

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
ANTONIO LA PERGOLA

apresentadas em 26 de Março de 1996<sup>\*\*</sup>

1. Por despacho de 23 de Agosto de 1994, o Arrondissementsrechtbank te Amsterdam colocou ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais, relativas à interpretação da Decisão n.º 3/80 adoptada em 19 de Setembro de 1980 pelo Conselho de Associação instituído pelo acordo de associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia<sup>1</sup>:

«1) A Decisão n.º 3/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia, relativa à aplicação dos regimes de segurança social dos Estados-Membros das Comunidades Europeias aos trabalhadores turcos e aos membros das suas famílias, é aplicável na Comunidade sem a intervenção de um acto de execução como previsto no n.º 1 do artigo 2.º do acordo relativo 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?»

2) a) Caso a Decisão n.º 3/80 não seja (ainda) aplicável na Comunidade, é, todavia, possível atribuir à referida decisão efeitos jurídicos sempre e quando as suas disposições se prestem a uma aplicação directa?

b) 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 outras medidas de execução, como as contempladas no artigo 32.º da Decisão n.º 3/80?

3) a) Quando, em casos como o presente, se possa aplicar o disposto no artigo 13.º da Decisão n.º 3/80, devem também os artigos do Regulamento n.º 1408/71 que são referidos nesse artigo ser aplicados na sua redacção vigente no momento em que o Conselho de Associação adoptou a decisão, em 19 de Setembro de 1980, ou deve ainda ter-se em conta as altera-

<sup>\*\*</sup> Língua original: italiano.

<sup>1</sup> — Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado em Ancara em 12 de Setembro de 1963, e concluído 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).

ções que posteriormente foram introduzidas nos correspondentes artigos do Regulamento n.º 1408/71?

- b) Tem importância o facto de as alterações introduzidas após 19 de Setembro de 1980 terem resultado em partes das referidas disposições terem sido posteriormente reguladas noutros artigos ou anexos do Regulamento n.º 1408/71?»

2. A seguir descreve-se de forma breve o problema que está na origem das questões colocadas ao Tribunal.

À apreciação do juiz de reenvio foram submetidos quatro litígios. Os três primeiros opõem Z. Taflan-Met, S. Altun-Baser e E. Andal-Bugdayci, nacionais turcos, à Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank; o quarto, O. Akol, igualmente nacional turco, à Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging. As demandantes nos três primeiros processos encontram-se na mesma situação de facto: são viúvas de nacionais turcos, que tinham exercido uma actividade assalariada em diferentes Estados-Membros da Comunidade, entre os quais os Países Baixos. Na sequência da morte dos seus cônjuges, tinham apresentado um pedido de pensão de viúva. Todavia, estes pedidos foram indeferidos pelas autoridades neerlandesas compe-

tentes, porque o regime de segurança social deste país é fundado no risco: independentemente da duração do período de seguro, o segurado, ou os seus sucessores, só tem direito a uma prestação se o risco se realizar no momento em que o interessado está coberto pela legislação neerlandesa. Ora, não é esse aqui o caso, segundo o juiz de reenvio, dado que os interessados faleceram na Turquia e, por conseguinte, não estavam cobertos pelo regime de segurança social neerlandês no momento da sua morte.

Em certos aspectos o caso de O. Akol é análogo aos precedentes. Nacional turco, trabalhou em diferentes Estados-Membros da Comunidade, entre os quais os Países Baixos, e as instituições competentes deste país indeferiram o seu pedido de pensão de invalidez. Esse indeferimento funda-se igualmente no facto de a incapacidade para o trabalho ter sobrevivido num momento em que o interessado já não trabalhava nos Países Baixos e não estava por conseguinte coberto pela legislação neerlandesa.

3. Tendo em conta que as prestações controvertidas não podem ser concedidas com base na legislação neerlandesa, seria eventualmente possível outra resposta, segundo o juiz *a quo*, se a Decisão n.º 3/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia, e nomeadamente

os seus artigos 12.º<sup>2</sup> e 13.º<sup>3</sup>, fosse considerada aplicável no caso de figura. Por conseguinte, o Arrondissementsrechtbank te Amsterdam colocou ao Tribunal as mencionadas questões prejudiciais.

#### Quanto à primeira questão

4. A primeira questão tem por objecto saber se a Decisão n.º 3/80 é aplicável *ex se* na Comunidade ou se é necessário que a mesma tenha sido objecto de um acto de transposição adequado do Conselho. O artigo 2.º, n.º 1, do acordo de 12 de Setembro de 1963, Decisão 64/737/CEE, relativo 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<sup>4</sup>, prevê, com efeito, que «As decisões e recomendações adoptadas pelo Conselho de Associação nos domínios que... estão sujeitos à competência (da Comunidade), serão objecto, tendo em vista a sua aplicação, de actos adoptados pelo Conselho, deliberando por unanimidade, após consulta da Comissão». Por outro lado, a Comissão tinha precisamente apresentado ao Conselho, em 8 de Fevereiro de 1983, uma proposta de regulamento (CEE) tendo por objectivo aplicar, na Comunidade Económica Europeia, a Decisão n.º 3/80 e precisar as suas modalidades de aplicação complementares<sup>5</sup>. Todavia, esta proposta não foi ainda aprovada pelo Conselho. A questão que aqui se coloca é por conseguinte a de saber se a Decisão n.º 3/80 pode ser directamente aplicável, mesmo na ausência do acto de transposição que parece ser exigido pelo artigo 2.º, já referido, do acordo.

