CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

apresentadas em 16 de Julho de 1998 *

1. O Centrale Raad van Beroep te Utrecht (Países Baixos) submete ao Tribunal de Justiça, neste processo, três questões prejudiciais com a finalidade de saber, em substância, se as disposições do Regulamento (CEE) n.º 574/72 [1] (a seguir «Regulamento n.º 74/72») habilitam a instituição de segurança social do Estado-Membro a cuja legislação estava sujeito o trabalhador quando lhe surgiu a incapacidade para o trabalho a adoptar a decisão de reexaminar o grau de invalidez ou recusar uma prestação de invalidez sem ter previamente solicitado o exame do interessado pelos serviços médicos da instituição do Estado-Membro em que reside.

I — Os factos dos dois processos principais

2. No primeiro litígio defrontam-se o Landelijk instituut sociale verzekeringen, como recorrente, e C. J. M. Voeten, na qualidade de recorrido. C. J. M. Voeten reside na Bélgica e esteve empregado, desde Outubro de 1976, como motorista de empilhadora numa empresa sita nos Países Baixos. Em Novembro de 1989, cessou a sua actividade laboral, assolado por dores nas costas, nos ombros e nos joelhos.

Em princípios de Agosto de 1990, C. J. M. Voeten foi examinado pelos serviços médicos da instituição de segurança social neerlandesa. O especialista que o tratava em Antuérpia enviou dados que se integraram no processo. Em Dezembro de 1990, consultou um especialista em ergonomia nos Países Baixos, com vista a que avaliasse a sua capacidade para o trabalho. Mediante decisão de 1 de Março de 1991, foi-lhe reconhecido o direito a uma prestação de invalidez, com efeitos a partir de 22 de Novembro de 1990, correspondente a um grau de incapacidade para o trabalho de 80% a 100%.

3. Esse grau de incapacidade para o trabalho foi obtido aplicando o critério do «trabalho adequado», definido como o trabalho calculado para as forças e aptidões do interessado, cuja realização podia ser-lhe exigida de forma equitativa, à luz da sua formação e da sua profissão anterior. A legislação em matéria de invalidez foi, porém, alterada com efeitos a partir de 1 de Agosto de 1993 e esse critério foi substituído pelo de «qualquer trabalho aceitável em geral que o interessado possa realizar tendo em conta as suas forças e aptidões».

* *Língua original: espanhol.*

1 — Regulamento do Conselho, de 21 de Março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 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 alterada e actualizada pelo Regulamento (CEE) n.º 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 86; EE 05 F3 p. 133), na redacção que lhe deu o Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos Tratados (JO L 302, p. 23).

A partir dessa data, o grau de incapacidade para o trabalho determina-se comparando a capacidade de obter rendimentos que têm aqueles que gozam de boa saúde no antigo trabalho do interessado com o salário correspondente ao «trabalho aceitável em geral» que este pode ainda efectuar. Desta forma conseguiu-se aumentar as possibilidades de emprego das pessoas que tenham sido declaradas em situação de invalidez de acordo com a regulamentação anterior.

4. Este foi o motivo por que C. J. M. Voeten foi convocado pelos serviços médicos da instituição devedora, nos Países Baixos, com vista a reexaminar o seu grau de invalidez. A consulta teve lugar em 13 de Fevereiro de 1995. O médico foi de opinião que o interessado, tendo em conta as suas limitações, estava capacitado para realizar um trabalho aceitável em geral, a tempo inteiro.

A seguir, C. J. M. Voeten consultou o especialista em ergonomia, que recomendou que lhe fosse atribuído um grau de incapacidade de 35% a 45%. Foi de parecer que, desempenhando outras funções, estava capacitado para auferir um salário que, comparado com o de um condutor de empilhadora, implicaria uma perda de capacidade para obter rendimentos de 36%. Mediante decisão de 20 de Junho de 1995, a instituição recorrente reduziu a prestação, com efeitos a partir de 1 de Julho de 1995, calculando o seu montante com base no grau de invalidez recomendado.

5. A partir dessa data, C. J. M. Voeten voltou a trabalhar para o seu antigo empregador, agora como encarregado da liofilização. Tendo em conta os seus rendimentos, a sua prestação de invalidez foi novamente reduzida por decisão de 25 de Outubro de 1995, calculando-se o seu montante com base num grau de incapacidade de 25% a 35%.

6. C. J. M. Voeten recorreu de ambas as decisões, alegando que não lhe tinha sido realizado um exame adequado e que as suas queixas mal tinham sido tomadas em conta. Aduziu que, de acordo com o relatório do especialista de Antuérpia que o está a tratar, o seu grau de invalidez é de 80% a 100%.

7. Ao recurso de C. J. M. Voeten foi dado provimento, relativamente à decisão de 20 de Junho de 1995, pelo Arrondissementsrechtbank de Amsterdão, que a anulou. Deste acórdão foi interposto recurso para o Centrale Raad van Beroep.

8. No segundo litígio defrontam-se o Landelijk instituut sociale verzekeringen, recorrente, e J. Beckers, na qualidade de recorrido. J. Beckers reside na Bélgica e trabalhou desde 20 de Fevereiro de 1989 numa empresa dos Países Baixos, como empregado de montagem. Cessou a sua actividade laboral em 2 de Setembro de 1993, em consequência de dores nas costas. Ao fim de três meses, submeteu-se, nos Países Baixos, a um exame médico e foi-lhe diagnosticada uma discopatia lombar. Este diagnóstico foi obtido a partir tanto do

exame realizado como dos dados proporcionados pelo ortopedista que o tratava, mas não foi solicitada qualquer informação à instituição de segurança social do Estado de residência.

