CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MAURICE LAGRANGE

apresentadas em 10 de Dezembro de 1963 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

Uma vez mais, um órgão jurisdicional neerlandês submete ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE. Trata-se do Centrale Raad van Beroep, órgão jurisdicional que decide em última instância, sem qualquer possibilidade de recurso de direito interno, em matéria de segurança social. As questões submetidas dizem respeito à interpretação de algumas disposições do Regulamento n.° 3 do Conselho da CEE, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes, adoptado em aplicação do artigo 51.° do Tratado.

Do ponto de vista processual, deve referir-se uma particularidade. A questão foi submetida ao Centrale Raad van Beroep através de um recurso interposto por um segurado, M. K. H. Unger, de uma decisão de primeira instância que confirmou a recusa de uma prestação em matéria de seguro de doença por parte do organismo competente. A primeira decisão, cuidadosamente fundamentada, entendia ser improcedente, nomeadamente, um argumento da recorrente baseado nos artigos 4.° e 19.° do Regulamento n.° 3. Ora, o juiz de recurso, no seu acórdão de 21 de Maio de 1963, limita-se a declarar que, sendo suscitada uma questão relativa à interpretação de um regulamento comunitário, deve a mesma ser submetida ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, nos termos do artigo 177.°, mas não formula qualquer questão, encarregando apenas o seu presidente de remeter os autos ao Tribunal; e foi aquele presidente que, por carta de 12 de Julho de 1963, dirigida ao secretário do Tribunal, expôs a matéria de facto e de direito do litígio e formulou a questão que, segundo diz, «o Centrale Raad entende dever submeter ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias».

É certo, Senhores Juízes, que a obrigação a que se encontram adstritos os órgãos jurisdicionais nacionais, referidos no último parágrafo do artigo 177.°, de ordenar o reenvio para o Tribunal, desde que uma das questões definidas no primeiro parágrafo «seja suscitada» num processo pendente, não dispensa o juiz nacional da obrigação de formular ele próprio as questões a submeter ao Tribunal, após ter verificado, no caso de o pedido de reenvio ter sido expressamente feito por uma das partes, se se trata efectivamente de uma das hipóteses previstas no primeiro parágrafo: interpretação do Tratado, etc.

Os Senhores Juízes decidirão. Contudo, no caso concreto, apesar da natureza algo insólita do procedimento utilizado para submeter o litígio ao Tribunal de Justiça, pensamos que este pode aceitar o reenvio e responder às questões submetidas pelo presidente em nome do tribunal, se bem que não constem do acórdão: se recusasse fazê-lo, este Tribunal poderia sujeitar-se à censura de estar a imiscuir-se no funcionamento da justiça nacional.

Apesar das dúvidas manifestadas pelo Governo alemão a este respeito, pensamos ainda

* Língua original: francês.

que não há razão para o Tribunal examinar se a questão submetida é, na verdade, relevante para a composição do litígio, pelo facto de a Sr.ª Unger, mesmo que o Regulamento n.° 3 não permita satisfazer as suas pretensões, poder, em todo o caso, obter ganho de causa mediante a aplicação de uma convenção de segurança social germano-neerlandesa. Com efeito, de acordo com a sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça não tem que se arvorar em juiz das considerações de que partiu o tribunal nacional ao formular a sua questão, nem da importância que ele lhe confere no âmbito do litígio em causa. O Tribunal apenas cura da sua própria competência e deve responder às questões submetidas na medida em que se inserem no âmbito do artigo 177.°, primeiro parágrafo.

Senhores Juízes, neste processo, como em todos os que são submetidos ao abrigo do artigo 177.°, o Tribunal deve dar uma interpretação abstracta dos textos que lhe são apresentados (Tratado ou actos das instituições comunitárias); foi o que tentaram fazer as pessoas que exerceram o seu direito de apresentar observações ao Tribunal (a Sr.ª Unger, uma das partes no processo principal, a Comissão da CEE e o Governo alemão), e as suas observações, assaz completas e de elevado nível científico, contêm todos os elementos necessários para permitir uma resposta pertinente à questão colocada. Todavia, não deve esquecer-se que o mecanismo do artigo 177.° se desenvolve sempre no âmbito de um litígio e que, muitas vezes, os aspectos concretos do litígio contribuem utilmente para o esclarecimento da questão de interpretação abstracta, à semelhança de um exemplo em apoio de uma teoria; além disso, em justiça, o exemplo não é escolhido por um teórico, mas sim imposto ao juiz como uma realidade. Assim, pensamos que talvez seja útil começar por recordar as circunstâncias em que o litígio surgiu na ordem interna e que levaram ao seu reenvio para este Tribunal de Justiça.

