CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO TIZZANO

apresentadas em 18 Abril de 2002 [1]

1. Por despacho de 27 de Junho de 2000, o Hof van Beroep te Antwerpen (Bélgica) (a seguir «Tribunal de Recurso de Antuérpia»), submeteu ao Tribunal de Justiça duas questões prejudiciais relativas à interpretação do artigo 1.° da Convenção de Bruxelas, de 27 de Setembro de 1968, relativa à competência judiciária e à execução de decisões em matéria civil e comercial (a seguir «Convenção de Bruxelas» ou «Convenção») [2]. Em boa verdade, o juiz de reenvio pergunta se uma acção de regresso intentada contra um particular, devedor de uma obrigação de alimentos, por um organismo público, que forneceu assistência financeira ao credor de alimentos não pago, é um processo em matéria civil, abrangido pelo âmbito da Convenção e, em caso de resposta afirmativa, se uma tal acção de regresso é um procedimento em matéria de segurança social, como tal excluído do âmbito da Convenção.

Quadro jurídico

A Convenção de Bruxelas

2. O âmbito da Convenção de Bruxelas é determinado pelo seu artigo 1.° Nos termos do seu primeiro parágrafo, a Convenção:

«aplica-se em matéria civil e comercial e independentemente da natureza da jurisdição».

Porém, o segundo parágrafo da mesma disposição acrescenta:

«[s]ão excluídos da sua aplicação:

[...]

1 — Língua original: italiano.
2 — JO 1998, C 27, p. 1 (versão consolidada).

3) a segurança social;

[...]».

3. Como é sabido, para individualizar a competência jurisdicional dos juízes dos Estados contratantes, a Convenção institui como foro geral o domicílio do réu (artigo 2.°), mas prevê, no entanto, algumas competências especiais. Entre estas competências, na parte que aqui nos interessa, refira-se a competência «em matéria de obrigação alimentar», em virtude da qual o réu pode ser demandado perante o tribunal do lugar em que o credor de alimentos tem o seu domicílio ou a sua residência habitual.

4. Nos termos do artigo 26.° da Convenção, as decisões proferidas num Estado contratante são reconhecidas automaticamente nos outros Estados contratantes, «sem necessidade de recursos ou qualquer processo». O artigo 27.°, todavia, indica as hipóteses taxativas em que o reconhecimento é recusado. Isto sucede em especial:

«1) se o reconhecimento for contrário à ordem pública do Estado requerido;

[...]

3) se a decisão for inconciliável com outra decisão proferida quanto às mesmas partes no Estado requerido;

[...]».

5. Recorde-se, em seguida, que, nos termos do artigo 55.° da Convenção de Bruxelas:

«Sem prejuízo do disposto no segundo parágrafo do artigo 54.° e no artigo 56.°, a presente Convenção substitui, entre os Estados que nela são parte, as convenções concluídas entre dois ou mais desses Estados, a saber:

[...]

— a Convenção entre a Bélgica e os Países Baixos relativa à competência judiciária territorial, à falência, bem como ao valor e execução das decisões judiciais, sentenças arbitrais e actos autênticos, assinada em Bruxelas em 28 de Março de 1925.» (a seguir «Convenção de 1925»)

6. Finalmente, o artigo 56.° da Convenção de Bruxelas, determina que as convenções referidas no artigo 55.° e, entre estas, em especial, a Convenção de 1925, continuarão a produzir efeitos quanto às matérias em que a Convenção de Bruxelas não seja aplicável.

A legislação neerlandesa

7. A *Algemene Bijstandswet* (lei geral sobre a assistência social, a seguir «ABW»)[3] institui um regime social a favor das pessoas residentes nos Países Baixos que se encontrem em estado de indigência.

8. Em particular, esse regime baseia-se na prestação, por parte da comuna de residência do indigente, de um subsídio a título de assistência geral («allgemene bijstand») ou de assistência especial («bijzondere bijstand»). A assistência geral, a única relevante no contexto do presente processo, consiste numa contribuição mensal, ligada ao salário mínimo legal, e destina-se a permitir ao beneficiário fazer face às necessidades gerais indispensáveis de subsistência. O subsídio é financiado pelo orçamento comunal e não está condicionado ao prévio pagamento de contribuições de previdência.

3 — *Staatsblad* 1995, n.° 1999. As disposições a seguir citadas são referidas em tradução não oficial.

9. Nos termos do artigo 93.° da ABW:

«O reembolso dos encargos com a assistência é requerido, até ao limite do montante das obrigações alimentares a que se refere o livro I do Código Civil, à pessoa que:

— na falta de laços familiares, não respeite ou não respeite até ao devido montante a sua obrigação de alimentos para com o seu cônjuge ou para com um filho menor [...];

— não cumpra ou não cumpra até ao devido montante a sua obrigação de alimentos depois de um divórcio [...]»

10. O artigo 94.° da ABW dispõe o seguinte:

«Um acordo entre cônjuges ou ex-cônjuges, nos termos do qual, em caso de divórcio [...], não ficam reciprocamente vinculados a qualquer obrigação de alimentos, ou essa obrigação fica limitada a um determinado montante [...] não impede o reembolso dos

custos da assistência a cargo de uma das partes e não prejudica a determinação do montante que deve ser objecto do reembolso.»