9. Em Junho de 1994, J. Beckers foi submetido a novo exame médico e consultou várias vezes o especialista em ergonomia, o qual chegou à conclusão de que podia desempenhar um número suficiente de actividades alternativas não prejudiciais para as suas costas. Na opinião dele, J. Beckers estava afectado por uma invalidez inferior a 15%.

10. Em 1 de Setembro de 1994, decorridas as 52 semanas durante as quais o interessado recebe, normalmente, prestações por doença, J. Beckers solicitou uma prestação de invalidez, a qual lhe foi negada por decisão de 12 de Setembro seguinte. Interpôs recurso dessa decisão, alegando que a avaliação do seu estado se tinha realizado de forma pouco rigorosa.

11. O Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage proferiu acórdão em 5 de Agosto de 1996, dando provimento ao recurso. O Landelijk instituut sociale verzekeringen dele recorreu para o Centrale Raad van Beroep.

II — As questões prejudiciais

12. Antes de solucionar estes dois litígios, o Centrale Raad van Beroep ordenou a suspensão da instância e submeteu ao Tribunal de Justiça três questões prejudiciais do seguinte teor:

«1) O artigo 51.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 574/72 impede que, no âmbito do controlo do grau de invalidez profissional de um trabalhador, a instituição competente proceda no seu país ao exame médico do beneficiário de uma prestação de invalidez profissional, sem um exame médico prévio pela instituição do lugar de estada ou de residência desse trabalhador, quando, tratando-se de um trabalhador fronteiriço, se pode considerar que a distância entre a sua residência e a instituição competente não é necessariamente superior à distância que separa a sua residência da instituição que a abrange?

2) O artigo 40.° do Regulamento (CEE) n.° 574/72 impede que a instituição competente, quando se trata de fixar pela primeira vez o direito às prestações, aprecie a invalidez profissional com base no seu próprio exame médico, sem exame médico prévio pela instituição do lugar de residência?

3) No caso de resposta negativa à segunda questão, essa resposta é a mesma se a

instituição competente não solicitou nem, consequentemente, teve em conta os documentos médicos e relatórios e as informações da instituição do lugar de residência, mas limitou-se a tomar conhecimento de informações prestadas por médicos que tratam o trabalhador no país em que este segue um tratamento médico?»

III — A regulamentação comunitária

13. As disposições cuja interpretação o órgão jurisdicional nacional solicita são o artigo 40.° e o n.° 1 do artigo 51.° do Regulamento n.° 574/72, que dá aplicação ao Regulamento (CEE) n.° 1408/71 [2] (a seguir «Regulamento n.° 1408/71»).

«Artigo 40.°

...

Para determinar o grau de invalidez, a instituição de um Estado-Membro terá em conta os documentos e relatórios médicos, bem como as informações de natureza administrativa obtidas pela instituição de qualquer outro Estado-Membro. Todavia, cada instituição conserva a faculdade de mandar proceder ao exame do requerente por um médico da sua escolha, excepto no caso em que se aplicar o disposto no n.° 3 do artigo 40.° do regulamento [n.° 1408/71].»

O artigo 51.°, que faz parte das disposições relativas ao «Controlo administrativo e médico», dispõe:

«1. Quando um beneficiário, nomeadamente:

a) De prestações de invalidez,

...

tenha estada ou residência no território de um Estado-Membro que não seja aquele em que se encontra a instituição devedora, o controlo administrativo e médico será efectuado, a pedido desta instituição, pela instituição do lugar de estada ou de residência do beneficiário segundo as modalidades previstas na legislação aplicada por esta última instituição. Todavia, a instituição devedora manterá a faculdade de mandar proceder ao

2 — Regulamento 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 n.° 2001/83 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53), na redacção que lhe deu o Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos Tratados.

controlo do beneficiário por um médico da sua escolha.

...»

14. Além disso, é de interesse, tendo em conta as observações apresentadas, o artigo 121.° do Regulamento n.° 574/72, destinado a regular os acordos complementares de aplicação celebrados pelos Estados-Membros entre si, cujo teor é o seguinte:

«1. Dois ou mais Estados-Membros ou as autoridades competentes desses Estados-Membros podem, se for necessário, celebrar acordos para completar as modalidades de aplicação administrativa do regulamento [n.° 1408/71]. Tais acordos constarão do Anexo 5 do regulamento de execução [Regulamento n.° 574/72].

...»

IV — O exame das questões prejudiciais

15. Apresentaram observações escritas neste processo, dentro do prazo estabelecido para o efeito pelo artigo 20.° do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça, o Landelijk instituut sociale verzekeringen, os Governos neerlandês e alemão e a Comissão. Na audiência, que teve lugar em 2 de Julho de 1998, compareceram os representantes do Landelijk instituut sociale verzekeringen, do Governo neerlandês e da Comissão.

A — *Quanto à primeira questão*

16. A instituição de segurança social recorrente sustenta que a regra do artigo 51.° do Regulamento n.° 574/72, por força da qual o controlo administrativo e médico de um trabalhador que beneficie de uma prestação de invalidez a cargo da instituição de segurança social de um Estado-Membro e resida no território de outro Estado-Membro é efectuado pela instituição do Estado de residência, a pedido da instituição devedora, comporta uma excepção aplicável aos trabalhadores fronteiriços, acostumados a deslocar-se diariamente de um Estado-Membro para outro e relativamente aos quais a deslocação até aos serviços médicos do Estado-Membro em que residem pode implicar um percurso mais longo que o que tenham de efectuar para cumprir a convocatória dos serviços médicos da instituição devedora.