A interessada, Sr.ª Unger, casada com R. Hoekstra, estava inscrita no seguro de doença a título obrigatório, em virtude de um contrato de trabalho. No termo deste contrato, foi inscrita a seu pedido no regime de seguro voluntário, em conformidade com a lei que permite a continuação voluntária de um seguro até então obrigatório, «sempre que as pessoas em causa exerçam ou venham a exercer uma profissão ou actividade independente, ou sempre que seja razoável supor que venham a aceitar um eventual novo contrato de trabalho»: é desta segunda alternativa que se trata.

Um mês mais tarde, a Sr.ª Unger adoeceu durante uma estada em casa de seus pais na Alemanha e teve necessidade de tratamento médico. De regresso aos Países Baixos, quis obter o reembolso das despesas de doença efectuadas, o que lhe foi recusado com fundamento numa disposição regulamentar, nos termos da qual os segurados a título voluntário não têm direito ao reembolso das despesas de doença efectuadas durante a estada no estrangeiro «a não ser que lhes seja autorizado, nas condições previstas a este respeito nas normas de controlo, residir no estrangeiro com vista ao restabelecimento da sua saúde» (o que não era o caso).

A interessada interpôs então recurso desta decisão para o órgão jurisdicional competente em primeira instância, invocando, designadamente, o disposto no artigo 19.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3 do Conselho da CEE, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes, nos termos do qual:

«Um trabalhador assalariado ou equiparado, inscrito numa instituição de um dos Estados-membros e que resida no território do mesmo Estado, beneficia das prestações quando resida temporariamente no território de um outro Estado-membro, sempre que o seu estado justifique a necessidade imediata de cuidados médicos, incluindo a hospi-

talização. Esta disposição é igualmente aplicável a um trabalhador que não esteja inscrito na referida instituição, mas que tenha direito às prestações desta instituição ou que teria esse direito se se encontrasse no território do primeiro Estado.»

Como se vê, neste texto, o que está em causa não é a distinção entre seguro obrigatório e seguro voluntário, nem, no caso de seguro voluntário, a autorização especial para receber tratamento no estrangeiro. É, contudo, necessário que o beneficiário seja um «*trabalhador assalariado ou equiparado* inscrito numa instituição de um dos Estados-membros». O que é um «trabalhador equiparado» a um trabalhador assalariado, na acepção daquela disposição? Para o saber, devemos recorrer ao artigo 4.°, n.° 1, do regulamento, nos termos do qual:

«As disposições do presente regulamento aplicam-se aos trabalhadores assalariados ou equiparados que estão ou estiveram sujeitos à legislação de um ou mais Estados-membros e que sejam nacionais de um dos Estados-membros, apátridas ou refugiados residentes no território de um dos Estados-membros, bem como aos membros de suas famílias e aos seus sobreviventes.»

Deste modo, movendo-se no domínio da interpretação, direito que lhe é atribuído pelo artigo 177.°, segundo parágrafo, o tribunal negou provimento ao recurso por decisão de 24 de Outubro de 1962 (Anexo I da carta de reenvio), que constitui, sem dúvida, a peça essencial dos autos, da qual entendemos dever citar a passagem principal, recorrendo a uma tradução de que assumimos a responsabili-dade:

«Considerando que, por força das disposições do Tratado acima mencionadas, a aplicação das disposições do regulamento CEE e do disposto no tratado celebrado entre o Reino dos Países Baixos e a República Federal da Alemanha depende da questão de saber se a pessoa em causa é um trabalhador assalariado ou uma pessoa equiparada, na acepção do artigo 4.° do regulamento supracitado;

que, embora o regulamento CEE não precise quais as pessoas que devem ser consideradas como equiparadas a assalariados, com vista à sua aplicação e execução, aos olhos do tribunal, é claro que esta disposição se refere às pessoas activamente implicadas no processo económico e cujas relações de trabalho, ainda que essas pessoas não exerçam uma actividade no âmbito de uma relação contratual de assalariado, são *expressamente* equiparadas à situação de assalariado, *por via de interpretação legislativa, efectuada pela legislação nacional* do Estado-membro interessado, para *efeitos de aplicação* de uma ou mais leis de segurança so-cial;

considerando que nem a lei sobre o seguro de doença, nem a regulamentação do seguro de doença voluntário que nela se baseia recorrem, para atribuir a qualidade de segurado a título voluntário, *à ficção jurídica* que consiste em considerar o segurado a título voluntário como um trabalhador assalariado nos termos da lei sobre seguro de doença, ou como uma pessoa equiparada, de modo que a recorrente não pode encontrar aí uma justificação para a sua tese, segundo a qual, para este efeito, deveria ser equiparada a um trabalhador assalariado;

considerando que, na opinião do tribunal, a recorrente também não pode invocar o regulamento CEE, o qual, se se atender ao seu preâmbulo, tem como objectivo promover a livre circulação dos trabalhadores assalariados entre os Estados-membros, objectivo que em nada afecta o direito da recorrente ao

pagamento do seguro de doença a título de segurado voluntário que reside no estrangeiro — beneficiando precisamente deste seguro porque perdeu temporariamente a qualidade de trabalhador assalariado.»

Assim, o raciocínio do tribunal pode esquematizar-se como se segue:

Em primeiro lugar, uma interpretação do artigo 4.°, sob a forma do seguinte silogismo:

1) O critério de «equiparação» a um trabalhador assalariado deve ser procurado com base na lei nacional;

2) A lei neerlandesa não conhece qualquer «ficção jurídica» que permita a equiparação do segurado a título voluntário ao trabalhador assalariado para efeitos de segurança social;

3) Logo, só pode ser considerado como «equiparado» aquele que preenche as condições particulares, às quais, para fins da aplicação de uma ou mais leis de segurança social, está subordinada a concessão de determinadas prestações a favor de um trabalhador não assalariado.

Segue-se a segunda parte da argumentação: o objectivo do Regulamento n.° 3 é promover a livre circulação dos trabalhadores *assalariados* entre os Estados-membros; ora, a recorrente perdeu temporariamente a qualidade de assalariada. Quanto ao benefício das prestações devidas a título de seguro voluntário, só lhe pode ser reconhecido nas condições previstas pela sua legislação nacional.

Foi nestas condições que o Centrale Raad, por intermédio do seu presidente, submeteu a este Tribunal a seguinte questão:

«Assim», diz ele, submete-se «a questão de saber como deve ser interpretado o Tratado e os actos adoptados em sua execução, nomeadamente o regulamento acima mencionado; em particular, se o conceito de 'trabalhador ou equiparado' é definido pela legislação dos Estados-membros ou se tem uma acepção supranacional; neste caso, qual é essa acepção, porquanto o seu conhecimento é necessário para determinar se o artigo 19.°, n.° 1, já referido, proíbe o não reembolso de despesas de doença a pessoas que se encontram na situação de facto que acaba de ser descrita no que diz respeito à requerente?»

Como responder a esta questão, se é que é possível, nos termos em que é colocada?

Um primeiro ponto é certo: embora, como recorda a sua fundamentação, o Regulamento n.° 3 seja apenas a reprodução de uma convenção sobre a segurança social já assinada, mas ainda não entrada em vigor, apresenta, contudo, a natureza jurídica de um «regulamento» na acepção do artigo 189.° do Tratado, «obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-membros». Isto quer dizer que as suas disposições são automaticamente regras de direito comunitário e que o direito nacional só permanece em vigor em dois casos: quando o regulamento para ele remete expressa ou tacitamente (mas, neste último caso, de forma inequívoca); ou, como é evidente, na medida em que o regulamento deixe subsistir o direito nacional.

Evidentemente, embora fácil de estabelecer em teoria, a fronteira pode por vezes ser

difícil de traçar. Existe, todavia, uma orientação: são as disposições do Tratado, e designadamente o artigo 51.°, por força do qual o regulamento foi adoptado.

