CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL KARL ROEMER

apresentadas em 3 de Dezembro de 1969 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Na cour d'appel de Paris, que apresentou a este Tribunal um pedido de decisão a título prejudicial, em conformidade com o artigo 177.° do Tratado CEE, está pendente um processo cujos factos iremos em seguida expor.

Jeanne Dustin-Duffy, viúva de Pierre Duffy, residiu e trabalhou exclusivamente na Bélgica como cidadã belga. Devido ao facto de ter descontado para a Caisse national pour employés em Bruxelas, adquiriu o direito a uma pensão de velhice que lhe é paga desde 1 de Setembro de 1958 e cujo montante se encontra fixado por lei.

P. Duffy, cidadão francês que se casou com a Sr.ª Dustin, residiu e trabalhou exclusivamente em França e adquiriu, devido aos descontos efectuados, o direito a uma pensão de velhice da Caisse d'assurance vieillesse des travailleurs salariés de Paris, que lhe foi paga até ao momento do seu falecimento, ocorrido em 9 de Março de 1965. A viúva que, desde o casamento, residia com o marido em Paris, adquiriu a nacionalidade francesa ao abrigo do decreto de 29 de Dezembro de 1945. A Sr.ª Dustin, em 16 de Abril de 1965, apresentou ao organismo de segurança social francês competente um pedido destinado a obter uma pensão de sobrevivência, que apenas lhe foi concedida parcialmente. O organismo francês aplicou-lhe a disposição do artigo 351.° do Code de la securité sociale, de 10 de Dezembro de 1956, conjuntamente com o artigo 148.° do decreto de 29 de Dezembro de 1945. Nos termos destas disposições, o cônjuge sobrevivo que seja igualmente titular de direitos relativos à segurança social não pode requerer a pensão de sobrevivência, mas unicamente o montante desta pensão que exceda o dos seus próprios direitos. Noutros termos, o montante dos direitos próprios do cônjuge sobrevivente é deduzido do correspondente à pensão de sobrevivência. É certo que, nos termos do direito francês, este método de cálculo, que visa evitar a cumulação de pensões, é apenas aplicável aos direitos assegurados à viúva pelo regime de segurança social francês. Todavia, o organismo francês competente entendeu poder igualmente tomar em consideração as prestações belgas pagas à Sr.ª Duffy, em virtude do n.° 2 do artigo 11.° do Regulamento n.° 3, que estabelece: «as cláusulas de redução ou de suspensão previstas na legislação de um Estado-membro em caso de cumulação de uma prestação com outras prestações de segurança social... são oponíveis ao beneficiário, mesmo que se trate de prestações adquiridas nos termos da legislação de outro Estado-membro...».

Todavia, a Sr.ª Duffy não partilhou esta opinião. Assim, dirigiu-se à Commission de première instance du contentieux de la securité sociale de Paris que, de facto, lhe concedeu a pensão de sobrevivência completa, por decisão de 11 de Julho de 1967. A Caisse d'assurance vieillesse des travailleurs salariés de Paris, por seu lado, interpôs recurso contra esta decisão para a cour d'appel de Paris, onde se encontra actualmente pendente a questão controvertida. A 18.ª Secção,

* Língua original: alemão.

a quem foi distribuído este processo, considera que a solução requer uma interpretação do direito comunitário que envolve «sérias dificuldades». Assim, decidiu suspender a instância, por decisão de 27 de Junho de 1969, e submeteu à apreciação do Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«À viúva titular de uma pensão de velhice adquirida em resultado da sua actividade assalariada num único Estado-membro que solicite, num outro Estado-membro onde reside, o pagamento da pensão adquirida pelo seu cônjuge neste segundo Estado-membro, é oponível o Regulamento n.° 3, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes e, especialmente, o n.° 2 do artigo 11.°, relativo às cláusulas de redução e de suspensão das prestações?»

As partes no processo principal e a Comissão das Comunidades Europeias apresentaram observações escritas sobre esta questão. Além disso, a Comissão e a Sr.ª Duffy forneceram explicações durante a audiência perante o Tribunal de Justiça.

Analisemos seguidamente qual dentre as teses relativas à questão suscitada parece ser mais convincente.

