

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL

3 de Julho de 1986 *

No processo 66/85,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, pelo Bundesverwaltungsgericht e visa obter, no processo pendente perante aquele Tribunal entre

Deborah Lawrie-Blum, residente em Freiburg im Breisgau,

e

Land Baden-Württemberg,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 48.º do Tratado CEE e do artigo 1.º do Regulamento n.º 1612/68,

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans, U. Everling e K. Bahlmann, presidentes de secção, G. Bosco, O. Due e F. Schockweiler, juizes,

advogado-geral: C. O. Lenz

secretário: H. A. Rühl, administrador principal

vistas as observações apresentadas:

- em nome de Deborah Lawrie-Blum, demandante no processo principal, por Hans-Peter Schmidt, advogado em Freiburg, na fase escrita do processo, e por Siegfried de Witt, advogado em Freiburg, na audiência,
- em nome do Land Baden-Württemberg, demandado no processo principal, por J. Boulanger, advogado em Mannheim,

* Língua do processo: alemão.

— em nome do Governo do Reino Unido, pelo seu agente, T. J. G. Pratt, representado por David Donaldson QC of Gray's Inn, na audiência,

— em nome da Comissão das Comunidades Europeias, por Götz zur Hausen e Julian Currall, membros do seu Serviço Jurídico, na fase escrita do processo, e por zur Hausen, na audiência,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 29 de Abril de 1986,

profere o presente

ACÓRDÃO

(A parte relativa aos factos não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

- 1 Por decisão de 24 de Janeiro de 1985, entrada no Tribunal em 14 de Março seguinte, o Bundesverwaltungsgericht apresentou ao Tribunal, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, uma questão prejudicial sobre a interpretação do artigo 48.º do Tratado CEE e do artigo 1.º do Regulamento n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; rectificação JO L 295, p. 12; EE 05 F1 p. 77).

Quanto ao objecto do litígio

- 2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um processo intentado contra o Land Baden-Württemberg por Deborah Lawrie-Blum, cidadã britânica, que, após ter obtido na Universidade de Freiburg o certificado de aptidão pedagógica para o ensino nos liceus, viu recusado pelo Oberschulamt de Stuttgart o acesso ao estágio preparatório facultado pelo «zweite Staatsprüfung» (segundo exame de Estado), que confere aptidão para a carreira superior de docente nos liceus, em razão da sua nacionalidade.

- 3 Resulta do processo e das observações apresentadas ao Tribunal que na República Federal da Alemanha a formação dos professores compete essencialmente aos estados federados (Länder). Esta formação abrange estudos universitários homologados por um «erste Staatsprüfung» (primeiro exame de Estado) e por um estágio de formação seguido de um «zweite Staatsprüfung» (segundo exame de Estado), exame pedagógico de aptidão para o ensino.
- 4 Ao tempo em que os factos ocorreram, o estágio de formação regia-se no Estado Baden-Württemberg pelo Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über den Vorbereitungsdienst und die Pädagogische Prüfung für das Lehramt an Gymnasien (regulamento do Ministério da Educação e dos Desportos relativo ao estágio preparatório e ao certificado de aptidão pedagógica para o ensino nos liceus), de 14 de Junho de 1976 (GBl. Baden-Württemberg, p. 504), entretanto substituído pelo Verordnung des Ministeriums für Kultus und Sport über den Vorbereitungsdienst und die zweite Staatsprüfung für die Laufbahn des höheren Schuldienstes an Gymnasien (APrOGymn) (regulamento do Ministério da Educação e dos Desportos relativo ao estágio preparatório e ao segundo exame de acesso à carreira de professor do segundo grau dos liceus) de 31 de Agosto de 1984 (GBl. p. 576).
- 5 O estágio de formação, que deve iniciar o estagiário na pedagogia e no ensino, abrange duas fases, cada uma de um ano, envolvendo a primeira uma formação num instituto de formação (Seminar) e numa escola, geralmente pública, a que o estagiário foi agregado, consistindo a última no desenvolvimento ulterior das capacidades e aptidões necessárias ao exercício das funções pedagógica e de ensino na escola; no decurso deste último período, o estagiário pode ser chamado a assegurar, em diferentes tipos de liceu, até onze horas de aulas por semana, ao todo, primeiro sob a vigilância directa de um director de estágio, depois, nos últimos seis meses, de maneira autónoma.
- 6 A realização do estágio e a obtenção do diploma do segundo exame de Estado são indispensáveis, de direito, para o acesso à profissão de professor nos estabelecimentos públicos e necessários, de facto, em relação aos estabelecimentos privados.
- 7 O candidato admitido ao estágio preparatório é nomeado «Studienreferendar» (professor estagiário) com o estatuto de funcionário de título provisório («Beamter auf Widerruf») e beneficia, nessa qualidade, de todos os direitos inerentes à qualidade de funcionário. O acesso ao estágio é reservado, pelos referidos regulamentos de 1976 e 1984, às pessoas que preencham as condições pessoais necessárias para aceder à função pública. Nos termos do artigo 6.º da Landesbeamten-gesetz für Baden-Württemberg (lei da função pública do Estado Federado de Baden-Württemberg), na versão de 8 de Agosto de 1979 (GBl. p. 398), é exigida a cidadania alemã na acepção do artigo 116.º da lei fundamental, salvo derrogação