Recordemos esse artigo, se não virem inconveniente:

«O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, tomará, no domínio da segurança social, as medidas necessárias ao estabelecimento da livre circulação de trabalhadores, instituindo, designadamente, um sistema que assegure aos trabalhadores migrantes e às pessoas que deles dependam:

a) A totalidade de todos os períodos tomados em consideração pelas diversas legislações nacionais, tanto para fins de aquisição e manutenção do direito às prestações como para o cálculo destas;

b) O pagamento das prestações aos residentes nos territórios dos Estados-membros.»

Assim, o Conselho não podia, e nunca pretendeu, instituir uma legislação comunitária sobre segurança social que substituísse as diferentes legislações nacionais. Não se trata sequer de um trabalho de aproximação ou de harmonização das legislações previsto no artigo 100.°, que, aliás, não poderia realizar-se através de um regulamento. As legislações nacionais subsistem, com os seus diferentes regimes de segurança, mas as *condições de aplicação* dessas legislações foram automaticamente modificadas, na medida em que o regulamento tenha aprovado disposições específicas para que essa aplicação tenha lugar em conformidade com os objectivos prosseguidos pelo Tratado, isto é, permitir, no domínio da segurança social, a livre circulação dos trabalhadores dentro da Comunidade.

Se partirmos destas ideias, parece que a interpretação do regulamento (uma vez que a sua legalidade não é posta em causa) pode ser alcançada sem grandes dificuldades no que diz respeito aos artigos 4.° e 19.°

Recordemos o início do artigo 4.°:

«As disposições do presente regulamento aplicam-se aos trabalhadores assalariados ou equiparados que estão ou estiveram sujeitos à legislação de um ou mais Estados-membros (...).»

Trata-se aqui de determinar o âmbito de aplicação geral do regulamento no que respeita à definição dos seus beneficiários. A este propósito, será necessário atermo-nos a um conceito «comunitário» ou às regras nacionais?

Senhores Juízes, não pensamos que seja possível limitarmo-nos a um conceito puramente comunitário, isto é, tomando por fonte apenas as disposições do Tratado. Com efeito, nem no artigo 51.°, nem em qualquer outro lado, encontramos uma definição do que é um «trabalhador» ou um «trabalhador assalariado», muito menos um «equiparado». Também não se encontram disposições suficientemente precisas para suprir esta indefinição e permitir uma construção jurídica sólida a este respeito; nem mesmo o eminente advogado da Sr.ª Unger nos forneceu ele próprio os elementos para essa construção. Quando muito, pode admitir-se, à semelhança da Comissão, que o conceito de

«trabalhadores assalariados ou equiparados» contrapõe-se às «actividades não assalariadas» referidas no capítulo 2 do título III, relativo ao direito de estabelecimento (artigo 52.°, segundo parágrafo). Isto parece querer dizer que os «trabalhadores», objecto do capítulo 1 do mesmo título III, são, nos termos do Tratado, *assalariados,* excepto no caso em que alguns não assalariados são «equiparados» a assalariados, e, ficando deste modo submetidos às disposições do capítulo 1, escapam consequentemente às regras do capítulo 2.

Sem dúvida, deve também admitir-se, como a Comissão, que a expressão «trabalhadores assalariados ou equiparados» exclui as raras «legislações» de segurança social que se aplicam à totalidade da população; pelo menos, essas legislações são excluídas na medida em que abrangem automaticamente as categorias não assalariadas da população.

Com estas duas reservas, pensamos que o critério deve, na realidade, ser procurado na continuação do texto: «(...) que estão ou estiveram sujeitos à legislação de um ou mais Estados-membros.» As legislações nacionais, como já vimos, subsistem, e é unicamente a essas legislações que é necessário recorrer para saber quais são as pessoas «equiparadas» a um assalariado para efeitos de segurança social: intelectuais, artesãos, etc. Para tanto, não é necessário que a legislação nacional contenha uma definição geral de equiparação nem que crie uma «ficção jurídica» a esse respeito, o que, como sabemos, não é o caso nos Países Baixos nem, tão-pouco, noutros países da Comunidade. Portanto, em nosso entender, basta que a legislação nacional aplicável ao interessado comporte um sistema de segurança social a favor de não assalariados para que os beneficiários desse sistema sejam considerados como «equiparados» a assalariados na acepção do artigo 4.° do Regulamento n.° 3. Esse é o caso de um regime de seguro voluntário, organizado, por exemplo, a favor de antigos assalariados susceptíveis de voltar a sê-lo: encontramos, aliás, prova disso no artigo 9.° do regulamento.