A primeira questão é a de saber se o Regulamento n.° 3 é, em geral, aplicável a pessoas que, como a Sr.ª Duffy e o seu marido, nunca foram trabalhadores migrantes, mas que apenas exerceram num único país (a Sr.ª Duffy na Bélgica, o seu marido em França) uma actividade sujeita a inscrição obrigatória. Nos termos do texto da disposição que define o âmbito de aplicação do Regulamento n.° 3, isto é, o seu artigo 4.°, não parece difícil responder a esta questão. Com efeito, aí se declara que: «As disposições do presente regulamento são aplicáveis aos trabalhadores assalariados ou assimilados que estão ou estiveram sujeitos à legislação de um ou mais Estados-membros e que sejam nacionais de um dos Estados-membros..., bem como aos membros da sua família e seus sobreviventes. Além disso, o presente regulamento aplica-se aos sobreviventes dos trabalhadores assalariados ou assimilados sujeitos à legislação de um ou mais Estados-membros, independentemente da nacionalidade desses trabalhadores, sempre que os seus sobreviventes sejam nacionais de um dos Estados-membros...». Consequentemente, bastaria que um trabalhador assalariado tivesse estado sujeito à legislação de um Estado-membro para que a situação dos seus sobreviventes fosse análoga. Todavia, a Sr.ª Duffy duvida que esta disposição deva ser considerada em sentido absoluto. Na medida em que não se trata de trabalhadores migrantes em sentido restrito, cuja liberdade de circulação deva ser assegurada por medidas adoptadas em matéria de segurança social, o artigo 4.° apenas poderá visar, na sua opinião, casos especiais que o Regulamento n.° 3 caracteriza expressamente como tais. A título de exemplo, a recorrida refere o artigo 19.° do Regulamento n.° 3, que prevê «prestações para um trabalhador assalariado inscrito numa instituição de um dos Estados-membros e residente no território deste Estado no momento de uma estadia temporária no território de um outro Estado-membro quando necessitar de cuidados médicos, incluindo a hospitalização». Com efeito, deve ter-se em atenção que, na medida em que se reportava ao artigo 4.°, a jurisprudência anterior do Tribunal apenas apreciou casos especiais, nomeadamente o processo 75/63 (Colect. 1962-1964, p. 419), que dizia precisamente respeito ao artigo 19.° do referido Regulamento n.° 3. Um outro processo (61/65, Colect. 1965-1968, p. 401), relativo ao n.° 2 do artigo 22.° do Regulamento n.° 3, que estabelece as condições em que o organismo de segurança social do local de residência concede prestações ao titular de uma pensão cujo organismo de segurança se situa no território de um outro Estado-membro. Finalmente, um conjunto de outros processos (33/64, Colect. 1965-1968, p. 39; 44/65, Colect. 1965-1968, p. 251, e 27/69,

Colect. 1969-1970, p. 151) diziam respeito ao artigo 52.° do Regulamento n.° 3, ou seja, ao caso de uma pessoa «que beneficia de prestações por força da legislação de um Estado-membro devido a um acidente ocorrido no território de um outro Estado», e em que a questão que se coloca é a de saber como poderá a instituição devedora ser subrogada no direito à indemnização do prejuízo que o beneficiário tem em relação a um terceiro. Com efeito, tal jurisprudência poderia militar a favor da ideia de que a ampla definição do âmbito de aplicação do Regulamento n.° 3, tal como se encontra expressa no artigo 4.°, apenas compreende, para além dos trabalhadores migrantes propriamente ditos, casos especiais, isto é, aqueles relativamente aos quais seria prejudicial aos interessados que «lhes pudessem ser oponíveis cláusulas de territorialidade» (v. acórdão 61/65, Colect. 1965-1968, p. 401).

Todavia, se, contrariamente a estas considerações e à opinião da Sr.ª Duffy, o artigo 4.° devesse ser entendido numa acepção absoluta, ou seja, se o Regulamento n.° 3 fosse aplicável integralmente mesmo quando não se tratasse de trabalhadores migrantes, seria necessário aplicar o n.° 2 do artigo 11.° ao caso em apreço no processo principal. Com efeito, o texto desta disposição parece ser perfeitamente claro. Como já afirmámos anteriormente, a disposição estabelece que: «as cláusulas de redução ou de suspensão previstas na legislação de um Estado-membro em caso de cumulação de uma prestação com outras prestações de segurança social... são oponíveis ao beneficiário, mesmo que se trate de prestações adquiridas nos termos da legislação de outro Estado-membro». Com efeito, parece que o organismo de segurança social francês poderia deduzir a pensão belga da Sr.ª Duffy, dado que a reserva prevista na última frase do n.° 2 do artigo 11.°, sendo apenas aplicável a prestações *da mesma natureza,* não é certamente relevante no nosso caso, ou seja, a cumulação de uma pensão de viuvez com uma pensão de velhice.