Em apoio desta tese, alega que a finalidade da disposição consiste na protecção da saúde do trabalhador, que não deve ser posta em perigo por uma longa deslocação, quando o

Estado-Membro da instituição devedora e o Estado-Membro de residência estejam afastados geograficamente. Tal não é o caso de um trabalhador como C. J. M. Voeten, pois que a distância que o separa dos serviços médicos nos Países Baixos é menor que a que deveria percorrer se fosse convocado para um exame médico na Bélgica.

Indica, além disso, que o acordo bilateral entre a Bélgica e os Países Baixos, de 12 de Agosto de 1982, sobre o seguro de doença, maternidade e invalidez [3], apoia esta tese. Com efeito, o seu artigo 21.° dispõe que o controlo médico se efectua pela instituição do lugar de residência, a pedido da instituição devedora, enquanto o artigo 23.° acrescenta que a instituição devedora tem direito tanto a efectuar os exames médicos no outro país como a convocar o interessado para que se submeta a esses exames. Afirma, a este respeito, que o artigo 121.° do Regulamento n.° 574/72 permite que os Estados-Membros, se o considerarem necessário, estabeleçam modalidades de aplicação administrativa que contenham excepções às suas disposições.

17. O Governo neerlandês explica que, a partir da alteração legislativa que entrou em vigor em Agosto de 1993, já não é o médico quem qualifica o grau de invalidez de um trabalhador, mas é o especialista em ergonomia quem determina, em função das incapacidades comprovadas pelos médicos, se o interessado pode ainda exercer alguma actividade. Ao longo do procedimento, o especialista em ergonomia mantém contactos com o interessado e com a sua antiga entidade patronal a fim de tentar a reintegração na empresa. A partir da referida data, a instituição competente dos Países Baixos fez diligências no sentido de fixar de novo o grau de invalidez profissional de todos os atingidos com menos de 45 anos, já que os critérios se tinham alterado radicalmente. Desta forma, o controlo que havia que efectuar a C. J. M. Voeten não tinha como finalidade principal averiguar se o seu estado de saúde permanecia estacionário, mas determinar se, de acordo com os novos critérios, continuava a estar incapacitado para trabalhar. Em sua opinião, o artigo 51.° do Regulamento n.° 574/72 não pode aplicar-se a este caso, pois que se tratava não de um simples controlo mas de adoptar uma nova decisão sobre a sua invalidez profissional. Dado que o procedimento é equiparável ao seguido para declarar a invalidez do trabalhador, deve reger-se pelo artigo 40.° do referido regulamento e não pelo seu artigo 51.°

Para o caso de o Tribunal de Justiça não ser desta opinião, alega que, tratando-se de trabalhadores fronteiriços, o facto de deverem deslocar-se ao território do Estado-Membro da instituição devedora nem constitui obstáculo à livre circulação de trabalhadores nem põe em perigo o seu estado de saúde. Indica que a reinserção dos trabalhadores residentes no estrangeiro é, em regra, problemática, já que quanto mais afastados se encontram mais difíceis são os contactos entre o especialista em ergonomia e a empresa e entre este e o interessado. Pelo contrário, os trabalhadores

3 — Este acordo encontra acolhimento na alínea d) do n.° 9 do Anexo 5 do Regulamento n.° 574/72, relativo às disposições de aplicação de convenções bilaterais mantidas em vigor.

fronteiriços encontram-se, para efeitos práticos, na mesma situação que os que residem nos Países Baixos, no que respeita ao êxito das suas tentativas de reintegração no trabalho. O que sucedeu com C. J. M. Voeten, que conseguiu ser recolocado na empresa para a qual tinha trabalhado anteriormente, constitui uma boa prova disso.

18. O Governo alemão começa por afirmar que o artigo 51.° do Regulamento n.° 574/72 não estabelece qualquer excepção aplicável aos trabalhadores fronteiriços e que o que pergunta o tribunal nacional é se o resultado do exame que se efectuou no Estado-Membro da instituição devedora é oponível ao interessado que reside noutro Estado-Membro. Em sua opinião, a instituição devedora continua a ser a competente para adoptar a última decisão, ainda que tenha de recorrer aos serviços da instituição do Estado-Membro de residência do interessado, com a finalidade de lhe evitar os incómodos de uma deslocação.

Acrescenta que é facultativo para os interessados invocar a protecção que lhes confere o artigo 51.°; que, uma vez efectuado o exame no outro Estado, o beneficiário já não necessita que lhe sejam evitados os inconvenientes de uma deslocação e que seria absurdo, tanto de um ponto de vista administrativo como económico, e contrário ao objectivo de simplificação administrativa que essa disposição prossegue, insistir, quando a instituição devedora já examinou o beneficiário, em que deve efectuar-se um exame prévio do interessado no Estado-Membro em que reside. Conclui o seu raciocínio afirmando que não se pode permitir a alguém que se submeteu voluntariamente a um exame no Estado-Membro da instituição devedora retirar o seu consentimento quando não esteja de acordo com o resultado a que se chegou.

19. A Comissão assinala que a finalidade do n.° 1 do artigo 51.° não se reduz a evitar deslocações inúteis e possivelmente nocivas para a saúde dos trabalhadores, mas que, ao estabelecer que a instituição do Estado-Membro de residência efectue o exame, se pretende que este seja efectuado pelos serviços médicos com os quais o interessado está familiarizado e na língua do Estado em que tem a sua residência permanente, a qual, é de supor, é a que melhor domina. Este raciocínio torna-o ela extensível aos trabalhadores fronteiriços mesmo quando, em circunstâncias como as de C. J. M. Voeten, as distâncias sejam curtas. Conclui afirmando que não se podem estabelecer excepções ao artigo 51.° do Regulamento n.° 574/72 e que, no caso de dever ser alterado, caberá ao legislador comunitário realizar essa tarefa.