expressa do ministro do Interior, concedida com base em exigências imperativas do serviço.

- 8 Tendo-lhe sido recusado o acesso ao estágio por não ter a nacionalidade alemã, Lawrie-Blum interpôs recurso para o Verwaltungsgericht (tribunal administrativo) de Freiburg, com vista à anulação desta recusa, por ser contrária às normas comunitárias que proíbem qualquer discriminação, em razão da nacionalidade, no acesso ao emprego. O Verwaltungsgericht de Freiburg, tal como o Verwaltungsgerichtshof de Baden-Württemberg (tribunal administrativo de recurso), para quem se recorreu em segunda instância, indeferiu o seu pedido com o fundamento de que o n.º 4, do artigo 48.º do Tratado CEE exclui das normas relativas à livre circulação dos trabalhadores os empregos na administração pública; o tribunal de recurso acrescentou que o ensino público está excluído do âmbito de aplicação do Tratado na medida em que não constitui uma actividade económica.
- 9 Interposto recurso de revista por Deborah Lawrie-Blum para o Bundesverwaltungsgericht, este tribunal decidiu suspender a instância até o Tribunal de Justiça das Comunidades se pronunciar, a título prejudicial, sobre a seguinte questão:

«As normas de direito comunitário relativas à liberdade de circulação [artigo 48.º do Tratado CEE, artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968 (JO L 257, p. 2, rectificação JO L 295, p. 12, com as alterações posteriores)] atribuem aos nacionais de um Estado-membro o direito de beneficiar num outro Estado-membro, nas mesmas condições que um nacional deste, da formação para a carreira docente, garantida pelo Estado, ainda que, nos termos da lei nacional, os estágios de formação estejam integrados no estatuto da função pública (tratando-se, no caso em apreço, de um estatuto de funcionário provisório na acepção do direito da função pública alemã) e envolvam a ministração de cursos de maneira autónoma e o direito nacional reserve fundamentalmente o acesso ao estatuto de funcionário aos titulares da nacionalidade do Estado?»

- 10 Através da questão colocada, o tribunal nacional pretende, em substância, saber, antes de mais, se um professor estagiário que cumpre com o estatuto de funcionário, um estágio de formação preparatória para a profissão de professor, durante o qual assegura prestações remuneradas dando cursos, deve ser considerado como trabalhador, na acepção do artigo 48.º do Tratado CEE e, depois, se tal estágio deve ser considerado como um emprego na administração pública na acepção do n.º 4 do artigo 48.º, cuja admissão pode ser recusada aos nacionais dos outros Estados-membros.

