CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
F. G. JACOBS
apresentadas em 30 de Novembro de 2000 [1]

1. O regulamento comunitário de base em matéria de segurança social, o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 [2], foi elaborado de forma a aplicar-se não só aos cidadãos comunitários mas também aos apátridas e aos refugiados. Estas matérias levantam principalmente duas questões relacionadas com a validade e com a interpretação deste regulamento: em primeiro lugar, teria o Conselho competência para incluir os apátridas e os refugiados no seu âmbito de aplicação pessoal, em segundo lugar, e em caso afirmativo, será este regulamento aplicável às pessoas que tenham emigrado para um Estado-Membro directamente de um país terceiro, sem se terem deslocado no interior da Comunidade, na ausência de qualquer outro elemento comunitário transfronteiriço? É, ainda, solicitado ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre o facto de, em caso de resposta afirmativa a ambas as perguntas, certas prestações familiares serem devidas em virtude desse regulamento.

O Regulamento n.º 1408/71 e o seu fundamento jurídico

2. O artigo 51.º do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 42.º CE) dispunha:

«O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, tomará, no domínio da segurança social, as medidas necessárias ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores, instituindo, designadamente, um sistema que assegure aos trabalhadores migrantes e às pessoas que deles dependam:

a) A totalidade de todos os períodos tomados em consideração pelas diversas legislações nacionais, tanto para fins de aquisição e manutenção do direito às prestações, como para o cálculo destas;

b) O pagamento das prestações aos residentes nos territórios dos Estados-Membros.»

1 — Língua original: inglês.

2 — Regulamento do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98). A versão consolidada mais recente é a constante do Anexo A, I), do Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de Dezembro de 1996, que veio alterar e actualizar o Regulamento n.º 1408/71 e o Regulamento (CEE) n.º 547/72, fixando as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 1408/71 (JO 1997, L 28, p. 1). Apesar do Regulamento n.º 118/97 apenas ter entrado em vigor depois da adopção, por parte das autoridades competentes, das decisões atacadas nos processos principais dos presentes processos, as disposições pertinentes mantêm-se inalteradas.

3. O artigo 235.º do Tratado CE (actual artigo 308.º CE) dispunha:

«Se uma acção da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso de funcionamento do mercado comum, um dos objectivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previsto os poderes de acção necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, adoptará as disposições adequadas.»

4. O Regulamento n.º 1408/71 (que sucedeu ao Regulamento n.º 3 de 1958 [3], sobre o qual nos debruçaremos mais adiante) inicialmente apenas abrangia os trabalhadores assalariados: designava-se «Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade» [4]. Esta versão inicial tinha como fundamento, em particular, os artigos 2.º, 7.º [5] e 51.º do Tratado CE [6] (os artigos 2.º e 7.º passaram, após alteração, a artigos 2.º CE e 12.º CE).

5. O artigo 2.º, n.º 1, da referida versão do regulamento, dispunha:

«O presente regulamento 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.»

6. Em 1981, o Regulamento n.º 1408/71 foi alargado aos trabalhadores não assalariados e aos membros das respectivas famílias através do Regulamento (CEE) n.º 1390/81 [7]. O Regulamento n.º 1390/81 tem como fundamento, em particular, os artigos 2.º, 7.º, 51.º e 235.º do Tratado [8]. Curiosamente, o Regulamento n.º 1390/81 em nada altera a exposição de motivos do Regulamento n.º 1408/71 para explicar esta extensão; aparentemente tal não foi feito senão em 1997, altura em que o Regulamento n.º 118/97 [9] veio substituir o título, a exposição de motivos, o índice e as disposições do Regulamento n.º 1408/71 por um novo texto actualizado, tendo em conta as inúmeras alterações introduzidas desde a actualização de 1983 (que não fazia qualquer referência à exposição de motivos) [10].

3 — Regulamento do Conselho, de 25 de Setembro de 1958, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO 1958, 30, p. 561).

4 — Regulamento, já referido, na nota 2.

5 — Actual artigo 6.º em virtude do Tratado da União Europeia.

6 — Primeiro visto da exposição de motivos.

7 — Regulamento do Conselho, de 12 de Maio de 1981, que estende aos trabalhadores não-assalariados e aos membros das suas famílias o Regulamento n.º 1408/71 (JO L 143, p. 1).

8 — Primeiro considerando da exposição de motivos.

9 — Já referido na nota 2; entrou em vigor a 1 de Fevereiro de 1997.

10 — Regulamento (CEE) n.º 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983, que altera e actualiza o Regulamento n.º 1408/71 e o Regulamento (CEE) n.º 574/72, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 1408/71 (JO L 230, p. 6).

A exposição de motivos, na actualização de 1997, faz referência expressa, a título de fundamento jurídico, aos artigos 51.° e 235.° do Tratado.

7. O artigo 2.°, n.° 1, e o artigo 2.°, n.° 2, do regulamento, na versão de 1981 e em vigor no momento em apreço, dispõem o seguinte:

«1. O presente regulamento 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.

2. Além disso, o presente regulamento aplica-se aos sobreviventes dos trabalhadores sujeitos à legislação de um ou mais Estados-Membros, independentemente da nacionalidade desses trabalhadores, sempre que os seus sobreviventes sejam nacionais de um dos Estados-Membros, apátridas ou refugiados residentes no território de um dos Estados-Membros.»

8. O artigo 1.°, alínea a), dá uma definição muito lata dos termos «trabalhadores assalariados» e «trabalhadores não assalariados», por forma a abranger, substancialmente, qualquer pessoa que esteja segurada contra uma ou mais eventualidades, que correspondam a ramos de segurança social abrangidos pelo regulamento. Consequentemente, o regulamento abrange tanto as pessoas que recebem subsídio de desemprego como aquelas que têm emprego.

9. O artigo 3.°, parágrafo 1.°, tem o seguinte teor:

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

10. O artigo 4.°, n.° 1, dispõe que o regulamento se aplica a todas as legislações relativas aos regimes de segurança social referidos. «As prestações familiares», que incluem tanto os abonos de família como o subsídio de educação, objectos do litígio nas acções principais, figuram entre elas [11].

11 — V. a definição de «prestações familiares» prevista no artigo 1.°, alíneas u) e i), do regulamento e, quanto ao abono escolar, o acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Outubro de 1996, Hoever e Zachow (C-245/94 e C-312/94, Colect., p. I-4895, n.° 27).

Os factos e os processos principais

11. Os processos Khalil (C-95/99), Osseili (C-97/99) e Nasser (C-98/99) respeitam a cônjuges, palestinianos originários do Líbano, que chegaram à Alemanha nos anos 80 como refugiados fugindo à guerra civil. Viveram, desde então, e de forma ininterrupta, na Alemanha, tendo-lhes sido recusado o reconhecimento do estatuto de refugiados políticos. Durante o período em apreço, a família Khalil viveu dos subsídios de desemprego pagos ao marido da requerente na acção principal, bem como da ajuda social complementar, ao passo que, nos processos Osseili e Nasser, o requerente marido exercia uma profissão.

