CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL HENRI MAYRAS

apresentadas em 17 de Maio de 1972 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Rita Frilli, de nacionalidade italiana, reside na Bélgica. Aí exerceu uma actividade assalariada durante os anos de 1966 e 1967. Com 66 anos, recebe uma pensão de velhice cujo fraco montante — 350 BFR por mês — se explica pela curta duração daquela actividade.

Tendo a lei de 1 de Abril de 1969 instituído, em favor das pessoas idosas, um rendimento garantido, R. Frilli pediu para beneficiar das disposições deste diploma. O seu pedido foi indeferido pelo serviço das pensões de velhice, em 5 de Abril de 1971, com o fundamento de que, nos termos do artigo 1.°, segundo parágrafo, da lei de 1 de Abril de 1969 «todo o beneficiário deve ser belga ou nacional de um país com o qual a Bélgica concluiu, na matéria, uma convenção de reciprocidade, ou apátrida ou refugiado reconhecido». Ora, a Itália, país do qual R. Frilli é nacional, não concluiu tal convenção de reciprocidade.

Tendo submetido esta decisão ao tribunal du travail de Bruxelas, R. Frilli invocou, por um lado, as disposições do artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, nos termos do qual os trabalhadores nacionais de um Estado-membro beneficiam, no território dos outros Estados-membros «das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais»; por outro lado, invocou o Regulamento n.° 3 do Conselho, de 25 de Setembro de 1958, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes.

Por decisão de 16 de Dezembro de 1971, o tribunal du travail de Bruxelas, nos termos do artigo 177.° do Tratado de Roma, submeteu ao Tribunal de Justiça, as duas questões prejudiciais seguintes:

1) O rendimento garantido, concedido nos termos da lei belga de 1 de Abril de 1969, é uma vantagem social no sentido do artigo 7.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1612/68?

2) O rendimento garantido, enquanto prestação social não contributiva, conferida pelo Estado às pessoas idosas, nos termos da mesma lei de 1 de Abril de 1969, é uma prestação de velhice no sentido do artigo 2.°, primeiro parágrafo, do Regulamento n.° 3, ou trata-se antes de uma prestação de assistência social no sentido do artigo 2.°, terceiro parágrafo, deste regulamento?

Tais são, Senhores Juízes, as circunstâncias em que o Tribunal deverá decidir as questões de saber se uma prestação de velhice

* Língua original: francês.

não contributiva da natureza da que a lei belga instituiu constitui uma «vantagem social» no sentido do Regulamento n.° 1612/68, ou se esta prestação é abrangida na assistência ou na segurança social no sentido do Regulamento n.° 3. Bem entendido, não competirá ao Tribunal, julgar da aplicabilidade deste texto de direito interno, ao caso de R. Frilli, nem examinar a conformidade da lei belga com o direito comunitário.

O pedido do tribunal du travail destina-se a saber se certas disposições dos regulamentos comunitários invocados são aplicáveis à lei de 1 de Abril de 1969. O Tribunal já examinou questão semelhante, designadamente a propósito da lei neerlandesa, Algemene Weduwen- en Wezenwet (acórdão de 15 de Julho de 1964, Van der Veen, Colect. 1962-1964, p. 531).

De igual modo, no presente processo, tratar-se-á de resolver um problema de interpretação do direito comunitário, ao averiguar a qualificação jurídica da lei belga em face das disposições dos regulamentos em causa, adoptados para a aplicação do Tratado de Roma.

Qual é o objecto destes regulamentos?

O primeiro, na ordem das questões que são apresentadas ao Tribunal (o Regulamento n.° 1612/68), aplica directamente os princípios expostos no artigo 48.° do Tratado: aprovado pelo Conselho, em conformidade com o artigo 49.°, tem por objecto a abolição, entre os trabalhadores dos Estados-membros, de toda a discriminação fundada na nacionalidade — no que diz respeito ao emprego, à remuneração e às outras condições de trabalho — bem como, evidentemente, a aplicação, a estes trabalhadores, do direito de se deslocarem livremente na Comunidade, com vista a exercerem uma actividade assalariada, sob reserva das limitações justificadas por razões de ordem pública, de segurança e de saúde pública. Por força do artigo 7.° do regulamento, o trabalhador nacional de um Estado-membro não pode no território de outros Estados, ser tratado diferentemente dos trabalhadores nacionais no que respeita a quaisquer condições de emprego e de trabalho e deve beneficiar aí «das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais».

Mas, tal como, aliás, já o inculcava a simples designação do título II deste regulamento, «*Do exercício do emprego e da igualdade de tratamento*», as «vantagens sociais» referidas no artigo 7.°, que figura sob este título, são as que estão associadas ao emprego e, por isso, devem beneficiar os trabalhadores em actividade.

Esta disposição pretende tratar da mesma maneira os trabalhadores comunitários e os trabalhadores nacionais, no que diz respeito ao acesso aos empregos oferecidos e às condições de trabalho, e também quanto ao conjunto dos elementos que caracterizam a condição do trabalhador nacional no plano social, incluindo-se aí mesmo o direito — por vezes teórico — ao alojamento.

É certo que, o artigo 48.°, n.° 3, alínea d), prevê também o direito, para os trabalhadores comunitários, de «permanecer no território de um Estado-membro depois de nele ter exercido uma actividade laboral», mas para além de a interpretação do Regulamento (CEE) n.° 1251/70 da Comissão, que aplica esta disposição do Tratado, não estar em causa no presente processo, é evidente que as questões relativas às prestações, sejam de que natureza for, objecto

da segurança social, só podem ser regulamentadas — e na verdade não o foram — nos termos do artigo 51.° do Tratado e não do artigo 48.° Foi certamente com este fundamento jurídico do artigo 51.° que o Conselho adoptou o Regulamento n.° 3; é por isso que partilhamos a opinião, emitida pela Comissão e pelo Governo belga, de que a noção de «vantagens sociais», no sentido do artigo 7.° do Regulamento n.° 1612/68, não é assimilável às prestações de segurança social.

