

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL ANTONIO LA PERGOLA

apresentadas em 12 de Fevereiro de 1998 *

As questões prejudiciais em apreço e o seu contexto de direito e de facto

turcos e aos membros da sua família ¹ (a seguir «decisão n.º 3/80»).

As questões que o tribunal de reenvio submete ao Tribunal de Justiça são as seguintes:

- «1) Um nacional turco residente na Alemanha, abrangido pelo âmbito de aplicação pessoal do artigo 2.º da decisão n.º 3/80, e que apenas tem autorização

1. Por despacho de 24 de Julho de 1996, o Sozialgericht Aachen (a seguir «Sozialgericht») solicitou ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (a seguir «Tratado»), os elementos interpretativos necessários para dirimir o litígio, pendente nesta jurisdição, entre Sema Sürül e o Bundesanstalt für Arbeit (a seguir «BfA»). Para a resolução deste litígio torna-se necessária a interpretação da decisão n.º 3/80 do Conselho de Associação, de 19 de Setembro de 1980, relativa à aplicação do regime de segurança social dos Estados-Membros da Comunidade Europeia aos trabalhadores

1 — JO 1983, C 110, p. 60. O Conselho de Associação foi instituído pelo artigo 6.º do acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia (a seguir «acordo CEE-Turquia»), assinado em 12 de Setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e pela Comunidade, por outro. O acordo CEE-Turquia foi concluído, aprovado e confirmado, em nome da Comunidade, pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18). O artigo 22.º, n.º 1, do acordo CEE-Turquia prevê que «para a realização dos objectivos fixados pelo acordo e nos casos por ele previstos, o Conselho de Associação dispõe de poder de decisão. Cada uma das partes deve tomar as medidas necessárias à execução das medidas tomadas...».

Para definir as condições, as modalidades e o calendário da realização da fase transitória prevista no acordo CEE-Turquia (v. *infra*, n.º 43), as partes contratantes assinaram em 23 de Novembro de 1990, em Bruxelas, um protocolo adicional (a seguir «protocolo adicional»). O protocolo adicional, anexo ao acordo CEE-Turquia, foi aprovado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 (JO L 293, p. 1; EE 11 F1 p. 213); em conformidade com o seu artigo 63.º, n.º 2, o protocolo entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1973. A decisão n.º 3/80 foi adoptada com base no artigo 39.º do protocolo adicional, o qual dispõe que «até ao final do primeiro ano após a entrada em vigor do presente protocolo, o Conselho de Associação adoptará as disposições em matéria de segurança social em favor dos trabalhadores de nacionalidade turca que se deslocarem no interior da Comunidade e da sua família que resida na Comunidade».

* Língua original: italiano.

acessória de estadia, tira directamente do artigo 3.º em conjugação com o artigo 4.º, n.º 1, alínea h), da decisão n.º 3/80, um direito [de obter o abono de família previsto pela legislação alemã] que prevê que aquele direito depende apenas das condições aplicáveis aos cidadãos alemães e não do preenchimento das condições mais amplas impostas aos estrangeiros pelo § 1, n.º 3, primeira frase, da Bundeskindergeldgesetz, na versão publicada em 31 de Janeiro de 1994 (*BGBL*, p. 168)?

A mesma questão numa formulação mais geral:

É proibido a um Estado-Membro recusar a um cidadão turco abrangido pelo âmbito de aplicação pessoal do artigo 2.º da [decisão n.º 3/80] uma prestação familiar prevista no direito interno, com o fundamento de este não ser titular de autorização de residência nem de autorização de estadia?

- 2) Um cidadão turco que reside no território de um Estado-Membro, durante o período em que é oficiosamente considerado beneficiário do regime de segurança social obrigatório de pensão legal previsto no direito interno desse Estado, relacionado com o período de criação de um filho (*Kinderezziehungszeit*), é considerado trabalhador na acepção do

artigo 2.º conjugado com o artigo 1.º, alínea b), da [decisão n.º 3/80]?

- 3) Um cidadão turco que reside no território de um Estado-Membro e, a par dos seus estudos, com a necessária autorização de trabalho, exerce uma actividade assalariada, como auxiliar, até dezasseis horas semanais, é só por isso considerado trabalhador na acepção do artigo 2.º em conjugação com o artigo 1.º, alínea b), da decisão n.º 3/80 ou, em todo o caso, por ser beneficiário do regime legal de seguro de acidentes de trabalho?»

2. A decisão n.º 3/80 tem em vista a coordenação dos regimes de segurança social dos Estados-Membros a fim de permitir aos trabalhadores turcos que estão empregados na Comunidade ou que o estiveram anteriormente, assim como aos seus familiares e sobreviventes, beneficiarem das prestações nos ramos tradicionais da segurança social.

Para esse efeito, a decisão n.º 3/80 remete essencialmente para as disposições específicas do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comu-

nidade ² (a seguir «Regulamento n.º 1408/71»), assim como para determinadas disposições do Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho, de 21 de Março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 1408/71 ³ (a seguir «Regulamento n.º 574/72»).

3. Nos termos do artigo 1.º, alínea b), da decisão n.º 3/80, para efeitos de aplicação da mesma, «o termo “trabalhador” designa qualquer pessoa:

- i) que esteja abrangida por um seguro obrigatório ou facultativo continuado contra uma ou mais eventualidades correspondentes aos ramos de um regime de segurança social aplicável aos trabalhadores assalariados, sem prejuízo das restrições constantes do Anexo V, ponto A. Bélgica, n.º 1, do Regulamento (CEE) n.º 1408/71;
- ii) que esteja abrangida por um seguro obrigatório contra uma ou mais eventualidades correspondentes aos ramos a que se aplica a presente decisão ⁴, no quadro de um regime de segurança social aplicável a todos

os residentes ou ao conjunto da população activa;

— quando os modos de gestão ou financiamento desse regime permitem identificá-la como trabalhador assalariado, ou,

— na falta de tais critérios, quando estiver abrangida por um seguro obrigatório ou facultativo continuado contra uma ou outra eventualidade mencionada no anexo, no âmbito de um regime organizado em benefício dos trabalhadores assalariados» ⁵.

4. Os âmbitos de aplicação pessoal e material da decisão n.º 3/80 são definidos, respectivamente, pelos artigos 2.º e 4.º da mesma. Nos termos do referido artigo 2.º, a decisão «aplica-se:

— aos trabalhadores de nacionalidade turca que estão ou estiveram sujeitos à legislação de um ou mais Estados-Membros;

2 — JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98 (com as suas alterações e adaptações).

3 — JO L 74, p. 1; EE 05 F1 p. 56 (com as suas alterações e adaptações).

4 — Apenas diz respeito à versão italiana.

5 — Observa-se desde já, para efeitos da ulterior análise, que o artigo 1.º, alínea b), da decisão n.º 3/80 cujo teor acaba de ser reproduzido reproduz quase textualmente a definição de «trabalhador assalariado» contida no artigo 1.º, alínea a), i) e ii), do Regulamento n.º 1408/71. [Esta disposição define aliás ao mesmo tempo as noções de trabalhador assalariado e de trabalhador não assalariado e contém outras normas nas alíneas iii) e iv).]

— aos membros da família desses trabalhadores que residam no território de um Estado-Membro;

e) prestações por acidente de trabalho e por doença profissional;

f) subsídios por morte;

— aos sobreviventes desses trabalhadores».

g) prestações de desemprego;

O n.º 1 do artigo 4.º dispõe seguidamente que a decisão n.º 3/80 «aplica-se a todas as legislações relativas aos ramos de segurança social que respeitam a:

h) prestações familiares».

a) prestações de doença e de maternidade;

5. O despacho de reenvio do Sozialgericht invoca também o princípio da igualdade de tratamento enunciado no artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80. Esta disposição é praticamente idêntica à do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71 e tem a seguinte redacção: «As pessoas que residem no território de um dos Estados-Membros e às quais se aplicam as disposições da presente decisão estão sujeitas às obrigações e beneficiam da legislação de qualquer Estado-Membro nas mesmas condições que os nacionais deste Estado, sem prejuízo das disposições especiais constantes da presente decisão.»

b) prestações de invalidez, incluindo as que são destinadas a manter ou a melhorar a capacidade de ganho;

c) prestações de velhice;

6. Finalmente, com interesse para as presentes conclusões, é de realçar ainda que o artigo 32.º da decisão n.º 3/80, incluído nas disposições finais da mesma, dispõe que «a Turquia e a Comunidade, cada uma de seu lado, devem

d) prestações de sobrevivência;

tomar as medidas necessárias para o cumprimento da presente decisão». Por outro lado, a proposta de regulamento (CEE) do Conselho que estabelece o procedimento de aplicação da decisão n.º 3/80 na Comunidade Económica Europeia, apresentada pela Comissão em 18 de Fevereiro de 1983⁶ (a seguir «proposta de regulamento de aplicação»), não foi adoptada.

7. Para completar a descrição do contexto normativo da causa principal, importa chamar à atenção para as disposições pertinentes do direito alemão em matéria de permanência dos estrangeiros e de prestações familiares.

Conforme esclarece o tribunal de reenvio, a *Ausländergesetz* (lei relativa à residência dos estrangeiros) contempla, sob a noção genérica de «título de estadia» (*Aufenthaltsgenehmigung*), quatro títulos diferentes. Os que interessam para as presentes conclusões são a autorização de residência (*Aufenthaltsberechtigung*), a autorização de estadia (*Aufenthalts-*

serlaubnis) e a autorização acessória de estadia (*Aufenthaltsbewilligung*)⁷.

8. A autorização de residência é o título que confere ao estrangeiro a forma mais estável de estadia na Alemanha. Além de conferir um direito autónomo e ilimitado, concede ao seu titular a mesma protecção contra eventuais medidas de expulsão que é constitucionalmente garantida às pessoas titulares do direito de asilo.

9. Também a autorização de estadia é concedida sem uma determinação expressa do objectivo da estadia por parte da administração e com duração indeterminada ou em todo o caso prorrogável. Este título pode portanto permitir ao estrangeiro permanecer no território alemão por períodos de duração não contingentes.

10. Diferente é o caso da autorização acessória, que é concedida para um objectivo determinado (por exemplo, por razões turísticas ou de formação profissional), tem duração limitada e não pode em caso algum conduzir à emissão posterior de uma autorização de residência permanente. Esta autorização

6 — JO C 110, p. 1. A proposta de regulamento de aplicação prevê, no artigo 1.º, que a decisão n.º 3/80 «é aplicável na Comunidade». Para esse efeito, a proposta contém 80 artigos e 7 anexos relativos às modalidades de aplicação complementares da decisão em questão, que estabelecem normas pontuais no que se refere à aplicação das disposições da mesma para cada categoria de prestações abrangidas pelo seu âmbito de aplicação. Tais disposições contêm além disso precisões relativas, em particular, à proibição de cumulação das prestações, à determinação da regulamentação aplicável, à totalização dos períodos, assim como disposições financeiras e transitórias. Essas normas de execução da decisão n.º 3/80 são em ampla medida decalcadas das do Regulamento n.º 574/72.

7 — O quarto tipo de estadia regulado pela lei relativa aos estrangeiros é a autorização de estadia por razões humanitárias (*Aufenthaltsbefugnis*) concedida ao estrangeiro interessado (eventualmente aos familiares autorizados a entrar na Alemanha para efeitos de reagrupamento familiar) precisamente por razões humanitárias ou políticas ou, em qualquer caso, com vista à protecção de direitos fundamentais.

também é concedida aos membros da família do estrangeiro autorizados a residir com ele em território alemão para formar ou continuar a formar um núcleo familiar. O direito de estadia de tais familiares é condicionado à manutenção da validade da autorização acessória principal do estrangeiro autorizado a proceder ao reagrupamento familiar.

11. Nos termos do § 1, n.º 3, da Bundeskindegeldgesetz (lei federal relativa às prestações familiares), na nova redacção que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1994, só os estrangeiros titulares de uma autorização de residência ou de uma autorização de estadia têm direito às prestações familiares. Como é salientado no despacho de reenvio, ao aprovar esta disposição, o legislador alemão terá pretendido restringir o elenco das pessoas com direito a prestações familiares apenas aos estrangeiros cuja estadia no território nacional tenha um carácter estável e permanente.

12. O direito alemão contempla, além disso, um automatismo especial em termos de segurança social relativamente à actividade de educação dos filhos que tenha lugar na Alemanha (este requisito considera-se preenchido desde que o progenitor responsável pela educação resida habitualmente na Alemanha). Em particular, para os filhos nascidos posteriormente a 31 de Dezembro de 1991, consideram-se pagas pela mãe (ou pelo pai, se for declarado responsável pela educação do filho) as contribuições (que na realidade estão a cargo do

seguro obrigatório de invalidez e velhice) por um período de 36 meses⁸.

13. Finalmente, importa recordar o contexto de facto da causa principal, tal como descrito pelo Sozialgericht. A recorrente na causa principal é uma cidadã turca residente desde 1991 na Alemanha, onde se juntou ao marido que para aí tinha emigrado em 1987 por motivo de estudos. Desde 1992, os cônjuges Sürül são titulares de uma autorização acessória de estadia.

A do marido da recorrente contém a seguinte cláusula acessória: «Válida apenas por motivos de estudo/estágio. Actividades laborais permitidas apenas durante as férias de Verão e limitadas a empregos que não exijam uma autorização de trabalho... autorizadas à margem dos estudos. Emprego como auxiliar na empresa Scholler permitido dentro de um limite de seis horas semanais». No quadro da relação de emprego acabada de mencionar, o Sr. Sürül, detentor da autorização de trabalho regular na qualidade de auxiliar, está seguro contra acidentes de trabalho pela Papiermacher-Berufsgenossenschaft, uma mútua de seguros dos trabalhadores da indústria de papel⁹, com contribuições inteiramente a cargo da sua entidade patronal. Em contrapartida, o Sr. Sürül não está sujeito à obrigação de contribuição para o seguro obrigatório de doença e invalidez. Uma vez que a sua remuneração é de importância inferior ao mínimo vital (tal como definido na lei relativa ao imposto sobre o rendimento), o Sr. Sürül

8 — V. o § 3, primeira frase, n.º 1, e § 56 do livro VI do Sozialgesetzbuch (código da segurança social).

9 — Como é imposto pelo § 539, n.º 1, ponto 1, do Reichsversicherungsordnung (código alemão dos seguros sociais).

— observa o Sozialgericht — recebe da sua família de origem uma parte dos meios financeiros necessários para fazer face às despesas de manutenção da sua família.

A autorização acessória de estadia de S. Sürül contém a seguinte limitação: «Proibido o trabalho assalariado e actividades remuneradas; estadia no quadro da estadia do cônjuge.»

Desde o nascimento de um filho em Setembro de 1992, a recorrente tem recebido as prestações previstas pelos §§ 10 e 11a da lei federal sobre as prestações familiares, ou seja, um abono por filho a cargo do montante mensal de 70 DM e, a partir de 1 de Janeiro de 1993, um montante suplementar pago às pessoas com pequenos rendimentos.

Em Dezembro de 1993, o BfA decidiu, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1994, suprimir a concessão do abono referido pelo facto de, a partir dessa data, a recorrente, por não ser titular de uma autorização de residência ou de estadia, já não satisfazer os

requisitos da lei (v. *supra*, n.º 11) ¹⁰. Por decisão de 14 de Março de 1994, o BfA depois recusou também o pagamento do complemento por filho a cargo, declarando que não era devido por inexistência de um direito ao abono.

Em 14 de Junho seguinte, o BfA indeferiu por infundada a reclamação apresentada por S. Sürül contra as suas duas anteriores decisões. É precisamente com vista à anulação da decisão de 14 de Junho de 1994 que S. Sürül interpôs no tribunal de reenvio o recurso que está na origem da causa principal.

14. No despacho de reenvio, o Sozialgericht salientou que a recorrente não pode invocar o § 42 da lei federal sobre as prestações familiares para efeitos de obter um tratamento igual ao dos cidadãos alemães e, portanto, a não aplicação do § 1, n.º 3, da mesma lei

10 — Em particular, como foi esclarecido na audiência pelo representante do Governo alemão, a titularidade por parte de S. Sürül de uma autorização acessória, de duração ilimitada e não susceptível de prorrogação, implicaria a ausência do carácter *habitual* da estadia do território alemão por parte do progenitor responsável pela educação do filho, prescrito no § 56, n.º 3, do livro VI do código da segurança social como uma das condições a que está sujeita a imputação de um período de três anos como período de contribuição obrigatória.

