CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL HENRI MAYRAS

apresentadas em 4 de Abril de 1973 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

O Sr. Rocco S., de nacionalidade italiana, fixou residência na Bélgica em 1957 para aí ocupar um emprego como trabalhador assalariado. Chegou acompanhado da sua família e, designadamente, do seu filho Michel, nascido em 1 de Setembro de 1954, que tinha então dois anos e oito meses.

Michel S. sofria de debilidade mental profunda, aparentemente de natureza congénita. Foi internado provisoriamente num estabelecimento especializado, o Institut médico-pedagogique Saint-Lambert, em Bonneville (Bélgica).

Em Março de 1970, o pai apresentou um pedido de inscrição no Fonds national de reclassement social des handicapés (a seguir «Fundo nacional»), instituído pela lei belga de 16 de Abril de 1963, destinado a obter o benefício da readaptação funcional e, após orientação profissional especializada, a colocação do filho num emprego adequado.

A referida lei confiou ao Fundo nacional, instituição pública, a missão de conceder a pessoas de nacionalidade belga, cujas possibilidades de emprego sejam reduzidas devido a insuficiência ou diminuição das suas capacidades físicas ou mentais, diversas vantagens de natureza material ou monetária, com o objectivo de facilitar a respectiva inserção ou readaptação na vida profissional e social.

Um decreto real de 29 de Maio de 1968 tornou extensivo o benefício da referida lei às pessoas de nacionalidade estrangeira, sob condição, designadamente (n.° 1 do artigo 2.°) de que as mesmas «tenham estabelecido a sua residência habitual no território nacional antes da primeira confirmação médica da invalidade».

O Fundo nacional rejeitou o pedido apresentado, com o fundamento de a incapacidade mental de Michel S., em razão da sua natureza e origem congénita, ter sido confirmada antes do estabelecimento do jovem na Bélgica.

O seu pai recorreu desta decisão para a comissão de recurso criada nos termos do artigo 26.° da lei. Não tendo obtido resposta satisfatória à sua pretensão, recorreu em seguida para o tribunal de trabalho de Bruxelas, órgão jurisdicional competente para apreciar o litígio.

Com a morte do Sr. Rocco em Agosto de 1971, a instância foi retomada pela sua viúva.

Perante o tribunal du travail, a demandante no processo principal invocou o Regulamen-

* Língua original: francês.

to (CEE) n.° 1612/68 [1] do Conselho das Comunidades Europeias, relativo à livre circulação dos trabalhadores e, especialmente, as disposições do artigo 7.° deste texto, por força das quais os trabalhadores nacionais de um Estado-membro beneficiam das mesmas *vantagens sociais* que os trabalhadores nacionais.

A demandante alegou que, com base neste princípio de equiparação, a nacionalidade italiana do seu filho não podia ser invocada contra ele.

O tribunal du travail considerou que a solução do litígio implicava a interpretação da disposição comunitária invocada. Decidiu, assim, por decisão de 10 de Novembro de 1972, suspender a instância até que este Tribunal se pronunciasse sobre a seguinte questão prejudicial:

«As vantagens previstas pela lei belga de 16 de Abril de 1963 relativas à integração dos deficientes constituirão vantagens sociais na acepção do artigo 7.° do Regulamento n.° 1612/68 do Conselho da Comunidade?»

No âmbito do processo prejudicial, o Tribunal não poderá evidentemente decidir da aplicabilidade da lei interna a um caso individual; tal questão releva da exclusiva apreciação dos órgãos jurisdicionais nacionais competentes. A este respeito, o representante do Fundo nacional afirmou perante o Tribunal que, segundo a jurisprudência dos tribunais de trabalho de Bruxelas e de Liège, cabe ao Fundo nacional demonstrar que a primeira confirmação médica da incapacidade é anterior à chegada à Bélgica do interessado; e que sendo esta prova, na prática, impossível de obter, o demandante deveria ser abrangido pelo benefício da lei de 16 de Abril de 1963. Trata-se, contudo, de considerações estranhas ao direito comunitário e que não podemos tomar em conta. Em contrapartida, incumbe a este Tribunal fornecer ao órgão jurisdicional nacional todos os elementos de interpretação derivados do direito comunitário susceptíveis de o esclarecer na apreciação dos efeitos da lei belga de 16 de Abril de 1963. Por conseguinte, o Tribunal deve esclarecer se o conceito de vantagens sociais, na acepção do Regulamento n.° 1612/68, abrange as prestações relativas à integração dos deficientes prevista pela referida lei.