11. A comuna que decidir pedir o reembolso dos custos com a assistência a um terceiro, nos termos do artigo 93.° da ABW, comunica a decisão de recuperação ao interessado. Em conformidade com os artigos 102.° e seguintes da ABW, em caso de falta de cumprimento voluntário do pagamento por parte do terceiro, a comuna pode intentar uma acção de regresso no arrondissementsrechtbank (a seguir «tribunal»), através de uma acção intentada nos termos das disposições do código de processo civil.

Matéria de facto e tramitação processual

12. O processo pendente no tribunal de reenvio tem a sua origem no casamento entre L. Baten e H. Kil, de cuja união nasceu uma filha, T. Baten. O centro da vida familiar esteve originalmente situado na Bélgica, onde os cônjuges e a filha menor moravam. A união entre L. Baten e H. Kil entrou em crise e terminou na dissolução do casamento, por força de uma sentença de divórcio por mútuo consentimento, proferida na Bélgica em 14 de Maio de 1987. Em acordo anterior ao divórcio, celebrado em 25 de Março de 1986 perante um notário belga, os cônjuges tinham, no entanto, acordado em que L. Baten pagaria mensalmente à mulher o montante de 3 000 BEF, a título de contributo para as despesas de manutenção e de educação da sua filha, ao passo que os próprios cônjuges não fariam valer qualquer pretensão recíproca a prestações («pensão») de qualquer género.

13. Em seguida, H. Kil estabeleceu-se, com a filha, no território da comuna de Steenbergen (Países Baixos). Verificando-se os pressupostos legais, a comuna decidiu conceder às duas mulheres um subsídio de indigência, nos termos da citada lei sobre assistência social (ABW).

14. Seguidamente, em aplicação dos artigos 93.° e seguintes da ABW, a comuna de Steenbergen decidiu pedir a L. Baten o reembolso do montante do subsídio de assistência concedido. Uma vez que, todavia, L. Baten não deu resposta a esse pedido, em 2 de Maio de 1996, o conselho comunal decidiu intentar uma acção de regresso, nos termos do artigo 120.° da ABW, no tribunal de Breda (Países Baixos).

15. Por despacho de 22 de Julho de 1996, o tribunal de Breda deu provimento ao pedido da comuna de Steenbergen, condenando L. Baten no pagamento de um montante de 3 706,68 NLG, relativo ao subsídio pago no período entre 9 de Janeiro de 1996 e 1 de Março de 1996, bem como ao pagamento mensal de um montante de 2 127,91 NLG, a partir de 1 de Março de 1996 e por toda a duração da assistência.

16. Por despacho de 11 de Fevereiro de 1998, o presidente do tribunal de primeira instância de Turnhout, a pedido da comuna de Steenbergen, concedeu *exequatur* à decisão neerlandesa, mas, em 20 de Maio seguinte, L. Baten contestou essa decisão.

17. Numa primeira decisão, de 17 de Março de 1999, o tribunal de primeira instância de Turnhout deferiu a oposição apresentada por L. Baten, na parte relativa às despesas de manutenção da ex-mulher, afirmando que «não pode ser pronunciado o reconhecimento e a execução do despacho proferido em 22 de Julho de 1996 pelo tribunal de Breda, na parte que diz respeito às despesas da manutenção pessoal de H. Kil, por causa da incompatibilidade da decisão com a sentença de divórcio por mútuo consentimento de 14 de Maio de 1987, que implicitamente inclui e confirma o acto autêntico celebrado perante o Sr. Eyskens, notário, em 25 de Março de 1986». Numa segunda decisão, de 25 de Março de 1999, o mesmo tribunal, pronunciando-se sobre a oposição apresentada pelo requerido em relação às despesas de manutenção da filha, declarou que «não pode ser proferido o reconhecimento e a execução do despacho do tribunal de Breda de 22 de Julho de 1996, relativo às despesas de manutenção da filha menor T. Baten, tendo em conta a incompatibilidade dessa decisão com a sentença de divórcio por mútuo consentimento de 14 de Maio de 1987, que implicitamente inclui e confirma o acto autêntico celebrado perante o Sr. Eyskens, notário, em 25 de Março de 1986».

18. A comuna de Steenbergen impugnou então as duas decisões citadas no Tribunal de Recurso de Antuérpia, alegando que a decisão cujo reconhecimento se pede não entra no âmbito da Convenção, pois não diz respeito a matéria civil ou comercial e, consequentemente, faz parte de matéria da segurança social, expressamente excluída como tal do âmbito da Convenção. Consequentemente, nos termos do artigo 55.° e 56.° desta última, deve antes ser aplicada a recordada Convenção de 1925 entre a Bélgica e os Países Baixos [4].