Para a Comissão, esta conclusão poderia justificar-se tendo em conta que o Regulamento n.° 3 não possui unicamente a função expressa nos dois elementos, mencionados apenas a título de exemplo, do artigo 51.° do Tratado CEE, ou seja, assegurar aos trabalhadores migrantes a aquisição e a manutenção do direito às prestações e, quanto ao seu cálculo, a totalização dos períodos tomados em consideração pelas diversas legislações nacionais e o pagamento das prestações qualquer que seja o local de residência no território dos Estados-membros. Na opinião da Comissão, a função do Regulamento n.° 3 consiste, ao suprimir as cláusulas de territorialidade com o objectivo de coordenar amplamente as legislações em matéria de segurança social, em assegurar a «desterritorialização» destas, de forma a permitir tomar em consideração elementos de facto não nacionais. Tal resultaria de toda uma série de disposições reunidas pela Comissão na página 11 do seu memorando.

Por várias razões, devemos, contudo, duvidar da exactidão de uma concepção tão ampla. Com efeito, a jurisprudência deste Tribunal sobre questões relativas ao direito da segurança social declarou por diversas vezes que o Regulamento n.° 3 não estabelece um regime comum de segurança social, deixando subsistir regimes diferentes originando créditos diferentes (remetemos a este respeito para os processos 2/67, Colect. 1965-1968, p. 613, e 9/67, Colect. 1965-1968, p. 633). O acórdão proferido no processo 100/63 (Colect. 1962-1964, p. 531) declarou expressamente que «embora os Estados-membros, no âmbito do artigo 100.° do Tratado, tenham a possibilidade de modificar profundamente as suas legislações quando procedem à respectiva aproximação, ao abrigo das garantias do Tratado e do direito nacional, o artigo 51.°, pelo contrário, não poderá permitir que os regulamentos ignorem os objectivos fixados e destinados a favorecer a livre circulação dos trabalhadores». Em numerosos casos duvidosos, o Tribunal de Justiça (tal como no acórdão que

acabamos de referir), para interpretar o Regulamento n.° 3, recorreu às disposições fundamentais do Tratado, sublinhando que a interpretação deve obedecer aos objectivos prosseguidos pelas disposições do Tratado e que as disposições a interpretar deverão ser compatíveis com estes objectivos (processo 9/67, Colect. 1965-1968, p. 633). Dois acórdãos do Tribunal são especialmente relevantes a este respeito. O primeiro (4/66, Colect. 1965-1968, p. 511) declara que: «os referidos artigos, bem como toda a regulamentação de que fazem parte (o Regulamento n.° 3) têm por fundamento, âmbito e limites os artigos 48.° a 51.° do Tratado, destinados a assegurar a livre circulação dos trabalhadores». O segundo acórdão (44/65, Colect. 1965-1968, p. 251) declara que: «O estabelecimento de uma liberdade, tão vasta quanto possível, de circulação dos trabalhadores inscreve-se, portanto, nos «fundamentos» da Comunidade, constituindo, assim, o objectivo último do artigo 51.°, condicionando, desse modo, o exercício da competência que o referido preceito atribui ao Conselho» (aliás, encontramos fórmulas análogas nos processos 75/63, 100/63, 12/67 e 22/67). Na nossa opinião, a situação não oferece dúvidas. Não se pode considerar a hipótese de uma vasta coordenação e «desterritorialização» do direito da segurança social no âmbito dos artigos 48.° a 51.° do Tratado.