12. O processo Chaaban (C-96/99) respeita a marido e mulher que chegaram à Alemanha em 1985 como refugiados em fuga à guerra civil no Líbano. Viveram, a partir dessa data e ininterruptamente, na Alemanha, tendo-lhes sido recusado o estatuto de refugiados políticos. O requerente marido, durante o período em causa, exerceu actividade profissional.

13. O processo Addou (C-180/99) respeita a uma cidadã argelina, cujo marido, no período considerado, era de nacionalidade marroquina. O casal imigrou em 1988 para a Alemanha, vindos, respectivamente, da Argélia e de Marrocos e vivem desde então, sem interrupção, na Alemanha. O reconhecimento do estatuto de refugiada foi recusado à requerente; no entanto, o seu marido foi reconhecido como tal em Janeiro de 1994; este último tornou-se posteriormente cidadão alemão [12]. No decurso do período considerado, exerceu uma profissão.

14. Os quatro primeiros processos (Khalil, Chabaan, Osseili e Nasser) respeitam todos ao direito aos abonos de família («Kindergeld»), ao passo que o processo Addou respeita ao direito ao subsídio de educação («Erziehungsgeld»). A partir de 1 de Janeiro de 1994, a legislação nacional que regia estas prestações [13] foi alterada [14] a fim de fazer depender o direito às referidas prestações, no que respeita aos estrangeiros, da titularidade de um cartão de residência («Aufenthaltsberechtigung») ou de uma autorização de residência («Aufenthaltserlaubnis»), sendo que a simples posse de uma autorização temporária de residência («Aufenthaltsbefugnis») não era suficiente para esse fim, ao contrário do que sucedia anteriormente.

15. O Bundessozialgericht explica, no despacho de reenvio, que o objectivo prosseguido pelo legislador, através do novo regime, era o de limitar o direito ao abono de família e ao subsídio de educação àqueles de entre os estrangeiros que, em princípio, se manteriam na Alemanha; ora, o legislador não admitiu essa presunção

12 — Provavelmente depois do período visado no processo principal, ainda que tal não esteja indicado.

13 — O Bundeskindergeldgesetz (lei federal relativa aos abonos de família) na versão de 30 de Janeiro de 1990 (BGBl. I, p. 149), e o Bundeserziehungsgeldgesetz (lei federal relativa ao subsídio de educação), na versão de 9 de Julho de 1990 (BGBl. I, p. 1354).

14 — No caso da lei federal relativa aos abonos de família, pelo artigo 5.°, n.° 1, da Primeira Lei de 21 de Dezembro de 1993, relacionada com o programa de economia, de consolidação e de crescimento (BGBl. I, p. 2353); no caso da lei federal relativa ao subsídio de educação, pelo artigo 4.°, n.° 1, da lei sobre o programa federal de consolidação de 23 de Junho de 1993 (BGBl. I, p. 944).

senão em benefício daqueles que eram titulares de um cartão de residência ou de uma autorização de residência. No sistema da Ausländergesetz (lei federal sobre os estrangeiros), a autorização de residência temporária constitui um título de categoria menos elevada que um cartão de residência ou uma autorização de residência. Esta categoria foi criada, em especial, para os refugiados de facto, a saber, os estrangeiros cuja permanência no território federal apenas era tolerada por razões humanitárias, como, por exemplo, a guerra civil no seu país de origem.

16. A Sra. Khalil, o Sr. Chaaban, o Sr. Osseili e o Sr. Nasser viram ser-lhes recusado o direito ao abono de família para os seus filhos, com o fundamento de que não detinham o cartão ou a autorização de residência requeridos. A Sra. Addou viu ser-lhe recusado, com os mesmos fundamentos, o direito ao abono escolar para a sua filha.

17. Em qualquer dos casos, a parte requerente interpôs, sem sucesso, recurso das decisões que vieram negar o direito à prestação. Em todos os casos, os requerentes prosseguiram todas as vias de recurso até chegarem ao Bundessozialgericht. Nos quatro primeiros processos, as demandantes nos processos principais invocaram que, tanto o próprio requerente (nos processos Khalil, Osseili e Nasser) como a esposa (no processo Chaaban), eram apátridas e que, de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º e no n.º 1 do artigo 3.º do regulamento, deveriam ser equiparados aos cidadãos alemães e aos outros cidadãos dos Estados-Membros da União Europeia, com direito à concessão das prestações previstas no âmbito de aplicação do regulamento, pelo que não fazia sentido fazer depender o direito às referidas prestações de um determinado tipo de título de residência. No processo Addou, o Landessozialgericht decidiu no sentido da equiparação da requerente aos cidadãos da União Europeia, na qualidade de membro da família de um refugiado reconhecido como tal.

18. No entanto, o Bundessozialgericht interrogou-se sobre a existência de um fundamento jurídico adequado aos fins da integração de apátridas e refugiados no âmbito de aplicação pessoal do regulamento. Consequentemente, suspendeu o procedimento e apresentou uma série de questões ao Tribunal de Justiça. Em todos os processos, as duas primeiras questões do Bundessozialgericht respeitam, em primeiro lugar, à aplicabilidade do Regulamento n.º 1408/71 aos apátridas ou aos refugiados e aos membros das respectivas famílias, quando os mesmos não tenham o direito à livre circulação, nos termos do Tratado CE, e, em segundo lugar, e em caso de resposta afirmativa à anterior questão, ao facto de saber se o Regulamento n.º 1408/71 é aplicável às pessoas que imigraram directamente de um país terceiro e que não se deslocaram no interior da Comunidade. Em caso afirmativo, o Tribunal de Justiça deverá ainda determinar se uma prestação familiar deverá também ser concedida quando um dos cônjuges é cidadão de um país terceiro e tem a qualidade de trabalhador assalariado, ao passo que o outro, apátrida, não tem a qualidade de trabalhador assalariado (no processo Chaaban), ou

ainda quando um dos cônjuges é refugiado e tem a qualidade de trabalhador assalariado, ao passo que o outro não é nem um cidadão de um Estado-Membro, nem um trabalhador assalariado, nem tão-pouco é reconhecido como refugiado (no caso Addou).

Análise da primeira questão

19. O artigo 48.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 39.° CE), o primeiro artigo do capítulo 1 do título III (a livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais) do Tratado, garantia a livre circulação dos trabalhadores no interior da Comunidade. Apesar de inicialmente ter sido sugerido que o artigo 48.° não fazia depender o direito do trabalhador à livre circulação do facto de ser cidadão de um Estado-Membro [15], o entendimento jurisprudencial dominante vai no sentido de esta disposição apenas assegurar a livre circulação dos cidadãos comunitários (doravante cidadãos da União) [16].

20. O artigo 51.°, já atrás referido [17], igualmente previsto no capítulo 1 do título III, impõe a adopção, por parte do Conselho, das medidas necessárias ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores, logo de um regime de cumulação e exportação das prestações.

21. O regulamento é, de acordo com as suas disposições, aplicável aos apátridas e aos refugiados [18], que, nessa qualidade e por não serem cidadãos comunitários, não beneficiavam da liberdade de circulação no âmbito do Tratado CE. A questão reside então em saber se o Conselho era competente, aquando da adopção do regulamento, para integrar essas pessoas no seu âmbito de aplicação.