Em contrapartida, o Regulamento n.° 3 procede directamente do artigo 51.° do Tratado de Roma, corolário necessário do artigo 48.°, e que impõe ao Conselho a obrigação de tomar, no domínio da segurança social, as medidas necessárias com vista, designadamente, a assegurar aos trabalhadores migrantes (ou que tenham emigrado) o pagamento das prestações de segurança social no território do Estado-membro em que residem. Ora, aqui já não se trata só dos trabalhadores em actividade, mas também, incontestavelmente, das pessoas que se fixaram e permaneceram no território de um Estado-membro, mesmo quando já aí não exercem nenhuma actividade profissional. Isso resulta, designadamente, da natureza das prestações referidas que são essas mesmo que enumera a norma 102 da Organização Internacional do Trabalho, e entre as quais figuram as prestações de velhice.

Também pensamos, Senhores Juízes, que é pela segunda questão que nos submeteu que o tribunal du travail de Bruxelas colocou o problema no seu verdadeiro terreno jurídico.

Temos, pois, que examinar se a prestação dita de «rendimento garantido», instituída pela lei de 1 de Abril de 1969, deve ser qualificada, no sentido do Regulamento n.° 3, de prestação de segurança social ou subsídio de assistência social, visto que, por força do artigo 2.°, terceiro parágrafo, deste regulamento, «a assistência social e médica» está expressamente excluída do seu âmbito de aplicação.

Título I

Interpretação das disposições do Regulamento n.° 3 no respeitante à distinção entre a segurança social e a assistência social

Impõe-se uma primeira constatação: o Conselho não deu no Regulamento n.° 3, em vigor na altura em que R. Frilli iniciou o processo junto da administração belga para obter o benefício do rendimento garantido, maior definição da assistência social, relativamente à segurança social, do que no Regulamento (CEE) n.° 2408/71, que veio substituir o precedente. Também em vão se procuraria uma tal definição na jurisprudência do Tribunal. Este não teve, até ao presente, ocasião de examinar este problema, ainda que se encontrem, pensamos, nos seus acórdãos, indicações preciosas sobre o espírito com que já foram interpretadas as disposições do Regulamento n.° 3. Todavia, parece-nos indispensável averiguar, antes de mais, se a distinção entre estes dois modos de protecção social que constituem, a segurança social, por um lado, a assistência, por outro lado, pode ser efectuada na base de critérios suficientemente fidedignos e precisos. Esta averiguação levar-nos-á a reflectir sobre a evolução da noção de segurança social. Tentaremos depois verificar se, em face dos critérios de uma possível distinção, o subsídio do «rendimento garantido» é assimilável a uma prestação de segurança social, no sentido do direito comunitário.

Secção I

Dever-se-á, como escreve o professor Dupeyroux, partir da ideia de que a expressão «segurança social» não tem, em si própria, qualquer significado determinado? Uma tal afirmação seria excessiva se o seu autor não a temperasse pela indicação de que «se a expressão tem verdadeiramente um sentido, é não só o que lhe é comummente reconhecido pelos especialistas, mas também pelos governos». É admitir, na verdade, que, como todas as instituições humanas, a segurança social tem um conteúdo evolutivo que depende, de facto, do que abrangem e do que exprimem, num momento determinado, certas legislações e certas técnicas.

Com efeito, a prevenção ou a reparação dos riscos sociais foram objecto, e são-no ainda, de técnicas diferentes:

— primeiro, a poupança individual, assentando no facto de uma pessoa renunciar a um poder de compra actual com vista a um consumo futuro, mas implicando um rendimento suficientemente elevado e a estabilidade monetária; que, enfim, não participa nada na compensação dos encargos;

— a assistência, no sentido clássico do termo, que deriva do dever de caridade — foi aliás apanágio da Igreja antes de ser assumida pelo poder público —, supõe um pedido do indigente e conserva, ou pelo menos conservava, até uma época recente, um carácter facultativo;

— a intervenção da responsabilidade, que garante as pessoas contra as consequências danosas de certos actos de outrem e esteve na base do regime da reparação dos acidentes de trabalho;

— finalmente, o seguro e a mutualidade, que, em sectores cada vez mais amplos, substituíram tanto a poupança pessoal como a caridade pública; a protecção é então assegurada graças à distribuição do encargo pela colectividade dos segurados ou dos mutualistas; o financiamento assenta em cotizações individuais.

A segurança social surgiu com regimes de seguros sociais limitados, originariamente, ao mundo operário, depois progressivamente alargados ao conjunto dos assalariados, nos anos que precederam o segundo conflito mundial. Ainda que se saúde geralmente a primeira aparição da expressão «segurança social» no Social Security Act, lei americana de 1935, concebida, já, como um sistema de garantia de um rendimento mínimo, que traz a marca do «New Deal» e do pensamento do presidente Roosevelt.

O Relatório Beveridge, baseado no objectivo da libertação de todas as pessoas da necessidade, revelou os princípios maiores de uma teoria de segurança social: generalização da protecção a toda a população e uniformidade das prestações.

Pouco depois, a Declaração Universal dos Direitos do Homem trouxe, também, em 1948, uma definição, talvez mesmo a mais compreensiva, da noção de segurança social, ao dispor que «toda a pessoa, *enquanto membro da sociedade,* tem direito à segurança social na medida em que pode fundadamente obter a satisfação dos direitos, designadamente económicos e sociais, indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade, graças ao esforço nacional e

à cooperação internacional, tendo em conta a organização e os recursos de cada país».