2 — «Os direitos a prestações de um trabalhador que esteve sujeito sucessiva ou alternadamente às legislações de dois ou mais Estados-Membros são determinados em conformidade com as disposições do artigo 37.º, n.º 1, primeiro período, e n.º 2, dos artigos 38.º a 40.º, do artigo 41.º, n.º 1, alíneas a), b), c) e c), e n.º 2, e dos artigos 42.º e 43.º do Regulamento (CEE) n.º 1408/71.

Todavia:

a) Para aplicação do artigo 39.º, n.º 4, do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, são tidos em conta todos os membros da família, incluindo os filhos, que residem na Comunidade ou na Turquia;

b) A referência às disposições do título III, capítulo 3, do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 feita no artigo 40.º, n.º 1, deste regulamento é substituída pela referência às disposições do título III, capítulo 3, da presente decisão.»

3 — «Os direitos a prestações de um trabalhador que esteve sujeito à legislação de dois ou mais Estados-Membros ou dos seus supérstites são determinados em conformidade com as disposições do artigo 44.º, n.º 2, primeiro período, dos artigos 45.º, 46.º, n.º 2, e dos artigos 47.º, 48.º, 49.º e 51.º do Regulamento (CEE) n.º 1408/71.

Todavia:

a) As disposições do artigo 46.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 são aplicáveis mesmo se estiverem preenchidas as condições exigidas para a aquisição do direito às prestações sem que seja necessário recorrer às disposições do artigo 45.º deste mesmo regulamento;

b) Para aplicação do artigo 47.º, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, são tidos em conta todos os membros da família, incluindo os filhos, que residem na Comunidade ou na Turquia;

c) Para aplicação do artigo 49.º, n.º 1, alínea a), e 2, e do artigo 51.º do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, a menção do artigo 46.º é substituída pela do artigo 46.º, n.º 2.»

5. O Tribunal já se debruçou sobre a questão de saber se as decisões do Conselho de Associação exigem necessariamente que seja adoptado um acto comunitário de transposição e respondeu negativamente a esta questão no processo Grécia/Comissão<sup>6</sup>. Num processo anterior<sup>7</sup>, o advogado-geral G. F. Mancini já se tinha de resto pronunciado no sentido de que «o n.º 1 do artigo 2.º do Acordo 64/737 apenas obriga à transposição das decisões que, de outra forma, não podiam ser aplicadas». Posição análoga foi mais tarde tomada pelo advogado-geral

4 — JO 1964, 217, p. 3703; EE 11 F1 p. 36.

5 — JO C 110 de 25.4.1983, p. 1.

6 — Acórdão de 14 de Novembro de 1989 (30/88, Colect., p. 3711).

7 — Acórdão de 27 de Setembro de 1988, Grécia/Conselho (204/86, Colect., p. 5323). V. p. 5351 das conclusões.

M. Darmon no processo Sevince<sup>8</sup>. Pode-se dizer, como foi salientado pelo advogado-geral G. Tesouro no processo Grécia/Comissão<sup>9</sup>, que a posição do Tribunal de Justiça e dos seus advogados-gerais é a de que a disposição aqui em causa não exige «uma transposição formal de todo e qualquer acto adoptado pelos órgãos da associação». Um acto adequado do Conselho só é pelo contrário necessário para a aplicação das decisões em causa quando o teor da decisão não permita que a mesma seja imediatamente aplicada pelo juiz<sup>10</sup>. «As decisões do Conselho de Associação, da mesma forma que o próprio acordo, fazem parte integrante, a partir da sua entrada em vigor, da ordem jurídica comunitária». Foi neste sentido que o Tribunal de Justiça se pronunciou no processo Sevince<sup>11</sup>. Estamos perante uma jurisprudência já consolidada. Em minha opinião, não há que a rever.

No entanto, a questão que aqui se coloca impõe uma delicada análise preliminar. As decisões aqui em causa só fazem, com efeito, parte integrante da ordem jurídica comunitária, como o Tribunal já assinalou, a partir da data da sua entrada em vigor. De resto, não vejo que tal possa ser de outra forma. A decisão deve poder produzir os seus efeitos antes de ser aplicada e, como costuma dizer-se, integrada na ordem jurídica comunitária. Não foi por acaso que, nos referidos acordões, o Tribunal decidiu a respeito de

decisões que já estavam precisamente em vigor. No entanto, no caso de figura, a Decisão n.º 3/80 não prevê qualquer data de entrada em vigor.

6. Deve esclarecer-se à partida que a análise que visa determinar a data de entrada em vigor da Decisão n.º 3/80 constitui a questão central do presente processo. A Comissão adianta a tese de acordo com a qual a decisão estaria em vigor a partir do dia em que o Conselho a adoptou, ou seja, 19 de Setembro de 1980. O argumento invocado pela Comissão é o de que o acto em causa é, na sua essência, um «acordo internacional sob forma simplificada»; a data da sua entrada em vigor deve por conseguinte, na ausência de disposições expressas, ser determinada recorrendo a uma interpretação fundada no direito geral dos tratados. Este conjunto de normas, nomeadamente o artigo 24.º da Convenção de Viena de 1986, que foram adoptadas para regular exaustivamente esta matéria, prevêem, por seu turno, que, quando não haja disposição em contrário, um tratado entra em vigor no momento em que as partes que tenham participado na negociação manifestem a vontade de ficar vinculadas por esse tratado. Segundo a Comissão, no caso de figura, o momento em que as partes contratantes manifestaram tal vontade foi o da adopção da decisão, que exigia, como qualquer outra, o seu consentimento unânime. Por conseguinte, teria sido nesse preciso momento que a decisão entrou em vigor precisamente porque é considerada um acordo regido pelo direito dos tratados.

As instituições demandadas nos processos principais, bem como os Estados-Membros

8 — Acórdão de 20 de Setembro de 1990 (C-192/89, Colect., p. I-3461). V. p. I-3483 das conclusões.

9 — V. nota 6. V. p. 3725 das referidas conclusões.

10 — Devo precisar que, se os termos da decisão não são suficientemente claros e precisos para permitir a sua aplicação imediata e, por conseguinte, que é necessária a adopção de um acto específico que fixe modalidades de aplicação complementares, tal acto não constitui, em minha opinião, uma transposição em sentido técnico.

11 — Processo já referido na nota 8, n.º 9. V. igualmente acórdão de 16 de Dezembro de 1992, Kus (C-237/91, Colect., p. I-6781, n.º 9), que confirma a jurisprudência anterior.

intervenientes, são no entanto de opinião contrária. Aduzem as seguintes razões. A Decisão n.º 3/80 não prevê qualquer data de entrada em vigor, diferentemente das outras, as Decisões n.ºs 1 e 2, adoptadas no mesmo dia. Tal demonstra que os seus autores não a quiseram considerar como vigorando a partir da data em que a adoptaram. Segundo esta tese, a Decisão n.º 3/80 tem com efeito um conteúdo normativo que não é exaustivo e que exige, por conseguinte, antes de entrar em vigor, a adopção de disposições de execução adequadas. Noutros termos, a entrada em vigor da decisão estaria dependente da adopção destas últimas medidas. As partes em causa acrescentam além disso que tal é ainda mais evidente porque a decisão não fixa qualquer data de entrada em vigor mas prevê, numa das suas disposições finais, que as partes, e por conseguinte igualmente a Comunidade, tomarão, cada uma no que lhe diz respeito, as medidas de execução necessárias. Alegam, por fim, que a própria Comissão considerou que devia propor a adopção de um regulamento comunitário precisamente para dar execução à Decisão n.º 3/80, mas que esta proposta não foi ainda aprovada pelo Conselho.

7. Em minha opinião, considero que não se deve seguir a tese defendida pela Comissão. Não se pode afirmar, como faz a Comissão, que a Decisão n.º 3/80 já entrou em vigor, sem se verificar previamente se existe uma regra segundo a qual a decisão em causa, nada tendo sido disposto em contrário, deve ser considerada com estando em vigor a partir do dia em que o Conselho de Associação a adoptou. Mas essa regra não existe nem no acordo de associação nem em nenhuma outra regra do direito internacional que disciplina a actividade do Conselho de Associação prevista no referido acordo. Também não se verifica que se tenha formado qualquer regra

análoga por via consuetudinária, ou de simples prática, no domínio em que o Conselho é chamado a actuar.

8. Posto isto, é necessário ainda ver se, no que diz respeito à análise a que o Tribunal deve proceder, o recurso ao direito dos tratados permite encontrar uma solução. A Comissão é de opinião que pode invocar tal critério<sup>12</sup> para deduzir que a decisão entrou em vigor a partir da sua adopção. É um ponto de vista que me deixa perplexo. É duvidoso, antes de mais, que a Convenção de Viena possa ser aplicada ao caso de figura. De facto, não é demonstrado que as decisões do Conselho de Associação devam ser consideradas tratados internacionais<sup>13</sup>: estas decisões são actos cuja formação e efeitos são regulados pelo ordenamento instituído com base no tratado de associação, segundo o

12 — No raciocínio da Comissão, não é claro se a Convenção de Viena de 1986 se aplica directamente, porque as decisões *sub judice* são na realidade tratados, ou, por analogia, porque se trata de actos jurídicos internacionais que só por analogia podem ser considerados tratados. De qualquer modo, este problema é irrelevante, visto que — como dirá a seguir — a eventual aplicação da Convenção ao caso de figura não conduz ao resultado pretendido pela Comissão. Assim, quer a convenção se aplique de modo directo, ou por analogia, o resultado prático é o mesmo: as suas disposições não contêm qualquer regra que justifique, na ausência de disposição em contrário, a entrada em vigor imediata das decisões do Conselho de Associação. Todavia, observarei, por mero escrupulo teórico, que uma doutrina autorizada contesta que as disposições que instituem uma organização — como a associação CEÉ-Turquia — possam, em caso de lacuna, ser completadas por analogia (v. Monaco: *Scritti di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milão, 1981, p. 237, bem como os autores citados na p. 238, nota 17).

