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

No que respeita mais particularmente à promoção de um aumento acelerado do nível de vida, trata-se 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.

2. O carácter programático dos objectivos sociais enunciados no artigo 117.° do Tratado não implica que estes sejam desprovidos de qualquer efeito jurídico. Com efeito, constituem elementos importantes 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.

O artigo 118.° do Tratado respeita a competência dos Estados-membros no domínio social, mas precisando simultaneamente que esta competência deve exercer-se no quadro de uma cooperação entre Estados-membros, cuja organização é assegurada pela Comissão.

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

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 126/86 *

I — Factos e tramitação processual

Os *factos que estão na origem do litígio*, tal como resultam do despacho de reenvio do Tribunal Central de Trabajo e da documentação anexa, são os seguintes:

Fernando Roberto Giménez Zaera, funcionário público no activo, recebia desde Outubro de 1983 uma pensão de reforma do regime geral da segurança social, devida pela actividade profissional anteriormente exercida no sector privado.

A lei de 28 de Dezembro de 1983, que aprovou o orçamento do Estado para 1984, tornou incompatível o recebimento de uma pensão de reforma do regime da segurança social com o exercício de qualquer cargo, profissão ou actividade remunerada na administração pública. O n.° 1 do artigo 52.° desta lei dispõe:

«O recebimento da pensão de reforma dos diferentes regimes que integram o sistema da segurança social será incompatível com o

* Língda do processo: espanhol.

exercício de qualquer cargo, profissão ou actividade social remunerada em quaisquer administrações públicas ou organismos constitucionais. Consequentemente, terminada a referida situação de incompatibilidade, a pensão atribuída voltará a ser paga».

Em aplicação desta disposição, o Instituto Nacional da Segurança Social resolveu suspender o pagamento da pensão de reforma de Giménez Zaera.

Desta decisão recorreu o interessado para a «Magistratura de Trabajo» de Saragoça, alegando, fundamentalmente, a inconstitucionalidade do artigo 52.° da lei do orçamento de 28 de Dezembro de 1983. O recurso foi indeferido por decisão de 6 de Setembro de 1985.

O recorrente no processo principal interpôs recurso desta decisão para o Tribunal Central de Trabajo, reproduzindo os argumentos utilizados no seu recurso perante a magistratura.

A Quarta Secção do Tribunal Central de Trabajo, estimando necessária para resolver o litígio uma interpretação dos artigos 2.°, 117.° e 118.° do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia e considerando-se obrigada a colocar uma questão prejudicial, nos termos do terceiro parágrafo do artigo 177.° do mesmo Tratado, decidiu, por despacho de 21 de Março de 1986, 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? »

O despacho da Quarta Secção do Tribunal Central de Trabajo foi registado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 26 de Maio de 1986.

Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia, foram apresentadas observações escritas:

— pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Eurico Traversa e Fernando López de Rego, membros do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, em 15 de Setembro de 1986;

— pelo Reino Unido, representado pelo seu agente H. R. L. Purse, Treasury Solicitor, em 19 de Setembro de 1986;

— por Fernando Roberto Giménez Zaera, recorrente no processo principal, patrocinado por Fernando Roberto Giménez Condón, advogado inscrito no foro de Saragoça, em 24 de Setembro de 1986, e

— pelo Reino de Espanha, representado por Fernando Mansito Caballero, director-geral da Coordenação Jurídica e Institucional Comunitária, na qualidade de agente, assistido por Ramiro Sánchez de Lerín García-Ovies, conselheiro do Serviço Jurídico do Estado para o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, Blas Oliet Palá, chefe do Serviço Jurídico do Instituto Nacional da Segurança Social, e Miguel Fuertes Suárez, conselheiro técnico da Direcção-Geral da Coordenação Jurídica e Institucional Comunitária, em 25 de Setembro de 1986.

Com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução e, nos termos do n.° 1 do artigo 95.° do Regulamento Processual, deferiu o processo à Sexta Secção.

II — Considerações do órgão jurisdicional nacional

A decisão de reenvio contém uma ampla fundamentação, na qual o tribunal nacional formula a sua própria apreciação quanto ao significado das normas de direito comunitário cuja interpretação solicita em relação com o processo principal.

Segundo o Tribunal Central de Trabajo, o citado artigo 52.° da Lei do Orçamento, ao proibir a cumulação das remunerações decorrentes do exercício da função pública com as prestações de uma pensão de reforma do regime geral da segurança social, introduz uma limitação inexistente na legislação anterior que resulta incompatível, por um lado, com o objectivo de aumento do nível de vida enunciado no artigo 2.° do Tratado CEE e, por outro lado, com o princípio da melhoria das condições de vida dos trabalhadores consagrado no artigo 117.°, objectivos que o artigo 118.° do Tratado torna extensivos ao campo da segurança social.