A Convenção n.º 102 da Organização Internacional do Trabalho faz uma aplicação mais concreta da noção de segurança social ao defini-la como a protecção das pessoas contra um conjunto de acontecimentos qualificados de «riscos sociais» dos quais elabora a lista. Entre estes, encontram-se os riscos físicos que reduzem a capacidade de trabalho dos indivíduos, tais como a invalidez e a velhice, e têm, assim, uma incidência sobre o seu nível de vida.

Quem poria em dúvida, hoje, que a protecção das pessoas idosas, enquanto tais, se inclui no domínio da segurança social?

Assim, o direito à segurança social poderia ser definido;

— por um lado, como um direito que pertence a todas as pessoas e não só aos cidadãos de um país, mas também aos migrantes protegidos por convenções bilaterais ou multilaterais assim como, evidentemente, pelo direito comunitário;

— por outro lado, como abrangendo, na prática, não só o direito ao trabalho e a protecção contra o desemprego, mas mais em geral o direito a um nível de vida suficiente.

A segurança social tende assim a assegurar não só as necessidades «primárias» dos indivíduos mas também as suas necessidades de consumo, isto é, em definitivo, a garantir-lhes um certo nível de vida. Um dos seus objectivos consiste na melhoria do nível de vida dos indivíduos e das famílias e, em consequência, no esbatimento, se não na eliminação, das desigualdades sociais pela redistribuição dos rendimentos. Não é também, aliás, este o objectivo das legislações dos Estados-membros da Comunidade, mais particularmente no que respeita às prestações de velhice, no sentido de que as leis destes Estados têm em vista alargar progressivamente a protecção contra o risco de velhice ao conjunto da população activa e não activa, ao mesmo tempo que, no plano financeiro, esta protecção assenta cada vez mais amplamente nos recursos fiscais?

Chamada a atenção para isto, se a concepção moderna da segurança social impõe uma protecção generalizada, seja pela coordenação e extensão de regimes existentes, seja pela instituição, como foi o caso na Bélgica em 1969, de sistemas novos aplicáveis ao conjunto da população, esta extensão do domínio das prestações de segurança social, especialmente em matéria de velhice, não fez desaparecer os regimes de assistência, e esta concorrência de regimes de protecção diferentes, como frisou designadamente Guy Perrin [1], coloca sérios problemas na aplicação do direito internacional ou, como no caso em análise, do direito comunitário da segurança social.

Com efeito, este direito, exactamente como as convenções internacionais, não se aplica aos subsídios de assistência; no seu artigo 2.º, terceiro parágrafo, o Regulamento n.º 3 exclui-os explicitamente. Ora, na medida em que a segurança social, substituta dos antigos regimes de seguros sociais, abrange uma noção cada vez mais ampla, é mais difícil distingui-la da assistência, sobretudo quando

1 — «Les prestations non contributives et la securité sociale», in *Droit Social*, Março de 1961.

esta nas suas técnicas e mesmo na sua própria natureza, conheceu uma profunda evolução.

Se, primeiro, consistiu essencialmente na concessão de socorros facultativos às pessoas incapazes de prover às suas necessidades e pode, por esta razão, ser qualificada de instituição «curativa», uma vez que intervinha essencialmente para aliviar misérias individuais, transformou-se profundamente relativamente ao que representava no último século.

A partir do momento em que os subsídios da assistência pública deixaram de «depender do arbitrário administrativo para constituir um direito subjectivo, a oposição clássica entre seguros sociais e assistência baseada na noção de 'direito à prestação' perdeu a sua principal justificação» (Perrin, *ob. cit.).*

Os seguros sociais assentavam, efectivamente, na concepção de um direito pessoal e não condicional, justificado pela contribuição do segurado; a assistência, pelo contrário, só aplicava um direito condicional, subordinado à cláusula de insuficiência de recursos, «the nasty, naughty means test», dizia Beveridge, e independente de qualquer participação do assistido. Uma distinção tão clara já não traduz as relações actuais entre segurança social e assistência social.

A própria noção de «direito pessoal» dos seguros sociais cedeu lugar a um conceito de direito social, em consequência da transferência dos encargos que impõe para a colectividade.

É igualmente frequente hoje que, nos regimes de segurança social *stricto sensu,* o direito às prestações seja subordinado a uma condição de insuficiência de recursos.

Certas legislações recorrem mesmo aos dois métodos de atribuição para a concessão de prestações análogas: é o caso no Canadá e na Nova Zelândia, em matéria de prestações de velhice. Em França, o novo regime da ajuda social, substituto da assistência pública, já não permite definir a assistência pela indeterminação das condições de atribuição e do montante dos socorros. Inversamente, diversas instituições de segurança social podem conceder prestações suplementares cujas condições e montante são, numa certa medida, deixados à apreciação dos organismos gestores que, por este facto, individualizam as prestações, como em matéria de assistência.

Quanto aos meios de financiamento, o estudo comparativo dá conta de uma evolução análoga, que tende a reaproximar segurança social e assistência. No esquema clássico, as despesas de assistência eram pagas com os fundos públicos, enquanto que o financiamento das prestações de segurança social assentava apenas no esforço contributivo dos segurados e dos empregadores.

Presentemente, o Estado intervém, cada vez mais frequentemente, por meio do orçamento, no financiamento das despesas de segurança social. Esta mudança explica-se por uma concepção da segurança social alargada a um verdadeiro «monopólio de garantia», que implica uma solidariedade imposta, no âmbito nacional. O pagamento de cotizações já não é um critério certo dos regimes de segurança social.

Todavia, um aspecto próprio da assistência, e que o continuou a ser, não deve ser igno-

rado. É o seu carácter complementar ou subsidiário em relação à segurança social; este elemento particular ressalta designadamente da consideração, para o cálculo do nível dos recursos do assistido, das pensões alimentares bem como dos direitos de acção de que dispõem as colectividades encarregadas da assistência em relação aos devedores de pensões alimentares. A este respeito, é preciso frisar que a consideração da obrigação alimentar não é só um elemento rigoroso para a avaliação dos recursos; tem por finalidade manter a prioridade da assistência familiar, baseada no direito civil, em relação à assistência pública.

