RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-302/90 *

I — Enquadramento jurídico da causa principal

1. Nas disposições gerais do Regulamento n.° 36/63/CEE, de 2 de Abril de 1963, relativo à segurança social dos trabalhadores fronteiriços (JO 1963, 62, p. 1314), o Conselho:

a) define a expressão «trabalhador fronteiriço», para efeitos de aplicação do regulamento, como sendo

> «o trabalhador assalariado ou equiparado que, mantendo a residência no território de um dos Estados-membros aonde regressa, em princípio, diariamente, ou, pelo menos, uma vez por semana, está ocupado no território de outro Estado-membro» (artigo 1.°, alínea c).

b) determina o âmbito de aplicação deste regulamento. Nos termos do artigo 2.°, n.° 1,

> «as disposições do presente regulamento aplicam-se aos trabalhadores fronteiriços que estejam ou tenham estado sujeitos à legislação de um ou vários Estados-membros e que sejam cidadãos de um Estado-membro, apátridas ou refugiados, bem como aos membros da sua família e aos que lhes sobrevivem».

c) indica, em relação ao seu âmbito de aplicação, o do Regulamento n.° 3 do Conselho, de 25 de Setembro de 1958, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO 1958, 30, p. 561) e do Regulamento n.° 4 do Conselho, de 3 de Dezembro de 1958, que fixa as modalidades de aplicação e completa as disposições do Regulamento n.° 3 relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO 1958, 30, p. 597). Nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 36/63,

> «o disposto nos regulamentos n. os 3 e 4 aplica-se às pessoas a quem se aplica o presente regulamento, quando este não disponha em contrário».

No preâmbulo do Regulamento n.° 36/63 recorda-se, nos quarto e quinto considerandos, que as disposições gerais dos regulamentos n.os 3 e 4, e as por eles fixadas, nomeadamente em relação à invalidez, se aplicam sem que haja necessidade de as completar. São necessárias disposições especiais complementares para determinar a legislação aplicável, nomeadamente, em relação à doença.

2. Entre as disposições especiais do Regulamento n.° 36/63, o artigo 6.°, n.° 1, determina qual a instituição competente para as

* Língua do processo: francês.

prestações pecuniárias de doença e maternidade. Dispõe que:

«As prestações pecuniárias a que um trabalhador fronteiriço tem ou poderia ter direito se residisse no território do país competente ser-lhe-ão pagas pela instituição competente, como se residisse no referido território.»

No que respeita às prestações em espécie, o artigo 10.° do Regulamento n.° 36/63 inclui uma disposição especial relativa aos trabalhadores fronteiriços desempregados, nos termos da qual:

«Um trabalhador fronteiriço que, nos termos dos n.os 1 e 2 do artigo 19.°, beneficie de prestações de desemprego previstas pela legislação de um Estado-membro, tem direito, durante o mesmo período [...] às prestações em espécie concedidas pela instituição do local de residência. Estas prestações ficam a cargo da instituição competente do país que suporta as prestações de desemprego.»

O artigo 19.°, n.° 1, do referido regulamento, determina qual a instituição competente para as prestações de desemprego completo dos trabalhadores fronteiriços. Nos termos deste artigo:

«Um trabalhador fronteiriço que se encontre em situação de desemprego completo tem direito às prestações definidas pelas disposições da legislação do Estado-membro em cujo território reside, como se tivesse exercido o último emprego no território deste Estado [...] As prestações ficam a cargo da instituição do local de residência.»

3. O Regulamento n.° 3 visa, no artigo 17.°, relativo às disposições especiais respeitantes à doença, a situação dos trabalhadores que, tendo estado segurados num Estado-membro, se deslocam para outro Estado-membro. Nos termos do n.° 1, primeiro parágrafo, deste artigo,

«Os trabalhadores assalariados ou equiparados que tenham cumprido períodos de seguro, ou períodos equiparados, nos termos da legislação de um ou de vários Estados-membros e que se deslocam para o território de outro Estado-membro, têm direito, eles próprios e os membros da sua família, às prestações previstas pela legislação deste Estado-membro, nas seguintes condições:

i) estarem aptos para o trabalho na última entrada no território do referido Estado-membro;

ii) terem estado sujeitos ao seguro obrigatório após a última entrada no referido território;

iii) preencherem as condições exigidas pela legislação do referido Estado-membro, tendo em conta a totalização dos períodos referidos no artigo anterior.»

