

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GERHARD REISCHL

apresentadas em 21 de Fevereiro de 1979 *

*Senhor Presidente,
Senhores Juizes,*

As partes no litígio principal manifestam divergências relativamente à questão de saber se o demandante, um cidadão italiano residente em Göttingen, perdeu o direito às prestações de desemprego (Arbeitslosenhilfe), após uma estadia de mais de três meses em Itália.

Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 69.º do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98), o trabalhador em situação de desemprego completo que tenha direito às prestações num Estado-membro e que se desloque a outro Estado-membro, para aí procurar emprego, mantém o direito às prestações no máximo durante um período de três meses, a contar da data em que deixou de estar à disposição dos serviços de emprego do Estado donde partiu. O n.º 2 do artigo 69.º estabelece:

«Se o interessado regressar ao Estado competente antes do termo do período durante o qual tem direito às prestações por força do disposto no n.º 1, alínea c), continuará a ter direito às prestações nos termos da legislação desse Estado; todavia, se não regressar antes do termo daquele período, o interessado perderá qualquer direito às prestações nos

termos da legislação do Estado competente. Em casos excepcionais, esse prazo pode ser prolongado pelos serviços ou instituições competentes.»

O Arbeitsamt (serviço de emprego) de Göttingen pagou a prestação de desemprego (Arbeitslosenhilfe) ao demandante, de 13 a 18 de Dezembro de 1976. Em 17 de Dezembro de 1976, foi passada, a pedido do demandante, uma declaração nos termos do formulário E 303 [relativo à manutenção do direito às prestações de desemprego por força do n.º 3 do artigo 83.º do Regulamento (CEE) n.º 574/72; EE 05 F1 p. 156], pois pretendia partir para Itália, em 19 de Dezembro de 1976, para aí procurar emprego. A declaração certificava que o demandante tinha direito às prestações de desemprego durante um período de três meses, a saber, de 19 de Dezembro de 1976 a 18 de Março de 1977. O demandante recebeu simultaneamente o formulário E 303/5, redigido em língua italiana, que refere que, em princípio, o direito a quaisquer prestações de desemprego, eventualmente existentes ao abrigo do direito alemão, cessa após o termo do prazo de três meses se o interessado não regressar à República Federal da Alemanha dentro desse prazo.

Em 19 de Dezembro de 1976, o demandante deslocou-se a Erchi, em Itália, para aí procurar um emprego. Teve então conhecimento junto dos serviços regionais de emprego que nem nessa data nem nas semanas seguintes existiriam perspectivas de trabalho na localidade.

* Língua original: alemão.

Em 16 de Março de 1977, dois dias antes do termo do prazo de regresso, o demandante adoeceu com uma pielonefrite e uma cistite, ficando incapacitado para trabalhar até 14 de Maio de 1977.

Regulamento (CEE) n.º 1408/71, quando o pedido de prorrogação apenas foi apresentado após o seu termo?

2. Em caso de resposta afirmativa:

Os serviços de emprego competentes actuam no âmbito do seu poder discricionário quando não aceitam que exista uma situação de excepção que justifique a prorrogação de prazo, porque:

- a) não existia para o trabalhador desempregado qualquer perspectiva de emprego num outro Estado-membro onde se inscreveu como candidato e
- b) era impossível regressar no prazo requerido, em resultado de uma doença súbita?.

Uma vez curado, regressou à República Federal da Alemanha, em 15 de Maio de 1977 e, em 16 de Maio de 1977, apresentou um pedido ao Arbeitsamt de Göttingen, destinado a obter novamente as prestações de desemprego, devido ao facto de a sua doença o ter impedido de regressar à República Federal da Alemanha no prazo requerido de três meses. O Arbeitsamt indeferiu o pedido com o fundamento de que, por força da segunda frase do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento n.º 1408/71, não era possível a prorrogação excepcional do prazo de três meses, dado que a estadia do demandante no local onde se deslocara para aí procurar um emprego deixara de ser necessária para este fim muito tempo antes do início da incapacidade de trabalho. O Arbeitsamt considerou ainda que se o demandante, não tendo em conta o objectivo do artigo 69.º, mesmo assim decidiu prolongar a sua estadia em Itália, deve suportar igualmente o risco da ocorrência, durante essa estadia prolongada por outros motivos, de acontecimentos imprevistos, tais como uma incapacidade de trabalho, que o impediu de regressar à República Federal da Alemanha no prazo requerido.