O tribunal nacional considera, de facto, que dos termos do primeiro parágrafo do artigo 117.° decorre, para os Estados-membros, a proibição de diminuir o nível de protecção social dos trabalhadores. Ao assinarem o Tratado, os Estados-membros comprometeram-se a melhorar as condições de vida dos trabalhadores como um dos objectivos obrigatórios da evolução social comunitária e, portanto, as melhorias ou aumentos qualitativos ou quantitativos dos direitos que um sistema público de segurança social garanta aos seus beneficiários num dado momento são aquisições irreversíveis.

Segundo o órgão jurisdicional nacional, a igualização das condições de vida e de trabalho prevista no artigo 117.° deverá reali-

zar-se sempre «no progresso» e nunca mediante uma redução do nível de protecção; a harmonização dos sistemas sociais e a aproximação das legislações deverão resultar de um processo de melhoria e não de agravamento. As medidas nacionais com efeitos regressivos, portanto, são proibidas, na medida em que contrariam este processo de harmonização em sentido ascendente.

O Tribunal Central de Trabajo afirma que a resposta a dar às questões que coloca decorre de determinados princípios que, em sua opinião, fazem parte de uma «ordem pública comunitária» caracterizada pela sua natureza de direito imperativo. Entre estes princípios inclui-se a exigência de garantir a manutenção do nível de vida dos trabalhadores antes e depois da reforma, a interacção indissociável do progresso económico e do progresso social, e um terceiro princípio, segundo o qual qualquer acção em matéria de política económica só se justifica se cumprir ao mesmo tempo um objectivo de política social.

No que respeita ao objecto da quinta questão, o órgão jurisdicional nacional considera que o princípio da solidariedade, invocado na lei nacional como justificação daquilo que, em sua opinião, constitui «uma distribuição regressiva dos benefícios sociais», não pode prevalecer sobre a exigência de irreversibilidade em matéria de segurança social que decorre dos princípios consagrados pelas disposições do Tratado anteriormente citadas.

III — Observações escritas

1. A *Comissão* propõe que se agrupem a primeira, segunda, terceira e quinta questões numa única, com a seguinte formulação:

«Os artigos 2.°, 117.° e 118.° do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia opõem-se a que normas nacionais proíbam a cumulação de uma pensão de reforma com um vencimento de funcionário?»

A Comissão propõe que se responda pela negativa a esta pergunta, com base nos seguintes argumentos:

a) Aplicação analógica do artigo 222.° do Tratado CEE.

Segundo a Comissão, o critério seguido pelo Tratado quanto ao regime da propriedade nos Estados-membros permitiria deduzir por analogia uma resposta à pergunta do juiz nacional nos seguintes termos: «O Tratado de Roma em nada prejudica o regime da incompatibilidade das fontes de rendimentos nos Estados-membros.».

b) Reconhecimento expresso, pelos n.ºs 2 e 3 do artigo 12.° do Regulamento n.° 1408/71 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 das suas famílias que se deslocam no interior da Comunidade, da aplicabilidade de normas nacionais de redução, de suspensão ou de supressão, em caso de cumulação de uma prestação com outras prestações da segurança social ou com outros rendimentos.

No entender da Comissão, se o legislador comunitário estabeleceu expressamente regras para evitar a cumulação de fontes de rendimento no caso dos trabalhadores migrantes, que, normalmente, pelo facto de o serem mereceriam uma especial protecção, por maioria de razão deverá presumir-se a conformidade com o direito comunitário das regras nacionais que estabelecem a mesma proibição para os funcionários ou para os trabalhadores não migrantes.

c) Carácter essencialmente programático dos artigos 2.° e 117.° do Tratado.

Segundo a Comissão, resulta dos próprios termos destas disposições que, embora se trate de disposições de direito positivo, o seu efeito é unicamente orientador ou programático, como o das disposições incluídas no preâmbulo; esse seu carácter foi confirmado pela jurisprudência do Tribunal, em particular no acórdão de 15 de Junho de 1978 (processo 149/77, Defrenne, Recueil 1978, p. 1365, pontos 19 e 31).

d) Teor do artigo 118.°, cujo primeiro parágrafo é de carácter programático e cujos segundo e terceiro parágrafos, além de só criarem obrigações para a Comissão, não têm relação directa com o problema suscitado.

No que respeita à questão n.° 4, na qual o órgão jurisdicional nacional interroga o Tribunal sobre a conformidade com a ordem comunitária do critério sistemático usado pelo legislador espanhol ao incluir a norma que proíbe a cumulação de certas fontes de rendimentos na lei do orçamento, a Comissão considera que o direito comunitário não interfere na organização sistemática dos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros e que dos artigos 2.°, 117.° e 118.° do Tratado CEE não se pode deduzir que determinadas matérias devam ser reguladas, no âmbito nacional, por uma ou outra categoria de disposições do direito interno.

2. As observações do *Reino Unido* podem ser resumidas da seguinte forma.

Os artigos 2.°, 117.° e 118.° do Tratado CEE não impõem aos Estados-membros, nem uma proibição de reduzir o nível das prestações da segurança social existentes à data em que as normas do Tratado entram em vigor no Estado-membro, nem qualquer obrigação de acelerar o aumento do nível de vida dos trabalhadores por meio da legislação nacional, nem a obrigação de «harmonizar» no progresso, mediante disposições internas, o montante das prestações da segurança social. No entender do Reino Unido, não é possível deduzir do texto do Tratado CEE qualquer norma que vincule os Estados-membros da Comunidade no sentido sugerido pelas questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional.

A melhoria e a harmonização desejadas pelos Estados-membros realizar-se-ão não por força de uma obrigação imposta pelo artigo 117.°, mas com base na aplicação de outras normas do Tratado e mediante a aproximação das legislações dos Estados-membros, que tem de passar necessariamente pela aprovação de actos jurídicos pelo Conselho.

A obrigação que o artigo 51.° do Tratado impõe ao Conselho no que respeita às medidas a adoptar em matéria de segurança social para garantir a livre circulação dos trabalhadores limitar-se-ia à coordenação dos regimes de segurança social dos Estados-membros, mas nenhuma disposição do Tratado conferiria competência à Comunidade para determinar a amplitude dos regimes de segurança social dos Estados-membros, nem o nível a que devem ser concedidas ou mantidas as prestações.

Quanto ao artigo 118.°, o Reino Unido considera que só impõe obrigações à Comissão das Comunidades Europeias, e não aos Estados-membros.

Em suma, o Reino Unido considera que as questões submetidas ao Tribunal de Justiça estão mal formuladas e deveriam receber as seguintes respostas:

«1) Os artigos 2.°, 117.° e 118.° não impõem um objectivo geral ou missão de promover um aumento acelerado do nível de vida em termos que impeçam um Estado-membro de adoptar leis nacionais que reduzam ou degradem a quantidade e a qualidade da protecção já adquirida num domínio concreto do seu regime público de segurança social.

2) Os artigos 2.°, 117.° e 118.° não impõem aos Estados-membros o «propósito de melhorar as condições de vida mediante a igualização no progresso», pelo que não se coloca o problema da sua contribuição para tal objectivo.

3) a 5) As respostas que, segundo o Reino Unido, devem ser dadas às questões 1 e 2 tornam supérflua qualquer resposta às restantes».

3. O *recorrente no processo principal* considera que o primado do direito comunitário sobre o direito interno espanhol implica a nulidade das disposições nacionais anteriores à adesão que sejam incompatíveis com as normas comunitárias. Por isso, seria necessário decidir se o n.° 1 do artigo 52.° da lei do orçamento geral do Estado, de 28 de Dezembro de 1983, infringe o disposto nos artigos 2.°, 117.° e 118.° do Tratado CEE, o que tornaria necessária a interpretação, pelo Tribunal de Justiça, de noções jurídicas indeterminadas, tais como os conceitos de melhoria do nível de vida e de harmonização no progresso dos sistemas de segurança social.

A citada disposição da lei orçamental, ainda que vise formalmente alcançar a igualdade, teria por efeito prejudicar direitos subjectivos adquiridos em conformidade com a legislação anteriormente vigente, o que a tornaria contrária aos objectivos das disposições comunitárias em questão.

4. O *Reino de Espanha* destaca, em primeiro lugar, que os artigos 2.°, 117.° e 118.° do Tratado CEE têm evidentemente carácter programático e carecem de efeito directo, pelo que não podem ser aplicados às relações jurídicas entre os particulares e os Estados. A este respeito, remete para o citado acórdão Defrenne.

Em segundo lugar, o Reino de Espanha realça o carácter problemático do princípio da irreversibilidade e a dificuldade em qualificar, no quadro de litígios concretos, o «carácter regressivo» de uma medida cujo impacte só pode ser apreciado numa perspectiva global de política social. Realça que, utilizando uma argumentação semelhante, o Tribunal de Justiça reconheceu, no acórdão de 10 de Maio de 1960 (processos apensos 3 a 18, 25 e 26/58, Barbara Erzbergbau e outros, Recueil 1960, p. 367), que o simples facto de decisões nacionais poderem levar a uma redução momentânea do emprego e ao encerramento de empresas não implica que estejam em contradição com os artigos 2.° e 3.° do Tratado CECA e que essas medidas se imporiam para permitir ao mercado comum atingir os objectivos visados, na medida em que reforçavam a sua resistência às crises. Em todo o caso, em sua opinião, não é possível deduzir dos artigos 2.°, 117.° e 118.° do Tratado CEE princípio algum que proíba todo e qualquer retrocesso em matéria de segurança social, nem estes artigos impõem aos Estados-membros outras obrigações, senão as decorrentes de atribuições específicas e claras, contidas em normas do Tratado ou noutros instrumentos normativos comunitários.

Em terceiro lugar, o Reino de Espanha assinala que o direito comunitário não é aplicável *ratione temporis* aos factos que deram origem ao processo principal, já que a decisão administrativa impugnada foi adoptada em 20 de Fevereiro de 1985 e a adesão da Espanha às Comunidades só se verificou em 1 de Janeiro de 1986, pelo que o pedido de interpretação submetido ao Tribunal é irrelevante para a decisão da questão de fundo. Por outro lado, mesmo admitindo a hipótese de os artigos do Tratado cuja interpretação se solicita consagrarem com efeito directo o princípio da irreversibilidade em matéria de segurança social, a própria natureza deste suposto princípio, que seria a de uma norma de *statu quo*, torná-lo-ia inaplicável a modificações normativas anteriores à entrada em vigor do Tratado em Espanha.

O Reino de Espanha contesta, por outro lado, que a medida contida no n.° 1 do artigo 52.° da lei do orçamento constitua uma medida nova em sentido estrito ou que possa ser qualificada de regressiva e contrária aos princípios contidos nos artigos 2.° e 117.° do Tratado de Roma.

Finalmente, no que se refere à invocação pelo legislador espanhol do princípio da solidariedade e à inclusão na lei do orçamento do Estado da disposição nacional cuja compatibilidade com o direito comunitário se questiona, o Reino de Espanha considera que se trata de questões totalmente alheias ao ordenamento comunitário e que unicamente sugerem eventuais deficiências técnicas da legislação interna.

Em conclusão, o Reino de Espanha considera que, dado que as questões colocadas pelo Tribunal Central de Trabajo se mostram irrelevantes para a solução do litígio nacional, não têm que ser resolvidas pelo Tribunal de Justiça; quando muito, este deverá declarar o carácter puramente programático dos artigos cuja interpretação foi solicitada ou ainda, eventualmente, a inaplicabilidade *ratione temporis* do princípio da irreversibilidade.

Para o caso de o Tribunal, contudo, considerar oportuno pronunciar-se com precisão sobre as questões que lhe foram submetidas, o Reino de Espanha propõe as seguintes respostas:

«1) As soluções legislativas nacionais, consideradas isoladamente, não diminuem ou degradam, por si só, a quantidade e a qualidade da protecção adquirida até esse momento e, por conseguinte, não contrariam o objectivo geral ou a missão de promover o aumento acelerado do nível de vida, uma vez que este deve ser apreciado no quadro do conjunto das medidas sociais adoptadas.

2) O carácter regressivo das medidas nacionais, relativamente aos artigos 2.° e 117.° do Tratado de Roma, só pode ser apreciado em função de critérios de carácter genérico, pelo que é possível que — por razões de homogeneização e equilíbrio social — se modifiquem condições e requisitos individuais sem que tal atente contra o propósito de melhorar as condições de vida mediante a igualização no progresso.

3) A harmonização dos direitos nacionais em matéria social só pode ser levada a cabo mediante os instrumentos específicos previstos no Tratado de Roma.

4) A inclusão de uma determinada medida numa lei orçamental em nada afecta uma possível acção harmonizadora que, em qualquer caso, será determinada pelo conteúdo concreto da medida e não pela técnica legislativa utilizada.

5) Reiterando a resposta à primeira das questões formuladas, cabe assinalar que as soluções legislativas nacionais, consideradas isoladamente, não modificam nem suspendem necessariamente as funções sociais que a ordem jurídica comunitária atribui ao princípio geral do aumento acelerado do nível de vida, à melhoria das condições de vida pela igualização no progresso e à acção harmonizadora dos poderes públicos, podendo mesmo basear-se no conceito de solidariedade sem quebra de tais princípios.»

G. C. Rodríguez Iglesias
Juiz relator