19. Tendo, por conseguinte, que interpretar uma disposição da Convenção de Bruxelas, o Tribunal de Recurso de Antuérpia decidiu, por despacho de 27 de Junho de 2000, submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1. Um processo judicial relativo a uma acção de regresso baseada na Algemene Bijstandswet (lei geral sobre a assistência social) neerlandesa, intentada por uma comuna que dispõe de direito de regresso contra uma pessoa obrigada ao pagamento de alimentos, na acepção do artigo 93.° da referida lei, é um processo em matéria civil na acepção do artigo 1.°, primeiro parágrafo, da Convenção de 27 de Setembro de 1968, relativa à competência judiciária e à execução de decisões em matéria civil e comercial e uma decisão judicial proferida no âmbito do processo em causa entra, a esse título, no âmbito desta Convenção?

4 — V., *supra*, n.° 5.

2. Um processo judicial relativo a uma acção de regresso baseada na Algemene Bijstandswet neerlandesa, intentada por uma comuna que dispõe de direito de regresso contra um devedor de alimentos, na acepção do artigo 93.° da referida lei, é um processo em matéria de segurança social na acepção do artigo 1.°, segundo parágrafo, ponto 3, da Convenção de 27 de Setembro de 1968, relativa à competência judiciária e à execução de decisões em matéria civil e comercial e uma decisão judicial proferida no âmbito do processo em causa está, por esse motivo, fora do âmbito dessa Convenção?»

20. No processo no Tribunal de Justiça, apresentaram observações as partes no processo nacional, a Comissão e os Governos neerlandês, austríaco, do Reino Unido e sueco. Na audiência, no entanto, apenas intervieram o Reino Unido e a Comissão, a qual, neste momento, mudou radicalmente a orientação expressa nas suas observações por escrito.

Quanto à primeira questão

21. Com a primeira questão, o juiz de reenvio quer saber, em boa verdade, se um processo judicial desencadeado na sequência de uma acção de regresso intentada por uma comuna contra um particular na acepção do artigo 93.° da ABW pode ser considerado ou não como uma «[decisão] em matéria civil e comercial», na acepção do artigo 1.°, primeiro parágrafo, da Convenção.

Argumentos das partes

22. Todas as partes concordam em considerar que, em conformidade com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça (à qual voltarei adiante), a noção de «matéria civil» na acepção do artigo 1.° da Convenção de Bruxelas deve ser considerada como uma noção «autónoma» a interpretar por referência, por um lado, aos objectivos e ao sistema da Convenção e, por outro, aos princípios gerais dedutíveis do conjunto dos ordenamentos jurídicos nacionais. De igual modo, as partes concordam em sublinhar que, sempre segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a Convenção de Bruxelas pode ser aplicável mesmo em litígios em que se oponham a Administração Pública e um particular, na condição de a primeira não ter agido no exercício da sua autoridade pública.

23. As posições variam, pelo contrário, quando se passa à interpretação da noção de «matéria civil» em relação ao caso em exame no presente processo. Por um lado, a comuna de Steenbergen e o Reino Unido sustentam que este caso não constitui matéria civil e não entra, portanto, no âmbito da Convenção; por outro lado, L. Baten, a Comissão e os outros governos intervenientes apoiam a tese oposta.

24. Em particular, o Governo do Reino Unido afirma que, com a acção de regresso em questão, a comuna, pretendendo o pagamento dos custos de assistência social, na realidade, «agiu no exercício da sua autoridade pública». Sustentar uma interpretação diferente e, em especial, a de que o crédito alimentar das duas pessoas assistidas foi subrogado à comuna, implicaria necessariamente a qualificação da comuna como «credor de alimentos» na acepção do artigo 5.°, n.° 2, da Convenção de Bruxelas. Se assim fosse, porém, continua aquele governo, daí deveria deduzir-se a competência do juiz do local onde a autoridade pública está estabelecida, como domicílio do credor de alimentos e, assim, a instituição de um *forum actoris* a favor da Administração Pública. Porém, isto estaria manifestamente em contradição com a finalidade da disposição, que foi concebida para proteger o credor de alimentos como parte mais fraca na relação de alimentos e não também sujeitos de direito que, qualquer que seja o título, nele sejam investidos. Também em razão destas considerações, portanto, o Reino Unido considera que a acção de regresso da comuna deve ser considerada como uma acção em matéria civil, na acepção do artigo 1.° da Convenção.

25. Na fase escrita do processo, a Comissão defendeu a tese da comuna de Steenbergen e do Governo do Reino Unido, compartilhando da ideia de que, ao conceder o subsídio e ao decidir a sua eventual recuperação, a comuna exercita um poder público que lhe é atribuído no quadro de um regime de segurança social. Em apoio desta conclusão, a Comissão recordou que a comuna dispõe de um amplo poder de apreciação, tanto quanto à determinação dos sujeitos activos do direito e do montante do subsídio de assistência, como quanto à decisão de obter ou não o reembolso desse subsídio. Em particular, só em caso de falta de cumprimento de uma decisão judicial proferida nos termos do livro I do Código Civil neerlandês, a comuna será obrigada a recuperar as despesas de assistência, nos termos da referida decisão; em todos os outros casos, pelo contrário, a comuna decide discricionariamente se pede ou não o reembolso dos montantes. A comuna não actua, portanto, como subrogada dos direitos do beneficiário da assistência, mas em virtude de um poder autónomo seu, de natureza pública.

