

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
14 de Dezembro de 1995 *

No processo C-444/93,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, pelo Sozialgericht Speyer (Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Ursula Megner,

Hildegard Scheffel

e

Innungskrankenkasse Vorderpfalz, actualmente

Innungskrankenkasse Rheinhessen-Pfalz,

apoiada por

Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz,

* Língua do processo: alemão.

Bundesanstalt für Arbeit,

Firma G. F. Hehl & Co.,

intervenientes,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (JO 1979, L 6, p. 24; EE 05 F2 p. 174),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris (relator), D. A. O. Edward e G. Hirsch, presidentes de secção, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm e L. Sevón, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação de U. Megner e H. Scheffel, por Gert Siller, agente do Deutscher Gewerkschaftsbund,
- em representação da Innungskrankenkasse Vorderpfalz, por Ralf Imhoff, «Justitiar» da Innungskrankenkasse-Bundesverband,

- em representação da Landesversicherungsanstalt Rheinland-Pfalz por Lothar Florian, director,

- em representação da Firma G. F. Hehl & Co., por Volker Daum, advogado em Mannheim,

- em representação do Governo alemão, por Ernst Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, e Bernd Kloke, Regierungsrat no mesmo ministério, na qualidades de agentes,

- em representação do Governo belga, por Patrick Duray, consultor adjunto no Serviço Jurídico do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

- em representação do Governo francês, por Catherine de Salins, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Claude Chavance, adjunto principal da administração central no mesmo ministério, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo irlandês, por Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, na qualidade de agente,

- em representação do Governo do Reino Unido, por S. Lucinda Hudson, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, e Nicholas Paines, barrister,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Marie Wolfcarius, membro do Serviço Jurídico, e Horstpeter Kreppel, funcionário alemão destacado para este serviço, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de U. Megner e H. Scheffel, representadas por Gert Siller, da Innungskrankenkasse Vorderpfalz, representada por Ralf Imhoff, da Firma G. F. Hehl & Co., representada por Ralph Landsittel, advogado em Mannheim, do Governo alemão, representado por Ernst Röder, do Governo francês, representado por Claude Chavance, do Governo irlandês, representado por Donal O'Donnel, barrister-at-law, do Governo do Reino Unido, representado por Nicholas Paines, e da Comissão, representada por Marie Wolfcarius e Horstpeter Kreppel, na audiência de 8 de Março de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 31 de Maio de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 26 de Outubro de 1993, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 18 de Novembro seguinte, o Sozialgericht Speyer colocou, ao abrigo do artigo 177.º do Tratado CE, uma questão prejudicial sobre a interpretação do artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (JO 1979, L 6, p. 24; EE 05 F2 p. 174, a seguir «directiva»).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe U. Megner e H. Scheffel à Innungskrankenkasse Vorderpfalz.

- 3 U. Megner e H. Scheffel são empregadas de limpeza na Firma G. F. Hehl & Co., empresa de limpeza de edifícios. O seu horário normal de trabalho é de duas horas, no máximo, por dia útil, cinco dias por semana. A sua remuneração depende da convenção colectiva das profissões de limpeza de edifícios e não excede, por mês, um sétimo da base mensal de referência.
- 4 As recorrentes no processo principal solicitaram à Innungskrankenkasse Vorderpfalz o reconhecimento da sua obrigação de seguro no âmbito de um regime legal de seguro de doença e de velhice, bem como da sua obrigação de cotização nos termos do regime legal de seguro de desemprego.
- 5 Por carta de 6 de Março de 1992, a Innungskrankenkasse Vorderpfalz recusou deferir o seu pedido pelo facto de ocuparem empregos «menores» ou de curta duração que, segundo a legislação alemã, estão isentos da obrigação de seguro e de cotização nos termos destes regimes legais.
- 6 Com efeito, o § 8, n.º 1, alínea 1), do livro IV, do Sozialgesetzbuch (código da segurança social, a seguir «SGB») prevê que um emprego

«... é considerado 'menor' quando:

é exercido regularmente durante menos de quinze horas por semana e quando regularmente a remuneração não ultrapassa, por mês;

...

b) ... um sétimo do nível do rendimento mensal (§ 18)...»

7 O montante de referência indicado na alínea b), *supra*, é fixado anualmente. Em 1993, era de 530 DM para os antigos *Länder* e de 390 para os novos.

8 Nos termos do § 7 do livro VI do SGB, os empregos «menores» estão isentos do seguro obrigatório de doença. Além disso, por força do § 5, n.º 2, alínea 1), do livro VI do SGB, estes empregos não estão sujeitos ao seguro de velhice obrigatório.