Este Tribunal pronunciou-se várias vezes em situações análogas, declarando, designadamente, no acórdão de 15 de Julho de 1964 (Van der Veen, 100/63, Colect. 1962-1964, p. 531), que a lei neerlandesa Algemene Weduwen- en Wezenwet, relativa às pensões das viúvas e órfãos, constituía uma «legislação» de assistência social nos termos do Regulamento n.° 3 do Conselho.

Foi igualmente admitido por este Tribunal que a quantia garantida às pessoas idosas pela lei belga de 1 de Abril de 1969 deve ser considerada, no que diz respeito aos trabalhadores assalariados e equiparados dos Estados-membros titulares de um direito de pensão na Bélgica, como uma prestação de velhice na acepção do mesmo Regulamento n.° 3 (acórdão de 22 de Junho de 1972, Frilli, 1/72, Colect., p. 457).

O Regulamento n.° 1612/68 do Conselho faz a aplicação dos princípios estabelecidos pelo artigo 48.° do Tratado de Roma. Ele tem por objecto assegurar a realização do direito reconhecido aos trabalhadores dos Estados-membros de circularem livremente no interior da Comunidade para exercer, no território de qualquer destes Estados, uma actividade assalariada.

Com este objectivo, o referido regulamento pretende abolir qualquer discriminação em

1 — EE 05 F1 p. 77

razão da nacionalidade e realizar a completa igualdade de tratamento entre os trabalhadores comunitários e os trabalhadores nacionais no que diz respeito, tanto ao acesso ao emprego (artigo 1.°), como às condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento e de reintegração profissional ou de reemprego, em caso de desemprego (n.° 1 do artigo 7.°), e ainda em matéria de relações colectivas de trabalho: filiação em organizações sindicais e exercício dos direitos sindicais (artigo 8.°).

Este princípio de equiparação ultrapassa as relações de trabalho *stricto sensu*, pois, nos termos do n.° 2 do artigo 7.°, o trabalhador comunitário «*beneficia das mesmas vantagens sociais*... que os trabalhadores nacionais» e, por força do n.° 3, beneficia igualmente, com o mesmo fundamento e nas mesmas condições que os trabalhadores nacionais, do acesso ao ensino nas escolas profissionais e nos centros de readaptação ou de reeducação.

Consequentemente, a igualdade de tratamento exigida pelo artigo 48.°. do Tratado constitui o próprio fundamento do Regulamento n.° 1612/68. O referido princípio apenas se encontra limitado pela reserva de ordem pública formulada pelo Tratado e pelas disposições do artigo 8.° do regulamento, inspiradas na mesma ideia, que permite excluir os trabalhadores comunitários da participação na gestão de organismos de direito público e do exercício de funções de direito público.

O sistema geral do regulamento e o espírito que o anima apenas podem levar a reconhecer à expressão «vantagens sociais», mencionada no n.° 2 do artigo 7.°, o alcance mais extensivo possível e a admitir que abrange, designadamente, as vantagens reconhecidas pela legislação de um Estado-membro aos seus nacionais em matéria de reclassificação dos deficientes, na medida em que tal legislação tem por principal objectivo a readaptação ao emprego.

A análise da lei de 16 de Abril de 1963 demonstra que o legislador belga teve essencialmente como intenção a realização de tal objectivo.

O âmbito de aplicação *rattone personae* deste texto, definido pelo seu artigo 1.°, abrange, sob reserva da condição de nacionalidade, todas as pessoas cujas possibilidades de emprego estão efectivamente reduzidas em resultado de uma insuficiência ou de uma diminuição de, no mínimo, 30% da sua capacidade física ou, no mínimo, 20% da sua capacidade mental.