- 11 Na sua decisão de reenvio, cuidadosamente fundamentada, o Bundesverwaltungsgericht afirma que, em seu entender, o estagiário nomeado funcionário a título provisório não pode ser considerado como trabalhador, na acepção do artigo 48.º do Tratado CEE, e que, de qualquer modo, está abrangido pela excepção do artigo 48.º, n.º 4, na medida em que exerce prerrogativas de poder público e participa na missão de salvaguarda dos interesses gerais do Estado.

Quanto à noção de trabalhador, na acepção do n.º 1 do artigo 48.º

- 12 Deborah Lawrie-Blum considera que qualquer actividade remunerada deve ser considerada como uma actividade económica sem que o domínio em que se exerça tenha necessariamente de ter natureza económica. Uma interpretação restritiva do n.º 1 do artigo 48.º reduziria a livre circulação a um simples instrumento da integração económica, contrariaria o seu objectivo mais vasto de criação de um espaço de livre circulação para os cidadãos comunitários, e finalmente, esvaziaria a reserva do n.º 4 do artigo 48.º de qualquer sentido próprio. A noção de trabalhador abrangeria qualquer pessoa que realizasse, em benefício ou sob a dependência de uma outra, mediante remuneração, uma tarefa determinada por outrem, qualquer que fosse a natureza jurídica da relação de trabalho.
- 13 O Land Baden-Württemberg faz suas as considerações desenvolvidas pelo Bundesverwaltungsgericht na sua decisão de reenvio, em cujos termos a actividade do estagiário, integrando-se na política da educação, não constitui uma actividade económica, na acepção do artigo 2.º do Tratado. A noção de trabalhador na acepção do artigo 48.º do Tratado e do Regulamento n.º 1612/68 apenas abrangeria as pessoas ligadas ao empregador mediante um contrato de trabalho de direito privado e não as admitidas com base numa relação de direito público. O estágio pedagógico devia, antes, ser considerado como a última parte da formação profissional do futuro professor.
- 14 O Governo do Reino Unido considera que a distinção entre estudante e trabalhador deve ser feita em função de critérios objectivos e que a noção de trabalhador, na acepção do artigo 48.º, deve ser objecto de uma definição comunitária. Os critérios objectivos da definição de trabalhador consistiriam na obrigação de uma parte prestar serviços, mediante remuneração, a uma outra, perante a qual se encontra numa relação de subordinação quanto às condições de execução do trabalho. No caso em apreço, seria necessário ter em consideração o facto de o estagiário, pelo menos no fim do período de estágio, ser chamado a dar cursos e a realizar, assim, uma prestação com um valor económico pela qual auferia uma retribuição.

ção calculada em função do salário mínimo de um professor com nomeação efectiva.

- 15 Segundo a Comissão, o critério de aplicação do artigo 48.º é a existência de uma relação de emprego quaisquer que sejam a natureza jurídica desta relação e o objectivo prosseguido. O facto de o estágio constituir uma preparação obrigatória para o exercício de uma profissão e ser organizado no âmbito de um serviço público não teria importância, desde que estivessem preenchidos os critérios objectivos da noção de trabalhador, a saber, a existência de uma relação de dependência face à entidade patronal, independentemente da natureza desta relação, a realidade das prestações fornecidas e a existência de uma retribuição.
- 16 Constituindo a livre circulação dos trabalhadores um dos princípios fundamentais da Comunidade, a noção de trabalhador, na acepção do artigo 48.º, não pode ser objecto de uma interpretação que varie de acordo com os direitos nacionais, revestindo, antes, um alcance comunitário. Na medida em que define o âmbito de aplicação desta liberdade fundamental, a noção comunitária de trabalhador deve ser interpretada de modo extensivo (acórdão de 23 de Março de 1982, Levin, 53/81, Recueil, p. 1035).
- 17 Esta noção deve ser definida segundo critérios objectivos que caracterizam a relação de trabalho considerados os direitos e deveres das pessoas envolvidas. Ora, a característica essencial da relação de trabalho é a circunstância de uma pessoa realizar, durante certo tempo, em benefício de outra e sob sua direcção, as prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração.
- 18 No caso em apreço, está provado que o professor estagiário se encontra colocado, ao longo de todo o estágio, sob a direcção e fiscalização do estabelecimento de ensino a que estiver afectado e que lhe designa as tarefas a realizar e os horários de trabalho e cujas instruções deve executar, cumprindo a respectiva regulamentação. Durante uma parte substancial do estágio, é chamado a dar cursos aos alunos do estabelecimento, prestando, assim, em benefício deste, serviços que têm valor económico determinado. As importâncias que recebe podem ser consideradas como uma remuneração em contrapartida dos serviços assim prestados e das obrigações que lhe impõe a realização do estágio. Impõe-se, por conseguinte, concluir que os três critérios exigidos para haver relação de trabalho estão reunidos no caso em apreço.