9 Segundo o regime legal de seguro de desemprego, têm direito a um subsídio ou a uma assistência no desemprego as pessoas que exerceram uma actividade sujeita à obrigação de cotização ou após o decurso de um período equiparado (§§ 100, 134, 104 e 168 da *Arbeitsförderungsgesetz*, lei relativa à promoção do trabalho, a seguir «AFG»).

10 Por força do § 169a, n.ºs 1 e 2, da AFG, os trabalhadores que exercem uma actividade de curta duração ou um emprego «menor» estão isentos da obrigação de cotização.

11 O § 102, n.º 1, da AFG define «actividade de curta duração» como:

«... uma actividade habitualmente limitada, por natureza, a dezoito horas por semana ou sendo objecto, antecipadamente, de uma tal limitação por força de um contrato de trabalho...».

- 12 Foi nestas condições que U. Megner e H. Scheffel recorreram ao Sozialgericht Speyer alegando que as disposições nacionais relativas à isenção da obrigação de seguro ou de cotização nos termos destes regimes legais constituíam uma discriminação indirecta das mulheres e eram, portanto, incompatíveis com o artigo 4.º, n.º 1, da directiva, nos termos do qual:

«O princípio da igualdade de tratamento implica a ausência de qualquer discriminação em razão do sexo, quer directa, quer indirectamente por referência, nomeadamente, ao estado civil ou familiar especialmente no que respeita:

— ao âmbito dos regimes e às condições de acesso aos regimes,

— à obrigação de pagar as cotizações...»

- 13 Considerando que a solução do litígio dependia da interpretação da directiva, o Sozialgericht Speyer decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O n.º 1 do artigo 4.º da directiva do Conselho de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (79/7/CEE; JO 1979, L 6 p. 24; EE 05 F2 p. 174), deve ser interpretado no sentido de que uma regulamentação nacional que afasta o dever de inscrição obrigatória no sistema legal de seguro de doença e velhice (§ 7 do livro V do Sozialgesetzbuch — SGB V; n.º 2, alínea 1), do § 5 do livro VI do Sozialgesetzbuch — SGB VI; n.º 1, alínea 1), do § 8 do livro IV do Sozialgesetzbuch — SGB IV) em relação a pessoas que trabalhem em média menos de quinze horas por semana e recebam uma remuneração equivalente a menos de um sétimo da remuneração de referência mensal (§ 18 do SGB IV), bem como uma regulamentação nacional que isenta das contribuições obrigatórias para o sistema legal de seguro de desemprego os trabalhadores cujo trabalho, pela sua própria

natureza, está normalmente limitado a menos de dezoito horas por semana ou que tenham previamente acordado nesta limitação em contrato de trabalho (n.ºs 1, respectivamente, do § 169a e do § 102 da Arbeitsförderungsgesetz — AFG), constituem discriminação em razão do sexo no caso de aquelas regulamentações atingirem um número consideravelmente mais elevado de mulheres do que de homens e não se justificarem por factores objectivos que não tenham qualquer relação com discriminação em função do sexo?»

- 14 Antes de abordar a interpretação do artigo 4.º, n.º 1, da directiva, importa examinar se as pessoas que ocupam empregos do tipo dos em causa na questão prejudicial estão abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva.

Quanto ao âmbito de aplicação pessoal da directiva

- 15 Nos termos do seu artigo 2.º, a directiva «aplica-se à população activa incluindo os trabalhadores independentes, os trabalhadores cuja actividade seja interrompida por doença, acidente ou desemprego involuntário e às pessoas à procura de emprego, bem como aos trabalhadores reformados e aos trabalhadores inválidos».
- 16 Conclui-se desta disposição que o conceito de população activa é muito vasto, porque abrange todos os trabalhadores, incluindo os que estão simplesmente à procura de um emprego. Ao invés, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a directiva não se aplica a pessoas que nunca tenham estado disponíveis no mercado de trabalho ou que tenham deixado de o estar sem que a causa seja a ocorrência de um dos riscos referidos na directiva (v. acórdão de 27 de Junho de 1989, Achteberg-te Riele e o., 48/88, 106/88 e 107/88, Colect., p. 1963, n.º 11).