São assim abrangidos, em primeiro lugar, os trabalhadores cuja capacidade venha a diminuir devido a doença ou acidente, mesmo não profissionais. Determinadas prestações previstas pela lei revestem, neste caso, a natureza de uma protecção suplementar em relação àquelas que são concedidas nos termos dos regimes de segurança social contra os riscos de doença ou de acidente de trabalho.

São igualmente abrangidas as pessoas que, em razão da sua deficiente capacidade física ou mental, não podem aceder, em condições normais, a um emprego, especialmente os jovens deficientes.

No interesse de uns e de outros, o Fundo nacional, por força do artigo 3.°, tem por principal missão garantir que os deficientes «possam beneficiar de melhor tratamento médico ou cirúrgico com o objectivo de alcançar uma recuperação funcional máxima e de realizar ou de melhorar assim a aptidão para o emprego».

O Fundo nacional suporta integral ou parcialmente os custos de tratamento, na medida em que este encargo seja justificado, tendo em consideração outras intervenções financeiras resultantes de disposições legislativas ou regulamentares, tais como as de segurança social de assistência e ainda os recursos dos deficientes ou das suas famílias.

Em segundo lugar, o Fundo nacional participa na educação escolar ou na formação, na readaptação e na reeducação profissionais; incumbe-lhe aconselhar os deficientes ou as suas famílias e deve garantir que estes beneficiem eventualmente de uma orientação profissional especializada.

O Fundo nacional participa financeiramente na criação de centros de formação ou de readaptação, em colaboração, neste caso, com o Office national de l'emploi (a seguir «Serviço Nacional de Emprego»).

Durante o período de duração da formação profissional ou da readaptação dos deficientes, o Fundo nacional concede-lhes abonos e complementos de remuneração de montante equivalente aos subsídios e vantagens concedidas aos trabalhadores que seguem cursos de formação profissional acelerada para adultos nos centros criados ou subvencionados pelo Serviço Nacional de Emprego.

Esta instituição pública organiza a colocação dos deficientes em empregos adequados quer nas administrações e empresas públicas, quer no sector privado, industrial, comercial ou agrícola. O capítulo V da lei estabelece, com efeito, a obrigação das empresas privadas assegurarem o emprego de um determinado número de deficientes, calculado em função da natureza e da dimensão destas empresas, bem como do grau de incapacidade permanente dos interessados.

O Serviço Nacional de Emprego está incumbido de proceder à colocação dos deficientes reconhecidos aptos para o trabalho, sob a vigilância do Fundo nacional.

Finalmente, os deficientes que, em razão da natureza ou gravidade da sua deficiência, estão impossibilitados, provisória ou definitivamente, de exercer uma actividade profissional em condições normais de trabalho, podem ser dirigidos para *ateliers* protegidos, criados ou subvencionados pelo Fundo nacional.

Como se vê, quer a nível do tratamento médico ou cirúrgico, quer no plano da formação ou da readaptação profissionais e, em definitivo, da colocação e do emprego, as disposições da lei de 16 de Abril de 1963 têm por objectivo final permitir a inserção ou a reinserção na vida profissional de pessoas cuja incapacidade as impede, ou impediu, de exercerem uma actividade.

Na medida em que as ajudas e os subsídios do Fundo nacional beneficiam os trabalhadores belgas, estas vantagens sociais devem, apenas com base no artigo 7.° do Regulamento n.° 1612/68, ser concedidas em condições idênticas aos trabalhadores nacionais de outros Estados-membros residentes na Bélgica. O princípio da igualdade de tratamento que se impõe para os trabalhadores válidos não pode ser afastado em relação àqueles cuja capacidade se encontra diminuída ou para quem é necessário uma readaptação funcional e profissional com o objectivo de encontrar um emprego adequado. No mesmo sentido, se existissem algumas dúvidas a este respeito, o n.° 3 do artigo 7.° seria suficiente para as afastar, pois, nos termos desta disposição, o referido princípio é aplicável de forma expressa ao acesso aos centros de readaptação e de reeducação. Finalmente, tal solução inscreve-se na linha da jurisprudência deste Tribunal num domínio bastante próximo. O Tribunal decla-

rou, com efeito, que a proibição de discriminação abrange a protecção especial que, por razões de carácter social, a legislação de um Estado-membro concede a categorias de trabalhadores (acórdão de 13 de Dezembro de 1972, Marsman, 44/72, Colect., p. 429).

