelas disposições relativas à livre circulação de trabalhadores [5].

30. a) Comecemos pelo Regulamento n.° 1408/71.

31. Tal como determina o n.° 1 do artigo 2.° do citado regulamento, este «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, apátridas ou refugiados residentes no território de um dos Estados-membros, bem como aos membros da sua família e sobreviventes».

32. Em face disto, Zaoui alegou estar incluído no campo de aplicação pessoal do regulamento como membro da família (cônjuge) de um trabalhador nacional de um Estado-membro, sujeito à sua legislação.

33. A regra da igualdade de tratamento prevista no artigo 3.° do regulamento ser-lhe-ia, pois, aplicável, permitindo-lhe beneficiar da legislação nacional nas mesmas condições que os nacionais, tanto mais que já era beneficiário de uma prestação (a prestação para adultos deficientes), atribuída na qualidade de membro da família do trabalhador, segundo modalidades que a ela permitiriam assimilar a prestação suplementar do Fundo Nacional de Solidariedade.

34. Não parece, contudo, que seja esta a posição correcta.

35. Pelo contrário, razão parece ter a Comissão ao considerar que Zaoui, embora cônjuge de um trabalhador francês, não pode invocar o Regulamento n.° 1408/71, e em particular os seus artigos 2.°, n.° 1, e 3.°, para receber uma prestação de segurança social como a do Fundo Nacional de Solidariedade, atribuída aos beneficiários como direito próprio e não como direito derivado, isto é, fazendo intervir na definição a qualidade necessária de membro da família de um trabalhador.

36. Como a Comissão, começaremos por citar o acórdão Kermaschek, de 23 de Novembro de 1976 [6], em que estava em causa o direito aos subsídios de desemprego alemães reivindicados, com base nos artigos 67.° e 69.° do Regulamento n.° 1408/71, por um nacional de um país terceiro, cônjuge de um nacional alemão.

37. O Tribunal considerou então (ponto 7 do acórdão) que o n.° 1 do artigo 2.° do Regulamento n.° 1408/71 «visa duas categorias nitidamente distintas: os trabalhadores, por um lado, e os membros da sua família e os seus sobreviventes, por outro..., ao passo que as pessoas que pertencem à primeira categoria podem reivindicar os direitos a prestação, previstos no regulamento, enquanto direitos próprios, os que pertencem à segunda categoria só podem reclamar os direitos derivados, adquiridos na qualidade de membro da família ou de sobrevivente de um trabalhador, isto é, de uma pessoa pertencente à primeira categoria».

38. Quer dizer, a equiparação a que, por força das disposições combinadas do n.° 1 do artigo 2.° e do artigo 3.°, tem direito o

5 — Ver acórdão de 19 de Março de 1964, processo 75/63, Unger, Recueil, p. 349.

6 — Processo 40/76, Recueil 1976, p. 1669.

familiar de um trabalhador pertencente à primeira categoria deve ser estabelecida com a situação jurídica dos membros da família dos trabalhadores nacionais do Estado-membro em questão relativamente aos seus direitos derivados e não com a situação jurídica dos próprios trabalhadores nacionais desse Estado-membro relativamente aos seus direitos próprios.

39. O princípio esclarecido pelo acórdão Kermaschek foi confirmado, posteriormente, pelo acórdão Frascogna, de 6 de Junho de 1985 [7], e pelo acórdão Deak, de 20 de Junho de 1985 [8].

40. Portanto, Zaoui, não sendo trabalhador nacional de outro Estado-membro, nem apátrida ou equiparado, mas apenas membro da família de um trabalhador nacional, só poderá invocar os direitos que são atribuídos aos membros da família desses trabalhadores enquanto tais, isto é, enquanto familiares desses trabalhadores.

41. Ora, a prestação complementar do Fundo Nacional de Solidariedade é atribuída aos seus beneficiários como um direito próprio e não aos membros da família dos trabalhadores como um direito derivado, pelo que não é possível a uma pessoa nas condições de Zaoui prevalecer-se das disposições do Regulamento n.° 1408/71 para reclamar a sua atribuição.

42. Não altera esta conclusão o facto de o interessado receber (devida ou indevidamente) uma prestação para adultos deficientes.

43. Com efeito, a analogia que o interessado reclama entre essa prestação e a do Fundo Nacional de Solidariedade, para fundamentar o seu direito a esta última, não é um problema que deva ser resolvido ao abrigo do direito comunitário; ademais, os pressupostos da atribuição das duas prestações parecem ser apenas parcialmente coincidentes.

44. b) Quanto ao Regulamento n.° 1612/68, cujo artigo 7.°, n.° 2, dispõe que os trabalhadores nacionais de outros Estados-membros beneficiam, no Estado-membro em que estão empregados, das mesmas vantagens sociais que os trabalhadores nacionais, também não parece que seja aplicável em situações como a de Zaoui, que não tem a nacionalidade de qualquer Estado-membro.

45. É certo que resulta da jurisprudência do Tribunal que aquele princípio de igualdade de tratamento se aplica não só aos próprios trabalhadores migrantes, mas também aos membros da sua família, ainda que não tenham a nacionalidade de um Estado-membro, que hajam exercido o direito de com eles se instalarem no território do Estado-membro de emprego, ao abrigo do artigo 10.° do Regulamento n.° 1612/68 [9].