- 19 O facto de o estágio pedagógico poder ser considerado, à semelhança dos períodos de aprendizagem noutras profissões, como uma preparação prática ligada ao próprio exercício da profissão, não pode impedir a aplicação do n.º 1 do artigo 48.º quando realizado nas condições de uma actividade remunerada.
- 20 Não se pode também objectar que as funções realizadas no quadro do ensino não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação do Tratado por não serem de natureza económica. Nos termos do artigo 48.º, apenas se exige, efectivamente, que a actividade revista um carácter de prestação de trabalho remunerado, qualquer que seja, aliás, o domínio em que se realize (ver acórdão de 12 de Dezembro de 1974, Walrave, 36/74, Recueil, p. 1405). A natureza económica destas actividades não pode também ser negada pelo facto de serem realizadas sob um estatuto de direito público, tendo em conta que, como o Tribunal salientou no seu acórdão de 12 de Fevereiro de 1974 (Sotgiu, 152/73, Recueil, p. 153), a natureza do vínculo jurídico que liga o trabalhador à entidade patronal, seja ela estatuto de direito público ou contrato de direito privado, não releva para a aplicação do artigo 48.º
- 21 O facto de o estagiário apenas cumprir um número reduzido de horas de curso por semana e apenas auferir remuneração inferior à mínima paga a um professor efectivo no princípio da carreira não pode impedir a sua qualificação como trabalhador. Efectivamente, o Tribunal reconheceu, no seu acórdão Levin (já citado), que as noções de trabalhador e de trabalho remunerado devem ser entendidas de modo a abranger as pessoas que realizem trabalho parcial e auferam remuneração inferior à prevista para emprego a tempo inteiro, desde que se trate do exercício de actividades reais e efectivas. Esta última condição não é objecto de dúvida no caso em apreço.
- 22 Por conseguinte, cabe responder à primeira parte da questão que um professor estagiário que realize, sob a direcção e fiscalização das autoridades escolares públicas, um estágio de formação preparatória, para o exercício da profissão de docente, durante o qual preste serviços dando cursos e receba uma remuneração, deve ser considerado como trabalhador na acepção do n.º 1 do artigo 48.º do Tratado CEE, qualquer que seja a natureza jurídica da relação de trabalho.

Quanto à noção de emprego na administração pública, na acepção do n.º 4 do artigo 48.º