Trata-se, portanto, claramente, de uma referência ao direito nacional, mas esta referência é, em si mesma, uma regra de direito comunitário.

Contudo, o problema não se encontra ainda resolvido. Não basta, com efeito, ter reconhecido que uma pessoa preenche as condições do artigo 4.° e pode, consequentemente, prevalecer-se das disposições do regulamento. É necessário ainda verificar se as disposições que ela invoca em seu benefício lhe são efectivamente aplicáveis. É aqui que intervém o artigo 19.° e a segunda questão formulada pelo presidente do Centrale Raad. É aqui também que reencontramos o raciocínio desenvolvido pelo juiz de primeira instância na última parte da sua fundamentação.

Contudo, não pensamos que haja grande dificuldade neste ponto: desde o momento em que nos encontramos em presença de um «trabalhador assalariado *ou equiparado*», nos termos do artigo 4.°, o artigo 19.° reconhece-lhe sem qualquer requisito especial o direito às prestações de segurança social «quando resida temporariamente no território de um outro Estado-membro, sempre que o seu estado justifique a necessidade imediata de cuidados médicos, incluindo a hospitalização». A partir do momento em que se reconheceu que o segurado a título voluntário, tendo perdido provisoriamente a sua qualidade de assalariado, deve ser considerado como «equiparado» a um trabalhador assalariado nos termos do artigo 4.°, pelo facto de um tal regime se encontrar previsto na sua legislação nacional, este benefício de equiparação deve ser-lhe igualmente reconhecido para a aplicação de outras disposições

do regulamento, na medida em que elas utilizem novamente a expressão «trabalhador assalariado ou equiparado» — como faz o artigo 19.°

De resto, contrariamente ao que parece pensar o juiz de primeira instância, esta interpretação do artigo 19.° está inteiramente em concordância com os objectivos do artigo 51.° do Tratado. Trata-se de tomar, «no domínio da segurança social, as medidas necessárias ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores». Ora, é evidente que toda a medida que equipare o território dos diversos Estados-membros ao território do Estado de origem para o benefício das diferentes prestações está em conformidade com esse objectivo. Assinalemos, a este respeito, que as disposições contidas nas alíneas a) e b) do artigo 51.° não são taxativas, encontrando-se precedidas de um «designadamente».

Estamos, portanto, perante um caso em que a norma de direito interno (em concreto, o carácter excepcional do direito de um segurado a título voluntário ao benefício das prestações de doença em caso de estada num território estrangeiro) é modificada por uma norma de direito comunitário. Não se trata, todavia, de uma modificação do regime de segurança social em causa, mas de uma modificação que tem apenas por objecto e por efeito adaptar o funcionamento desse regime às necessidades dos fins prosseguidos pelo Tratado.

Para terminar, observemos que, em nossa opinião, não há que responder às questões suscitadas pela Comissão, na página 27, alínea b), que não nos parecem ter sido colocadas. Em contrapartida, pensamos que é necessário dar uma interpretação ao artigo 19.°, como nos foi expressamente pedido.

Concluímos que se responda da seguinte maneira às questões submetidas (reproduzimos quase textualmente a primeira resposta da Comissão, porque nos parece excelente):

1) São «equiparados aos trabalhadores assalariados», na acepção do artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3 do Conselho da CEE, as pessoas que, no domínio da segurança social, estão, por força de disposições de direito nacional, protegidas contra um ou mais riscos da existência no âmbito de regimes organizados em benefício de trabalhadores assalariados, independentemente das formas jurídicas ou termos utilizados pelo legislador nacional para assegurar esta extensão, ou ainda de a inscrição nesses regimes ser obrigatória ou voluntária.

2) As disposições do artigo 19.°, n.° 1, do Regulamento n.° 3 do Conselho da CEE aplicam-se aos «trabalhadores assalariados ou equiparados» referidos no artigo 4.°, n.° 1, e com o mesmo conteúdo.

No que respeita às despesas, concluímos, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, que seja o Centrale Raad van Beroep a decidir sobre as mesmas.