26. Como já disse, porém, a Comissão mudou radicalmente de posição na audiência. Com efeito, sustentou, nesse momento, que a comuna não goza, na realidade, de qualquer discricionariedade na recuperação dos custos de assistência em relação a quem não tenha atempadamente cumprido a sua obrigação de alimentos em relação à pessoa assistida, pois, no âmbito do regime estabelecido pela ABW neerlandesa, a Administração Pública é sempre *obrigada* a essa recuperação. Além disso, a acção de regresso pode ser exercida apenas dentro dos limites da obrigação alimentar não cumprida pela pessoa demandada. Por outro lado, observa a Comissão, o devedor originário de alimentos não vem a encontrar-se numa posição mais desfavorável pelo facto de a comuna ser subrogada na relação, pois, longe de exercer um poder autónomo de autoridade, se limita a reivindicar os mesmos direitos do credor original. *Re melius perpensa*, portanto, a Comissão conclui no sentido de que a relação entre L. Baten e a comuna de Steenbergen é uma relação em matéria civil e entra, portanto, no âmbito da Convenção.

27. Desenvolvendo a mesma tese defendida pela Comissão na audiência, L. Baten e os Governos austríaco e sueco salientam que a acção de regresso em discussão se liga à obrigação de alimentos de L. Baten em relação a H. Kil e à sua filha. O facto de a demanda ser transferida para uma autoridade pública não lhe altera a natureza, pois o que se reivindica continua a ser um direito de natureza alimentar; essa transferência representa antes uma aplicação do princípio geral segundo o qual quem é obrigado a pagar uma dívida de outrém, e a pague, fica subrogado nos direitos do credor contra o devedor.

28. O Governo sueco acrescenta que, se o Tribunal de Justiça considerasse a acção em causa como sendo do domínio do direito público, isso poderia fragilizar o instituto da responsabilidade dos pais em relação aos filhos, que acabaria por ser percebido como fazendo parte da esfera da responsabilidade social e não da das pessoas singulares. Além disso, aquele governo alega que a exclusão do litígio em questão da matéria civil prejudicaria a possibilidade de a poder fazer valer no estrangeiro, resultado este não desejável e que não está de acordo com o objectivo da Convenção.

29. A conclusões análogas chega, também, finalmente, o Governo neerlandês, mas com base em avaliações parcialmente diferentes. Este governo sublinha, com efeito, que o direito neerlandês confere à Administração Pública um direito autónomo ao reembolso por parte do devedor principal da obrigação alimentar, porque se considera que a comuna exerce nesse caso um direito ao ressarcimento do dano sofrido por ter tido que fornecer assistência ao indigente. Portanto, o facto de a possibilidade de agir em juízo estar prevista no âmbito de um regime de direito público neerlandês não impede, com efeito, de reconhecer a acção da comuna — que é proposta, nos termos do artigo 103.° da ABW, perante o juiz civil — a natureza de uma acção por danos, consistindo, portanto, em matéria civil na acepção da Convenção de Bruxelas. Em confirmação desta conclusão, o Governo neerlandês sublinha que, tanto do relatório Jenard [5] como do relatório Schlosser [6] se deduz que a exclusão da segurança social do âmbito da Convenção não se refere à acção com a qual a Administração Pública recupera prestações pagas a título de assistência ou de segurança social, fazendo valer esse direito contra um terceiro obrigado em relação ao beneficiário dessa assistência ou segurança.

Apreciação

30. Para começar, devo também eu recordar, tal como as partes, que a noção de

5 — Relatório sobre a Convenção de 27 de Setembro de 1968 relativa à competência judiciária e à execução de decisões em matéria civil e comercial, elaborado por P. Jenard (JO 1979, C 59, pp. 1-65, em especial p. 13).

6 — Relatório do Professor Dr. P. Schlosser sobre a Convenção de 9 de Outubro de 1978 relativa à adesão do Reino da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte à Convenção relativa à competência judiciária e à execução de decisões em matéria civil e comercial, bem como ao protocolo relativo à sua interpretação pelo Tribunal de Justiça (JO 1979, C 59, pp. 71-144, em especial n.° 97, p. 103).

matéria civil e comercial, a que se refere o artigo 1.° da Convenção «deve considerar-se como uma noção autónoma que é preciso interpretar fazendo referência, por um lado, aos objectivos e ao sistema da Convenção e, por outro, aos princípios gerais emanantes do conjunto de ordenamentos jurídicos nacionais» [7]. De igual modo, devo recordar que, sempre segundo o Tribunal de Justiça, para determinar se uma decisão constitui ou não matéria civil, é, de certo modo, indiferente a natureza dos sujeitos de direito que são parte na relação jurídica relevante, na acepção do direito nacional aplicável [8]; o que conta é, pelo contrário, se a relação é ou não fundada num acto *iure imperii* da Administração Pública [9]. Tratar-se-á, portanto, de avaliar se a Administração dispõe, na matéria relevante, de poderes diferentes e mais amplos do que os de que gozaria, numa situação análoga, uma pessoa privada e, em especial, se «a autoridade pública actua como entidade dotada de *iure imperii*» [10].