Propomos, sem qualquer hesitação, que se responda à questão apresentada no sentido de que os direitos conferidos por uma legislação nacional destinada a assegurar a readaptação e reeducação profissional dos *trabalhadores deficientes*, bem como a facilitar-lhes a obtenção de um emprego conforme com as suas possibilidades, devem, por força do artigo 7.° do Regulamento n.° 1612/68, beneficiar os *trabalhadores comunitários* nas mesmas condições que os trabalhadores nacionais.

Todavia, é ponto assente que o litígio apresentado ao juiz belga diz respeito à situação não de um trabalhador migrante, mas do seu filho menor. Sem entrar no âmbito da aplicabilidade da lei de 16 de Abril de 1963 a Michel S., este Tribunal não pode, contudo, ignorar o facto.

Coloca-se assim a questão de saber se as disposições do artigo 7.°, aplicáveis aos próprios trabalhadores, estabelecem igualmente uma norma de igualdade de tratamento em benefício dos seus filhos.

Esta parece ser a opinião do juiz belga quando afirma «não existir qualquer dúvida de que o Regulamento n.° 1612/68 é aplicável não apenas aos trabalhadores dos Estados-membros da Comunidade mas igualmente às suas famílias».

Resulta dos fundamentos da decisão de reenvio que o tribunal du travail considera que seria suficiente responder afirmativamente à questão que foi apresentada com base no artigo 7.°, de forma a reconhecer a Michel S. o direito ao benefício da legislação nacional relativa à reclassificação dos deficientes, na sua qualidade de filho de um trabalhador migrante.

Esta dedução é, na nossa opinião, incorrecta.

Bastaria mencionar o título II do Regulamento n.° 1612/68 — «Do exercício do emprego e da igualdade de tratamento» — para se considerar que as vantagens sociais referidas no artigo 7.°, que está incluído nesse título, devem relacionar-se com o exercício de uma actividade assalariada no território de um dos Estados-membros, estão ligadas à própria condição de trabalhador migrante e devem assim ser reservadas às pessoas que têm, ou tiveram, essa qualidade.

A nossa opinião é reforçada pelo facto de o regulamento distinguir, por um lado, os direitos e vantagens reconhecidos ao próprio trabalhador (artigo 7.° a 9.°) e, por outro, aqueles de que beneficiam os membros da sua família.

Com efeito, os artigos 10.° a 12.° regulam a situação da família do trabalhador. Mediante uma rectificação publicada no *Jornal Oficial das Comunidades*, em 7 de Dezembro de 1968, foi inserido, antes do artigo 10.°, um título III, explicitamente intitulado «Da família dos trabalhadores».

A exposição de motivos do regulamento esclarece, no seu quinto considerando, que «o direito de livre circulação exige, a fim de que possa exercer-se em condições objecti-

vas de liberdade e de dignidade... que sejam eliminados os obstáculos que se opõem à mobilidade dos trabalhadores, nomeadamente no que se refere ao direito ao reagrupamento familiar e às condições de integração da família no país de acolhimento».

Com estes objectivos, o n.° 1 do artigo 10.° prevê que o cônjuge e os descendentes menores de 21 anos ou a cargo do trabalhador, bem como os seus ascendentes e os do seu cônjuge que se encontrem a seu cargo, têm o direito de se instalar no território do Estado-membro em que o trabalhador exerce a sua actividade. O n.° 3 do mesmo artigo visa eliminar qualquer discriminação entre os trabalhadores migrantes e nacionais, no que diz respeito ao direito de alojamento familiar.

O artigo 11.° garante ao cônjuge e aos filhos menores ou a cargo do trabalhador o direito de aceder a qualquer actividade assalariada em todo o território do Estado de acolhimento.

Finalmente, o artigo 12.° estabelece que os filhos de um trabalhador migrante sejam admitidos nos cursos de ensino geral, de aprendizagem e de formação profissional, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado, desde que residam no seu território.