O carácter subsidiário desta resulta também das relações estabelecidas entre os organismos que dispensam assistência e as outras instituições de protecção social, as primeiras geralmente só intervêm se as segundas não são suficientes para assegurar aos interessados um nível de vida mínimo.

Os organismos de assistência não são só, na maioria dos casos, legalmente sub-rogados nos direitos dos subsidiados; têm o poder de recuperar os subsídios pagos, seja através do próprio assistido quando ele melhora a sua situação, seja através da sua sucessão ou ainda de um legatário ou de um donatário eventual.

Seriam estas particularidades suficientes para traçar um critério de distinção satisfatório? São, certamente, uma indicação útil, mas não podemos afirmar que sejam determinantes. Com efeito, por exemplo, a lei francesa relativa ao Fundo Nacional de Solidariedade, que respeita a prestações de velhice, prevê a concessão de um subsídio suplementar, atribuído sob condição de recursos, e mantém a prioridade dos créditos alimentares, criando ainda, em benefício do Fundo, garantias estabelecidas sobre os bens ou a sucessão dos beneficiários. E no entanto, esta legislação sempre foi considerada como pertencente à segurança social, mesmo quando na origem, pelo menos, o financiamento do Fundo Nacional de Solidariedade fazia apelo, muito mais amplamente do que hoje, aos fundos públicos. Aliás, o próprio Tribunal admitiu que este regime, não contributivo, devia ser qualificado de segurança social, no sentido do Regulamento n.º 3. É verdade que estava inscrito no Anexo B deste regulamento (acórdão de 7 de Maio de 1969, Torrekens, 28/68, Colect. 1969-1970, p. 43).

Igualmente, o subsídio suplementar do Fundo Nacional de Solidariedade destina-se a completar tanto os subsídios de ajuda social como as pensões de invalidez e vantagens de velhice do regime geral da segurança social.

Sem, portanto, poder fundar na natureza, em princípio subsidiária, da assistência em relação aos outros modos de protecção social um critério por si só válido, convém notar, segundo a expressão de Guy Perrin, que a assistência «constitui uma forma complementar de protecção cuja função, enquanto se espera que seja efectivamente reabsorvida na segurança social propriamente dita, consiste em acordar uma *ajuda de segunda ordem* às pessoas que a segurança social protege imperfeitamente, assim como aquelas que ela ainda não protege ou que cessou de proteger».

Assim, perante a dupla evolução que afecta por um lado a segurança social: tendência para a generalização, garantia de um nível de vida mínimo, e por outro lado a assistência: reconhecimento de um verdadeiro direito subjectivo e garantido, a procura de critérios, suficientemente rigorosos para permitir distinguir as duas noções, mostra-se bastante decepcionante.

Secção II

Devemos, portanto, virar-nos, agora, para o direito comunitário, a fim de nele procurar os verdadeiros fundamentos para decidir.

A — Como se disse, procurar-se-ia igualmente em vão um critério de distinção entre segurança social e assistência social no Regulamento n.° 3, aliás tal como no artigo 51.° do Tratado de Roma;

Mas, apenas no terreno da exegese do texto, é de notar, primeiro, que o Conselho certamente entendeu conferir à noção de segurança social o sentido mais lato possível.

Esta constatação resulta de várias das disposições gerais do regulamento, designadamente das que determinam o seu campo de aplicação:

Assim, a palavra «legislação» aplica-se não só às «leis e regulamentos» mas também às «disposições estatutárias» em cada Estado-membro.

Assim, o artigo 1.° do regulamento refere-se não só às legislações existentes mas também às legislações «futuras» dos Estados-membros, porque os seus autores tiveram consciência do carácter evolutivo da segurança social.

Assim, a enumeração do artigo 2.°, segundo parágrafo, aplica-se às legislações que, de facto, visam todas as prestações comummente atribuídas pelas legislações de segurança social dos países evoluídos e, evidentemente, entre estas, as prestações de velhice.

Assim, os regimes de segurança social referidos no artigo 2.°, segundo parágrafo, são tanto os regimes gerais como os especiais, os contributivos como os não contributivos.

Aliás, tais disposições apenas traduzem no direito comunitário a tendência verificada em todos os direitos internos para a extensão do domínio da segurança social e a generalização da protecção que ela tende a assegurar.

De modo que, se apenas considerarmos o sistema de redacção do regulamento, somos levados a pensar, *a contrario,* que a exclusão feita pelo artigo 2.°, terceiro parágrafo, da «assistência social e médica» só pode ser interpretada restritivamente.

B — Quanto à jurisprudência do Tribunal, basta, julgamos nós, passar rapidamente em revista os mais característicos dos acórdãos proferidos neste domínio para constatar que o próprio Tribunal deu do Regulamento n.° 3, uma interpretação liberal, senão mesmo extensiva.

No que diz respeito às legislações de segurança social referidas por este regulamento, não decidiu o Tribunal que a lei neerlandesa Algemene Weduwen- en Wezenwet, que instituía um regime geral de seguro por morte que implicava a concessão de prestações aos sobreviventes, entrava no âmbito de aplicação do Regulamento n.° 3, apesar de só ter sido adoptada após a entrada em vigor deste texto comunitário e não ter sido objecto da notificação prevista no segundo parágrafo do artigo 3.° (acórdão de 15 de Julho de 1964, Van der Veen, 100/63, Colect. 1962-1964, p. 531)?