31. Voltando ao presente caso, fácil é verificar que ele concerne, directa ou indirectamente, a uma pluralidade de relações, nas quais são parte, ou uma pessoa privada e a Administração Pública, ou unicamente pessoas privadas. Para evitar todo e qualquer risco de confusão é, portanto, necessário, como sublinhou correctamente a Comissão na audiência, individualizar a relação jurídica que esteve na base da decisão, isolando-a dos outros elementos com ele apenas conexos.

32. Para este efeito, saliente-se, antes de mais, que, na origem do presente processo, está uma relação jurídica, subordinada ao direito neerlandês, que tem como partes a comuna e H. Kil (bem como, paralelamente, a comuna e a menor T. Baten), e que tem por objecto uma prestação de assistência social. À luz dos critérios hermenêuticos da Convenção a que nos referimos anteriormente, pode-se agora discutir a natureza desta relação. Com efeito, não resulta claramente dos actos em causa se, no regime instituído pela ABW, o indigente tinha um direito subjectivo de obter o subsídio da comuna, a qual estaria, por conseguinte, numa posição jurídica passiva, em tudo comparável à de um sujeito privado obrigado a alimentos, ou se, pelo contrário, a Administração goza de uma certa discricionariedade em relação à decisão sobre a assistência e, por conseguinte, se exerce, neste caso, um poder público.

33. Vendo bem, no entanto, a qualificação da prestação de um subsídio como assistência social não tem qualquer incidência na resposta às questões que nos coloca o juiz de reenvio. Essa prestação, com efeito, e, com ela, a relação jurídica que dela constitui o fundamento, não é o objecto,

7 — Acórdão de 14 de Outubro de 1976, LTU/Eurocontrol (29/76, Colect., p. 629, n.° 3); no mesmo sentido, v. os acórdãos de 22 de Fevereiro de 1979, Gourdain/Nadler (133/78, Colect. 1979, p. 383, n.° 3); de 16 de Dezembro de 1980, Países Baixos/Rüffer (814/79, Recueil, p. 3807, n.os 7 e 8); de 21 de Abril de 1993, Sonntag/Waidmann (C-172/91, Colect., p. I-1963, n.° 18).

8 — V. acórdãos Eurocontrol, já referido, n.° 4, e Rüffer, já referido, n.° 8.

9 — V. acórdãos Eurocontrol, já referido, n.° 4; Sonntag, já referido, n.° 20. V., além disso, as conclusões do advogado-geral D. Darmon no processo Sonntag, já referido, n.° 43.

10 — Acórdãos Eurocontrol, já referido, n.° 4; Rüffer, já referido, n.° 12; e Sonntag, já referido, n.° 20.

mas antes um simples pressuposto do litígio que levou à decisão do juiz neerlandês, de cujo reconhecimento nos ocupamos no presente processo. Essa decisão estatui, na realidade, sobre uma diferente relação jurídica que existe entre a comuna e L. Baten e é, portanto, a natureza desta relação que é necessário compreender para responder à questão proposta pelo juiz de reenvio.

34. Para este efeito, há que partir da relação existente entre L. Baten e a sua ex-mulher (e entre o mesmo e a filha), que tem por objecto a obrigação alimentar em causa. Esta relação, embora não constituindo imediatamente o objecto da decisão de que trata o reconhecimento é, apesar de tudo, decisiva para efeitos da resposta que o Tribunal de Justiça é chamado a dar às questões que lhe foram submetidas. Isto porque, como já referimos, uma vez paga a contribuição a título de *algemene bijstand*, a comuna tem direito de regresso em relação a determinados terceiros, entre os quais, em primeiro lugar, os que não cumprem as obrigações familiares em relação a menores, ou não respeitam a obrigação de manutenção do cônjuge após o divórcio.

35. Neste caso, a comuna de Steenbergen encontra-se exactamente agindo em regresso contra L. Baten, como sujeito passivo da obrigação de alimentos em relação a H. Kil e a T. Baten, e essa acção é viável, por força do artigo 93.° da ABW, unicamente na medida da obrigação de alimentos a cargo de um terceiro devedor. Daqui resulta que, nestas circunstâncias, a comuna não age no exercício do seu próprio poder de autoridade, porque, na realidade, ele não lhe pertence, nem para determinar as pessoas a quem pode pedir o reembolso das despesas feitas, nem para definir o montante da prestação devida, nem sequer para fins de recuperação do montante da assistência: com efeito, apenas pode pedir o pagamento ao terceiro, não pode impor-lho; se este último não pagar, à comuna nada mais resta do que recorrer ao tribunal, dando assim ao terceiro demandado ocasião de se defender e, eventualmente, também de contestar a própria existência da obrigação de alimentos ou o seu montante.

36. Parece-me, pois, que a comuna não exerce em relação ao terceiro qualquer poder de autoridade e que a relação jurídica que existe entre os dois sujeitos não se distingue dos de relações normais obrigacionais que existem entre sujeitos ordinários, que são por definição relações de direito civil. A posição da comuna em relação ao terceiro devedor de alimentos pode ser, com efeito, equiparada à de um particular que, tendo pago, a qualquer título, um débito de outrém, fica subrogado nos direitos do credor original, ou àquela de quem, fora de qualquer precedente relação obrigacional, tenha sofrido um dano por um facto imputável a um terceiro.