20. Considero que, pela sua primeira questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta se há que interpretar o n.° 1 do artigo 51.° do Regulamento n.° 574/72 de maneira diferente da que sugere o seu teor literal ou de forma diferente da que o tem interpretado, até agora, o Tribunal de Justiça, no caso de o

beneficiário da prestação de invalidez ser um antigo trabalhador fronteiriço.

Posso dizer, de imediato, que não vejo qualquer motivo para o fazer.

21. Do teor literal da disposição controvertida resulta o seguinte: em primeiro lugar, a norma aplica-se a um trabalhador que já beneficie de uma prestação de invalidez e que resida num Estado-Membro distinto daquele onde está radicada a instituição devedora; em segundo lugar, tal norma regula o procedimento relativo ao controlo médico do beneficiário; em terceiro lugar, a mesma norma prevê que o controlo médico seja exercido, a pedido da instituição devedora, pela instituição do lugar de residência, segundo a legislação que esta última aplica.

22. Há que ter em conta, além disso, a última frase do n.º 1 do artigo 51.º do Regulamento n.º 574/72, a qual, por reconhecer que a instituição devedora conserva a faculdade de decidir que um médico da sua escolha proceda ao controlo do beneficiário, é de capital importância para interpretar a disposição no seu conjunto. Em meu entender, essa frase significa que, não obstante todo o procedimento estabelecido para examinar o beneficiário no seu lugar de residência, a instituição devedora da prestação tem a última palavra quanto a conformar-se com o controlo realizado pela instituição do lugar de residência ou efectuar, ela própria, esse controlo.

23. O n.º 1 do artigo 51.º do Regulamento n.º 574/72 foi já interpretado pelo Tribunal de Justiça no acórdão Martínez Vidal [4], proferido em 1991, que contém algumas indicações que são de grande utilidade para a resolução do presente processo. As questões prejudiciais foram submetidas, nessa ocasião, pelo Arrondissementsrechtbank de Amsterdão e o contexto factual que deu lugar ao litígio no processo principal era o seguinte: Martínez Vidal, de nacionalidade espanhola, tinha trabalhado desde 1963, como marinheiro, na marinha mercante neerlandesa. Em 1979, cessou a sua actividade por estar assolado de dores nas costas. Regressou a Espanha, onde foi operado a uma hérnia discal. Depois de receber, durante 52 semanas, um subsídio de doença, passou a receber um subsídio de invalidez, segundo a legislação dos Países Baixos. O seu grau de invalidez foi estabelecido entre 80% e 100%.

A instituição de segurança social espanhola manteve Martínez Vidal sob controlo médico e facultou à instituição devedora dos Países Baixos um relatório sobre a operação a que foi submetido em 1980, bem como outros relatórios complementares em 1982 e em 1984. Em Abril de 1989, a instituição devedora convocou o beneficiário para que se submetesse a um exame médico nos Países Baixos, sendo as despesas de deslocação a cargo da instituição. Martínez Vidal, sem alegar que o seu estado de saúde o impedia de viajar, negou-se a aceder à convocatória e fez citar a instituição devedora perante os tribunais de Amsterdão com a finalidade de que

4 — Acórdão de 27 de Junho de 1991 (C-344/89, Colect., p. I-3245)

se declarasse que não estava obrigado a voltar aos Países Baixos para se submeter a um controlo médico.

24. O Arrondissementsrechtbank perguntou ao Tribunal de Justiça se podia obrigar-se o beneficiário de uma prestação de invalidez, que se encontra em condições de efectuar a deslocação sem prejuízo para a sua saúde, a deslocar-se ao Estado-Membro da instituição devedora, quando esta exerça a faculdade, que lhe concede a última frase do n.º 1 do artigo 51.º do Regulamento n.º 574/72, de fazer com que o médico por ela designado examine o beneficiário que reside noutro Estado-Membro.

25. No seu acórdão, o Tribunal de Justiça declara que não é possível uma interpretação do n.º 1 do artigo 51.º segundo a qual, em caso de invalidez, a instituição devedora pode solicitar à instituição do lugar de residência do interessado que proceda ao exame, ou mandar efectuá-lo por sua conta, já que, se, em caso de invalidez, só se efectua o exame a pedido da instituição devedora, isso resulta de a sua realização não ser sempre necessária. Acrescenta que, quando tiver lugar, o exame é efectuado pela instituição do lugar de residência, mas a instituição devedora pode mandar proceder a um exame adicional [5]. A seguir, o Tribunal de Justiça compara a diferente situação em que se encontra o trabalhador que adoece num Estado-Membro que não o da instituição devedora da prestação e a situação do beneficiário de uma prestação de invalidez: no primeiro caso, o interessado corre o risco de o processo de cura se ver seriamente ameaçado por causa da viagem, pelo que não pode ser obrigado a regressar ao Estado-Membro da instituição devedora para nele se submeter a um exame médico de controlo, enquanto, no segundo caso, não pode admitir-se a mesma limitação das faculdades de controlo da instituição devedora, devendo a disponibilidade para viajar ser apreciada em cada caso.

O Tribunal confirma que as legislações dos Estados-Membros apresentam diferenças particularmente notórias em matéria de invalidez; que, com a finalidade de determinar o grau de invalidez, os exames necessários exigem a participação de diversos especialistas, e que a deslocação desses peritos ocasionaria despesas consideráveis. A isto há que acrescentar que, uma vez deslocados, não seria seguro que fossem encontrar, no Estado de residência do beneficiário, todos os meios necessários para proceder aos exames.

