CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 11 de Maio de 1995 *

1. Nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho [1], um desempregado que receba um subsídio de desemprego no Estado-Membro do seu último emprego pode, mediante determinadas condições, passar um período de três meses noutro Estado-Membro à procura de trabalho e continuar a receber o subsídio de desemprego. Se, no fim desse período, adoecer e solicitar um subsídio de doença, o regulamento confere à caixa de previdência do Estado do seu último emprego a possibilidade de lhe conceder esse subsídio para além do período de três meses, apesar de, embora doente, estar em condições de suportar a viagem de regresso a esse Estado? Foi esta, fundamentalmente, a questão que levou o Bundessozialgericht a submeter ao Tribunal de Justiça uma série de questões relativas à interpretação do artigo 25.° do Regulamento n.° 1408/71.

Legislação comunitária aplicável

2. O artigo 25.° do Regulamento n.° 1408/71, relativo à concessão de prestações de doença e maternidade aos desempregados e aos membros da sua família, tem de ser interpretado em conjugação com o artigo 69.° do mesmo regulamento, que estabelece as regras que regem a manutenção do direito ao subsídio de desemprego de um desempregado que se desloque a um Estado-Membro que não seja o Estado competente. O artigo 69.° estabelece o seguinte:

«1. O trabalhador assalariado ou não assalariado em situação de desemprego completo que preencher as condições exigidas pela legislação de um Estado-Membro para ter direito às prestações e que se desloque a outro ou outros Estados-Membros, para aí procurar emprego, mantém o direito a essas prestações, nas condições e nos limites a seguir indicados:

a) Antes da partida, o trabalhador deve ter estado inscrito como candidato a um emprego e ter permanecido à disposição dos serviços de emprego do Estado-Membro competente durante pelo menos quatro semanas, após o início do desemprego. Todavia, os serviços ou instituições competentes podem autorizar a sua partida antes do termo daquele prazo;

b) O trabalhador deve inscrever-se como candidato a um emprego nos serviços de

* Língua original: inglês.

1 — Regulamento (CEE) 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 da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na versão modificada e actualizada pelo Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53).

emprego de cada um dos Estados-Membros para onde se deslocar e submeter-se ao controlo aí organizado. Considera-se que esta condição fica preenchida em relação ao período anterior à inscrição se o interessado se inscrever no prazo de sete dias a contar da data em que deixou de estar à disposição dos serviços de emprego do Estado donde partiu. Em casos excepcionais, este prazo pode ser prolongado pelos serviços ou instituições competentes;

c) O direito às prestações mantém-se no máximo durante um período de três meses, a contar da data em que o interessado deixou de estar à disposição dos serviços de emprego do Estado donde partiu, sem que a duração total de concessão das prestações possa exceder a duração das prestações a que tem direito por força da legislação do referido Estado. Se se tratar de um trabalhador sazonal essa duração será, além disso, limitada ao período de tempo que faltar para o termo da estação para que foi contratado.

2. Se o interessado regressar ao Estado-Membro competente antes do termo do período durante o qual tem direito às prestações por força do disposto no n.° 1, alínea c), continuará a ter direito às prestações nos termos da legislação desse Estado; todavia, se não regressar antes do termo daquele período, o interessado perderá qualquer direito às prestações nos termos da legislação do Estado competente. Em casos excepcionais, esse prazo pode ser prolongado pelos serviços ou instituições competentes.

...»

3. O artigo 25.° do Regulamento n.° 1408/71 estabelece o seguinte:

«1. O trabalhador assalariado ou não assalariado em situação de desemprego ao qual se aplique o disposto no n.° 1 do artigo 69.° ou no n.° 1, alínea b), subalínea ii), segunda frase, do artigo 71.°, e que preencha as condições exigidas pela legislação do Estado competente para ter direito às prestações em espécie e pecuniárias, tendo em conta, quando necessário, o disposto no artigo 18.°, beneficiará, durante o período previsto no n.° 1, alínea c), do artigo 69.°:

a) Das prestações em espécie concedidas a cargo da instituição competente pela instituição do Estado-Membro em que procura um emprego nos termos da legislação aplicada por esta última instituição, como se nela estivesse inscrito;

b) Das prestações pecuniárias concedidas pela instituição competente nos termos da legislação por ela aplicada. Todavia, por acordo entre a instituição competente e a instituição do Estado-Membro em que o desempregado procura um emprego, as prestações podem ser concedidas por esta instituição, por conta da primeira, em conformidade com as disposições da legislação do Estado competente. As prestações de desemprego previstas no n.° 1 do artigo 69.° não serão concedidas durante o período em que forem recebidas prestações pecuniárias.

2. ...

3. ...

4. Sem prejuízo das disposições da legislação de um Estado-Membro que permitam a concessão das prestações de doença durante um período superior, o período previsto no n.° 1 pode, em caso de força maior, ser prolongado pela instituição competente até ao limite pela legislação por ela aplicada.»

Matéria de facto e questões que se colocam

4. Umberto Perrotta, que é cidadão italiano, esteve empregado pela última vez na Alemanha como servente de construção civil. Inscreveu-se como candidato a um emprego na Alemanha, em 8 de Janeiro de 1985, e, em conformidade com o artigo 69.° do Regulamento n.° 1408/71, obteve da instituição alemã competente, o Arbeitsamt München, uma autorização para se deslocar a Itália, para aí procurar emprego, por um período de três meses que terminava em 19 de Março de 1985. Durante a sua estada em Itália, recebeu as prestações de desemprego do organismo alemão através do organismo italiano correspondente.

5. Em 15 de Março de 1985, adoeceu e teve de ser hospitalizado, em Itália, de 22 de Abril a 9 de Maio de 1985. Em 19 de Março de 1985, ou seja, no último dia do período de três meses durante o qual tinha sido autorizado a permanecer em Itália, apresentou ao organismo italiano um pedido de prestações pecuniárias por incapacidade para o trabalho. O organismo italiano enviou o pedido ao organismo do seguro de doença recorrido, o Allgemeine Ortskrankenkasse München, que, por decisão de 29 de Abril de 1985, recusou a concessão das prestações, com o fundamento de que o período de três meses durante o qual tinha sido autorizado a permanecer em Itália tinha terminado em 19 de Março de 1985. Nas observações escritas que apresentou ao Tribunal de Justiça, U. Perrotta alega que ninguém contesta o facto de ter estado doente até 19 de Junho de 1985 e

que, após essa data, regressou à Alemanha; confirma, igualmente, que o recorrido lhe pagou prestações de doença relativamente aos cinco últimos dias do período de três meses, ou seja, de 15 a 19 de Março de 1985.

6. Na reclamação que apresentou em 2 de Agosto de 1985, U. Perrotta alegou que, como não estava em condições de trabalhar e de viajar, desde 15 de Março de 1985, o recorrido devia, ao abrigo do seu poder discricionário, prolongar o período de três meses e conceder-lhe as prestações por doença por todo o período de duração da sua incapacidade para o trabalho. Antes de decidir, o recorrido consultou o Arbeitsamt sobre a questão da prorrogação do período de três meses e foi informado de que, no caso em apreço, se tratava da prorrogação do prazo de três meses para pagamento de prestações por doença, em conformidade com o artigo 25.°, n.° 4, do regulamento, e não da prorrogação do período de estada autorizado pelo Arbeitsamt em conformidade com o artigo 69.° Na sequência disto, o recorrido, por decisão de 29 de Abril de 1986, indeferiu a reclamação de U. Perrotta, com o fundamento, designadamente, de que não era possível prorrogar o período relativamente ao qual tinham sido concedidas prestações por doença em Itália, pois uma doença não podia ser considerada como um caso de força maior na acepção do artigo 25.°, n.° 4, do regulamento.

7. Após o recurso que dessa decisão interpôs para o Sozialgericht ter sido julgado improcedente, U. Perrotta recorreu para o Landessozialgericht. Este último julgou-o improcedente, com o fundamento, designadamente, de que uma doença ou uma incapacidade para o trabalho não constitui, por si só, um caso de força maior. De acordo com este órgão jurisdicional, a doença de que U. Perrotta sofria no termo do prazo de seis meses não era tão grave que o impedisse de regressar a Munique dentro do prazo. A este respeito, o Landessozialgericht referiu-se à audição do perito que, após análise dos documentos médicos apresentados, chegou à conclusão de que U. Perrotta sofria de uma artrite reumática das articulações finas da mão acompanhada de deformações degenerativas da coluna vertebral, mas que, de qualquer modo, estava em condições de viajar. Importa sublinhar que, nas observações escritas que apresentou ao Tribunal de Justiça, U. Perrotta pôs em causa a fiabilidade dessas declarações, pois só foram feitas seis anos e meio após a doença e baseavam-se apenas em elementos escritos.

8. O Bundessozialgericht (a seguir «órgão jurisdicional nacional»), para o qual U. Perrotta recorreu, submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) a) A instituição competente de seguro de doença é obrigada a tratar um pedido de prestações pecuniárias por incapacidade para o trabalho apresentado por um desempregado, na instituição competente do lugar para o qual este se deslocou, no último dia

do prazo previsto no artigo 25.°, n.° 1, conjugado com o artigo 69.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, como um pedido de prorrogação do prazo previsto no artigo 25.°, n.° 4, do mesmo regulamento, apresentado em devido tempo, mesmo que a prorrogação só seja pedida expressamente após a adopção da decisão que recusou a prestação pecuniária pedida?

3) Deve considerar-se que existe um caso de força maior, na acepção do artigo 25.°, n.° 4, do referido regulamento, quando o desempregado incapacitado para o trabalho em virtude de doença, embora pudesse viajar, não regressou ao Estado competente no prazo de três meses?»

Jurisprudência anterior

b) Em caso de resposta negativa à questão anterior, deve o referido prazo ser ainda prorrogado mediante um pedido apresentado após o decurso do prazo?

9. Como já referimos, o artigo 25.° do Regulamento n.° 1408/71 está estreitamente conexionado com o artigo 69.° O Tribunal de Justiça teve oportunidade de examinar as disposições do artigo 69.°, nos acórdãos que proferiu nos processos Coccioli [2] e Testa e o. [3]. No n.° 8 do acórdão que proferiu no processo Testa, o Tribunal de Justiça descreve os efeitos dessa disposição nos seguintes termos:

2) A decisão da apreciação a fazer pela instituição competente, nos termos do artigo 25.°, n.° 4, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, pressupõe que o trabalhador desempregado, em caso de força maior, é obrigado a regressar ao Estado competente para atribuição das prestações de seguro de doença, no prazo de três meses referido no artigo 25.°, n.° 1, conjugado com o artigo 69.°, n.° 1, alínea c), do mesmo regulamento, ou a questão de saber se se verifica um caso de força maior também deve ser apreciada no âmbito dessa decisão?

«Resulta dos próprios termos dessa disposição que a manutenção do direito às prestações, relativamente ao Estado competente, para além do período de três meses referido, depende de o trabalhador regressar a esse Estado antes da expiração do referido período, perdendo 'qualquer direito às prestações nos termos da legislação do Estado competente' em caso de regresso tardio. O

2 — Acórdão de 20 de Março de 1979 (139/78, Recueil, p. 991).

3 — Acórdão de 19 de Junho de 1980 (41/79, 121/79 e 796/79, Recueil, p. 1979).

único caso em que o trabalhador mantém o direito às prestações relativamente ao Estado competente, em caso de regresso após o termo do período de três meses, é o previsto no artigo 69.°, n.° 2, segundo período, que permite aos serviços ou organismos competentes, em determinados casos, prorrogar esse prazo.»

10. Nos n.os 13 e 14 do mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça explicou que essa disposição era, no entanto, compatível com as disposições do Tratado relativas à livre circulação dos trabalhadores:

«Tal como o Tribunal já observou no seu acórdão... Coccioli... o artigo 69.° do Regulamento n.° 1408/71, ao atribuir ao trabalhador o direito de se deslocar para outro Estado-Membro para aí procurar trabalho, confere a quem invoca o benefício dessa disposição uma vantagem relativamente a quem permanece no Estado competente, na medida em que, por efeito do artigo 69.°, fica liberto, durante um período de três meses, da obrigação de se colocar à disposição dos serviços de emprego do Estado competente e de se sujeitar ao controlo que aí é organizado, e isto apesar de se ter de inscrever nos serviços de emprego do Estado para onde se desloca.

O direito à manutenção das prestações de desemprego conferido pelo artigo 69.° contribui, portanto, para garantir a livre circulação dos trabalhadores, em conformidade com o artigo 51.° do Tratado CEE. O facto de essa vantagem estar limitada no tempo e ficar subordinada ao respeito de determinadas condições não é susceptível de fazer com que o artigo 69.°, n.° 2, viole o artigo 51.° do Tratado. Esta última disposição não impede o legislador comunitário de estabelecer condições no que toca às facilidades que concede com vista a assegurar a livre circulação dos trabalhadores, nem de fixar os seus limites.»

11. No acórdão Coccioli, o Tribunal de Justiça, de certa forma, atenuou a severidade do artigo 69.°, n.° 2, ao esclarecer, no n.° 5 do referido acórdão:

«A esse respeito, importa observar que o artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71 não refere que o pedido de prorrogação tem de, obrigatoriamente, ser apresentado antes da expiração do prazo.

Com efeito, entre os 'casos excepcionais' susceptíveis de justificar a prorrogação do prazo, alguns podem ser de uma natureza tal que impeçam não só o regresso do desempregado ao Estado competente no prazo estabelecido mas igualmente a apresentação de um pedido de prorrogação antes da expiração desse prazo.»

12. No acórdão Coccioli, o Tribunal também referiu que as autoridades compe-

tentes dispõem de um amplo poder discricionário para decidir se se está perante um caso que pode ser considerado «excepcional» na acepção do artigo 69.°, n.° 2:

«(o artigo 69.°, n.° 2) não limita a liberdade dos serviços e organismos competentes dos Estados-Membros de tomarem em consideração, com vista a decidir da eventual prorrogação do prazo previsto pelo regulamento, todos os elementos que considerarem pertinentes, inerentes tanto à situação individual dos trabalhadores em causa como ao exercício de um controlo eficaz» (n.° 9).

13. No entanto, no n.° 21 do acórdão que proferiu no processo Testa e o., o Tribunal formulou a seguinte reserva:

«... Embora, como o Tribunal afirmou no acórdão (Coccioli), os serviços e organismos competentes dos Estados disponham de um amplo poder discricionário para decidir da eventual prorrogação do prazo previsto pelo regulamento, devem, no exercício desse poder discricionário, tomar em consideração o princípio da proporcionalidade, princípio geral do direito comunitário. A aplicação correcta desse princípio em casos como o em apreço exige que os serviços e organismos competentes tomem em consideração, em cada caso específico, a duração do período que excedeu o prazo em causa, a razão do regresso tardio e a gravidade das consequências jurídicas que decorrem de um recurso intempestivo.»

Relação existente entre os artigos 25.° e 69.°

14. Tal como a Comissão sublinha, o direito às prestações de doença a que se refere o artigo 25.° do regulamento é acessório do direito às prestações de desemprego previstas no artigo 69.° O direito de uma pessoa às prestações previstas no artigo 25.° só pode ser mantido durante o período em que tiver direito às prestações de desemprego, em conformidade com o artigo 69.° Além disso, em virtude do último período do artigo 25.°, n.° 1, alínea b), as prestações de desemprego não são concedidas durante o período em que forem recebidas prestações pecuniárias em conformidade com o artigo 25.°

15. Em nosso entender, o artigo 25.°, n.° 1, na medida em que prevê o pagamento de prestações de doença durante o período a que se refere o artigo 69.°, n.° 1, alínea c), deve ser interpretado no sentido de que prevê o pagamento dessas prestações durante o período de três meses a que se refere essa disposição, mesmo quando se verifique uma prorrogação, em casos excepcionais, ao abrigo do artigo 69.°, n.° 2. É por isso que o desempregado tem direito a estar coberto por um seguro de doença durante o período em que foi autorizado, pelo serviço de emprego competente, a procurar trabalho noutro Estado-Membro. Daqui decorre que

a aplicação do artigo 25.°, n.° 4, está limitada aos casos em que a doença do desempregado se prolonga para lá do período relativamente ao qual foi autorizado pela instituição competente a permanecer no Estado para onde se deslocou no intuito de procurar trabalho.

16. Esta análise é compatível com a economia dos artigos 69.° e 25.° Tal como já foi referido, o direito às prestações de doença ao abrigo do artigo 25.° é acessório do direito às prestações de desemprego previstas no artigo 69.° Não seria lógico, sendo mesmo contrário ao objectivo do regulamento que se destina a facilitar o movimento dos trabalhadores, que um desempregado fosse autorizado a permanecer noutro Estado-Membro com vista a aí procurar emprego e não pudesse beneficiar da manutenção da cobertura por um seguro de doença. É por isso que, em nosso entender, a cobertura por um seguro de doença ao abrigo do artigo 25.°, n.° 1, é automaticamente prorrogada nos «casos excepcionais» que ocasionaram a prorrogação do período de três meses previsto no artigo 69.°, n.° 1, alínea c).

17. Esta análise é igualmente compatível com a utilização, no artigo 25.°, n.° 4, do conceito de «força maior», que é mais estreito que o de «caso excepcional» que surge no artigo 69.°, n.° 2. Se a decisão de prolongar o período de concessão das prestações de doença não decorresse automaticamente da decisão de prorrogar o período de concessão das prestações de desemprego, esperar-se-ia que o artigo 25.°, n.° 4, reservasse à autoridade competente em matéria de doença uma margem de discricionariedade igual à concedida pelo artigo 69.°, n.° 2, ao serviço de emprego competente; noutros termos, esperar-se-ia que o conceito de «caso excepcional» figurasse nas duas disposições. Em nosso entender, a utilização, no artigo 25.°, n.° 4, do conceito mais estreito de «força maior» pode explicar-se pelo facto de a questão de uma prorrogação ao abrigo desse artigo só surgir quando um desempregado não pode regressar no termo do período de três meses ou mais autorizado pelos serviços de emprego competentes.

18. Apesar de, no caso em apreço, o período de três meses previsto no artigo 69.°, n.° 1, alínea c), não ter sido prorrogado, a análise que precede é importante para a compreensão do regime criado pelo regulamento e para a interpretação do conceito de «força maior» que surge no artigo 25.°, n.° 4.

19. Antes de regressar às questões colocadas pelo órgão jurisdicional nacional, importa tratar uma questão preliminar suscitada por U. Perrotta.

20. U. Perrotta sustenta que as questões colocadas pelo órgão jurisdicional nacional se baseiam numa interpretação errónea do artigo 25.°, n.° 1, do regulamento. Contesta a conclusão do órgão jurisdicional nacional segundo a qual não podia continuar a beneficiar do pagamento das prestações após o

termo do período de três meses previsto no artigo 69.°, n.° 1, alínea c). No momento dos factos, a legislação alemã previa que se continuassem a pagar as prestações por um período máximo de 78 semanas, em caso de doença durante o período de inscrição num regime de seguro de doença. De acordo com U. Perrotta, o artigo 25.°, n.° 1, permite a um desempregado continuar a receber prestações quando se tratar de uma doença ocorrida durante o período de três meses, apesar da existência, na legislação nacional, de uma cláusula de residência. Em seu entender, a disposição só exclui a cobertura caso a doença se verifique após o período de três meses.

21. No entanto, esta perspectiva é incompatível com os termos do artigo 25.°, n.° 1, que dispõe que o trabalhador assalariado em situação de desemprego, ao qual se aplique o disposto no artigo 69.°, n.° 1, «beneficiará (das prestações de doença), durante o período previsto no n.° 1, alínea c), do artigo 69.°» Não prevê que a pessoa em questão continue a beneficiar das prestações de doença após o período a que se refere o artigo 69.°, n.° 1, alínea c), por uma incapacidade para o trabalho ocorrida durante esse período.

22. A perspectiva de U. Perrotta é, além disso, dificilmente conciliável com os termos do artigo 25.°, n.° 4. Em seu entender, o artigo 25.°, n.° 4, não é aplicável quando o desempregado adoeceu antes do fim do período de estada autorizado. Só seria aplicável quando a doença ocorre após a expiração desse período. Dado que, por conseguinte, de acordo com U. Perrotta, o artigo 25.°, n.° 4, só é aplicável quando o desempregado optou por prolongar a sua estada para lá do fim do período autorizado, é difícil determinar o que é a «força maior», a que se refere esse artigo, que impede o desempregado de regressar. Segundo a análise de U. Perrotta, o artigo 25.°, n.° 4, devia, logicamente, atribuir um poder discricionário ilimitado à instituição competente para decidir da manutenção das prestações. Além disso, se se adoptasse esta perspectiva, chegar-se-ia a um resultado anormal, ou seja, o desempregado deixaria, caso fosse ultrapassado o período de estada autorizado, de receber as prestações de desemprego, passando a receber, como sua consequência, em caso de doença, prestações de doença concedidas de forma discricionária pela instituição competente.