37. Dito isto, torna-se irrelevante definir tecnicamente a natureza da acção à luz de um determinado direito nacional e, em

especial, discutir, como fizeram as partes no presente processo, se ela deve ser qualificada, segundo o direito interno neerlandês, ou belga, ou outro direito aplicável por força de referência do direito internacional privado, como uma acção de subrogação nos direitos do alimentando ou se se trata antes de uma acção autónoma para ressarcimento do dano causado ao património comunal. A única qualificação que aqui interessa é a que releva do ponto de vista da Convenção e das exigências ligadas à sua aplicação. É, por isso, suficiente estabelecer que a decisão é proferida no termo de uma acção civil e que ela, por conseguinte, entra no âmbito da matéria civil na acepção do artigo 1.° da mesma Convenção.

38. Proponho, portanto, que se responda à primeira questão no sentido de que uma decisão relativa a uma acção de reembolso na acepção do artigo 93.° da ABW, intentada por uma comuna contra um particular obrigado ao pagamento de alimentos a favor do beneficiário de uma prestação de assistência paga pela própria comuna é uma decisão em matéria civil e comercial na acepção do artigo 1.° da Convenção de Bruxelas, de 27 de Setembro de 1968, relativa à competência judiciária e à execução de decisões em matéria civil e comercial.

Quanto à segunda questão

39. A segunda questão destina-se a determinar se, admitindo-se que faz parte da matéria civil e comercial, a acção em discussão se insere ou não na matéria da segurança social, dado que, em caso de resposta afirmativa, não entrará no âmbito da Convenção, nos termos do artigo 1.°, segundo parágrafo, n.° 3, desta última.

Argumentos das partes

40. Desta questão ocuparam-se sobretudo os Governos neerlandês e austríaco. O primeiro salienta que a Convenção não define ela mesma a noção de «segurança social» e que esta deve, por conseguinte, ser fixada por via interpretativa e em conformidade com o princípio da autonomia das noções da Convenção. Para esse efeito, segundo este governo, pode ser útil fazer referência quer aos dados dedutíveis do direito nacional, quer aos actos comunitários de direito derivado. Quanto aos primeiros, os Países Baixos recordam que, em diversos acordos internacionais, se faz uma explícita distinção entre segurança social e assistência social. Em contrapartida, no que diz respeito à segunda, é referido, em especial, o Regulamento n.° 1408/71, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade [11], que distingue as prestações no âmbito da segurança das prestações no âmbito da assistência social; sendo exactamente nesta última que devem

11 — Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98).

ser integradas, segundo o Governo neerlandês, as prestações pagas por uma comuna, nos termos da ABW.

41. Mesmo que se queira integrar tais prestações no âmbito da segurança social, continua aquele governo, nem todas as relações jurídicas conexas com esta última podem ser inseridas na noção de segurança social relevante para efeitos do artigo 1.°, segundo parágrafo, n.° 3. Isto pode valer unicamente para os litígios que tenham por objecto o pagamento de contribuições devidas pelos segurados, ou de prestações de segurança social a estes devidas, quando se verifiquem certos riscos sociais. Pelo contrário, segundo o Governo neerlandês (tal como segundo a Comissão) a acção em causa diz respeito a um pedido de reembolso contra um devedor de alimentos e entra, portanto, plenamente no âmbito da Convenção, como, de resto, confirmam também os relatórios Jenard e Schlosser. No primeiro, lê-se, com efeito: «só se exclui do âmbito de aplicação da Convenção o contencioso da segurança social, ou seja, os diferendos decorrentes das relações entre a administração e as entidades patronais ou os trabalhadores. Pelo contrário, a Convenção é aplicável quando a administração alega um direito de recurso directo contra um terceiro responsável por danos ou se subroga a este terceiro nos direitos de uma vítima por ela segurada, dado que a administração actua então de acordo com as normas de direito comum» [12]. O segundo relatório confirma: «[e]ncontram-se sujeitos à Convenção os processos judiciais instaurados por organismos de segurança social contra terceiros, por exemplo contra o responsável por um dano, no exercício de direitos adquiridos por subrogação, ou de direitos que a lei lhes confere em casos especiais» [13].

42. O Governo austríaco, por seu lado, partindo igualmente da consideração de que a Convenção e o Regulamento n.° 1408/71 prosseguem ambos o fim de reforçar a tutela dos direitos das pessoas estabelecidas na Comunidade, observa que a exclusão da segurança social do âmbito da Convenção tem a sua razão de ser exactamente na existência de um regime paralelo especial, cuja noção pode ser reconstruída por referência ao citado regulamento e à jurisprudência do Tribunal de Justiça a este respeito. Ora bem, segundo essa jurisprudência, uma prestação entra na noção de segurança social se for «concedida, sem se proceder a qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais, aos beneficiários com base numa situação legalmente definida e que se relacione com um dos riscos enumerados expressamente no artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71» [14]. Em aplicação destes critérios, o Tribunal de Justiça declarou, em especial, que uma indemnização atribuída para satisfação das necessidades vitais essenciais, sem qualquer referência a anteriores períodos de actividade profissional ou de pagamento de contribuições, não faz parte da noção de segurança

12 — Relatório Jenard, já referido, pp. 133 e 134.