22. Poder-se-ia considerar inútil responder à primeira questão, já que, na nossa opinião, a resposta adequada à segunda questão é, aparentemente, suficiente para permitir à jurisdição de reenvio decidir os casos pendentes. Contudo, a mesma levanta uma questão de princípio importante e nova, sobre a qual entendemos que o Tribunal de Justiça se deveria pronunciar.

O contexto histórico do artigo 51.° e do regulamento

23. Entendemos que será útil iniciar a análise da questão pelo seu contexto histórico.

15 — V., por exemplo, Plender, R., «An Incipient Form of European Citizenship», *European Law and the Individual* (1976).

16 — Acórdão de 5 de Julho de 1984, Meade (238/83, Recueil, p. 2631, n.° 7).

17 — V. nota 3.

18 — V. artigo 2.°, n.° 1, e artigo 2.°, n.° 2, já referidos no n.° 7.

24. Com esse objectivo, o ponto de partida é, sem dúvida, a convenção relativa ao estatuto dos refugiados, assinada em Genebra a 28 de Julho de 1951 [19], e a convenção relativa ao estatuto dos apátridas, assinada em Nova Iorque a 28 de Setembro de 1954 [20]. (As duas convenções remontam, de facto, ao pós-guerra imediato da segunda guerra mundial. Pouco tempo após a sua criação, a Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas criou um grupo de trabalho para estudar o problema da situação de apátrida. Em seguida, a Comissão adoptou uma resolução, exprimindo o desejo de ver «uma atenção precoce prestada ao estatuto jurídico dos apátridas [...] em particular [...] no que respeita à sua protecção jurídica e social». Tal acabou por resultar numa decisão do Conselho Económico e Social de nomear um comité sobre os refugiados e apátridas, que iniciou os seus trabalhos em 1950. Sob recomendação do comité, o Conselho Económico e Social adoptou várias resoluções, tendo chamado a Comissão de direito internacional a redigir os documentos preparatórios, destinados a formar a base de um acordo internacional que visasse a eliminação da situação de apátrida. O comité preparou um projecto de convenção relativo aos refugiados [21].)

25. Os seis Estados-Membros mais antigos da Comunidade Europeia foram signatários de ambas as convenções.

26. A Convenção de Genebra tinha por objectivo «rever e [...] codificar os acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto dos refugiados e [...] estender o âmbito de aplicação destes instrumentos, e a protecção que constituem para os refugiados mediante novo acordo» [22]. A convenção foi fundada sobre o princípio, defendido na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos do Homem, segundo o qual os seres humanos, indiscriminadamente, deveriam gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais [23]. O artigo 24.° da Convenção da Genebra, intitulado «Legislação do trabalho e segurança social», estipula o seguinte, naquilo que releva para o assunto em apreço:

«1. Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residam regularmente nos seus territórios o mesmo tratamento que aos nacionais no que diz respeito às matérias seguintes:

[...]

b) A segurança social (as disposições legais relativas aos acidentes de trabalho, doenças profissionais, maternidade, doença, invalidez e morte, desemprego, encargos de família e qualquer outro risco que, em conformidade com a legislação nacional,

19 — Nações Unidas — *Recueil des traités*, vol. 189, p. 150, n.° 2545 (1954).

20 — Nações Unidas — *Recueil des traités*, vol. 360, p. 130, n.° 5158 (1960).

21 — Mutharika, A. P., *The Regulation of Statelessness under International and National Law*, 1989, p. 28 a 34.

22 — Terceiro considerando do preâmbulo.

23 — Primeiro considerando do preâmbulo.

esteja coberto por um sistema de seguro social) [...]»

27. A Convenção de Nova Iorque, igualmente fundada sobre o princípio de que os seres humanos, indiscriminadamente, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais [24], tendia a regular e a melhorar a condição dos apátridas [25]. O artigo 24.°, intitulado «Legislação do trabalho e segurança social», confere aos apátridas a mesma protecção que a conferida aos refugiados no artigo 4.° da Convenção de Genebra.

28. Para além disso, o artigo 7.° de ambas as convenções dispõe que:

«Salvas as disposições mais favoráveis previstas por esta Convenção, cada Estado Contratante concederá aos [refugiados/ /apátridas] o regime que conceder aos estrangeiros em geral.»

29. A 11 de Dezembro de 1953, ou seja, entre a assinatura da Convenção de Genebra e a assinatura da Convenção de Nova Iorque, os seis Estados-Membros mais antigos assinaram duas convenções do Conselho da Europa: o acordo Europeu Interino respeitante aos Regimes de Segurança Social relativos à Velhice, à Invalidez e aos Sobreviventes [26] e o acordo Europeu Interino respeitante à Segurança Social, com excepção dos regimes acima referidos [27].

30. Os dois acordos do Conselho da Europa fundaram-se no princípio da igualdade de tratamento entre os cidadãos de uma qualquer parte contratante e os cidadãos de qualquer outra parte contratante, de acordo com as leis e os regulamentos que regiam, em cada uma dessas partes, o serviços das prestações da segurança social. Protocolos assinados na mesma altura que os dois acordos pelos referidos seis Estados-Membros, estenderam aos refugiados o benefício das disposições dos acordos nas mesmas condições previstas para os cidadãos das partes intervenientes nos mesmos; o termo «refugiado» estava definido nos mesmos termos que na Convenção de Genebra [28].

31. Os seis Estados-Membros mais antigos haviam, entretanto, assinado, a 18 de Abril de 1951, o Tratado que instituía a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. O artigo 69.° deste Tratado dispõe, naquilo que importa para a presente questão, o seguinte:

«1. Os Estados-Membros comprometem-se a eliminar qualquer restrição, em razão da nacionalidade, quanto ao emprego

24 — Primeiro considerando do preâmbulo.

25 — Quarto considerando do preâmbulo.

26 — *Conventions et accords européens*, volume I, n.° 12.

27 — *Conventions et accords européens*, volume I, n.° 13.

28 — Artigo 1.° de cada protocolo.

nas indústrias do carvão e do aço de trabalhadores nacionais de um dos Estados-Membros de qualificação comprovada nas profissões do carvão e do aço, sem prejuízo das limitações impostas por necessidades fundamentais de saúde e de ordem pública.

[...]

4. Os Estados-Membros proibirão toda e qualquer discriminação na remuneração e nas condições de trabalho entre trabalhadores nacionais e trabalhadores imigrados, sem prejuízo das medidas especiais respeitantes aos trabalhadores fronteiriços; procurarão, em especial, acordar entre si as medidas ainda necessárias para que as disposições relativas à segurança social não constituam obstáculo à mobilidade da mão de obra.»

32. A 9 de Dezembro de 1957, os seis Estados-Membros mais antigos da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço assinaram a Convenção Europeia relativa à Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes. O preâmbulo desta convenção defende o princípio da igualdade de tratamento de todos cidadãos das várias partes contratantes, bem como dos apátridas e dos refugiados que residam no território de uma delas, ao abrigo das legislações nacionais de segurança social [29]. O termo «refugiado» é definido nos mesmos termos que na Convenção de Genebra [30]; o termo «apátrida» não está definido.