4. Finalmente, o artigo 39.°, n.os 1 a 3, 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, na versão do Regulamento (CEE) n.° 2001/83, de 2 de Junho de 1983 (JO L 149, p. 2; EE 05 F3 p. 53), em vigor desde 1 de Outubro de 1972, refere as condições que dão direito às prestações de invalidez. Por força destas disposições:

«1. A instituição do Estado-membro cuja legislação era aplicável no momento em que ocorreu a incapacidade de trabalho seguida de invalidez determinará, em conformidade com as disposições dessa legislação, se o interessado preenche as condições exigidas para ter direito às prestações, tendo em conta, se for caso disso, o disposto no artigo 38.°

2. O interessado que preencher as condições previstas no n.° 1 obterá exclusivamente as prestações da referida instituição, em conformidade com as disposições da legislação por ela aplicada.

3. O interessado que não tiver direito às prestações nos termos do n.° 1 beneficiará das prestações a que ainda tiver direito por força da legislação de outro Estado-membro, tendo em conta, se for caso disso, o disposto no artigo 38.°»

II — Matéria de facto e tramitação processual

5. A Sr. a Desse, cidadã francesa, trabalhou na Bélgica como trabalhadora fronteiriça de 25 de Fevereiro de 1957 a 4 de Dezembro de 1970, data do seu despedimento.

Entre 5 de Dezembro e 1 de Fevereiro de 1971, beneficiou, em França, das prestações de desemprego, em conformidade com o artigo 19.°, n.° 1, do Regulamento n.° 36/63, e contribuiu, na Bélgica, até 31 de Janeiro de 1971, para o «regime de seguro continuado».

Entre 2 e 21 de Fevereiro de 1971, a Sr. a Desse beneficiou das prestações de doença do organismo de segurança social belga, que a considerou apta para o trabalho a partir de 22 de Fevereiro.

Em França, beneficiou de novo das prestações de desemprego entre 24 de Fevereiro e 11 de Outubro de 1971. Entre 12 de Outubro de 1971 e 30 de Setembro de 1980, data em que se reformou, a Sr. a Desse foi considerada incapaz para o trabalho pela caisse auxiliaire d'assurance maladie-invalidité (a seguir «CAAMI»), organismo belga.

Todavia, por decisão de 11 de Maio de 1973, a CAAMI recusou-se a conceder-lhe as prestações de seguro de doença. A Sr. a Desse recorreu desta decisão para o tribunal du travail de Tournai, o qual, por sentença de 4 de Junho de 1976, considerou que lhe eram devidas as prestações de incapacidade primária desde 12 de Outubro de 1971 e que, desde 12 de Outubro de 1972, tinha direito às prestações de invalidez.

A CAAMI recorreu desta sentença para a cour du travail de Mons, tendo o Institut national d'assurance maladie-invalidité (a seguir «INAMI») requerido a intervenção em apoio dos pedidos da CAAMI.

A Sr. a Desse faleceu em 1 de Outubro de 1983. Os herdeiros, Napoléon e Joceline Faux, retomaram a instância em 21 e Fevereiro de 1989.

6. Por acórdão de 28 de Setembro de 1990, a cour du travail de Mons decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Se uma trabalhadora assalariada francesa, residente em França, tendo trabalhado unicamente na Bélgica durante cerca de catorze anos como assalariada, perde a qualidade de fronteiriça na acepção do artigo 1.°, alínea c), do Regulamento n.° 36/63/CEE (qualidade que lhe era ainda reconhecida no momento do despedimento em 4 de Dezembro de 1970);

se essa perda da qualidade de fronteiriça é consequência do facto de ter estado no desemprego completo e de ter sido indemnizada a esse título pela instituição francesa do local da sua residência durante o período de 24 de Fevereiro a 11 de Outubro de 1971, nos termos do n.° 1 do artigo 19.° do Regulamento n.° 36/63/CEE, de 2 de Abril de 1963, quando parecia conservar essa qualidade à luz dos artigos 2.°, n.° 1, e 19.°, n.° 1, do referido regulamento;

2) se, em caso de doença e de incapacidade para o trabalho, de invalidez seguidamente reconhecida nos termos da legislação belga sobre seguro de doença-invalidez (lei de 9 de Agosto de 1963), a partir de 12 de Outubro de 1971 e até à idade da reforma (ou seja, 30 de Setembro de 1980), pode ter ou não direito às prestações de incapacidade primária (durante um ano) e depois às de invalidez a cargo da instituição competente belga, nos termos do artigo 6.° do mesmo Regulamento n.° 36/63;

