CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 23 de Fevereiro de 1995 *

1. O pedido prejudicial que é objecto do presente processo incide sobre a interpretação do n.° 1 do artigo 39.° do Acordo de Cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Democrática e Popular da Argélia, assinado em Argel em 26 de Abril de 1976 e aprovado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.° 2210/78 do Conselho, de 26 de Setembro de 1978 [1] (a seguir «acordo»).

O tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre pergunta, designadamente, se os subsídios suplementares concedidos pelo Fundo Nacional de Solidariedade caem sob a alçada *ratione materiae* do n.° 1 do artigo 39.° do acordo e se, nos termos desta mesma disposição, o cônjuge sem profissão de um trabalhador argelino falecido também pode deles beneficiar.

2. Recordem-se, antes de mais, os elementos essenciais do acordo e a regulamentação comunitária em causa, bem como as disposições nacionais aplicáveis.

O acordo tem por objectivo promover uma cooperação global entre as partes contratantes tendo em vista contribuir para o desenvolvimento económico e social da Argélia (artigo 1.°). Tal cooperação é instituída e disciplinada em três domínios, a saber, nos domínio económico, técnico e financeiro (título I), no sector comercial (título II) e no domínio da mão-de-obra (título III).

Para o que aqui releva, as disposições a tomar em consideração são as que constam do título III, ou seja, as relativas à cooperação no domínio da mão-de-obra. Em especial, o n.° 1 do artigo 39.°, cuja interpretação é solicitada pelo órgão jurisdicional nacional, determina que, sem prejuízo das disposições dos números seguintes, os trabalhadores de nacionalidade argelina e os membros da sua família que com eles residem beneficiam, no domínio da segurança social, de um regime caracterizado pela ausência de qualquer discriminação baseada na nacionalidade em relação aos próprios nacionais dos Estados-Membros em cujo território trabalham. Os números seguintes garantem a esses trabalhadores o benefício da totalização dos períodos de seguro, de emprego ou de residência cumpridos nos diversos Estados-Membros, no que se refere a determinadas prestações (n.° 2), o benefício das prestações familiares em relação aos membros da sua família

* Língua original: italiano.

1 — JO L 263, p. 1; EE 11 F8 p. 70.

residentes na Comunidade (n.° 3) e a livre transferência para a Argélia das pensões de velhice (n.° 4). O regime estabelecido nos n.^{os} 1, 3 e 4, do artigo 39.° está subordinado ao princípio da reciprocidade em favor dos trabalhadores nacionais dos Estados-Membros que trabalham no território da Argélia (n.° 5). O artigo 40.°, n.° 1, atribui ao Conselho de Cooperação a tarefa da adoptar, antes do final do primeiro ano após a entrada em vigor do acordo, as disposições que permitam assegurar a aplicação dos princípios enunciados no artigo 39.° Por último, nos termos dos artigos 42.° e 43.° do acordo, inseridos nas disposições gerais e finais (título IV), o referido Conselho de Cooperação, composto, por um lado, por membros do Conselho e da Comissão das Comunidades Europeias e, por outro, por membros do Governo argelino, dispõe, para a realização dos objectivos fixados pelo acordo, do poder de adoptar decisões vinculativas para as partes contratantes.

3. Dito isto no que se refere ao acordo, recorde-se, por outro lado, que o 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 [2], se aplica, nos termos do n.° 1 do artigo 2.°, «aos trabalhadores assalariados ou não assalariados que estão ou estiveram sujeitos à legislação de um ou mais Estados-Membros e que sejam nacionais de um dos Estados-Membros, apátridas ou refugiados residentes no território de um dos Estados-Membros, bem como aos membros da sua família e sobreviventes». O artigo 4.° do mesmo regulamento, que estabelece o respectivo âmbito de aplicação *ratione materiae*, enumera, antes de mais, no n.° 1, os ramos da segurança social a que se aplica, nele se incluindo, no que para o efeito releva, as prestações de velhice (alínea c); acrescenta em seguida, no n.° 2, que o regulamento «aplica-se aos regimes de segurança social, gerais e especiais, contributivos e não contributivos, bem como aos regimes relativos às obrigações da entidade patronal... que tenham por objecto aos prestações referidas no n.° 1». Por força do n.° 4 do artigo 4.°, são, pelo contrário, excluídos do seu âmbito de aplicação designadamente os ramos da assistência social e médica.

