CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MICHAEL B. ELMER

apresentadas em 30 de Abril de 1996 *

1. Uma prestação especial de transporte, decorrente de uma autorização legislativa, concedida a pessoas que tenham ultrapassado determinada idade entra no âmbito de aplicação material da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social [1] (a seguir «directiva»)? Tal é a principal questão colocada no caso vertente.

As disposições pertinentes da directiva

2. A directiva foi adoptada por força do artigo 235.° do Tratado CEE. Resulta do segundo considerando do preâmbulo que convém «realizar o princípio da igualdade de tratamento em matéria de segurança social em primeiro lugar no que se refere aos regimes legais que asseguram uma protecção contra os riscos de doença, de invalidez, de velhice, de acidente de trabalho, de doença profissional e de desemprego bem como nas disposições relativas à assistência social na medida em que se destinem a completar os regimes acima referidos ou a substituí-los».

Nos termos do artigo 1.°, a directiva tem por objectivo «a realização progressiva, no domínio da segurança social e de outros elementos de protecção social previsto no artigo 3.°, do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social».

O âmbito de aplicação pessoal da directiva decorre do artigo 2.°, de acordo com o qual a directiva se aplica à «população activa incluindo os trabalhadores independentes, os trabalhadores cuja actividade seja interrompida por doença, acidente ou desemprego involuntário e às pessoas à procura de emprego, bem como aos trabalhadores reformados e aos trabalhadores inválidos».

O âmbito de aplicação material da directiva decorre do artigo 3.°, n.° 1, nos termos do qual a directiva se aplica:

«a) Aos regimes legais que assegurem uma protecção contra os seguintes riscos:

— doença,

— invalidez,

* Língua original: dinamarquês.

1 — JO 1979, L 6, p. 24; EE 05 F2 p. 174.

— velhice,

— acidente de trabalho e doença profissional,

— desemprego;

b) Às disposições relativas à assistência social na medida em que se destinem a completar os regimes referidos na alínea a) ou a *substituí-los*».

Nos termos do artigo 4.°, n.° 1, o princípio da igualdade de tratamento implica

«... a ausência de qualquer discriminação em razão do sexo, quer directa, quer indirectamente... especialmente no que respeita:

— ao âmbito dos regimes e às condições de acesso aos regimes,

...»

Nos termos do artigo 7.°, n.° 1, alínea a), a directiva não prejudica a possibilidade que os Estados-Membros têm de excluir do seu âmbito de aplicação, designadamente, «a fixação da idade de reforma para a concessão das pensões de velhice e de reforma e as consequências que daí podem decorrer para as outras prestações».

A legislação nacional aplicável

3. Inicialmente, encontramos no Reino Unido uma série de regimes locais que prevêem, sem autorização legislativa especial, reduções tarifárias em benefício, entre outras, de pessoas idosas que utilizam meios de transporte públicos. No processo Prescott contra Birmingham Corporation [2], a Court of Appeal declarou que as autoridades locais não estavam habilitadas a conceder tais prestações, que implicavam uma discriminação positiva de determinados grupos de pessoas em detrimento de outros.

4. É nesse contexto que, por força do Public Services Vehicles (Travel Concession) Act 1955, foram dados poderes às autoridades locais para instituir tais regimes. Resulta das actas das sessões da House of Commons, de 18 de Fevereiro de 1955, consagradas à proposta de lei, que esta tinha por objectivo autorizar as autoridades locais, por um lado, a gerir os transportes colectivos, por outro, a

2 — V. 1995, Ch 210.

conceder ajudas a determinadas categorias de pessoas com particulares necessidades. Resulta, além disso, do propósito de Edward Short, autor da proposta de lei, que «a verdadeira questão... é uma questão de princípio, de interesse nacional, que ultrapassa o quadro simplesmente local. Uma das glórias do nosso sistema de governo local é que ele confere amplos poderes discricionários às autoridades locais para administrar os nossos serviços sociais... uma grande parte dos quais ligados à possibilidade de conceder subsídios a diferentes categorias de pessoas sob uma forma ou outra — o aluguer de casas colocadas à disposição pelo conselho municipal ou distrital, as refeições destinadas a pessoas idosas, os transportes escolares, o vestuário e as bolsas de estudo para crianças das escolas, etc.».

5. As disposições aplicáveis constam da Section 93 do Transport Act 1985 (a seguir «Act») que habilita as autoridades locais a prever um regime de redução tarifária, concedendo gratuidade de transporte ou redução do seu preço a várias categorias de utentes que utilizam os meios de transporte públicos. Nos termos da Section 93(7) as pessoas que têm direito a beneficiar desse regime são as seguintes:

«a) homens com mais de 65 anos de idade e mulheres com mais de 60 anos;

b) pessoas cuja idade não exceda 16 anos;

c) pessoas cuja idade seja superior a 16 anos, mas não exceda 18, e que recebam educação a tempo completo;

d) pessoas cegas, isto é, afectadas de deficiência visual que as impossibilite da realização de qualquer trabalho para o qual a vista é essencial;

e) pessoas afectadas de qualquer incapacidade ou lesão que, no entender da autoridade ou de quaisquer autoridades responsáveis pela administração deste regime, as impossibilite seriamente de andar; e

f) quaisquer outras categorias de pessoas especificadas por despacho do Secretary of State».

Os limites de idade fixados na alínea a) correspondem aos aplicáveis no Reino Unido para o benefício da pensão de velhice.

6. O Secretary of State for Transport, por força da habilitação referida na alínea f) do Transport Act 1985 (Extension of Eligibility for Travel Concessions) Order 1986, alargou o círculo de beneficiários, por forma a incluir:

«a) pessoas afectadas de deficiência mental;

b) pessoas a quem tenha sido recusada carta de condução por razões de natureza médica;

c) os surdos e os mudos;

d) pessoas que, em virtude de cegueira, não estão em condições de avaliar de modo correcto o volume e a velocidade dos veículos;

e) pessoas privadas do uso de ambos os braços, bem como

f) pessoas indicadas por um beneficiário de prestações como acompanhantes, desde que ao beneficiário das prestações tenha sido reconhecido pela autoridade competente uma invalidez tal que a presença do acompanhante se torna necessária para permitir ao beneficiário utilizar os transportes colectivos».

7. Compete a cada autoridade local determinar, de entre essas categorias de pessoas, aquelas a quem se aplica o regulamento da autoridade em questão.

8. O primeiro demandado no processo principal, o Wrekin District Council, com base nas disposições já referidas, instituiu um regime que se dirigia aos homens com mais de 65 anos, às mulheres com mais de 60 anos, bem como às pessoas deficientes. Contudo, o regime não abrangia os jovens. As pessoas incluídas no âmbito de aplicação deste regime podem, mediante o pagamento de 2 UKL (correspondentes a 2,43 ecus), obter os National Transport Tokens — isto é, senhas de viagem — por um montante de 16 UKL (correspondentes a 19,42 ecus), ou um cartão para o autocarro que lhes dá direito a utilizar esse meio de transporte no Shropshire a metade do preço. Os interessados podem, além disso, por 43 UKL (correspondentes a 52,18 ecus), comprar um Travel Stamp que lhes dá a possibilidade de utilizar os autocarros do distrito do Wrekin sem outro pagamento. O Wrekin District Council e o Reino Unido assinalaram, quando da audiência perante o Tribunal de Justiça, que é difícil quantificar a vantagem que os destinatários retiram deste regime. O valor de um cartão de autocarro depende da sua utilização efectiva. Quanto maior for a necessidade de

transporte para as pessoas abrangidas pelo campo de aplicação deste regime e, consequentemente, que beneficiam do acesso a este meio de transporte, maior será o valor que o regime reveste para as mesmas.

9. O regime de prestações de transporte é financiado pelos poderes públicos. As despesas das autoridades locais destinadas ao reembolso das empresas exploradoras de autocarros atingiram, em 1991/1992, para o conjunto do Reino Unido, 410 milhões de UKL (correspondentes a 497,6 milhões de ecus).

Matéria de facto

10. O demandante no processo principal, Stanley Charles Atkins, com 63 anos no momento da propositura da acção, em 25 de Junho de 1991, e que exercia na época uma actividade profissional, sustentou perante a High Court of Justice que se sentia vítima de uma discriminação em razão do sexo, pelo facto de lhe ter sido recusado o benefício das prestações previstas pelo regime administrado pelo Wrekin District Council, quando as mulheres com a mesma idade têm direito a essas prestações a título do referido regime.

As questões prejudiciais

11. A High Court of Justice, Queen's Bench Division, por decisão de 3 de Agosto de 1994, submeteu ao Tribunal de Justiça as questões seguintes:

«1) O sistema de transportes instituído pelo primeiro demandado é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 3.° da Directiva 79/7/CEE?

2) No caso de resposta afirmativa à primeira questão, o artigo 7.°, n.° 1, alínea a), da Directiva 79/7/CEE aplica-se nas circunstâncias em causa neste processo?

3) No caso de haver violação da Directiva 79/7/CEE, o seu efeito directo pode ser invocado em apoio dum pedido de indemnização referente a períodos anteriores à data da decisão do Tribunal de Justiça a pessoas que não tenham antes dessa data instaurado procedimento legal ou formulado pedido equivalente?»

A primeira questão

12. Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se é de interpretar o artigo 3.°, n.° 1, da directiva no sentido de que um regime de reduções nos transportes públicos, como o gerido pelo Wrekin District Council, cabe no âmbito de aplicação material da directiva.

A tramitação processual no Tribunal de Justiça

13. S. C. Atkins sustenta que se trata de um regime legal que assegura uma protecção contra a velhice, invalidez, etc., e que esse regime releva, portanto, nos termos do artigo 3.°, n.° 1, da directiva, do âmbito de aplicação material da mesma. O regime foi implementado em aplicação da Sectin 93(7) do Act, tratando-se, por consequência, de um regime legal. O Act tem uma finalidade social, uma vez que tem por objectivo proporcionar reduções na rede de transportes colectivos a grupos socialmente vulneráveis, cuja mobilidade física e recursos económicos são em geral limitados. Essa prestação está, além disso, directamente ligada, designadamente, à velhice, uma vez que qualquer pessoa que tenha atingido o limite de idade considerado tem o direito de receber a prestação, sem consideração da situação pessoal e dos recursos económicos do interessado.

14. O Wrekin District Council, o Governo do Reino Unido, o Governo sueco e o Governo alemão sustentam a este propósito que o regime em questão não cabe no âmbito de aplicação material da directiva, dado que *não constitui a totalidade ou parte de um* regime legal de protecção contra um dos riscos enumerados no artigo 3.°, n.° 1, alínea a), nem uma forma de assistência social como a prevista no artigo 3.°, n.° 1, alínea b). Este regime implica, é um facto, que os beneficiários obtenham determinadas vantagens sociais, do mesmo modo que as pessoas que recebem ensino ou beneficiam de facilidades *em matéria de lazer, mas daí não resulta que* esse regime esteja abrangido pelo conceito de segurança social, tal como considerado nos artigos 51.° e 118.° do Tratado. A segurança social oferece uma protecção contra determinados riscos e aproxima-se, nessa óptica, de outras formas de seguro. Compete às autoridades locais definir se e em que medida regimes como o presente se devem aplicar, e os regimes locais têm um alcance bastante variável. Não se trata, portanto, de um regime legal na acepção da directiva. Por último, não há uma ligação directa e necessária entre esse regime e os riscos mencionados no artigo 3.°, n.° 1, dado que o regime auxilia os beneficiários cobrindo (na totalidade ou em parte) despesas de transporte, o que não constitui em si mesmo um risco coberto por esta disposição. Não tem qualquer importância a esse propósito que a idade seja um dos critérios de concessão.

15. A Comissão sustenta que o regime em questão deve ser considerado como entrando no âmbito de aplicação material da directiva.

As prestações previstas por este regime não podem, é certo, no entender da Comissão, ser consideradas como inerentes à segurança social no sentido que é dado pelo Regulamento n.º 1408/71 [3] (a seguir «regulamento»), dado que não se trata de um regime aparentado a um regime de seguro. As prestações não podem também ser consideradas como relacionadas com a assistência social, dado que não são exclusivas de pessoas que tenham necessidades. A directiva, elaborada por força do artigo 235.º do Tratado, deve, no entanto, ser considerada como abarcando igualmente a protecção social em sentido amplo, como o demonstra, entre outros, o facto de esta expressão ser usada nos artigos 1.º e 3.º da directiva. A finalidade da directiva exige que o princípio da igualdade de tratamento seja alargado a todas as forma de protecção social, sem considerações quanto a saber se os Estados-Membros optaram por afectar os recursos disponíveis a medidas de segurança social ou de assistência social no sentido tradicional do termo ou a outras formas de protecção social. É a enumeração dos riscos cobertos que determina o alcance exacto da directiva. O regime em questão no caso vertente é um regime legal directa e efectivamente ligado aos riscos enumerados no artigo 3.º, n.º 1, da directiva, de modo que esse regime entra no âmbito de aplicação material da directiva. O facto de uma autoridade local poder igualmente estender esse regime aos jovens não impede em si o regime de integrar o âmbito de aplicação da directiva, porque seria demasiado fácil, caso contrário, contornar as disposições da directiva.

3 — Regulamento (CEE) 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, na versão modificada e actualizada pelo Regulamento (CEE) n.º 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53). Este regulamento baseia-se, relativamente aos trabalhadores assalariados, no artigo 51.º do Tratado e, no que respeita aos trabalhadores não assalariados, no artigo 235.º do Tratado.

Observações gerais relativas ao âmbito de aplicação material da directiva

16. Proponho-me, antes de mais, examinar se os respectivos âmbitos de aplicação do regulamento e da directiva coincidem efectivamente.

17. O *regulamento* aplica-se, nos termos do artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, a todas as legislações relativas aos ramos de segurança social gerais e especiais, contributivos e não contributivos, relacionados com determinados riscos que o regulamento especifica e, designadamente, às prestações de velhice. Ao invés, as medidas de previdência ou de assistência social, por outras palavras, as prestações concedidas após uma avaliação concreta das necessidades do destinatário, situam-se fora do âmbito de aplicação do regulamento como o demonstra o artigo 4.º, n.º 4.

18. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a delimitação do âmbito de aplicação material do regulamento opera-se em duas fases. Examina-se, antes de mais, se a prestação é concedida por aplicação de uma legislação que confere aos beneficiários uma situação legalmente definida, sem se proceder a uma apreciação individual e discricionária

das necessidades pessoais ou das circunstâncias [4]. O modo de financiamento da prestação é, em si, irrelevante [5]. O Tribunal de Justiça propõe-se em seguida uma análise quanto à questão de saber se a prestação é destinada a cobrir um risco particular. Entre a jurisprudência, pode citar-se o acórdão de 27 de Março de 1985, no processo Hoeckx, a propósito de um regime belga que assegura às pessoas carenciadas um determinado rendimento mínimo, no qual o Tribunal de Justiça sublinhou que a prestação não tinha por objectivo cobrir um risco particular do tipo daqueles indicados no regulamento [6].

19. Os regimes nacionais podem, em razão do seu âmbito de aplicação pessoal, dos seus objectivos e das modalidades de aplicação, ser aparentados tanto à segurança social como à assistência social e cabe, portanto, em relação ao regulamento, proceder a uma apreciação mais discricionária quanto à categoria em que deve ser qualificada a prestação. Pode citar-se, como exemplo de tal raciocínio, o acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Junho de 1991 no processo Newton, relacionado com um subsídio de mobilidade inglês concedido com base em critérios objectivos fixados na lei, a saber, na hipótese em que a pessoa sofre de uma deficiência física que a incapacite ou praticamente incapacite de andar [7]. O Tribunal de Justiça entendeu que a prestação em questão, por um lado, visava assegurar um nível mínimo de rendimento aos deficientes que estavam totalmente excluídos do sistema de segurança social e, por outro lado, proporcionava um rendimento suplementar aos beneficiários da segurança social. Em relação a esta última categoria, a prestação devia considerar-se integrada no domínio da segurança social, na acepção do artigo 51.° do Tratado e da regulamentação adoptada em sua aplicação [8]. A prestação integrava assim o âmbito de aplicação material do regulamento. Ao invés, apenas determinadas categorias de beneficiários se integrariam no campo de aplicação pessoal do regulamento, tal como vem definido no artigo 2.°, n.° 1, em conjugação com o artigo 1.°, alínea a).

20. A *directiva* diz respeito, como o seu título indica, à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social e aplica-se, nos termos do artigo 3.°, n.° 1 «aos regimes legais que assegurem uma protecção contra...» determinados riscos (especificados no corpo desta disposição), designadamente a velhice, bem como às disposições relativas à assistência social na medida em que se destinem a completar esses regimes ou a substituí-los.

21. Os regimes abrangidos no âmbito de aplicação material do regulamento devem, é certo, igualmente ser considerados como compreendidos no âmbito de aplicação material da directiva desde que os riscos considerados no regulamento também o sejam na directiva. Lembro a esse propósito que, no já referido acórdão Newton, o Tribunal de

4 — V. acórdãos de 2 de Agosto de 1993, Acciardi (C-66/92, Colect., p. I-4567, n.° 14); de 10 de Março de 1993, Comissão/Luxemburgo (C-111/91, Colect., p. I-817, n.° 29); e de 16 de Julho de 1992, Hughes (C-78/91, Colect., p. I-4839, n.° 15).

5 — V. os acórdãos proferidos nos processos referidos na nota 4, designadamente, o n.° 18 do acórdão Acciardi, o n.° 31 do acórdão Comissão/Luxemburgo e o n.° 21 do acórdão Hughes.

6 — 249/83, Recueil, p. 973, n.os 13 e 14.

7 — C-356/89, Colect., p. I-3017.

8 — V. n.os 14 e 15.

Justiça declarou que um subsídio de mobilidade a favor de pessoas deficientes cabe no âmbito de aplicação material do regulamento.

22. Em contrapartida, não se pode inferir conclusão inversa e estabelecer uma igualdade entre o conceito de segurança social na acepção do regulamento e o âmbito de aplicação da directiva tal como estabelecido no artigo 3.°, n.° 1, alínea a). Com efeito, nada há na directiva que leve a pensar que a expressão «segurança social» que nela figura deve ser entendida do mesmo modo que no regulamento e, menos ainda, num sentido preciso. A expressão «segurança social» aparece igualmente no título da directiva: «... igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social», de onde se vê muito claramente que é utilizada num sentido diferente e mais amplo que no regulamento. No título, com efeito, essa expressão não visa só os «regimes legais que asseguram uma protecção» mas também as disposições relativas à assistência social, mencionadas no artigo 3.°, n.° 1, alínea b).

23. Igualmente, o segundo considerando do preâmbulo, nos termos do qual convém realizar o princípio da igualdade de tratamento em matéria de segurança social, em primeiro lugar, «no que se refere aos regimes legais que asseguram uma protecção contra os riscos... de velhice... bem como nas disposições relativas à assistência social», demonstra que o artigo 3.°, n.° 1, alínea a), da directiva deve ser entendido no sentido de que esta não abrange unicamente as prestações de segurança social visadas no regulamento, mas compreende, além disso, outras prestações que ofereçam uma protecção social.

24. Poder-se-á, é certo, sustentar que, uma vez que o artigo 1.° — disposição que descreve a finalidade da directiva — evoca «o domínio da segurança social e de outros elementos de protecção social previstos no artigo 3.°», a expressão «segurança social», no artigo 1.°, remete para o artigo 3.°, n.° 1, alínea a), relativo aos regimes legais que assegurem uma protecção contra os riscos enumerados nessa disposição, enquanto a expressão constante do artigo 1.°, «outros elementos de protecção social», remete para o artigo 3.°, alínea b), portanto, para as disposições relativas à assistência social na medida em que se destinem a completar os regimes referidos na alínea a) ou a substituí-los. Todavia, o artigo 1.° não emprega, como o artigo 3.°, n.° 1, alínea a), a expressão «assistência social», mas, pelo contrário, a expressão «segurança social e outros elementos de *protecção* social»; acresce que a expressão «protecção» constante do artigo 1.° é retomada unicamente no artigo 3.°, n.° 1, alínea a), sendo excluída do artigo 3.°, n.° 1, alínea b). É portanto lógico supor que o conceito de «outros elementos de protecção social» do artigo 1.° não se refere apenas ao artigo 3.°, n.° 1, alínea b), mas abrange além disso, pelo menos, algumas das prestações referidas no artigo 3.°, n.° 1, alínea a).

25. O artigo 3.°, n.° 1, não utiliza aliás a expressão «segurança social» ou expressões

análogas [9], com vista a delimitar o âmbito de aplicação da directiva. Teria sido, portanto, lógico empregar essa expressão no artigo 3.°, n.° 1, alínea a), se essa disposição se confinasse à segurança social, em lugar da expressão mais lata «regimes gerais que assegurem uma protecção».

26. O facto de a directiva ir mais além do que o regulamento terá de ser relacionado com o facto de que a directiva é um acto jurídico autónomo e independente do regulamento e que prossegue objectivo diferente deste. Assim, não visa coordenar, diferentemente do regulamento, determinados regimes de segurança nacionais, mas, pelo contrário, garantir que os regimes nacionais de protecção social respeitem um direito fundamental, a saber, o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres. Lembro a este propósito o princípio geral do direito comunitário, segundo o qual a interpretação deve visar conferir um efeito útil, entre outros, ao objectivo ligado ao acto jurídico em questão. O facto de a directiva ter sido adoptada com base no artigo 235.° do Tratado tem, além disso, ao mesmo tempo, por consequência que o teor dos artigos 51.° e 118.° do Tratado não têm qualquer relevância para efeitos de interpretação da directiva.

27. A interpretação que precede é concordante, em minha opinião, com a jurisprudência actual do Tribunal de Justiça quanto ao artigo 3.°, n.° 1, da directiva. Foi assim que o Tribunal de Justiça declarou que «para assegurar que a realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento... se faça de maneira harmoniosa no conjunto da Comunidade, o artigo 3.°, n.° 1, deve ser interpretado de forma a abranger qualquer prestação que, *em sentido lato*, faça parte de um dos regimes legais em questão ou de uma disposição respeitante à assistência social destinada a completar tal regime ou a substituí-lo» [10]. Uma prestação deve constituir a totalidade ou parte de um regime legal de protecção contra um dos riscos enumerados, ou uma forma de assistência social que tenha o mesmo objectivo [11]. Esta condição está preenchida quando a prestação está ligada *directa e efectivamente* [12] à protecção contra um dos riscos enumerados, designadamente, a velhice e a invalidez [13]. A questão decisiva é, portanto, que a prestação assegure uma protecção contra um risco abrangido no âmbito de aplicação da directiva, o que implica uma ligação directa e efectiva entre a prestação e o risco considerado.

28. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça não delimitou o âmbito de aplicação da directiva a partir dos critérios tradicionais invocados pelo Wrekin District Council, o Governo do Reino Unido e o Governo alemão, tais como a inscrição, os períodos de emprego e as condições de seguro, bem como não atribuiu nenhuma importância ao modo de financiamento da prestação. No

9 — Como, por exemplo, ramos da segurança social ou regimes de segurança social.

10 — V. acórdão de 24 de Junho de 1986, Drake (150/85, Colect., p. 1995, n.° 23). Sublinhado meu.

11 — V. o acórdão Drake (já referido na nota 10, n.° 21); os acórdãos de 4 de Fevereiro de 1992, Smithson (C-243/90, Colect., p. I-467, n.° 12), de 16 de Julho de 1992, Jackson e Cresswell (C-63/91 e C-64/91, Colect., p. I-4737, n. 15), bem como o acórdão de 19 de Outubro de 1995, Richardson (C-137/94, Colect., p. I-3407, n.° 8).

12 — *Omissis* (respeita unicamente à versão dinamarquesa das conclusões).

13 — V. os acórdãos Smithson (n.° 14) e Jackson e Cresswell (n.° 16), bem como Richardson (n.° 9), já referidos.

acórdão Richardson [14], o Tribunal de Justiça declarou que um regime financiado pelos poderes públicos, prevendo uma isenção do pagamento de despesas médicas, cabe no âmbito de aplicação da directiva, não obstante o facto de essa prestação ser efectuada sem referência a tais critérios tradicionais. Razões concretas militam, aliás, em minha opinião, contra tais exigências. Há, é certo, uma série de Estados-Membros nos quais a protecção contra a doença, a velhice, etc. se baseia no pagamento de contribuições específicas para as caixas de previdência, regimes de reforma, etc. Há, todavia, também Estados-Membros nos quais os regimes da segurança social não assentam em contribuições, mas são financiados inteiramente pelos poderes públicos através de um sistema geral de impostos (com a subsequente redistribuição). O sistema dinamarquês que prevê uma pensão de reforma de base e o sistema dinamarquês de assistência na doença podem ser mencionados como exemplos do regime legal que assegura uma protecção, respectivamente, contra a velhice e a doença, actualmente financiados unicamente por impostos, isentos de qualquer obrigação de contribuição ou inscrição e que são concedidos sem consideração dos períodos de emprego. É evidente que tais regimes estão abrangidos pelo artigo 3.°, n.° 1, alínea a), da directiva.

29. Por fim, pode deduzir-se do n.° 13 do acórdão Richardson, já referido, que a expressão «regimes legais que asseguram uma protecção» não significa por si mesma que a prestação deva fazer parte de uma regulamentação nacional relativa à segurança social.

14 — V. nota 11.

Não se podem inferir restrições específicas da expressão «regime», e o facto de um Estado-Membro ter optado por colocar um domínio legislativo na esfera de competência de um ou outro ministro não permite concluir se uma prestação prevista por essa legislação assegura, na acepção do direito comunitário, uma protecção social [15]. Tal determinação depende, com efeito, de uma análise precisa da prestação. A directiva abrange portanto todas as prestações que cabem nos regimes de protecção social contra os riscos enumerados na directiva, independentemente do modo como sejam definidas e regulamentadas nas ordens jurídicas nacionais [16].

Trata-se, no caso vertente, de um «regime legal»?

30. Uma prestação tal como a que é concedida pelo Wrekin District Council, da mesma forma que a isenção do pagamento das despesas médicas no acórdão Richardson, já referido, tem por base legal uma disposição da lei que foi aplicada mediante disposições administrativas [17]. Não se pode, em minha opinião, atribuir importância ao facto de o regime (que tem por base legal uma lei) ter sido instituído por iniciativa das autoridades

15 — Posso remeter, a esse propósito, para o n.° 12 das minhas conclusões no processo Richardson, donde resulta que é difícil encontrar uma expressão mais neutra.

16 — V. o n.° 5 das conclusões do advogado-geral F. Mancini no processo Drake (já referido na nota 10).

17 — V., a esse propósito, o acórdão Richardson (já referido na nota 11, n.° 11).

locais e ser gerido sob a responsabilidade destas. É perfeitamente racional que um regime seja administrado pelas autoridades que suportam as despesas ligadas ao mesmo e que asseguram a sua cobertura através de tributação. Resulta das actas das sessões da House of Commons que, no Reino Unido, existe, por tradição, uma gestão local dos «social services». Tais tradições podem variar de Estado-Membro para Estado-Membro e o interesse de uma aplicação eficaz e uniforme da directiva milita a favor da não tomada em consideração dessas diferenças quando da delimitação do âmbito de aplicação da directiva e, portanto, do princípio da igualdade de tratamento. Também, como foi indicado no n.° 29, *supra*, não se pode excluir uma prestação do âmbito de aplicação da directiva pelo simples facto de ter a sua base legal no Transport Act 1985 e, por esse facto, formalmente, não fazer parte de uma regulamentação de conjunto à qual é atribuído um objectivo de protecção social [18]. Sou de opinião que uma prestação como a gerida pelo Wrekin District Council apresenta as características de um regime legal na acepção da directiva.

Assegura o regime uma protecção contra a velhice?

31. Nos termos do artigo 3.°, n.° 1, alínea a), a aplicação da directiva pressupõe que a prestação assegura uma protecção, entre outras, contra a velhice. Pode perfeitamente discutir-se, em termos mais gerais, se as pessoas com idades, respectivamente, de 60 e 65 anos são afectadas pelo risco «velhice». A directiva não define, no entanto, esse risco por referência a uma idade precisa e também não tem por objectivo a harmonização nesta matéria. É, portanto, de supor que a directiva remete aqui para o sentido que a expressão reveste na ordem jurídica interna desses diferentes países.

32. A directiva tem por objectivo garantir um direito fundamental, a saber, o direito à igualdade de tratamento relativamente às prestações que asseguram uma protecção contra determinados riscos, designadamente, a velhice. Pode inferir-se da expressão «que assegurem uma protecção» que se deve tratar de uma prestação com finalidade social destinada a obviar às consequências da ocorrência de um determinado risco, designadamente, a velhice. Como exemplo de uma tal prestação, pode seguramente mencionar-se a pensão de reforma, que dá às pessoas idosas a possibilidade de deixarem o mercado de trabalho e ao mesmo tempo manterem um determinado nível de vida, ou ainda a isenção de pagamento de despesas médicas destinada a permitir, por exemplo, às pessoas idosas atingidas pela doença, não renunciarem, por razões financeiras, a tomar os medicamentos necessários. Também os regimes de assistência no domicílio ou os serviços ambulantes de refeições constituem uma parte da rede de protecção social para as pessoas idosas, que, se não tivessem essas facilidades, renunciariam a tratar da casa, a comprar ou a preparar as refeições.

33. De um modo geral, o que caracteriza a terceira idade é a diminuição de autonomia em relação aos períodos anteriores da vida.

18 — V. o acórdão Richardson (já referido na nota 11, n.° 13).

Numerosas pessoas idosas têm dificuldades de locomoção e muitas têm problemas de vista, audição ou de faculdades de reacção. A situação de reforma para as que atingem a idade para tal significa, para a maioria, uma diminuição sensível da sua situação financeira. O veículo eventualmente fornecido pela empresa deve ser restituído e é difícil, ou mesmo impossível, obter o dinheiro para comprar e/*ou* manter um carro. Fazer as compras e manter relações com a família ou os amigos pressupõe, portanto, para numerosos idosos, a utilização dos transportes públicos. A possibilidade de utilização dos transportes públicos reveste de resto uma importância muito especial para os idosos em regiões com fraca densidade populacional. Os regimes que permitam o acesso a transportes públicos pouco onerosos devem, portanto, em minha opinião, ser considerados como parte importante da rede de protecção social instituída para os idosos. Não se pode razoavelmente comparar uma prestação que subvenciona a utilização, por idosos, de meios de transporte públicos, com as reduções que lhes são concedidas nos bilhetes para o teatro ou cinema, como o Reino Unido procurou fazer. O acesso a meios de transporte públicos pouco onerosos é algo de totalmente diferente e bem mais importante do ponto de vista social para os idosos em geral do que os regimes que lhes permitem obter a bom preço uma ida à ópera ou ao bailado.

34. O facto de o acesso a meios de transporte públicos gratuitos ou a preço módico constituir um direito social essencial para as pessoas idosas é perfeitamente consentâneo com a circunstância de a base legal da concessão dessas prestações de transporte no Reino Unido ter sido colocada, de acordo com as actas das sessões na House of Commons, numa óptica claramente social. Esse regime foi comparado, por exemplo, com os subsídios de habitação e as refeições destinados às pessoas idosas. Entendo que um regime que prevê reduções tarifárias para os idosos, como o gerido pelo Wrekin District Council com base numa autorização legislativa, comporta em si mesmo uma função essencial de protecção social.

35. Não tem, de resto, importância que se tenha optado, no Reino Unido, por conceder a prestação não por pagamento directo de um montante em dinheiro mas por meio de um regime financiado pelos poderes públicos que assegura aos idosos preços mais baixos enquanto utentes dos transportes públicos. Um montante em dinheiro não asseguraria do mesmo modo uma maior mobilidade da categoria das pessoas em questão, uma vez que esse montante podia ser utilizado para outros fins. O regime em matéria de transporte de passageiros presentemente em causa, está, além do mais, estruturado de modo tal que o benefício financeiro que dele resulta é directamente proporcional às necessidades do interessado em matéria de transportes públicos. Pode, de resto, perfeitamente conceber-se que o montante global das despesas consagradas a esse regime pelos poderes públicos seja menos elevado que o benefício financeiro global que os idosos dele

retiram. Este pode, por exemplo, ser organizado de modo a que os poderes públicos obtenham descontos incitando os idosos a utilizar as capacidades de transporte excedentárias fora das horas de ponta.

A prestação está directa e efectivamente ligada à protecção contra a velhice?

36. Tal como foi indicado, a jurisprudência do Tribunal de Justiça coloca como condição que a prestação apresente uma ligação directa e efectiva com a protecção contra algum dos riscos considerados no artigo 3.°, n.° 1, alínea a). Cabe examinar o que cobre mais exactamente esta exigência.

37. No acórdão Drake [19], o Tribunal de Justiça concluiu no sentido de que a directiva se aplica a um regime que concede uma prestação a determinadas pessoas que prestam assistência a um inválido. O Tribunal de Justiça declarou, no n.° 24, que a prestação era função da situação de invalidez, entendendo-se que tal situação era requisito *sine qua non* do pagamento da prestação.

38. No seu acórdão Smithson, o Tribunal de Justiça constatou inversamente que a directiva não se aplica a um regime legal que visa, *de modo geral*, garantir, a qualquer pessoa que tenha um rendimento efectivo inferior a um rendimento teórico, um subsídio especial para custear os encargos com a habitação [20]. Nos n.^{os} 15, 16 e 17, o Tribunal de Justiça declarou o seguinte:

«Ora, deve declarar-se que o artigo 3.°, n.° 1, alínea a), da Directiva 79/7 não abrange regimes legais que visam garantir a qualquer pessoa que tenha um rendimento efectivo inferior a um rendimento teórico, fixado segundo determinados critérios, um subsídio especial para custear os encargos com a habitação.

A idade e invalidez do beneficiário são apenas dois dos critérios adoptados para determinar as necessidades financeiras do beneficiário desse subsídio. O facto de tais critérios serem decisivos para a concessão de um complemento de subsídio não é suficiente para fazer com que este subsídio seja abrangido pelo âmbito de aplicação da Directiva 79/7.

Tal acréscimo constitui, com efeito, uma componente inseparável da prestação considerada no seu conjunto, que se destina a compensar a insuficiência de meios de subsistência do beneficiário, no que se refere aos encargos com a habitação, não podendo ser tida como um regime autónomo destinado a garantir uma protecção relativamente a

19 — Acórdão já referido na nota 10.

20 — V. nota 11.

qualquer dos riscos enumerados no n.º 1 do artigo 3.º da Directiva 79/7.»

39. O facto de a directiva não abranger regimes gerais susceptíveis, em determinadas condições, de se aplicarem a qualquer pessoa, independentemente de saber se os interessados são atingidos por um dos riscos enumerados na directiva, foi confirmado pelo acórdão do Tribunal de Justiça, Jackson e Cresswell [21]. O Tribunal de Justiça indicou que a prestação destinada a assegurar um mínimo aos interessados era concedida, de modo geral, com base num critério de rendimento, «abstraindo de qualquer consideração relativa à verificação de um dos riscos enunciados no artigo 3.º, n.º 1, da directiva».

40. Por último, no acórdão Richardson, já referido [22], o Tribunal de Justiça declarou que a directiva se aplica a um regime de isenção de pagamento de despesas médicas, na medida em que a concessão da prestação a qualquer das categorias de pessoas visadas está sempre subordinada à realização do risco em questão, naquele caso, a doença.

41. Pode deduzir-se desta jurisprudência que não basta que o beneficiário desta prestação esteja de facto afectado por um dos riscos enumerados na directiva e se encontre, por conseguinte, numa situação de necessidade [23]. Se assim não fosse, a directiva incluiria praticamente qualquer prestação, o que se coadunaria mal com a redacção da mesma. Além disso, não basta que os riscos enumerados entrem nas bases de cálculo susceptíveis de influir no montante da prestação, uma vez que a própria prestação é concedida sem que sejam em especial tomados em conta esses riscos. É a própria prestação, ou o regime, que deve ser directa e efectivamente ligada a esses riscos.

42. Um regime como o gerido pelo Wrekin District Council implica a concessão, aos beneficiários, de uma prestação por parte dos poderes públicos assente em bases definidas pela lei, abstracção feita de qualquer apreciação discricionária. Não se trata de uma prestação concedida a qualquer categoria de pessoas. É concedida unicamente a categorias de pessoas claramente definidas, atingidas pelos riscos de velhice e invalidez. Como nos acórdãos Drake [24] e Richardson [25], a realização de um risco concreto constitui assim uma condição de concessão directamente definida pela lei. Tal como foi indicado no n.º 33, os idosos têm frequentemente uma necessidade particular de recorrer ao transporte público, devido ao facto de não terem muitas vezes a possibilidade de resolverem o problema de outro modo.

21 — V. nota 11.

22 — V. nota 11 (n.ºs 11 e 12).

23 — Acórdão Jackson e Cresswell (já referido, n.º 18). O Tribunal de Justiça não seguiu o advogado-geral, que se tinha pronunciado, nas suas conclusões, a favor de uma interpretação extensiva, segundo a qual bastaria que o beneficiário estivesse concretamente afectado por um dos riscos enumerados, na falta de outras prestações que assegurassem ao interessado os meios de subsistência mínimos.

24 — V. nota 10 (n.º 24).

25 — V. nota 11 (n.º 12).

43. Poderá suscitar-se a questão de saber se o facto de um regime ter a ver, ao mesmo tempo, com pessoas idosas e inválidas, e de a lei autorizar, além disso, a concessão de tais prestações a jovens, tem como consequência que não se está perante uma prestação que seja abrangida pela directiva. Por outras palavras, o regime não deve, por hipótese, assegurar unicamente a protecção contra *um* risco determinado? Essa limitação não pode, em minha opinião, ser deduzida nem do teor da directiva nem da jurisprudência do Tribunal de Justiça. O artigo 3.°, n.° 1, alínea a), refere-se aos riscos tomados em consideração, sem no entanto impor que o regime ou a prestação sejam exclusivamente consagrados a um determinado risco, e é nessa linha que, no n.° 17 do acórdão Smithson, o Tribunal de Justiça considerou que esta prestação não poderia ser caracterizada como um regime autónomo «destinado a garantir uma protecção relativamente a *qualquer* dos riscos enumerados no n.° 1 do artigo 3.°»

44. Uma interpretação segundo a qual um regime apenas deve estar ligado a *um* risco determinado poderia aliás, por um lado, ter por efeito uma aplicação não uniforme da directiva na Comunidade e, por outro, atribuir à directiva um âmbito de aplicação particularmente restrito. Se, por exemplo, se conceder uma prestação de mobilidade unicamente a pessoas inválidas, é evidente que essa prestação entra no âmbito de aplicação da directiva, conforme o já referido acórdão Newton. Ao invés, se — além disso — as pessoas idosas podem pretender a mesma prestação, nenhuma dessas duas categorias de pessoas — a seguir esta interpretação — seria abrangida pelo princípio da igualdade de tratamento, o que, em minha opinião, conduziria a uma situação arbitrária. Não se pode portanto excluir uma prestação pela simples razão de, segundo a lei que constitui o seu fundamento legal, essa prestação proteger várias das categorias de riscos enumerados no artigo 3.°, n.° 1, alínea a), da directiva.

45. A lei prevê a faculdade de incluir os jovens no âmbito de aplicação dos regimes locais. Esta faculdade não foi todavia utilizada pelo Wrekin District Council, abrangendo o regime instituído por este último unicamente os idosos e os inválidos. Não se pode todavia excluir uma prestação do âmbito de aplicação da directiva pela simples razão de que ela é, fora dos grupos de risco incluídos na mesma, também atribuída a um grupo de risco nela não incluído. O facto de os jovens terem igualmente a possibilidade de beneficiar de uma prestação de mobilidade que abrange uma evidente necessidade de aceder, a um preço módico, aos transportes públicos não tem, em minha opinião, como resultado enfraquecer o carácter directo e efectivo da ligação entre a prestação e os riscos enumerados na directiva. A tese contrária daria aos Estados-Membros um meio cómodo de afastar as prestações do âmbito de aplicação da directiva. Não se pode excluir, por outro lado, que um regime que, inversamente, define um número muito elevado de grupos de risco que dão lugar ao pagamento de uma prestação possa ser considerado a tal ponto geral que não entre, por essa razão, no âmbito de aplicação da directiva. Não é, no entanto, esse o caso de um regime como o instituído na Section 93 do Transport Act 1985 no qual são unicamente os inválidos, os idosos e os jovens que têm a possibilidade de beneficiar da prestação.

46. Em conclusão, penso que um regime que prevê reduções tarifárias para os idosos que utilizam meios de transporte públicos, como o gerido pelo Wrekin District Council, reveste as características de um regime legal que apresenta uma ligação suficientemente estreita com a protecção do risco da velhice e, portanto, está abrangido pelo âmbito de aplicação da directiva.

47. Face às considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão que o artigo 3.°, n.° 1, alínea a), da Directiva 79/7 deve ser interpretado no sentido de que um regime legal prevendo reduções de preços na utilização de transportes públicos por idosos é abrangido pelo âmbito de aplicação material da directiva.

A segunda questão

48. Com esta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, na realidade, que o Tribunal de Justiça precise a sua interpretação do artigo 7.°, n.° 1, alínea a), da directiva, nos termos do qual a directiva não obsta à faculdade que os Estados-Membros têm de excluir do seu âmbito de aplicação, nomeadamente, a fixação da idade de reforma e as consequências que podem daí decorrer para outras prestações.

49. S. C. Atkins sustenta que se trata de um regime não baseado em quotizações, concedido sem consideração das contribuições do beneficiário para o regime de pensão de velhice, não sendo necessário, por conseguinte, recorrer à disposição derrogatória para assegurar o equilíbrio do regime de pensão. Não há de resto nenhuma ligação necessária e objectiva entre a prestação e a idade legal da reforma.

50. O Governo do Reino Unido alega que a aplicação do artigo 7.°, n.° 1, alínea a), não deve implicar uma relação necessária entre a idade de reforma e uma outra prestação no sentido restrito, mas que se deve unicamente poder exigir uma relação razoável e proporcionada. O Governo do Reino Unido e o Wrekin District Council sustentam, além disso, que uma supressão da diferença de tratamento teria por efeito fazer desaparecer os fundamentos financeiros do regime, o qual é em larga medida financiado pelas autoridades locais.

51. A Comissão é de opinião que o Tribunal de Justiça já definiu os elementos de interpretação necessários e convida-o, em consequência, a ater-se a essa definição.

52. O Tribunal de Justiça teve já no passado oportunidade de decidir quanto ao conteúdo da disposição derrogatória constante do

artigo 7.°, n.° 1, alínea a) [26]. Resulta da jurisprudência que essa disposição, enquanto excepção a um princípio geral do direito comunitário, deve ser interpretada *stricto sensu* [27]. O Tribunal de Justiça declarou além disso que o artigo 7.°, n.° 1, alínea a), segundo parágrafo, se refere unicamente às discriminações ligadas objectiva e necessariamente a uma diferença em relação à idade legal de reforma [28]. A discriminação deve portanto ser objectivamente necessária para manter o equilíbrio financeiro do sistema de pensões de reforma ou do sistema de segurança social, ou para garantir a coerência entre o regime das pensões de reforma e o regime das outras prestações [29].

53. Relativamente à exigência da preservação do equilíbrio financeiro nos sistemas de pensões, o Tribunal de Justiça especificou, no já referido [30] acórdão Thomas e o., que o equilíbrio não é essencialmente afectado desde que se trate de uma prestação que pertença aos regimes não contributivos, paga a pessoas vítimas de determinados riscos, sem ter em conta o direito dessas pessoas a uma pensão de velhice em razão dos períodos durante os quais contribuíram.

54. A prestação instituída por força da lei pelo Wrekin District Council não tem relação com o alcance do direito à pensão de reforma e com o financiamento desse sistema de pensões. O facto de se suprimir a discriminação não teria, portanto, em minha opinião, incidência quanto ao equilíbrio financeiro do sistema de pensões.

55. Não basta, para levar à aplicação da derrogação prevista no artigo 7.°, n.° 1, alínea a), que uma supressão da discriminação — independentemente da forma de a fazer cessar — implique um aumento das despesas globais para os regimes não contributivos. De acordo com uma jurisprudência constante, os Estados-Membros são livres de definir a natureza e o alcance das medidas de protecção social, incluindo em matéria de segurança social, bem como as modalidades concretas da sua execução e podem, ao controlar as suas despesas sociais, tomar medidas que tenham por efeito privar determinadas categorias de pessoas do benefício de prestações de segurança social, desde que, ao fazê-lo, respeitem o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres [31]. O que deve considerar-se decisivo, ao invés, é saber se a impossibilidade de se prevalecer da derrogação implica que o beneficiário está em condições de receber várias prestações que cobrem as mesmas necessidades [32]. No caso vertente, não foram apresentados elementos de informação que levassem a pensar que tal seria o caso.

26 — V., em especial, os acórdãos Richardson (já referido na nota 11); de 11 de Agosto de 1995, Graham e o. (C-92/94, Colect., p. I-2521); de 30 de Março de 1993, Thomas e o. (C-328/91, Colect., p. I-1247); e de 7 de Julho de 1992, Equal Opportunities/Comissão (C-9/91, Colect., p. I-4297).

27 — V. acórdão Thomas e o. (já referido na nota 26, n.° 8).

28 — V. acórdãos Richardson (n.° 18) e Thomas e o. (n.° 11), já referidos.

29 — V. acórdãos Richardson (n.° 19) e Thomas e o. (n.os 12, 15 e 16), já referidos.

30 — V. n.° 14. O processo dizia respeito a uma recusa oposta a pedidos de concessão de uma «severe disablement allowance» e de uma «invalid care allowance» apresentados por pessoas que continuavam a trabalhar após terem atingido a idade normal da reforma para as mulheres.

31 — V., em termos gerais, o acórdão Richardson (já referido na nota 11, n.° 24).

32 — V. acórdão Thomas e o. (já referido na nota 26, n.° 15).

56. No acórdão Richardson, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que não existia um nexo de causalidade necessário entre a idade legal de reforma e um regime que concedesse uma isenção das despesas médicas. O Tribunal de Justiça indicou que pode eventualmente justificar-se, a partir de determinada idade, a isenção de despesas médicas, tendo em consideração que as pessoas idosas têm geralmente despesas médicas mais elevadas do que as pessoas mais novas, e isto no momento em que dispõem normalmente de menos recursos, mas tal benefício não tem necessariamente de ser concedido na idade legal de reforma e, portanto, em idades diferentes para os homens e para as mulheres [33]. Com efeito, do mesmo modo que uma mulher que atingiu a idade legal de reforma tem o direito de prosseguir a sua actividade profissional para além dessa idade e, portanto, se pode encontrar na mesma situação que um homem da mesma idade que ainda faz parte da população activa, um homem pode beneficiar de uma pensão de reforma antes de ter atingido a idade legal de reforma e, desse modo, encontrar-se na mesma situação que uma mulher da mesma idade que recebe a pensão de reforma a que tem direito [34]. Essas considerações podem, em minha opinião, ser transpostas para o caso vertente.

57. Uma interpretação segundo a qual uma prestação como a gerida pelo Wrekin District Council se deve considerar abrangida pelo artigo 7.°, n.° 1, alínea a), teria, em minha opinião, como consequência que qualquer prestação que assegurasse uma protecção contra a velhice caberia nesta disposição derrogatória. O Estado-Membro subordinaria assim a concessão da prestação apenas à condição de o destinatário ter atingido a idade que concedesse o direito à pensão de reforma. Essa tese seria entretanto dificilmente conciliável com o facto de o risco de velhice constar expressamente da directiva e, portanto, de lhe dever ser dado um conteúdo real. Por isso, as prestações destinadas a pessoas idosas, que não apresentem as características de uma pensão de reforma, só como excepção, e não como regra, serão de considerar abrangidas pelo artigo 7.°, n.° 1, alínea a), da directiva.

58. Contrariamente ao acórdão de 11 de Agosto de 1995, Graham e o. (C-92/94, Colect., p. I-2521), relativo a uma pensão de invalidez, não se trata de uma prestação destinada a ser substituída por uma pensão de reforma. Esta prestação é, pelo contrário, uma prestação complementar de protecção contra a velhice, sem que daí decorra que a prestação esteja necessariamente ligada à idade de reforma. Esta prestação não é concebida de modo a beneficiar unicamente as pessoas idosas que tenham deixado o mercado de trabalho, caso em que a prestação poderia ser considerada como uma forma de complemento da reforma. Esta prestação está unicamente subordinada à condição de o beneficiário ter atingido uma determinada idade, 60 anos para as mulheres e 65 para os homens. Como no processo Richardson, pode perfeitamente conceber-se que essa prestação seja concedida a uma mulher que continue a trabalhar, enquanto é recusada a um homem que deixou o mercado de trabalho.

59. Face às considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça, em conclusão, que responda à segunda questão declarando que o artigo 7.°, n.° 1, alínea a), da

33 — V. n.° 26.
34 — V. n.° 27.

directiva deve ser interpretado no sentido de que esta disposição derrogatória não se aplica a um regime de prestações de transporte como o gerido pelo Wrekin District Council.

A terceira questão

60. O Tribunal de Justiça declarou, entre outros, no acórdão de 24 de Março de 1987 no processo McDermott e Cotter [35], que o artigo 4.°, n.° 1, da directiva, que proíbe a discriminação em razão do sexo, tem um efeito directo. Assim, com a terceira questão, é pedido, na realidade, ao Tribunal de Justiça que decida a questão de saber se há que limitar o efeito directo da directiva ao período posterior ao acórdão que declare que a directiva deve ser interpretada no sentido de que abrange uma redução tarifária como a aqui em questão no caso principal, sem necessidade de recorrer ao artigo 7.°, n.° 1, alínea a).

61. O Governo do Reino Unido e o Wrekin District Council pediram ao Tribunal de Justiça para limitar os efeitos do acórdão no tempo, uma vez que não havia razão para crer que a directiva obstaria à manutenção da Section 93 do Act, e devido a dificuldades administrativas ligadas ao controlo dos elementos de facto em que assentariam os pedidos de reembolso eventualmente apresentados pelos utentes. Além disso, remetem para as consequências financeiras, em especial para as autoridades locais. No anexo 2 das observações apresentadas perante o Tribunal pelo Wrekin District Council, foi estimado que uma baixa do limite para os homens para 60 anos implicaria um aumento de 13,1% do número dos beneficiários e um aumento anual de despesas de 53,7 milhões de UKL (que corresponde a 65,7 milhões de ecus).

62. S. C. Atkins e a Comissão sustentam, em contrapartida, que não há razão para decidir nesse sentido, uma vez que o acórdão do Tribunal de Justiça não implicará, neste caso, qualquer modificação do direito comunitário e que não se verificou qualquer conduta, por parte de uma instituição comunitária, que constituísse motivo para criar em relação ao Reino Unido uma situação de confiança legítima. As consequências financeiras não podem por si justificar uma limitação de aplicação dos efeitos de um acórdão no tempo.

63. De acordo com uma jurisprudência constante, os efeitos da interpretação pelo Tribunal de Justiça de um acto jurídico não são limitados ao período posterior à prolação do acórdão. A interpretação dada pelo Tribunal de Justiça esclarece, com efeito, simplesmente, o significado e o alcance de um acto jurídico, tal como deve ou deveria ter sido entendido e aplicado desde o momento da

35 — 286/85, Colect., p. 1453, n.° 16.

sua entrada em vigor [36]. Compete unicamente ao Tribunal de Justiça decidir quanto à limitação *ratione temporis* de um acórdão [37], mas é apenas a título excepcional que o Tribunal de Justiça pode, por aplicação de um princípio geral de segurança jurídica, ser levado a decidir nesse sentido [38]. No quadro de um exame aprofundado da questão, o Tribunal de Justiça atribui uma importância especial à questão de saber se a decisão representa uma evolução do direito comunitário [39] e se, perante a atitude de uma instituição comunitária ou de declarações da instituição, os meios interessados podiam razoavelmente admitir que não havia violação do direito comunitário [40], bem como atribui uma importância particular às consequências práticas de uma eventual decisão de não restringir no tempo o efeito de um acórdão [41]. As consequências financeiras que, para um Estado-Membro, podem resultar de um acórdão não podem por si só justificar essa limitação [42].

64. Como já foi referido, sou de opinião que a directiva deve ser interpretada no sentido de que abrange uma prestação de transporte como a gerida pelo Wrekin District Council.

36 — V., por exemplo, acórdãos de 13 de Fevereiro de 1996, Bautiaa e Société française maritime (C-197/94 e C-252/94, Colect., p. I-505, n.° 47), e de 6 de Julho de 1995, BP Supergaz (C-62/93, Colect., p. I-1883, n.° 39).

37 — V., por exemplo, acórdãos de 2 de Fevereiro de 1988, Blaizot (24/86, Colect., p. 379); de 17 de Maio de 1990, Barber (C-262/88, Colect., p. I-1889); e de 26 de Abril de 1994, Roquette Frères (C-228/92, Colect., p. I-1445).

38 — V., por exemplo, acórdãos Blaizot (n.° 28) e Barber (n.° 41), já referidos na nota 37.

39 — V., por exemplo, acórdão Blaizot (já referido, n.° 31).

40 — V., por exemplo, acórdão de 8 de Abril de 1976, Defrenne (43/75, Colect., p. 193, n.os 72 e 73); acórdão Blaizot (já referido na nota 37, n.os 32 e 33); acórdão Barber (já referido na nota 37, n.° 43); e acórdão de 16 de Julho de 1992, Legros e o. (C-163/90, Colect., p. I-4625, n.os 31, 32 e 33).

41 — V., por exemplo, acórdãos Defrenne (já referido na nota 40, n.° 74) e Blaizot (já referido na nota 37, n.° 34).

42 — V., por exemplo, acórdãos de 31 de Março de 1992, Dansk Denkavit e Poulsen Trading (C-200/90, Colect., p. I-2217, n.os 20, 21 e 22); Richardson (já referido na nota 11, n.° 37) e Bautiaa e Société française maritime (já referido na nota 36, n.° 55).

Não se pode excluir que um acórdão que reflecte esta interpretação possa dar lugar a um grande número de pedidos de reembolso relativamente a montantes pouco elevados. Tal poderá revelar-se administrativamente muito oneroso para as autoridades. O alcance desse encargo dependerá entretanto, e em larga medida, das disposições nacionais em matéria de prova e de prescrição. Embora, em minha opinião, possa haver razões para limitar, de modo menos estrito que o verificado até ao momento na jurisprudência do Tribunal de Justiça, os efeitos *ratione temporis,* quando, na falta de limitação no tempo dos efeitos do acórdão, daí decorram consequências administrativas extraordinárias ou uma carga excepcional do sistema jurisdicional nacional, importa sublinhar que, no caso vertente, não foram dadas informações ao Tribunal de Justiça que levassem a pensar que uma limitação no tempo dos efeitos do acórdão seria necessária para evitar tais consequências extraordinárias.

65. Além disso, sou de opinião que a interpretação proposta está de acordo quer com o teor da directiva quer com a jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça. Considero portanto não se estar perante uma inovação do direito comunitário ou uma mudança completa da jurisprudência susceptível de fundar uma confiança legítima.

66. A Comissão ou uma outra instituição comunitária também não parecem ter tido um comportamento susceptível de justificar uma limitação no tempo dos efeitos do acórdão. Observe-se que não tem relevância o facto de a Comissão não ter suscitado objecções contra a Section 93 do Act ou os

regimes geridos em virtude da mesma disposição [43].

67. Em resumo, sou de opinião que, no caso em apreço, não foram apresentados elementos susceptíveis de fornecer uma base suficiente que justifique a limitação dos efeitos do acórdão no tempo.

68. Proponho, portanto, que se responda à terceira questão no sentido de que não há, no caso vertente, que limitar os efeitos do acórdão no tempo, de modo que o efeito directo da directiva pode igualmente ser invocado em apoio de pedidos relativos a períodos anteriores à data do acórdão do Tribunal de Justiça, apresentados por particulares que não tenham intentado uma acção em tribunal ou apresentado uma reclamação equivalente antes dessa data.

Conclusão

69. Face ao conjunto das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões que lhe foram submetidas pela High Court of Justice, Queen's Bench Division, por decisão de 3 de Agosto de 1994, do seguinte modo:

«1) O artigo 3.°, n.° 1, alínea a), da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social, deve ser interpretado no sentido de que um regime legal de acordo com o qual os poderes públicos concedem reduções de preços na utilização dos transportes públicos por idosos é abrangido pelo âmbito de aplicação material da directiva.

2) O artigo 7.°, n.° 1, alínea a), da directiva já referida deve ser interpretado no sentido de que esta disposição não se aplica a um regime de prestações de transporte como o gerido pelo Wrekin District Council.

3) Não há que limitar os efeitos do acórdão no tempo, de modo que o efeito directo do artigo 4.°, n.° 1, da já referida directiva pode igualmente ser invocado em apoio de pedidos relativos a períodos anteriores à data do acórdão, apresentados por particulares que não tenham intentado uma acção em tribunal ou apresentado uma reclamação equivalente antes dessa data.»

43 — V. acórdão Richardson (já referido na nota 11, n.° 37).