1. Uma pessoa deve considerar-se abrangida pelo Regulamento (CEE) n.° 1408/71 se satisfizer as condições conjugadas da alínea a) do artigo 1.° e do n.° 1 do artigo 2.° do regulamento, indiferentemente do tempo que consagre ao exercício da sua actividade.

2. O n.° 2, alínea a), do artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 deve, sob pena de ver o seu objectivo posto em causa, ser interpretado no sentido de que uma pessoa que é abrangida por este regulamento, que exerce no território de um Estado-membro uma actividade assalariada a tempo parcial, está sujeita à legislação desse Estado tanto durante os dias em que exerce essa actividade como durante os dias em que não a exerce.

3. Ainda que não tenha por objecto determinar as condições de inscrição nos diferentes regimes nacionais de segurança social, o n.° 2, alínea a), do artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 tem por efeito, quando se aplica, substituir, como condição de inscrição, a condição de residência por uma condição fundada no exercício de uma actividade assalariada no território do Estado-membro em causa. Torna, assim, inoponível ao trabalhador assalariado uma cláusula da legislação nacional aplicável, por força da qual a admissão ao regime do seguro previsto por esta legislação está sujeita a uma condição de residência no Estado-membro em cujo território é exercida a actividade assalariada.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-2/89 *

I — Factos e tramitação processual

1. *Enquadramento jurídico comunitário*

O título II do 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 (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98), alterado, tem por título «Determinação da legislação aplicável». O n.° 1 e o n.° 2, alínea a), do artigo 13.° do regulamento têm a seguinte redacção:

«1. Sem prejuízo do disposto no artigo 14.°-C as pessoas às quais se aplica o presente regulamento apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-membro. Esta legislação será determinada em conformidade com as disposições do presente título.

2. Sem prejuízo do disposto nos artigos 14.° a 17.°:

a) a pessoa que exerça uma actividade no território de um Estado-membro está su-

* Língua do processo: neerlandês.

jeita à legislação deste Estado, mesmo se residir no território de outro Estado-membro ou se a empresa ou entidade patronal que a emprega tiver a sua sede ou domicílio no território de outro Estado-membro;

b) ...»

2. *Enquadramento jurídico nacional*

A Algemene Kinderbijslagwet (adiante «AKW») de 26 de Abril de 1962 (*Staatsblad*, n.° 160) prevê um regime de seguro obrigatório. Por força do n.° 1 do artigo 6.° encontra-se segurado ao abrigo da AKW:

«qualquer pessoa que tenha atingido os 15 anos de idade e que:

a) resida nos Países Baixos;

b) não resida nos Países Baixos mas esteja sujeita ao imposto sobre os rendimentos profissionais por uma actividade profissional exercida no território do Reino».

O n.° 1 do artigo 11.° da AKW tem a seguinte redacção:

«Ao abrigo da presente lei só tem direito às prestações familiares por um ou mais filhos em relação a um trimestre civil quem se encontrar segurado no primeiro dia do referido trimestre civil.»

3. *O litígio no processo principal e as questões prejudiciais*

G. J. Kits van Heijningen (adiante «interessado»), nascido em 26 de Outubro de 1925, trabalhou a tempo inteiro na Philips NV em Eindhoven. Além disso exercia a título acessório uma actividade remunerada de docente a tempo parcial no Instituut voor Hoger Beroepsonderwijs, igualmente em Eindhoven, onde dava duas horas de aulas, às segundas-feiras e aos sábados. Decorre da decisão de reenvio que o interessado reside na Bélgica há muito tempo fazendo diariamente o percurso entre o seu domicílio e o local de trabalho. A decisão de reenvio não refere qual a sua nacionalidade. A sua esposa não exerce qualquer actividade profissional.

Em 1 de Novembro de 1983 o interessado reformou-se (antecipadamente) pela Philips tendo recebido, a partir dessa data, uma pensão baseada no regime de reforma da empresa, que não faz parte do âmbito de aplicação material do Regulamento (CEE) n.° 1408/71. Após 1 de Novembro de 1983 o interessado prosseguiu a sua actividade acessória de docente como anteriormente.