13 — Relatório Schlosser, já referido, p. 202, n.° 60.

14 — V. acórdãos de 5 de Março de 1998, Molenaar (C-160/96, Colect., p. I-843, n.° 20), e de 11 de Junho de 1998, Kuusijärvi (C-275/96, Colect., p. I-3419, n.° 57).

social na acepção daquele regulamento [15]. No presente caso, porém, segundo o Governo austríaco, não há nas peças processuais elementos suficientes para fazer uma qualificação das prestações fornecidas pela comuna de Steenbergen à luz dos referidos critérios. Por conseguinte, o Governo austríaco conclui, tal como o do Reino Unido, que é oportuno deixar ao juiz nacional a tarefa de determinar, à luz dos referidos critérios gerais, qual a natureza da acção que levou à decisão neerlandesa.

Apreciação

43. Também a mim me parece razoável partir da ideia de que, na ausência de uma definição específica da própria Convenção, a noção de segurança social na acepção desta última deve ser reconstruída por referência às disposições pertinentes do direito comunitário, em especial ao referido Regulamento n.º 1408/71. Como já recordei, com efeito, as noções utilizadas pela Convenção são, em princípio, noções autónomas e devem, por conseguinte, ser interpretadas, como afirma o Tribunal de Justiça, por referência aos objectivos e ao sistema da Convenção; porém, há também que ter em conta, devo acrescentar, o sistema mais amplo em que a Convenção se insere e, portanto, o direito comunitário em sentido lato. Isto, antes de mais, por razões de carácter geral, mas também por razões especificamente conexas com a matéria da segurança social.

44. De um ponto de vista geral, parece-me, com efeito, verdadeiramente difícil contestar a natureza «comunitária» da Convenção e o facto de a sua interpretação não poder prescindir da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às noções paralelas contidas nos Tratados ou em actos de direito derivado. Acrescento que a exigência desse paralelismo hermenêutico, já clara, em meu entender, por força do princípio que resulta da ligação entre a Convenção e o ordenamento comunitário que emerge do artigo 220.º do Tratado (actual artigo 293.º CE) [16], vale, por maioria de razão, hoje, depois da adopção do Regulamento n.º 44/2001 [17], que insere de modo ainda mais orgânico e directo a Convenção no ordenamento jurídico comunitário.

45. Sobre este ponto específico, portanto, considero difícil prescindir, para definição da noção de segurança social, de uma interpretação «comunitária» da mesma, na acepção há pouco indicada, uma interpretação, portanto, que tenha em conta as noções paralelas utilizadas no artigo 42.º do Tratado e no Regulamento n.º 1408/71.

15 — Acórdãos de 27 de Março de 1985, Hoeckx (249/83, Recueil, p. 973, n.os 13 e 14), e de 27 de Março de 1985, Scrivner (122/84, Recueil, p. 1027, n.os 20 e 21).

16 — V. acórdão de 10 de Fevereiro de 1994, Mund & Fester (C-398/92, Colect., p. I-467, especialmente n.os 10 a 13).

17 — Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho, de 22 de Dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO 2001, L 12, p. 1).

46. Recordo, a este propósito, que o artigo 42.° CE previu uma especial intervenção «no domínio da segurança social» para garantir aos trabalhadores migrantes e aos seus sucessores a totalização de todos os períodos tomados em consideração pelas várias legislações nacionais e o pagamento das prestações às pessoas residentes nos territórios dos Estados-Membros. Esta intervenção concretizou-se, exactamente, com a adopção do citado Regulamento n.° 1408/71, o qual se preocupa, sobretudo, em subdividir a esfera de competência dos ordenamentos nacionais nesta matéria, instituindo um regime no qual, em princípio, à «competência regulamentar» exclusiva de um Estado-Membro corresponde a competência das autoridades administrativas e jurisdicionais desse mesmo Estado. Portanto, embora se prossiga, tal como na Convenção, o objectivo de reforçar a tutela dos direitos das pessoas estabelecidas na Comunidade, o regulamento utiliza uma abordagem nem sempre compatível com a abordagem convencional, tornando assim impossível uma automática sobreposição dos dois regimes.

47. Estando as coisas neste pé, considero ser razoável deduzir que a matéria disciplinada pelo regulamento está excluída do âmbito da Convenção, pois, nesse âmbito, a tutela efectiva das posições jurídicas é assegurada «a montante», através da designação de um ordenamento nacional competente no seu conjunto e não exige que seja assegurada a circulação das decisões. Parece-me, de resto, que isto concorda também com o relatório Jenard. Expondo as razões que levaram a excluir a segurança social do âmbito da Convenção, com efeito, esse relatório refere que não se quis que «se efectuem autonomamente» os trabalhos de adopção das disposições de aplicação dos então artigos 51.°, 117.° e 118.° do Tratado de Roma, observando, imediatamente a seguir, que «[a]liás, até agora, a segurança social não deu lugar a conflitos de competência, dado que sempre se considerou que a competência judiciária coincidia com a competência legislativa que é determinada pelos regulamentos comunitários adoptados em execução do artigo 51.° do Tratado de Roma» [18].