33. A convenção tinha por objecto a coordenação dos regimes nacionais de segurança social [31], impondo, por um lado, a totalidade de todos os períodos de descontos para a segurança social decorrido em face da legislação de uma parte contratante que não a do país de residência [32], e, por outro lado, o pagamento de determinadas prestações às pessoas residentes no território de outra parte contratante [33]. A convenção aplicava-se aos «trabalhadores assalariados ou equiparados, que estão ou estiveram sujeitos à legislação de uma ou de várias partes contratantes, e que sejam cidadãos de uma das partes contratantes, ou que sejam apátridas ou refugiados, residentes no território de uma das partes contratantes, bem como aos membros das suas famílias e aos sobreviventes» [34].

34. Menos de um ano depois, a 25 de Setembro de 1958, o Conselho da Comunidade Económica Europeia adoptou o Regulamento n.º 3 relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes. Este

29 — Sétimo considerando.
30 — Artigo 1.º, alínea k).
31 — Quinto considerando.
32 — Artigo 9.º, n.º 1.
33 — Artigo 10.º
34 — Artigo 4.º, n.º 1.

regulamento tinha como fundamento os artigos 51.° e 227.°, n.° 2, do Tratado [35].

35. Os seis primeiros considerandos da exposição de motivos do Regulamento n.° 3 enunciam:

«considerando que, em 9 de Dezembro de 1957, foi assinada em Roma, pelos Governos dos Estados-Membros da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, uma Convenção Europeia relativa à Segurança Social dos Trabalhos Migrantes, elaborada com a colaboração da Organização Internacional do Trabalho;

considerando que esta convenção foi assinada antes da entrada em vigor do Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia;

considerando que este último tratado obriga as instituições da Comunidade a tomar medidas imediatas para a instituição progressiva da livre circulação dos trabalhadores;

considerando que constitui elemento essencial à instituição da livre circulação dos trabalhadores um sistema que permita assegurar aos trabalhadores migrantes e aos seus sucessores, por um lado, a totalidade, para a constituição e a conservação do direito às prestações, assim como para o cálculo destas, de todos os períodos considerados pelas várias legislações nacionais e, por outro lado, o pagamento das prestações às pessoas que residam nos territórios dos Estados-Membros;

considerando que a convenção acima mencionada dá resposta aos objectivos do artigo 51.° do Tratado e que, consequentemente, estas normas podem, salvaguardadas as adaptações necessárias, ser retomadas num regulamento adoptado nos termos previstos no artigo 51.° acima referido;

considerando que a Alta Autoridade da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço declarou que o sistema previsto no regulamento que se segue pode substituir as soluções visadas no artigo 69.°, parágrafo 4, do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço [...]».

36. O Regulamento n.° 3 reproduz efectivamente, de forma quase integral, a Convenção Europeia, recuperando os termos utilizados pelo advogado-geral M. Lagrange, em 1964, «como relembra a sua exposição de motivos, o Regulamento

35 — O artigo 227.°, n.° 2, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 299.°, n.° 2, CE) previa disposições que regiam a aplicação da legislação comunitária à República Democrática e Popular Argelina e aos departamentos franceses ultramarinos.

n.º 3 [não é] senão a reprodução duma convenção sobre a segurança social já assinada, mas que ainda não entrou em vigor» [36]. Designadamente, o seu artigo 4.º, parágrafo 1.º, está redigido da seguinte forma:

«As normas do presente regulamento são aplicáveis aos trabalhadores assalariados ou assimilados que estão ou estiveram sujeitos à legislação de um ou de vários dos Estados-Membros, de um dos Estados-Membros, ou que são apátridas ou refugiados residentes no território de um dos Estados-Membros, bem como aos membros das suas famílias e a quem lhes sobreviva.»

37. Para concluir a presente análise relativa ao contexto histórico da legislação em apreço, gostaríamos de realçar que o artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71 está redigido em termos idênticos, com excepção dos termos «trabalhadores assalariados ou equiparados» que foram substituídos pelo termo «trabalhadores», na versão inicial, e pelos termos «trabalhadores assalariados ou não assalariados», introduzidos com a alteração de 1981.

38. A ligação histórica encontra-se explicitamente confirmada na exposição de motivos do Regulamento n.º 1408/71, cujo último considerando dispõe:

«considerando que o presente regulamento pode substituir os convénios previstos no n.º 4 do artigo 69.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço».

39. Assim, como observa a Comissão, a integração dos refugiados e dos apátridas no âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 3 de 1958 e, posteriormente, no âmbito do Regulamento n.º 1408/71, não fez mais que corresponder às obrigações internacionais já subscritas (tanto ao nível das Nações Unidas como ao nível do Conselho da Europa) pelos seis mais antigos Estados-Membros. Em decorrência dessas obrigações, as legislações nacionais equiparavam já os refugiados e os apátridas aos cidadãos nacionais em matéria de segurança social, ao passo que o tratamento dos cidadãos estrangeiros dependia de uma reciprocidade ou de acordos bilaterais ou multilaterais. Na Europa dos anos 50, a braços com as condições do pós-guerra, foi incontestavelmente sentido como política e moralmente inaceitável que um dos primeiros regulamentos adoptados pela então recente Comunidade Económica Europeia pudesse excluir uma categoria de pessoas que havia sido expressamente incluída, e protegida, nos anteriores acordos e convenções que reuniam os mais antigos Estados-Membros.

36 — Acórdão de 19 de Março de 1964, Hoekstra (75/63, Colect. 1962-1964, p. 419).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o âmbito de aplicação pessoal dos regulamentos

40. Antes de analisar a questão central, quanto a saber se a integração dos refugiados e apátridas no âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 3 e do Regulamento n.º 1408/71 está conforme com o artigo 51.º do Tratado, afigurar-se-ia útil analisar os casos em que o Tribunal parece ter admitido essa integração, ainda que implicitamente.

41. O principal processo é o processo Rzepa [37], no qual o Tribunal de Justiça decidiu, ao abrigo do Regulamento n.º 3, sobre o direito de um refugiado (e antigo trabalhador) a uma pensão de invalidez, sem pôr em causa a validade deste regulamento. Poderia pois considerar-se que o Tribunal reconheceu implicitamente a necessidade de coordenar as legislações nacionais relativas à segurança social, relativamente aos apátridas e aos refugiados.

42. Existem, para além disso, numerosos processos, nos quais o Tribunal de Justiça fez expressamente referência à integração dos refugiados e apátridas no âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 1408/71, sem pôr em dúvida a legalidade dessa mesma integração, o que poderá, também aqui, ser considerado como um reconhecimento implícito [38].

43. Poderá também notar-se que, no processo Zaoui [39], tanto o Tribunal como o advogado-geral J. L. Cruz Vilaça parecem ter partido do pressuposto de que, caso o requerente fosse um apátrida, poderia ter-se feito valer do artigo 2.º, parágrafo 1.º, do Regulamento n.º 1408/71.

44. Se a evolução do Tribunal de Justiça, nestes casos, não ocorreu num quadro de contestações à legalidade da integração dos refugiados e apátridas no âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 3 de 1958 e do Regulamento n.º 1408/71, não deixa porém de demonstrar que o Tribunal, ao analisar as disposições relativas aos refugiados e aos apátridas nos casos que levantam questões de interpretação dos regulamentos, não hesitou perante a sua integração no âmbito de aplicação pessoal dos mesmos. Esta evolução corrobora assim, em certa medida, a posição que defende que a integração dos refugiados e apátridas não é, à primeira vista, ilícita.

37 — Acórdão de 12 de Novembro de 1974 (35/74, Recueil, p. 1241, Colect., p. 519).

38 — Acórdãos de 23 de Novembro de 1976, Kermaschek (40/76, Recueil, p. 1669, n.º 7, Colect., p. 661, e conclusões do advogado-geral G. Reischl, Recueil, p. 1682); Meade, já referido na nota 16, conclusões do advogado-geral G. Mancini, n.º 3; de 30 de Abril de 1996, Cabanis-Issarte (C-308/93, Colect., p. I-2097, n.º 21), e de 25 de Junho de 1997, Mora Romero (C-131/96, Colect., p. I-3659, n.º 21).

39 — Acórdão de 17 de Dezembro de 1987 (147/87, Colect., p. 5511, n.º 10 do acórdão e n.º 40 das conclusões do advogado-geral J. L. Cruz Vilaça).

A apreciação do Tribunal de Justiça quanto à interpretação do artigo 51.°

45. Na sua ordem de reenvio, o Bundessozialgericht entendeu que o Conselho não tem, em princípio, e de acordo com o Tratado, o direito de estender o âmbito de aplicação pessoal dos regulamentos que adopta para além do grupo de pessoas determinado e delimitado na base jurídica que sustenta o regulamento em apreço. O Regulamento n.° 1408/71 assenta nos artigos 51.° e 235.° do Tratado. Segundo o artigo 51.°, primeiro parágrafo, do Tratado, o Conselho «tomará, no domínio da segurança social, as medidas necessárias ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores». De acordo com a sua redacção, a acção do Conselho encontra-se pois limitada à adopção de regras de coordenação em benefício dos cidadãos da União, na sua qualidade de trabalhadores migrantes, visto que apenas estes beneficiam do direito à livre circulação.

46. Esta tese é, na nossa opinião, difícil de conciliar com a abordagem do Tribunal de Justiça relativamente a estes regulamentos. Apesar de se saber que o Regulamento n.° 3 de 1958 e o Regulamento n.° 1408/71 têm ambos como fundamento principal o artigo 51.° do Tratado, o Tribunal de Justiça tem dado, constantemente, um efeito alargado a este artigo, quando interpreta os referidos regulamentos, bem como a todos os outros regulamentos que, com base nele, foram adoptados. Assim, como refere o Governo sueco, é jurisprudência dominante que a noção de trabalhador utilizada no âmbito deste artigo e do Regulamento n.° 1408/71 não coincide necessariamente com a que decorre do artigo 48.° do Tratado [40]. Será útil determinar a origem deste princípio.

47. A primeira indicação deverá, sem dúvida, ser procurada nas declarações iniciais do Tribunal de Justiça, de acordo com as quais os objectivos do artigo 51.° não estão limitados às duas finalidades específicas enunciadas [neste caso, na alínea a), a totalidade dos períodos de descontos para a segurança social e emprego, e, na alínea b), a exportação das prestações]. Assim, no processo Hoekstra [41] — o primeiro processo respeitante ao Regulamento n.° 3 — o advogado-geral M. Lagrange sublinhou que as disposições do artigo 51.°, alíneas a) e b), não eram restritivas, sendo precedidas de um «designadamente» [42], tendo o Tribunal de Justiça invocado o objectivo «principal» do artigo 51.° [43]. Também, no processo Singer [44], o Tribunal fez referência aos «objectivos» do artigo 51.° Poderá entender-se que tal implica que outros objectivos são susceptíveis de serem prosseguidos com fundamento no artigo 51.° e no âmbito do Regulamento n.° 1408/71. É notório que o artigo 51.°, nas quatro línguas oficiais mais antigas da Comunidade — o francês, o alemão, o italiano e o holandês — utiliza um termo que significa «em particular» [45], o que abona manifestamente a favor desta tese.

40 — Acórdão de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala (C-85/96, Colect., p. I-2691, ponto 31).

41 — Já referido na nota 36.

42 — Conclusões, Colect., p. 434.

43 — Acórdão, Colect., p. 428.

44 — Acórdão de 9 de Dezembro de 1965 (44/65, Colect., p. 251, 254).

45 — «insbesondere» (alemão), «in particolare» (italiano) e «met name» (holandês).

48. No acórdão Hoekstra, o Tribunal pareceu supor que a noção de «trabalhador» era idêntica para efeitos dos artigos 48.° e 51.° do Tratado, apesar de ter defendido que o «trabalhador» protegido ao abrigo do Regulamento n.° 3 de 1958 «não é exclusivamente aquele que tem um emprego real» [46]. Ora, no ano seguinte, o advogado-geral J. Gand introduziu os fundamentos da futura jurisprudência, enunciando, no processo Singer, que os artigos 48.° e 51.° não tinham necessariamente o mesmo âmbito [47].

49. À medida que a jurisprudência do Tribunal tomava forma, tornou-se cada vez mais claro que o artigo 51.° — e logo o âmbito de aplicação pessoal dos regulamentos adoptados e que dele decorrem — deveria ser interpretado de uma forma mais abrangente que o artigo 48.° No acórdão Singer, o Tribunal recusou o entendimento segundo o qual o artigo 52.° do Regulamento n.° 3 [48], que havia sido interpretado pelo Tribunal como aplicável a um antigo trabalhador não migrante, sem emprego no momento em causa, mas a pagar cotizações a uma segurança voluntária prevendo um eventual retorno à sua actividade de trabalhador [49], a um trabalhador não migrante vítima de um acidente no percurso para o local de trabalho, ao atravessar o território de outro Estado-Membro [50] e a um trabalhador fronteiriço vítima de um acidente sem relação com o seu trabalho [51], era ilícito, porque o Conselho, adoptando-o, teria cometido um excesso de poder ao extravasar o âmbito da competência que lhe era conferida pelo artigo 51.° do Tratado. Em conclusões, seguidas pelo Tribunal, que propunham que o artigo 52.° do Regulamento n.° 3 se aplicaria também a um trabalhador, que teria tanto o seu local de trabalho como a sua residência num Estado-Membro, e que teria sido vítima de um acidente no território de outro Estado-Membro, sem relação com o seu trabalho, o advogado-geral J. Gand descreveu a interpretação anterior, dada pelo Tribunal de Justiça, ao artigo 52.° do Regulamento n.° 3, como resultante de «a concepção muito lata que [o Tribunal entendeu] fazer do âmbito de aplicação *ratione personae* do Regulamento n.° 3» [52].

50. O Tribunal de Justiça continuou a defender uma interpretação alargada do artigo 51.° e do âmbito de aplicação dos regulamentos durante os anos 60 e 70. Assim, no acórdão Vaassem-Goebbels [53], decidiu que o Regulamento n.° 3 se aplicava ao caso de uma viúva de um trabalhador não migrante, quando o único elemento internacional residia na mudança de residência da viúva, que não era trabalhadora; no acórdão De Cicco [54], o Tribunal de Justiça equiparou um artesão a um trabalhador assalariado, alargando assim o âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.° 3. Neste acórdão De Cicco, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 4.° do Regulamento n.° 3, determinando o seu âmbito de aplicação pessoal, «baseia-se numa concepção bastante alargada do círculo de beneficiários [...] Deve

46 — Acórdão já referido, Colect., p. 424.