- 23 Deborah Lawrie-Blum afirma que, segundo a jurisprudência, um emprego apenas é abrangido pela reserva do artigo 48.º, n.º 4, se implicar o exercício de actividades de poder público e contribuir para a salvaguarda dos interesses do Estado. Ora, as actividades de docente e, por maioria de razão, as de estagiário não comportam o exercício do poder público.
- 24 Segundo o Land Baden-Württemberg, apegando-se às considerações do Bundesverwaltungsgericht, no exercício das suas actividades, o professor estagiário faz, de facto, uso da prerrogativa do poder público ao organizar os cursos, ao dar notas aos alunos e ao participar na decisão da sua passagem para a classe superior. De qualquer modo, as suas actividades fazem parte da missão de salvaguarda dos interesses gerais do Estado em que o ensino se inclui, facto que, só por si, deveria bastar para justificar a aplicação do n.º 4 do artigo 48.º
- 25 Segundo a Comissão, a reserva do n.º 4 do artigo 48.º está sujeita à condição formal de um emprego abranger o exercício de funções regidas pelo direito público e à condição de fundo de implicar o exercício do poder público e participar na salvaguarda dos interesses gerais do Estado, critérios a satisfazer cumulativamente. Ora, a actividade normal do ensino nas escolas públicas e, por maioria de razão, nas escolas privadas não está abrangida por esta definição.
- 26 Para decidir esta questão, cabe lembrar que, enquanto excepção à regra fundamental da livre circulação e da não discriminação dos trabalhadores comunitários, o n.º 4 do artigo 48.º deve ser objecto de uma interpretação que limite o seu alcance ao estritamente necessário para a salvaguarda dos interesses que esta disposição permite aos Estados-membros proteger. Tal como o Tribunal lembrou no seu acórdão de 3 de Junho de 1986 (Comissão/França, 307/84, Recueil, p. 1725), o acesso a certos empregos não pode ser limitado pelo facto de, em determinado Estado-membro, as pessoas chamadas a aceitar estes cargos serem colocadas sob o estatuto de funcionário. Fazer depender a aplicação do n.º 4 do artigo 48.º da natureza jurídica do vínculo que liga um trabalhador à administração daria, efectivamente, aos Estados-membros a possibilidade de determinar como entendessem os empregos abrangidos por esta norma excepcional.

- 27 Como o Tribunal já esclareceu nos seus acórdãos de 17 de Dezembro de 1980 (Comissão/Bélgica, 149/79, Recueil, p. 3881) e de 26 de Maio de 1982 (Comissão/Bélgica, 149/79, Recueil, p. 1845), deve entender-se por empregos na administração pública, na acepção do n.º 4 do artigo 48.º, excluídos do âmbito de aplicação dos n.os 1 a 3 deste artigo, um conjunto de empregos que comportam uma participação directa no exercício do poder público e nas funções que têm por objecto a salvaguarda dos interesses gerais do Estado e de outras colectividades públicas e que supõem, por tal razão, da parte dos respectivos titulares, a existência de um especial vínculo de solidariedade em relação ao Estado, bem como a reciprocidade dos direitos e deveres que são o fundamento do vínculo de nacionalidade. Os empregos excluídos são unicamente os que, tendo em conta as tarefas e responsabilidades inerentes, são susceptíveis de revestir as características das actividades específicas da administração nos domínios atrás descritos.
- 28 As condições atrás referidas não estão preenchidas no caso do professor estagiário, ainda que este tome efectivamente as decisões referidas pelo Land Baden-Württemberg.
- 29 Por conseguinte, cabe responder à segunda parte da questão que o estágio da formação preparatória para a profissão de professor não pode ser considerado como um emprego na administração pública na acepção do n.º 4, do artigo 48.º e cuja admissão possa ser recusada aos nacionais de outros Estados-membros.

Quanto às despesas

- 30 As despesas em que incorreram o Governo do Reino Unido e a Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não podem ser reembolsadas. Tendo o processo, em relação às partes no processo principal, a natureza de um incidente suscitado perante o tribunal nacional, a este cabe decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL,

pronunciando-se sobre a questão que lhe foi apresentada pelo Bundesverwaltungsgericht, por decisão de 24 de Janeiro de 1985, declara:

- 1) Um professor estagiário que realize, sob a direcção e fiscalização das autoridades escolares públicas, um estágio de formação preparatória para a profissão de docente, durante o qual assegure a prestação de serviços dando cursos e auferindo uma remuneração, deve ser considerado como trabalhador, na acepção do n.º 1 do artigo 48.º do Tratado CEE, qualquer que seja a natureza jurídica da relação de trabalho.
- 2) O estágio de formação preparatória para a profissão de professor não pode ser considerado como um emprego na administração pública, na acepção do n.º 4 do artigo 48.º, cuja admissão possa ser recusada aos nacionais dos outros Estados-membros.

Mackenzie Stuart

Koopmans

Everling

Bahlmann

Bosco

Due

Schockweiler

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 3 de Julho de 1986.

O secretário

O presidente

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart