

Processo C-549/22**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

18 de agosto de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Centrale Raad van Beroep (Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

15 de agosto de 2022

Recorrente:

X

Recorrido:

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Conselho de administração do Instituto da Segurança Social)

Objeto do processo principal

O processo principal tem por objeto o litígio que opõe X ao Raad van Bestuur van de Sociale verzekeringsbank (a seguir «Svb»), a propósito da redução da pensão de sobrevivência de X.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

O presente pedido ao abrigo do artigo 267.º TFUE tem por objeto a aplicabilidade direta, o âmbito de aplicação pessoal e a interpretação do artigo 68.º, n.º 4, do Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre a Comunidades Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República Argelina Democrática e Popular, por outro (a seguir «Acordo de Associação»). Mais especificamente, tem por objeto a questão de saber se esta disposição se opõe a que uma pensão de sobrevivência concedida pelos Países Baixos seja reduzida devido ao facto de o beneficiário residir na Argélia.

Questões prejudiciais

1. Deve o artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação ser interpretado no sentido de que é aplicável ao familiar sobrevivente residente na Argélia de um trabalhador falecido que deseja exportar a sua pensão de sobrevivência para a Argélia?

Em caso de resposta afirmativa,

2. Deve o artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação, atendendo ao seu teor, bem como à sua natureza e finalidade, ser interpretado no sentido de que tem efeito direto, podendo, por conseguinte, ser diretamente invocado nos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros pelas pessoas a quem esta disposição se aplica, a fim de impedir que sejam sujeitas a regras de direito nacional contrárias à referida disposição?

Em caso de resposta afirmativa,

3. Deve o artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação ser interpretado no sentido de que se opõe à aplicação do princípio do país de residência, previsto no artigo 17.º, n.º 3, da Lei geral relativa aos familiares sobreviventes (Algemene nabestaandenwet), que cria uma restrição à exportação da pensão de sobrevivência para a Argélia?

Disposições de direito da União invocadas

Artigos 1.º, 68.º e 70.º do Acordo de Associação, artigos 2.º e 4.º da Proposta de decisão do Conselho relativa à posição a tomar pela Comunidade no âmbito do Conselho de Associação instituído pelo Acordo Euro-Mediterrânico que cria uma associação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República Argelina Democrática e Popular, por outro, no que diz respeito à adoção de disposições para a coordenação dos sistemas de segurança social¹ (a seguir «Proposta de Decisão do Conselho de Associação») e artigo 70.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 883/2004.

Disposições de direito nacional invocadas

Lei do Princípio do País de Residência na Segurança Social (Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid) e artigo 17.º, n.º 3, da Lei geral relativa aos familiares sobreviventes (Algemene nabestaandenwet).

¹ COM(2007) 790 final de 12 de dezembro de 2007.