23. Contrariamente a U. Perrotta, não pensamos que se possa considerar que as disposições dos artigos 69.° e 25.° constituem uma armadilha para o desempregado. Como já referimos, o efeito conjugado dessas disposições é o de permitir a um trabalhador deslocar-se, com o objectivo de procurar emprego, a outro Estado-Membro, por um período de três meses ou, ao abrigo de uma autorização que o organismo competente pode conceder a título excepcional, por um período mais longo, e isto sem perder o direito às prestações de desemprego e de doença, direito que, se assim não fosse, correria o risco de perder, por força da legislação nacional, em virtude de ter deixado de

residir no Estado competente. É apenas no caso de, por razões de força maior, o desempregado não poder regressar ao Estado competente no termo do prazo autorizado que deve tentar obter o pagamento discricionário das prestações, em conformidade com o artigo 25.°, n.° 4. Além disso, como adiante referiremos, partilhamos a opinião da Comissão de que, quando se verifica um caso de força maior, o poder discricionário do organismo do seguro de doença competente é, na prática, extremamente limitado.

24. Assim, regressamos à primeira questão colocada pelo órgão jurisdicional nacional.

Primeira questão

25. Através da primeira questão, o órgão jurisdicional nacional pretende saber se, pelo facto de ter apresentado um pedido de prestações pecuniárias por incapacidade para o trabalho no último dia do período de três meses, se deve considerar que o desempregado solicitou igualmente uma prorrogação desse período nos termos do artigo 25.°, n.° 4, e se, em caso de resposta negativa, esse período pode ser prorrogado na sequência de um pedido apresentado após o seu termo.

26. Todos os que apresentaram observações escritas são favoráveis a uma interpretação flexível do artigo 25.°, n.° 4. U. Perrotta sustenta que o organismo competente deve pronunciar-se sobre a possibilidade de uma prorrogação do período previsto no artigo 25.°, n.° 4, quando a instituição competente do local para onde se deslocou o desempregado o informa da duração da doença ou que o próprio interessado solicita uma prorrogação do prazo, e deve fazê-lo mesmo quando a informação ou o pedido de prorrogação só se verifique após a expiração do prazo. De acordo com o Governo italiano, o pedido de prestações para períodos posteriores a três meses contém necessariamente um pedido de prorrogação desse período. Seria isso o que se passou no caso em apreço, em que o pedido de prestações foi apresentado no último dia do período de três meses. Por seu lado, o Governo alemão entende que os pedidos devem ser interpretados em favor do segurado, à luz das circunstâncias do caso em apreço. Dado que, no presente processo, U. Perrotta tinha um interesse manifesto na manutenção do pagamento das prestações após a expiração do prazo de três meses, havia que interpretar o seu pedido nesse sentido.

27. A perspectiva da Comissão é um pouco diferente, na medida em que considera que não existe um prazo para o pedido de prorrogação das prestações por doença ao abrigo do artigo 25.°, n.° 4. Considera, no entanto, que, tendo o pedido de prorrogação de ser apresentado no prazo de três meses, um pedido de prestações pecuniárias apresentado nesse prazo também deve ser considerado

como um pedido de prorrogação. Se isto não fosse possível, o desempregado devia poder esperar que a instituição do Estado aonde se deslocou solicite a prorrogação do prazo de três meses ao mesmo tempo que informa o organismo competente da doença.

28. Em nosso entender, um pedido que tem em vista o pagamento de prestações de doença, apresentado por um desempregado durante o período a que se refere o artigo 69.°, n.° 1, alínea c), deve, se necessário, ser igualmente considerado como um pedido de prorrogação desse prazo.

29. O artigo 26.° do Regulamento (CEE) n.° 574/72 do Conselho [4] estabelece as seguintes regras para aplicação do artigo 25.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71:

«1. Para beneficiar, para si próprio e para os membros da sua família, das prestações em espécie e pecuniárias, nos termos do n.° 1 do artigo 25.° do regulamento, o desempregado deve apresentar à instituição do seguro de doença do lugar aonde se tiver deslocado um atestado que deve ser pedido, antes da partida, à instituição competente do seguro de doença. Se o desempregado não apresentar o referido atestado, a instituição do lugar aonde se tiver deslocado dirigir-se-á à instituição competente a fim de o obter.

Este atestado deve certificar a existência do direito às mencionadas prestações, nas condições enunciadas no n.° 1, alínea a), do artigo 69.° do regulamento, indicar a duração desse direito, tendo em conta o disposto no n.° 1, alínea c), do artigo 69.° do regulamento e especificar o montante das prestações pecuniárias a conceder, se for caso disso, ao abrigo do seguro de doença, durante o período atrás referido, em caso de incapacidade de trabalho ou de hospitalização.

2. A instituição do seguro de desemprego do lugar aonde o desempregado se tiver deslocado, certificará numa cópia do atestado referido no artigo 83.° do regulamento de execução, a remeter à instituição do seguro de doença do mesmo lugar, a existência das condições enunciadas no n.° 1, alínea b), do artigo 69.° do regulamento e especificará a data a partir da qual o desempregado beneficiará das prestações de seguro de desemprego por conta da instituição competente.