Por seu turno, a recorrente precisou, nas suas alegações apresentadas no Tribunal de Justiça, que, posteriormente ao período controvertido e, mais precisamente, com efeitos a partir de 4 de Outubro de 1996, foi concedida aos cônjuges Sürül uma autorização de residência (isto é, um título de carácter definitivo: v. *supra*, n.º 8) nos termos do artigo 7.º, segundo parágrafo, da decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia, de 19 de Setembro de 1980. Nos termos dessa disposição, um nacional turco que tenha adquirido uma formação profissional num Estado-Membro, no qual um dos seus progenitores, mesmo nacional turco, tenha estado regularmente empregado durante pelo menos três anos, tem direito — independentemente da duração da sua residência no Estado-Membro de acolhimento — a responder a qualquer oferta de emprego e, consequentemente, a obter a prorrogação da sua autorização de estadia nesse Estado (v. acórdão de 5 de Outubro de 1994, Erglu, C-355/93, Colect., p. I-5113, n.º 17 a 20).

(v. *supra*, n.º 11). Com efeito, o citado § 42, que parece transpor para a ordem jurídica nacional, na matéria aqui em apreço, o princípio da não discriminação estabelecido no artigo 6.º do Tratado, apenas protege os cidadãos dos outros Estados-Membros, os refugiados e os apátridas. Ora, S. Sürül não pertence a nenhuma destas categorias.

Todavia, caso o Tribunal de Justiça interpretasse as disposições pertinentes da decisão n.º 3/80 no sentido de que uma pessoa na situação da recorrente está abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal e material da medida em questão, e que tem direito ao mesmo tratamento que os nacionais alemães, deveria ser declarada legítima a pretensão de S. Sürül de obter as prestações familiares pedidas nas mesmas condições em que as podem obter os nacionais alemães e, por conseguinte, como se o seu direito não estivesse sujeito aos requisitos previstos no § 1, n.º 3, da lei federal sobre as prestações familiares.

Os argumentos das partes na causa principal e as observações apresentadas pelos Estados-Membros interessados e pela Comissão

15. Na opinião da recorrente, o caso concreto apresentado ao Tribunal está abrangido pelo âmbito de aplicação material da decisão n.º 3/80, nos termos do disposto no artigo 4.º, n.º 1, alínea h), já citado (v. n.º 4). S. Sürül parece considerar que a decisão em

questão também é aplicável *ratione personae* à sua situação, tanto que nem apresentou observações sobre este ponto.

16. Quanto ao princípio da igualdade de tratamento enunciado no artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80, a recorrente sustenta que essa disposição preenche os requisitos de efeito directo definidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. Tendo em conta o teor literal, a finalidade e a natureza tanto do artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80 como do acordo a que esta disposição está ligada, derivam do citado artigo 3.º, n.º 1, obrigações claras e precisas cuja execução e cujos efeitos não estão dependentes da adopção de actos posteriores.

Considera, em particular, que a norma em questão prevê, em relação a cada Estado-Membro, uma proibição geral de aplicar aos nacionais turcos um tratamento desfavorável relativamente ao reservado aos nacionais dos outros Estados-Membros: proibição perante a qual os tribunais nacionais são obrigados a garantir a protecção jurisdiccional adequada aos particulares. Será portanto ilegal a referência indirecta feita pela lei federal sobre as prestações familiares à *nacionalidade* (através da exclusão de alguns tipos de título de estadia), para além da *residência*, como critério para atribuição do direito ao abono por filho a cargo.

Depois, é irrelevante a circunstância de, no acórdão Taflan-Met e o.¹¹, o Tribunal de Justiça ter excluído que os artigos 12.º e 13.º da decisão n.º 3/80 tenham efeito directo. O Tribunal de Justiça — observa ainda S. Sürül — reconheceu com efeito naquele contexto que aquela decisão contém pelo menos algumas disposições claras e precisas.

17. *Subsidiariamente*, a recorrente invoca a disposição do artigo 9.º do acordo CEE-Turquia, nos termos da qual «as partes contratantes reconhecem que, no domínio da aplicação [do acordo]... é proibida qualquer discriminação exercida com base na nacionalidade, nos termos do princípio enunciado no artigo [6.º (anteriormente 7.º)] do Tratado». Com base na aplicação analógica dos princípios formulados pelo Tribunal de Justiça no acórdão Pabst & Richarz — respeitante a outro acordo de associação concluído pela CEE (este com a Grécia em 9 de Julho de 1961) —¹², S. Sürül afirma que o artigo 9.º do acordo CEE-Turquia desempenha, no contexto em que aí é colocado, uma função idêntica à do princípio da não discriminação nos termos do artigo 6.º do Tratado, estabelecendo uma obrigação clara e precisa, não dependente, quanto ao seu cumprimento e aos seus efeitos, da intervenção de qualquer acto posterior.

O direito à igualdade de tratamento relativamente aos trabalhadores com a nacionalidade do Estado-Membro de acolhimento, do qual os trabalhadores turcos empregados na Comunidade e os seus familiares são titulares em matéria de segurança social, deriva portanto logo directamente do citado artigo 9.º, independentemente dos efeitos directos do artigo 3.º, n.º 1, de decisão n.º 3/80.

18. Finalmente, S. Sürül invoca o recente acórdão Gaygusuz/Áustria do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem¹³. Segundo este acórdão, a proibição de discriminação no que se refere ao gozo pacífico dos direitos patrimoniais consagrados do artigo 14.º, conjugado com o disposto no artigo 1.º do protocolo n.º 1 da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (a seguir «convenção»), é violado sempre que um Estado-Membro recuse a concessão de um direito deste género (como o direito a um adiantamento sobre a pensão na forma de assistência de emergência previsto — como benefício apenas parcialmente contributivo — pela legislação austríaca em matéria de seguro contra o risco de desemprego) exclusivamente com base na circunstância de o requerente não ser cidadão do Estado em questão.

11 — Acórdão de 10 de Setembro de 1996, (C-277/94, Colect., p. I-4085).

12 — Acórdão de 29 de Abril de 1982 (17/81, Recueil, p. 1331, n.º 25 a 27), no qual o Tribunal de Justiça deduziu da letra do artigo 53.º, n.º 1, do acordo CEE-Grécia, redigido em termos semelhantes aos do artigo 95.º do Tratado, assim como do objecto e da natureza do acordo em questão, que, no quadro da associação entre a Comunidade e a Grécia, o citado artigo 53.º, n.º 1, desempenhava «uma função idêntica à do artigo 95.º». Com efeito, insere-se no conjunto de disposições que têm por objecto preparar a entrada da Grécia na Comunidade, através do estabelecimento de uma união aduaneira, da harmonização das políticas agrícolas, da introdução da livre circulação de trabalhadores e de outras medidas de adaptação progressiva às exigências do direito comunitário».

A recorrente afirma, em termos análogos, o seu direito de não ser discriminada em razão da sua nacionalidade no que se refere à fruição do abono de família e do complemento por filho a cargo previstos na lei federal sobre as prestações familiares. Tal direito — como o

13 — Acórdão de 16 de Setembro de 1996 (Eur. Hum. Rts. Reps., 1997, p. 364).

do seu concidadão Sr. Gaygusuz no citado acórdão — constitui um direito fundamental que, enquanto tal, faz parte integrante dos princípios gerais de direito cujo respeito o Tribunal de Justiça deve garantir.

19. A posição da *Comissão* é análoga à da recorrente. O acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Taflan-Met e o. deve ser entendido no sentido de que só estão destituídas de efeito directo as disposições da decisão n.º 3/80 relevantes para a resolução da questão aí em apreço, as quais exigiam efectivamente medidas de execução, não por acaso previstas precisamente na proposta de regulamento de aplicação (subcapítulo 3). Essa conclusão não poderá contudo ser extensiva em bloco para todas as disposições da decisão n.º 3/80.

20. Quanto à solução das duas questões prejudiciais, a *Comissão*, solicitada pelo Tribunal de Justiça, apresentou, na audiência, as suas observações sobre o possível impacto dos acórdãos Stöber e Piosa Pereira ¹⁴, e García ¹⁵, ambos proferidos numa altura posterior à apresentação das observações escritas no presente processo.

Segundo a *Comissão*, nessas decisões o Tribunal de Justiça estabeleceu o princípio de que a qualidade de trabalhador se tem de manter para cada ramo da segurança social considerado, conforme o caso. Por conseguinte, S. Sürül não seria abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal da decisão

n.º 3/80, quer como trabalhadora, quer — no que se refere ao período posterior de três anos de educação do seu filho — como familiar de um trabalhador. Todavia, tal como nos acórdãos Stöber e Piosa Pereira e García, o Tribunal de Justiça constatou a existência de uma discriminação indirecta em prejuízo dos trabalhadores interessados, concluindo pela incompatibilidade das disposições de direito interno pertinentes com as normas dos artigos 48.º ou 52.º do Tratado, pelo que no presente processo o Tribunal de Justiça deveria declarar que foi violada em prejuízo de S. Sürül a proibição de qualquer discriminação em razão da nacionalidade consagrada no artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80 (ou, subsidiariamente, no artigo 9.º do acordo CEE-Turquia) ¹⁶.

21. O BfA, recorrido no processo principal, não apresentou observações no Tribunal de Justiça; de qualquer forma, fê-lo o Governo alemão. Mesmo reconhecendo que o referido acórdão Taflan-Met e o. não se refere expressamente ao efeito directo do artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80, o Governo alemão salienta que, nos n.ºs 33 e 37 do acórdão em questão ¹⁷, o Tribunal de Justiça declarou em afirmações de carácter geral que a decisão n.º 3/80 se destina por natureza a ser completada e executada na Comunidade por um acto posterior do Conselho e, mesmo contendo algumas disposições claras e precisas, não pode

14 — Acórdão de 30 de Janeiro de 1997 (C-4/95 e C-5/95, Colect., p. I-511).

15 — Acórdão de 12 de Junho de 1997 (C-266/95, Colect., p. I-3279).

16 — Segundo a *Comissão*, tal proibição seria aplicável ao caso em apreço pelo facto de as condições de trabalho dos trabalhadores turcos empregados na Comunidade serem abrangidas pelo âmbito de aplicação do próprio acordo, nos termos do artigo 37.º do protocolo adicional. Ora, no conceito de «condições de trabalho» que, segundo a jurisprudência deste Tribunal de Justiça, deve ser interpretado de forma ampla e engloba as situações reguladas pelas normas de segurança social, entra precisamente, entre outros, o direito a prestações como o abono por filho a cargo.

17 — V. *infra*, nota 30 e a parte do texto correspondente.

ser aplicável enquanto não forem adoptadas tais medidas complementares de execução. Não tendo o Conselho adoptado a proposta de regulamento de aplicação (v. *supra*, n.º 6), as disposições da decisão n.º 3/80 — incluindo a do artigo 3.º, n.º 1 — são portanto destituídas de efeito directo. A primeira questão prejudicial submetida ao Tribunal de Justiça pelo Sozialgericht deve, portanto, ser respondida negativamente.

22. Esta conclusão é partilhada pelos Governos austríaco, francês, britânico e neerlandês.

Em particular, as autoridades dos Países Baixos invocam a jurisprudência constante deste Tribunal de Justiça, segundo a qual o dispositivo de um acto (incluindo um acórdão interpretativo proferido nos termos do artigo 177.º do Tratado) é indissociável e não pode ser interpretado independentemente da correspondente fundamentação. Este princípio deverá ser aplicado para determinar de que modo o acórdão Taflan-Met e o. deve ser tomado em conta para a resolução da primeira questão prejudicial no caso presente.

23. Os Governos francês e britânico observam além disso que — contrariamente aos acordos de cooperação concluídos pela CEE com Marrocos e com a Argélia (v. *infra*, n.º 43) — o acordo CEE-Turquia e o protocolo adicional não contêm, em matéria de segurança social, qualquer princípio geral de igualdade de tratamento aplicável aos trabalhadores turcos e aos seus familiares, tendo as partes contratantes estipulado apenas inspirar-se nos arti-

gos 48.º, 49.º e 50.º do Tratado para a realização progressiva entre si da livre circulação de trabalhadores. Em contrapartida, as partes contratantes não invocaram a disposição do artigo 51.º, que constitui a base jurídica do Regulamento n.º 1408/71 e, genericamente, as medidas de coordenação, necessárias para a instituição da livre circulação de trabalhadores, que o Conselho adopta em matéria de segurança social. A matéria em questão situa-se, portanto, fora do âmbito de aplicação do acordo CEE-Turquia. Além disso, a formulação do princípio da igualdade de tratamento nos acordos CEE-Marrocos e CEE-Argélia (v. *infra*, notas 42 e 43) difere substancialmente da do artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80.

Por outro lado, segundo as autoridades francesas, o trecho final do artigo 3.º, n.º 1, que faz uma reserva das disposições específicas da decisão n.º 3/80, permite excluir que esta disposição — mesmo que seja de considerar clara e precisa — tenha um carácter incondicional na acepção da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

24. O Governo neerlandês também tomou posição sobre as consequências que a recorrente pretende extrair, para a resolução das presentes questões prejudiciais, do acórdão Gaygusuz/Áustria do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (v. *supra*, n.º 18). Contrariamente ao afirmado por S. Sürül, o artigo 14.º da convenção, conjugado com o disposto no artigo 1.º do primeiro protocolo adicional, só é aplicável ao gozo dos direitos que têm por objecto prestações de segurança social se esta tiver carácter contributivo. No processo principal, o Sozialgericht é portanto chamado a apreciar se o abono e o complemento por

filho a cargo objecto da pretensão da recorrente têm ou não carácter contributivo e, em caso de resposta afirmativa, se a recusa de concessão de tais prestações por parte do BfA, nas circunstâncias que deram origem ao caso em apreço, comporta uma discriminação injustificada.

25. O Governo alemão apresentou além disso, a título subsidiário, observações sobre a segunda e terceira questões prejudiciais do tribunal de reenvio, sustentando que — mesmo admitindo o efeito directo do princípio da igualdade de tratamento consagrado na decisão n.º 3/80 — S. Sürül não estaria de qualquer forma abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal desta medida.

Antes de mais, a recorrente não pode exigir a qualificação de «trabalhador» sujeito à legislação de um Estado-Membro, na acepção e para os efeitos do artigo 2.º, primeiro travessão, da decisão. Mesmo reconhecendo que o conceito de «trabalhador» definido no artigo 1.º, alínea b), da decisão n.º 3/80 resulta substancialmente da aplicação de critérios extraídos do direito da segurança social, mais do que do direito do trabalho propriamente dito, o Governo alemão observa que as definições contidas nas subalíneas i) e ii) devem ser interpretadas não como simplesmente alternativas, mas como aplicáveis a riscos e regimes especificamente determinados e autónomos. O Tribunal de Justiça afirmou-o recentemente, referindo-se à disposição análoga contida no artigo 1.º, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71¹⁸ —, nos acórdãos Stöber e Piosa Pereira, e García.

26. Em matéria de prestações familiares, a legislação alemã instituiu um «regime de segurança social aplicável a todos os residentes», independentemente do seu estatuto profissional (sob reserva das excepções decorrentes da regulamentação sobre a estadia dos estrangeiros). Isto é, o direito a tais prestações não depende da existência de uma inscrição obrigatória ou facultativa na segurança social. Não obstante, para efeitos de obtenção das prestações familiares com base na legislação alemã, sempre segundo a decisão n.º 3/80, só poderão ser considerados trabalhadores os nacionais turcos cobertos por um «seguro obrigatório ou facultativo continuado contra uma ou outra eventualidade mencionada no anexo, no âmbito de um regime organizado em benefício dos trabalhadores assalariados» [v. artigo 1.º, alínea b), ii), segundo travessão, da decisão n.º 3/80].

É certo que, para efeitos de aplicação da disposição já referida, o anexo da decisão n.º 3/80 — embora precisando, na parte II, as «outras eventualidades» contra as quais um «trabalhador» deve estar seguro no quadro de um regime de segurança social aplicável a todos os residentes, respectivamente na ordem jurídica dinamarquesa, irlandesa e britânica — não prevê modalidades especiais de aplicação da legislação alemã. Todavia, na opinião do Governo alemão, tal lacuna deve ser suprida através da interpretação, recorrendo ao artigo 25.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80, segundo o qual «os Anexos I, III e IV do Regulamento n.º 1408/71 são válidos para aplicação da

18 — V. *supra*, nota 5 e a parte do texto correspondente.

presente decisão». Nestas condições, a disposição do Anexo I, ponto I, C,¹⁹ do Regulamento n.º 1408/71 é aplicável ao caso em apreço.

27. Ora, S. Sürül é considerada obrigatoriamente inscrita apenas no regime legal de invalidez e de velhice, em virtude da tomada em conta do período (compreendido entre 1 de Outubro de 1992 e 30 de Setembro de 1995) consagrado à educação do filho, durante o qual por lei se considera que satisfaz a obrigação contributiva. Não estando «abrangida por um seguro obrigatório contra o risco de desemprego» e não obtendo, em consequência de tal seguro, «prestações pecuniárias do seguro de doença ou prestações análogas», a recorrente não satisfaz os requisitos estabelecidos no Anexo I, ponto I, C, do Regulamento n.º 1408/71, para que indirectamente remete o artigo 1.º, alínea b), ii), segundo travessão, da decisão n.º 3/80. Por conseguinte, tal decisão é inaplicável a uma pessoa na situação de S. Sürül.

Mesmo admitindo que se poderia chegar ao resultado oposto com base numa interpretação conducente a permitir a aplicação em alternativa do artigo 1.º, alínea b), i), da decisão n.º 3/80, o Governo alemão sustenta que a abordagem é de rejeitar uma vez que, contra-

riamente à clara intenção do Conselho de Associação, tornaria supérflua a previsão do artigo 1.º, alínea b), i), segundo travessão.

28. Finalmente — argumentam as autoridades alemãs — S. Sürül também não é abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal da decisão n.º 3/80 nos termos do artigo 2.º, segundo travessão, isto é, na qualidade de membro da família de um trabalhador turco sujeito à legislação de um Estado-Membro e residente no território desse Estado. Não obstante o Sr. Sürül exercer na altura dos factos da causa uma actividade laboral à margem dos seu estudos universitários, a actividade não implicava, com base na legislação nacional, qualquer obrigação contributiva para a segurança contra o risco de desemprego, de doença e de velhice. O cônjuge da recorrente estava apenas seguro contra acidentes de trabalho, com as contribuições totalmente a cargo da sua entidade patronal.

Dado que as definições contidas nas subalíneas i) e ii), do artigo 1.º, alínea b), da decisão n.º 3/80 se aplicam a riscos e regimes específicos e autónomos — conclui o Governo alemão —, o Sr. Sürül é abrangido pelo conceito de trabalhador unicamente para efeitos de aplicação das disposições da decisão n.º 3/80 relativas às prestações por acidente de trabalho, mas não pelas que regulam os outros ramos do regime alemão da segurança social aplicável aos trabalhadores assalariados, incluindo o ramo das prestações familiares.

19 — O Anexo I do Regulamento n.º 1408/71, intitulado «Âmbito de aplicação pessoal do regulamento», prevê no ponto I («Trabalhadores assalariados e/ou trabalhadores não assalariados (alínea a) ii) e iii) do artigo 1.º do regulamento»), letra C:

«C. ALEMANHA

Se uma instituição alemã for a instituição competente para a concessão das prestações familiares de acordo com o capítulo VII, título III do regulamento, é considerada na acepção da alínea a), ii) do artigo 1.º do regulamento:

a) trabalhador assalariado, qualquer pessoa abrangida por um seguro obrigatório contra o risco de desemprego ou qualquer pessoa que obtenha em consequência desse seguro prestações pecuniárias do seguro de doença ou prestações análogas...».

29. Depois, na hipótese de o Tribunal responder às questões prejudiciais do Sozialgericht no sentido pretendido pela recorrente e

pela Comissão, rejeitando a posição que anteriormente adoptou no acórdão Taflan-Met e o., os Governos francês, britânico e neerlandês sustentam, *in lato subordine*, que se verificam no caso em apreço as condições para que o Tribunal de Justiça limite no tempo os efeitos da sua decisão interpretativa, permitindo que as disposições comunitárias objecto do presente processo sejam invocadas apenas pelos requerentes das prestações familiares controvertidas que tenham proposto acção ou interposto recurso nos tribunais nacionais ou que se tenham socorrido de meios de protecção equivalentes perante as autoridades competentes do Estado-Membro interessado, anteriormente à data de publicação das presentes conclusões ou do acórdão do Tribunal de Justiça.

Análise jurídica

i) Competência do Tribunal de Justiça

30. Recordo antes de mais, a título acessório, que o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de esclarecer que as disposições adoptadas pelo Conselho instituído por um acordo de associação concluído entre a Comunidade e um país terceiro, na execução desse acordo, formam parte integrante da ordem jurídica comunitária ao mesmo título que o acordo e a partir do momento da entrada em vigor do mesmo. A competência deste Tribunal de Justiça para se pronunciar nos termos do artigo 177.º do Tratado sobre o acordo, enquanto acto de uma das instituições comunitárias, é desta forma extensiva à interpretação das disposições em questão, o que contribui para garantir a aplicação uniforme do direito comunitário em todos os Estados-

-Membros²⁰. Posto isto, compete sem dúvida ao Tribunal de Justiça interpretar a título prejudicial as disposições da decisão n.º 3/80.

ii) Resolução da primeira questão prejudicial

31. Ao solicitar os elementos de interpretação indicados relativamente ao artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80, o Sozialgericht colocou o Tribunal de Justiça perante o problema de definir com precisão os termos do acórdão Taflan-Met e o., acima repetidamente citado. O problema, em minha opinião, deve necessariamente ser enfrentado no presente processo: o tribunal *a quo* não formulou as suas questões expressamente em tal sentido unicamente porque o acórdão Taflan-Met e o. foi proferido posteriormente ao despacho de reenvio²¹.

20 — V., *ex multis*, acórdão de 20 de Setembro de 1990, Sevince (C-192/89, Colect., p. I-3461, n.º 8 a 11).

21 — O poder de submeter novamente ao Tribunal de Justiça uma questão sob a qual este já se pronunciou a título prejudicial é uma competência atribuída não apenas ao tribunal nacional destinatário directo do acórdão (o qual se encontra perante dificuldades de compreensão ou de aplicação do acórdão; v., *ex multis*, despacho de 5 de Março de 1986, Wünsche, 69/85, Colect., p. 947, e acórdão de 16 de Dezembro de 1992, B & Q, C-169/91, Colect., p. I-6635), mas também a qualquer outra instância jurisdicional em relação à qual a decisão anterior é destituída de efeito vinculativo (v. acórdãos de 13 de Maio de 1981, International Chemical Corporation, 66/80, Colect., p. 1191, n.º 9 a 17, e de 11 de Junho de 1987, Pretore di Salò, 14/86, Colect., p. 2545, n.º 12).

É além disso verdade que, a fim de resolver as dificuldades suscitadas pelo sentido e alcance de um acórdão anterior, o artigo 40.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça prevê um processo especial, proposto «a pedido de uma parte ou de uma instituição da Comunidade que nisso demonstre interesse». Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os artigos 38.º a 41.º do Estatuto, que enumeram de forma taxativa os meios de impugnação extraordinários que permitem pôr novamente em discussão a força de caso julgado dos acórdãos do Tribunal de Justiça, não se aplicam contudo aos acórdãos proferidos a título prejudicial, dada a ausência de partes na instância (v. despacho de 18 de Outubro de 1979, Sirena, 40/70, Recueil, p. 3169, e Crünsehe, já referido, n.º 14). Em todo o caso, a circunstância de a propositura deste processo poder ter lugar por iniciativa de uma instituição não exclui que o tribunal comunitário permaneça competente para determinar o sentido e o alcance de um acórdão anterior quando a interpretação seja necessária para resolver o litígio que lhe foi submetido (v. acórdão de 9 de Agosto de 1994, Parlamento/Meskens, C-412/92 P, Colect., p. I-3757, n.º 35).

32. No acórdão Taflan-Met e o., era solicitado ao Tribunal de Justiça a interpretação dos artigos 12.º e 13.º da decisão n.º 3/80, relativos respectivamente às prestações de invalidez e às pensões de velhice e por morte²².

Em resposta à primeira questão prejudicial suscitada pelo tribunal nacional naquele processo, o Tribunal de Justiça declarou que — na ausência de disposições expressas sobre a matéria — a decisão n.º 3/80 entrou em vigor

22 — No acórdão Taflan-Met e o., as demandantes nos quatro processos principais pendentes no Arrondissementsrechtbank te Amsterdam eram respectivamente três nacionais turcas residentes na Turquia, viúvas de trabalhadores que tinham exercido uma actividade assalariada em diferentes Estados-Membros, entre os quais os Países Baixos; e ainda um trabalhador turco, residente na Alemanha, que trabalhou primeiro nos Países Baixos e depois na Alemanha onde foi atingido de incapacidade para o trabalho. Na sequência do falecimento dos seus cônjuges, as três demandantes tinham pedido — e obtido das competentes instituições alemã e belga — a concessão de uma pensão de viuvez nos Estados-Membros em que os seus cônjuges tinham trabalhado. As autoridades neerlandesas, por seu turno, tinham rejeitado tais pedidos com o fundamento em que os cônjuges das demandantes tinham falecido na Turquia, quando, em conformidade com a legislação neerlandesa, o segurador ou os seus sucessores só têm direito a uma prestação se o risco seguro se realizar no momento em que o interessado esteja coberto por esta legislação. Também o demandante no quarto processo nacional, que tinha requerido a concessão de uma pensão de invalidez tanto na Alemanha como nos Países Baixos, viu ser-lhe recusada tal prestação pela instituição competente neerlandesa (diferente da alemã) com idêntica fundamentação: a incapacidade para o trabalho do requerente tinha sobrevivido no momento em que o interessado já não trabalhava nos Países Baixos e, por essa razão, não estava coberto pela legislação neerlandesa.

Segundo o tribunal *a quo*, as demandantes e o demandante nos processos principais — mesmo não estando seguros nos termos das disposições pertinentes do direito nacional — teriam podido beneficiar das pensões requeridas nos Países Baixos respectivamente nos termos da Decisão 3/80 e, em particular, dos seus artigos 12.º e 13.º Os artigos 12.º, alínea b), e 13.º da Decisão 3/80 prevêm que, tratando-se de prestações de invalidez e de velhice e de prestações de sobrevivência, o artigo 45.º do Regulamento n.º 1408/71 é aplicável por analogia. Ora, nos termos do n.º 4 desta disposição (na redacção em vigor em 1 de Junho de 1992, aplicável aos factos do caso concreto), os trabalhadores assalariados que tinham estado inscritos num regime de segurança nacional, mas que já não estavam no momento da ocorrência do risco seguro, eram considerados como estando ainda seguros se estivessem seguros nos termos da legislação de outro Estado-Membro ou se pudessem fazer valer direitos a prestações nos termos da legislação do outro Estado-Membro. Como tinha sido reconhecido ao demandante e às demandantes, respectivamente, um direito a prestações de invalidez e a prestações por morte noutros Estados-Membros, podiam, em princípio, reivindicar igualmente o direito às prestações controvertidas nos Países Baixos com base na legislação relativa ao seguro contra a incapacidade de trabalho no que se refere ao demandante e com base no regime legal aplicável às viúvas e aos órfãos no caso das demandantes.

em 19 de Setembro de 1980, data da sua adopção, e que a partir dessa data é vinculativa para as partes contratantes²³. As decisões do Conselho da Associação — afirmou o Tribunal de Justiça — promovem a execução dos objectivos fixados pelo acordo CEE-Turquia e, portanto, dizem directamente respeito a este último e têm por efeito, por força do artigo 22.º, n.º 1, deste instrumento internacional²⁴, vincular as partes contratantes. Consequentemente, este Tribunal de Justiça acrescentou que «o facto de as partes se subtraírem [ao compromisso de ficar vinculadas pelas decisões adoptadas] constituiria uma violação do próprio acordo»²⁵. No n.º 20 do acórdão, o Tribunal de Justiça acrescentou que «o efeito obrigatório das decisões do Conselho de Associação não pode assim depender da adopção efectiva de medidas de execução pelas partes contratantes», e em particular da adopção pelo Conselho da União Europeia — conforme está previsto no artigo 2.º, n.º 1, do acordo relativo às medidas a tomar e aos procedimentos a seguir na aplicação do acordo CEE-Turquia²⁶ — dos actos necessários para efeitos de aplicação das medidas (decisões e recomendações) adoptadas pelo Conselho de Associação em sectores que, nos termos do Tratado, são da competência da Comunidade.

33. Na segunda questão prejudicial que foi submetida ao Tribunal de Justiça, o tribunal *a quo* no processo Taflan-Met e o. perguntava: «... Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, é suficientemente claro e preciso o disposto nos artigos 12.º e 13.º da decisão n.º 3/80 para que seja aplicado directamente sem ser necessária a intervenção de

23 — V. acórdão Taflan-Met e o. (já referido, nota 11), n.ºs 17 a 22.

24 — O texto do artigo 22.º, n.º 1, do acordo CEE-Turquia é reproduzido *supra* (nota 1).

25 — V. acórdão Taflan-Met e o. (já referido, nota 11), n.º 19.

26 — V. Decisão 64/737/CEE, relativa às medidas a tomar e aos procedimentos a seguir na aplicação do acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia (JO 1964, 217, p. 3703; EE 11 F1 p. 36).

outras medidas de execução, como as contempladas no artigo 32.º da decisão n.º 3/80».

O Tribunal de Justiça parece ter interpretado esta questão em termos mais amplos, considerando que a mesma tinha em vista determinar o eventual efeito directo das disposições da decisão n.º 3/80 em geral, «*e mais especialmente* [de] os seus artigos 12.º e 13.º»²⁷. A este respeito, o Tribunal de Justiça salientou que resulta da comparação da decisão em questão, por um lado, e dos Regulamentos n.ºs 1408/71 e 574/72, por outro, que aquela «não contém um grande número de disposições precisas e detalhadas que foram no entanto consideradas indispensáveis para a execução, no interior da Comunidade, do Regulamento n.º 1408/71»²⁸. Assim, por exemplo, o Tribunal de Justiça recordou que a aplicação concreta das normas do Regulamento n.º 1408/71 respeitantes à totalização de todos os períodos tomados em consideração pelas diferentes legislações dos Estados-Membros aos quais o trabalhador migrante tenha estado sujeito tornou necessária a adopção do artigo 15.º do Regulamento n.º 574/72. Do mesmo modo, é exigida a adopção prévia de medidas complementares de execução — declarou o Tribunal de Justiça — para que se possa aplicar o princípio da totalização no contexto da decisão n.º 3/80²⁹.

Após ter declarado «que a decisão n.º 3/80 se destina, por natureza, a ser completada e executada na Comunidade por um acto posterior do Conselho», uma vez que a proposta de

regulamento de execução ainda não foi adoptada, o Tribunal de Justiça concluiu que «mesmo se algumas das suas disposições são claras e precisas, a decisão n.º 3/80 não pode ser aplicada enquanto não forem adoptadas pelo Conselho medidas complementares de execução»³⁰.

34. É importante observar, contudo, que, na parte decisória do acórdão, o Tribunal de Justiça declarou «enquanto não forem adoptadas pelo Conselho as medidas complementares indispensáveis para a execução da decisão n.º 3/80, os artigos 12.º e 13.º desta decisão não têm efeito directo no território dos Estados-Membros e não são, assim, susceptíveis de criar em relação aos particulares o direito de estes os invocarem nos órgãos jurisdicionais nacionais» (o sublinhado é meu).

35. À luz do que antecede, reconheço que o argumento invocado no presente processo pelos representantes dos cinco governos nacionais que apresentaram observações no Tribunal de Justiça (v. *supra*, n.ºs 21 e 22) não é de forma alguma infundado: a fundamentação do acórdão Taflan-Met e o., pelo menos se interpretada em sentido meramente literal, autorizaria a afirmação de que *nenhuma* das disposições da decisão n.º 3/80 — portanto, também não a do artigo 3.º, n.º 1 — tem efeito directo nas ordens jurídicas dos Estados-Membros. Seria portanto de dar resposta negativa à primeira questão do presente processo.

27 — V. acórdão Taflan-Met e o. (já referido, nota 11), n.º 23, o sublinhado é meu.

28 — Acórdão já referido, n.º 30.

29 — Acórdão já referido, n.ºs 31 e 32.

30 — Acórdão já referido, n.ºs 33 a 37.

36. Todavia, existem, em minha opinião, razões convincentes para colocar em dúvida a exactidão de tal leitura deste acórdão³¹. Que fique claro: não pretendo objectar que a (implícita) afirmação da ausência de efeito directo da disposição do artigo 3.º, n.º 1, seja alheia à *ratio decidendi* do acórdão Taflan-Met e o. e constitua um mero *obiter dictum* destituído de relevância para efeitos práticos³².

Entendo, com efeito, que é «de importância secundária procurar nos acórdãos onde deixam de estar os fundamentos determinantes e onde estão eventualmente observações acidentais.

31 — Parece-me todavia apressada a opinião daquela parte da doutrina que intitulou o acórdão Taflan-Met e o. de «completamente ilógico», «*per incuriam*» — ou simplesmente errado — sobre a questão dos direitos à igualdade em matéria de segurança social» (v. Peers, S.: Equality, Free Movement and Social Security, Eur. L. Rev., 1997, p. 342, em especial pp. 350 e 351).

32 — Vendo bem, uma hipotética decisão do Tribunal de Justiça sobre o efeito directo do princípio da igualdade de tratamento (ou de outras disposições da decisão n.º 3/80 que não os artigos 12.º e 13.º) teria sido, com efeito, não só arbitrária mas mesmo inútil, no contexto dos factos daquele processo: não só as questões prejudiciais do tribunal de renvio não tinham feito referência ao artigo 3.º, n.º 1, da decisão em questão, mas o próprio Tribunal de Justiça não considerou oportuno ampliar o âmbito da sua decisão — o que contudo não deixa de fazer nos casos adequados — fornecendo elementos interpretativos (ainda que não solicitados) também em relação a tal disposição. Tendo procedido assim, o Tribunal de Justiça mostrou partilhar a posição adoptada pelo tribunal *a quo*, segundo o qual, tendo em conta o objecto do litígio, o citado artigo 3.º, n.º 1, não era relevante para efeitos da resolução do processo principal. Para um outro exemplo de decisão prejudicial cujo dispositivo foi elaborado em termos mais limitativos do que a parte relevante da fundamentação, v. acórdão de 10 de Abril de 1984, Von Colson e Kamann (14/83 Recueil, p. 1891). O Tribunal declarou nesse acórdão, *inter alia*, que «compete ao órgão jurisdicional nacional dar à lei adoptada para aplicação da directiva [76/207/CEE do Conselho, de 9 de Fevereiro de 1976, relativa à concretização do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção profissionais e às condições de trabalho], em toda a medida que lhe seja concedida uma margem de aplicação pelo seu direito nacional, uma interpretação e uma aplicação conformes às exigências do direito comunitário». Era ligeiramente diferente a formulação do n.º 26 do mesmo acórdão, que fazia referência às obrigações a que está sujeito o tribunal nacional «ao aplicar o direito nacional e nomeadamente as disposições duma lei nacional especialmente aprovada com vista a executar a Directiva 76/207» (o sublinhado é meu). Com base nesta formulação mais ampla, era permitido deduzir que todas as disposições nacionais — incluindo aquelas anteriores à adopção de uma directiva ou, de qualquer modo, não especificamente adoptadas para a execução desta — devem ser, na medida do possível, interpretadas à luz da letra e dos objectivos da directiva em questão. Tal interpretação foi rejeitada no posterior caso Marshall pelo advogado-geral

Em qualquer caso, todas as opiniões enunciadas no texto do acórdão são a expressão da vontade do Tribunal de Justiça»³³. O princípio que acaba de ser invocado decorre, por outro lado, da falta de consagração da regra *stare decisis* no sistema judicial comunitário. É certo que o Tribunal de Justiça não deixa de velar para que exista continuidade da sua jurisprudência e que os seus acórdãos sejam em si mesmos logicamente compatíveis e não contraditórios. Contudo, o Tribunal de Justiça não está tecnicamente vinculado pelos seus acórdãos anteriores³⁴ e pode desta forma —

Slynn, o qual preferiu aderir à solução expressa na parte decisória do acórdão Von Colson e Kamann, e não ao *obiter dictum* do citado n.º 26 (v. conclusões apresentadas em 18 de Setembro de 1985 relativas ao acórdão de 26 de Fevereiro de 1986, Marshall, 152/84, Colect., p. 723, e em especial pp. 732 e 733). Por acaso, o *obiter dictum* em questão exprime fielmente o pensamento do Tribunal de Justiça, como foi posteriormente expresso no acórdão de 13 de Novembro de 1990, Marleasing (C-106/89, Colect., p. I-4135, n.º 8), no qual foi feita referência à obrigação do tribunal nacional de interpretar o seu direito nacional à luz da directiva comunitária relevante para a matéria objecto do litígio «quer se trate de disposições anteriores ou posteriores à directiva». V. também Arnoll, A.: *Owning up to Fallibility: Precedent and the Court of Justice*, Common Mkt. L. Rev., 1993, p. 247, em particular pp. 250 e 251.

33 — Recorro aqui à formulação utilizada pelo advogado-geral Roemer nas conclusões apresentadas em 7 de Junho de 1962 relativas ao acórdão de 12 de Julho de 1962, Países Baixos/Alta Autoridade da CECA (9/61, Recueil, p. 413, e mais especialmente p. 468, Colect. 1962-1964, p. 119). A distinção entre *ratio decidendi* e *obiter dictum* é, em contrapartida, relevante nas ordens jurídicas de Common Law uma vez que só a primeira é susceptível de vincular os outros tribunais para o futuro (v. Arnoll, A., citado *supra*, nota 32, p. 249).

34 — *Ibidem*, pp. 248 e 249 (com referências bibliográficas complementares) e Schermers, H. G. — Waelbroeck, D.: *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer, 1992 (5.ª edição), pp. 96 e 495. O princípio enunciado no texto explica, por exemplo, por que razão não é interdito aos órgãos jurisdicionais nacionais socorrer-se de um mecanismo de cooperação previsto no artigo 177.º do Tratado para obter do Tribunal de Justiça um acórdão interpretativo sobre uma questão de direito comunitário já decidida por um tribunal comunitário (v. *supra*, nota 21, e correspondente parte do texto; v. também acórdão de 3 de Abril de 1968, Molkerei-Zentrale (28/67, Colect., p. 211), no qual o Tribunal de Justiça, a pedido do tribunal de renvio, confirmou um anterior acórdão proferido dois anos antes nos termos do artigo 177.º e declarou «ser supérfluo dar nova interpretação ao artigo 95.º, primeiro parágrafo, do Tratado» (*ibidem*, pp. 204 e 207).

Como foi observado pelo advogado-geral Warner, a regra da força vinculativa dos anteriores acórdãos do Tribunal de Justiça opera, em contrapartida, em relação aos órgãos jurisdicionais nacionais: «todos os órgãos jurisdicionais do conjunto da Comunidade, à excepção do próprio Tribunal de Justiça, estão vinculados pela *ratio decidendi* de um acórdão proferido por este Tribunal de Justiça». (V. conclusões apresentadas em 20 de Setembro de 1977, no acórdão de 13 de Outubro de 1977, Manzoni, 112/76, Recueil, p. 1647, e mais especialmente pp. 1662 e 1663; Colect., p. 573).

mesmo no que diz respeito ao presente caso— resolver de forma diferente a questão prejudicial objecto de uma anterior decisão, se tal resultado for justificado por novos elementos de apreciação que foram submetidos no processo posterior³⁵.

37. Inclino-me, portanto, pela minha parte, no sentido de não sobrestimar a importância da questão de saber se, no acórdão Taflan-Met e o., o Tribunal de Justiça exclui efectivamente ou não o efeito directo do princípio da igualdade de tratamento estabelecido no artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80. Mesmo que seja exacta a recomposição que, através das opiniões expressas acidentalmente pelo Tribunal de Justiça naquele acórdão, é dada pelos governos que intervêm no caso presente, a posição adoptada pelo Tribunal de Justiça poderá agora ser revista, desde que se adopte um critério alicerçado numa fundamentação adequada e lógica, e conforme aos precedentes na matéria.

38. Ora, os argumentos a favor do efeito directo do artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80 prevalecem, em minha opinião, sobre os que defendem a conclusão oposta³⁶. Não posso,

35 — V. acórdão Pretore di Salò (já referido, nota 21), n.º 12. Os casos em que o Tribunal de Justiça contrariou expressamente a sua anterior jurisprudência são tão isolados como célebres [v. acórdão de 17 de Outubro de 1990, HAG GF (C-10/89, Collect., p. I-3711, em matéria de direito de marca), de 24 de Novembro de 1993, Keck e Mithouard (C-267/91 e C-268/91, Collect., p. I-6097, em matéria de medidas de efeito equivalente às restrições quantitativas à importação), e de 30 de Abril de 1996, Cabanis-Issarte (C-308/93, Collect., p. I-2097, relativo à importância da distinção efectuada pelos sistemas nacionais de segurança social entre direitos próprios e direitos derivados para efeitos de aplicação *ratione personae* de numerosas disposições do Regulamento n.º 1408/71)].

36 — V. Mavridis, P.: *Étrangers sans prestations sociales?*, L'observateur de Bruxelles, n.º 20/1996, p. 29, e em particular p. 31, segundo o qual a conclusão da invocabilidade do artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80 em sede jurisdicional está inteiramente em linha com a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

com toda a franqueza, deixar de salientar a coincidência entre a posição do Tribunal de Justiça (no caso de ser exacta a interpretação literal acima indicada) e a que eu próprio assumi nas conclusões apresentadas precisamente no processo Taflan-Met e o. Depois de ter sublinhado, por um lado, o carácter incompleto do conteúdo normativo da decisão n.º 3/80 e, por outro, a vontade do autor do acto — expressa na disposição final do artigo 32.º (v. *supra*, n.ºs 6 a 33) — de que fosse dada aplicação às disposições do mesmo através de medidas posteriores, sustentei que a aplicação da decisão n.º 3/80 na Comunidade exigia a adopção prévia de medidas de execução e complementares precisas e detalhadas. «Parece-me, com efeito [observei], que não se pode conceber o funcionamento de um regime de segurança social na ausência de um quadro concreto de disposições de execução... [de] todo um conjunto de regras destinadas a regulamentar a matéria complexa que aqui nos ocupa»³⁷.

39. Naquelas conclusões, todavia, detive-me (para além do conteúdo da decisão n.º 3/80 e das suas importantes repercussões financeiras) sobre a necessidade de prever medidas de execução adequadas desta decisão, invocando um argumento bem diverso daquele que no presente processo invocam os cinco Estados-Membros que apresentaram observações no Tribunal de Justiça. Com efeito, sustentei que — perante o silêncio das partes contratantes quanto à data de entrada em vigor do acto e não resultando de outra forma a sua inequívoca intenção de o considerar em vigor a

37 — V. conclusões apresentadas em 26 de Março de 1996 relativas ao acórdão Taflan-Met e o. (já referido, nota 11), n.º 12.

partir da data da adopção — a decisão n.º 3/80 não podia ter sido considerada como tendo entrado em vigor nem, portanto, como parte integrante da ordem jurídica comunitária.

O problema da entrada em vigor da decisão n.º 3/80 permanece contudo distinto — convém esclarecer — do de invocabilidade de tal decisão em sede jurisdiccional. De resto, no processo Taflan-Met e o. observei o seguinte: «no caso de figura, a necessidade de medidas de execução condiciona não a aplicação de uma regra já em vigor, mas precisamente a entrada em vigor da regra. Este caso difere por conseguinte dos que já foram examinados pelo Tribunal em que se decidiu que não há que adoptar disposições de execução duma decisão do Conselho de Associação cujos termos sejam suficientemente claros e precisos para poderem ser imediatamente aplicáveis. Nos casos citados, tratava-se, com efeito, de decisões já entradas em vigor. É claro que, se a regra está já em vigor e não exige precisões ulteriores, pode produzir imediatamente os seus efeitos»³⁸.

40. É precisamente com base em tais considerações que, em minha opinião, deve ser rejeitada a interpretação puramente literal do acórdão Taflan-Met e o. proposta pelo Governo alemão e pelos outros Estados-Membros (v. *supra*, n.º 35), segundo a qual nem o artigo 3.º, n.º 1, nem qualquer outra das disposições da decisão n.º 3/80 teria efeito directo, não obstante esta medida ter entrado em vigor no dia da sua adopção. Interpretado desta forma, o acórdão do Tribunal de Justiça

comportaria uma alteração da sua jurisprudência consolidada segundo a qual — a fim de evitar uma inútil proliferação da já copiosa regulamentação comunitária e de alargar a área de protecção jurisdiccional efectiva dos particulares nacionais das partes contratantes — não é de proceder à transposição formal das decisões do Conselho de Associação nos casos em que «o efeito interno no direito comunitário é *in re ipsa* ou se encontra de outro modo realizado» e o conteúdo do acto permite, portanto, ao tribunal nacional dar-lhe imediata aplicação³⁹. Se o Tribunal de Justiça tivesse na verdade entendido afastar-se desta orientação, claramente afirmada nos seus acórdãos anteriores, tê-lo-ia — penso — dito de forma expressa. Ao invés, no acórdão Taflan-Met e o., o Tribunal de Justiça manteve a sua jurisprudência anterior, tendo expressamente rejeitado o argumento, deduzido pelos demandados nos processos principais e pelos governos nacionais «que intervieram», segundo o qual o efeito vinculativo das decisões do Conselho de Associação dependeria da efectiva adopção, pelas partes contratantes, das correspondentes medidas de execução (v. *supra*, n.º 32).

41. Sobretudo, para entender o acórdão Taflan-Met e o. como interpretam os governos nacionais no presente processo, teria que se admitir que para impedir a invocabilidade da decisão n.º 3/80 perante o tribunal nacional se teria de recorrer a um critério da necessária «inseparabilidade» entre as várias disposições nela contidas. Isto é, deveria presumir-se que todas as disposições em causa são destituídas,

39 — V. acórdão de 14 de Novembro de 1989, Grécia/Comissão (30/88, Colect., p. 3711, n.º 10 a 17) e conclusões apresentadas em 4 de Julho de 1989 pelo advogado-geral G. Tesouro no mesmo processo (Colect., p. 3723, n.º 9).

em bloco, de aplicabilidade directa; tratar-se-ia de inaplicabilidade afirmada por via de uma presunção, que não permitiria ao intérprete verificar quais as disposições que são susceptíveis de efeito directo e quais as que o não são. É precisamente tal resultado que acabaria por contradizer a anterior jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual se deve verificar, caso a caso, se as disposições do acordo internacional ou da decisão adoptada pelo Conselho de Associação, que interessam no caso concreto, têm um carácter meramente programático⁴⁰ ou contém, ao invés, obrigações claras e precisas, cujo efeito é directo por não estar dependente da adopção de medidas posteriores por parte das partes contratantes⁴¹. Neste último caso, o particular interessado poderá ver os seus direitos tutelados pelo tribunal nacional. A anterior

jurisprudência do Tribunal de Justiça é claramente inspirada na exigência de garantir, até onde for possível, a protecção imediata dos direitos que decorrem do acordo internacional e da regulamentação dele derivada, uma vez entrado em vigor o acordo. Trata-se de uma exigência de protecção da qual o Tribunal de Justiça se fez intérprete, em conformidade com os princípios que caracterizam uma Comunidade de direito. No nosso caso — o Tribunal de Justiça o decidiu — estamos perante uma decisão que já entrou em vigor: como se justificaria então que não possam ser imediatamente aplicadas pelo tribunal nacional disposições relativamente às quais o Tribunal de Justiça afirmou expressa e inequivocamente que satisfazem os critérios do efeito directo? Como observou a Comissão, nada no acórdão Taflan-Met e o. permite considerar, e muito menos presumir, que o Tribunal de Justiça tenha entendido afastar-se da sua anterior jurisprudência, a qual é mesmo expressamente recordada nos n.ºs 24 e 25.