- 17 O Governo alemão e a Firma G. F. Hehl & Co. afirmam que as pessoas que têm um emprego «menor» não fazem parte da população activa na acepção do artigo 2.º da directiva, nomeadamente, porque o fraco rendimento que lhes proporciona um tal emprego não lhes permite satisfazer as suas necessidades.
- 18 Esta tese não deve ser acolhida. O facto de o rendimento do trabalhador não cobrir todas as suas necessidades não lhe retira a qualidade de pessoa activa. Resulta, com efeito, da jurisprudência do Tribunal de Justiça que uma actividade assalariada cujos rendimentos são inferiores ao mínimo de subsistência (v. acórdão de 23 de Março de 1982, Levin, 53/81, Recueil, p. 1035, n.ºs 15 e 16) ou cuja duração normal de trabalho não excede dezoito horas por semana (v. acórdão de 13 de Dezembro de 1989, Ruzius-Wilbrink, C-102/88, Colect., p. 4311, n.ºs 7 e 17) ou doze horas por semana (v. acórdão de 3 de Junho de 1986, Kempf, 139/85, Colect., p. 1741, n.ºs 2 e 16) ou mesmo dez horas por semana (v. acórdão de 13 de Julho de 1989, Rinner-Kühn, 171/88, Colect., p. 2743, n.º 16) não impede que a pessoa que a exerce seja considerada trabalhador na acepção dos artigos 48.º (acórdãos Levin e Kempf, já referidos) ou 119.º (acórdão Rinner-Kühn, já referido) do Tratado CEE ou na acepção da Directiva 79/7 (acórdão Ruzius-Wilbrink, já referido).
- 19 O Governo alemão afirma ainda que a perspectiva deve ser diferente no presente processo, uma vez que não se está perante o conceito de trabalhador na acepção do artigo 48.º do Tratado, como era nomeadamente o caso no processo Levin, já referido, mas perante o conceito de trabalhador na acepção do direito da segurança social. Ora, a definição do conceito de trabalhador neste último domínio seria da competência dos Estados-Membros.
- 20 Há que recordar, a este respeito, que, já no acórdão de 19 de Março de 1964, Unger (75/63, Colect. 1962-1964, p. 419, n.º 1 da parte decisória), o Tribunal de Justiça declara que o conceito de «trabalhador assalariado ou equiparado» utilizado no Regulamento n.º 3 do Conselho, de 25 de Setembro de 1958, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO 1958, 30, p. 561), tem, tal como o termo «trabalhador» dos artigos 48.º a 51.º, um alcance comunitário. Consequentemente, a circunstância de os acórdãos Levin, Kempf e Rinner-Kühn, já referidos, não se

referirem ao direito da segurança social e não incidirem sobre a interpretação do artigo 2.º da Directiva 79/7 não é susceptível de pôr em causa a conclusão a que se chegou no n.º 18, uma vez que estes acórdãos precisam o conceito de trabalhador perante o princípio da igualdade de tratamento.

- 21 Daqui resulta que as pessoas que ocupam empregos «menores» do tipo dos em causa na questão prejudicial fazem parte da população activa na acepção do artigo 2.º da directiva e são, portanto, abrangidas pelo seu âmbito de aplicação pessoal.

Quanto à interpretação do artigo 4.º, n.º 1, da directiva

- 22 Com a sua questão, o órgão jurisdicional nacional pretende basicamente saber se o artigo 4.º, n.º 1, da directiva deve ser interpretado no sentido de que uma regulamentação nacional que exclui as actividades assalariadas, com um horário normal inferior a quinze horas por semana e uma remuneração normal que não ultrapassa um sétimo da base mensal de referência, da obrigação de seguro no âmbito dos regimes legais de seguro de doença e de velhice, bem como uma regulamentação nacional que exclui as actividades assalariadas habitualmente limitadas, por natureza, a um horário normal inferior a dezoito horas por semana ou objecto, antecipadamente, de uma tal limitação por força de um contrato de trabalho, da obrigação de cotização no âmbito do regime legal de seguro de desemprego, constituem uma discriminação em razão do sexo, quando essas disposições abrangem nitidamente mais mulheres do que homens e não se justificam por factores objectivos independentes de qualquer discriminação em razão do sexo.
- 23 É certo que as regulamentações nacionais em causa no processo principal não instituem uma discriminação directa, na medida em que não excluem as pessoas que ocupam um emprego «menor» dos regimes legais em causa em razão do respectivo sexo. Há, portanto, que examinar se estas regulamentações podem constituir uma discriminação indirecta.

- 24 Importa recordar que, segundo jurisprudência constante, o artigo 4.º, n.º 1, da directiva se opõe à aplicação de uma medida nacional que, apesar da sua formulação neutra, prejudica, de facto, um número muito mais elevado de mulheres do que de homens, excepto quando a medida em questão se justifique por factores objectivos e estranhos a qualquer discriminação em razão do sexo. Assim sucede se os meios escolhidos responderem a um objectivo legítimo da política social do Estado-Membro cuja legislação esteja em causa, forem aptos para atingir o objectivo prosseguido por esta e necessários para esse efeito (v. acórdão de 24 de Fevereiro de 1994, Roks e o., C-343/92, Colect., p. I-571, n.ºs 33 e 34).
- 25 No caso em apreço, o Governo alemão alega, nomeadamente, que a exclusão de pessoas que ocupam empregos «menores» dos regimes legais de segurança social corresponde a um princípio estrutural do regime alemão de segurança social.
- 26 Em apoio dos argumentos do Governo alemão, os Governos do Reino Unido e irlandês sublinharam, designadamente, que um regime contributivo, como o em causa, se caracteriza pela necessidade de manter uma equivalência entre, por um lado, as cotizações pagas pelos segurados e os empregadores e, por outro, o pagamento das prestações caso ocorra um dos riscos cobertos pelo referido regime. A estrutura desse regime não poderia ser mantida na forma existente se se suprimissem as disposições em causa. Daqui resultariam graves problemas, nomeadamente no regime legal de seguro de velhice. Em consequência, o referido regime deixaria de poder funcionar numa base exclusivamente contributiva.