13 — Todavia, no sentido de que são acordos sob forma simplificada, v. Gilsdorf, «Les organes institués par des accords communautaires: effets juridiques de leurs décisions», in *Revue du marché commun*, 1992, pp. 328 e segs., bem como Martínez: «Sugli atti degli organi istituiti dagli accordi di associazione della CEÉ», in *Foro italiano*, 1993, IV, pp. 429 e segs. Estes mesmos autores admitem, no entanto, que o Conselho de Associação tem uma competência normativa própria, o que, com rigor lógico, devia levar a que se excluísse que os seus actos são acordos internacionais.

qual as partes contratantes transferem para o Conselho, que compõem de forma colegial, a função de decisão que é de facto a função que consiste em adoptar disposições obrigatórias. A decisão é por conseguinte o acto que concretiza o exercício da função que foi transferida pelas partes contratantes, na sua qualidade de sujeitos de direito internacional, para o órgão previsto pelo ordenamento instituído pelo tratado de associação <sup>14</sup>. O órgão em questão adopta as suas próprias decisões em conformidade com a norma que lhe atribui a competência decisória com vista a prosseguir as finalidades essenciais da associação instaurada pela Comunidade com um Estado terceiro. As decisões adoptadas pelo Conselho de Associação têm, é um facto, o seu fundamento no tratado que instituiu o Conselho e que definiu as suas funções. Tal não significa todavia que estas decisões se transformem todas em acordos internacionais — pouco importa saber se se trata de acordos sob forma simplificada ou não — que seriam acordos concluídos directamente entre os Estados-Membros sem que haja intervenção do órgão em que, no caso de figura, estes Estados se encontram representados de forma colegial. O regime de associação funciona, por conseguinte, por intermédio do poder de decisão do órgão que, independentemente da qualificação dada às decisões que toma, é diferente da produção das normas jurídicas por meio de um tratado segundo o direito internacional. A isto acresce que a

função de decisão do Conselho de Associação foi expressamente prevista como vinculativa pelo artigo 22.º do acordo de Associação <sup>15</sup>. Tal é um facto incontestável. Se as decisões fossem acordos, teriam por natureza efeito obrigatório e a disposição do artigo 22.º seria supérflua, porque, se a mesma fosse lida como a Comissão a entende, tratar-se-ia de uma simples repetição do princípio *pacta sunt servanda*.

Ora, se a decisão não equivale a um tratado internacional, o pressuposto para resolver o problema, como o mesmo aqui se coloca, recorrendo aos direitos dos tratados e nomeadamente à Convenção de Viena, desaparece <sup>16</sup>. A conclusão que se impõe é diversa. Nenhuma regra resolve textualmente o problema colocado e a única resposta possível é considerar que o Conselho, enquanto detentor da competência decisória, pode portanto decidir do conteúdo normativo bem como dos efeitos no tempo e da própria data de entrada em vigor dos actos que adopta. A vontade de conferir eficácia imediata à decisão deve no entanto resultar de maneira inequívoca das disposições que a mesma contém, porque de outra forma seria afectada a exigência intangível da segurança jurídica. Este ponto é importante. Conseguiu-se, por via da jurisprudência, instituir um sistema de transposição — ou, como se diz igualmente, de integração — directa dos actos derivados do tratado de associação. Um sistema deste

14 — No processo Kus, já referido na nota 11, pp. 6798 e 6799, o advogado-geral M. Darmon, que no entanto propunha qualificar estas decisões de acordos sob forma simplificada, assinalou que, «pelo acordo de associação, as partes contratantes, entre as quais a Comunidade, habilitaram o Conselho de Associação a adoptar decisões vinculativas». M. Darmon inferia de tal facto que «as partes contratantes, de certo modo, delegaram no Conselho de Associação a execução dos artigos 12.º do acordo e 36.º do protocolo». Estas afirmações parecem-me descrever a hipótese em que um órgão tem uma competência decisória mais do que aquela em que as partes negociam e concluem o acordo internacional directamente entre elas. Por outro lado, o Conselho de Associação CEE-Turquia é geralmente citado entre o número dos órgãos criados por um tratado e habilitados por esse tratado ao exercício de uma competência normativa (v. Schermers: *International Institutional Law*, Haia, 1995, p. 814, nota 536).

15 — M. Darmon, no processo Kus, já referido, p. 6798, considerava que «a Comunidade antecipou o efeito vinculativo dessas decisões no próprio acordo». É precisamente por esta razão, que concordo plenamente, que as decisões em causa não constituem acordos internacionais. Com efeito, se fossem acordos internacionais, não haveria necessidade de antecipar o seu efeito vinculativo num tratado.

16 — No sentido de que são excluídos do âmbito de aplicação do direito dos tratados «todos os procedimentos específicos para a adopção de regras jurídicas internacionais cujo fundamento é constituído por um tratado anterior», v. Mosconi: *La formazione dei trattati*, Milão, 1968, p. 23.

tipo, mesmo quando previsto em ordens jurídicas diferentes do ordenamento comunitário, e, por conseguinte, sobretudo, nas ordens jurídicas nacionais, comporta precisamente, a fim de garantir o princípio da segurança dos efeitos jurídicos, a adopção de uma série de precauções indispensáveis, consistindo a primeira dentre elas em exigir que a regra internacional, relativamente à qual foi prevista a sua transformação automática em direito interno, tenha sido adoptada em conformidade com as regras e os princípios que regem a sua entrada em vigor. O automatismo da transformação assegura a economia dos procedimentos, mas não é nem nunca poderá ser um mecanismo que não tenha em conta os princípios da segurança jurídica.

9. O resultado a que cheguei seria o mesmo, devo sublinhá-lo, mesmo se por acaso subcrevesse a tese da Comissão e se se considerasse a decisão em causa um acordo internacional. A Comissão, ao invocar a Convenção de Viena, efectua, no que aqui nos interessa, uma dupla passagem lógica: o artigo 24.º da referida convenção prevê, como recorda, que, na falta de disposição expressa em contrário, «un traité entre en vigueur dès que le consentement à être lié par le traité a été établi pour tous les États ayant participé à la négociation»; a partir do momento em que o Conselho se deve pronunciar por unanimidade, a decisão forma-se pelo consentimento de todas as partes e, por esta razão, entra em vigor a partir da data em que é adoptada. Ao raciocinar deste modo, a Comissão confunde, todavia, a adopção e a entrada em vigor da decisão em causa. Existe uma diferença entre adoptar uma decisão por unanimidade e manifestar a vontade de que a disposição contida na decisão — o que significa, para a tese aqui em questão, o conteúdo normativo do acordo — vincula imediatamente as partes. Na mesma Convenção de Viena,

no artigo 12.º, foi com efeito previsto que a assinatura do tratado — a que deveria, segundo a Comissão, equivaler, no presente caso, a adopção pura e simples do acto — concretiza a vontade de se vincular unicamente nas três hipóteses seguintes:

- «a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet;
- b) lorsque'il est par ailleurs établi que les États ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet; ou
- c) lorsque l'intention de l'État de donner cet effet à la signature ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation».

Ora, nenhuma destas hipóteses se verifica no caso concreto. Em primeiro lugar, nem a Decisão n.º 3/80 nem o tratado de associação prevêem que o silêncio quanto à data da

entrada em vigor da decisão em causa equivalha ao consentimento das partes a vincularem-se com efeito imediato<sup>17</sup>. A segunda hipótese não entra em linha de conta a partir do momento em que não existe de modo algum a intenção de as partes considerarem que o acto está em vigor a partir da sua adopção. Pelo contrário, tendo em conta o conteúdo da decisão, as suas importantes repercussões financeiras, bem como a necessidade de prever medidas de execução adequadas, não se pode encetar tal conclusão. Por fim, nem sequer se pode dizer que estão satisfeitos os critérios previstos no referido artigo 12.º, alínea c). Com efeito, pressupondo que os representantes das partes são plenipotenciários na acepção da Convenção de Viena, é necessário que eles tenham manifestado a vontade de obrigar o Estado contratante que representam com efeito imediato<sup>18</sup>. O facto de conferir plenos poderes a um plenipotenciário mais não é que a sua designação enquanto órgão habilitado a exprimir o acordo do Estado, sem que seja necessário, ulteriormente, ratificar, aceitar ou aprovar o tratado. Não basta no entanto que o plenipotenciário esteja autorizado a exprimir o consentimento do Estado que representa para que este Estado fique, *illico et immediate*, obrigado pelo mesmo. É necessário igualmente que tenha querido fazer uso de tal faculdade. A questão de saber se essa intenção existia concretamente no caso de figura ou não é uma questão de interpretação. Parece-me que, no presente processo, convém responder negativamente a tal questão. Se se considerar, também aqui, o conteúdo da decisão, o seu teor e as consequências que resultariam da sua aplicação imediata, não se pode seguramente presumir

que as partes acordaram em ficar vinculadas por esta decisão a partir do dia em que a mesma foi adoptada.

10. Em suma, quer se considere a Decisão n.º 3/80 como resultando do exercício, pelo Conselho de Associação, do poder que lhe foi atribuído, ou como um acordo internacional, a mesma só pode ser considerada como tendo entrado imediatamente em vigor se tal entrada em vigor tiver sido desejada pelos seus autores. É precisamente sobre este ponto que a Comissão não consegue demonstrar a razoabilidade da sua tese. Foi já dito que a intenção de dar à decisão efeitos imediatos deve ser inequívoca. O silêncio que rodeia a data de entrada em vigor não significa certamente uma manifestação tácita da vontade de que ela esteja imediatamente em vigor. É antes o contrário que é verdade. Dado o valor essencialmente negativo do seu conteúdo, o silêncio não pode ser considerado como valendo aceitação. No caso de figura, a aceitação do efeito imediato da decisão não pode ser *presumida*, mas deve ser *deduzida* da decisão e dos elementos que permitem ao intérprete definir e reconstruir qual era realmente a vontade do seu autor. Acrescenta-se, sempre no que diz respeito à tese adiantada pela Comissão, que em direito internacional a vontade das partes é soberana e que, em caso de dúvida, a regra de interpretação geral *in dubio mitius* impõe ao intérprete escolher, entre as diferentes possibilidades de leitura do texto, a que comporta menos ónus para as partes. No caso de figura, a entrada em vigor imediata da decisão teria consequências importantes de ordem financeira e não se pode considerar que as partes tenham querido aceitar a assunção dos compromissos a partir do dia

17 — É inútil recordar o artigo 22.º do acordo de associação, em aplicação do qual as decisões são vinculativas. A discussão não incide, no caso de figura, sobre a questão de saber se as decisões em causa são ou não vinculativas: trata-se, pelo contrário, de definir a partir de que momento o são. A este respeito, a referida regra não dá qualquer indicação.

18 — V. Morelli: *Nozioni di diritto internazionale*, Pádua, 1967, p. 308.

da adopção da decisão, quando não previram expressamente tal efeito.

11. Em minha opinião, há por conseguinte que preferir a tese proposta pelas instituições demandadas nos processos principais bem como pelos Estados-Membros que intervieram na presente instância. Esta funda-se na verificação de que a regulamentação prevista na Decisão n.º 3/80 é incompleta e exige obrigatoriamente que sejam precisadas as suas modalidades de aplicação. Esta verificação é correcta. Na intenção das partes, a entrada em vigor da decisão não era imediata, dependendo da adopção de medidas de execução. Estas medidas foram, como já foi dito, elaboradas pela Comissão, mas ainda não foram adoptadas pelo Conselho<sup>19</sup>. A Decisão n.º 3/80 não entrou por conseguinte em vigor e não podia entrar pelas razões ora indicadas.

12. Não se pode, além disso, subscrever a argumentação da Comissão segundo a qual

19 — De nada valeria objectar, como a Comissão fez na audiência, que uma disposição análoga ao artigo 32.º figurava igualmente nas decisões que foram objecto do acórdão Sevince e tinha sido considerada pelo Tribunal de Justiça, nesse acórdão, uma mera repetição do princípio de execução dos tratados segundo a boa fé. Com efeito, é necessário recordar que toda e qualquer disposição deve ser interpretada em função do seu contexto. O contexto do presente processo difere radicalmente do do processo Sevince. Tratava-se, no referido processo, de decisões cujo conteúdo era exaustivo, ao passo que aqui o conteúdo normativo é incompleto e exige, para a sua implementação, a adopção de medidas de execução. Além disso, ao passo que no referido caso, as decisões previam a entrada em vigor, não é esse aqui o caso; o facto de se prever que as modalidades de execução necessárias serão adoptadas posteriormente deve ser precisamente lido em relação com o facto de não ter sido prevista a data de entrada em vigor.

estas medidas de execução são supérfluas, no caso de figura, porque a Decisão n.º 3/80 é suficientemente clara e precisa para que possa ter uma aplicação imediata. Antes de mais, se o autor do acto considerou que eram indispensáveis modalidades de aplicação complementares e subordinou a entrada em vigor da decisão precisamente à adopção de tais disposições, não vislumbro de que modo o juiz pode proceder a uma apreciação diferente. Mas, mesmo se se quisesse abstrair desta observação exaustiva, é um facto que a adopção de disposições de aplicação era efectivamente necessária. De nada serviria objectar — como parece fazer a Comissão — que o conteúdo da decisão era *self-executing* e que a proposta de regulamento feita pela Comissão só se justifica pelo facto de que, no momento em que a Comissão apresentou esta proposta ao Conselho, em 1983, estava ainda em vigor a prática consistente em transpor todas as decisões do Conselho de Associação. Se fosse verdade o que a Comissão diz, bastava que a sua proposta de regulamento se limitasse ao seu artigo 1.º, em aplicação do qual «a Decisão n.º 3/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia, 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, que vem em anexo ao presente regulamento, é aplicável na Comunidade»<sup>20</sup>. Pelo contrário não se poderiam justificar os 79 outros artigos da proposta de regulamento e os seus 7 anexos que incluem as disposições precisas e detalhadas necessárias para a aplicação da Decisão n.º 3/80 na Comunidade<sup>21</sup>. Noutros termos, a proposta feita pela Comissão em 1983 não constituía

20 — O sublinhado é nosso.

21 — Deve observar-se que a proposta em causa nunca foi retirada pela Comissão e que se encontra ainda pendente no Conselho; tal comportamento parece confirmar uma vez mais que a própria Comissão continua a considerar, actualmente, que é indispensável a adopção de disposições de aplicação para dar execução à Decisão n.º 3/80.

uma simples recepção da decisão aqui em causa; visava prever um regulamento específico para a sua aplicação, como tal resulta aliás do próprio preâmbulo da referida proposta onde se indica que «há que aplicar esta decisão na Comunidade e fixar as suas *modalidades de aplicação complementares*»<sup>22</sup>.

complexa que aqui nos ocupa<sup>23</sup>. Foram precisamente estas regras que a Comissão quis prever quando apresentou em 1983 a proposta de regulamento atrás evocada. Recordo, por outro lado, que o Regulamento (CEE) n.º 1408/71<sup>24</sup> exigiu na altura a adopção de um regulamento de aplicação detalhado<sup>25</sup> e que, como a própria Comissão admite, as disposições de aplicação que propõe no que diz respeito à Decisão n.º 3/80 inspiram-se, em larga medida, precisamente nas contidas no último regulamento citado.

Aliás, não se pode dizer que as disposições da Decisão n.º 3/80 poderiam ser completadas recorrendo às disposições correspondentes ou análogas do Regulamento n.º 1408/71 e dos regulamentos adoptados para a sua aplicação. Tal integração seria, em minha opinião, totalmente injustificada. A decisão em causa não pretendia prever, em favor dos trabalhadores turcos, o mesmo regime que o que é previsto pelos referidos regulamentos para os trabalhadores comunitários. Basta ler a decisão para se perceber que algumas disposições daqueles regulamentos são aplicáveis. Outras não. Em certos

Por conseguinte, era justificado considerar que a aplicação, na Comunidade, da Decisão n.º 3/80 exigia obrigatoriamente que antes fosse adoptado um regulamento de execução. Parece-me, com efeito, que não se pode conceber o funcionamento de um regime de segurança social na ausência de um quadro concreto de disposições de execução. São nomeadamente necessárias disposições detalhadas relativas à proibição de cumulação, à totalização dos períodos, à proporcionalidade das prestações, às fiscalizações, administrativas e de carácter médico, a que se devem submeter os trabalhadores interessados, à repartição e ao cálculo dos custos a tomar a cargo entre as instituições dos Estados-Membros, à apresentação e à instrução dos pedidos de prestações, à superveniência eventual de litígios entre as instituições dos Estados-Membros. É necessário, em suma, prever todo um conjunto de regras destinadas a regulamentar a matéria

23 — Cabe recordar que a exigência de disposições de execução se coloca também no que diz respeito, nomeadamente, aos artigos 12.º e 13.º da decisão, que são objecto do presente processo. A este respeito, basta recordar o artigo 6.º da proposta de regulamento de execução da Comissão que instaura «regras gerais relativas à aplicação das disposições de não cumulação», no que diz respeito ao conjunto «das prestações de invalidez, de velhice e de morte (pensões)», o artigo 13.º da mesma proposta que prevê «as regras gerais relativas à totalização dos períodos» e tem por objectivo a execução dos artigos 12.º e 13.º da decisão e, por fim, o capítulo 3 do título IV, intitulado «Invalidez, velhice, morte (pensões)».

24 — Regulamento 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 Comunidade (JO L149, p. 2; EE 05 F1 p. 98).

25 — Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho, de 21 de Março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e suas famílias que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 74, p. 1; EE 05 F1 p. 156).

22 — O sublinhado é nosso.

casos, além disso, prevê-se especificamente uma regulamentação de substituição ou derogatória dos referidos textos. Na decisão aqui em causa, encontram-se remissões específicas que integram certas disposições do Regulamento n.º 1408/71 e não uma remissão formal para o conjunto da regulamentação prevista por este regulamento. Uma vez que se trata unicamente de uma remissão pontual e material, a mesma deve entender-se como sendo limitada a uma disposição citada e não pode ser, por conseguinte, extensiva às disposições de aplicação adoptadas posteriormente. Por estas razões, a aplicação da Decisão n.º 3/80 exige a adopção de disposições de execução específicas, sem que estas últimas possam deduzir-se, por via interpretativa, de outras disposições comunitárias que dizem respeito à segurança social.

13. Em conclusão: a questão da entrada em vigor, e por conseguinte da integração da decisão do Conselho de Associação na ordem jurídica comunitária, não pode e não deve ser resolvida com base no automatismo dos efeitos que a Comissão pretende atribuir à sua adopção, mas sim fazendo referência à intenção manifestada pelo Conselho aquando da sua adopção. Pelas razões já expostas, a entrada em vigor da decisão deve considerar-se subordinada às disposições de execução<sup>26</sup> destinadas a completá-la, que o

seu autor considerou indispensáveis<sup>27</sup>. O juiz não se pode afastar desta apreciação.

A conclusão a que chego, longe de contradizer a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a transposição das disposições adoptadas pelo Conselho de Associação, retira da mesma as consequências lógicas. O Tribunal decidiu que um acto formal e específico de transposição não é necessário para uma decisão como a que está aqui em causa. A decisão em questão é imediatamente integrada na ordem jurídica comunitária a partir da sua entrada em vigor. Se for esse o caso, a entrada em vigor significa não só o estabelecimento definitivo da regra na ordem jurídica em que foi adoptada, mas evidentemente também que seja integrada na ordem jurídica comunitária. O facto de esta regra ser posta em vigor imediatamente significa por conseguinte — se for seguida, como penso que convém fazer, a jurisprudência aqui tomada em consideração — querer integrá-la imediatamente na ordem jurídica da Comunidade com todas as consequências que daí resultam: é esta vontade concreta e inequívoca de obter o referido efeito que o intérprete deve procurar, como já foi explicado. No presente processo, são indispensáveis disposições complementares de execução, tanto para que a regra

26 — É interessante notar que o Regulamento n.º 1408/71 se inspira precisamente na mesma técnica legislativa. Com efeito, o artigo 99.º deste regulamento dispõe que «entra em vigor no primeiro dia do sétimo mês que se seguir à publicação... do regulamento de aplicação...». O que demonstra que, mesmo no quadro comunitário, a entrada em vigor, e por conseguinte a aplicabilidade das disposições em matéria de segurança social, podem ser, e foram de facto, subordinadas à adopção de disposições de aplicação específicas.

27 — Deve no entanto acrescentar-se uma precisão. 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 de uma 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.

em causa possa entrar em vigor, tornando assim operante o mecanismo de transposição automática tal como delineado pelo Tribunal de Justiça, como para permitir ao juiz aplicar estas disposições aos interessados.

Uma vez que a Decisão n.º 3/80 não entrou ainda em vigor, a já referida jurisprudência do Tribunal de Justiça impõe que se considere que a decisão aqui em causa não faz parte integrante da ordem jurídica comunitária.

14. Acrescento uma última consideração. A circunstância de um acto que foi adoptado há mais de 16 anos não ter ainda entrado em vigor não deve admirar-nos, nem ser considerada uma anomalia. Existem numerosos exemplos de actos e de tratados que foram adoptados, mas nunca entraram em vigor ou só entraram em vigor depois de numerosos anos. Pode-se perguntar, com efeito, se o comportamento das partes que deviam ter previsto as medidas de execução necessárias à entrada em vigor da Decisão n.º 3/80 é correcto ou conforme à boa fé. No entanto, este problema não se coloca aqui: o Tribunal não é chamado, no caso de figura, a pronunciar-se sobre a eventual responsabilidade internacional de um sujeito de direito que tenha prejudicado a entrada em vigor do acto aqui em causa. Deve simplesmente verificar-se se o autor da decisão manifestou a vontade de que ela entre imediatamente em vigor. E a resposta a esta questão é, como já observei, negativa.

### Quanto à segunda questão

15. A segunda questão destina-se essencialmente a saber se a Decisão n.º 3/80 pode produzir efeitos jurídicos se bem que «não seja ainda aplicável na Comunidade». Em caso de resposta afirmativa, o juiz de reenvio pergunta se os artigos 12.º e 13.º da decisão são suficientemente claros e precisos para que se lhes possa reconhecer um efeito directo.

Em minha opinião, a primeira parte da questão deve ter resposta negativa. O conceito de aplicabilidade deve com efeito ser aqui entendido como o facto de integrar a decisão na ordem jurídica comunitária. Se a decisão em causa não é ainda aplicável pelas razões já expostas — e não faz, por conseguinte, parte da ordem jurídica comunitária —, não vejo que efeitos jurídicos a mesma pode produzir. De uma disposição que não faz ainda parte da ordem jurídica comunitária, não pode resultar qualquer efeito e, por conseguinte, também não pode resultar o efeito directo sobre o qual o juiz de reenvio interroga o Tribunal de Justiça.

A segunda parte da questão só é colocada no caso de uma resposta afirmativa à primeira e não há, por conseguinte, necessidade de a abordar.

### Quanto à terceira questão

16. A terceira questão visa determinar se a referência, na Decisão n.º 3/80, a disposições do Regulamento n.º 1408/71 deve ser enten-

dida num sentido estático ou dinâmico. Também aqui, a questão pressupõe que a decisão já entrou em vigor e que é por conseguinte aplicável na Comunidade. Portanto,

a resposta deve ser considerada abrangida pela solução negativa que se impõe, em minha opinião, quanto às primeira e segunda questões.

## Conclusão

17. Atendendo às considerações que precedem, proponho assim ao Tribunal que responda do seguinte modo às questões colocadas pelo Arrondissementsrechtbank te Amsterdam:

- «1) Uma vez que a Decisão n.º 3/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia, 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, ainda não entrou em vigor, a mesma não faz parte da ordem jurídica comunitária e não é, por consequência, directamente aplicável nesta ordem jurídica.
- 2) Por conseguinte, a referida decisão não pode produzir qualquer efeito jurídico no ordenamento comunitário.»