40 — V. acórdão de 30 de Setembro de 1987, Demirel (12/86, Colect., p. 3719). O Tribunal de Justiça declarou que o artigo 12.º do acordo CEE-Turquia (segundo o qual as partes contratantes acordam em inspirar-se nos artigos 48.º, 49.º e 50.º do Tratado na realização progressiva entre si da livre circulação de trabalhadores) e o artigo 36.º do protocolo adicional (segundo o qual a livre circulação de trabalhadores será realizada gradualmente em conformidade com os princípios enunciados no artigo 12.º, entre o final do 12.º ano e do 22.º ano após a entrada em vigor do acordo, segundo as modalidades que serão decididas, se necessário, pelo Conselho de Associação) revestem um alcance essencialmente programático. Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 7.º do acordo (segundo o qual as partes contratantes tomam todas as medidas, gerais ou especiais, destinadas a assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do acordo e se absterham de todas as medidas susceptíveis de fazer perigar a realização dos objectivos do acordo) não pode atribuir directamente aos particulares direitos que lhes não reconhecem já outras disposições do acordo.

41 — V. acórdão Sevince (já referido, nota 20), n.ºs 17 a 25, que tem por objecto: i) os artigos 2.º, n.º 1, alínea b) (nos termos do qual, após cinco anos de emprego regular num Estado-Membro, o trabalhador turco tem direito a aceder livremente a qualquer actividade assalariada da sua escolha) e 7.º (nos termos do qual os Estados-Membros e a Turquia não podem introduzir novas restrições quanto às condições de acesso ao emprego dos trabalhadores e dos seus familiares que se encontram nos seus respectivos territórios numa situação regular no que diz respeito à residência e ao emprego) da decisão n.º 2/76 do Conselho de Associação, relativa à aplicação do acordo CEE-Turquia; assim como ii) o artigo 6.º, n.º 1, (segundo o qual o trabalhador turco inserido no mercado regular de trabalho num Estado-Membro goza no referido Estado de livre acesso a qualquer actividade assalariada da sua escolha, após quatro anos de emprego regular), e artigo 13.º (que contém uma cláusula *standstill* análoga à do artigo 7.º da decisão n.º 2/76), da decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, relativa ao desenvolvimento da associação. V. também acórdão Eroglu (já referido, nota 10), n.ºs 17 a 20, relativo à interpretação do artigo 7.º, segundo parágrafo, da citada Decisão 1/80 do Conselho de Associação.

42. Dito isto, não se consegue ver como as afirmações da ordem geral contidas nos n.ºs 33 e 37 desse acórdão, segundo as quais a decisão n.º 3/80 não é susceptível de aplicação imediata na ausência de medidas complementares de execução, possam, de qualquer forma, ser aplicadas ao artigo 3.º, n.º 1, da mesma decisão (que no fundo é a única disposição relevante para efeitos da resolução do processo principal).

O que o citado artigo 3.º, n.º 1, dispõe é nada mais do que o princípio da igualdade de

tratamento. Ora, este princípio — como a proibição de discriminação em razão da nacionalidade que contém o Tratado (por exemplo, nas disposições dos artigos 6.º, 48.º, n.º 2, 95.º e 119.º) — não necessita de medidas complementares para a sua execução. Isto é comprovado pelo facto de a mesma proposta de regulamento de aplicação não prever qualquer norma de aplicação do artigo 3.º, n.º 1. O mesmo se deve dizer do Regulamento n.º 574/72, que definiu as modalidades de aplicação do Regulamento n.º 1408/71: este não contém disposições destinadas a promover a aplicação do princípio da igualdade de tratamento enunciado neste último regulamento no artigo 3.º, n.º 1.

De resto, nenhum dos governos nacionais, que, não obstante, alegam a inaplicabilidade directa integral da decisão n.º 3/80, invocando para esse efeito o acórdão Taflan-Met e o., foi capaz de indicar quais as medidas complementares que deveriam ser concretamente adoptadas para aplicação do princípio da igualdade de tratamento.

43. Acrescente-se que o Tribunal de Justiça já concluiu no sentido do efeito directo do princípio da igualdade de tratamento relativamente às disposições correspondentes previstas no artigo 39.º, n.º 1, do acordo de

cooperação CEE-Argélia⁴² e do artigo 41.º, n.º 1, do acordo de cooperação CEE-Marrocos⁴³: o texto destas disposições, contrariamente ao que afirmam as autoridades britânicas e francesas, está redigido em termos que não são diferentes dos do artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80.

No que se refere concretamente ao artigo 41.º, n.º 1, do acordo de cooperação CEE-Marrocos, o Tribunal de Justiça chegou à conclusão da sua aplicabilidade directa não obstante o facto de o artigo 42.º, n.º 1,

42 — V. acórdãos de 5 de Abril de 1995, Krid (C-103/94, *Colect.*, p. I-719), e de 15 de Janeiro de 1998, Babahenini (C-113/97, *Colect.*, p. I-183, n.º 17 e 18). O artigo 39.º, n.º 1, está inserido no título III (relativo à cooperação no domínio da mão-de-obra) 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.º 2210/78 do Conselho, de 26 de Setembro de 1978 (JO L 263, p. 1; EE 11 F8 p. 70). A norma em questão dispõe que, «sem prejuízo das disposições dos números seguintes [que dizem respeito à totalização dos períodos de seguro, de emprego ou de residência cumpridos nos diferentes Estados-Membros, ao benefício das prestações familiares para os membros da família residentes no território da Comunidade e à transferência de pensões e rendas para a Argélia], 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».

43 — V. acórdãos de 31 de Janeiro de 1991, Kziber (C-18/90, *Colect.*, p. I-199); de 20 de Abril de 1994, Youssi (C-58/93, *Colect.*, p. I-1353), e de 3 de Outubro de 1996, Hallouzi-Choho (C-126/95, *Colect.*, p. I-4807, n.º 19 e 20). O artigo 41, n.º 1, está inserido no título III (relativo à cooperação no domínio da mão-de-obra) do acordo de cooperação entre a Comunidade Económica Europeia e o Reino de Marrocos, assinado em Rabat em 26 de Abril de 1976, e aprovado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2210/78 do Conselho, de 26 de Setembro de 1978 (JO L 263, p. 1; EE 11 F9 p. 3). A norma em questão dispõe que, «sem prejuízo das disposições dos números seguintes [respeitantes à totalização dos períodos de seguro, de emprego ou de residência cumpridos nos diferentes Estados-Membros, ao benefício das prestações familiares para os membros da família residentes no território da Comunidade e à transferência de pensões e rendas para Marrocos], os trabalhadores de nacionalidade marroquina e os membros da sua família que com eles residam 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». Nos acórdãos invocados, o Tribunal de Justiça observou que o objectivo do acordo CEE-Marrocos, que é o de promover uma cooperação global entre as partes contratantes, nomeadamente no domínio da mão-de-obra, confirma que o princípio da não discriminação consagrado no artigo 41.º, n.º 1, é susceptível de regular directamente a situação jurídica dos particulares.

conferir ao conselho de cooperação competente o poder de adoptar (antes do final do primeiro ano após a entrada em vigor do acordo) medidas de aplicação do artigo 41.º, que permitam assegurar o respeito do princípio da igualdade de tratamento relativamente a aspectos particulares da sua aplicação. O Tribunal de Justiça observou quanto a este ponto que a função atribuída pelo citado artigo 42.º, n.º 1, ao conselho de cooperação consiste «em facilitar o respeito da proibição de discriminação e, sendo caso disso, adoptar as medidas necessárias à aplicação do princípio da totalização consagrado no n.º 2, do artigo 41.º, mas não pode ser considerada como condicionando a aplicação imediata do princípio da não discriminação»⁴⁴.

Ora, o acordo de associação instituí, entre a Comunidade e o Estado terceiro interessado, um vínculo mais estreito do que um acordo de cooperação⁴⁵, «criando vínculos especiais e privilegiados com o Estado terceiro que deve, pelo menos parcialmente, participar no regime comunitário»⁴⁶; o efeito directo do princípio da igualdade de tratamento deve portanto *a fortiori* ser admitido no caso em apreço no processo principal.

44 — Acórdão Kziber (já referido, nota 43), n.º 19.

45 — Não obstante a identidade da base jurídica (artigo 238.º do Tratado), o objectivo dos acordos de cooperação é diferente, e mais limitado, que o dos acordos que prevêm uma associação ou a futura adesão do Estado terceiro interessado à Comunidade. Por exemplo, os mencionados acordos CEE-Argélia e CEE-Marrocos têm como objectivo simplesmente «promover uma cooperação global entre as partes contratantes tendo em vista contribuir para o desenvolvimento económico e social do (país terceiro) e favorecer o reforço das suas relações» (v. artigo 1.º do acordo CEE-Argélia e o artigo 1.º do acordo CEE-Marrocos), prevendo para esse efeito a aprovação de disposições e a execução e acções no domínio da cooperação económica, técnica e financeira, das trocas comerciais e da mão-de-obra.

46 — V. acórdão Demirel (já referido, nota 40), n.º 9.

Em particular, o acordo CEE-Turquia «tem por objecto promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes, tendo em plena consideração a necessidade de assegurar o desenvolvimento acelerado da economia da Turquia e o aumento do nível de emprego e das condições de vida do povo turco, [de modo a facilitar] posteriormente a adesão da Turquia à Comunidade»⁴⁷. Para o prosseguimento de tais objectivos, o acordo em questão previu o reforço da coordenação das políticas económicas das partes contratantes e instituiu uma união aduaneira entre as mesmas, objecto de uma concretização progressiva. O acordo CEE-Turquia, com efeito, articulou-se através de uma fase preparatória, uma fase transitória e uma fase definitiva.

É certo que o acordo CEE-Turquia — e, em particular, o artigo 12.º, que se limita a prever que as partes contratantes acordam em inspirar-se nos artigos 48.º, 49.º e 50.º do Tratado⁴⁸ — só gradualmente visa adaptar a livre circulação de trabalhadores entre os Estados-Membros e a Turquia às exigências do direito comunitário. Tal consideração, todavia, não permite, em minha opinião, excluir que as disposições que têm em vista conseguir tal adaptação não possam, em linha de princípio, produzir efeito directo⁴⁹. Com efeito, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que «um acordo internacional não deve necessariamente ser “de longo alcance” (dito de outro modo, destinado à integração na Comunidade) para que as suas disposições

47 — V. o preâmbulo e o artigo 2.º, n.º 1 do acordo CEE-Turquia (o sublinhado é meu).

48 — V. *supra*, nota 40.

49 — V. as conclusões do advogado-geral Darmon apresentadas em 15 de Maio de 1990 relativas ao acórdão Sevince (v. *supra*, nota 20), *Collect.*, p. I-3473, n.ºs 27 a 29.

sejam susceptíveis de aplicação directa». Basta, para esse fim, que o acordo em questão «[faça] mais alguma coisa do que impor simplesmente obrigações recíprocas aos Estados signatários, por outras palavras, [que seja] susceptível ou tenha por objectivo reger a situação jurídica dos particulares»⁵⁰.

Este critério — como acima se indicou — aplica-se sem distinção tanto às disposições do próprio acordo como às contidas nas decisões do Conselho de Associação eventualmente instituído pelo acordo. Já se recordou o que o Tribunal de Justiça tem decidido: as disposições adoptadas pelo Conselho de Associação promovem a concretização dos objectivos fixados no acordo e ligam-se directamente a este último, vinculando de modo análogo as partes contratantes e formando parte integrante da ordem jurídica comunitária (v. *supra*, n.º 32). Mostra-se portanto destituído de valor o argumento deduzido pelos Governos britânico e francês, segundo o qual o domínio da segurança social seria alheio ao âmbito do acordo CEE-Turquia e o princípio da igualdade de tratamento que está em causa no processo principal, não previsto directamente no acordo CEE-Turquia,

50 — V. as conclusões do advogado-geral Van Gerven apresentadas em 6 de Dezembro de 1990 relativas ao acórdão *Kziber* (v. *supra*, nota 43) *Collect.*, p. I-208, n.º 8; v. também acórdão de 12 de Dezembro de 1995, *Chiquita Itália* (C-469/93, *Collect.*, p. I-4533) no qual o Tribunal de Justiça decidiu que as particularidades do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), caracterizado pela grande flexibilidade das suas disposições, em particular as relativas à possibilidade de derrogação, às medidas que podem ser tomadas em caso de dificuldades excepcionais e à resolução dos diferendos entre os contratantes, excluíam que as suas disposições tivessem efeito directo; o Tribunal de Justiça admitiu, em contrapartida, que a Quarta Convenção ACP-CEE (tal como as anteriores convenções ACP-CEE e as convenções de associação entre a Comunidade Económica Europeia e os Estados africanos e malaçaxos) se caracterizavam por um desequilíbrio muito sensível ao nível dos compromissos subscritos pelas partes contratantes — que está na própria lógica do carácter específico de tais convenções —, podia conter disposições susceptíveis de conferir aos particulares direitos que estes podiam invocar nos órgãos jurisdicionais nacionais para se opor à aplicação de disposições nacionais contrárias.

permaneceria insusceptível de aplicação imediata (v. *supra*, n.º 23).

44. Finalmente, como observou a recorrente, não parece revestir qualquer relevância para efeitos da resolução da primeira questão prejudicial a circunstância de o referido artigo 3.º, n.º 1, consagrar o princípio da não discriminação ressalvando expressamente as disposições especiais da decisão n.º 3/80. Com efeito, esta não contém qualquer disposição restritiva do direito às prestações familiares. A ressalva estabelecida no artigo 3.º, n.º 1, não pode portanto ser interpretada no sentido de retirar à proibição de discriminação o seu carácter imperativo e incondicional.

45. À luz das observações precedentes — e tendo em conta, em particular, o teor literal do artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80, assim como o objectivo e a natureza do acordo CEE-Turquia — terá de se concluir que a disposição em causa neste processo impõe, aos Estados-Membros, a obrigação clara, precisa e incondicional de não aplicarem aos trabalhadores turcos migrantes assim como aos seus familiares ou sobreviventes um tratamento desfavorável relativamente àquele reservado aos cidadãos comunitários no sector da segurança social respeitante às prestações familiares. Se tal obrigação for violada, os particulares podem, portanto, recorrer aos meios de protecção jurisdicional perante o tribunal nacional.

Reconheço que esta solução — que poderia ser extensiva a outros ramos da segurança social, para os quais a decisão n.º 3/80 também

não preveja disposições especiais restritivas do direito à igualdade de tratamento — é susceptível de implicar importantes consequências de ordem financeira para os regimes de segurança social dos Estados-Membros e não me parece uma pura coincidência a circunstância de o princípio da não discriminação não ter sido reproduzido nas disposições dos acordos europeus de associação com os países da Europa Central e Oriental⁵¹ concluídos pela Comunidade e pelos Estados-Membros numa altura posterior à prolação do acórdão Kziber, já referido⁵². Contudo, o facto é que no nosso caso foi reconhecida ao Conselho de Associação e, portanto, directamente a um país terceiro, «voz no capítulo» na coordenação dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros⁵³.

46. Resolvida em sentido afirmativo a questão da invocabilidade perante o Sozialgericht do princípio da igualdade de tratamento consagrado na decisão n.º 3/80, há que apreciar outros problemas. O princípio aqui em causa — mesmo em matéria da aplicação aos trabalhadores turcos (e pessoas equiparadas) dos regimes de segurança dos Estados-Membros e no contexto da decisão n.º 3/80 — tem, com efeito, o valor de uma norma *instrumental*, não *material*. É portanto relativamente à aplicação, por parte dos países membros, de outras disposições normativas a situações previstas e reguladas pelo direito convencional que o artigo 3.º, n.º 1, lhes impõe a obrigação de não tratar de forma diferente, na ausência de uma justificação adequada e lógica, os seus nacionais e os nacionais turcos residentes no seu território.