- 27 Por outro lado, o Governo alemão explica que existe uma procura social de empregos «menores», que o governo considera necessário responder a essa procura no âmbito da sua política social encorajando a existência e a oferta desses empregos, e que o único meio de o fazer, no âmbito estrutural do sistema de segurança social alemão, é excluindo os empregos «menores» do seguro obrigatório.
- 28 Acresce que, segundo o Governo alemão, os empregos suprimidos não seriam substituídos por empregos a tempo inteiro ou a tempo parcial sujeitos ao seguro obrigatório. Ao invés, verificar-se-ia um aumento dos empregos ilegais (trabalho clandestino) e das manobras para contornar a lei (por exemplo, os falsos independentes), dada a procura social de empregos «menores».
- 29 Importa salientar que a política social é, na fase actual do direito comunitário, da competência dos Estados-Membros (v. acórdão de 7 de Maio de 1991, Comissão/Bélgica, C-229/89, Colect., p. I-2205, n.º 22). Consequentemente, incumbe a estes últimos escolher as medidas susceptíveis de realizar o objectivo da sua política social e do emprego. No exercício desta competência, os Estados-Membros dispõem de uma larga margem de apreciação.
- 30 Sublinhe-se que o objectivo da política social e do emprego invocado pelo Governo alemão é, objectivamente, estranho a qualquer discriminação em razão do sexo e que o legislador nacional, no exercício da sua competência, podia razoavelmente considerar que a legislação em causa era necessária para atingir esse objectivo.

- 31 Nestas condições, a legislação em apreço não pode ser qualificada como discriminação indirecta na acepção do artigo 4.º, n.º 1, da directiva.
- 32 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder que o artigo 4.º, n.º 1, da directiva deve ser interpretado no sentido de que uma regulamentação nacional que exclui as actividades assalariadas, com um horário normal inferior a quinze horas por semana e uma remuneração normal que não ultrapassa um sétimo da base mensal de referência, da obrigação de seguro no âmbito dos regimes legais de seguro de doença e de velhice, bem como uma regulamentação nacional que exclui as actividades assalariadas habitualmente limitadas, por natureza, a um horário normal inferior a dezoito horas por semana ou objecto, antecipadamente, de uma tal limitação por força de um contrato de trabalho, da obrigação de cotização no âmbito do regime legal de seguro de desemprego, não constitui uma discriminação em razão do sexo, ainda que as disposições abranjam nitidamente mais mulheres do que homens, na medida em que o legislador nacional pôde considerar razoavelmente que a legislação em causa era necessária para atingir um objectivo de política social independente de qualquer discriminação em razão do sexo.

Quanto às despesas

- 33 As despesas efectuadas pelo Governos alemão, belga, francês, irlandês e do Reino Unido, bem como pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo Sozialgericht Speyer, por despacho de 26 de Outubro de 1993, declara:

O artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social, deve ser interpretado no sentido de que uma regulamentação nacional que exclui as actividades assalariadas, com um horário normal inferior a quinze horas por semana e uma remuneração normal que não ultrapassa um sétimo da base mensal de referência, da obrigação de seguro no âmbito dos regimes legais de seguro de doença e de velhice, bem como uma regulamentação nacional que exclui as actividades assalariadas habitualmente limitadas, por natureza, a um horário normal inferior a dezoito horas por semana ou objecto, antecipadamente, de uma tal limitação por força de um contrato de trabalho, da obrigação de cotização no âmbito do regime legal de seguro de desemprego, não constitui uma discriminação em razão do sexo, ainda que as disposições abrangam nitidamente mais mulheres do que homens, na medida em que o legislador nacional pôde considerar razoavelmente que a legislação em causa era necessária para atingir um objectivo de política social independente de qualquer discriminação em razão do sexo.

Rodríguez Iglesias	Kakouris	Edward	Hirsch
Schockweiler	Moitinho de Almeida	Kapteyn	Murray
Jann	Ragnemalm		Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Dezembro de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias