CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO LA PERGOLA

apresentadas em 3 de Outubro de 1996 *

I — Introdução

1. Nos presentes autos, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se quanto à conformidade com o direito comunitário da legislação neerlandesa nos termos da qual o subsídio de desemprego para os trabalhadores fronteiriços só é concedido caso o interessado tenha anteriormente recebido a prestação de desemprego paga pela competente instituição neerlandesa ao abrigo do regime nacional normal de desemprego.

II — Os factos da causa no processo principal

2. A recorrente na causa principal, P. J. Huijbrechts, de nacionalidade neerlandesa, exerceu, de 1968 a 1982, uma actividade laboral nos Países Baixos, mas residiu durante esse período na Bélgica. Após o seu despedimento, a recorrente beneficiou dos subsídios de desemprego concedidos pela competente instituição deste último país. Tendo-se mudado para os Países Baixos em 1987, a recorrente continuou a receber os ditos subsídios por parte da instituição competente belga, por um período de três meses.

3. Em Abril de 1988, a recorrente apresentou um pedido para obter a prestação de desemprego na acepção da lei neerlandesa que garante um rendimento aos trabalhadores desempregados e aos trabalhadores parcialmente incapacitados (a seguir «IOAW»). Este pedido foi indeferido em 15 de Agosto de 1989 pela Câmara Municipal de Putte, devido ao facto de, no caso da recorrente, não estar preenchida a condição prevista no ponto 3 da alínea a) do n.° 1 do artigo 2.° da IOAW. Em 10 de Outubro de 1989, a Câmara Municipal de Putte indeferiu também a reclamação apresentada pela recorrente contra a decisão de 15 de Agosto de 1989, que lhe tinha recusado a concessão do subsídio em questão.

4. A recorrente interpôs então recurso na commissie, recorrida na causa principal. Esta última, por seu turno, julgou, em 27 de Agosto de 1990, improcedente o recurso interposto por P. J. Huijbrechts. A interessada, no entendimento da commissie, não estava desempregada na acepção da IOAW e também não podia invocar ser a IOAW um regime de seguro no sentido do Regulamento

* Língua original: italiano.

n.° 1408/71. Contra esta decisão, a recorrente interpôs recurso no Raad van State.

5. O Raad van State, considerando que o litígio que lhe era submetido suscitava problemas de interpretação do direito comunitário, decidiu submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Caso o Estado-Membro faça depender a concessão de uma prestação consecutiva a uma prestação de desemprego, como no caso do início e do ponto 3 da alínea a) do n.° 1 do artigo 2.° da IOAW, do preenchimento do requisito de o interessado ter recebido, durante todo o período de duração desta, uma prestação ao abrigo das disposições legais em matéria de desemprego vigentes no referido Estado-Membro, devem ser contados como períodos de seguro ou de emprego, ao abrigo do artigo 67.° do Regulamento n.° 1408/71, 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 consolidada do Regulamento n.° 2001/83, JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53), os períodos durante os quais tenha recebido uma prestação de desemprego noutro Estado-Membro?

2) Em caso de resposta negativa, constitui uma discriminação em razão da nacionalidade, nos termos do artigo 7.° do Tratado CEE (actualmente, o artigo 6.° do Tratado CE), o facto de não se ter em conta a prestação de desemprego recebida noutro Estado-Membro quando se verifica se o interessado preenche um requisito como o estabelecido no início e no ponto 3 da alínea a) do n.° 1 do artigo 2.° da IOAW, nos termos do qual deverá este ter recebido, durante todo o período de duração desta, uma prestação ao abrigo das disposições legais em matéria de desemprego vigentes no Estado-Membro competente?»

