ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)
8 de Fevereiro de 1996 *

No processo C-8/94,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pelo Nederlandse Raad van State (Países Baixos), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

C. B. Laperre

e

Bestuurscommissie beroepszaken in de provincie Zuid-Holland,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (JO 1979 L 6, p. 24; EE 05 F2 p. 174),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: C. N. Kakouris (relator), presidente de secção, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, juízes,

* Língua do processo: neerlandês.

advogado-geral: C. O. Lenz,
secretário: R. Grass,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Governo neerlandês, por A. Bos, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Wolfcarius e B. J. Drijber, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 23 de Novembro de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 14 de Dezembro de 1993, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 12 de Janeiro de 1994, o Nederlandse Raad van State submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação do artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (JO 1979 L 6, p. 24, EE 05 F2 p. 174, a seguir «directiva»).

2 Aquelas questões foram suscitadas no quadro de um litígio que opõe C. B. Laperre à Bestuurscommissie beroepszaken in de provincie Zuid-Holland (administração da província da Holanda meridional, a seguir «Bestuurscommissie»), a propósito de um pedido de subsídio com base na Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (lei neerlandesa relativa à atribuição de subsídios a desempregados idosos ou vítimas de incapacidade parcial para o trabalho, a seguir «IOAW»).

3 Resulta dos autos que as questões respeitam a dois regimes de previdência social nos Países Baixos que asseguram aos desempregados rendimentos iguais ao mínimo social.

4 O primeiro regime, de carácter geral, foi criado pela Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (regulamentação nacional de grupo sobre os trabalhadores desempregados, a seguir «RWW»). Esta, aprovada com base na Algemene Bijstandswet (lei geral sobre a assistência social), prevê a atribuição de subsídios aos trabalhadores desempregados que não disponham de rendimentos suficientes para assegurar a sua subsistência. O surgimento e a manutenção de direito a subsídios com base na RWW encontram-se subordinados, nomeadamente, à condição de que o património do interessado não passe o limiar do «património modesto» previsto na legislação neerlandesa.

5 O segundo regime, de carácter específico, foi criado pela IOAW, que prevê a atribuição de subsídios aos desempregados de longa duração, idosos ou vítimas de incapacidade parcial para o trabalho. A atribuição deste subsídio encontra-se sujeita a várias condições relativas aos antecedentes profissionais do interessado, à sua idade ou à sua eventual incapacidade para o trabalho. Ao invés da RWW, a IOAW não condiciona a atribuição dos subsídios nela previstos a condições relativas ao património do interessado.

6 Assim, nos termos do n.° 1, alínea a), do artigo 2.° da IOAW, entende-se por trabalhador desempregado, para efeitos de aplicação da lei, a pessoa que

«1. se encontre desempregada e não tenha atingido os 65 anos;

2. tenha ficado desempregada depois de atingir os 50 anos, mas antes de alcançar a idade de 57,5 anos, e que

3. durante o período de subsídio integral previsto nos artigos 42.°, n.^{os} 1 e 2, ou 43.°, n.° 2, e 49.°, n.° 1, bem como no artigo 76.°, na medida em que seja aplicável, da Werkloosheidswet (lei sobre o seguro obrigatório dos trabalhadores contra as consequências pecuniárias do desemprego involuntário) tenha recebido um subsídio por perda de salários e uma prestação continuada por força da referida lei.»

7 Até 31 de Maio de 1989, C. B. Laperre recebeu subsídio de desemprego nos termos da RWW. Depois de 1 de Junho de 1989 a autoridade competente, a comuna de Haia, deixou de lhe pagar aquele subsídio, por o seu património exceder o limiar do «património modesto» previsto na legislação.

8 Em 20 de Junho de 1989, C. B. Laperre apresentou à mesma entidade um pedido de subsídio nos termos da IOAW. É pacífico que, naquela data, tinha 52 anos e não sofria de qualquer incapacidade para o trabalho.

9 O subsídio pedido foi recusado por C. B. Laperre não poder ser considerada trabalhador desempregado, na acepção do artigo 2.°, n.° 1, alínea a), da IOAW.