Este atestado é válido durante o período previsto no n.° 1, alínea c), do artigo 69.° do regulamento, enquanto as condições estiverem preenchidas. A instituição do seguro de desemprego do lugar aonde o desempregado se tiver deslocado, informará, no prazo de três dias, a referida instituição do seguro de doença, se as condições deixarem de estar reunidas.

3. ...

4 — Regulamento de 21 de Março de 1972 que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, na versão constante do Anexo II do Regulamento n.° 2001/83 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53).

4. Para beneficiar das prestações pecuniárias previstas na legislação do Estado competente, o desempregado deve apresentar à instituição do seguro de doença do lugar aonde se tiver deslocado, no prazo de três dias, um certificado de incapacidade de trabalho passado pelo médico assistente. Deverá igualmente indicar até que data beneficiou de prestações nos termos do seguro de desemprego, bem como o seu endereço no país em que se encontrar.

5. A instituição do seguro de doença e do lugar aonde o desempregado se tiver deslocado notificará à instituição competente do seguro de doença, à instituição competente do seguro de desemprego, bem como à instituição em que o desempregado estiver inscrito como candidato a emprego, no prazo de três dias, o início e o termo da incapacidade de trabalho.

6. Nos casos definidos no n.° 4 do artigo 25.° do regulamento, a instituição do seguro de doença do lugar aonde o desempregado se tiver deslocado informará a instituição competente do seguro de doença e a instituição competente do seguro de desemprego de que considera estarem reunidas as condições justificativas para o prolongamento da concessão das prestações pecuniárias e em espécie, fundamentando o seu parecer e juntando à comunicação dirigida à instituição competente do seguro de doença um relatório circunstanciado do médico inspector sobre o estado do doente, indicando o período provável em que as condições exigidas para aplicação do n.° 4 do artigo 25.° do regulamento continuarão a estar preenchidas. A instituição competente do seguro de doença decidirá sobre o prolongamento da concessão das prestações ao desempregado doente.

7. ...»

30. Importa sublinhar que, por força dessas disposições, incumbe à instituição de seguro de doença do Estado aonde se deslocou o desempregado uma responsabilidade geral em matéria de controlo dos casos individuais e de informação completa das instituições competentes. Assim, quando um desempregado adoece e se dirige a essa instituição com vista a beneficiar de prestações pecuniárias, esta é obrigada a informar as instituições competentes em matéria de seguro de doença e de seguro de desemprego; quando o desempregado não lhe apresentar um certificado emitido pela instituição competente de seguro de doença, aquela deve dirigir-se a esta instituição para obter o referido certificado. Quando considerar que a prorrogação do prazo de três meses se justifica, deve disso informar as instituições competentes em matéria de seguro de doença e de seguro de desemprego, fundamentando o seu parecer.

31. Nem o artigo 25.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1408/71, nem o artigo 26.°, n.° 6, do Regulamento n.° 574/72 referem a necessidade de o desempregado apresentar um pedido formal com vista à prorrogação do prazo de três meses. Pelo contrário, parece ter-se tacitamente presumido que a instituição do Estado aonde o desempregado se deslocou já terá conhecimento da sua doença, em virtude do pedido que apresentou com vista a beneficiar das prestações pecuniárias, terá informado as instituições competentes e continuará a controlar o seu estado de saúde;

se a sua doença se puder prolongar para lá do período de três meses, ordenará a elaboração de um relatório circunstanciado por um médico (a menos que esse relatório já lhe tenha sido enviado), verificará se se justifica uma prorrogação do prazo e, eventualmente, disso informará as instituições competentes.

32. Face a estes elementos, não parece necessário exigir de um desempregado, que já apresentou um pedido para poder beneficiar de prestações pecuniárias, que apresente um novo pedido com vista a obter a prorrogação do pagamento das prestações. Pode-se razoavelmente supor que uma pessoa que apresentou um pedido com vista a beneficiar de prestações pecuniárias deseje poder continuar a recebê-las, se possível, durante toda a duração da sua doença. Além disso, relativamente ao artigo 25.°, n.° 4, seria particularmente inoportuno insistir nas condições de forma, dado que esse artigo se aplica apenas quando a doença do desempregado satisfaz as condições necessária para constituir um caso de força maior.

33. Não pensamos que seja necessário examinar a perspectiva da Comissão, segundo a qual não existe um prazo para a apresentação do pedido de prorrogação do pagamento das prestações. Está provado que U. Perrotta adoeceu e apresentou um pedido de prestações pecuniárias no prazo de três meses. Deve, por conseguinte, considerar-se que solicitou a prorrogação dentro desse prazo. Do mesmo modo, o facto, referido pelo órgão jurisdicional nacional na sua questão, de o desempregado ter, na sequência disso, expressamente solicitado a prorrogação após a expiração do prazo de três meses, não tem qualquer incidência.

34. Por conseguinte, somos da opinião que se deve responder pela afirmativa à primeira questão, alínea a). Por essa razão, não é necessário examinar a primeira questão, alínea b).

As segunda e terceira questões

35. Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional pretende saber se o poder discricionário da instituição competente, decorrente do artigo 25.°, n.° 4, se exerce igualmente no que se refere a saber se estamos perante um caso de força maior. Através da sua terceira questão, pretende saber se é necessário admitir a existência de um caso de força maior, quando o desempregado, que não está em condições de trabalhar devido à sua doença, não regressou ao Estado competente no prazo de três meses, embora estivesse em condições de viajar.