III — A legislação nacional em questão

6. Nos termos do início e da alínea a) do n.° 1 do artigo 2.° da IOAW, deve entender-se por trabalhador desempregado quem:

1) esteja desempregado e não tenha ainda atingido a idade de 65 anos;

2) tenha ficado desempregado após ter cumprido a idade de 50 anos, mas antes de atingir a idade de 57 anos e seis meses; e,

3) ao longo do período de duração da prestação à qual se referem os n.os 1 e 2 do artigo 42.° ou o n.° 2 do artigo 43.° e o n.° 1 do artigo 49.°, bem como o artigo 76.°, na medida em que seja aplicável, da Werkloosheidswet (lei do seguro de desemprego, a seguir «WW»), tenha recebido uma prestação por perda de salário e uma prestação consecutiva à prestação de desemprego ao abrigo da referida lei.

IV — As normas comunitárias relevantes

7. O artigo 67.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, 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 redacção em vigor no momento em que se verificaram os factos na origem do litígio na causa principal [Regulamento (CEE) n.° 2001/83 [1]], prevê que:

«1. A instituição competente de um Estado-Membro cuja legislação fizer depender do cumprimento de períodos de seguro, a aquisição, a manutenção ou a recuperação do direito às prestações, terá em conta, na medida em que tal for necessário, os períodos de seguro ou de emprego cumpridos na qualidade de trabalhador assalariado ao abrigo da legislação de qualquer outro Estado-Membro, como se se tratasse de períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação aplicada por aquela instituição desde que, contudo, os períodos de emprego fossem considerados como períodos de seguro se tivessem sido cumpridos ao abrigo da referida legislação.

2. A instituição competente de um Estado-Membro cuja legislação fizer depender do cumprimento de períodos de emprego, a aquisição, a manutenção ou a recuperação do direito às prestações, terá em conta, na medida em que tal for necessário, os períodos de seguro ou de emprego cumpridos na qualidade de trabalhador assalariado ao abrigo da legislação de qualquer outro Estado-Membro, como se se tratasse de períodos de emprego cumpridos ao abrigo da legislação por ela aplicada.

...»

8. O artigo 71.°, na redacção do Regulamento n.° 2001/83, dispõe que:

«1. 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) ...

ii) O trabalhador fronteiriço, em situação de desemprego completo, beneficiará das prestações em conformidade com as disposições da legislação do Estado-

1 — JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53.

-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;

...»

V — Análise do processo

9. As questões formuladas pelo tribunal *a quo* versam, essencialmente, sobre a questão de saber se o período de desemprego durante o qual a recorrente recebeu um subsídio pago pela competente instituição belga deve ser tomado em conta para os fins da obtenção da prestação prevista pela IOAW, a que teria direito a recorrente caso tivesse, desde o início, recebido nos Países Baixos o subsídio de desemprego.

10. Antes de considerar o mérito da questão, convém analisar o fundamento de certas objecções formuladas a título preliminar pela recorrida e retomadas na decisão contra a qual a recorrente interpôs recurso, e bem assim de outras avançadas agora pelos Governos neerlandês e espanhol. Estas objecções referem-se à pertinência das questões prejudiciais em exame. A primeira concerne à natureza controvertida da IOAW e é avançada para excluir que esta legislação se possa considerar como um regime de seguro com base no qual o Regulamento n.° 1408/71 possa ser aplicado no presente caso. Com a segunda objecção nega-se qualquer relevância comunitária à situação de facto em que se encontra a recorrente: no entendimento dos Governos neerlandês e espanhol, não existem elementos de ligação, no caso concreto, com o direito comunitário, que possam justificar e comportar a aplicação das normas referidas nas questões.

