ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Sexta Secção)
29 de Setembro de 1987 *

No processo 126/86,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pela Quarta Secção do Tribunal Central de Trabajo, destinado a obter, no processo pendente neste órgão jurisdicional entre

Fernando Roberto Giménez Zaera

e

Instituto Nacional da Segurança Social e Tesouraria Geral da Segurança Social,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 2.°, 117.° e 118.° do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia,

O TRIBUNAL (Sexta Secção),

constituído pelos Srs. C. Kakouris, presidente de secção, T. Koopmans, O. Due, K. Bahlmann e G. C. Rodríguez Iglesias, juízes,

advogado-geral: G. F. Mancini
secretário: B. Pastor, administradora

vistas as observações apresentadas:

— em representação de Fernando Giménez Zaera, recorrente na causa principal, na fase escrita do processo, por Fernando Roberto Giménez Condón, advogado do foro de Saragoça,

— em representação do Reino Unido, na fase escrita do processo, por H. R. L. Purse, agente do Governo,

* Língua do processo: espanhol.

— em representação do Reino de Espanha, na fase escrita do processo, por Fernando Mansito Caballero, agente do Governo, e, na fase oral do processo, por Javier Conde de Saro, agente do Governo, e Ramiro Sanchez de Lerín, advogado do Estado,

— em representação da Comissão, na fase escrita do processo, por Enrico Traversa e Fernando López de Rego, na qualidade de agentes, e, na fase oral do processo, por Gregório Garzón, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 17 de Março de 1987,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 11 de Junho de 1987,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 21 de Março de 1986, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 26 de Maio de 1986, o Tribunal Central de Trabajo colocou, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, cinco questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 2.°, 117.° e 118.° do Tratado CEE.

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um processo em que são partes Fernando Roberto Giménez Zaera e o Instituto Nacional da Segurança Social e Tesouraria Geral da Segurança Social de Espanha, respeitante à decisão de suspensão do pagamento da pensão de reforma do regime geral da segurança social que o interessado, funcionário público no activo, recebia devido ao emprego que ocupara anteriormente no sector privado.

3 Esta decisão foi tomada em aplicação do n.° 1 do artigo 52.° da lei espanhola de 28 de Dezembro de 1983 que aprovou o orçamento do Estado para 1984, disposição essa que estabeleceu a incompatibilidade do recebimento de uma pensão de reforma do regime da segurança social com o exercício de qualquer cargo, profissão ou actividade remunerada em qualquer administração pública.

4 Tendo sido indeferido o seu pedido pelo Tribunal de Trabalho de Saragoça, o interessado interpôs recurso para o Tribunal Central de Trabajo, o qual, considerando necessária para a resolução do litígio uma interpretação dos artigos 2.°, 117.° e 118.° do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia, decidiu submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) As soluções legislativas nacionais que diminuam ou degradem a quantidade ou a qualidade da protecção social já adquirida num domínio concreto de actuação do regime público da segurança social cumprem o objectivo geral ou a missão de promover um aumento acelerado do nível de vida?

2) Contribui-se para o propósito de melhorar as condições de vida mediante a igualização no progresso quando essas soluções são regressivas, no respeitante à medida dos benefícios anteriormente concedidos, ou agravam — tornando-as mais rígidas — as condições prescritas para o acesso a prestações sociais que até então dependiam de requisitos menos exigentes?

3) O esforço de harmonização dos direitos nacionais é satisfatória e adequadamente prosseguido com a proliferação ou subsistência de soluções logísticas semelhantes?

4) Constitui uma acção de harmonização a colocação sistemática de uma norma legislativa nacional em matéria de política social na lei do orçamento do Estado, como decisão de política económica destinada a diminuir a despesa pública à custa do volume das prestações sociais cuja obtenção se torna mais difícil ou cuja utilidade — quantitativa ou qualitativa — se vê diminuída?

5) É possível modificar ou suspender, em nome do conceito indeterminado de *solidariedade*, as funções sociais que a ordem jurídica comunitária atribui ao princípio geral do aumento acelerado do nível de vida, à finalidade da melhoria das condições de vida mediante a igualização no progresso e à acção de harmonização dos poderes públicos, com o propósito de que comungam estes objectivos?»

5 No que se refere aos antecedentes do litígio no processo principal, à fundamentação da decisão de reenvio, às observações escritas apresentadas ao Tribunal e à tramitação processual, remete-se para o relatório para audiência.

6 O Governo espanhol propôs ao Tribunal, a título principal, que não se pronuncie sobre as questões que lhe foram submetidas, uma vez que estas são irrelevantes para a solução da causa. Sublinhou, por um lado, que os factos em litígio são anteriores à entrada em vigor, no que respeita à Espanha, do Tratado, o qual não pode ter efeitos retroactivos, e, por outro lado, que, sendo a medida legislativa criticada pelo órgão jurisdicional nacional igualmente anterior à adesão da Espanha à Comunidade, não pode ser apreciada na perspectiva de qualquer obrigação de «standstill» derivada do direito comunitário.

7 A este respeito, sem que seja necessário examinar a questão dos efeitos no tempo das normas comunitárias, que não foi suscitada pelo Tribunal Central de Trabajo, basta lembrar a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, segundo a qual, no sistema do artigo 177.° do Tratado, cabe ao juiz nacional apreciar, perante os factos do processo, a necessidade de uma decisão prejudicial para proferir a sua sentença.

8 Contudo, no que se refere à quarta questão colocada pelo órgão jurisdicional nacional, relativa à compatibilidade de determinada técnica legislativa com os imperativos de harmonização comunitária, há que assinalar que a harmonização das legislações nacionais prevista pelo Tratado não diz respeito às técnicas legislativas e que, por conseguinte, não há que qualificar, com referência ao direito comunitário, uma técnica legislativa específica, como a descrita no despacho de reenvio.

9 As demais questões colocadas pelo órgão jurisdicional nacional visam essencialmente determinar se os artigos 2.°, 117.° e 118.° do Tratado se opõem à introdução, por uma legislação nacional, de uma proibição de cumulação de uma pensão de reforma com um vencimento de funcionário público, implicando uma redução dos rendimentos dos interessados.

10 O artigo 2.° do Tratado descreve a missão da Comunidade Económica Europeia. Os objectivos enunciados nesta disposição prendem-se com a existência e o funcionamento da Comunidade; a sua realização deve ser o resultado do estabelecimento do mercado comum e da progressiva aproximação das políticas económicas dos

Estados-membros, que são também objectivos cuja realização constitui o objecto essencial do Tratado.

11 No que respeita mais particularmente à promoção de um aumento acelerado do nível de vida, importa verificar, portanto, que se trata de um objectivo inspirador da criação da Comunidade Económica Europeia que, pelo seu carácter genérico e pela sua ligação sistemática com o estabelecimento do mercado comum e com a aproximação progressiva das políticas económicas, não pode ter como efeito criar obrigações jurídicas a cargo dos Estados-membros nem direitos em benefício dos particulares.

12 Os artigos 117.° e 118.° do Tratado constam do capítulo I, consagrado às disposições sociais, do título III, relativo à política social da Comunidade.

13 O artigo 117.° estabelece, no seu primeiro parágrafo, a necessidade de que os Estados-membros promovam a melhoria das condições de vida e de trabalho dos trabalhadores, de modo a permitir a sua igualização no progresso. Nos termos do segundo parágrafo, tal evolução resultará não só do funcionamento do mercado comum, que favorecerá uma harmonização dos sistemas sociais, mas também dos procedimentos previstos no Tratado e da aproximação das disposições nacionais. O Tribunal sublinhou várias vezes (em especial nos acórdãos de 15 de Junho de 1978, Defrenne, 149/77, Recueil 1978, p. 1365, e de 13 de Maio de 1986, Bilka, 170/84, Colect. 1986, p. 1607, 1620) o carácter essencialmente programático desta disposição.

14 O carácter programático dos objectivos sociais enunciados no artigo 117.° não implica que sejam desprovidos de qualquer efeito jurídico. Com efeito, constituem elementos importantes, especialmente para a interpretação de outras disposições do Tratado e do direito comunitário derivado no domínio social. Contudo, a realização destes objectivos deve resultar de uma política social cuja definição cabe às autoridades competentes.

15 O artigo 118.° comete à Comissão, no primeiro parágrafo, «promover uma colaboração estreita entre os Estados-membros no domínio social». O segundo parágrafo prevê que, para o efeito, a Comissão actue em estreito contacto com os

Estados-membros, através de estudos e pareceres, e mediante a organização de consultas.

16 Como afirmou recentemente o Tribunal (acórdão de 9 de Julho de 1987, Alemanha e outros/Comissão, 281, 283 a 285 e 287/85, Colect. 1987, p. 3203), esta disposição respeita a competência dos Estados-membros no domínio social, na parte que não se refira às matérias reguladas por outras disposições do Tratado como, por exemplo, as relativas à livre circulação de trabalhadores, à política agrícola comum ou à política comum de transportes, mas precisando simultaneamente que esta competência deve exercer-se no quadro de uma cooperação entre Estados-membros, cuja organização é assegurada pela Comissão.

17 Por conseguinte, nem as orientações gerais da política social definida por cada Estado-membro nem medidas específicas como a referida no despacho de reenvio podem ser objecto de fiscalização jurisdicional, no que respeita à sua conformidade com os objectivos sociais enunciados no artigo 117.° do Tratado.

18 Assim, há que responder ao órgão jurisdicional nacional que nem o artigo 2.° nem os artigos 117.° e 118.° do Tratado CEE se opõem ao estabelecimento, por uma lei nacional, de uma proibição de cumulação de uma pensão de reforma com um vencimento de funcionário público que implique uma redução dos rendimentos dos interessados.

Quanto às despesas

19 As despesas efectuadas pela Comissão das Comunidades Europeias e pelos governos do Reino Unido e do Reino de Espanha, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, no que respeita às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Tribunal Central de Trabajo, por despacho de 21 de Março de 1986, declara:

Nem o artigo 2.° nem os artigos 117.° e 118.° do Tratado CEE se opõem ao estabelecimento, por uma lei nacional, de uma proibição de cumulação de uma pensão de reforma com um vencimento de funcionário público que implique uma redução dos rendimentos dos interessados.

Kakouris Koopmans

Due Bahlmann Rodríguez Iglesias

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 29 de Setembro de 1987.

O secretário

P. Heim

O presidente da Sexta Secção

C. Kakouris