Igualmente, no processo 24/64 (Dingemans, Colect. 1962-1964, p. 583), o Tribunal, a propósito de uma outra lei neerlandesa, a de 19 de Dezembro de 1962, dita Interimwet, adoptou uma interpretação lata da noção de prestação de invalidez, ao incluir nesta as destinadas a manter ou a melhorar a capacidade de ganho, para além das prestações atribuídas em caso de acidente de trabalho ou de doenças profissionais.

Numa ordem de ideias diferente, tratando-se da definição da palavra «trabalhadores» no sentido do mesmo Regulamento n.° 3, o Tribunal realçou expressamente que esta noção não pode ser limitada apenas aos trabalhadores migrantes, *stricto sensu*, ou aos trabalhadores chamados a deslocar-se para o exercício do seu emprego (acórdão de 9 de Dezembro de 1965, Maison Singer, 44/65, Colect. 1965-1968, p. 251).

Finalmente, pelo acórdão de 30 de Junho de 1966, Vaassen (61/65, Colect. 1965-1968, p. 401), o Tribunal decidiu que um regime de seguro de doença gerido por uma instituição de direito privado faz parte, enquanto regime estatutário, da legislação de segurança social, no sentido do Regulamento n.° 3, quando se destina a completar leis ou regulamentos de segurança social ou se lhes substitui.

Assim o Tribunal fez prevalecer uma concepção alargada do âmbito de aplicação do Regulamento n.° 3, tanto quanto às legislações e prestações referidas como no que diz respeito ao elenco dos beneficiários deste regulamento.

C — Na verdade, o fio condutor desta jurisprudência, conduz-nos de novo à razão essencial da decisão, que se deduz dos artigos 48.° e 51.° do Tratado de Roma. Ao atribuir, pelo artigo 51.°, ao Conselho poderes para aprovar um regulamento sobre a segurança social favorável aos trabalhadores migrantes, os autores do Tratado quiseram assegurar o estabelecimento da livre circulação destes trabalhadores, apresentada como um objectivo primordial para a realização do mercado comum. O artigo 51.° e, por via de consequência, o Regulamento n.° 3 do Conselho são indissociáveis do artigo 48.°, derivam mesmo dele, na medida em que contribuem para lhe assegurar a aplicação efectiva, designadamente pelo pagamento das prestações de segurança social a todos os residentes, sem que estes tenham de temer uma discriminação baseada na sua nacionalidade.

Não constitui o princípio da igualdade de tratamento, que o direito comunitário instaura e cujo respeito garante, não só um direito essencial para os trabalhadores migrantes mas também, num âmbito mais geral, um princípio comum a toda a coordenação das legislações de segurança social, assim como à maioria das convenções concluídas neste domínio, designadamente a Convenção n.° 97 da Organização Internacional do Trabalho sobre os migrantes?

Se, portanto, em conclusão destas primeiras observações, devemos confessar que não nos foi possível retirar, quer dos direitos positivos quer da doutrina, um critério ou um feixe de critérios suficientemente precisos, de natureza a distinguir *categoricamente* as noções de segurança social, por um lado, e de assistência, por outro lado, em contrapartida, retirámos desta busca a convicção de que a noção de segurança social, em relação às outras formas de protecção sociais e, especialmente, da assistência, tem um carácter «atractivo».

A fim de explicar o que entendemos por esta palavra «atractivo», permita-se-nos uma com-

paração: o Tribunal sabe que a jurisprudência administrativa francesa reconhece à noção de trabalho público um carácter «atractivo» no sentido, aliás preciso e limitado, da afirmação da competência dos órgãos jurisdicionais administrativos, *sempre que um elemento de trabalho público esteja em causa*. Transpondo esta teoria jurisprudencial, não se pode dizer que, após ter invadido e abrangido o campo antigamente reservado aos seguros sociais e se lhe ter substituído, a segurança social englobou, submergiu, uma parte importante do domínio de protecção dantes reservado à assistência pública? Esta constatação conduz-nos a pensar que se, num dado regime de protecção social, se encontram, entre outros, elementos que procedem do espírito e das técnicas da segurança social, são estes elementos que a determinam e devem implicar, na perspectiva do direito comunitário, a qualificação jurídica de «segurança social». De facto, o critério de distinção já não poderá ser encontrado nem no direito subjectivo a uma prestação nem no «estado de necessidade» do beneficiário, menos ainda no sistema de financiamento, isto é, no carácter contributivo ou não do regime em causa; a verdade é que um dos objectivos da segurança social, já descritos por Beveridge, é a garantia de um rendimento mínimo assegurado a todas as pessoas, e especialmente às pessoas idosas.

Porém, objectar-se-á que adoptar uma concepção tão extensiva da segurança social conduziria a englobar nela todas as formas de assistência que permanecem em vigor, pelo menos a título complementar ou subsidiário. Tal não é a nossa intenção e mostraremos já a seguir quais devem ser, no que respeita à interpretação do Regulamento n.° 3, os limites que convém traçar a este carácter «atractivo» da noção de segurança social.

Antes de lá chegarmos, é no entanto necessário analisar a lei belga de 1 de Abril de 1969 e de retirar desta análise as conclusões adequadas para nos permitir qualificá-la no sentido do direito comunitário. É precisamente o que vos pede o tribunal du travail de Bruxelas.

Título II

Aplicação da noção de segurança social à lei belga de 1 de Abril de 1969

Secção I — Análise da lei

Abstracção feita das condições de nacionalidade, por um lado, e de residência, por outro lado, esta lei aplica-se a todas as pessoas que atingiram a idade da reforma, fixada, como no regime obrigatório das pensões de velhice dos assalariados, em 65 anos para os homens e em 60 anos para as mulheres.

Tem por objecto conceder a estas pessoas idosas um rendimento garantido, cujo montante anual foi fixado inicialmente em 20 000 BFR, para uma pessoa isolada, e em 30 000 BFR, para um homem casado, não separado judicialmente. Estes níveis são indexados aos preços de consumo; podem também ser aumentados por decreto real, adoptado em Conselho de Ministros.