O interessado solicitou às autoridades neerlandesas o benefício das prestações familiares, para os seus dois filhos estudantes, em relação ao primeiro trimestre de 1984. A instituição neerlandesa competente, na altura o Raad van Arbeid de Eindhoven, indeferiu este pedido de prestações familiares porque o interessado não se encontrava segurado no primeiro dia do trimestre considerado, ou seja, 1 de Janeiro de 1984, uma vez que este dia não era para ele um dia de trabalho. O órgão jurisdicional de primeira instância, o Raad van Beroep, anulou esta última decisão.

Em recurso, o Centrale Raad van Beroep levantou a questão de saber se as actividades acessórias do interessado podem ser tidas em conta para efeitos da aplicação das regras comunitárias relativas à livre circulação de trabalhadores e, em caso afirmativo, em que medida. Considerando igualmente que o litígio suscitava dificuldades quanto à interpretação do acórdão de 12 de Junho de 1986, Ten Holder (302/84, Colect., p. 1821), o Centrale Raad van Beroep, por decisão de 28 de Dezembro de 1988, suspendeu a instância até que o Tribunal de Justiça se pronuncie, a título prejudicial, sobre as seguintes questões:

«1) As actividades (anteriormente acessórias) como docente a tempo parcial que um trabalhador reformado exerce, após a sua passagem à reforma, dois dias por semana, duas horas lectivas por dia, podem ser consideradas actividades reais e efectivas para a aplicação das normas comunitárias relativas à livre circulação de trabalhadores?

2) Na afirmativa, estas actividades — assim como as actividades principais anteriormente exercidas num Estado-membro diferente daquele em que reside o trabalhador reformado e ao qual regressa após cada dia de trabalho — permitem que seja declarada aplicável a legislação do Estado-membro referido em primeiro lugar — tendo em conta o disposto no alínea a), n.° 2, do artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 — apenas quanto aos dias lectivos referidos ou ainda quanto aos restantes dias, durante os quais não exerce qualquer actividade profissional?

3) Em caso de resposta negativa à primeira questão, a legislação do Estado-membro em cujo território se exerceram por último as anteriores actividades principais continua a ser aplicável, em conformidade com o disposto no n.° 2 alínea a), do referido artigo 13.°, mesmo após a data da passagem à reforma?

4) Supondo que a legislação do Estado-membro em cujo território as actividades acima referidas são, ou foram, exercidas seja aplicável mesmo após a passagem à reforma — tendo em conta o referido no n.° 2, alínea a), do artigo 13.° —, pode então afirmar-se, com base apenas na determinação da legislação aplicável feita ao abrigo da disposição que acaba de ser referida, que não podem ser exigidos ao trabalhador reformado em questão os requisitos de residência previstos no corpo e na alínea a) do n.° 1 do artigo 6.° da AKW?

5) Na hipótese de não ser assim, pode então afirmar-se, por força do disposto no n.° 1 do artigo 73.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, que não podem exigir-se ao trabalhador reformado em questão os requisitos constantes do corpo e da alínea a) do n.° 1 do artigo 6.° da AKW?»

4. *Tramitação processual perante o Tribunal*

A decisão de reenvio do Centrale Raad van Beroep de Utrecht foi registada na Secretaria do Tribunal em 5 de Janeiro de 1989.

Em conformidade com o artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal

de Justiça da CEE foram apresentadas observações escritas pela parte recorrente no processo principal, Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, representada por B. H. ter Kuile e E. H. Pijnacker Hordijk, advogados na Haia e em Bruxelas, pelo Governo neerlandês, representado por H. J. Heinemann, secretário-geral *ad interim* no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por B. J. Drijber, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente.

Com base no relatório preliminar do juiz relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu dar início à fase oral sem instrução prévia. Por decisão do Tribunal de 18 de Outubro de 1989 o processo foi remetido à Sexta Secção.

II — Observações escritas apresentadas perante o Tribunal

Quanto à primeira questão

Segundo a *recorrente no processo principal*, as noções de «actividade assalariada real e efectiva», tal como elaboradas pelo Tribunal nos acórdãos de 23 de Março de 1982, Levin (53/82, Recueil, p. 1035), e de 3 de Junho de 1986, Kempf (139/85, Colect., p. 1741), parecem sugerir que a amplitude desta actividade é irrelevante para a questão de saber se o interessado é um «trabalhador assalariado» na acepção da alínea a) do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71. Todavia, interroga sobre se é compatível com a finalidade prosseguida pelo Regulamento (CEE) n.° 1408/71 que as actividades muito reduzidas do interessado sejam consideradas suficientes para implicar a sua aplicabilidade. Interroga-se igualmente sobre se o facto de a actividade ser ou não exercida a título permanente e de o interessado estar na reforma é susceptível de influenciar a análise da referida questão.