51 — V. acordos europeus que instituem uma associação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Hungria (adoptado pela Decisão 93/742/Euratom, CEEA, CE do Conselho e da Comissão, de 13 de Dezembro de 1993, JO L 347, p. 1), da República da Polónia (adoptado pela Decisão 93/743/Euratom, CEEA, CE, do Conselho e da Comissão, de 13 de Dezembro de 1993, JO L 348, p. 1), da República da Roménia (adoptado pela Decisão 94/907/Euratom, CEEA, CE, do Conselho e da Comissão, de 19 de Dezembro de 1994, JO L 357, p. 1), da República da Bulgária (adoptado pela Decisão 94/908/Euratom, CEEA, CE do Conselho e da Comissão, de 19 de Dezembro de 1994, JO L 358, p. 1), da República Eslovaca (adoptado pela Decisão 94/909/Euratom, CEEA, CE do Conselho e da Comissão, de 19 de Dezembro de 1994, JO L 359, p. 1), e da República Checa (adoptado pela Decisão 94/910/Euratom, CEEA, CE do Conselho e da Comissão, de 19 de Dezembro de 1994, JO L 360, p. 1), por outro lado, respectivamente.

52 — V. notas 43 e 44 nas correspondentes partes do texto. Segundo Pieters e Pizarro, a não inclusão nos referidos acordos europeus de uma proibição de discriminação com base na nacionalidade, susceptível de ser declarada pelo Tribunal de Justiça como directamente aplicável, explica-se provavelmente devido ao embaraço com que o acórdão Kziber foi recebido em alguns Estados-Membros [v. Pieters, D.: «Enquiry into the Legal Foundations of a Possible Extension of Community Provisions on Social Security to Third-Country Nationals Legally Residing and/or working in the European Union», nas actas do seminário *Social Security in Europe. Equality between Nationals and Non-Nationals* (Porto, 10-12 de Novembro de 1994), Lisboa, 1995, p. 189, e em particular p. 232; v. também, Pizarro, S.: *The Agreements on Social Security Between the Community and Third States: Legal Basis and Analysis*, *ibidem*, p. 105, em especial p. 115].

53 — V. Pieters (*op. cit.*, nota, 52, pp. 227 e 228) que realça o notável desequilíbrio nos compromissos subscritos pelas partes contratantes em matéria de segurança social, sublinhando que na decisão n.º 3/80 nem sequer é feita menção de uma coordenação com o sistema de segurança social turco e que, além disso, as autoridades turcas não concedem a reciprocidade de tratamento aos nacionais comunitários.

Posto isto, trata-se, antes de mais, de apurar se são dotadas de efeito directo ou não as eventuais outras normas (materiais) de coordenação contidas na decisão em causa, sobre as quais se baseia a pretensão da recorrente no processo principal (sem prejuízo, por enquanto, da questão de saber se a decisão n.º 3/80 é ou não aplicável *ratione personae* à sua situação jurídica).

Ora, um caso como o de S. Sürül diz respeito, parece-me, a uma situação que pode ser apreciada directamente em relação à enunciada obrigação de igualdade de tratamento: o direito, afirmado pela recorrente, de obter para o período em causa neste processo as prestações familiares controvertidas — de que é pacífico que são abrangidas pelo âmbito de aplicação material da decisão n.º 3/80 [v. artigo 4.º, n.º 1, letra h)] — deriva da aplicação conjugada do princípio da não discriminação e da legislação alemã em matéria de prestações familiares. O reconhecimento de que o referido artigo 3.º, n.º 1, invocado pela recorrente, é dotado de efeito directo é portanto sufici-

ente para permitir a S. Sürül obter a efectiva protecção jurisdiccional do seu direito ao abono de família e ao complemento por filhos a cargo, no caso de, evidentemente, se estar perante uma situação de tratamento discriminatório.

47. Chego assim à questão de saber se a desigualdade de tratamento de que a recorrente se queixa no processo principal se baseia em justificações objectivas e, portanto, não atenta contra o princípio da igualdade. Pode ser útil recordar, a este propósito, os princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça em aplicação do artigo 6.º (anteriormente artigo 7.º) do Tratado, no que se refere à regra geral de não discriminação com base na nacionalidade, assim como a questão específica da desigualdade de tratamento entre trabalhadores. Com base na vossa jurisprudência, os Estados-Membros devem, em princípio, conceder aos estrangeiros comunitários o tratamento reservado aos seus nacionais: o que não impede que um tratamento diferenciado das duas categorias, quando se trata de situações juridicamente distintas ou de critérios não arbitrários e razoáveis, possa ser justificado e, portanto, substituído de efeitos discriminatórios contrários ao direito comunitário⁵⁴. Em particular, a proibição geral de discriminações em razão da nacionalidade implica que os cidadãos dos outros Estados-Membros não podem ser tratados de forma diferente dos do Estado de acolhimento no que se refere às condições de acesso ao emprego e de trabalho, em particular no que se refere à remuneração, ao despedimento, à readmissão e à segurança soci-

al⁵⁵. Além disso, como o Tribunal de Justiça declarou precisamente em matéria de segurança social dos trabalhadores migrantes, relativamente ao artigo 48.º, n.º 2, do Tratado, «o princípio da igualdade de tratamento proíbe não apenas as discriminações ostensivas, baseadas na nacionalidade, mas ainda todas as formas dissimuladas de discriminação que, através da aplicação de outros critérios de distinção, conduzem, de facto, ao mesmo resultado»⁵⁶.

Invoquei o artigo 48.º, n.º 2, do Tratado por ser relevante para efeitos das presentes conclusões: consideremos o objectivo prosseguido, no âmbito das respectivas previsões, daquela disposição e do artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80 e comparemos os objectivos e o contexto do acordo CEE-Turquia, por um lado, e os do Tratado, por outro (v. *supra*, n.º 43). Veremos que a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça ao artigo 48.º, n.º 2, do Tratado em matéria de segurança social pode justificadamente tornar-se extensiva ao artigo 3.º, n.º 1. Com efeito, esta disposição, embora redigida de forma diversa no plano textual, é na realidade substancialmente análoga, no seu conteúdo, à correspondente disposição do Tratado. Recorde-se que, segundo a vossa jurisprudência, «a extensão da interpretação de uma disposição do Tratado a uma disposição, redigida em termos comparáveis, similares ou mesmo idênticos, constante de um acordo concluído pela Comunidade com um país

54 — V., *ex multis*, acórdãos de 8 de Outubro de 1980, Überschär (810/79, Recueil, p. 2747), de 13 de Fevereiro de 1985, Gravier (293/83, Recueil, p. 593); de 14 de Julho de 1988, Lambert (308/86, Colect., p. 4369); de 27 de Setembro de 1988, Comissão/Bélgica (42/87, Colect., p. 5445); de 26 de Fevereiro de 1992, Raulin (C-357/89, Colect., p. I-1027), e de 13 de Outubro de 1992, Portugal e Espanha/Conselho (C-63/90 e C-67/90, Colect., p. I-5073).

55 — V., *ex multis*, acórdãos de 13 de Dezembro de 1972, Marsman (44/72, Colect., p. 429), e de 12 de Julho de 1984, Prodest (237/83, Recueil, p. 3153).

56 — V. acórdão de 15 de Janeiro de 1986, Pinna (41/84, Colect., p. 1, n.º 23). V. também, *ex multis*, acórdãos de 12 de Fevereiro de 1974, Sotgiu (152/73, Colect., p. 153); de 16 de Fevereiro de 1978, Comissão/Irlanda (61/77, Colect., p. 417); de 14 de Fevereiro de 1995, Schumacker (C-279/93, Colect., p. I-225), e de 23 de Maio de 1996, O'Flynn (C-237/94, Colect., p. I-2617). A extensão da proibição às discriminações dissimuladas, seja de que forma for, foi respeitada pelo Tribunal de Justiça à luz do princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71 (v. acórdãos de 12 de Julho de 1979, Toia, 237/78, Recueil, p. 2645, e de 25 de Junho de 1997, Mora Romero, C-131/96, Colect., p. I-3659).

terceiro, depende nomeadamente da finalidade prosseguida por cada uma das disposições no âmbito que lhe é próprio e... a comparação dos objectivos e do texto do acordo, por um lado, com os do Tratado, por outro, reveste a este respeito importância considerável. Com efeito, e como prevê o artigo 31.º da convenção de Viena de 23 de Maio de 1969 sobre o direito dos Tratados] um tratado internacional deve ser interpretado não apenas em função dos termos em que está redigido mas também à luz dos seus objectivos»⁵⁷.

48. Transpondo a invocada doutrina Pinna⁵⁸ para a análise do artigo 3.º, n.º 1, da decisão

57 — V. acórdão de 1 de Julho de 1993, *Metalsa* (C-312/91, *Colect.*, p. I-3751, n.ºs 11 e 12). Aplicando o princípio referido, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 18.º, primeiro parágrafo, do acordo de comércio livre CEE-Austria de 22 de Julho de 1992 devia ser interpretado diferentemente do artigo 95.º do Tratado, não obstante as duas disposições terem como objecto a proibição de qualquer forma de discriminação fiscal directa ou indirecta relativamente às mercadorias da outra parte contratante ou dos Estados-Membros. Segundo o acórdão do Tribunal de Justiça, o artigo 95.º devia ser interpretado à luz dos objectivos do Tratado, neles incluindo, em primeiro lugar, o estabelecimento de um mercado comum no qual todos os entraves às trocas comerciais serão eliminados, tendo em vista a fusão dos mercados nacionais num mercado único em condições tão próximas quanto possível das de um verdadeiro mercado interno. Diferentemente, o acordo de comércio livre CEE-Austria, no qual estava contido o referido artigo 18.º, primeiro parágrafo, tinha objectivos mais limitados: isto é, a consolidação e ampliação das relações económicas entre as partes contratantes assim como o desenvolvimento harmonioso do comércio entre a CEE e Austria, no respeito de condições equitativas de concorrência. Em consequência, o Tribunal de Justiça concluiu que o artigo 18.º, primeiro parágrafo, do acordo de comércio livre CEE-Austria não se opunha a que uma regulamentação nacional que punia as infracções ao IVA cobrado na importação mais severamente do que as infracções ao IVA cobrado sobre as transmissões de bens no interior do país, ainda que tal diferença fosse desproporcionada face às diferenças entre as duas categorias de infracções (*ibidem*, n.ºs 14 a 21). V. também acórdão *Pabst & Richarz* (já referido, nota 12) e acórdão de 16 de Julho de 1992, *Legros e o.* (C-163/90, *Colect.*, p. I-4625), no qual o Tribunal de Justiça declarou que o acordo CEE-Suécia, que tinha por objectivo a consolidação e a ampliação das relações económicas entre as partes contratantes, em particular através de eliminação dos obstáculos às trocas comerciais em conformidade com as disposições do GAIT relativas à criação de zonas de comércio livre, ficaria privado de uma parte importante do seu efeito útil se a noção de «encargo de efeito equivalente» que figurava na proibição de cobrança de tais encargos nos termos do artigo 6.º do acordo em questão fosse interpretada como tendo um alcance mais restritivo do que o da mesma expressão constante dos artigos 9.º, 12.º e 13.º do Tratado CEE.

58 — V. *supra*, nota 56 e correspondente parte do texto.

n.º 3/80 chega-se à conclusão de que os Estados-Membros não podem subtrair-se à obrigação de assegurar a igualdade de tratamento, nem sequer através de medidas baseadas num critério misto, que conjugue o critério de nacionalidade do beneficiário de uma prestação de segurança social com o da natureza (temporária ou estável) da sua residência no território nacional. Ora, é precisamente este o caso da lei federal relativa às prestações familiares, que diferencia indirectamente — no que se refere «à admissão ao benefício da legislação» — o tratamento dos nacionais alemães ou comunitários e o das outras pessoas, conforme o tipo do título de estadia de que o interessado está munido.

Durante todo o período das actividades de estudo e de estágio do Sr. Sürül, para as quais as autoridades alemãs lhe tinham concedido, assim como à sua mulher, uma autorização acessória de estadia, mostravam-se satisfeitas todas as condições para a concessão à ora recorrente do abono e do complemento por filhos a cargo. Estas prestações foram recusadas a S. Sürül unicamente na sua qualidade de nacional de um país terceiro. A Comissão realçou, com razão, que, diferentemente dos nacionais estrangeiros não comunitários na mesma situação da recorrente, os nacionais alemães que residem temporariamente na Alemanha têm, em todos os casos, direito às prestações familiares: estes satisfazem por definição o requisito para esse efeito previsto na lei federal sobre as prestações familiares; ou seja, a condição de estarem autorizados a residir no território nacional de forma estável e permanente.

Ora, tendo em conta a finalidade das prestações controvertidas, que consiste em aliviar — em benefício de todas as famílias residentes na Alemanha — os encargos financeiros que a educação dos filhos implica, a diferença de

tratamento descrita, baseada (indirectamente) na nacionalidade *através do critério da natureza da estadia*, revela-se arbitrária e de qualquer forma divergente dos objectivos prosseguidos pelo legislador nacional. A discriminação introduzida, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1994, pela lei alemã, em detrimento dos estrangeiros não comunitários, assenta no pressuposto, implícito mas claro, de que a existência e o montante das despesas de educação dos filhos suportada pelas famílias que habitualmente residem na Alemanha e, portanto, a necessidade de recorrer ao apoio financeiro do Estado, devem variar segundo a nacionalidade do progenitor responsável pela educação e — quando o progenitor é estrangeiro — em função do título de estadia de que este está munido, que pode ser permanente ou não. O critério discricionário adoptado não é, em minha opinião, justificado, uma vez que é quase geralmente reconhecido o princípio de que a responsabilidade do Estado social moderno pela segurança social no seu território não está limitada aos seus nacionais⁵⁹. Com efeito, todas as famílias que residem na Alemanha têm a necessidade do abono por filhos a cargo durante o período em que dura a sua estadia. Não é por acaso que o próprio automatismo da segurança social (pagamento das contribuições durante três anos pelo regime de seguro obrigatório de invalidez e velhice), previsto no código de segurança social para a actividade de educação dos filhos em benefício do progenitor responsável (v. *supra*, n.º 12), está ligado ao requisito da *residência habitual* no território alemão, e não à nacionalidade ou ao tipo do título de estadia que essa residência permite. A distinção entre progenitores de nacionalidade alemã (admitidos ao benefício de prestação mesmo que residentes no território nacional só de maneira ocasional ou

temporária) e os progenitores legalmente autorizados a residir por uma duração limitada e não susceptível de prorrogação (os quais são necessariamente estrangeiros não comunitários) revela-se assim destituída de justificação razoável e convincente.

49. Pelas razões acima expostas, sempre no caso de se considerar que a recorrente no processo principal pode ser qualificada como trabalhadora ou familiar de um trabalhador⁶⁰, sugiro ao Tribunal de Justiça que responda afirmativamente à primeira questão prejudicial do Sozialgericht.

iii) Resolução das segunda e terceira questões prejudiciais

50. Como já tive ocasião de observar, a redacção da primeira questão prejudicial pressupõe que a pessoa que requer a prestação familiar aqui em causa está abrangida pelo âmbito de aplicação *ratione personae* da decisão n.º 3/80. É precisamente para permitir ao tribunal a *quo* determinar se S. Sürül pode ser qualificada de «trabalhadora» ou «membro da família de um trabalhador», de forma a poder invocar o direito da igualdade de tratamento no tribunal alemão, que o este Tribunal de Justiça é chamado, nas duas questões

59 — V. Baron von Maydell, B.: «Treatment of Third-Country Nationals in the Member States of The European Union and the European Economic Area in Terms of Social Law (General Report)», nas actas do seminário *Social Security in Europe*, citado *supra*, nota 52, p. 137, em particular p. 149.

60 — O facto de que o princípio da igualdade de tratamento consagrado na decisão n.º 3/80 possa também ser invocado pelos familiares de trabalhadores «que residem no território de um dos Estados-Membros» decorre do disposto claramente no artigo 2.º, segundo travessão, da Decisão 3/80, assim como de uma aplicação analógica dos princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça relativamente aos membros da família de um trabalhador que com ele vivem, no acórdão Hallouzi-Chioho (já referido, nota 43).

restantes, a interpretar o artigo 2.º, conjugado com o artigo 1.º, alínea b), daquela decisão.

51. Relativamente ao artigo 1.º, alínea b), seja-me permitido recordar o que foi observado pelos advogados-gerais Fennelly e Van Gerven a respeito da disposição análoga do artigo 1.º, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 ⁶¹: por causa da necessidade de utilizar um conceito único de «trabalhador» para um grande número de regimes de segurança social, a redacção do texto legal terminou numa disposição extensa e complexa ⁶², na qual a relação entre os diferentes pontos não é evidente ⁶³. Como é sabido, o artigo 1.º, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 representa a codificação de um princípio enunciado pelo Tribunal de Justiça a propósito do anterior Regulamento n.º 3/58 relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO 1958, 30, p. 561), segundo o qual deve ser atribuído um significado comunitário ao conceito de trabalhador assalariado, de modo a torná-lo extensivo a todos aqueles que, independentemente da sua denominação, sejam abrangidos pelos vários sistemas de segurança social ⁶⁴.