Além disso, deparamos frequentemente na jurisprudência com um conceito ao qual o Tribunal atribuiu uma importância especial quando aplicou o Regulamento n.° 3 e que podemos igualmente tomar em consideração no caso *sub judice*: a aplicação do Regulamento n.° 3 não deve conduzir a uma redução ou a uma perda dos direitos ou a que os períodos de segurança decorridos em determinado Estado sejam considerados ineficazes relativamente à pensão. A este respeito, remetemos para os processos 100/63 (Colect. 1962-1964, p. 531), 4/66, já referido, 9/67 (Colect. 1965-1968, p. 633) e 22/67 (Colect. 1965-1968, p. 675). O acórdão do processo 2/67 (Colect. 1965-1968, p. 613) é especialmente claro a este respeito. Nele se declara expressamente: «estas prescrições (as do Regulamento n.° 3), destinadas a favorecer em certos aspectos o trabalhador migrante relativamente à situação que para ele resultaria da aplicação exclusiva da lei interna, e que são, pelo menos, protectoras dos seus direitos, não se prestam a uma interpretação que fosse contra esse objectivo».

Se, no caso *sub judice*, tomarmos igualmente em consideração este objectivo fundamental (e não vemos como poderia o Tribunal ignorá-lo sem contrariar a sua jurisprudência anterior), obtemos indiscutivelmente uma conclusão clara. Em conformidade com a exposição dos factos, parece evidente que o Regulamento n.° 3 (não tomando em consideração as cláusulas territoriais) não tem qualquer efeito favorável para a Sr.ª Duffy, tal como não teve para o seu marido, no que diz respeito à aquisição do direito às prestações e ao cálculo das mesmas. Por conseguinte, o mínimo que se pode afirmar a este respeito é que falta uma vantagem à qual o efeito prejudicial do n.° 2 do artigo 11.° pudesse ser contraposto, a fim de não perturbar a coerência de todo o sistema do Regulamento n.° 3. Além disso, não está em causa que a Sr.ª Duffy seja beneficiada pela aplicação do artigo 10.° do Regulamento n.° 3, isto é, devido ao facto de a prestação da pensão belga ser efectuada numa residência situada no estrangeiro (prestação paga aliás directamente, ou seja, sem a intervenção dos organismos de segurança social franceses). Com efeito, não se trata aqui de uma medida de favor decorrente do próprio Regulamento n.° 3 que pudesse compensar a aplicação de uma disposição desfavorável. Se não nos enganamos, esta possibilidade existia já na situação jurídica anterior, nos termos do artigo 10.° do acordo celebrado entre a Bélgica, a França e a Itália, entrado em vigor em 1 de Julho de 1951. Com efeito, este artigo declara: «As prestações cujo pagamento tenha sido suspenso nos termos da legislação de uma das partes contratantes devido à nacionalidade ou ao domicílio dos

interessados serão retomadas». Além disso, no que diz respeito à pensão de velhice e de sobrevivência, tal acordo não consagra qualquer reserva que corresponda ao artigo 11.° do Regulamento n.° 3. Não é assim possível afirmar que o artigo 10.° do Regulamento n.° 3 *estabeleça* uma vantagem para a Sr.ª Duffy, em contrapartida da qual (ou, como declara o Tribunal no processo 33/64 a respeito do artigo 52.°, em compensação da qual) a aplicação da possiblidade de redução prevista no artigo 11.° pudesse ser encarada. Mas, se assim é, se admitirmos que, aplicando-o a casos como o presente, o artigo 11.° apenas implicaria desvantagens, então, em conformidade com a jurisprudência anterior e respeitando os princípios fundamentais do Tratado, temos de encontrar para este artigo uma interpretação que exclua tal consequência, pois a sua compatibilidade com os princípios do Tratado unicamente desta forma pode ser admitida. Consequentemente, a conclusão a que chegamos é a de que a aplicação do artigo 11.° se limita aos casos em que estejam em causa verdadeiros trabalhadores migrantes ou àqueles em que o Regulamento n.° 3 produza efeitos favoráveis, pelo menos em relação à aquisição do direito à pensão e ao cálculo ou ao pagamento da mesma.

O conteúdo e o objectivo do Regulamento n.° 3 conduzem a que se responda da seguinte forma à questão apresentada:

«À viúva titular de uma pensão de velhice adquirida em resultado da sua actividade assalariada num único Estado-membro, que solicite, num outro Estado-membro onde reside, o pagamento da pensão adquirida pelo seu cônjuge neste segundo Estado-membro, não pode ser oposto o Regulamento n.° 3 relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes e, especialmente, o n.° 2 do artigo 11.°, relativo às cláusulas de redução e suspensão das prestações.»