O *Governo neerlandês* considera que, desde que se trate de inscrição obrigatória ou facultativa (continuada) num regime de segurança social aplicável aos trabalhadores assalariados ou independentes, a pessoa em causa é um trabalhador na acepção da alínea a) do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71. Daí decorre que a questão de saber se se trata de actividades reais e efectivas não é pertinente.

Esta opinião é partilhada pela *Comissão* que considera igualmente que a condição assente no exercício de uma «actividade real e efectiva» é uma condição de aplicação das disposições relativas à livre circulação de trabalhadores, e não do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, em geral, e do seu título II, em especial. Referindo-se, além disso, ao n.° 2, alínea b), subalínea i), do artigo 14.° do regulamento salienta que não é feita qualquer distinção entre «actividade principal» e «actividade acessória». Daí conclui que as normas de conflito constantes do título II do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 se aplicam ao caso do interessado e que é indiferente para a aplicação do n.° 2, alínea a), do artigo 13.° que a actividade seja reduzida e tenha carácter acessório.

Quanto à segunda questão

A *recorrente no processo principal* admite que da jurisprudência do Tribunal não decorre qualquer indício em apoio do ponto de vista de acordo com o qual um trabalhador a tempo parcial só pode ser qualificado de trabalhador assalariado nos termos do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 nos dias em que exerce efectivamente a sua actividade e não, igualmente, nos dias situados no intervalo. A jurisprudência do Tribunal também

não pode fundamentar o ponto de vista segundo o qual um trabalhador a tempo parcial só seria abrangido pelo disposto no n.° 2 do artigo 13.° do referido regulamento nos dias em que exerça efectivamente a sua actividade. Alega que tal solução seria, além disso, contrária à finalidade do artigo 13.°, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 que é a de evitar o cúmulo ou a interacção inútil de encargos decorrentes da aplicação simultânea ou sucessiva de diferentes regimes legais.

O *Governo neerlandês* considera que o n.° 1, alínea a), do artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 se limita a indicar a legislação aplicável e não limita o poder de os Estados-membros definirem as condições de inscrição no sistema nacional. Daqui decorre que o legislador de um Estado-membro é competente para prever que um trabalhador só está segurado na medida em que exercer uma actividade efectiva e, deste modo, é igualmente competente para prever que este seguro é limitado aos dias em que esta actividade é exercida, aos quais poderiam eventualmente acrescer os dias feriados e os dias de férias habituais. A condição seria a de que se tratasse de uma relação laboral permanente em que pelo menos durante a semana fossem exercidas actividades.

Se este ponto de vista não for seguido e se a lei for interpretada no sentido de que, seja qual for o período durante o qual trabalhou nos Países Baixos, o trabalhador pode beneficiar de um seguro integral, daí decorreria que os interessados gozariam de uma protecção igual à que é concedida aos residentes neerlandeses, a qual não está ligada às actividades exercidas nos Países Baixos e que estão na base do seguro. O Governo neerlandês considera que tal protecção, fundada na solicitude das autoridades neerlandesas em relação aos seus nacionais, não devia ser concedida a qualquer pessoa que exerça uma actividade profissional nos Países Baixos, seja qual for a duração desta actividade; uma solicitude tão lata ultrapassaria os limites do razoável e implicaria, além disso, um encargo excessivo em relação aos recursos financeiros disponíveis. Com efeito não se exclui que, em casos como o presente, a relação entre as quotizações a pagar e os direitos do trabalhador pende demasiado em favor do trabalhador. Assim, bastaria, por exemplo, trabalhar um dia por ano nos Países Baixos para beneficiar durante esse ano de todos os benefícios da segurança social neerlandesa; a utilização abusiva dos seguros sociais tornar-se-ia, por esta razão, particularmente atractiva. Segundo o Governo neerlandês, não se pode, assim, seguir o raciocínio segundo o qual o interessado se encontra segurado não só nos dias em que exerce uma actividade profissional nos Países Baixos, mas também nos dias em que não exerce tal actividade.

Em contrapartida, a *Comissão* observa que decorre da jurisprudência assente do Tribunal que as disposições do título II do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 constituem um sistema completo e uniforme destinado a evitar conflitos de leis. Remete, para o efeito, para os acórdãos de 9 de Junho de 1964, Nonnenmacher (92/63, Recueil, p. 557), de 19 de Fevereiro de 1981, Beeck (104/80, Recueil, p. 503), e de 12 de Janeiro de 1983, Coppola (150/82, Recueil, p. 43). É conveniente evitar que as deslocações entre Estados-membros tenham por consequência que não seja aplicável nenhuma legislação ou que sejam simultaneamente aplicáveis várias legislações. Essa é a razão pela qual o n.° 1 do artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 especifica expressamente que as pessoas «a que o presente regulamento é aplicável só estão sujeitas à legislação de um Estado-membro». Mesmo quando uma pessoa exerce uma actividade em dois ou mais Estados-membros, decorre do n.° 2, alínea b) subalínea i), do

artigo 14.° que as legislações destes Estados-membros não lhe são aplicáveis na proporção da actividade que ele aí exerce, mas que só lhe é aplicável uma única legislação com exclusão das outras. Tal permitirá evitar sobreposição e complicações administrativas inúteis. Segundo a Comissão seria conveniente, assim, concluir que a legislação neerlandesa é integralmente aplicável ao caso do interessado e que a circunstância de este só ter aí exercido uma actividade a tempo parcial é irrelevante.

Quanto à terceira questão

A *recorrente no processo principal* considera que as regras de conexão dos artigos 13.° e seguintes do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 não são aplicáveis aos antigos trabalhadores assalariados. Com efeito, ela considera que a análise do alcance e dos termos das disposições do título II do referido regulamento demonstra claramente que os mesmos só visam as pessoas que exercem actividades, assalariadas ou não.

A aplicação do princípio da lei do local de trabalho apenas à população activa explica-se pelo facto de os regimes de segurança social dos Estados-membros associarem, na maioria, a inscrição no regime de segurança social e o exercício de um emprego no Estado-membro em causa. Com efeito, o direito às prestações e a obrigação de quotização estão geralmente relacionadas com o rendimento profissional. Se não se aplicasse o princípio da lei do local de trabalho como norma de conflito, o trabalhador fronteiriço correria o risco de ser excluído dos seguros sociais tanto no Estado de residência como no Estado de emprego.

No que diz respeito às consequências, em relação ao caso concreto, do acórdão do Tribunal de 12 de Junho de 1986, supracitado, a recorrente no processo principal, embora reconhecendo que este acórdão teria utilmente colmatado uma lacuna no título II do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 no que diz respeito à situação dos antigos trabalhadores, considera, no entanto, que o referido acórdão é formulado em termos que excedem o alcance da categoria dos casos sujeitos à apreciação do Tribunal. A aplicação deste acórdão, no caso concreto, conduziria a resultados inaceitáveis. Por um lado, seria afectado o princípio da livre circulação de trabalhadores e, por outro, as consequências para os Estados-membros seriam injustas.

A recorrente no processo principal considera, deste modo, que deve ser dada uma resposta negativa à terceira questão prejudicial.

O *Governo neerlandês* considera que, tendo em conta a resposta proposta para a primeira questão, não é necessário responder à terceira questão. Todavia, se o Tribunal responder à primeira questão em termos diferentes dos propostos pelo Governo neerlandês, este considera que os beneficiários de prestações de longa duração de invalidez ou de velhice deviam ser considerados como não sendo abrangidos pelas regras de designação da legislação aplicável, tal como constam do título II do regulamento, dado que não podem ser considerados trabalhadores face ao regime da segurança social.

A *Comissão* remete igualmente para a resposta dada à primeira questão. Considera que a legislação neerlandesa continuaria a ser aplicável ao interessado mesmo após a sua passagem à reforma.

Quanto à quarta questão

Segundo a *recorrente no processo principal*, o simples facto de declarar a legislação neerlandesa aplicável a um não residente não pode ter por efeito que as condições de inscrição previstas no n.° 1, alínea b), do artigo 6.° da AKW não possam ser aplicadas a este não residente. Em contrapartida o n.° 1, alínea a), do artigo 6.° da AKW não seria aplicável a um não residente.