46. Como salienta a Comissão, nas suas observações, os direitos conferidos aos membros da família do trabalhador migrante pelos artigos 7.° e 10.° do Regulamento n.° 1612/68 estão ligados aos que para o próprio trabalhador decorrem do artigo 48.° do Tratado e da sua regulamentação de aplicação.

7 — Processo 157/84, Recueil 1985, p. 1739, 1748, pontos 15 a 17.

8 — Processo 94/84, Recueil 1985, p. 1873, 1884 e 1885, pontos 14 a 16.

9 — Ver acórdãos Frascogna (já citado, ponto 23) e Deak (já citado, ponto 22); também acórdão de 30 de Setembro de 1975, processo 32/75, Cristini (Recueil, p. 1085, 1095, pontos 14 e seguintes), e acórdão de 16 de Dezembro de 1976, processo 63/76, Inzirillo (Recueil, p. 2057, 2068, pontos 19 e 20).

47. Tal como lembrou o Tribunal no acórdão Lebon, de 18 de Junho de 1987 [10], a igualdade de tratamento reconhecida aos trabalhadores nacionais dos Estados-membros, «no que respeita às vantagens atribuídas aos membros da sua família, contribui para a integração dos trabalhadores migrantes no meio de trabalho do país de acolhimento, em conformidade com os objectivos da livre circulação dos trabalhadores».

48. Só, pois, na medida em que o trabalhador tenha exercido este direito é que os seus familiares podem, como beneficiários indirectos e de modo derivado, invocar a regulamentação comunitária em seu benefício. Numa palavra: para que seja aplicável o artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1612/68, é necessário que as pessoas que o invocam façam parte da família de um «trabalhador nacional de um Estado-membro, empregado no território de outro Estado-membro» (artigo 10.°).

49. Ora, no caso presente, como faz notar a Comissão, o interessado, cuja mulher é de nacionalidade francesa e não consta do processo que tenha alguma vez trabalhado em outro Estado-membro, não é o cônjuge de um trabalhador no sentido do artigo 10.° do Regulamento n.° 1612/68. O referido regulamento não lhe é, pois, aplicável.

50. No mesmo sentido foi decidido já pelo Tribunal no acórdão Morson-Jhanjan, de 27 de Outubro de 1982 [11], relativo à situação de duas nacionais do Suriname, que pretendiam instalar-se junto dos respectivos filhos, de nacionalidade neerlandesa, que exerciam a sua actividade assalariada nos Países Baixos e nunca tinham estado empregados em outro Estado-membro. Segundo o Tribunal, os termos do Regulamento n.° 1612/68 não abrangem os membros da família a cargo de um trabalhador nacional do Estado-membro em cujo território está empregado (ponto 13); no mesmo acórdão (ponto 16), o Tribunal esclareceu ainda que as disposições do Tratado em matéria de livre circulação dos trabalhadores (nomeadamente o artigo 48.°) e os regulamentos adoptados para sua execução (entre os quais o Regulamento n.° 1612/68) «não são aplicáveis a situações que não apresentam nenhum factor de ligação a qualquer das situações reguladas pelo direito comunitário» [12].

51. E — Propomos, pois, ao Tribunal que responda às questões prejudiciais postas pelo tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre da forma seguinte:

«1) O artigo 4.° do Regulamento n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores

10 — Processo 316/85, Colect. 1987, p. 2811, ponto 11.

11 — Processos apensos 35 e 36/82, Recueil 1982, p. 3723, 3736, ponto 13 e seguintes.

12 — No mesmo sentido, ver acórdão de 28 de Junho 1984, processo 180/83, Moser, Recueil, p. 2539, 2547, pontos 14, 15 e 16; e acórdão de 23 de Janeiro de 1986, processo 298/84, Iorio, Colect., p. 247, ponto 14.

assalariados e suas famílias que se deslocam no interior da Comunidade, deve ser interpretado no sentido de que entra no campo de aplicação material deste regulamento uma prestação suplementar atribuída por um Fundo Nacional de Solidariedade aos titulares de pensões de invalidez, com vista a assegurar-lhes um mínimo de meios de subsistência, na medida em que estes tenham um direito legalmente protegido à atribuição de tal prestação.

2) Os artigos 2.°, n.° 1, e 3.° do Regulamento n.° 1408/71 não podem ser invocados pelos membros da família de um trabalhador nacional de um Estado-membro para receber uma prestação como a do Fundo Nacional de Solidariedade, atribuída aos beneficiários a título pessoal, independentemente da sua qualidade de membro da família de um trabalhador, e isso seja qual for a nacionalidade desses membros da família.

3) O Regulamento n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores no interior da Comunidade, não se aplica a situações que não têm qualquer conexão com o direito comunitário. Não pode, por conseguinte, ser invocado pelos membros da família de um trabalhador nacional de um Estado-membro que, não sendo nacionais de um Estado-membro, residem com aquele no Estado-membro de que é nacional e em que está empregado, sem nunca ter exercido o direito de livre circulação no interior da Comunidade.»