47 — Acórdão já referido, Colect., p. 259.

48 — Disposição que rege a situação na qual o beneficiário de prestações de um Estado-Membro sofre um dano num outro Estado-Membro.

49 — Acórdão Hoekstra, já referido na nota 36.

50 — Acórdão de 11 de Março de 1965 (31/64, Recueil, p. 111, Colect. 1965-1968, p. 35).

51 — Acórdão de 11 de Março de 1965 (33/64, Recueil, p. 131, Colect. 1965-1968, p. 39).

52 — Acórdão de 12 de Novembro de 1969, Entr'aide Médicale et Société nationale des chemins de fer luxembourgeois (27/69, Recueil, p. 405, 415, Colect. 1969-1970, p. 151).

53 — Acórdão de 30 de Junho de 1966 (61/65, Colect. 1965-1968, p. 401).

54 — Acórdão de 19 de Dezembro de 1968 (19/68, Colect. 1965-1968, p. 921).

dizer-se, a este respeito, que o artigo 4.° se inspira numa tendência geral do direito social dos Estados-Membros no sentido da extensão do benefício da segurança social em favor de novas categorias de pessoas, em razão de riscos e vicissitudes idênticos».

51. O Tribunal de Justiça reiterou a fórmula do acórdão De Cicco no acórdão Janssen [55], no qual equiparou a um trabalhador assalariado um «ajudante» agrícola a título independente, bem como no acórdão Brack [56], no qual defendeu que o Regulamento n.° 1408/71 (antes da alteração de 1981, que veio estender o seu âmbito de aplicação pessoal aos trabalhadores não assalariados e aos membros das respectivas famílias) se aplicava a uma pessoa que era trabalhador independente à data em que se verificou a situação segurada (doença). O advogado-geral H. Mayras referiu, neste caso, que «em véspera da adesão, a regulamentação comunitária e o regime britânico — como de resto os sistemas da maioria dos Estados-Membros em matéria de segurança social — tinha sofrido uma evolução paralela e convergente, ilustrando a generalização da tendência de proteger o conjunto da população» [57].

52. No acórdão Époux F., o Tribunal entendeu que decorria da conjugação dos artigos 2.°, n.° 1, e 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 que os membros da família de um trabalhador, que não eram nem nunca haviam sido trabalhadores, de acordo com o sentido previsto no regulamento, deveriam ser alvo do benefício da legislação social do Estado da sua residência, nas mesmas condições que os cidadãos desse mesmo Estado. O advogado-geral A. Trabucchi fez-se eco do advogado-geral H. Mayras, declarando [58]:

«Se quisermos que o direito comunitário não seja apenas uma regulamentação mecânica da economia, mas antes constitua um ordenamento jurídico à altura da sociedade que se propõe reger, se quisermos que seja um direito correspondente à ideia de justiça social e às exigências da integração europeia a nível não apenas da economia mas também dos povos, não podemos frustrar a expectativa, mais que legítima, do órgão jurisdicional belga [de reenvio, tendente a obter uma ajuda para a eliminação de uma situação que repugnaria à sua consciência].»

53. No acórdão Inzirillo [59], o Tribunal decidiu que um menor deficiente se integrava no âmbito de aplicação do regulamento, mesmo depois de ter atingido a maioridade, ainda que não pusesse trabalhar, prosseguindo deste modo o modelo tendente a dar uma interpretação alargada ao Regulamento n.° 1408/71 e, assim, ao artigo 51.° Esta tendência prosseguiu: mais recentemente, o Tribunal decidiu no sentido de que as regras de coordenação do regulamento eram igualmente aplicáveis às pessoas que nunca se haviam deslocado no interior da Comunidade, na medida em que a sua situação compreendesse um elemento

55 — Acórdão de 27 de Outubro de 1971 (23/71, Colect., p. 311, n.os 6 e 8).

56 — Acórdão de 29 de Setembro de 1976 (17/76, Recueil, p. 1429, n.° 20, Colect., p. 579).

57 — Conclusões, Recueil, p. 1463.

58 — Acórdão de 17 de Junho de 1975 (7/75, Colect., p. 225).

59 — Acórdão de 16 de Dezembro de 1976 (63/76, Recueil, p. 2057, Colect., p. 839).

transfronteiriço que carecesse de uma coordenação das legislações relativas à segurança social [60], e veio confirmar que a definição de trabalhador adoptada no quadro do artigo 51.° e do Regulamento n.° 1408/71 não coincidia necessariamente com a do artigo 48.° [61].

54. Concluiremos este estudo citando dois processos, relativos à situação de cidadãos comunitários que trabalharam na Argélia, nos quais o Tribunal integrou a República Democrática e Popular Argelina no âmbito de aplicação geográfica do Regulamento n.° 3 (indicado no Anexo A do regulamento) durante o período compreendido entre a sua independência, a 1 de Julho de 1962, até 18 de Janeiro de 1965, aceitando assim a ideia de que o Conselho tinha competência para legislar com fundamento no artigo 51.° por forma a equiparar o território de um país terceiro ao de um Estado-Membro [62].

55. Finalmente, realçaremos, no que toca ao âmbito de aplicação dos artigos 48.° e 51.°, que o Regulamento n.° 1408/71 é aplicável aos funcionários [63], que estão expressamente excluídos do âmbito de aplicação do artigo 48.° [64].

56. Consequentemente, parece-nos manifesto que o artigo 51.° dispõe de um âmbito de aplicação consideravelmente mais alargado que o artigo 48.° Desde logo, o âmbito de aplicação dos regulamentos adoptados com fundamento no artigo 51.° pode ser mais alargado que o do artigo 48.°: tal encontra-se amplamente demonstrado pela abordagem coerente seguida pelo Tribunal no tocante à interpretação tanto do artigo 51.° como dos regulamentos adoptados que dele decorrem.

Conclusão quanto à primeira questão

57. Os três pontos acima expostos — o contexto histórico que permitiu a inclusão dos refugiados e apátridas no âmbito de aplicação pessoal dos regulamentos, o reconhecimento implícito e reiterado desta integração por parte do Tribunal de Justiça e a interpretação alargada, dada de forma constante pelo Tribunal de Justiça, tanto ao artigo 51.° como aos regulamentos adoptados que dele resultam — vêm corroborar a ideia de que o Conselho é competente para determinar a integração dos refugiados e apátridas no âmbito de aplicação pessoal dos regulamentos adoptados com base no artigo 51.°

58. Assim, e de um ponto de vista histórico, o Regulamento n.° 3 limitou-se a recuperar o já adquirido: os mais antigos Estados-Membros estavam já ligados por convenções internacionais e por acordos do Conselho da Europa tendentes a conceder

60 — Acórdão de 5 de Março de 1998, Kulzer (C-194/96, Colect., p. I-895, n.° 31).

61 — Acórdão Martínez Sala, já referido na nota 40, n.° 31.

62 — Acórdãos de 10 de Outubro de 1973, Fiege (110/73, Recueil, p. 1001, Colect., p. 371), e de 26 de Junho de 1975, Horst (6/75, Recueil, p. 823, Colect., p. 295).

63 — Artigo 2.°, n.° 3.

64 — Artigo 48.°, n.° 4.

aos refugiados e apátridas o mesmo tratamento que aos seus cidadãos. Como observa a Comissão, resulta claramente dos protocolos dos acordos do Conselho da Europa que os refugiados apenas devem ser integrados na medida em que os cidadãos das partes contratantes, possam fazer-se valer dos direitos decorrentes destes acordos, e que apenas podem gozar desses direitos no quadro das relações transfronteiriças entre as partes contratantes, mas não no interior do seu país de acolhimento, dado que os referidos acordos não são aplicáveis às relações puramente internas que se estabelecem entre uma parte contratante e os seus próprios cidadãos, que exercem uma actividade no interior do país. A Convenção Europeia e, em seguida, os Regulamentos n.° 3 e n.° 1408/71 seguiram efectivamente esta orientação.

59. Acresce que o Regulamento n.° 3, bem como o subsequente Regulamento n.° 1408/71, não previa qualquer disposição específica relativa aos refugiados e apátridas, limitando-se a equipará-los aos cidadãos de um Estado-Membro — como já o haviam sido em virtude de obrigações de direito internacional — para fins de coordenação dos sistemas nacionais de segurança social. Esta equiparação pode ser entendida como necessária com vista a tornar o sistema coerente, dado que a outra solução consistiria em os Estados-Membros disporem de dois regimes de coordenação distintos, um aplicável aos cidadãos comunitários e outro aos refugiados e apátridas. Como vieram sublinhar o Reino Unido e a Comissão, sistemas paralelos teriam sido muito complexos, numa perspectiva administrativa, e teriam dado lugar a problemas práticos, que puderam ser evitados pela simples integração dos refugiados e apátridas no âmbito de aplicação pessoal dos regulamentos comunitários.

60. À luz do que precede, a integração dos refugiados e apátridas no âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.° 1408/71 pode ser entendida como acessória em relação aos principais objectivos do artigo 51.° e dos regulamentos adoptados que nele se fundaram e, nessa medida, legal. Esta integração era necessária para assegurar uma coordenação eficaz, mas, atendendo a que o seu alcance e os seus efeitos são extremamente limitados, pode legitimamente ser considerada acessória face ao objectivo de coordenação.

61. Importa, para além disso, reter que nem o Regulamento n.° 3 nem o Regulamento n.° 1408/71 conferem às pessoas por eles abrangidas qualquer direito autónomo a prestações de segurança social no seu Estado-Membro de acolhimento: em geral, são as normas nacionais que continuam a reger a aquisição e o alcance desses direitos. Os regulamentos garantem simplesmente às pessoas dependentes do seu âmbito de aplicação o benefício tanto dos princípios de totalidade e exportação das prestações como de uma protecção contra todo e qualquer inconveniente susceptível de resultar da sua deslocação no interior da Comunidade ou da presença de qualquer outro elemento transfronteiriço. Assim, os

regulamentos limitam-se a coordenar regimes nacionais, sem criar direitos comunitários a prestações de segurança social nem invadir o domínio de competência dos Estados-Membros nessa matéria.

62. O recurso ao artigo 235.° do Tratado não é necessário e em caso algum contribuirá para fundamentar a integração dos refugiados e apátridas no âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.° 1408/71. Este artigo constituiu, de forma explícita, um dos fundamentos jurídicos do Regulamento n.° 1390/81 [65], que estendeu o âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.° 1408/71 aos trabalhadores não-assalariados e aos membros das respectivas famílias. Não pode ser considerado como fundamento jurídico de outros aspectos do Regulamento n.° 1408/71, que são anteriores e saem do âmbito dessa extensão [66].

Análise da segunda questão

63. Na segunda questão, a jurisdição de reenvio questiona essencialmente se o regulamento é aplicável às circunstâncias dos processos pendentes, tendo em consideração que os requerentes não se deslocaram no interior da Comunidade.

64. Relembramos que, em todos os processos, o requerente ou o seu cônjuge imigraram para a Alemanha, vindos de um país terceiro. Em nenhum dos processos, o requerente ou o seu cônjuge ou os seus filhos se deslocaram da Alemanha para outro Estado-Membro. No decurso do período em apreço, o Sr. Khalil recebeu subsídios de desemprego, pagos na Alemanha, ao passo que os Srs. Osseili, Nasser, Chaaban e Addou tinham emprego nesse país.

65. Entendemos poder apresentar uma resposta relativamente simples à segunda questão, neste caso negativa, como o preconizaram os Governos sueco e do Reino Unido, bem como a Comissão. Resulta claramente da jurisprudência do Tribunal que os regulamentos aplicados em virtude das normas do Tratado, em matéria de livre circulação de trabalhadores, não abrangem situações cujos elementos se circunscrevam todos ao território de um único Estado-Membro [67] ou — para o expressar de forma diferente — a situações que não apresentam nenhum factor de ligação a

65 — Já referido na nota 7.

66 — V. acórdãos de 4 de Novembro de 1997, Snares (C-20/96, Colect., p. I-6057, n.° 71 das conclusões do advogado-geral P. Léger), e Kulzer, já referido na nota 60, n.° 36 das conclusões do advogado-geral N. Fennelly.

67 — Acórdão de 22 de Setembro de 1992, Petit (C-153/91, Colect., p. I-4973, n.° 8, e as referências citadas).

qualquer uma das situações encaradas pelo direito comunitário [68]. Como realça o Reino Unido, está bem estabelecido que o elemento necessário transfronteiriço não resulta do simples facto de as pessoas implicadas serem nacionais de um país terceiro [69]; o entendimento não poderá, na nossa opinião, ser diferente por estarem implicados refugiados e apátridas.

66. Quando da audiência, o agente do Governo espanhol defendeu que um elemento transfronteiriço não era já necessário, por força do acórdão proferido pelo Tribunal no processo Kulzer [70]. Na nossa opinião, trata-se de um entendimento erróneo do caso. O Sr. Kulzer era um cidadão alemão, residente na Alemanha; tinha trabalhado na Alemanha durante toda a sua vida activa e recebia uma pensão alemã. A sua filha tinha-se mudado da Alemanha para França, onde residia com a sua mãe, divorciada do Sr. Kulzer. O pedido de prestações familiares, apresentado pelo Sr. Kulzer para a sua filha, foi indeferido com fundamento no facto de ela não residir na Alemanha. O Tribunal, fundamentando-se, em particular, no quinto considerando do Regulamento n.º 1408/71, nos termos do qual o regulamento visa igualmente situações em que os membros da família do trabalhador se deslocam no interior da Comunidade, decidiu que o Sr. Kulzer estava abrangido pelo regulamento, visto que o filho a seu cargo se deslocou no interior da Comunidade com a sua antiga esposa [71].

67. O advogado-geral N. Fennelly também se exprimiu no mesmo sentido nas suas conclusões, enunciando:

«No acórdão Entr'aide médicale e Société nationale des chemins de fer luxembourgeois, o Tribunal de Justiça enunciou um critério de aplicação do Regulamento n.º 3, o qual, com algumas alterações, continua a determinar o âmbito de aplicação pessoal do regulamento: aquele 'aplica-se a qualquer trabalhador assalariado ou equiparado que se encontre numa das situações de carácter internacional previstas em tal regulamento, bem como aos seus membros da família sobrevivos' [72] ».

68. Concluiu que «uma pessoa que requer prestações de segurança social pode, em princípio, ser abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal do regulamento, ainda que nunca tenha vivido nem trabalhado num Estado-Membro senão o seu, quando nem todos os factos se confinem ao território desse Estado-Membro, como, por exemplo, quando o membro da família, para o qual são pedidos os benefícios, resida noutro Estado-Membro» [73].

68 — Acórdão de 27 de Outubro de 1982, Morson e Jhanjan (35/82 e 36/82, Recueil, p. 3723, n.º 16).

69 — V. acórdãos Morson e Jhanjan, já referidos na nota 68, e de 5 de Junho de 1997, Uecker e Jacquet (C-64/96 e C-65/96, Colect., p. I-3171).

70 — Já referido na nota 60.

71 — N.ºs 30 e 31 do acórdão.

72 — Processo já referido na nota 52 (n.º 4, do acórdão).

73 — N.ºs 35 e 37 das conclusões.

69. Resulta, pois, claramente que o acórdão Kulzer não pôs em causa a jurisprudência constante, subordinando a aplicação dos regulamentos de segurança social à existência de um elemento transfronteiriço, e daí concluímos, consequentemente, que o Regulamento n.º 1408/71 não se pode aplicar a uma situação em que um trabalhador refugiado ou apátrida e os membros da sua família imigraram para um Estado-Membro, directamente de um país terceiro, sem se ter deslocado no interior da Comunidade e sem existir qualquer outro elemento de ligação a qualquer outro Estado-Membro.

A terceira questão (nos processos Chaaban e Addou)

70. Pela sua terceira questão, remetida unicamente nos processos Chaaban e Addou, o Bundessozialgericht procura saber se uma prestação familiar deve ser concedida quando um dos cônjuges possui a nacionalidade de um país terceiro e tem a qualidade de trabalhador assalariado, ao passo que outro cônjuge é apátrida e não possui a qualidade de trabalhador assalariado, ou quando um dos cônjuges é um refugiado e tem a qualidade de trabalhador assalariado, ao passo que o outro cônjuge não possui a nacionalidade de um Estado-Membro e não é nem trabalhador nem reconhecido como refugiado.

71. Estas questões apenas se colocam no caso de a resposta à segunda questão ser afirmativa. Visto que a resposta à segunda questão é, na nossa opinião, manifestamente negativa, não nos propomos responder à terceira questão.

A questão que não foi colocada no processo Addou

72. Para finalizar, deveríamos analisar a eventual aplicação, ao caso da Sra. Addou, do acordo de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e o Reino de Marrocos, em vigor no período considerado [74].

73. No seu despacho de reenvio, o Bundessozialgericht refere que, segundo o artigo 41.º, n.º 1, deste acordo, os trabalhadores de nacionalidade marroquina e os membros das respectivas famílias que com eles residam beneficiam no domínio da segurança social, sob reserva do disposto nos números seguintes, de um regime caracterizado pela ausência de toda e qualquer discriminação, resultante da nacionalidade, em relação aos cidadãos dos Estados-Membros em que residem. O artigo 41.º, n.º 3, estipula que estes trabalhadores beneficiam, entre outras, das presta-

74 — Assinado em Rabat, em 27 de Abril de 1976, e aprovado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2211/78 do Conselho, de 26 de Setembro de 1978 (JO L 264, p. 1).

ções familiares para os membros da sua família que residam no espaço da Comunidade. O Bundessozialgericht acrescenta que o Tribunal defendeu que as normas de equiparação do acordo de cooperação constituíam disposições directamente aplicáveis e não necessitavam, desde logo, de nenhum outro acto, ou seja, de decisões do Conselho de Cooperação [75].

74. O Bundessozialgericht declara igualmente não existir qualquer dúvida sobre o facto de o abono escolar constituir uma «prestação familiar», no sentido do artigo 41.°, n.° 3, e que, além disso, não importa que o pedido de concessão da prestação não seja apresentado pelo próprio trabalhador mas antes pelo seu cônjuge, na qualidade de membro da sua família, que não exerça uma actividade profissional [76]. Dado que, segundo o artigo 41.° do acordo de cooperação, só o trabalhador — e não um membro da sua família — deve possuir a nacionalidade marroquina, o facto de a requerente possuir a nacionalidade argelina não obsta ao seu direito ao abono escolar.

75. Todavia, o Bundessozialgericht considera que o acordo não pode visar as pessoas que cheguem à Alemanha na qualidade de refugiado e não na de trabalhador. De acordo com o disposto no seu artigo 1.°, o acordo tem por objectivo promover uma cooperação global entre as partes contratantes, com vista a contribuir para o desenvolvimento económico e social de Marrocos e a favorecer o reforço das suas relações. Tomando justamente em consideração a situação de Marrocos quando da conclusão do acordo, poderia não haver necessidade de regulamentar, no período em apreço, a questão dos direitos sociais a conceder às pessoas que se deslocam de Marrocos para a Europa, não como trabalhadores migrantes, mas como refugiados. O Bundessozialgericht estimou que esta disposição resultava do acto claro e, em consequências, renunciou a solicitar ao Tribunal que se pronunciasse igualmente sobre esta questão.

76. Nas suas observações escritas, a Comissão considera que esta decisão é lamentável, porque, segundo ela, não é absolutamente seguro que este acordo de cooperação não seja aplicável a refugiados de nacionalidade marroquina.

77. Estamos tentados a partilhar da opinião da Comissão, porque não partilhamos da certeza do Bundessozialgericht quanto ao facto de a questão resultar de um acto claro. No entanto, dado que esta jurisdição decidiu não solicitar ao Tribunal que se pronunciasse sobre esta questão, consideramos que o Tribunal não se deve pronunciar.

75 — Acórdãos de 31 de Janeiro de 1991, Kziber (C-18/90, Colect., p. I-199); de 20 de Abril de 1994, Yousfi (C-58/93, Colect., p. I-1353); e de 3 de Outubro de 1996, Hallouzi-Choho (C-126/95, Colect., p. I-4807).

76 — V. acórdão Hoever e Zachow, já referido na nota 11, a respeito de um pedido de abono escolar ao abrigo do artigo 73.° do Regulamento n.° 1408/71.

Conclusão

78. Consequentemente, há que responder, como se segue, à primeira e segunda questões apresentadas pelo Bundessozialgericht:

«1) O Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não-assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, é aplicável aos refugiados e aos apátridas que residam no território de um dos Estados-Membros e aos membros da sua família que tenham a nacionalidade de um país terceiro, ainda que essas pessoas, de acordo com o Tratado, não tenham direito à livre circulação.

2) O Regulamento n.° 1408/71 não é aplicável quando um trabalhador que é refugiado ou apátrida e os membros da sua família tenham imigrado para um Estado-Membro directamente de um país terceiro, não se tenham deslocado no interior da Comunidade e não exista qualquer outro elemento pertinente de ligação a um qualquer outro Estado-Membro.»