48. As considerações que precedem levam-me, portanto, a considerar que a extensão da matéria de segurança social para fins do artigo 1.°, segundo parágrafo, n.° 3, da Convenção, deve ser determinada por remessa para o âmbito do citado regulamento, tal como precisado no seu artigo 4.° e na jurisprudência do Tribunal de Justiça que esclareceu o seu alcance.

49. Voltando ao caso que nos ocupa, recordo antes de mais, de novo, que a relação aqui relevante, como objecto da decisão do juiz neerlandês, não é a relação entre as duas mulheres em estado de indigência e a comuna, que diz respeito, pelo contrário, à prestação de assistência, mas a relação entre a comuna e L. Baten, que tem por objecto a recuperação da soma paga pela primeira em consequência do alegado incumprimento de obrigação alimentar por parte do segundo. O objecto da

18 — Relatório Jenard, já referido, p. 133.

obrigação deduzida em tribunal não pode, portanto, certamente ser considerada uma prestação «concedida, sem se proceder a qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais, aos beneficiários, com base numa situação legalmente definida e que se relacione com um dos riscos enumerados expressamente no artigo 4.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71». Assim, não estamos perante uma prestação de previdência, no sentido a que se refere a citada norma comunitária, tal como definida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e, portanto, não se trata de matéria de segurança social [19].

50. Por outro lado, devo referir que a solução não seria diversa mesmo que se quisesse ter em consideração a natureza da relação de assistência existente entre H. Kil e T. Baten, por um lado, e a comuna, por outro. Com efeito, devo recordar que uma indemnização atribuída «a qualquer pessoa cujos recursos são insuficientes e que não pode obtê-los nem através dos seus esforços pessoais, nem por outros meios [...] tomando assim a necessidade como critério essencial de aplicação e fazendo abstracção de toda e qualquer exigência relativa a períodos de actividade profissional, de cotização ou de filiação em qualquer organismo de segurança social destinado a cobrir um risco particular [...] como prestação social de carácter geral, não pode ser classificada num dos ramos da segurança social enumerados no n.° 1 do artigo 4.° do Regulamento n.° 1408/71 e não constitui, portanto, uma prestação de segurança social» [20].

51. No caso presente, porém, emerge das indicações fornecidas pelo juiz de reenvio que a assistência fornecida por uma comuna a título de *algemene bijstand*, por força da ABW, toma exactamente em consideração a necessidade como critério essencial de aplicação e é independente de qualquer contribuição ou filiação no organismo de previdência social competente para garantir um risco particular. Isto leva a concluir que também o pedido de assistência comunal de H. Kil e de T. Baten, que por outro lado, repito, constitui um mero pressuposto do pedido *de qua agitur*, não faz parte da matéria da segurança social, a que se refere o Regulamento n.° 1408/71.

52. Dado tudo quanto tive ocasião de observar *supra* acerca da relevância do Regulamento n.° 1408/71 para a interpretação da Convenção, devo deduzir que a decisão de cujo reconhecimento se trata não tem por objecto, nem sequer pressupõe, um pedido que faça parte da matéria da segurança social a que se refere o artigo 1.°, segundo parágrafo, n.° 3, da Convenção de Bruxelas.

53. A segunda questão prejudicial deve portanto ser respondida no sentido de que

19 — V. acórdãos Molenaar (já referido, n.° 20), e Kuusijärvi (já referido, n.° 57).

20 — Acórdãos Hoeckx, já referido, n.os 13 e 14, e Scrivner, já referido, n.° 20.

uma decisão relativa a uma acção de reembolso na acepção do artigo 93.° da ABW, intentada por uma comuna contra um particular obrigado ao pagamento de alimentos a favor do beneficiário de uma prestação de assistência paga pela mesma comuna, não deve ser considerada como uma decisão em matéria de segurança social na acepção do artigo 1.°, segundo parágrafo, n.° 3, da Convenção de Bruxelas e não está, por conseguinte, excluída do âmbito da Convenção.

Conclusão

54. À luz das considerações que precedem, proponho, portanto, que o Tribunal de Justiça declare:

«1) uma decisão relativa a uma acção de reembolso na acepção do artigo 93.° da ABW, intentada por uma comuna contra um sujeito obrigado ao pagamento de alimentos a favor do beneficiário de uma prestação de assistência paga pela própria comuna é uma decisão em matéria civil e comercial na acepção do artigo 1.° da Convenção de Bruxelas, de 27 de Setembro de 1968, relativa à competência judiciária e à execução de decisões em matéria civil e comercial;

2) uma decisão relativa a uma acção de reembolso na acepção do artigo 93.° da ABW, intentada por uma comuna contra um particular obrigado ao pagamento de alimentos a favor do beneficiário de uma prestação de assistência paga pela mesma comuna, não deve ser considerada como uma decisão em matéria de segurança social na acepção do artigo 1.°, segundo parágrafo, n.° 3, da Convenção de Bruxelas e não está, por conseguinte, excluída do âmbito da Convenção.»