A partir da entrada em vigor do Regulamento (CEE) n.° 1247/92 do Conselho, de 30 de Abril de 1992 [3], que alterou o Regulamento n.° 1408/71, as prestações especiais de natureza não contributiva passaram a estar também expressamente previstas naquele regulamento, integrando-se, embora sob determinadas condições, na segurança social. Com efeito, o Regulamento n.° 1247/92 aditou, ao n.° 2 do artigo 4.° do Regulamento n.° 1408/71, um n.° 2A, nos termos do qual o âmbito de aplicação material do regulamento é alargado «às prestações especiais de carácter não contributivo previstas numa legislação ou num regime que não sejam os referidos no n.° 1 ou que sejam excluídos a título do n.° 4, quando tais prestações se destinarem: a) quer a cobrir, a título supletivo, complementar ou acessório, as eventualidades

2 — V. a versão codificada no Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53).

3 — JO L 136, p. 1.

correspondentes aos ramos referidos nas alíneas a) a h) do n.º 1; b) quer exclusivamente a garantir a protecção específica dos deficientes».

Por último, o artigo 10.º-A do Regulamento n.º 1408/71, igualmente aditado por força do Regulamento n.º 1247/92, consagra o carácter não susceptível de exportação de tais prestações, ao estabelecer que as pessoas a quem o regulamento é aplicável «beneficiam das prestações especiais pecuniárias de carácter não contributivo referidas no n.º 2A do artigo 4.º exclusivamente no território do Estado-Membro em que residam e ao abrigo da legislação desse Estado, na medida em que tais prestações sejam mencionadas no anexo IIA. As prestações são pagas pela instituição do local de residência e ficam a cargo desta última». O anexo IIA contém, sob a letra E (França), designadamente a seguinte referência: «a) o subsídio suplementar do Fundo Nacional de Solidariedade (lei de 30 de Junho de 1956)».

4. Quanto à regulamentação nacional em causa, cabe recordar antes de mais que a lei de 30 de Junho de 1956 instituiu em França um Fundo Nacional de Solidariedade (a seguir «FNS»), para promover uma política geral de protecção das pessoas idosas. Em especial, o FNS concede um subsídio suplementar aos titulares de prestações de velhice ou invalidez decorrentes de disposições legislativas ou regulamentares, caso os interessados não disponham de recursos suficientes. Tal subsídio está regulado no capítulo V do título I, relativo precisamente aos subsídios às pessoas idosas, do novo código da segurança social, mais precisamente, nos artigos L. 815-1 a L. 815-11 que estabelecem, designadamente, as respectivas condições de concessão.

Em particular, podem beneficiar do subsídio suplementar os nacionais franceses residentes no território nacional (artigo L. 815-2 do código da segurança social). Os estrangeiros residentes em França também podem dele beneficiar, mas na condição de, nesta matéria, ter sido celebrada uma convenção internacional de reciprocidade (artigo L. 815-5 do código da segurança social) [4].

5. Passemos agora aos factos que estão na origem do presente processo. Z. Krid, de nacionalidade argelina, reside em França, onde jamais exerceu actividade profissional. Na sua qualidade de viúva de um nacional argelino cuja carreira profissional decorreu integralmente em França, Z. Krid beneficia, desde 1 de Novembro de 1992, de uma pensão de reversão que lhe é paga pela Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (a seguir «CNAVTS»), ou seja, pelo mesmo organismo que pagava a pensão de velhice ao seu marido até à morte deste.

4 — A este respeito, cabe sublinhar que, como o órgão jurisdicional nacional refere na decisão de reenvio, o Conselho Constitucional, por decisão de 22 de Janeiro de 1990, declarou a disposição em causa inconstitucional, em virtude de «a exclusão dos estrangeiros residentes regularmente em França do benefício do subsídio suplementar, que não possam prevalecer-se de acordos internacionais ou de regulamentos adoptados em sua execução, viola o princípio constitucional da igualdade» (*Revue de droit sociale*, 1990, p. 352).