Daí deduz o Tribunal de Justiça que, sempre que a instituição devedora o solicite, e se o estado de saúde do beneficiário o permitir, este é obrigado a deslocar-se ao Estado-Membro em que radica a instituição devedora para nele se submeter a um exame médico, na condição de essa instituição suportar as despesas de deslocação e de estada [6].

5 — *Ibidem*, n.º 9.

6 — *Ibidem*, n.ºs 15 e 17.

26. Em minha opinião, a interpretação correcta do n.° 1 do artigo 51.° do Regulamento n.° 574/72 deve basear-se tanto na letra da disposição como nesta jurisprudência do Tribunal de Justiça, que pode resumir-se como se segue:

1) O controlo médico do beneficiário de uma prestação de invalidez que reside num Estado-Membro diferente daquele em que está radicada a instituição devedora será efectuado, a pedido desta, pela instituição do Estado-Membro de residência, de acordo com a legislação que esta última aplica.

2) A instituição devedora conserva a faculdade de mandar examinar o beneficiário por um médico da sua escolha. Se decidir exercer essa faculdade, se o estado de saúde do beneficiário o permitir e se ela assumir as despesas de deslocação, o beneficiário estará obrigado a dirigir-se ao Estado-Membro onde está radicada a instituição devedora para submeter-se ao exame médico.

27. Entendo que não há que chegar a uma solução diferente quando se trate de antigos trabalhadores fronteiriços, como pretendem o Landelijk instituut sociale verzekeringen e o Governo dos Países Baixos. Em primeiro lugar, porque onde a norma não distingue não deve o intérprete efectuar distinções. Em segundo lugar, porque não há qualquer razão que garanta que o antigo trabalhador fronteiriço que se converte em beneficiário de uma prestação de invalidez vai continuar a manter a mesma residência que tinha quando estava no activo. Nem sequer teria, pois, sentido que a norma estabelecesse uma excepção para esses beneficiários de uma prestação de invalidez, já que uma das finalidades principais do Regulamento n.° 1408/71, adoptado em cumprimento do disposto no artigo 51.° do Tratado CE, consiste em garantir aos trabalhadores migrantes que as prestações serão pagas aos beneficiários, independentemente do Estado-Membro em que residam.

Na audiência, depois de ouvir as alegações apresentadas, pedi aos representantes do Landelijk instituut sociale verzekeringen e do Governo dos Países Baixos que explicassem mais amplamente as razões pelas quais o Tribunal de Justiça deveria interpretar o n.° 1 do artigo 51.° do Regulamento n.° 574/72 no sentido de se aplicar de forma distinta, consoante os beneficiários sejam ou não antigos trabalhadores migrantes. As respostas que deram não me convenceram da necessidade de propor ao Tribunal de Justiça uma interpretação nesse sentido.

28. Não estou de acordo com o Landelijk instituut sociale verzekeringen quando afirma que o artigo 121.° do Regulamento n.° 574/72 permite aos Estados-Membros estabelecer modalidades de aplicação administrativa não previstas nas disposições do referido regulamento e que os artigos 21.° e 23.° do acordo que a Bélgica e os Países Baixos concluíram em 1982 sobre o seguro de doença, maternidade e invalidez permitem que o exame médico seja realizado directa-

mente pela instituição devedora, sem intervenção da instituição do Estado de residência, pelas razões que passo seguidamente a expor.

Em primeiro lugar, porque o citado preceito se limita a conceder aos Estados-Membros, se o considerarem necessário, a possibilidade de celebrarem acordos para completar as modalidades administrativas de aplicação do Regulamento n.º 1408/71. Depreende-se da formulação do referido artigo 121.º que um acordo com essas características não constitui qualquer base legal para estabelecer excepções nem ao Regulamento n.º 1408/71 nem ao Regulamento n.º 574/72, que lhe dá execução.

Em segundo lugar, porque os artigos 21.º e 23.º do referido acordo retomam, de forma mais ou menos literal, a formulação do n.º 1 do artigo 51.º do Regulamento n.º 574/72. Como quer que seja, o texto destes dois preceitos pode ser interpretado de forma que seja conforme com o n.º 1 do artigo 51.º do referido regulamento.

29. Com base na reflexão que precede, já se pode dar uma resposta à primeira das questões prejudiciais submetidas, afirmando que o n.º 1 do artigo 51.º do Regulamento n.º 574/72 se opõe a que a instituição devedora de um Estado-Membro submeta o beneficiário de uma prestação de invalidez a um exame médico no território desse Estado, sem previamente ter solicitado o seu exame pela instituição do Estado-Membro em que reside e que o facto de, quando lhe surge a incapacidade para o trabalho seguida de invalidez, o beneficiário ser trabalhador fronteiriço carece, para este efeito, de relevância.

30. Que deve, porém, suceder num caso como o de C. J. M. Voeten, em que o interessado, ainda que podendo ter sido examinado na Bélgica, a pedido da instituição devedora neerlandesa, acede ao pedido desta e se desloca aos Países Baixos, supondo-se que voluntariamente, para aí se submeter a um exame?

31. Em meu entender, essas consequências, pelo facto de não estarem reguladas de forma específica as consequências jurídicas que decorrem para o interessado da renuncia à possibilidade de ser examinado no seu lugar de residência, devem ser determinadas atendendo ao objectivo prosseguido pelo n.º 1 do artigo 51.º do Regulamento n.º 574/72, que consiste em evitar ao beneficiário de uma prestação de invalidez os inconvenientes que uma deslocação a outro Estado-Membro poderia ocasionar-lhe. Concordo, neste ponto, com a opinião exposta pelo Governo alemão nas observações que apresentou. Assim o reconheceu, sem ambiguidades, o Tribunal de Justiça, no n.º 16 do acórdão Martínez Vidal [7], ao afirmar que o objectivo do artigo 51.º consiste em proteger os beneficiários das prestações de invalidez e velhice, entre outros riscos, contra os inconvenientes ocasionados pelas deslocações que têm por

7 — Citado na nota 4 *supra*, n.º 16.

fim a submissão a controlos médicos num Estado-Membro distinto daquele em que residem.