52. Já recordei (v. *supra*, n.ºs 25 e 28) que, segundo o Governo alemão, a recorrente não estaria abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal da decisão n.º 3/80 *para efeitos do pagamento das prestações familiares com base na legislação alemã*. Não estaria abrangida

nem nos termos do primeiro travessão do artigo 2.º da decisão («trabalhadores»), nem do segundo travessão («membros da família de um trabalhador»). Com efeito, nenhum dos cônjuges Sürül estava abrangido por um seguro obrigatório contra o risco de desemprego nem obtinha, em virtude de tal seguro, as prestações pecuniárias do seguro de doença ou prestações análogas. Não satisfaziam, portanto, as condições estabelecidas no Anexo I, ponto I, C, do Regulamento n.º 1408/71 ⁶⁵. O artigo 1.º, alínea b), ii), segundo travessão, da decisão n.º 3/80 remeteria indirectamente para aquele anexo através da remissão estabelecida no artigo 25.º, n.º 1.

53. No acórdão García ⁶⁶, o Tribunal de Justiça considerou que o conceito de trabalhador assalariado, para efeitos do direito a receber

65 — V. *supra*, nota 19 e correspondente parte do texto.

66 — V. *supra*, nota 15). Merino García, um trabalhador de nacionalidade espanhola emigrado na Alemanha, tinha pedido ao BfA, nos termos da lei alemã, a concessão dos abonos de família para os seus filhos residentes em Espanha para o período de Janeiro de 1986 a Dezembro de 1988. Nos termos da lei federal relativa às prestações familiares, as pessoas com domicílio ou residência no território alemão têm direito aos abonos de família para os filhos e pessoas equiparadas; todavia, para os fins indicados não são tomados em consideração os filhos com domicílio ou residência fora da Alemanha, salvo as disposições da regulamentação comunitária pertinente. O direito ao pagamento de tais prestações é reconhecido a partir do início do mês durante o qual se verificam os pressupostos para aquisição desse direito e até ao fim do mês durante o qual tais pressupostos deixam de existir. M. García tinha gozado férias não remuneradas em 1986 (de 20 de Janeiro a 2 de Março) e em 1987 (13 de Janeiro a 2 de Março). Em caso de férias não remuneradas, a legislação alemã prevê, por um lado, que o trabalhador assalariado continua seguro no regime alemão de seguro de doença por um período máximo de três semanas. Por outro lado, para fins de contabilização dos períodos que dão direito aos subsídios de desemprego, devem ser tomados em consideração também que períodos em que não foi paga remuneração, desde que não tenham duração superior a quatro semanas cada um; em caso de duração superior, presume-se que a relação de trabalho é interrompida a partir do início do período pertinente. Tendo M. García continuado a ser abrangido pelo seguro obrigatório de doença e, portanto, a corresponder à definição de «trabalhador assalariado» do artigo 1.º, alínea a), i), do Regulamento n.º 1408/71 até ao fim da terceira semana do início de cada um dos dois períodos de férias, considerava ter direito às prestações familiares por todo o período objecto do seu pedido, incluindo os dois períodos de férias mencionados.

61 — V. *supra*, nota 5 e correspondente parte do texto.

62 — V. conclusões do advogado-geral Van Gerven apresentadas em 14 de Março de 1989, relativas ao acórdão de 12 de Maio de 1989, Warmerdam-Steggerda (388/87, Colect., p. I-1203, n.º 6).

63 — V. conclusões apresentadas pelo advogado-geral Fennelly relativas ao acórdão García (já referido, nota 15), Colect., p. I-3282, n.º 17).

64 — V. conclusões do advogado-geral G. Tesoro apresentadas em 22 de Fevereiro de 1990, relativas ao acórdão de 3 de Maio de 1990, Kits van Fleijningen (C-2/89, Colect., p. I-1755, n.º 14).

as prestações familiares com base na legislação alemã pertinente, em conformidade com o artigo 73.º do Regulamento n.º 1408/71⁶⁷, abrange apenas as pessoas que correspondem à definição resultante da conjugação do disposto no artigo 1.º, alínea a), i), do Regulamento n.º 1408/71⁶⁸ e do Anexo I, ponto I, C, para o qual aquela disposição remete. Segundo o Tribunal de Justiça, a interpretação ampla que, de acordo com o objectivo da livre circulação prosseguido pela Comunidade, deve ser dada ao conceito de trabalhador assalariado nos termos do Regulamento n.º 1408/71, pode conduzir a privar de qualquer efeito útil as disposições contidas no seu Anexo I, no qual o legislador comunitário estabeleceu quais os trabalhadores assalariados que podem beneficiar das disposições do capítulo 7, do título III, do referido regulamento⁶⁹. Pela minha parte, nas conclusões apresentadas nos processos Stöber e Piosa Pereira, observei que «as disposições conjugadas do regulamento e do anexo servem para precisar, em meu entender, a existência de umnexo de causalidade bem definido entre o tipo de prestações de segurança social pedidas pelo trabalhador (no caso em apreço, as prestações familiares) e as condições que esse trabalhador deve preencher para lhe ser reconhecido o direito à prestação»⁷⁰. M. García apenas teria direito

às prestações controvertidas relativamente ao período durante o qual tinha pago contribuições para o seguro de desemprego; tal período incluía os dois períodos de férias não remuneradas não na sua totalidade, mas com excepção de dois meses completos de calendário (os de Fevereiro de 1996 e 1997)⁷¹.

54. Contudo, o Tribunal de Justiça também observou que, tendo em consideração a sua relação de trabalho, M. García tinha permanecido seguro, na Alemanha, contra o risco de doença mesmo relativamente ao período correspondente aos meses controvertidos. Embora o recorrente no processo principal não estivesse abrangido pelo conceito de trabalhador assalariado para efeitos do direito a receber as prestações familiares com base na regulamentação nacional em questão, era aplicável à sua situação a proibição de qualquer discriminação — ostensiva ou dissimulada —⁷² em razão da nacionalidade «no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho», prevista no artigo 48.º, n.º 2, do Tratado.

Por conseguinte, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 48.º, n.º 2, do Tratado se opõe a uma regulamentação nacional do tipo da lei federal relativa às prestações familiares, a qual — enquanto reconhece aos trabalhadores cujos filhos têm domicílio ou residência habitual no território do Estado-Membro competente o direito aos abonos de família mesmo relativamente aos meses abrangidos por um período prolongado de férias não remuneradas — impede que tais prestações sejam concedidas, relativamente a esse período, a um trabalhador assalariado cujos filhos têm domicílio noutra

67 — O artigo 73.º do Regulamento n.º 1408/71, na redacção dada pelo Regulamento (CEE) n.º 3427/89 do Conselho, de 30 de Outubro de 1989, que altera o Regulamento n.º 1408/71 (JO L 331, p. 1), tem como epígrafe «Trabalhadores assalariados ou não assalariados cujos membros da família residam num Estado-Membro que não seja o Estado competente». Esta norma dispõe que o trabalhador assalariado ou não assalariado sujeito à legislação de um Estado-Membro tem direito, para os membros da sua família que residam no território de outro Estado-Membro, às prestações familiares previstas pela legislação do primeiro Estado, como se residissem no território deste. Como o Tribunal de Justiça observou no acórdão M. García, resulta claramente da redacção da referida disposição que ela não confere um direito a prestações familiares, as quais são, ao invés, concedidas com base nas disposições nacionais pertinentes (v. acórdão García, já referido na nota 15, n.º 29).

68 — Disposição que foi reproduzida pelo artigo 1.º, alínea b), ii), da Decisão 3/80 (v. *supra*, nota 5).

69 — V. acórdão García, já referido na nota 15, n.º 25.

70 — V. as conclusões do advogado-geral A. La Pergola apresentadas em 6 de Junho de 1996, relativas ao acórdão Stöber e Piosa Pereira (já referido, nota 14, *Collect.* 1997, p. 1-513, n.º 28).

71 — V. *supra*, nota 66 e correspondente parte do texto.

72 — V. *supra*, nota 56 e correspondente parte do texto.

Estado-Membro (isto é, tipicamente, um trabalhador migrante)⁷³.

55. A importância que os acórdãos Stöber e Piosa Pereira, e M. García revestem para o litígio aqui em apreciação parece-me que é a seguinte: nestes acórdãos, o Tribunal de Justiça declarou o carácter alternativo das definições contidas no artigo 1.º do Regulamento n.º 1408/71 *todas as vezes que se deva salvar o efeito útil de uma eventual definição especial introduzida pelo legislador comunitário para delimitar o círculo das pessoas que têm direito ao benefício de uma determinada categoria de prestações sociais*.

Essa eventualidade ocorria precisamente nos dois processos ora invocados: nos termos do Anexo I, ponto I, C, do Regulamento n.º 1408/71, o direito de exportar as prestações familiares é reconhecido, na Alemanha, exclusivamente aos trabalhadores que fazem parte da comunidade solidária constituída pelo regime alemão de segurança social, através do pagamento de contribuições a um regime específico de segurança social obrigatória (do desemprego para os trabalhadores assalariados, do seguro de pensão ou do risco de velhice para os trabalhadores não assalariados). A vontade do legislador comunitário deve ser respeitada — observou o Tribunal de Justiça — e é por isso que não deve ser permitido a uma pessoa segura a título voluntário, ou a título obrigatório contra outras eventualidades, obter prestações familiares

alemãs, invocando uma das outras definições de «trabalhador assalariado» (ou, conforme os casos, de «trabalhador não assalariado») previstas no artigo 1.º, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71.

56. Dos mesmos acórdãos, porém, pode, em minha opinião, deduzir-se também um outro princípio: caso os Estados-Membros não entendam limitar o benefício das prestações familiares unicamente às pessoas pertencentes a uma comunidade solidária, constituída por um regime de segurança contra um risco expressamente determinado, não há razão para não considerar o grupo de pessoas com direito ao benefício da prestação como extensivo a todos os trabalhadores, no sentido mais amplo deste conceito. Este conceito designa, no que se refere aos trabalhadores assalariados, qualquer pessoa inscrita no âmbito de um dos regimes de segurança social mencionados na alínea a), do artigo 1.º, do Regulamento n.º 1408/71, contra as eventualidades e nas condições previstas nessa disposição⁷⁴.

57. Examinemos agora que solução pode ser dada às segunda e terceira questões prejudiciais no caso presente. Não se deve perder de vista uma circunstância: é certo que o artigo 25.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80 dispõe que, para aplicação da mesma decisão «vale» o Anexo I, do Regulamento n.º 1408/71; todavia, o ponto I, C, do Anexo I é aplicável se «uma instituição alemã for a instituição competente para a concessão das prestações familiares, de

73 — V. acórdão García (já referido, nota 15), n.ºs 33 a 36. Observo ainda que o Tribunal de Justiça chegou a conclusões análogas relativamente ao conceito de trabalhador não assalariado nos termos do artigo 73.º do Regulamento n.º 1408/71 e à incompatibilidade da mesma legislação alemã com a regra da igualdade de tratamento enunciada no artigo 52.º do Tratado, no anterior acórdão Stöber e Piosa Pereira, já referido (v. *supra*, nota 14).

74 — V. acórdão García (já referido, nota 15), n.º 22.

acordo com o capítulo VII, título III, do Regulamento [n.º 1408/71]» (o sublinhado é meu).

Para efeitos da definição do âmbito de aplicação pessoal da decisão n.º 3/80, a remissão para o Anexo I constante do artigo 25.º, n.º 1, deve ser justamente entendida como limitada *unicamente às situações reguladas pelas disposições do título III, capítulo VII, do Regulamento n.º 1408/71*. Tais situações são aquelas em que se coloca geralmente o problema de assegurar aos trabalhadores, no momento em que se deslocam no interior da Comunidade, os direitos e vantagens já adquiridos ou, de qualquer forma, situações caracterizadas necessariamente por um elemento intracomunitário⁷⁵. Mais precisamente, trata-se: a) do direito à totalização dos períodos de seguro, de emprego ou de actividade não assalariada cumpridos num outro Estado-Membro, quando a admissão ao benefício das prestações familiares está subordinada pelo Estado-Membro competente ao cumprimento de períodos mínimos (artigo 72.º); b) do direito do trabalhador assalariado em situação de desemprego completo, anteriormente empregado noutro Estado-Membro, de ser admitido ao benefício das prestações em questão para os membros da família residentes no Estado-Membro em que ele actualmente reside (artigo 72.º-A); e) do direito do trabalhador às prestações respeitantes aos membros da sua família que residam num Estado-Membro diverso do Estado-Membro competente (artigo 73.º)⁷⁶ e d) do direito do trabalhador em situação de desemprego que beneficie de

prestações de desemprego às prestações familiares previstas na legislação do Estado-Membro competente para os membros da sua família que residam noutro Estado-Membro (artigo 74.º).

58. Ora, vendo bem, nenhuma das situações acima indicadas ocorre no processo principal: S. Sürül limita-se a pedir a aplicação da disposição nacional à sua situação *como se ela tivesse nacionalidade alemã (ou de outro Estado-Membro)* e pretende invocar um direito que deriva directa e unicamente da lei federal sobre as prestações familiares. *As autoridades alemãs não fazem depender a concessão de tal direito de nenhuma condição desfavorável para os trabalhadores migrantes de outro Estado-Membro*. Para obter o abono e o complemento por filhos a cargo, a recorrente — diferentemente de Stöber, Piosa Pereira e García — não invoca uma norma comunitária de coordenação das legislações dos Estados-Membros, tal como uma disposição precisa do Regulamento n.º 1408/71 (por exemplo, o artigo 72.º, já referido, relativo à totalização, para o qual o artigo 18.º da decisão n.º 3/80 remete expressamente «para obter o direito às prestações [familiares]»), ou do Regulamento n.º 574/72. Na ausência de qualquer elemento intracomunitário, a remissão para o Anexo I do Regulamento n.º 1408/71 parece-me inteiramente destituída de pertinência. A definição do âmbito de aplicação pessoal da regulamentação em causa — adoptada pelo legislador comunitário com referência específica às prestações familiares concedidas pelas autoridades alemãs competentes e às situações em que se ponham problemas de coordenação das regulamentações nacionais em matéria de segurança social — não pode portanto ser válida para o caso em apreço.

75 — V. acórdão de 22 de Setembro de 1992, Petit (C-153/91, Colect., p. I-4973) e conclusões apresentadas pelo advogado-geral Jacobs em 2 de Maio de 1996, relativas ao acórdão de 10 de Outubro de 1996, Hoever e Zachow (C-245/94 e C-312/94 Colect., p. I-4895, n.º 41).

76 — Era esta, recorde-se, a disposição de aplicação controvertida nos referidos processos Stöber e Piosa Pereira, e García (v. *supra*, notas 14, 15 e 67 e correspondentes partes do texto).

59. Por outro lado, e o próprio Governo alemão o reconhece, não estão previstas modalidades particulares de aplicação da lei federal sobre as prestações familiares no anexo à decisão n.º 3/80 que, contudo, define com precisão na parte II as «outras eventualidades» contra as quais um «trabalhador» deve estar seguro no âmbito de um regime de segurança social aplicável a todos os residentes, respectivamente na Dinamarca, na Irlanda e no Reino Unido. A tese das autoridades alemãs — segundo a qual o Conselho de Associação teria introduzido *in subiecta materia* uma *lex specialis* que prevalece sobre a lei geral contida no artigo 1.º, alínea b), da decisão n.º 3/80 e cujo efeito útil deveria ser garantido (v. *supra*, n.º 26) —, não se mostra alicerçada em elementos normativos. Portanto, diferentemente dos casos de Stöber e Piosa Pereira, e M. García, não estando o direito à prestação de segurança social controvertida condicionado à inscrição do interessado num regime de seguro específico, não subsiste aqui a necessidade de evitar a solução ilógica que teria lugar se o acesso a tal direito fosse ao mesmo tempo reconhecido ao interessado também por outra via ⁷⁷.