36. Antes de nos debruçarmos detalhadamente sobre estas questões, que podem facilmente ser examinadas em conjunto, vamos debruçar-nos sobre o significado da noção de «força maior», tal como surge no artigo 25.°, n.° 4.

37. U. Perrotta considera, referindo-se ao acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Rindone [5], que um desempregado que se encontra incapacitado para o trabalho satisfaz as condições necessárias para que se verifique força maior na acepção do artigo 25.°, n.° 4, quer esteja ou não em condições de viajar, desde que a ocorrência ou a duração da doença não decorram de uma negligência grosseira da sua parte. Os Governos alemão e italiano, bem como a Comissão, associam-se à proposta do Bundessozialgericht, segundo a qual é necessário determinar se, nas circunstâncias do caso, se pode razoavelmente esperar que o interessado regresse ao Estado competente.

38. Em nosso entender, o Tribunal de Justiça devia adoptar a solução proposta pelo Bundessozialgericht. Não penso que, sobre esta questão, U. Perrotta possa invocar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Rindone. Nesse processo, o Tribunal considerou, designadamente, que importava interpretar o artigo 18.°, n.° 5, do Regulamento n.° 574/72 no sentido de que uma pessoa que reside num Estado-Membro que não o Estado competente e à qual se aplique o artigo 19.° do Regulamento n.° 1408/71 não era obrigada a regressar ao Estado do organismo competente para aí se submeter a um controlo médico com vista a determinar a sua incapacidade para o trabalho. Importa, no entanto, sublinhar que o artigo 19.° do regulamento visa uma situação completamente diferente, ou seja, a do trabalhador assalariado ou não assalariado que preenche as condições exigidas pela legislação do Estado competente para ter direito às prestações, não obstante residir noutro Estado. O artigo 25.°, conjugado com o artigo 69.°, confere ao trabalhador no desemprego um direito a prestações de que, na falta desse texto, não beneficiaria no âmbito da legislação nacional; aliás, esse direito é-lhe conferido por um período limitado, no termo do qual deve regressar ao Estado competente, a fim de aí manter o seu direito às prestações.

39. Além disso, não partilhamos a perspectiva do Governo italiano de que a diferença na redacção dos artigos 69.°, n.° 2, e 25.°, n.° 4, é de natureza puramente terminológica. Ao permitir que o serviço de emprego competente, em «casos excepcionais», prorrogue o prazo concedido com vista à procura de um emprego, o artigo 69.°, n.° 2, permite-lhe tomar em consideração todas as circunstâncias do caso: v. o n.° 9 do acórdão proferido no processo Coccioli, já referido no n.° 12, *supra*. Para adoptar uma decisão, deverá, designadamente, apreciar, eventualmente após consulta do serviço de emprego do Estado aonde o interessado se deslocou, se, nesse Estado, as perspectivas em matéria de emprego são de tal ordem que é conveniente conceder um prazo suplementar para aí encontrar emprego. Por outro lado, o artigo 25.°, n.° 4, só autoriza que se continuem a pagar prestações de doença em caso de força maior. Como já referimos, a utilização deste conceito, que é mais estreito que o de «casos excepcionais» utilizado no artigo 69.°, n.° 2,

5 — Acórdão de 12 de Março de 1987 (22/86, Colect., p. 1339).

pode-se explicar pelo facto de o artigo 25.°, n.° 4, visar uma situação diferente. O seu âmbito de aplicação está limitado aos casos em que o período de estada autorizado pelos serviços de emprego competentes expirou. Ao tomar a decisão prevista no artigo 25.°, n.° 4, a instituição competente do seguro de doença não é obrigada a proceder à avaliação que tem de fazer o serviço de emprego competente, em conformidade com o artigo 69.°, n.° 2. O seu único objectivo é que a pessoa em causa regresse ao Estado competente.

40. O Tribunal examinou o conceito de «força maior» num determinado número de processos, designadamente em matéria agrícola. Os princípios que regem a interpretação deste conceito foram resumidos no acórdão proferido recentemente no processo An Bord Bainne Co-operative Ltd e Compagnie Inter-Agra [6], em que o Tribunal de Justiça, nos n.os 10 e 11, esclareceu que:

«... importa lembrar, primeiro, que, segundo jurisprudência constante, a noção de força maior não tem o mesmo conteúdo nos diversos domínios de aplicação do direito comunitário, devendo o seu significado ser determinado em função do quadro legal no qual está destinada a produzir efeitos.

Importa lembrar, em seguida, que a noção de força maior no domínio dos regulamentos agrícolas tem em consideração a natureza particular das relações de direito público existentes entre os operadores económicos e a administração nacional, assim como as finalidades dessa regulamentação. Destas finalidades, tal como das normas positivas dos regulamentos em causa, resulta que a noção de força maior não está limitada à da impossibilidade absoluta, antes devendo ser interpretada com o significado de circunstâncias alheias ao operador interessado, anormais e imprevisíveis, cujas consequências só poderiam ter sido evitadas à custa de excessivos sacrifícios, não obstante todas as diligências desenvolvidas...» [7].