11. No que respeita ao problema relativo à natureza da IOAW, o Tribunal de Justiça já afirmou que esse regime faz parte dos abrangidos na acepção do Regulamento n.° 1408/71 [2]. Seguidamente, quanto à objectada falta de uma situação relevante para a aplicação do direito comunitário, impõem-se várias considerações. A recorrente exerceu o seu direito à livre circulação, por um lado, ao estabelecer a sua residência na Bélgica e, por outro, ao ir exercer actividades laborais nos Países Baixos. A recorrente insere-se, portanto, na categoria dos trabalhadores fronteiriços, contemplada na alínea b) do artigo 1.° do Regulamento n.° 1408/71 e, deste modo, beneficia das disposições que respeitam a essa categoria e que foram adoptadas pelo legislador comunitário para assegurar, na acepção do artigo 51.° do Tratado, aos interessados a cobertura pela segurança social e outras vantagens sociais. Por outro lado, o Governo espanhol invoca certas tomadas de posição do Tribunal de Justiça [3], para concluir que o caso em apreço não se insere nas situações reguladas pelas disposições comunitárias em matéria de livre circulação dos trabalhadores: portanto, a recorrente não poderá usufruir destas normas. Contudo, as decisões do Tribunal de Justiça, que se afirma militarem nesse sentido, foram nitidamente remodeladas na jurisprudência posterior. Os critérios estabelecidos pelos juízes comunitários no acórdão Schumacker [4], e posterior-

2 — Acórdão de 2 de Agosto de 1993, Acciardi (C-66/92, Colect., p. I-4567).

3 — Acórdãos de 26 de Janeiro de 1993, Werner (C-112/91, Colect., p. I-429), e de 22 de Setembro de 1992, Petit (C-153/91, Colect., p. I-4973).

4 — Acórdão de 14 de Fevereiro de 1995 (C-279/93, Colect., p. I-225, especialmente n.° 28).

mente confirmados no acórdão Martínez Imbernon [5], constituem de certo modo um *revirement* jurisprudencial, destinado a restabelecer os cânones interpretativos, a que, no passado, o Tribunal de Justiça se tinha constantemente atido e que foram momentaneamente abandonados no referido acórdão Werner. Todavia, o acórdão Werner respeitava ao caso de um trabalhador por conta própria que tinha invocado a aplicação do artigo 52.° do Tratado, norma referente à liberdade de estabelecimento. A recorrente nos presentes autos encontra-se, pelo contrário, seguramente, entre os beneficiários de outras disposições do Tratado, ou seja, as que garantem a liberdade de circulação dos trabalhadores. Com efeito, o caso em análise entra no âmbito de aplicação do Regulamento n.° 1408/71, que deu execução ao artigo 51.° do Tratado. Assim sendo, o acórdão Werner, que, de resto, se manteve um caso isolado e foi pouco depois substancialmente contradito pela jurisprudência posterior, não pode ser considerado como um útil precedente para os efeitos dos presentes autos.

12. Analisemos agora o mérito das duas questões formuladas pelo tribunal *a quo*. O Governo neerlandês e a Comissão são concordes em considerar não pertinente, no caso em apreço, a referência feita pelo tribunal *a quo*, na primeira questão prejudicial ao artigo 67.° do Regulamento n.° 1408/71. Também eu sou desse entendimento. O artigo 67.° respeita, com efeito, aos regimes de seguro que sujeitam a concessão dos subsídios de desemprego ao cumprimento de um período de seguro ou de emprego. Ora, é claro que a condição fixada pela IOAW, e que para o caso importa, não preenche estas características. Para a obtenção do subsídio em questão, não se exige que o interessado tenha cumprido um período de seguro ou de emprego. O requisito previsto é outro: o trabalhador beneficiará das prestações previstas apenas quando cesse o pagamento das devidas ao desempregado ao abrigo do regime instituído pela WW. Portanto, o regime da IOAW prescinde da duração do período durante o qual o beneficiário cumpriu períodos de emprego ou de seguro e limita-se a tomar em consideração o facto de o interessado ter usufruído das prestações anteriormente concedidas e que seguidamente deixaram de ser pagas ao abrigo da WW.