Apresentação sucinta dos factos e da tramitação do processo principal

- 1 Em 1 de julho de 2012, entrou em vigor nos Países Baixos a Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (a seguir «Wwsz»). A referida lei destina-se a limitar a exportação das prestações sociais para países fora da UE, mediante a introdução do chamado princípio do país de residência. Na medida em que se mantenha a exportação de prestações para esses países, as prestações holandesas ligadas ao salário mínimo holandês ou que servem para cobrir determinados custos e que são enviadas para fora dos Países Baixos são adaptadas às condições locais.
- 2 Com a entrada em vigor da Wwsz, foi nomeadamente alterado o artigo 17.º, n.º 3, da Algemene nabestaandenwet. Nos termos da referida alteração, aos beneficiários que não residam nos Países Baixos, num Estado-Membro da UE, noutra parte do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE) ou na Suíça é concedida uma prestação correspondente a uma percentagem do montante da pensão de sobrevivência em vigor nos Países Baixos. Em relação à Argélia, a referida percentagem foi fixada em 60 % relativamente a 2013 e em 40 % relativamente a 2016.
- 3 Desde 1 de janeiro de 1999, X tem direito a uma pensão de sobrevivência enquanto familiar sobrevivente do seu falecido marido, que trabalhou e esteve abrangido pelo regime de segurança social nos Países Baixos. Desde 1 de janeiro de 2000, a referida prestação é exportada para a Argélia, onde reside. A partir de 1 de janeiro de 2013, passou a aplicar-se o princípio do país de residência, motivo pelo qual a pensão de sobrevivência de X foi significativamente reduzida. De acordo com a jurisprudência do Centrale Raad van Beroep (tribunal de recurso holandês em matéria de segurança social), a redução de uma prestação por força do princípio do país de residência deve ser considerada uma restrição à exportação da prestação. As partes discutem se o artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação se opõe à referida restrição.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 4 X alegou que, em consequência da redução da sua prestação, já não pode sustentar-se a si mesma.
- 5 O Svb considera que o artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação não se opõe à aplicação do princípio do país de residência à pensão de sobrevivência de X. Segundo o Svb, não se trata de uma disposição diretamente aplicável que implique uma obrigação de exportação. O Svb salienta que decorre do artigo 70.º do Acordo de Associação que o artigo 68.º define o quadro de uma decisão a adotar pelo Conselho de Associação que não foi ainda adotada. Em seu entender, não resulta da formulação do artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação uma obrigação clara e precisa de exportação das prestações. A disposição não contém uma obrigação expressa para as instituições e a terminologia utilizada visa, segundo o Svb, eliminar as restrições de divisas. A natureza e a finalidade do

acordo não permitem uma conclusão diferente. O Tribunal de Justiça não se pronunciou expressamente sobre o eventual efeito direto e o significado do artigo 68.º, n.º 4. Segundo o Svb, no Acórdão Kziber² o Tribunal de Justiça rejeitou implicitamente o efeito direto de uma disposição semelhante contida no Acordo de Associação com Marrocos. Por último, o Svb considera que o âmbito de aplicação pessoal da referida disposição não é claro. O Svb tem dúvidas de que os familiares sobreviventes, que não são (ou não foram) eles próprios trabalhadores, possam invocar a disposição.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 6 O Centrale Raad van Beroep observa que a interpretação do artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação é relevante não só relativamente às prestações exportadas pelos Países Baixos para a Argélia, mas também relativamente à exportação de prestações para outros países com os quais a UE celebrou um Acordo de Associação e nos quais tenha sido adotada uma disposição semelhante. A política do Governo dos Países Baixos de sujeitar a exportação de prestações para fora da UE a acordos sobre a fiscalização da sua legalidade e de ajustar o montante de determinadas prestações ao nível de vida do país de residência em causa pode não ser compatível com tais disposições. Neste contexto, o Svb referiu nomeadamente a Convenção Geral sobre Segurança Social celebrada entre o Reino dos Países Baixos e o Reino de Marrocos, na qual foi também introduzido o princípio do país de residência.

Âmbito de aplicação pessoal do artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação

- 7 Coloca-se, em primeiro lugar, a questão de saber se X, enquanto familiar sobrevivente que não é ela própria um trabalhador na aceção do Acordo de Associação, está abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 68.º, n.º 4, do referido acordo.
- 8 O artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação prevê que os trabalhadores beneficiarão da transferência sem restrições para a Argélia das pensões de sobrevivência. Ao contrário dos n.ºs 1 e 3 do artigo 68.º, o n.º 4 refere apenas os trabalhadores e não também os membros das respetivas famílias que residam ou não com eles na UE. Também não refere os familiares sobreviventes. Não é totalmente claro se se pretende, com esta disposição, que apenas os trabalhadores, incluindo os beneficiários de pensão, possam transferir sem restrições as suas pensões e rendas adquiridas nos Estados-Membros ou se a disposição também é relativa à pensão de sobrevivência à qual os familiares sobreviventes têm direito por morte dos referidos trabalhadores.
- 9 Se os beneficiários de prestações que são familiares sobreviventes também estiverem abrangidos pela referida disposição, coloca-se a questão de saber se apenas se