41. Em nosso entender, estes princípios, embora expostos num contexto diferente, aplicam-se no caso em apreço. Como esclarece o Governo alemão, uma doença deve, em princípio, ser considerada como uma circunstância anormal e imprevisível, independente da vontade da pessoa em causa. Importa notar que, de qualquer forma, nada indica que a doença de U. Perrotta não preenche essas condições. Uma doença não pode, no entanto, constituir por si só um caso de força maior, pois, se assim fosse, a referência feita a esse conceito no artigo 25.°, n.° 4, seria redundante. Todavia, a força maior não se limita a casos de impossibilidade absoluta. Basta que a pessoa em causa só possa evitar as consequências à custa de sacrifícios excessivos, apesar de todos os esforços desenvolvidos. Em nosso entender, pode-se, no quadro do artigo 25.°, n.° 4,

6 — Acórdão de 13 de Outubro de 1993 (C-124/92, Colect., p. I-5061).

7 — V., igualmente, o acórdão de 11 de Julho de 1968, Schwarzwaldmilch (4/68, Colect. 1965-1968, p. 865), bem como o acórdão de 15 de Dezembro de 1994, Transáfrica (C-136/93, Colect., p. I-5757).

transpor esse princípio, desde que se verifique se se pode razoavelmente esperar que o desempregado regresse ao Estado competente dentro do prazo exigido.

42. A instituição competente deve, por conseguinte, proceder a uma apreciação das circunstâncias do caso, verificando, designadamente, se a viagem pode provocar uma deterioração considerável do seu estado de saúde. Em nosso entender, não é razoável esperar que uma pessoa efectue uma viagem que possa seriamente comprometer as suas possibilidades de cura. Mesmo em casos de gravidade menor, pode-se revelar oportuno que a instituição competente autorize a pessoa em causa a adiar a sua viagem por um período limitado, se isso permitir eliminar o risco de uma deterioração do seu estado de saúde.

43. Debrucemo-nos agora sobre a segunda questão colocada pelo Bundessozialgericht. Diversas soluções foram propostas nas observações escritas. Para a Comissão e para o Governo italiano, o poder discricionário da instituição competente abrange igualmente a questão da existência de um caso de força maior, enquanto U. Perrotta e o Governo alemão consideram que a instituição competente não tem qualquer poder discricionário na matéria.

44. Em nosso entender, importa distinguir entre o poder de apreciação da instituição competente quanto à existência de um caso de força maior e o seu poder discricionário quanto à continuação do pagamento das prestações de doença. Incumbe ao organismo competente apreciar, sob controlo dos tribunais, as circunstâncias do caso, a fim de determinar se as condições da força maior, tal como foram supradefinidas, se encontram preenchidas. O poder discricionário real atribuído ao organismo competente pelo regulamento está, no entanto, limitado à decisão relativa à questão de saber se «em casos de força maior» é necessário prolongar o pagamento das prestações. Como a Comissão deixa supor, dificilmente se pode aceitar, quando se verifica um caso de força maior, que uma recusa em continuar a pagar as prestações não seja arbitrária. Parece que, na prática, o poder discricionário do organismo competente está limitado à determinação do período de prolongação. Importa, bem entendido, igualmente, sublinhar que o artigo 25.°, n.° 4, se aplica sem prejuízo das disposições de direito nacional que permitem que se continue a pagar as prestações.

45. Contrariamente à perspectiva do Governo italiano, não pensamos que seja oportuno alargar ao artigo 25.°, n.° 4, as soluções adoptadas nos acórdãos Coccioli e Testa e o., nos quais, como já referimos, o Tribunal de Justiça considerou que as instituições competentes dispunham de um amplo poder discricionário no que toca à apreciação dos «casos excepcionais», por força do artigo 69.°, n.° 2. Como já demonstrámos, a função do organismo competente, quando determina se se deve considerar um caso como excepcional, na acepção do artigo 69.°, n.° 2, supõe uma apreciação mais com-

plexa do que a decisão a que a instituição competente tem de chegar por força do artigo 25.°, n.° 4.

46. A resposta à terceira questão colocada pelo órgão jurisdicional nacional decorre das considerações que acabámos de desenvolver (v. n.°s 40 a 42). O facto de um desempregado estar, do ponto de vista físico, em condições de regressar ao Estado competente não constitui, por si só, um factor decisivo quando se trata de determinar se as condições para que se verifique um caso de força maior estão preenchidas. A instituição competente deve verificar, à luz de todos os elementos do caso, se se pode razoavelmente esperar que o desempregado efectue a viagem. Designadamente, não é razoável esperar que uma pessoa efectue uma viagem se isso puder provocar uma deterioração importante do seu estado de saúde.

Conclusão

47. Por conseguinte, em nosso entender, deve-se responder da seguinte forma às questões colocadas pelo órgão jurisdicional nacional:

«1) A instituição competente deve considerar um pedido de prestações pecuniárias, apresentado no prazo previsto pelo artigo 69.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, à instituição do seguro de doença do local aonde o desempregado se deslocou, como um pedido de prolongamento desse período, apresentado ao abrigo do artigo 25.°, n.° 4, do regulamento.

2) O poder discricionário da instituição competente no quadro do artigo 25.°, n.° 4, do Regulamento n.° 1408/71, relativo à continuação do pagamento das prestações de doença, só surge se o desempregado não tiver podido regressar ao Estado competente no prazo a que se refere o artigo 69.°, n.° 1, alínea c), por motivos de força maior.

3) Estamos perante um caso de força maior se, razoavelmente, não se puder esperar que o desempregado regresse ao Estado competente no prazo a que se refere o artigo 69.°, n.° 1, alínea c).»