32. Contudo, não há dúvida de que a instituição devedora é a instituição competente para decidir, em última instância, se o beneficiário tem direito a continuar a beneficiar da prestação. Neste sentido, ainda que peça à instituição do lugar de residência que efectue um controlo do interessado, dispõe da faculdade de designar um médico que leve a cabo um controlo adicional e, dado que o artigo 51.° não especifica em que lugar deve realizar-se este último, o Tribunal tem entendido que o interessado deverá deslocar-se, a pedido da instituição devedora, se o seu estado de saúde o permitir e se esta assumir as despesas.

33. Esta deslocação pode mostrar-se especialmente indicada tendo em conta que, como reconheceu o Tribunal de Justiça no já tão citado acórdão Martínez Vidal [8], as legislações dos Estados-Membros apresentam diferenças acentuadas em matéria de invalidez e que, para determinar o grau de invalidez em conformidade com essas legislações, os exames necessários exigem a participação de diversos especialistas, nomeadamente, no caso dos Países Baixos, nos domínios da medicina, do trabalho e do direito.

8 — *Ibidem*, n.° 14.

Este argumento é ainda reforçado quando, como ocorreu nos Países Baixos devido à reforma legislativa que entrou em vigor em Agosto de 1993, a alteração dos critérios para determinar o grau de invalidez fez com que um trabalhador como C. J. M. Voeten, a quem, de acordo com a antiga legislação, tinha sido reconhecida uma invalidez de 80% a 100%, passasse, com a nova legislação, a um grau de invalidez de 25% a 35% e, assim, voltasse a fazer parte da população activa.

34. Dado que a finalidade do n.° 1 do artigo 51.° do Regulamento n.° 574/72 é essencialmente protectora do beneficiário de uma prestação de invalidez ou de velhice, considero que, se o interessado renunciar à possibilidade de fazer-se examinar em primeiro lugar pela instituição do Estado-Membro em que reside e se apresentar no Estado-Membro da instituição devedora, acedendo à convocatória que lhe foi feita para aí se submeter a um exame, não poderá depois, quando não esteja de acordo com o resultado, retirar esse consentimento.

Além disso, no caso que estou a examinar, se a instituição neerlandesa tivesse solicitado à instituição belga que mandasse efectuar um primeiro exame, que teria então sido realizado segundo a legislação belga, é de supor que, a seguir, a instituição devedora convocasse C. J. M. Voeten para que fosse examinado em conformidade com os parâmetros da nova lei.

35. De acordo com a reflexão que precede, deve acrescentar-se, na resposta à primeira questão prejudicial, que, quando o interessado, renunciando ao procedimento que em seu favor estabelece o n.º 1 do artigo 51.º do Regulamento n.º 574/72, se desloca voluntariamente ao Estado-Membro da instituição devedora, não pode, posteriormente, se não estiver de acordo com o resultado a que se tenha chegado, pretender que se reinicie o procedimento a fim de ser examinado, em primeiro lugar, pela instituição do Estado-Membro em que reside.

B — *Quanto à segunda questão*

36. Pela segunda das questões prejudiciais que submete, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 40.º do Regulamento n.º 574/72 se opõe a que, tratando-se de reconhecer o direito à prestação, a instituição competente qualifique o grau de invalidez do trabalhador tomando em conta unicamente os exames médicos realizados pelos seus serviços sem que, previamente, o trabalhador tenha sido examinado pelos serviços da instituição do Estado-Membro em que reside.

37. O Landelijk instituut sociale verzekeringen sustenta que, conforme o previsto nessa disposição, a instituição de um Estado-Membro deve ter em conta, para determinar o grau de invalidez, os documentos e relatórios médicos obtidos pela instituição de qualquer outro Estado-Membro. Considera que não se pode afirmar que o primeiro exame médico deve ser realizado pela instituição do Estado-Membro de residência. Acrescenta que, de qualquer forma, se o interessado tomou a iniciativa de apresentar o seu pedido à instituição do Estado-Membro a cuja legislação está sujeito nesse momento, seria ilógico que esta tivesse de o remeter para a instituição do Estado-Membro em que reside, para que aí se submetesse ao exame médico.

38. O Governo neerlandês propõe que se dê uma resposta negativa à segunda questão. Afirma que a diferença entre o artigo 40.º e o n.º 1 do artigo 51.º do Regulamento n.º 574/72 se explica por eles terem finalidades distintas. O primeiro regula a determinação do direito a prestações aplicando uma legislação nacional específica, o que requer uma avaliação do estado do trabalhador necessariamente distinta da que deve fazer-se no quadro do artigo 51.º, preceito que regula o procedimento destinado a averiguar se o estado de saúde do trabalhador que já beneficia de uma prestação de invalidez permanece estacionário.

39. O Governo alemão propõe também que se dê uma resposta negativa a esta questão, por razões idênticas às que apresentou relativamente à primeira das questões prejudiciais.