13. Como está formulada, a questão posta pelo tribunal *a quo* deixa, todavia, entender claramente a diferente perspectiva em que convém examinar a questão submetida ao Tribunal de Justiça. Tudo bem visto, o problema que é suscitado ao Tribunal de Justiça é este: se as prestações de desemprego recebidas noutro Estado-Membro são, ou não são, equiparáveis às concedidas ao abrigo do regime previsto pela WW. Uma vez estabelecida esta equiparação, a consequência directa será que dever-se-á considerar, contrariamente ao que avança a recorrida, preenchido o requisito que permite a concessão do subsídio de desemprego concedido nos termos da IOAW.

14. Assim posta a questão, que resposta se deverá dar ao tribunal *a quo*? Há um ponto assente do qual podemos partir. O ponto ii) da alínea a) do n.° 1 do artigo 71.° prevê que o trabalhador fronteiriço em situação de desemprego completo receberá as correspondentes prestações da parte da instituição competente do Estado-Membro em que resida. A norma em questão, como o

5 — Acórdão de 5 de Outubro de 1995, Imbernon Martínez (C-321/93, Colect., p. I-2821).

Tribunal já teve oportunidade de esclarecer [6], tem carácter imperativo e, portanto, não permite nem aos trabalhadores nem às instituições nacionais derrogarem às disposições aí estabelecidas. Portanto, era inevitável que a recorrente recebesse na Bélgica, desde o momento em que ficou desempregada, as correspondentes prestações. Isto, justamente, em observância de uma norma precisa da regulamentação comunitária.

15. A subsequente transferência da sua residência da Bélgica para os Países Baixos não pode, em meu entender, ter incidência na esfera dos direitos reconhecidos à recorrente pelo direito comunitário ou pela legislação neerlandesa. Com efeito, exerceu o direito à livre circulação que o Tratado lhe confere, transferindo a sua residência de um país da Comunidade para outro. Pelo facto de ter feito uso de um direito garantido pelo ordenamento jurídico comunitário, e mais recentemente solenemente sancionado no artigo 8.°-A do Tratado [7], à recorrente não pode ser, em caso algum, limitado ou recusado o direito a receber as prestações da previdência social que lhe seriam concedidas caso a sua residência tivesse desde sempre sido fixada nos Países Baixos. É também neste sentido que constantemente se tem exprimido o Tribunal na sua jurisprudência [8]. Além disso, esta última circunstância é confirmada pelo Governo neerlandês, que afirmou, no decurso dos autos, que a recorrente teria normalmente recebido as prestações de desemprego previstas pela IOAW, caso, tendo a sua residência sido fixada desde o início nos Países Baixos, tivesse, por conseguinte, beneficiado das prestações de desemprego concedidas ao abrigo da WW, em aplicação do Regulamento n.° 1408/71.

16. Os artigos 48.° e 51.° do Tratado, que proíbem todas as discriminações com base na nacionalidade, aplicam-se precisamente a situações como a actualmente submetida à análise do Tribunal. Já recordei qual é o requisito que condiciona a concessão das prestações previstas. O regime da IOAW introduz uma diferença de tratamento entre o trabalhador que tenha, desde o início da actividade laboral, residido *no Estado* e aquele que não preencha esta mesma condição. O critério privilegia mais precisamente o trabalhador radicado *no âmbito nacional*. Eis aqui uma discriminação, na acepção da jurisprudência Schumacker e Martínez Imbernon, já referida. Na verdade, a legislação neerlandesa exclui do núcleo dos possíveis beneficiários do subsídio em questão os trabalhadores que tenham beneficiado de uma prestação equivalente com base no ordenamento jurídico de outro Estado-Membro. Todavia, não se vê como poderá o efeito discriminatório que resulta de semelhante disposição ser justificado por um critério digno de protecção por parte do tribunal comunitário. Portanto, há que considerar o regime aprovado nos Países Baixos como contrário ao princípio da livre circulação dos trabalhadores e a um outro princípio conexo, nos termos do qual os trabalhadores transfronteiriços não podem ser discriminados com base na sua nacionalidade. E há mais. As disposições da IOAW impõem, de facto, um importante obstáculo ao exercício da liberdade de circulação garantida pelo Tratado aos trabalhadores residentes nos Países Baixos, para os quais a possibilidade de procurar oportunidades de trabalho noutros Estados-Membros foi tornada mais difícil e desencorajada. Como se viu, a disposição controvertida limita, relati-

6 — Acórdão de 12 de Junho de 1986, Miethe (1/85, Colect., p. 1837).