² Acórdão de 31 de janeiro de 1991, Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36.

pretende que os beneficiários de prestações residentes nos Países Baixos possam transferir sem restrições os montantes das prestações para a Argélia, ou se se pretende que os beneficiários de prestações residentes na Argélia também possam invocar a referida disposição. O Centrale Raad van Beroep considera que milita a favor desta última hipótese o facto de o artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação prever a exceção à transferência sem restrições das prestações especiais não contributivas. A exceção parece basear-se no artigo 70.º, n.º 3, do Regulamento n.º 883/2004, que estabelece que o artigo 7.º deste regulamento, que regula a exportação de prestações, não se aplica às prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo. Nos termos do artigo 70.º, n.º 4, do referido regulamento, tais prestações são concedidas exclusivamente no Estado-Membro da residência do interessado e de acordo com a respetiva legislação. A exceção prevista no artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação só tem efeito útil se a regra principal se aplicar aos beneficiários de prestações que residem fora do Estado-Membro responsável pelo pagamento da prestação.

- 10 A fim de clarificar o significado da referida disposição, pode-se também procurar apoio na proposta de decisão do Conselho de Associação. De acordo com o artigo 2.º da referida decisão, esta é aplicável aos trabalhadores nacionais da Argélia [...] bem como aos membros sobreviventes da sua família. Por força do artigo 4.º da referida decisão, a pensão de sobrevivência não deve ser reduzida, modificada, suspensa, suprimida ou confiscada pelo facto de o beneficiário residir na Argélia. A decisão ainda não foi adotada.
- 11 A favor da interpretação extensiva do âmbito pessoal do artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação milita também o facto de se poder considerar contrário ao objetivo e ao espírito do acordo que seja negada proteção adequada aos familiares e cônjuges ou parceiros sobreviventes que permaneceram no país de origem dos trabalhadores argelinos que estão abrangidos, ou que estavam abrangidos quando exerciam uma atividade profissional, pela legislação de um Estado-Membro.
- 12 Se a recorrente estiver abrangida, na sua situação, pelo âmbito do artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação, impõe-se a resposta às seguintes questões.

Efeito direto do artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação

- 13 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma disposição de um acordo concluído pela UE com um país terceiro deve ser considerada como sendo diretamente aplicável sempre que, atendendo aos seus termos bem como ao objeto e à natureza do acordo, estabelecer uma obrigação clara e suficientemente determinada, que não esteja subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à adoção de qualquer ato posterior.
- 14 A execução e os efeitos do artigo 68.º do Acordo de Associação parece depender da intervenção de outros atos. Este artigo contém vários princípios gerais, cujo conteúdo material preciso deve ser regulado numa decisão do Conselho de Associação, nos termos do artigo 70.º, n.º 1. Em seguida, para a concretização

efetiva desses princípios, são necessárias modalidades de cooperação entre os Estados em causa no domínio da gestão e do controlo. Estas modalidades são fixadas por uma decisão ao abrigo do artigo 70.º, n.º 2. Assim considerado, o artigo 70.º do Acordo de Associação parece opor-se ao efeito direto do artigo 68.º