O rendimento garantido só é concedido mediante requerimento, após um inquérito sobre os recursos do interessado, eventualmente do seu cônjuge.

Em princípio, são considerados todos estes recursos, independentemente da sua nature-

za e da sua origem, com excepção de certas prestações.

O financiamento do rendimento garantido é assegurado pelo Estado, por meio de créditos orçamentais.

Finalmente, a gestão deste regime é assegurada pela Caixa Nacional das Pensões de Reforma e de Sobrevivência.

A lei de 1 de Abril de 1969 marca uma etapa importante na evolução da protecção social na Bélgica.

A — Primeiro limitada, como na maioria dos países, aos trabalhadores assalariados, a garantia do risco de velhice foi assim alargada a toda a população. Independentemente da noção de «pensão», subordinada ao exercício de uma actividade, a uma certa duração de carreira e ao pagamento de cotizações, a nova lei instaurou um «rendimento garantido», independente destas condições.

Assim, o legislador belga, na linha traçada pela Organização Internacional do Trabalho, consagrou a assunção pela autoridade pública, do encargo da garantia generalizada de um nível de vida mínimo das pessoas.

Os traços característicos desta legislação demonstram que ela tem laços estreitos com os regimes de segurança social aos quais vai buscar, inegavelmente, diversos elementos.

1. Em primeiro lugar, o rendimento garantido, no que respeita à idade em que se constitui o direito, é assimilável às pensões de velhice do regime obrigatório (artigo 1.º).

2. Em segundo lugar, se como é geralmente o caso em matéria de assistência, só é atribuído às pessoas cujos recursos são inferiores a um limiar determinado, convém notar que não são tidos em consideração alguns destes recursos, designadamente «as prestações que são pagas pela assistência pública ou privada» (artigo 4.º).

Assim, o próprio legislador fez uma distinção expressa entre o rendimento garantido e os subsídios de assistência. Daí resulta que o rendimento garantido não tem um carácter verdadeiramente subsidiário.

3. Igualmente, não são deduzidas as prestações alimentares devidas entre ascendentes e descendentes. Ora, esta dedução é, como se viu, um dos índicios da assistência. Em consequência, a Caixa das Pensões de Velhice não se sub-roga nos direitos dos beneficiários do rendimento garantido contra os devedores de prestações alimentares.

4. Mais interessante ainda é constatar que, para o cálculo do montante dos recursos, não são consideradas as prestações adquiridas a título de seguro de velhice dos segurados livres.

Pelo contrário, são subtraídas ao montante do rendimento garantido as pensões de reforma ou de sobrevivência pagas nos termos de um regime obrigatório de reforma.

Quer dizer que, no espírito do legislador, existe uma *similitude de natureza* entre o rendimen-

to garantido e estas prestações de velhice obrigatórias, visto que ele se lhes junta, ou mesmo, se for caso disso, se lhes substitui.

5. Finalmente, não está prevista qualquer recuperação em benefício do organismo pagador, no caso em que uma pessoa, que beneficiou do rendimento garantido, passa a dispor, a partir de um certo momento, de um rendimento que ultrapassa o limiar da atribuição; a lei contenta-se, então, em suprimir o pagamento do rendimento garantido; de igual modo, não está prevista qualquer recuperação sobre a sucessão do beneficiário.

Constata-se, pois, que nem a natureza do rendimento garantido nem as condições da sua atribuição são intrinsecamente diferentes das de outras prestações de velhice da segurança social.

B — No campo dos laços orgânicos ou formais com a segurança social, encontram-se também indicações interessantes. Se o rendimento garantido só é concedido a pedido do interessado, este pedido é «considerado como feito nos termos do regime das pensões de reforma e de sobrevivência dos trabalhadores assalariados» (artigo 15.°); é instruído nas mesmas condições. O seu pagamento é assegurado pela Caixa Nacional das Pensões de Reforma e de Sobrevivência (artigo 17.°). Em caso de contestação sobre o direito ao rendimento garantido, os órgãos jurisdicionais de pensões são competentes, ou seja, os tribunais de trabalho, desde a entrada em vigor do Code judiciaire belga. Por fim, se o financiamento está apenas a cargo do Estado, sabemos que o mesmo se passa, pelo menos parcialmente, com certas prestações de segurança social; aliás, os regimes não contributivos da segurança social são expressamente referidos pelo Regulamento n.° 3 do Conselho.

Assim, a análise da lei de 1 de Abril de 1969 parece-nos esclarecer já suficientemente a questão que vos é apresentada pelo tribunal du travail de Bruxelas.

C — Será, além disso, necessário recorrer aos trabalhos preparatórios e, designadamente, aos debates parlamentares, para procurar outras indicações? Não cremos. Estes debates não trazem qualquer informação precisa. Se, sobre uma questão suscitada por um parlamentar, o ministro da Previdência Social declarou que não via objecção a que esta lei fosse qualificada de «lei de assistência», esta resposta não é de natureza a fazer luz sobre a qualificação objectiva do rendimento garantido. Em sentido inverso, não há melhor a retirar do extracto do relatório geral sobre a segurança social, publicado em 1970 pelo Ministério da Previdência Social. Consagrado ao exame de certas disposições legislativas adoptadas no decurso do ano de 1969 no domínio da segurança social, e mais especialmente do rendimento garantido, este relatório afirma, é certo, que aquele não pode ser considerado como uma prestação de segurança social em favor de antigos trabalhadores; também aí se lê que os conceitos que estão na base da lei «se aparentam» àqueles em que a ajuda social se inspira, mas é dito, pelo contrário, que a nova lei demonstra que o Governo belga se empenhou numa via nova, a saber, que, pela primeira vez, uma *lei de segurança social belga* consagrou o princípio de uma protecção generalizada da população ao assegurar o bem estar mínimo dos indivíduos.

D — Quanto à doutrina belga [2], a mesma resulta especialmente dos laços que existem entre a lei de 1 de Abril de 1969 e certos

2 — Denis, Pierre — *Droit de la sécurité sociale.*
Horion, Paul — *Nouveau précis de droit social belge.*

textos anteriores relativos ao regime de pensões dos segurados livres, que decorria da lei de 12 de Fevereiro de 1963.

Os artigos 20.° e seguintes desta lei, expressamente revogados pela lei de 1 de Abril de 1969, instituíam aumentos de pensões de velhice ou de viuvez a cargo do Estado. O pagamento estava subordinado, designadamente, a um inquérito sobre os recursos.

Além disso, o requerente, devia ter efectuado pagamentos na qualidade de segurado livre.

Ora, a lei de 1 de Abril de 1969 veio alterar profundamente este regime e os autores vêem, nesta evolução e no reconhecimento de um verdadeiro direito ao rendimento garantido que escapa a toda a indeterminação, «a diferença que separa uma técnica elementar de protecção social como a assistência de uma política moderna de segurança social». Frisam também que a lei de 1 de Abril de 1969 «assegurou a continuidade das disposições da lei de 12 de Fevereiro de 1963», cuja experiência revelou que estas só realizavam uma protecção «muito imperfeita dos deserdados sociais».

Finalmente, deve-se referir que, até à entrada em vigor da lei de 1 de Abril de 1969, os nacionais belgas, beneficiários de uma pensão de reforma de trabalhadores assalariados por força do regime geral de seguro de velhice obrigatório, podiam, também eles, beneficiar dos aumentos de pensões previstos pela lei de 12 de Fevereiro de 1963, quando a sua pensão não atingia um nível suficiente. Ora, por força do princípio da igualdade de tratamento entre trabalhadores belgas e trabalhadores nacionais dos outros Estados-membros, estes aumentos teriam certamente beneficiado os nacionais dos Estados-membros, porque não nos parece poder ser concebida qualquer dúvida sobre o seu carácter de prestações de segurança social.

Seria, pois, paradoxal que a revogação destes aumentos da lei de 1963 pelo artigo 25.° da lei de 1969 e a sua substituição pelo novo regime do rendimento garantido que, segundo os seus autores, confirma um espírito social mais avançado, tivessem tido por consequência agravar a situação dos trabalhadores migrantes, fazê-los perder direitos adquiridos e levar a tratá-los menos bem, designadamente, que os apátridas e refugiados.

Assim, tanto devido à própria natureza da prestação que institui, como devido aos laços orgânicos que a ligam ao regime das pensões de velhice, como, finalmente, pela continuidade que adopta de certas disposições da lei de 1963, a lei de 1 de Abril de 1969 participa muito estreitamente da noção de segurança social, da qual constitui uma generalização a uma certa parte da população: as pessoas idosas.

E — Estas considerações seriam suficientes, aos nossos olhos, para demonstrar que este texto entra no âmbito de aplicação do Regulamento n.° 3 do Conselho. Mas há mais.

Por um lado, poder-se-ia imaginar que a lei de 1 de Abril de 1969 se substituiu a toda a legislação de assistência anterior. Ora, isto não é exacto. A lei de 10 de Março de 1925, que instituiu em cada comuna uma comissão de assistência pública, continua em vigor. Estas comissões têm, designadamente, por atribuição socorrer os indigentes, mas a lei deixa-lhes a faculdade de fornecer os socorros sob a forma e na medida que forem melhor adaptadas às situações individuais. O

estado de necessidade do assistido é soberanamente apreciado pela comissão; o indigente que se considera lesado por uma decisão da comissão de assistência tem o direito de recorrer perante um comité de conciliação, mas este comité, composto por um delegado da vereação e por dois membros da comissão de assistência, não pode ser assimilado a um verdadeiro órgão jurisdicional independente.

Assim se vê que a legislação belga da assistência *stricto sensu* se diferencia, por traços precisos, dos regimes relativos à segurança social.

F — *Por outro lado,* como referiu a Comissão nas suas observações orais, o Governo belga informou, em 25 de Julho de 1969, o Secretariado-Geral do Conselho da Europa, da adopção da lei de 1 de Abril de 1969 sobre o mínimo garantido e notificou-o da sua pretensão de ver incluir este regime no Anexo I do acordo provisório europeu respeitante aos regimes de segurança social relativos à velhice, à invalidez e à sobrevivência. Recordemos que este acordo, assinado em Paris em 11 de Dezembro de 1953, pelos governos dos Estados-membros do Conselho da Europa, entre os quais a Bélgica, se aplica a todas as leis e todos os regulamentos em vigor à data da sua assinatura ou que possam entrar em vigor ulteriormente, e relativos designadamente às prestações de velhice. O acordo diz expressamente respeito aos regimes contributivos e não contributivos; em contrapartida, exclui a assistência social, tal como o Regulamento n.° 3 do Conselho das Comunidades Europeias. Os governos dos Estados signatários devem notificar ao secretário-geral do Conselho da Europa, num prazo de três meses a contar da sua publicação, qualquer nova lei ou novo regulamento ainda não abrangido pelo Anexo I. Foi precisamente o que fez o Governo belga nos três meses da publicação da lei de 1 de Abril de 1969.

É certo que este governo formulou uma reserva nos termos da qual o benefício do rendimento garantido, prestação não contributiva, subordinado a um inquérito sobre os recursos, só será concedido «aos nacionais dos Estados contratantes cuja legislação permite aos nacionais belgas obter vantagens equivalentes». Mas, esta reserva, que pensamos não ter qualquer alcance em direito comunitário, não pode ocultar o reconhecimento assim feito, para os fins de aplicação do acordo europeu sobre a segurança social de que a lei de 1 de Abril de 1969 se insere não na assistência social mas na segurança social.