Na sequência da recusa por parte da CNAVTS de conceder o subsídio suplementar do Fundo Nacional de Solidariedade nos termos da referida lei de 30 de Junho de 1956, recusa baseada na sua nacionalidade argelina, Z. Krid recorreu para o tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre, invocando, com base no n.° 1 do artigo 39.° do acordo, ter direito à prestação solicitada.

6. Considerando controversa a interpretação do Regulamento n.° 1247/92, que, como foi dito, expressamente ampliou a noção de segurança social, por forma a nela integrar também as prestações especiais de natureza não contributiva, entre as quais se inclui precisamente a que está em causa no presente processo, o órgão jurisdicional nacional remeteu, pois, o processo para o Tribunal de Justiça. Pergunta: a) se o subsídio em causa, expressamente referido no Regulamento n.° 1247/92, é exclusivamente reservado aos nacionais comunitários ou se pode também ser alargado, por força do n.° 1 do artigo 39.°, aos nacionais argelinos; b) se, por analogia, tal subsídio pode também ser pago aos nacionais dos países que celebraram com a CEE acordos de cooperação em matéria de segurança social: Marrocos, Tunísia e outros.

Independentemente da formulação pouco ortodoxa, as questões colocadas visam, no essencial, determinar se a prestação em causa está abrangida pela segurança social e, assim, pelo âmbito de aplicação do n.° 1 do artigo 39.° do acordo, o que terá por consequência que a viúva de um trabalhador argelino que continue a residir no território do Estado-Membro em que o seu marido exerceu a actividade profissional pode também dela beneficiar.

7. Recorde-se, a título preliminar, que o Tribunal de Justiça teve já ocasião de se pronunciar, nos processos Kziber [5] e Yousfi [6], sobre a interpretação do n.° 1 do artigo 41.° do Acordo de Cooperação com Marrocos [7], disposição esta que tem a mesma redacção do n.° 1 do artigo 39.° do acordo actualmente em causa. Nesses acórdãos, o Tribunal de Justiça, após recordar que condições devem estar preenchidas para que a disposição de um acordo possa produzir efeitos directos, afirmou, de forma particularmente clara, que «resulta dos termos do artigo 41.°, n.° 1, bem como do objecto e da natureza do acordo em que esse artigo se inscreve, que essa disposições é susceptível de ser directamente aplicada» [8].

Nesses mesmos acórdãos, o Tribunal de Justiça precisou também que «a noção de segurança social, que consta do artigo 41.°, n.° 1, do acordo, deve ser entendida por analogia com a noção idêntica que consta do Regulamento (CEE) n.° 1408/71» [9].

5 — Acórdão de 31 de Janeiro de 1991 (C-18/90, Colect., p. I-199).

6 — Acórdão de 20 de Abril de 1994 (C-58/93, Colect., p. I-1353).

7 — Acordo assinado em Rabat em 27 de Abril de 1976 e aprovado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.° 2211/78 do Conselho, de 26 de Setembro de 1978 (JO L 264, p. 1; EE 11 09 p. 3).

8 — Acórdão Kziber, já referido, n.° 23; acórdão Yousfi, já referido, n.° 17.

9 — Acórdão Kziber, já referido, n.° 25; acórdão Yousfi, já referido, n.° 24.

8. Sendo que — como já foi dito — o n.º 1 do artigo 41.º do Acordo de Cooperação com Marrocos e a disposição actualmente em causa são idênticas e, ademais, integradas em acordos paralelos, não cabem dúvidas de que as considerações que acabámos de expender são igualmente aplicáveis ao caso vertente. O efeito directo do n.º 1 do artigo 39.º do acordo e o facto de a noção de segurança social dele constante dever ser interpretada por referência à correspondente noção constante do Regulamento n.º 1408/71 constituem, por outro lado, dois elementos pacíficos no decurso do presente processo.

Considerando também ser igualmente pacífico que Z. Krid, na qualidade de membro da família de um trabalhador argelino, cai plenamente sob a alçada *ratione personae* do n.º 1 do artigo 39.º do acordo, apenas falta verificar se os subsídios suplementares pagos pelo FNS se integram na noção de segurança social, nos termos do Regulamento n.º 1408/71, e, em consequência, no âmbito de aplicação *ratione materiae* do n.º 1 do artigo 39.º do acordo.

9. Ora, apesar de o n.º 4 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1408/71, como já foi referido, excluir expressamente do seu âmbito de aplicação designadamente o sector da assistência social, a jurisprudência do Tribunal de Justiça é pacífica em afirmar que os subsídios do FNS cumprem uma dupla função «que consiste, por um lado, em garantir um mínimo de meios de subsistência às pessoas necessitadas e, por outro, em assegurar um rendimento complementar aos beneficiários de prestações de segurança social insuficientes» [10]. Daqui resulta, tal como o Tribunal de Justiça já declarou a propósito do subsídio do FNS, que, «na medida em que confere um direito a prestações suplementares destinadas a aumentar o montante de pensões de segurança social, independentemente de qualquer apreciação das necessidades e das situações individuais, que é característica da assistência, esta legislação enquadra-se no âmbito da segurança social, na acepção do Regulamento n.º 1408/71» [11].

A tudo isto acresce que, precisamente para atender à referida jurisprudência, o Regulamento n.º 1247/92 veio expressamente ampliar o âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 1408/71 às «prestações especiais de natureza não contributiva» quando, como sucede no caso vertente, «se destinarem... a cobrir, a título supletivo, complementar ou acessório, as eventualidades correspondentes aos ramos» expressamente referidos no n.º 1 do artigo 4.º, entre os quais se incluem precisamente as prestações de velhice.

10. À luz do que precede, afigura-se no mínimo rara a tese do Governo do Reino Unido de que as modificações introduzidas nesta matéria pelo Regulamento n.º 1247/92

10 — Acórdão de 24 de Fevereiro de 1987, Giletti e o. (379/85, 381/85 e 93/86, Colect., p. 955, n.º 10).

11 — Acórdão Giletti e o., já referido, n.º 11, bem como acórdão de 12 de Julho de 1990, Comissão/França (C-236/88, Colect., p. I-3163, n.º 10).

terão tornado ainda mais evidente o facto de as prestações sociais de natureza não contributiva serem estranhas à segurança social, o que teria por consequência, por um lado, que não caíam sob a alçada do n.° 1 do artigo 39.° do acordo e, por outro, que o Tribunal de Justiça deveria rever a sua jurisprudência nesta matéria.

Limitemo-nos a recordar, pois, a este respeito, que esse mesmo Regulamento n.° 1247/92 explica que a inclusão do artigo 2.°A se tornou necessária para «atender à jurisprudência do Tribunal de Justiça, de acordo com a qual algumas prestações previstas pelas legislações nacionais podem estar simultaneamente abrangidas pela segurança social e pela assistência social, em virtude do seu âmbito de aplicação pessoal, dos seus objectivos e das suas modalidades de execução» [12].

11. Em última análise, não nos parece possível alimentar dúvidas quanto ao facto de uma prestação nacional do tipo da que está em causa no processo principal, mesmo que apresente semelhanças com a assistência social em virtude de algumas das suas características (natureza não contributiva), está abrangida pelo sector da segurança social por força do artigo 4.°, n.° 2A, alínea a), do Regulamento n.° 1408/71, na medida em que se destine a completar a pensão de velhice a que se refere a alínea c) do n.° 1 do artigo 4.°

O facto de a noção de segurança social constante do n.° 1 do artigo 39.° do acordo dever ser interpretada por analogia com a que figura no Regulamento n.° 1408/71, tem como corolário que tal conclusão deve, em princípio, ser igualmente válida para os requerentes de nacionalidade argelina que tenham a qualidade de trabalhadores ou para os membros da família de um trabalhador, na acepção e para os efeitos das disposições aplicáveis do acordo.