Tendo em conta a resposta dada à segunda questão o *Governo neerlandês* considera que não é necessário responder à quarta questão. Todavia, se o Tribunal considerar que, apesar do facto de, na sua qualidade de trabalhador assalariado, o interessado pode ser considerado inscrito na segurança social nos Países Baixos por força do n.° 1, alínea b), do artigo 6.° da AKW, deve ser considerado segurado por força do n.° 1, alínea a), do artigo 6.° da AKW, o Governo neerlandês considera que não se podem opor ao interessado as condições de residência visadas no n.° 1, alínea a), do artigo 6.° da AKW.

Não é a qualidade de residente mas a qualidade de trabalhador que constitui a razão pela qual o interessado está sujeito à legislação neerlandesa por força do n.° 1, alínea a), do artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71. O Governo neerlandês considera, consequentemente, razoável só afastar as condições de residência em relação ao interessado quanto aos dias em que ele exerça uma actividade nos Países Baixos. Só se pode considerar o interessado segurado durante estes dias. Tal como é dito no âmbito da segunda questão este seguro poderia, sob determinadas condições, ser extensivo aos dias feriados e aos dias de férias habituais. O Governo neerlandês conclui, assim, que as condições de residência visadas no n.° 1, alínea a), do artigo 6.° não podem ser opostas ao trabalhador durante os dias em que ele exerce efectivamente uma actividade nos Países Baixos.

A *Comissão* considera que não é permitido aos Estados-membros adoptarem na sua legislação nacional critérios de natureza territorial e de lhes subordinar o direito a uma prestação de segurança social porque tal facto teria designadamente por efeito delimitar mais estreitamente o campo de aplicação pessoal das legislações nacionais, privando assim de sentido as normas de conflito do título II do regulamento em causa. A fim de fundamentar a sua tese remete, nomeadamente, para os acórdãos de 23 de Setembro de 1982, Kuijpers (276/81, Recueil, p. 3027), de 23 de Setembro de 1982, Koks (275/81, Recueil, p. 3013), de 12 de Junho de 1986, acima mencionado, e de 10 de Julho de 1986, Luijten (60/85, Colect., p. 2365).

No entanto, continuaria a ser permitido aos Estados-membros subordinarem o acesso de um trabalhador ao regime do seguro a condições não territoriais, tais como idade mínima ou rendimento mínimo; estas condições seriam, todavia, independentes da questão da legislação aplicável. A Comissão considera, além disso, que um Estado-membro poderia impor uma condição de residência quando esta seja a única condição de obtenção de um benefício determinado no âmbito de um ramo de segurança social.

Sobre a quinta questão

A *recorrente no processo principal* pensa que a única finalidade do n.° 1 do artigo 73.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 é evitar que um trabalhador migrante seja privado do direito às prestações devido ao

facto de os seus filhos não residirem no Estado-membro a cuja legislação o trabalhador em causa está sujeito. O referido artigo é irrelevante para o caso concreto: por esta razão deve responder-se negativamente à quinta questão.

Segundo o *Governo neerlandês*, se se partir do princípio de que, para beneficiar das prestações de segurança social, se deve estar inscrito num regime de segurança social, a ausência de inscrição implica o não direito às prestações. Consequentemente, se as condições de residência visadas no n.° 1, alínea a), do artigo 6.° da AKW podem ser opostas a um trabalhador, o que implica o não seguro, não haverá inscrição no regime neerlandês daí decorrendo que não surgirá qualquer direito às prestações familiares do n.° 1 do artigo 73.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71. Com efeito, o Governo neerlandês não entende por que razão, condições de residência, que podem ser opostas ao abrigo do n.° 1, alínea a), do artigo 6.° da AKW não podem também ser opostas ao abrigo do n.° 1 do artigo 73.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71.

A *Comissão* observa que o modo como a instituição competente neerlandesa aplicou o n.° 1 do artigo 11.° da AKW é contrário ao n.° 1 do artigo 73.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71.

A Comissão propõe ao Tribunal que responda do seguinte modo às questões prejudiciais colocadas:

«O n.° 2, alínea a), do artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 deve ser interpretado no sentido de que um trabalhador que reside num Estado-membro e que só exerce uma actividade assalariada no território de um outro Estado-membro está sujeito integral e exclusivamente à legislação deste último Estado-membro, mesmo que a sua actividade seja diminuta e só seja exercida alguns dias por semana. Esta legislação não pode excluir o referido trabalhador do benefício do seguro pelo simples facto de ele não residir no território do Estado-membro.»

T. F. O'Higgins
Juiz relator