40. Para a Comissão, não se pode deduzir do texto do artigo 40.° do Regulamento n.° 574/72 que o interessado deva ser submetido a um exame médico no Estado-Membro em que reside antes de a instituição competente o examinar, já que esta disposição faz unicamente referência à «instituição de qualquer outro Estado-Membro», expressão que designa qualquer Estado-Membro em que o interessado tenha apresentado um pedido de concessão de prestação de invalidez ou em que já tenha direito a uma prestação desse tipo. Mais que do Estado de residência, tratar-se-á, normalmente, dos Estados-Membros em que o interessado tenha trabalhado e nos quais tenha estado segurado contra esse risco.

41. Para dar resposta a esta questão, há, em meu entender, que partir do contexto em que se enquadra o artigo 40.° do Regulamento n.° 574/72. Esse preceito, cujo título é «Determinação do grau de invalidez», faz parte do capítulo III desse regulamento, relativo às pensões de invalidez, velhice e por morte, cujos artigos 35.° e 36.° regulam os procedimentos para a apresentação e a tramitação dos pedidos de prestações, que diferem em função dos tipos de legislação a que tenha estado sujeito o trabalhador ao longo da sua vida profissional.

42. Tal como resulta dos documentos que constam dos autos, enquanto durou a sua actividade laboral, e até ao momento em que apresentou um pedido de concessão de prestação de invalidez, J. Beckers esteve sujeito à legislação citada na letra J (Países Baixos) da parte A do Anexo IV do Regulamento n.° 1408/71, que indica as legislações nos termos das quais o montante das prestações de invalidez é independente da duração dos períodos de seguro.

O seu requerimento de concessão de prestação rege-se, portanto, pelo procedimento estabelecido no artigo 35.° do Regulamento n.° 574/72. De acordo com esta disposição, para beneficiar das prestações de invalidez, o trabalhador terá de dirigir um pedido, quer à instituição do Estado a cuja legislação estava sujeito no momento em que ocorreu a incapacidade para o trabalho seguida de invalidez, quer à instituição do lugar de residência, que o transmitirá à primeira instituição.

43. Por aplicação desta norma, J. Beckers podia, pois, apresentar o seu pedido tanto nos Países Baixos, onde se situa a instituição do Estado a cuja legislação estava sujeito quando sobreveio a incapacidade laboral, como na Bélgica, onde reside. Se tivesse apresentado o seu pedido neste último país, e não directamente nos Países Baixos, a instituição belga tê-lo-ia transmitido à instituição neerlandesa, que era a destinatária final desse pedido.

44. Desde que o pedido esteja em poder da instituição a que é destinado, entendo que só esta é competente para determinar o grau de invalidez do interessado. Do teor literal do artigo 40.° do Regulamento n.° 574/72, único destinado a regular esse aspecto do procedimento, não se depreende que o requerente

deva ou possa, para esses efeitos, ser objecto de exame médico prévio por parte da instituição do Estado-Membro em que reside.

C — *Quanto à terceira questão*

45. Não deve esquecer-se que o artigo 39.° do Regulamento n.° 1408/71, que regula a liquidação das prestações quando o trabalhador esteve sujeito exclusivamente a legislações nos termos das quais o montante das prestações de invalidez é independente da duração dos períodos de seguro, dispõe que é a instituição do Estado-Membro cuja legislação é aplicável no momento em que surge a incapacidade laboral seguida de invalidez que determina, de acordo com a sua própria legislação, se o interessado reúne as condições necessárias para ter direito às prestações. Entendo que, entre essas condições, figuram os requisitos de carácter médico e deduzo, portanto, que essa instituição não está obrigada a solicitar à instituição do lugar de residência que examine o interessado.

46. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à segunda questão prejudicial declarando que o artigo 40.° do Regulamento n.° 574/72 não se opõe a que, para reconhecer o direito a uma prestação de invalidez, a instituição competente determine o grau de invalidez que atinge o trabalhador tomando unicamente em conta os exames médicos realizados pelos seus serviços.

47. O órgão jurisdicional nacional submete a terceira questão unicamente para o caso de a resposta à segunda ser negativa. Dado que proponho que se responda nesse sentido, examinarei a seguir a terceira questão, pela qual o tribunal nacional pretende saber se a solução será a mesma no caso de a instituição competente não ter solicitado e, portanto, não ter tido em conta os documentos e relatórios médicos que possam existir em poder da instituição do Estado-Membro de residência, tendo utilizado apenas a informação facultada pelos médicos que tenham tratado o trabalhador no Estado-Membro onde se situa a instituição competente.

48. O Landelijk instituut sociale verzekeringen e o Governo neerlandês especificam, a este respeito, que o artigo 40.° do Regulamento n.° 574/72 não impõe à instituição do Estado-Membro a cuja legislação estava sujeito o trabalhador quando lhe surgiu a incapacidade para o trabalho a obrigação de pedir relatórios médicos à instituição do Estado de residência, já que tal preceito se limita a estabelecer que, se houver documentos e relatórios elaborados pela instituição de qualquer outro Estado-Membro, a instituição competente deve tomá-los em conta.

49. O Governo alemão entende que a instituição competente deve, para adoptar a sua decisão, tomar em conta os relatórios médicos disponíveis no Estado-Membro de residência do trabalhador, com o fim de evitar a realização de exames médicos em duplicado. Dá o exemplo do trabalhador sazonal que invocou, perante a instituição de segurança social do Estado-Membro em cujo território se encontra, o direito a uma pensão de invalidez, tendo essa instituição efectuado os seus próprios exames médicos.

50. A Comissão afirma que, para determinar o grau de invalidez, a instituição competente pode realizar directamente o primeiro exame médico, ainda que deva ter em conta os documentos e os relatórios de carácter médico e administrativo que tenham sido estabelecidos pela instituição de outro Estado-Membro.

51. Em meu entender, para interpretar o artigo 40.° do Regulamento n.° 574/72, deve, uma vez mais, recorrer-se ao seu teor literal, considerando o contexto em que se situa. Em primeiro lugar, esta disposição não refere em parte alguma o Estado-Membro de residência, mas dispõe, concretamente: «Para determinar o grau de invalidez, a instituição de um Estado-Membro terá em conta os documentos e relatórios médicos, bem como as informações de natureza administrativa obtidas pela instituição de qualquer outro Estado-Membro...»

52. Deduzo desta formulação que o Estado de residência pode ser um qualquer desses outros Estados-Membros ou o Estado em que se situa a instituição competente. A situação de J. Beckers, residente na Bélgica e sujeito à legislação neerlandesa, poderia enquadrar-se na primeira hipótese, enquanto a situação de alguém que tenha trabalhado em vários Estados-Membros antes de trabalhar e de residir, por exemplo, nos Países Baixos se enquadraria na segunda hipótese.

53. Em segundo lugar, há que ter em conta que o artigo 40.° do Regulamento n.° 574/72 prevê o procedimento para determinar o grau de invalidez dos trabalhadores migrantes que estiveram sujeitos exclusivamente às legislações mencionadas na parte A do Anexo IV do Regulamento n.° 1408/71, isto é, aquelas em virtude das quais o montante das prestações de invalidez é independente da duração dos períodos de seguro. Pelo contrário, a determinação do grau de invalidez dos trabalhadores que estiveram sujeitos à legislação de dois ou mais Estados-Membros, uma das quais, pelo menos, é das que prevêem que o montante da prestação depende da duração dos períodos de seguro ou de residência, rege-se pelo artigo 44.° do Regulamento n.° 574/72.

54. Em minha opinião, o procedimento que o artigo 40.° do Regulamento n.° 574/72 regula vem completar o procedimento que o artigo precedente estabelece, segundo o qual a instituição que tenha recebido o pedido de prestações dirigir-se-á, na medida do necessário, à instituição em que o interessado tenha

estado inscrito em último lugar ou, tal sendo o caso, às instituições de todos os Estados-Membros em que tenha trabalhado, para obter um atestado que comprove os períodos de seguro cumpridos ao abrigo da sua legislação.

55. Assim, só será aplicável o disposto no artigo 40.° do Regulamento n.° 574/72, que obriga a instituição de um Estado-Membro, para determinar o grau de invalidez, a ter em conta os relatórios médicos e os dados administrativos obtidos pela instituição de qualquer outro Estado-Membro, se estiverem reunidas duas condições: que o trabalhador tenha estado sujeito, ao longo da sua carreira profissional, à legislação de segurança social de dois ou mais Estados-Membros, e que, em todas essas legislações, o montante das prestações de invalidez seja independente da duração de períodos de seguro.

De outro modo, não seria necessário que a segunda frase do artigo 40.° acrescentasse que, *todavia*, cada instituição conserva a faculdade de mandar proceder ao exame do requerente por um médico da sua escolha.

56. Pelas razões que acabo de expor, proponho que se responda à terceira questão prejudicial declarando que o artigo 40.° do Regulamento n.° 574/72 se opõe a que a instituição do Estado-Membro a cuja legislação estava sujeito o trabalhador no momento em que surgiu a incapacidade para o trabalho seguida de invalidez determine o grau de invalidez sem ter em conta os documentos e relatórios médicos obtidos pela instituição de qualquer outro Estado-Membro sempre que o trabalhador tenha estado sujeito à legislação de segurança social de outros Estados-Membros e que, de acordo com o procedimento estabelecido pelo artigo 39.° do mesmo regulamento, as instituições desses Estados-Membros lhe transmitam esses relatórios.

V — Conclusão

57. À luz das considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões prejudiciais submetidas pelo Centrale Raad van Beroep te Utrecht do seguinte modo:

«1) O n.° 1 do artigo 51.° do Regulamento (CEE) n.° 574/72 do Conselho, de 21 de Março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) 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, opõe-se a que a instituição devedora de um Estado-Membro submeta o beneficiário de uma prestação de invalidez a um exame médico no território desse Estado, sem

previamente ter solicitado o seu exame pela instituição do Estado-Membro em que reside. O facto de, quando lhe surge a incapacidade para o trabalho seguida de invalidez, o beneficiário ser trabalhador fronteiriço carece, para este efeito, de relevância. Contudo, quando o interessado, renunciando ao procedimento que em seu favor estabelece o n.° 1 do artigo 51.°, se desloca voluntariamente ao Estado-Membro da instituição devedora, não pode, posteriormente, se não estiver de acordo com o resultado a que se tenha chegado, pretender que se reinicie o procedimento a fim de ser examinado, em primeiro lugar, pela instituição do Estado-Membro em que reside.

2) O artigo 40.° do Regulamento n.° 574/72 não se opõe a que, para reconhecer o direito a uma prestação de invalidez, a instituição competente determine o grau de invalidez que atinge o trabalhador tomando unicamente em conta os exames médicos realizados pelos seus serviços.

3) O artigo 40.° do Regulamento n.° 574/72 opõe-se a que a instituição do Estado-Membro a cuja legislação estava sujeito o trabalhador no momento em que surgiu a incapacidade para o trabalho seguida de invalidez determine o grau de invalidez sem ter em conta os documentos e relatórios médicos obtidos pela instituição de qualquer outro Estado-Membro sempre que o trabalhador tenha estado sujeito à legislação de segurança social de outros Estados-Membros e que, de acordo com o procedimento estabelecido pelo artigo 39.° do mesmo regulamento, as instituições desses Estados-Membros lhe transmitam esses relatórios.»