É sobre estas últimas disposições, especificamente aplicáveis aos filhos dos trabalhadores comunitários, que deve basear-se a interpretação pedida ao Tribunal pelo juiz belga. A estreita conexão existente entre as disposições que conferem direitos aos próprios trabalhadores e as que dizem respeito aos direitos dos membros da sua família deve permitir ao Tribunal, na nossa opinião, retomar a questão submetida em função dos dados de facto que resultam do processo apresentado pelo juiz nacional, com o objectivo de lhe fornecer os elementos úteis para a solução do litígio.

Contudo, como alega o representante do Fundo nacional, o artigo 12.° do regulamento apenas visa o ensino geral, a aprendizagem e a formação profissional, não estando previsto nem a readaptação nem a reeducação profissionais.

A referida disparidade não nos parece determinante. Na verdade, pode ser explicada pelo facto de a readaptação e a reeducação abrangerem, no artigo 7.°, pessoas que, tendo exercido uma actividade profissional quando gozavam da sua integridade física e mental, se confrontaram depois com a redução das respectivas possibilidades de emprego devido a uma diminuição da sua capacidade. Trata-se assim de as ajudar a recuperar a sua plena capacidade, a saber, possibilitando-lhes um emprego compatível com uma incapacidade parcial permanente.

No caso de menores que não começaram ainda a trabalhar e que não ocuparam qualquer emprego, o problema coloca-se em termos diferentes.

A fim de conferir um conteúdo efectivo ao direito que lhes reconhece o artigo 11.° de aceder a qualquer actividade assalariada no território do Estado onde residem, seria necessário garantir-lhes o acesso ao ensino geral, à aprendizagem e à formação profissional nas mesmas condições que os filhos dos nacionais desse Estado, ou seja, permitir-lhes prepararem-se para ocupar um emprego em igualdade de circunstâncias com os nacionais.

A aplicação deste princípio não suscita qualquer dificuldade, em termos jurídicos, quando se trata de menores dotados de plena

capacidade física e mental. Isto significará que, em relação àqueles que, afectados na sua integridade, têm possibilidades de emprego limitadas, a regra da igualdade de tratamento deixa de se impor?

Na opinião da Comissão e do Governo italiano, tal interpretação seria contrária ao espírito do legislador comunitário e às finalidades do Regulamento n.° 1612/68. Partilhamos integralmente desta opinião.

Na medida em que a legislação do Estado de acolhimento estabelece, relativamente aos seus próprios nacionais, uma formação e uma orientação profissionais *especializadas* com o objectivo de permitir aos jovens deficientes adaptar-se a uma actividade profissional compatível com as respectivas deficiências, os filhos dos trabalhadores comunitários não podem ser tratados de forma diferente. Devem beneficiar, sem discriminação de nacionalidade, de vantagens idênticas. A formação profissional à qual têm o direito de ser admitidos não pode ser entendida em sentido restrito: abrange igualmente as modalidades de formação especialmente adaptadas à situação daqueles cujas faculdades físicas e mentais se encontram diminuídas. Não é irrelevante observar que esta acepção ampla da formação profissional foi contemplada na Carta Social Europeia, assinada em 18 de Outubro de 1961, nomeadamente pela Bélgica, e entrada em vigor em 26 de Fevereiro de 1965.

Nos termos do artigo 10.° da referida convenção elaborada no âmbito do Conselho da Europa:

«A fim de assegurar o exercício efectivo do direito à formação profissional, as Partes Contratantes comprometem-se:

... a assegurar ou a favorecer, se necessário, a formação técnica e profissional de todas as pessoas, *incluindo os deficientes*.»

O artigo 9.° da Carta está redigido em termos comparáveis no que se refere ao exercício do direito à orientação profissional.

Finalmente, por força do artigo 15.° do mesmo texto, os Estados signatários comprometem-se a adoptar medidas adequadas destinadas, por um lado, a colocar à disposição de pessoas físicas ou mentalmente diminuídas os meios especiais de formação profissional, incluindo, se for o caso, as instituições especializadas de carácter público ou privado; por outro lado, a assegurar a sua colocação através de serviços especializados; finalmente, a oferecer-lhes possibilidades de emprego protegido e a incentivar os empregadores a contratar as pessoas fisicamente diminuídas.