Poderia o Governo belga, na perspectiva do direito comunitário, adoptar uma posição diferente?

Pretendemos, pois, que Tribunal responda à segunda questão apresentada pelo tribunal du travail de Bruxelas que o «rendimento garantido», concedido pela lei de 1 de Abril de 1969 a todas as pessoas que tenham atingido a idade da reforma e nas condições que acabámos de analisar, tem a natureza de uma prestação de velhice no sentido do artigo 2.°, primeiro parágrafo, alínea c), do Regulamento n.° 3 do Conselho.

Secção II

Limites retirados do campo de aplicação pessoal do Regulamento n.° 3

Mas esta resposta de princípio deve ser precisada e os limites da solução à qual chegamos devem ser claramente indicados.

Com efeito, a concessão do rendimento garantido aos nacionais belgas não contém qualquer condição a não ser as respeitantes à idade e à insuficiência dos recursos. Não é, nomeadamente, exigido que aqueles tenham exercido anteriormente uma actividade profissional, assalariada ou outra.

Dever-se-ia então admitir que os nacionais dos outros Estados-membros da Comunidade, estabelecidos na Bélgica, poderiam legalmente reivindicar o benefício da lei de 1 de Abril de 1969 e só com aquelas condições?

Seria admissível que pessoas, chegadas à Bélgica numa idade próxima da da reforma, mas nunca tendo aí trabalhado, possam beneficiar assim de um esforço de solidariedade nacional?

Poder-se-ia ser tentado a dizer que, de uma certa maneira, isso seria o preço que deveriam pagar os Estados mais desenvolvidos no plano industrial, e que o seu próprio desenvolvimento leva a recorrer a trabalhadores estrangeiros; poder-se-ia sustentar que ficam assim expostos a suportar encargos que só um mecanismo comunitário de compensação adequado permitiria repartir de maneira equitativa, tendo em consideração os meios de cada um dos Estados-membros.

Mas não é necessário antecipar mais a colocação de um problema que sem dúvida competirá um dia ao legislador comunitário resolver porque, em nossa opinião, o próprio texto do Regulamento n.° 3, do qual apenas a interpretação está em causa, leva a limitar as consequências que poderiam resultar de uma solução de princípio demasiado extensiva.

Efectivamente, se o princípio de igualdade de tratamento, fundamento deste texto comunitário, impõe sem contestação uma assimilação total dos nacionais de um dos Estados-membros, instalados no território de um outro Estado, aos nacionais deste, não se trata de *todos os* cidadãos da Comunidade, seja qual for a sua qualidade e quaisquer que tenham sido as condições em que se instalaram num país que não o seu.

Se o âmbito de aplicação material do Regulamento n.° 3 é, como se viu, particularmente extensivo, no que respeita à determinação tanto das legislações de segurança social referidas como das prestações pagas, este texto, devido ao seu próprio objecto, só diz respeito a uma categoria de pessoas: são, nos próprios termos do artigo 4.° do regulamento, os «trabalhadores assalariados ou equiparados».

O Tribunal, é certo, interpretou amplamente esta expressão ao considerar como «equiparados» aos trabalhadores assalariados os artesãos, com fundamento em que a noção de equiparação ao assalariado intervém «cada vez que, por efeito de uma legislação nacional, as disposições do regime geral (de segurança social aplicável aos assalariados) são alargadas a uma outra categoria de pessoas que não os trabalhadores assalariados» (acórdão de 19 de Dezembro de 1968, Cicco, 19/68, Colect. 1965-1968, p. 921).

O Tribunal raciocinou da mesma maneira no caso dos «aidants» do direito belga, isto é, dos ajudantes familiares de um explorador agrícola independente (acórdão de 27 de Outubro de 1971, Janssen, 23/71, Colect., p. 311).

Mas, por mais liberal que seja a jurisprudência do Tribunal, em todo o caso, para bene-

ficiar, com base no Regulamento n.° 3, das prestações de segurança social previstas pela legislação do Estado onde se instalaram, os nacionais dos outros Estados da Comunidade devem ter a qualidade de trabalhadores assalariados ou equiparados ou, quando se trata de prestações de velhice, pagas por hipótese a pessoas que tenham atingido a idade da reforma, ter tido, neste mesmo Estado, uma actividade assalariada ou assimilada.

É, em definitivo, com esta condição e nestes limites que o rendimento garantido, em nossa opinião, deveria ser concedido aos nacionais de países membros da Comunidade que não os belgas.

A condição de reciprocidade prevista pela lei de 1 de Abril de 1969, em nossa opinião, não poderia, assim, ser-lhes oponível. E, nestas condições, parece-nos sem interesse, para responder à questão apresentada pelo tribunal du travail de Bruxelas, saber que, até ao presente, só os Países Baixos concluíram neste domínio com a Bélgica uma convenção de reciprocidade. A exigência de reciprocidade não deixa aliás de ter a sua utilidade em relação aos nacionais dos Estados que não são membros da Comunidade.

Finalmente, julgamos dever acrescentar que, se o Regulamento n.° 3 de 1958 tiver de ser, a curto prazo, substituído pelo Regulamento (CEE) n.° 1408/71, a solução que cremos juridicamente adequada com base no primeiro destes textos deveria, pelos mesmos motivos, ser mantida para a interpretação do segundo.

Concluímos pedindo ao Tribunal que declare:

O rendimento garantido concedido pela lei belga de 1 de Abril de 1969 a todas as pessoas que tenham atingido a idade normal da reforma tem, para os nacionais dos Estados-membros da Comunidade que tenham tido uma actividade assalariada ou equiparada na Bélgica, a natureza de uma prestação de velhice no sentido do artigo 2.°, primeiro parágrafo, alínea c), do Regulamento n.° 3 do Conselho.