ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

15 de Março de 2001 *

No processo C-444/98,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pelo Arrondissementsrechtbank te Roermond (Países Baixos), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

R. J. de Laat

e

Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 71.°, n.° 1, alínea a), do 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, na versão alterada e actualizada pelo Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53),

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: A. La Pergola, presidente de secção, M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann e L. Sevón (relator), juízes,

advogado-geral: J. Mischo,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, por A. I. van der Kris, na qualidade de agente,

— em representação do Governo belga, por A. Snoecx, na qualidade de agente,

— em representação do Governo português, por L. I. Fernandes e A. C. Pedroso, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por P. J. Kuijper, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, representado por M. M. P. Gijzen, na qualidade de agente, do Governo belga, representado por A. Snoecx, e da Comissão, representada por H. M. H. Speyart, na qualidade de agente, na audiência de 5 de Outubro de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Novembro de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 3 de Dezembro de 1998, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 7 de Dezembro seguinte, o Arrondissementsrechtbank te Roermond colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), seis questões prejudiciais sobre a interpretação do artigo 71.°, n.° 1, alínea a), do 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, na versão alterada e actualizada pelo Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53, a seguir «regulamento»).

2 Estas questões foram suscitadas no quadro de um litígio que opõe R. J. De Laat ao Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen neerlandês (a seguir «LISV») relativamente à concessão de um subsídio de desemprego.

Enquadramento jurídico

Direito comunitário

3 O artigo 13.° do regulamento prevê:

«1. Sem prejuízo do disposto no artigo 14.°-C, as pessoas às quais se aplica o presente regulamento apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-Membro. Esta legislação será determinada em conformidade com as disposições do presente título.

2. Sem prejuízo do disposto nos artigos 14.° a 17.°:

a) A pessoa que exerça uma actividade assalariada no território de um Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado, mesmo se residir no território de outro Estado-Membro ou se a empresa ou entidade patronal que a emprega tiver a sua sede ou domicílio no território de outro Estado-Membro;

[...]»

4 O artigo 71.°, n.° 1, alínea a), do regulamento dispõe:

«O trabalhador assalariado em situação de desemprego que, no decurso do último emprego, residia no território de um Estado-Membro que não seja o Estado competente beneficiará das prestações em conformidade com as disposições seguintes:

a) i) O trabalhador fronteiriço, em situação de desemprego parcial ou acidental na empresa que o emprega, beneficiará das prestações em conformidade com as disposições da legislação do Estado competente, como se residisse no território deste Estado; tais prestações serão concedidas pela instituição competente;

ii) O trabalhador fronteiriço, em situação de desemprego completo, beneficiará das prestações em conformidade com as disposições da legislação do Estado-Membro em cujo território reside, como se tivesse estado sujeito a essa legislação no decurso do último emprego; tais prestações serão concedidas pela instituição do lugar de residência e ficarão a seu cargo.»

Legislações nacionais

5 No que diz respeito à legislação belga, o artigo 131.° *bis*, n.° 1, do decreto real, de 25 de Novembro de 1991, que regulamenta o desemprego (*Moniteur belge* de 31 de Dezembro de 1991, p. 29888), prevê que o trabalhador a tempo parcial com manutenção dos seus direitos pode, durante o período em que trabalha a tempo parcial, beneficiar de um «subsídio de garantia de rendimento» se preencher determinadas condições. Segundo o artigo 29.°, n.° 2, ponto 1, do mesmo decreto, considera-se trabalhador a tempo parcial com manutenção dos seus direitos, nomeadamente, o trabalhador assalariado que preenche todas as condições de admissibilidade e de concessão para ter direito a prestações como trabalhador assalariado a tempo inteiro no momento em que entra no regime de trabalho a tempo parcial.

6 O artigo 27.°, 2°, alínea a), do mesmo decreto precisa que se deve entender por desempregado temporário o desempregado vinculado por um contrato de trabalho cuja execução é temporariamente suspensa quer total, quer parcialmente.