60. Na falta de disposição expressa como a do Anexo I, ponto I, C, do Regulamento n.º 1408/71 (não relevante para efeitos das presentes conclusões; v. *supra*, n.ºs 57 e 58), a (presumível) regra da correspondência rigorosa entre as definições contidas nas subalíneas i) e ii) do artigo 1.º, alínea b), da decisão n.º 3/80, por um lado, e os sistemas autónomos e os riscos específicos determinados pelo Estado-Membro competente, por outro, parece-me inaplicável no caso do regime alemão de prestações familiares. Como resulta

do despacho de reenvio, para os fins específicos da concessão de tais prestações, os interessados não são obrigados a estar inscritos e a contribuir para um regime de seguro (obrigatório ou voluntário) *especificamente determinado*: não é por acaso que o sistema se aplica mesmo a todos os residentes, independentemente do seu estatuto de trabalhadores assalariados. Se assim é, quem fizer parte *a qualquer título* da comunidade solidária do regime alemão de segurança social deve necessariamente ser abrangido pelo conceito de «trabalhador» para efeitos da concessão do abono de família.

61. Este requisito é preenchido tanto pela recorrente como pelo marido. Ambos estavam no período controvertido (isto é, a partir de 1 de Janeiro de 1994) seguros obrigatoriamente contra eventualidades correspondentes aos ramos de um regime de segurança social aplicável aos trabalhadores assalariados, não obstante o facto de não efectuarem directamente (mas, sim, respectivamente, de maneira fictícia e através de um terceiro; v. *supra*, n.º 12 e 13) o pagamento das correspondentes contribuições. A lei federal sobre as prestações familiares considera S. Sürül coberta pelo seguro legal obrigatório de invalidez e velhice por um período de três anos; o Sr. Sürül estava, por seu turno, coberto pelo seguro a título obrigatório contra acidentes de trabalho com contribuições a cargo da entidade patronal. Não vejo porque razões estas situações não poderiam, ou não deveriam, conferir aos interessados a pertença de pleno direito à comunidade solidária do regime alemão de segurança social, diferentemente do seguro obrigatório contra o risco de desemprego no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1408/71.

77 — V. as minhas conclusões relativas aos acordãos Stöber e Piosa Pereira (já referidos, nota 70), n.º 31.

62. Considero, portanto, que, nos termos do artigo 1.º, alínea b), i), da decisão n.º 3/80, S. Sürül também é abrangida pelo conceito de trabalhador para efeitos do ramo da segurança social respeitante às prestações familiares, mesmo que este ramo seja, e tem que sê-lo, diverso do correspondente às eventualidades contra as quais estava automaticamente segura. De maneira análoga, o Sr. Sürül, que exerce realmente e efectivamente actividade de trabalhador assalariado, deve ser qualificado de «trabalhador» na acepção da mesma disposição. Ao invés, não se pode atribuir qualquer relevância, em particular, ao número mínimo de horas por si dedicadas à actividade laboral⁷⁸ ou ao montante da correspondente retribuição⁷⁹. Portanto, no período posterior aos três anos de educação do filho, S. Sürül revestiu (e reveste) a qualificação de «membro da família de um trabalhador»; e isto mesmo que já não estivesse (e não está) coberta por um sistema de segurança social obrigatório ou por um seguro facultativo.

63. A solução aqui em perspectiva não interfere de forma alguma com os princípios afirmados pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos Stöber e Piosa Pereira, e M. García. Por outro lado, em circunstâncias como a do presente processo, admitir um conceito restritivo de «trabalhador» equivaleria, em definitivo, a limitar injustificadamente a faculdade dos nacionais turcos de se deslocarem, eventualmente com as suas famílias, no interior da Comunidade para aí exercerem actividades laborais; o que significaria negar a protecção adequada aos trabalhadores turcos sujeitos à legislação dum Estado-Membro, contraria-

mente à finalidade e ao espírito da decisão n.º 3/80 e do acordo CEE-Turquia no qual esta se insere.

64. Antes de formular as minhas conclusões nos termos até aqui expostos, parece-me oportuna mais uma consideração. Não ignoro que a remissão para o Anexo I do Regulamento n.º 1408/71, constante do artigo 25.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80, permite uma interpretação diversa da que me parece a mais lógica e a mais rigorosa (v. *supra*, n.º 57). É a abordagem feita pelas autoridades alemãs (v. *supra*, n.º 26): a remissão estaria prevista unicamente para definir a situação pertinente de inscrição no sistema de segurança social nacional («seguro obrigatório contra o risco de desemprego ou obtenção, em consequência desse seguro, de prestações pecuniárias de seguro de doença ou prestações análogas»), e não diria respeito às situações concretas objecto de protecção, previstas nos artigos 72.º a 74.º do mesmo regulamento. O nacional turco que — como a recorrente no presente processo — reclama a concessão duma prestação familiar fora daquelas situações concretas e, portanto, na ausência de qualquer elemento intracomunitário deveria pois preencher também a condição de inscrição indicada no referido anexo para que o direito invocado pudesse ser adquirido.

65. Penso, contudo, que militam em sentido contrário a esta última interpretação também argumentos de ordem técnica e material. O artigo 25.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80 remete «em bloco», e sem qualquer qualificação, para o Anexo I do Regulamento n.º 1408/71. Depois, a decisão n.º 3/80 aplica-se também aos trabalhadores turcos que se deslocam no interior da Comunidade («que estão sujeitos

78 — V. acórdão Kits von I Heijningen (já referido, nota 64), Colect., p. I-1755), n.º 10.

79 — V. acórdão de 23 de Março de 1982, Levin (53/81, Colect., p. 1035).

à legislação de mais um Estado-Membro»; v. artigo 2.º, primeiro travessão) e que podem portanto encontrar-se em situações específicas reguladas pelas disposições do título III, capítulo VII, do regulamento. Portanto, só perante tais situações é que — em minha opinião — pode considerar-se que o Anexo I do Regulamento n.º 1408/71 «é válido» para os fins que interessam à aplicação concreta da decisão n.º 3/80.

Além disso, é conforme com a jurisprudência do Tribunal de Justiça que as excepções e derrogações às normas em matéria de livre circulação de trabalhadores — incluindo eventuais disposições restritivas do próprio conceito normativo de «trabalhador», o qual determina o âmbito de aplicação da liberdade fundamental em questão — devem ser interpretadas restritivamente⁸⁰.

66. Todavia, se o Tribunal de Justiça devesse acolher o argumento do Governo alemão e declarar que, para efeitos da concessão do abono de família e do complemento previsto pela lei federal sobre as prestações familiares, S. Sürül não entra no âmbito de aplicação pessoal da decisão n.º 3/80, tal raciocínio não poderia de qualquer forma conduzir — em minha opinião — a excluir a legitimidade e a justeza da protecção da recorrente. Recorde-se o que foi declarado por este Tribunal de Justiça nos acórdãos Stöber e Piosa Pereira, e M. García: os artigos 48.º, n.º 2, e 52.º do Tratado devem ser interpretados no sentido de que se opõem à aplicação de uma regulamentação nacional que discrimina os trabalha-

dores migrantes (assalariados e não assalariados, respectivamente) relativamente àqueles que não fizeram uso do seu direito à livre circulação, fazendo depender a tomada em consideração dos filhos — para fins do reconhecimento do direito às prestações familiares ou quando do cálculo destas prestações — do requisito da sua residência no Estado-Membro competente.

Transpondo este princípio para o caso que é objecto do processo principal, observo que — mesmo que o conceito de trabalhador para efeitos de concessão das prestações familiares por parte das instituições alemãs não dissesse respeito a uma pessoa na situação de S. Sürül ou do cônjuge — não se poderia seriamente contestar que estes últimos estão abrangidos pelo âmbito de aplicação pessoal da decisão n.º 3/80, pelo menos no que se refere ao ramo de segurança social correspondente à eventualidade contra a qual estavam seguros (respectivamente invalidez e velhice, e acidentes de trabalho). Seria portanto sempre aplicável à sua situação a proibição de qualquer discriminação — ostensiva ou dissimulada — em razão da nacionalidade consagrada no artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80. Tal disposição — à qual deve ser extensiva a interpretação do artigo 48.º, n.º 2, do Tratado (v. *supra*, n.º 47) e que também é dotada (como também já se observou: v. n.ºs 38 a 45) de efeito directo — opõe-se a uma regulamentação nacional que faz depender o direito a uma prestação familiar tal como o abono de família, previsto na lei federal sobre prestações familiares, da posse de um título de residência que permita ao seu titular a permanência estável no território nacional, como a autorização de residência ou autorização de estadia contempladas na lei alemã sobre os estrangeiros.

80 — V., *ex multis*, acórdão de 3 de Junho de 1986, Kempf (139/85, Colect., p. 1741).

iv) *Limitação no tempo dos efeitos do acórdão no presente processo*

67. Finalmente, merece algumas breves observações o argumento dos Governos francêss, britânico e neerlandês, segundo o qual o Tribunal de Justiça — mesmo que entenda seguir a solução por mim proposta — deveria limitar no tempo os efeitos do seu acórdão interpretativo, em aplicação do princípio geral de segurança jurídica inerente à ordem jurídica comunitária (v. *supra*, n.º 29). A este propósito, é útil recordar que, no exercício da sua competência interpretativa nos termos do artigo 177.º do Tratado, só a título excepcional e perante circunstâncias bem precisas que o Tribunal de Justiça pode limitar — no próprio acórdão que decide sobre a interpretação pedida — a possibilidade de os interessados invocarem as disposições objecto da decisão prejudicial para efeitos de pôr em causa relações jurídicas constituídas de boa fé. Segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça na matéria, embora as consequências práticas de qualquer decisão jurisdicional devam ser ponderadas com cuidado, o Tribunal de Justiça não pode ir até ao ponto de «infectir» a objectividade das normas jurídicas e comprometer a sua segura aplicação em virtude das repercussões que o acórdão em questão possa implicar para o passado ⁸¹.

Ora, os Estados-Membros acima indicados exprimiram a preocupação de que um acórdão que acolhesse as presentes conclusões viria a pôr em causa um enorme número de relações jurídicas constituídas de boa fé com base na regulamentação nacional considerada validamente vigente e que teria esgotado os seus efeitos no passado: o que teria mesmo efeitos

retroactivos devastadores sobre os diversos regimes nacionais de segurança social. Mesmo que não tenham sido fornecidos ao Tribunal de Justiça elementos concretos no sentido de demonstrar tal risco de graves repercussões económicas, esse risco é, em minha opinião, efectivo e real ⁸².

Para além do mais, sou eu próprio a reconhecer, em primeiro lugar, que até à data do acórdão Taflan-Met e o. existia, pelas razões que amplamente desenvolvi nas minhas conclusões naquele processo ⁸³, um estado de incerteza objectiva e pertinente sobre a questão de saber se a decisão n.º 3/80 entrara ou não em vigor. Mesmo declarando que a decisão n.º 3/80 produziu os seus efeitos a partir de 19 de Setembro de 1980, data da sua adopção, o acórdão Taflan-Met e o. suscitou elementos de incerteza, não menos graves e objectivos, sobre uma outra questão: a da invocabilidade em sede jurisdicional da mesma decisão e, por consequência, do princípio da não discriminação consagrado no seu artigo 3.º, n.º 1, na ausência de medidas de execução adoptadas pelo Conselho. Esta situação de incerteza ininterrupta — que por seu turno se reflectiu sobre a legalidade da regulamentação pertinente dos Estados-Membros e sobre a extensão precisa do grupo dos nacionais turcos com direito às prestações familiares concedidas por uma instituição de segurança social nacional — só está destinada a cessar com o acórdão

82 — V. acórdão de 30 de Abril de 1996 (citado *supra*, nota 35), n.º 47, no qual o Tribunal de Justiça decidiu limitar os efeitos da sua decisão no tempo, acolhendo o pedido nesse sentido que lhe tinha sido dirigido pelos Governos dos Estados-Membros «que intervieram» no processo, não obstante estes não estarem em condições de avaliar, nem sequer aproximadamente, as consequências económicas que o acórdão teria tido para financiamento dos regimes nacionais de segurança social.

83 — V. *supra*, notas 37 e 38 e correspondentes partes do texto.

81 — V. acórdão Legros e o. (já referido, nota 57).

interpretativo que decidirá o presente processo.

Portanto, caso o Tribunal de Justiça subscreva a solução aqui proposta para as questões do Sozialgericht, ocorrem, em minha opinião, considerações imperativas de segurança

jurídica susceptíveis de justificar a limitação no tempo dos efeitos da vossa decisão à data da prolação do vosso acórdão no presente processo, sob reserva das garantias impostas pelo princípio da plena e efectiva protecção jurisdicional a favor daqueles que, antes da data do acórdão, tinham proposto acções ou interposto recursos jurisdicionais ou reclamações equivalentes.

Conclusão

68. Perante as considerações acima expostas, proponho ao Tribunal de Justiça que responda, nos termos seguintes, as questões prejudiciais colocadas pelo Sozialgericht Aachen:

- «1) O artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80 do Conselho de Associação, de 19 de Setembro de 1980, relativo à aplicação dos regimes de segurança social dos Estados-Membros das Comunidades Europeias aos trabalhadores turcos e aos membros da sua família, impõe, aos Estados-Membros, a obrigação clara, precisa e incondicional de não aplicar aos trabalhadores turcos migrantes, assim como aos membros da sua família ou supérstites, um tratamento mais desfavorável do que o reservado aos seus próprios nacionais no ramo de segurança social respeitante às prestações familiares.

Por força das disposições conjugadas dos artigos 3.º, n.º 1, e 4.º, n.º 1, alínea h), da decisão n.º 3/80, um nacional turco abrangido pelo âmbito de aplicação *ratione personae* da mesma decisão, por força do seu artigo 2.º, que reside num Estado-Membro e possui um título de residência concedido para uma finalidade determinada e com duração limitada (como a autorização acessória de estadia prevista na lei alemã sobre os estrangeiros), tem direito a obter das autoridades competentes em matéria de segurança social uma prestação familiar como o abono de família previsto na lei alemã. Tal direito — que em caso eventual de violação os particulares podem invocar perante o tribunal nacional — é adquirido desde que estejam preenchidos os requisitos previstos para os nacionais do Estado-Membro competente e não pode ficar dependente da posse de um título específico de residência, susceptível de permitir ao seu titular uma permanência

estável no território nacional, como a autorização de residência ou autorização de estadia contempladas na lei alemã.

- 2) Por força das disposições conjugadas do artigo 2.º e do artigo 1.º, alínea b), i), da decisão n.º 3/80, um nacional turco residente no território de um Estado-Membro reveste a qualificação de “trabalhador” relativamente a todo o tempo em que, com base na legislação nacional, se consideram pagas em seu benefício, pelo período de educação de um filho, as contribuições legais pelo seguro obrigatório de invalidez e velhice.
- 3) Por força das disposições conjugadas do artigo 2.º e do artigo 1.º, alínea b), i), da decisão n.º 3/80, um nacional turco residente no território de um Estado-Membro, que, para além dos seus estudos universitários, aí exerce uma actividade laboral assalariada por um máximo de 16 horas semanais com base numa autorização de trabalho como auxiliar e está coberto pelo seguro obrigatório contra acidentes de trabalho, reveste a qualificação de “trabalhador”.

Em particular, o cidadão turco que satisfaça estas condições (ou as indicadas no n.º 2) reveste a qualificação de “trabalhador” mesmo para efeitos da concessão das prestações familiares por parte de uma instituição alemã, quando o direito a tais prestações deriva directamente de uma norma legal nacional do Estado-Membro competente e o interessado não invoca uma norma de coordenação das legislações dos Estados-Membros prevista na decisão n.º 3/80.

- 4) O artigo 3.º, n.º 1, da decisão n.º 3/80 não pode ser invocado por um nacional turco abrangido pelo âmbito de aplicação *ratione personae* da mesma decisão por força do seu artigo 2.º, em apoio de um pedido de concessão de uma prestação familiar, como a do abono de família, previsto na lei alemã, relativamente ao período de educação dum filho anterior à data do presente acórdão, com excepção das pessoas que, antes de tal data, tenham proposto uma acção ou interposto recurso jurisdicional ou tenham deduzido uma reclamação equivalente da decisão de recusa do organismo de segurança social competente.»