7 — A este respeito, é irrelevante que a recorrente tenha fixado a sua residência na Bélgica para poder exercer as suas actividades laborais nesse país, ou que, pelo contrário, o tenha decidido independentemente de razões económicas. Em ambas as hipóteses, a recorrente estabeleceu a sua residência *utendo juribus* e, portanto, não lhe pode ser recusada a tutela que fornece o direito comunitário.

8 — Acórdãos de 15 de Outubro de 1991, Faux (C-302/90, Colect., p. I-4875), e de 8 de Julho de 1992, Knoch (C-102/91, Colect., p. I-4341). V. também, de data mais recente, o acórdão de 5 de Outubro de 1994, Van Munster (C-165/91, Colect., p. I-4661), e os acórdãos de 26 de Outubro de 1995, Moscato (C-481/93, Colect., p. I-3525) e Klaus (C-482/93, Colect., p. I-3551).

vamente aos trabalhadores que se desloquem daquele país para qualquer outro país da Comunidade, as vantagens que, em caso de desemprego, lhes seriam concedidas, sempre na condição de terem exercido a sua actividade e residido no Estado-Membro de origem [9].

17. Uma última observação sobre este ponto. Segundo jurisprudência constante, as normas nacionais que tenham incidência sobre os direitos ou as situações jurídicas que se prendem com o ordenamento jurídico comunitário devem ser interpretadas em conformidade com os princípios de base deste sistema. A disposição em exame da IOAW deve, também ela, ser interpretada no respeito deste princípio. Não pode ser entendida e aplicada de modo a negar ao trabalhador nacional direitos de que beneficiaria se não tivesse exercido a liberdade de circulação. Por maioria de razão, o critério referido deve ser aplicado no que toca a normas comunitárias, como as constantes do Regulamento n.° 1408/71, e que se destinam a dar execução aos princípios do Tratado. Estas disposições não podem ser utilizadas para espoliar os trabalhadores dos direitos que o ordenamento comunitário lhes confere. Mesmo se o teor do regulamento comunitário devesse, por acaso, retirar ao trabalhador nacional que exerceu a liberdade de circulação os direitos de que teria normalmente beneficiado no Estado-Membro de origem, semelhante disposição não poderia ainda assim ser aplicada ao interessado. E isto precisamente em obediência ao princípio da liberdade de circulação. Trata-se de um princípio que foi estabelecido pelo Tratado como fundamental. As fontes subordinadas do mesmo direito comunitário não podem impedir ou obstruir injustificadamente a sua observância.

18. A resposta à segunda questão deve considerar-se como absorvida pela solução acima proposta para a primeira e nesta sede não requer especiais conclusões.

VI — Conclusão

19. Pelas considerações anteriormente expostas, proponho que se responda do seguinte modo às questões prejudiciais colocadas pelo Nederlandse Raad van State:

«O direito comunitário, especialmente os artigos 48.° e 51.° do Tratado, obsta a que uma condição, como a prevista no ponto 3 da alínea a) do n.° 1 do artigo 2.° da IOAW, possa ser aplicada a um trabalhador fronteiriço em situação de desemprego completo, que recebeu as prestações de desemprego no Estado-Membro em que residia no momento do seu último emprego e que posteriormente transferiu a sua residência para o Estado-Membro onde tinha, em último lugar, exercido a sua actividade laboral, com o resultado de recusar a este trabalhador as prestações previstas por essa legislação.»

9 — V. acórdão de 4 de Outubro de 1991, Paraschi (C-349/87, Colect., p. I-4501).