Assim, nos termos admitidos pela Carta Social Europeia, a formação profissional deve abranger as medidas específicas adaptadas aos jovens deficientes.

A este respeito, como observámos, a aplicabilidade da lei belga de 16 de Abril de 1963 não é de forma alguma limitada apenas aos trabalhadores deficientes; a sua aplicação é igualmente garantida aos trabalhadores «potenciais», àqueles que, em razão da sua idade jovem, não acederam ainda a uma actividade profissional e cujas possibilidades de emprego se encontram efectivamente reduzidas em resultado de deficiência física ou mental.

O Fundo nacional deve assegurar a estes jovens deficientes o tratamento médico ou cirúrgico que lhes possa permitir o acesso ao emprego. A referida instituição deve garantir que esses jovens recebam a educação escolar e a formação profissional adaptadas à sua situação, para que beneficiem de uma orientação especializada e sejam, finalmente, contemplados com um emprego adequado, se necessário num *atelier* protegido.

Por conseguinte, a missão do Fundo nacional consiste, no que diz respeito a tais jovens, em orientá-los para a inserção na vida profissional.

Contra a solução por nós proposta, o representante do Fundo nacional belga, alegou que admitir, com base no Regulamento n.° 1612/68, a aplicação aos filhos deficientes dos trabalhadores migrantes de uma legislação interna de auxílio aos diminuídos físicos ou mentais, seria antecipar a elaboração, actualmente em curso, de uma regulamentação comunitária neste domínio.

Este argumento assenta numa confusão.

Embora não tenha sido adoptado, até ao momento, qualquer regulamento em aplicação do Tratado de Roma, que se refira específica e exclusivamente à situação dos deficientes, a razão para tal reside no facto de a acção da Comunidade à qual se refere o Fundo nacional se situar noutro plano. A acção da Comunidade tem por objectivo a coordenação e a aproximação das legislações nacionais bem como o aperfeiçoamento da respectiva eficácia. Os trabalhos iniciados sob a égide da Comissão visam promover uma «igualdade no progresso».

No que diz respeito à recuperação dos deficientes, cujo elevado número é, com efeito, objecto de preocupação, desenvolve-se um esforço destinado a harmonizar uma protecção mais completa e mais bem adaptada.

A circunstância de tal acção ainda não se encontrar concluída não é certamente razão suficiente para negar aos filhos dos trabalhadores migrantes o direito à igualdade de tratamento que lhes é garantido pelo Regulamento n.° 1612/68, na medida em que as normas internas já em vigor permitam efectivamente assegurar-lhes tal benefício.

Finalmente, consideramos improcedente o argumento segundo o qual o Fundo Social Europeu apenas teria até ao momento concedido auxílio financeiro ao Fundo nacional belga para a readaptação dos trabalhadores assalariados no desemprego.

Com efeito, a decisão do Conselho das Comunidades de 1 de Fevereiro de 1971, relativa à reforma do Fundo Social Europeu, prevê expressamente a sua intervenção não apenas em relação à eliminação do desemprego e do subemprego de longa duração mas igualmente na formação de mão-de-obra qualificada e ainda nas acções destinadas à inserção ou reinserção dos deficientes na actividade económica. A referida decisão não limita de forma alguma tal possibilidade de intervenção aos trabalhadores que perderam o seu emprego devido à diminuição das suas capacidades físicas ou mentais.

Concluímos assim no sentido de que seja declarado que:

1) Por força do artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, os trabalhadores nacionais de um Estado-membro, cujas possibilidades de emprego se encontram reduzidas em resultado da diminuição das suas capacidades físicas

ou mentais, devem beneficiar, no território de outro Estado-membro onde residem e exercem, ou exerceram, a sua actividade profissional, das vantagens previstas pela legislação deste Estado relativa à reclassificação social dos deficientes, nas mesmas condições que os nacionais.

2) Por força do artigo 12.° do mesmo regulamento, os filhos menores ou a cargo destes trabalhadores devem beneficiar igualmente, neste domínio, da igualdade de tratamento com os nacionais.