- 15 Contudo, o facto de a aplicação do artigo 68.º exigir que sejam adotadas outras regras substantivas e administrativas não significa ainda que uma parte desta disposição não possa ter efeito direto. O Tribunal de Justiça reconheceu o efeito direto à proibição de discriminação na segurança social prevista nos antigos acordos de cooperação entre a EEE e Marrocos e a Argélia, respetivamente, e às disposições semelhantes do Acordo Euro-Mediterrânico de Associação com Marrocos, embora estas disposições também previssem a adoção de decisões complementares (v., nomeadamente, os Acórdãos e Despachos do Tribunal de Justiça nos processos Kziber³, Krid⁴, Echouikh⁵ e El Youssfi⁶). Nas referidas decisões, o Tribunal de Justiça salientou que o objetivo do acordo de cooperação, a saber de promoção da cooperação global entre as partes contratantes, confirma que o princípio da não discriminação consagrado no n.º 1, é suscetível de regular diretamente a situação jurídica dos particulares.
- 16 Pode também deduzir-se da jurisprudência do Tribunal de Justiça que uma disposição como o artigo 68.º, n.º 2, do Acordo de Associação, que se refere à totalização dos períodos de seguro, de emprego ou de residência, não é suscetível de efeito direto. Segundo o Tribunal de Justiça, devido a possíveis dificuldades de natureza técnica, são necessárias medidas de coordenação complementares para permitir, na prática, a aplicação da obrigação prevista na referida disposição (Acórdãos Taflan-Met⁷ e Sürül⁸).
- 17 De acordo com o Centrale Raad van Beroep, o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou expressamente sobre a questão de saber se o artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação – ou disposições semelhantes dos acordos de cooperação anteriores com a Argélia ou Marrocos ou de acordos de associação com outros países – têm efeito direto. O n.º 21 do Acórdão Krid pode, todavia, ser lido no sentido de que os n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 68.º do Acordo de Associação estão subordinados, na sua execução ou nos seus efeitos, à adoção de atos posteriores.
- 18 A redação do artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação sugere principalmente a eliminação das restrições de divisas, havendo margem para (algumas) dúvidas

³ Ver nota de rodapé 1.

⁴ Acórdão de 5 de abril de 1995, Krid, C-103/94, EU:C:1995:97.

⁵ Despacho de 13 de junho de 2006, Echouikh, C-336/05, EU:C:2006:394.

⁶ Despacho de 17 de abril de 2007, El Youssfi, C-276/06, EU:C:2007:215.

⁷ Acórdão de 10 de setembro de 1996, Taflan-Met e o., C-277/94, EU:C:1996:315.

⁸ Acórdão de 4 de maio de 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228.

quanto à questão de saber se a disposição inclui a obrigação para as autoridades administrativas de exportar prestações para pessoas residentes na Argélia e, em caso afirmativo, se a disposição se opõe à aplicação do princípio do país de residência. No entanto, o facto de uma disposição de um Acordo de Associação exigir uma interpretação adicional por parte do Tribunal de Justiça não significa que, uma vez interpretada, tal disposição não estabeleça uma obrigação clara e suficientemente determinada para ser suscetível de efeito direto.

- 19 O Acordo de Associação tem nomeadamente por objetivo promover a cooperação entre as partes nos domínios económico, social, cultural e financeiro, criando, assim, vínculos mais estreitos entre a UE e o país terceiro em causa ⁹. O objeto e a natureza do Acordo de Associação também não se opõem, portanto, ao efeito direto do seu artigo 68.º, n.º 4.
- 20 Na medida em que o artigo 68.º, n.º 4, também inclui a obrigação para os organismos administrativos de exportar prestações sociais para pessoas residentes na Argélia, não se pode afirmar, sem mais, que não esteja subordinado, na execução de tal obrigação, à adoção de nenhum ato posterior. O artigo 70.º, n.º 2, prevê que sejam adotadas as modalidades de cooperação administrativa que ofereçam as garantias de gestão e de controlo necessárias. Sem tais garantias, a legalidade das prestações a exportar não poderá ser garantida ou só poderá ser garantida em muito menor grau. Pelos referidos motivos, poder-se-ia considerar que o cidadão não pode invocar diretamente o artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação.
- 21 Em contrapartida, o Tribunal de Justiça decidiu no Acórdão Akdas ¹⁰ que a disposição relativa à exportação de prestações prevista no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 3/80 do Conselho de Associação CEE/Turquia ¹¹ é suscetível de ser diretamente invocada por um particular num órgão jurisdicional, sem que seja exigida para este efeito a adoção de medidas de aplicação complementares. Contudo, este acórdão não diz respeito a uma disposição de princípio, mas a uma disposição que consagra, em termos claros, precisos e incondicionais, a proibição de os Estados-Membros reduzirem, modificarem, suspenderem, suprimirem ou confiscarem as prestações aí enumeradas pelo facto de o beneficiário residir na Turquia ou no território de outro Estado-Membro diferente. Além disso, o Acórdão Akdas refere-se a um contexto jurídico diferente da situação em apreço. Resulta do Acórdão El-Yassini ¹², que é relativo ao Acordo CEE-Marrocos, que existem diferenças essenciais não só em termos de redação, mas também de objeto

⁹ Conclusões do advogado-geral A. La Pergola no processo Sürül, C-262/96, EU:C:1998:55.

¹⁰ Acórdão de 26 de maio de 2011, Akdas e o., C-485/07, EU:C:2011:346.

¹¹ Decisão n.º 1/80, de 19 de setembro de 1980, relativa à aplicação dos regimes de segurança social dos Estados-Membros das Comunidades Europeias aos trabalhadores turcos e aos membros da sua família.

¹² Acórdão de 8 de junho de 1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1999:107, n.º 61.

e de finalidade das normas da Associação CEE- Turquia e do Acordo CEE-Marrocos. Daí resulta que a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa às normas da associação CEE-Turquia não possa ser aplicada por analogia ao Acordo CEE-Marrocos. A conclusão poderá também aplicar-se ao Acordo de Associação com a Argélia. De resto, o Acórdão El-Yassini tinha por objeto a recusa de prorrogação do direito de residência de um trabalhador marroquino e não a exportação de prestações. Acresce que o Acórdão Akdas não é relativo à interpretação de uma disposição do Acordo de Associação com a Turquia, mas à interpretação de uma disposição da Decisão n.º 3/80, que foi adotada com base no artigo 39.º do Protocolo Adicional ao Acordo de Associação e que, como o Tribunal de Justiça decidiu no Acórdão Taflan-Met, já entrou em vigor. Por conseguinte, o Centrale Raad van Beroep tem dúvidas sobre a questão de saber se a orientação definida no Acórdão Akdas também se aplica ao artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação.

- 22 Tendo em conta as considerações anteriores, o Centrale Raad van Beroep submete ao Tribunal de Justiça a questão de saber se os trabalhadores argelinos ou os seus familiares sobreviventes podem invocar diretamente o artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação.

Alcance do artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação

- 23 Segundo o Centrale Raad van Beroep, o artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação, que prevê a transferência sem restrições de determinadas prestações para a Argélia, à taxa de câmbio normal, inclui a obrigação de exportar prestações para pessoas residentes na Argélia, mas tal não significa que a referida disposição se oponha a uma redução das prestações com base no princípio do país de residência.
- 24 A proposta de decisão do Conselho de Associação referida no n.º 10 também pode ser pertinente a este respeito. O artigo 4.º da decisão proposta prevê que determinadas prestações não devem ser reduzidas, modificadas, suspensas, suprimidas ou confiscadas pelo facto de o beneficiário residir no território da Argélia. Relativamente a uma disposição semelhante prevista na Decisão n.º 3/80 do Conselho de Associação CEE/Turquia, o Tribunal de Justiça decidiu, no Acórdão Akdas, que esta regra estabelece a proibição da imposição de qualquer limitação no que respeita à exportação dos direitos adquiridos pelos nacionais turcos em causa ao abrigo da regulamentação de um Estado-Membro e que a disposição consagra o princípio da proibição das cláusulas de residência. Embora a [proposta de] decisão referida no n.º 10 (ainda) não tenha sido adotada, pode fornecer indicações para a interpretação do artigo 68.º, n.º 4, do Acordo de Associação. A adoção de uma interpretação semelhante à adotada no Acórdão Akdas seria, nesse caso, indicada.