7 Quanto à legislação neerlandesa, o artigo 16.°, n.° 1, da Werkloosheidswet (lei sobre o desemprego, a seguir «WW»), prevê que é considerado desempregado o trabalhador que, mesmo permanecendo disponível no mercado de trabalho, perdeu pelo menos cinco horas de trabalho ou pelo menos a metade das suas horas de trabalho por semana civil e sofreu uma perda de salário correspondente. Tal situação de desemprego dá em princípio direito a um «subsídio ligado ao salário».

Os factos na causa principal e as questões prejudiciais

8 R. J. de Laat, de nacionalidade neerlandesa, reside nos Países Baixos com a sua família. De 1 de Dezembro de 1994 a 29 de Novembro de 1996 inclusive, exerceu uma actividade de gerente a tempo inteiro na Amstelstad Belgium, em Bree (Bélgica). Em 2 de Dezembro de 1996, R. J. De Laat iniciou na mesma entidade patronal um novo contrato de trabalho, como lavador de vidros. Tratava-se de um contrato de trabalho a tempo parcial, que previa uma duração de trabalho de treze horas por semana.

9 Em 30 de Novembro de 1996, R. J. de Laat apresentou no LISV um pedido para obter prestações nos termos da WW, invocando uma situação de desemprego a partir de 2 de Dezembro de 1996. Por decisão de 2 de Janeiro de 1997, o LISV decidiu que R. J. De Laat não tinha direito à referida prestação com fundamento em que, estando em situação de desemprego parcial, devia apresentar o seu pedido no país onde trabalhava.

10 Por carta de 5 de Fevereiro de 1997, R. J. De Laat apresentou uma reclamação contra esta decisão do LISV.

11 Por decisão de 23 de Abril de 1997, o LISV persistiu na sua recusa em conceder uma prestação e indeferiu a reclamação. Contra esta decisão R. J. De Laat interpôs recurso para o Arrondissementsrechtbank te Roermond.

12 Na Bélgica, R. J. De Laat apresentou um pedido de subsídio denominado «de garantia de rendimento» relativamente ao período que teve início em 2 de Dezembro de 1996. Por decisão de 7 de Maio de 1997, o organismo competente belga recusou contudo conceder-lhe este subsídio com fundamento em que ele não se encontrava em situação de desemprego parcial na acepção tanto do artigo 71.°, n.° 1, alínea a), i), do regulamento como da lei belga. R. J. De Laat não impugnou esta decisão.

13 Segundo o Arrondissementsrechtbank te Roermond, há que determinar se R. J. De Laat tem direito a uma prestação nos termos da WW com fundamento no artigo 71.°, n.° 1, alínea a), do regulamento. Tendo em conta as incertezas quanto à interpretação dos conceitos de «desemprego completo» e de «desemprego parcial» na acepção desta disposição, o órgão jurisdicional nacional suspendeu a instância para colocar ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais seguintes:

«1) O facto de um trabalhador assalariado dever ser considerado como encontrando-se em situação de desemprego parcial ou de desemprego completo nos termos da legislação interna do Estado-Membro competente ou do Estado-Membro onde reside é relevante para determinar se um trabalhador fronteiriço se encontra em situação de desemprego parcial, beneficiando, portanto, de uma prestação do Estado-Membro competente ao abrigo do disposto no artigo 71.°, n.° 1, alínea a), i), do Regulamento n.° 1408/71, ou se se encontra em situação de desemprego completo, beneficiando, então, de uma prestação do Estado-Membro em que reside nos termos do disposto artigo 71.°, n.° 1, alínea a), ii), do Regulamento n.° 1408/71, ou os conceitos de desemprego parcial e de desemprego completo devem ser objecto de uma interpretação de conteúdo uniforme — comunitário?

2) Se a qualificação feita nos termos da legislação interna for relevante, qual é a qualificação que deve primar quando as análises feitas de acordo com as

legislações do Estado-Membro competente e do Estado-Membro em que o trabalhador assalariado reside conduzirem a conclusões diferentes?

3) Se a qualificação dada de acordo com a legislação interna não for relevante e os conceitos de desemprego parcial e de desemprego completo deverem ser objecto de uma interpretação de conteúdo uniforme — comunitário — a que critério se deve, então, recorrer?

4) A subsistência ou não de um vínculo com o país de trabalho tem a este respeito um alcance determinante e, assim sendo, que condições devem estar preenchidas para que se verifique a existência de um vínculo desta natureza? Existe este vínculo se

   a) o trabalhador tiver uma perspectiva concreta de retomar as actividades na anterior entidade patronal, ou

   b) o trabalhador assalariado continuar a trabalhar no mesmo país, ainda que a tempo reduzido?

5) Ou haverá que verificar se está preenchido o critério referido na questão n.º 3 recorrendo a uma condição mais formal, como, por exemplo, o prosseguimento ou não de uma relação laboral na acepção do direito do trabalho?

6) Tendo em conta as respostas às questões anteriores, há que considerar um trabalhador fronteiriço, que, logo após ter-se despedido de um trabalho a

tempo completo, vai trabalhar a tempo parcial para a mesma entidade patronal, como sendo um trabalhador fronteiriço em situação de desemprego parcial, na acepção do artigo 71.°, n.° 1, alinea a), i), do regulamento ou como sendo um trabalhador fronteiriço em situação de desemprego completo na acepção do artigo 71.°, n.° 1, alínea a), ii), do regulamento?»

Quanto às primeira e segunda questões

14 Na sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, se os critérios que servem para determinar se um trabalhador fronteiriço deve ser considerado em situação de desemprego parcial ou de desemprego completo, na acepção do artigo 71.°, n.° 1, alínea a), do regulamento, devem ter um conteúdo uniforme e comunitário.

15 A LISV, os Governos belga e português assim como a Comissão consideram que esta questão deve receber uma resposta afirmativa.

16 Como resulta de jurisprudência constante, o regulamento tem essencialmente por objecto garantir a aplicação, segundo critérios uniformes e comunitários, dos regimes de segurança social respeitantes, em cada Estado-Membro, aos trabalhadores que se deslocam no interior da Comunidade (v., nomeadamente, acórdão de 10 de Janeiro de 1980, Jordens-Vosters, 69/79, Recueil, p. 75, n.° 11).

17 Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que resulta das disposições do título II do regulamento que a aplicação de uma legislação nacional de segurança social a uma situação concreta é determinada em função dos critérios decorrentes das normas do direito comunitário. Com efeito, embora incumba à legislação de cada

Estado-Membro determinar as condições do direito ou da obrigação de se inscrever num regime de segurança social ou num ou noutro ramo desse regime, os Estados-Membros não dispõem contudo da faculdade de determinar em que medida é aplicável a sua própria legislação ou a de um outro Estado-Membro (acórdão de 23 de Setembro de 1982, Kuijpers, 276/81, Recueil, p. 3027, n.° 14).

18 Deve, portanto, responder-se à primeira questão colocada que os critérios que servem para determinar se um trabalhador assalariado fronteiriço deve ser considerado em situação de desemprego parcial ou de desemprego completo, na acepção do artigo 71.°, n.° 1, alínea a), do regulamento, devem ser uniformes e comunitários. Esta apreciação não se pode fundar em critérios de direito nacional.

19 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que responder à segunda questão.

Quanto às terceira, quarta, quinta e sexta questões

20 Nas terceira, quarta e quinta questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, quais os critérios que permitem determinar, em direito comunitário, se um trabalhador está em situação de desemprego parcial ou de desemprego completo, na acepção do artigo 71.°, n.° 1, alínea a), do regulamento.

21 Na sexta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se uma pessoa que se encontra na situação de R. J. De Laat deve ser considerada um trabalhador fronteiriço em situação de desemprego parcial na acepção do artigo 71.°, n.° 1,

alínea a), i), do regulamento ou um trabalhador fronteiriço em situação de desemprego completo na acepção do artigo 71.°, n.° 1, alínea a), ii), do regulamento.

22 Estas questões devem ser examinadas em conjunto.

Alegações das partes

23 No que se refere à interpretação dos conceitos de desemprego parcial e de desemprego completo na acepção do regulamento, o LISV propõe inspirar-se da jurisprudência do mais alto órgão jurisdicional neerlandês neste domínio, o Centrale Raad van Beroep. Segundo esta jurisprudência, existe desemprego completo quando, no momento da ocorrência da situação de desemprego, já não se pode considerar que exista entre o trabalhador assalariado e a entidade patronal um vínculo que ofereça uma perspectiva concreta de retomada das actividades. Em contrapartida, quando subsiste tal vínculo entre o trabalhador e a entidade patronal, está-se perante uma situação de desemprego parcial ou de desemprego acidental e é ao Estado-Membro competente que o trabalhador deverá dirigir-se para obter um subsídio de desemprego.

24 O Governo belga considera que os conceitos de desemprego parcial e desemprego acidental que figuram no artigo 71.°, n.° 1, alínea a), i), do regulamento abrangem, em larga medida, os mesmos casos de figura que os previstos no direito belga.

25 O Governo português sublinha a importância da manutenção de uma relação de trabalho no Estado-Membro onde o trabalhador estava ocupado a tempo inteiro. O Governo português considera que um trabalhador fronteiriço que, a partir do termo de um contrato de trabalho a tempo inteiro que o vinculava a uma entidade patronal determinada, começa a trabalhar a tempo parcial nessa mesma entidade patronal deve ser considerado um trabalhador fronteiriço em situação de desemprego parcial na acepção do artigo 71.°, n.° 1, alínea a), i), do regulamento.

26 A Comissão recorda que o artigo 13.°, n.° 1, do regulamento estabelece o princípio segundo o qual as pessoas abrangidas pelo âmbito de aplicação do regulamento estão sujeitas à legislação de segurança social de um único Estado-Membro. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o regulamento deve ser interpretado de forma a evitar não só um conflito positivo, mas igualmente um conflito negativo dos regimes de segurança social dos Estados-Membros.

27 O segundo princípio a ter em conta, que vem enunciado no artigo 13.°, n.° 2, alínea a), do regulamento, é o da *lex loci laboris*, ou seja, a sujeição do trabalhador ao regime de segurança social do Estado-Membro onde trabalha.

28 No que se refere ao artigo 71.° do regulamento, que contém uma excepção ao princípio da *lex loci laboris*, o legislador comunitário partiu da ideia de que é da instituição competente do seu país de residência que um trabalhador fronteiriço pode, quando ficou desempregado, receber melhor assistência e receber mais facilmente as prestações a que tem direito.

29 Se, em contrapartida, os vínculos com o país do local de trabalho não estão completamente cortados, nomeadamente porque o interessado continua a ter aí um emprego, mesmo que a tempo parcial, a lógica da excepção ao princípio da *lex loci laboris* não funciona e este princípio prevalece de novo.

30 Segundo a Comissão, um trabalhador fronteiriço está, portanto, em situação de desemprego parcial se conservar um emprego a tempo parcial no território do país do local de trabalho, de forma que permanece sujeito ao regime de segurança social deste país, nos termos do artigo 13.°, n.° 2, alínea a), do regulamento. Ao

invés, um trabalhador fronteiriço em situação de desemprego completo é uma pessoa que perdeu todos os vínculos de trabalho e de segurança social com o país onde trabalhava.

Apreciação do Tribunal

31 A título liminar, importa recordar que as disposições do título II do regulamento, em que se inclui o artigo 13.°, constituem, de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um sistema completo e uniforme de regras de conflitos de leis cuja finalidade é sujeitar os trabalhadores que se deslocam no interior da Comunidade ao regime de segurança social de um único Estado-Membro, de forma a evitar as cumulações de leis nacionais aplicáveis e as complicações que daí podem resultar (v., nomeadamente, acórdão de 10 de Fevereiro de 2000, FTS, C-202/97, Colect., p. I-883, n.° 20, e de 9 de Novembro de 2000, Plum, C-404/98, Colect., p. I-9379, n.° 18).

32 Importa, igualmente, recordar que, conforme já foi declarado pelo Tribunal de Justiça (acórdãos de 15 de Dezembro de 1976, Mouthaan, 39/76, Colect., p. 467, n.° 13; de 27 de Maio de 1982, Aubin, 227/81, Recueil, p. 1991, n.° 12, e de 12 de Junho de 1986, Miethe, 1/85, Colect., p. 1837, n.° 16), as disposições do artigo 71.° do regulamento destinam-se a garantir ao trabalhador migrante o benefício das prestações de desemprego nas condições mais favoráveis à procura de um novo emprego.

33 É de admitir, nesta perspectiva, que, ao estabelecer a regra segundo a qual o trabalhador fronteiriço em situação de desemprego completo, que corresponda à definição do artigo 1.°, alínea b), do regulamento, beneficia exclusivamente das prestações do Estado de residência, o artigo 71.°, n.° 1, alínea a), ii), presumiu

implicitamente que este trabalhador beneficiaria, nesse Estado, de condições mais favoráveis à procura de um novo emprego (acórdão Miethe, já referido, n.° 17).

34 Em contrapartida, o objectivo de protecção do trabalhador, prosseguido pelo artigo 71.° do regulamento, não seria atingido se, quando o trabalhador continua empregado na mesma empresa, mas a tempo parcial, num Estado-Membro que não seja aquele em cujo território reside, continuando candidato a um trabalho a tempo inteiro, tivesse que se dirigir a uma instituição do seu lugar de residência para aí encontrar um auxílio na procura de um emprego complementar àquele que já exerce. O facto de o emprego a tempo inteiro se ter tornado num emprego parcial através da celebração de um novo contrato é aqui irrelevante.

35 Mais particularmente, a instituição do lugar de residência tem muito menos possibilidades do que a do Estado-Membro competente de ajudar o trabalhador a encontrar um emprego complementar cujas condições sejam compatíveis com o trabalho já exercido a tempo parcial, isto é, o mais verosimilmente, um emprego complementar a exercer no território do Estado-Membro competente.

36 Só quando o trabalhador já não tem qualquer vínculo com o Estado-Membro e se encontra em situação de desemprego completo é que se deve dirigir à instituição do seu lugar de residência para ser ajudado na procura de um emprego.

37 Deve, portanto, responder-se às terceira, quarta, quinta e sexta questões que, se, num Estado-Membro que não seja aquele em cujo território reside, o trabalhador continuar empregado na mesma empresa, mas a tempo parcial, mesmo continuando candidato a um trabalho a tempo inteiro, está em situação de desemprego parcial e as prestações são pagas pela instituição competente deste Estado. Ao invés, se um trabalhador fronteiriço já não tem qualquer vínculo com este Estado e se encontra em situação de desemprego completo, as prestações são

pagas pela instituição do lugar de residência e a cargo desta. Compete ao órgão jurisdicional nacional determinar com base nestes critérios, no caso concreto que tem de conhecer, a categoria em que o trabalhador se inclui.

Quanto às despesas

38 As despesas efectuadas pelos Governos belga e português, assim como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Arrondissementsrechtbank te Roermond, por despacho de 3 de Dezembro de 1998, declara:

1) **Os critérios que servem para determinar se um trabalhador assalariado fronteiriço deve ser considerado em situação de desemprego parcial ou de**

desemprego completo, na acepção do artigo 71.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, ao trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na versão alterada e actualizada pelo Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983, devem ser uniformes e comunitários. Esta apreciação não se pode fundar nos critérios do direito nacional.

2) Se, num Estado-Membro que não seja aquele em cujo território reside, o trabalhador continuar empregado na mesma empresa, mas a tempo parcial, mesmo continuando candidato a um trabalho a tempo inteiro, está em situação de desemprego parcial e as prestações são pagas pela instituição competente deste Estado. Ao invés, se um trabalhador fronteiriço já não tem qualquer vínculo com este Estado e se encontra em situação de desemprego completo, as prestações são pagas pela instituição do lugar de residência e a cargo desta. Compete ao órgão jurisdicional nacional determinar com base nestes critérios, no caso concreto que tem de conhecer, a categoria em que o trabalhador se inclui.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Março de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

A. La Pergola