12. Relativamente a este último aspecto, a tese preconizada pelo Governo francês no decurso do processo merece uma observação. Com efeito, embora não contestando que o cônjuge de um trabalhador argelino cai sob a alçada *ratione personae* do n.° 1 do artigo 39.° do acordo e que o subsídio controvertido entra no âmbito de aplicação *ratione materiae* desta mesma disposição, aquele governo sustenta que o referido subsídio não pode ser concedido à viúva de um trabalhador argelino pelo facto de, longe de constituir um direito derivado, a saber, adquirido em função da qualidade de membro da família de um trabalhador, se tratar de um direito próprio, atribuído, pois, a quem preencha os critérios estabelecidos na regulamentação nacional em causa. Daí resultaria que Z. Krid, enquanto nacional argelina que jamais exerceu actividade profissional no território do Estado-Membro em causa e cujo marido

12 — Terceiro considerando.

(trabalhador) faleceu, já não tem direito ao subsídio suplementar em causa, dado que, por outro lado, o acordo de 1980 celebrado entre a França e a Argélia não contém qualquer cláusula de reciprocidade nesta matéria.

Em apoio da sua tese, o Governo francês invoca a distinção entre direitos próprios e derivados, distinção aplicada pelo Tribunal de Justiça em determinados acórdãos em que se pronunciou sobre o âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.° 1408/71 [13]. Com efeito, o Tribunal de Justiça afirmou nesses acórdãos que, apesar de qualquer pessoa que tenha a qualidade de trabalhador poder reivindicar os direitos a prestações previstos no Regulamento n.° 1408/71 enquanto *direitos próprios,* os membros da família de um trabalhador apenas podem invocar *direitos derivados,* a saber, os direitos adquiridos na sua qualidade de membros da família de um trabalhador.

13. Tal jurisprudência não é pertinente. Com efeito, o n.° 1 do artigo 39.° do acordo limita-se a consagrar o princípio de não discriminação entre os trabalhadores argelinos e sua família, por um lado, e os nacionais franceses, por outro. Tal significa apenas que o âmbito de aplicação pessoal do artigo 39.° do acordo é diverso do do Regulamento n.° 1408/71, o que não é de espantar se atender ao diferente alcance e objectivo do acordo em causa.

Aliás, o Tribunal de Justiça exprimia-se já nesse sentido no acórdão Kziber, diversas vezes referido; pronunciando-se sobre o alcance dos direitos de um membro da família de um trabalhador marroquino no que se refere ao subsídio de desemprego previsto a favor dos jovens, o Tribunal de Justiça afirmou nesse acórdão que «o princípio da proibição de qualquer discriminação baseada na nacionalidade, no domínio da segurança social, consagrado no artigo 41.°, n.° 1, implica que, ao interessado que se encontre nas condições previstas por uma legislação nacional para beneficiar do subsídio de desemprego previsto a favor dos jovens à procura de emprego, não possa ser recusado o benefício desse subsídio com fundamento na sua nacionalidade» [14].

14. Sem margem para dúvidas, tais considerações são aplicáveis, por força do n.° 1 do artigo 39.° do acordo, aos membros da família de um trabalhador argelino. Daqui decorre que, não sendo objecto de contestação que o cônjuge francês de um trabalhador francês, que beneficie de uma pensão de reversão tem direito, desde que estejam preenchidas as demais condições exigidas, ao subsídio suplementar pago pelo FNS, o mesmo tratamento deve ser concedido à viúva de um trabalhador argelino.

13 — V. acórdão de 23 de Novembro de 1976, Kermaschek (40/76, Recueil, p. 1669, n.° 8). No mesmo sentido, v., por último, acórdão de 27 de Maio de 1993, Schmid (C-310/91, Colect., p. I-3011, n.° 12).

14 — Acórdão Kziber, já referido, n.° 28.

15. À luz das considerações precedentes, propomos, pois, que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma às questões submetidas pelo tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre:

«O n.° 1 do artigo 39.° do Acordo de Cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e a República Democrática e Popular da Argélia, assinado em Argel em 26 de Abril de 1976 e aprovado, em nome da Comunidade, pelo Regulamento (CEE) n.° 2210/78 do Conselho, de 26 de Setembro de 1978, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que um Estado-Membro se recuse a conceder o subsídio suplementar do Fundo Nacional de Solidariedade, previsto na sua legislação em benefício dos nacionais residentes nesse Estado, à viúva de um trabalhador que resida nesse Estado-Membro e nele beneficie de uma pensão de reversão, com fundamento no facto de a interessada ser de nacionalidade argelina.»