3) se é necessário — no espírito do Regulamento n.° 36/63 e das disposições especiais complementares necessárias (ver o quinto considerando do preâmbulo do regulamento) — admitir que o período de desemprego em França — embora não reconhecido nesse país de residência como período de seguro ou equiparado, ou equivalente a um período de seguro — deve ser considerado na Bélgica, país do local de trabalho anterior, como período de seguro ou equiparado a um período de seguro (nomeadamente para a aplicação da lei nacional de 9 de Agosto de 1963 sobre o seguro de doença-invalidez (artigos 66.° a 68.° e 75.°);

estando a resposta a esta questão ligada ao disposto no n.° 1 do artigo 19.° do Regulamento n.° 36/63, que impõe implicitamente ao trabalhador fronteiriço em desemprego completo o exercício do seu direito às prestações de desemprego e, portanto, a inscrição como pessoa à procura de emprego no país do local da residência (neste caso a França) e não no país do local de trabalho e de sujeição à segurança social dos trabalhadores assalariados onde perdeu o emprego;

4) por último, e a título subsidiário, na hipótese de uma resposta negativa às três primeiras questões e da aplicação do Regulamento n.° 3 a partir de 1 de

Outubro de 1971 e do Regulamento n.° 1408/71 a partir de 1 Outubro de 1972, em matéria de seguro de doença-invalidez:

se a instituição do país do local de trabalho e de sujeição à segurança social dos trabalhadores assalariados (neste caso a Bélgica) deve admitir que o período de desemprego com subsídio concedido em França nos termos do n.° 1 do artigo 19.° do Regulamento n.° 36/63/CEE (mesmo se não for reconhecido nesse país como período de seguro ou equiparado ou equivalente) vale como período de seguro ou equiparado ou equivalente na acepção dos artigos 66.° (período que dá origem às prestações) a 68.° e 75.° (em razão da manutenção da qualidade do titular) da lei de 9 de Agosto de 1963 em matéria de seguro de doença-invalidez.»

7. O acórdão de reenvio deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 5 de Outubro de 1990. Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça, foram apresentadas alegações escritas: pelo INAMI, que interveio em apoio dos pedidos da recorrente na causa principal, representado por A. Wattier e J. Saint-Ghislain, advogados no foro de Mons, por N. e J. Faux, recorridos na causa principal, representados por Gaston Dramaix e José Chevalier, advogados no foro de Mons, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Dimitrios Gouloussis, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente.

8. Com base no relatório do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal de Justiça decidiu iniciar a fase oral sem instrução prévia e, nos termos dos n. os 1 e 2 do artigo 95.° do Regulamento de Processo, atribuir o processo à Quinta Secção.

III — Resumo das observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça

9. Quanto à primeira questão prejudicial, o *INAMI* alega que, para se ter direito às prestações pecuniárias por incapacidade para o trabalho, é necessário corresponder à definição de trabalhador fronteiriço na acepção do artigo 1.°, alínea c), do Regulamento n.° 36/63, ou seja, residir no território de um Estado-membro e estar empregado no de outro Estado-membro. Ora, esta última condição não está preenchida se o trabalhador estiver em situação de desemprego completo.

Em apoio da sua tese, o INAMI invoca a interpretação da expressão «está ocupado» da referida disposição do Regulamento n.° 36/63, dada pela comissão administrativa instituída pelo artigo 43.° do Regulamento n.° 3.

Esta comissão esclareceu que a referida expressão tinha um alcance muito extenso e incluía os «trabalhadores em desemprego parcial ou acidental, beneficiários do artigo 19.°, n.° 2, do Regulamento n.° 36/63». «A contrario sensu», portanto, segundo o INAMI, não abrange os trabalhadores em situação de desemprego completo.

Quanto à segunda questão prejudicial, o INAMI alega que a situação do trabalhador fronteiriço em situação de desemprego completo, que em 12 de Outubro de 1971 estivesse incapacitado para o trabalho, não estava abrangida pelo artigo 6.° do Regulamento n.° 36/63, porque este artigo não permitia, nesse caso, determinar a cargo de que instituição ficavam as prestações de doença.

Há que recorrer, portanto, nos termos do artigo 3.° do Regulamento n.° 36/63, às disposições dos regulamentos n.os 3 e 4. Nos termos do artigo 17.° do Regulamento n.° 3, as prestações de doença estariam a cargo do Estado-membro para onde se desloca o trabalhador. Na presente causa, estas prestações estariam a cargo das autoridades francesas.

No que respeita à invalidez, que se iniciou em 12 de Outubro de 1972, o INAMI salienta que o regime aplicável é determinado pelo Regulamento n.° 1408/71, que vigora desde 1 de Outubro de 1972. Por força do artigo 39.°, o Estado-membro cuja legislação era aplicável no momento em que ocorreu a incapacidade para o trabalho é que suporta o encargo da invalidez. No litígio na causa principal, esse Estado é igualmente a França.

Quanto à terceira questão prejudicial, o INAMI salienta que tanto o Regulamento n.° 3 como o Regulamento n.° 1408/71 especificam que os «períodos de seguro» designam os períodos de cotização, de emprego ou de actividade não assalariada, tal como definidos ou admitidos como períodos de seguro pela legislação ao abrigo da qual foram cumpridos, bem como os períodos equiparados, na medida em que sejam reconhecidos por essa legislação como equivalentes a períodos de seguro.

Este princípio foi confirmado pelo Tribunal de Justiça em várias ocasiões (acórdãos de 5 de Dezembro de 1967, Welchner, 14/67, Recueil, p. 428; de 6 de Junho de 1972, Murru, 2/72, Recueil, p. 333; e de 7 de Fevereiro de 1990, Vella, C-324/88, Colect., p. I-257).

Por conseguinte, e não obstante os termos do n.° 1 do artigo 19.° do Regulamento n.° 36/63, o período de desemprego cumprido pelos interessados em França, e que a legislação francesa em vigor naquela época não considerava período de seguro, não podia ser considerado, na Bélgica, período de seguro ou equiparado, ou equivalente a um período de seguro.

Quanto à última questão prejudicial, o INAMI recorda, em primeiro lugar, que, nos termos dos artigos 17.° do Regulamento n.° 3, e 39.° do Regulamento n.° 1408/71, as prestações estavam a cargo da instituição francesa.

Em seguida, salienta que, se a recorrente não tivesse direito às prestações de invalidez nos termos da legislação francesa, ela poderia invocar o direito a essas prestações na Bélgica, nos termos do n.° 3 do artigo 39.° do Regulamento n.° 1408/71.

Todavia, o INAMI precisa que esta última disposição faz referência ao artigo 38.° do mesmo regulamento, relativo à totalização dos períodos de seguro, os quais, como se referiu, devem ser tomados em conta em conformidade com a legislação sob a qual esses períodos foram cumpridos.

O INAMI conclui que, na medida em que um período de desemprego cumprido em França não é reconhecido como período de seguro pela legislação francesa, não pode ser equiparado a um período de seguro válido para aquisição do direito às prestações belgas.

10. N. e J. *Faux* salientam, em primeiro lugar, que a situação da Sr. a Desse se prende com a livre circulação dos trabalhadores e recordam que a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uniforme neste domínio, declarou que os regulamentos em matéria de segurança social deviam ser interpretados à luz dos objectivos prosseguidos pelos artigos 48.° a 51.° do Tratado.

A este propósito, alegam que o Tribunal de Justiça esclareceu, por um lado, que a interpretação das disposições dos regulamentos que consagram esta liberdade deve ser extensiva, enquanto as excepções e derrogações a essas disposições devem ser de interpretação restritiva (acórdão de 12 de Julho de 1984, Patteri, 242/83, Recueil, p. 3191) e, por outro lado, que o objectivo dos artigos 48.° a 51.° não seria atingido se os trabalhadores, no exercício do seu direito de livre circulação, perdessem benefícios de segurança social que apenas são garantidos pela legislação de um Estado-membro (acórdão de 5 de Julho de 1967, Colditz, 9/67, Recueil, p. 298).

N. e J. Faux concluem daqui que qualquer obstáculo criado por legislações nacionais em matéria de segurança social deve ser afastado em favor do princípio da livre circulação dos trabalhadores.

Em plano mais concreto, N. e J. Faux consideram que, com estas questões prejudiciais, o órgão jurisdicional nacional procura essencialmente saber, por um lado, se a Sr. a Desse podia conservar a qualidade de trabalhador fronteiriço mesmo ao receber prestações de desemprego completo a cargo da França e, por outro lado, se o período de desemprego constitui ou não um período de seguro a ter em conta para a aquisição do direito às prestações na Bélgica, após totalização dos períodos de seguro.

No que respeita ao primeiro ponto, N. e J. Faux salientam que a Sr. a Desse recebeu prestações de desemprego a partir de 5 de Dezembro de 1970 e, depois, entre 24 de Fevereiro e 12 de Outubro de 1971, e subsídios por incapacidade entre 1 e 21 de Fevereiro de 1971, sempre na qualidade de trabalhador fronteiriço. A qualidade de fronteiriço deve, portanto, ser apreciada no momento da aquisição do direito, ou seja, no presente litígio na causa principal, em 4 de Dezembro de 1970, quando a interessada foi despedida.

N. e J. Faux acrescentam que a qualidade de fronteiriço do trabalhador em desemprego completo está prevista nos próprios termos do n.° 1 do artigo 19.° do Regulamento n.° 36/63. O alcance do texto não deve ser, por isso, infirmado por uma interpretação restritiva da expressão «está ocupado» contida na alínea c) do artigo 1.° do mesmo regulamento. Tal interpretação, na opinião de N. e J. Faux, equivaleria a restringir, no plano comunitário, um direito que o trabalhador possui com base na legislação nacional e a contradizer a interpretação dos regulamentos comunitários feita pelo Tribunal de Justiça à luz do princípio da livre circulação dos trabalhadores.

Quanto à questão de saber se o período de desemprego completo a cargo da França constitui ou não um período de seguro que deve ser tomado em conta para aquisição do direito às prestações na Bélgica depois de totalizados os períodos de seguro, N. e J. Faux criticam, em primeiro lugar, a interpretação proposta pelo INAMI, com o fundamento de que esta interpretação se baseia nos regulamentos n. os 3 e 4, quando apenas as disposições especiais do Regulamento n.° 36/63 eram aplicáveis aos trabalhadores fronteiriços.

N. e J. Faux salientam, em seguida, que, pelo facto de a Sr. a Desse ter sido obrigada a inscrever-se como estando à procura de emprego em França, por força do artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento n.° 36/63, e de ter beneficiado de prestações em espécie em França, em conformidade com o artigo 19.° do mesmo regulamento, o período de desemprego controlado em França deve ser equiparado a um período de desemprego controlado na Bélgica, na acepção do artigo 21.°, n.° 3, da lei belga de 9 de Agosto de 1963.

Finalmente, N. e J. Faux consideram que, embora seja exacto que a Sr. a Desse não estava sujeita à segurança social francesa, a aquisição do direito às prestações de desemprego em França decorre, todavia, de um regulamento comunitário e não dessa sujeição.

N. e J. Faux alegam que apenas deve ser tomada em conta a definição, na acepção da legislação francesa, do período de seguro ou do período equiparado e que, na acepção dessa legislação, o período de desemprego controlado é equiparado a um período de seguro.

11. Quanto à primeira questão, a *Comissão* alega que o Tribunal de Justiça declarou, na interpretação de uma disposição do Regulamento n.° 1408/71 quase idêntica ao artigo 19.°, n.° 1, do Regulamento n.° 36/63, que um trabalhador fronteiriço em desemprego completo tem exclusivamente direito às prestações do Estado-membro de residência (acórdão de 12 de Junho de 1986, Miethe, 1/85, Colect., p. 1837). Daqui decorre, segundo a Comissão, que o artigo 19.°, n.° 1, do Regulamento n.° 36/63 não concede aos trabalhadores fronteiriços o direito de opção entre a legislação do Estado-membro de residência e a do Estado de emprego.

Por isso, deve considerar-se que o trabalhador fronteiriço perde esta qualidade não pelo facto de se encontrar em desemprego completo, mas apenas se retomar a actividade e, com isso, não preencher as condições previstas pelo artigo 1.°, alínea c), do Regulamento n.° 36/63.

A Comissão considera que, com a segunda questão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se o trabalhador fronteiriço em desemprego completo pode ter direito aos subsídios de incapacidade primária e depois de invalidez, com base no artigo 6.° do Regulamento n.° 36/63.

No que respeita às prestações de doença, e, portanto, de incapacidade primária, a Comissão sublinha que esta disposição prevê expressamente que devem ser pagas pela instituição competente do Estado-membro de emprego.

No que respeita às prestações de invalidez, salienta que o novo n.° 5 do artigo 39.°, aditado ao Regulamento n.° 1408/71 pelo Regulamento (CEE) n.° 2793/81 do Conselho, de 17 de Setembro de 1981, que altera o Regulamento (CEE) n.° 1408/71, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e suas famílias que se deslocam no interior da Comunidade e o Regulamento (CEE) n.° 574/72 do Conselho, de 21 de Março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 (JO L 275, p. 1; EE 05 F1 p. 156), colocam estas prestações a cargo da instituição competente do Estado-membro de residência. Todavia, salienta que esta disposição não se aplica ao litígio na causa principal, por ter entrado em vigor após o termo do período de incapacidade para o trabalho da Sr. a Desse.

É, por isso, necessário referir os n.os 1 e 2 deste artigo, únicos aplicáveis no presente caso, para concluir que quem determina se o trabalhador fronteiriço preenche todas as condições que dão direito às prestações de invalidez é a instituição competente do Estado onde ocorreu a incapacidade, neste caso o do emprego.

A Comissão entende que a resposta dada às duas primeiras questões deixa sem objecto as terceira e quarta questões prejudiciais.

G. C. Rodriguez Iglesias
Juiz-relator