10 Por decisão de 25 de Junho de 1991, a Bestuurscommissie, chamada a decidir sobre uma reclamação da decisão da comuna de Haia, confirmou a recusa. C. B. Laperre interpôs recurso para o Raad van State. Afirmou, nomeadamente, que as condições da IOAW relativas a antecedentes profissionais e idade continham uma discriminação indirecta contra as mulheres, pois estas só muito mais raramente que os homens podem satisfazer aquelas condições. Nestas circunstâncias, tais condições eram contrárias ao n.° 1 do artigo 4.° da directiva, nos termos do qual

«O princípio da igualdade de tratamento implica a ausência de qualquer discriminação em razão do sexo, quer directa, quer indirectamente por referência, nomeadamente, ao estado civil ou familiar, especialmente no que respeita:

— ao âmbito dos regimes e às condições de acesso aos regimes...»

11 No despacho em que submete o pedido prejudicial, o Raad van State refere as estatísticas do Centraal Bureau voor de Statistiek (instituto nacional de estatística, a seguir «CBS»), das quais resulta que, em 1989, os subsídios com base na IOAW eram recebidos por um número de homens bastante superior ao de mulheres (soci-

aal culturele berichten 1991, p. 15, notas sociais e culturais). Verifica também que nos Países Baixos há muito mais homens do que mulheres a exercer actividades profissionais (CBS, estatísticas anuais 1993, p. 101).

12 Considerando que estes elementos permitem supor a existência de discriminação indirecta, e que a solução do litígio depende, assim, da interpretação da directiva, o Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 79/7/CEE do Conselho das Comunidades Europeias, de 19 de Dezembro de 1978, deve ser interpretado no sentido de que, em princípio, se opõe a que um regime legal nacional, como o constante da IOAW, contenha uma provisão de rendimentos ao nível do mínimo social, segundo a qual, no que aqui interessa, ao conceder-se a prestação não se toma em consideração o património e o direito à prestação depende, em resumo, do passado laboral e da idade, ao passo que no âmbito de outro regime legal nacional, como o constante do regime de assistência da RWW, que também contém uma provisão do nível do mínimo social, se tem em conta o património, quando daqui resulta que um número de homens consideravelmente superior ao de mulheres tem direito a este regime mais favorável da IOAW?

2) A aplicação do primeiro regime mencionado na questão 1, que dá origem a que um número de homens muito superior ao de mulheres fique excluído da avaliação do património na legislação de assistência, pode ser justificada pelo facto de o grupo destinatário deste regime ter menos oportunidades no mercado de trabalho e de não ter assim a possibilidade, ou quase não a ter, de voltar a compensar o património gasto?»

13 Com estas questões o tribunal nacional pretende, essencialmente, saber se o n.° 1 do artigo 4.° da directiva deve ser interpretado no sentido de que um regime legal nacional, como o instituído pela IOAW, que prevê prestações destinadas a garantir um nível de rendimentos igual ao mínimo social, cuja concessão é independente da existência de património mas sujeita a condições relativas aos antecedentes profissionais do interessado e à sua idade, contém uma discriminação em função do sexo, na medida em que se verifica que um número bastante mais elevado de homens do que de mulheres encontram neste regime uma maneira de evitar a condição relativa ao património, exigida, em contrapartida, no quadro de outro regime, como o instituído pela RWW, o qual, ainda que prevendo prestações do mesmo tipo, é menos favorável, ou no sentido de que o regime em questão não alberga tal discriminação, por se justificar por factores objectivos estranhos a qualquer discriminação em função do sexo.

14 Segundo jurisprudência constante, o artigo 4.°, n.° 1, da directiva opõe-se à aplicação de uma medida nacional que, apesar da sua formulação neutra, prejudica de facto um número muito mais elevado de mulheres do que de homens, excepto quando a medida em questão se justifique por factores objectivos e estranhos a qualquer discriminação em razão do sexo. Assim sucede se os meios escolhidos responderem a um objectivo legítimo da política social do Estado-Membro cuja legislação esteja em causa, forem aptos para atingir o objectivo prosseguido por esta e necessários para esse efeito (v. acórdão de 24 de Fevereiro de 1994, Roks e o., C-343/92, Colect., p. I-571, n.^{os} 33 e 34; v. também o acórdão de 14 de Dezembro de 1995, Megner e Scheffel, C-444/93, Colect., p. I-4741, n.° 24).

15 No presente caso, o Governo neerlandês afirma que, no sistema instituído pelo legislador nacional, a RWW garante aos trabalhadores desempregados rendimentos iguais ao mínimo social, desde que o seu património não ultrapasse o limite fixado e que satisfaçam certas condições específicas, que têm por finalidade encorajar os interessados a satisfazer as suas necessidades de forma autónoma. O regime instituído pela RWW tem assim por objectivo assegurar a reinserção dos trabalhadores desempregados no mercado de trabalho.

16 O regime criado pelo artigo 2.°, n.° 1, alínea a), da IOAW prossegue um fim específico. O subsídio previsto nesta lei, que garante também rendimentos iguais ao mínimo social, destina-se aos trabalhadores assalariados desempregados que trabalharam durante um longo período, que, depois de terem perdido o trabalho, receberam, por um largo espaço de tempo, subsídios individuais baseados unicamente no critério dos seus rendimentos próprios, que, no termo do período máximo de pagamento daquele subsídio, se encontram ainda desempregados e que têm poucas hipóteses de encontrar emprego até à idade da reforma. A inexistência de critério patrimonial no regime instituído pela IOAW explica-se pela vontade do legislador de proteger os potenciais beneficiários deste regime contra o risco de terem que despender um património que constituíram através de poupança de rendimentos do seu trabalho durante toda a sua vida profissional, tendo em consideração a muito fraca probabilidade que têm de reconstituir o património através do recomeço de actividades profissionais remuneradas.

17 O Governo neerlandês acrescenta que as condições de concessão de subsídios nos termos da IOAW são formuladas de forma a só poderem deles beneficiar as pessoas pertencentes à categoria que acaba de ser descrita.

18 Verifique-se antes de mais que, no estado actual do direito comunitário, a política social cabe na competência dos Estados-Membros (v. acórdão de 7 de Maio de 1991, Comissão/Bélgica, C-229/89, Colect., p. I-2205, n.° 22). Em consequência, compete a estes escolher as medidas susceptíveis de realizar os objectivos da sua política social. Os Estados-Membros dispõem de uma larga margem de apreciação no exercício desta competência (v. acórdão Megner e Scheffel, já referido, n.° 29).

19 O objectivo invocado pelo Governo neerlandês cabe na política social e é objectivamente estranho a qualquer discriminação em função do sexo. No exercício da

sua competência, o legislador nacional podia razoavelmente entender que a legislação em causa era necessária para alcançar o seu objectivo.

20 Nestas condições, não se pode considerar que a legislação em causa albergue uma discriminação indirecta, na acepção do n.° 1 do artigo 4.° da directiva.

21 Tendo em conta as considerações precedentes, deve responder-se às questões colocadas que o n.° 1 do artigo 4.° da directiva deve ser interpretado no sentido de que um regime legal nacional como o instituído pela IOAW, que prevê prestações destinadas a garantir um nível de rendimentos igual ao mínimo social, cuja concessão é independente da existência de património mas sujeita a condições relativas aos antecedentes profissionais do interessado e à sua idade, não contém uma discriminação em função do sexo, ainda que se verifique que um número bastante mais elevado de homens do que de mulheres encontram neste regime uma maneira de evitar a condição relativa ao património, exigida, em contrapartida, no quadro de outro regime, como o instituído pela RWW, o qual, ainda que prevendo prestações do mesmo tipo, é menos favorável, na medida em que o legislador nacional pôde razoavelmente entender que o regime em questão era necessário para alcançar objectivos de política social estranhos a qualquer discriminação em função do sexo.

Quanto às despesas

22 As despesas efectuadas pelo Governo neerlandês e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto 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 DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Nederlandse Raad van State, por despacho de 14 de Dezembro de 1993, declara:

O n.° 1 do artigo 4.° da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social, deve ser interpretado no sentido de que um regime legal nacional como o instituído pelo IOAW, que prevê prestações destinadas a garantir um nível de rendimentos igual ao mínimo social, cuja concessão é independente da existência de património mas sujeita a condições relativas aos antecedentes profissionais do interessado e à sua idade, não contém uma discriminação em função do sexo, ainda que se verifique que um número bastante mais elevado de homens do que de mulheres encontram neste regime uma maneira de evitar a condição relativa ao património, exigida, em contrapartida, no quadro de outro regime, como o instituído pela RWW, o qual, ainda que prevendo prestações do mesmo tipo, é menos favorável, na medida em que o legislador nacional pôde razoavelmente entender que o regime em questão era necessário para alcançar objectivos de política social estranhos a qualquer discriminação em função do sexo.

Kakouris Kapteyn Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 8 de Fevereiro de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quarta Secção

C. N. Kakouris