Após o insucesso da reclamação apresentada da decisão de indeferimento do Arbeitsamt, G. Coccioli recorreu para o Sozialgericht de Hildesheim. Por decisão de 10 de Junho de 1978, este órgão jurisdicional suspendeu a instância e submeteu à apreciação do Tribunal de Justiça, a título prejudicial, as seguintes questões:

- 1. Será admissível uma prorrogação de prazo, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º do

I — Antes de expor a nossa opinião sobre estas questões, consideramos oportuno analisar em primeiro lugar a questão suscitada pela Comissão relativamente à compatibilidade do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento n.º 1408/71 com o artigo 51.º do Tratado CEE. A este respeito, não é necessário analisar a questão de forma exaustiva, pois, em última análise, inclusivamente a Comissão não tem quaisquer dúvidas sobre a validade da disposição em causa. Na sua opinião, tais objecções apenas seriam justificadas se a cessação de qualquer outro direito às prestações concedidas apenas com base nas disposições do Estado competente estivesse prevista unicamente pelo direito comunitário ou se a cessação total de outro direito posterior concedido nos termos do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento n.º 1408/71 tivesse violado o princípio da proporcionalidade. Contudo, o direito nacio-

nal prevê igualmente disposições, como por exemplo o artigo 120.º do Arbeitsförderungsgesetz (lei alemã relativa ao emprego), por força das quais a concessão de prestações de desemprego deverá ser recusada quando o trabalhador em situação de desemprego não respeitar a ordem para se apresentar emanada do Arbeitsamt. Quanto ao objectivo pretendido, o incumprimento da obrigação de apresentação em direito nacional é certamente comparável à violação do prazo de três meses. Neste contexto, o trabalhador em situação de desemprego não é, portanto, colocado em pior situação pelo Regulamento n.º 1408/71, mas, pelo contrário, o artigo 69.º do regulamento confere-lhe um benefício, pois se esta disposição não existisse, perderia directamente qualquer direito à prestação desde o momento em que deixasse de estar à disposição do mercado nacional de trabalho. É unicamente o artigo 69.º que permite que se continue a conceder, durante um período limitado, ao trabalhador em situação de desemprego, as prestações correspondentes nos termos das disposições do Estado-membro que era competente em último lugar, criando-se assim melhores condições para a mobilidade da mão-de-obra.

No que diz respeito à questão do próprio prazo, o artigo 51.º do Tratado CEE, no qual se baseia o Regulamento n.º 1408/71, prevê que o Conselho, sob proposta da Comissão, tomará, no domínio da segurança social, as medidas *necessárias ao estabelecimento da livre circulação* dos trabalhadores. Por conseguinte, o conteúdo e os limites da obrigação que incumbe ao Conselho com base na habilitação do artigo 51.º não decorrem unicamente deste artigo, mas, sobretudo, dos artigos 48.º e 49.º do Tratado CEE que, em termos materiais, estão intrinsecamente relacionados com o primeiro (v. o acórdão de 15 de Julho de 1964, J. G. van der Veen, viúva de Kalsbeek/Bestuur der Sociale Verzekeringsbank, 100/63, Colect. 1962-1964, p. 531). Todavia, o n.º 3 do artigo 48.º do Tratado CEE apenas confere aos trabalhadores, designadamente, o direito de responde-

rem a ofertas de emprego *efectivamente feitas* e de, para este efeito, se deslocarem livremente no território dos Estados-membros. Por conseguinte, o artigo 51.º do Tratado CEE impõe ao Conselho que adopte unicamente medidas de aplicação no domínio da segurança social relativas ao período necessário ao exercício do direito de livre circulação. Na hipótese de serem efectivamente feitas ofertas de emprego e de um trabalhador em situação de desemprego se deslocar a outro Estado-membro para aí procurar emprego, o prazo de três meses previsto pelo n.º 1 do artigo 69.º do Regulamento n.º 1408/71 basta, em princípio, para proteger os interesses do trabalhador à procura de emprego.

Porém, na hipótese de a perda total de qualquer direito às prestações após o termo deste prazo violar o princípio da proporcionalidade num caso concreto, a segunda frase do n.º 2 do artigo 69.º prevê precisamente, mediante a possibilidade de prorrogação do prazo, uma medida destinada a solucionar tais casos. Em resultado das considerações precedentes, não podemos encontrar qualquer elemento susceptível de pôr em causa a validade da disposição controvertida.

II — 1. Ao analisar seguidamente a resposta à primeira questão sobre a admissibilidade de um pedido de prorrogação após o termo do prazo de três meses, deve observar-se, em primeiro lugar, que, contrariamente à alínea a), ii), do n.º 1 do artigo 14.º do Regulamento n.º 1408/71, que impõe que deve ser solicitado um consentimento prévio antes do termo de determinado prazo, a segunda frase do n.º 2 do artigo 69.º do mesmo regulamento não contém qualquer especificação no sentido de a prorrogação do prazo não poder ser solicitada após o termo do mesmo. De resto, o objectivo da disposição de excepção também não pode, em nossa opinião, justificar conclusão diferente. Como já referimos, a possibilidade de prorrogação do pra-

zo foi prevista de forma a permitir aos serviços de emprego competentes resolverem tais situações de conflito quando a expiração regular do prazo e a cessação do direito às prestações daí resultante constituia um caso desproporcionado de rigor social. Todavia, essa situação excepcional pode não ter apenas como consequência o regresso tardio do trabalhador em situação de desemprego ao Estado competente, mas simultaneamente implicar a impossibilidade de se apresentar um pedido de prorrogação antes do termo do prazo. De forma a evitar qualquer injustiça resultante destas situações, consideramos razoável admitir que o pedido de prorrogação possa ainda ser apresentado após o termo do prazo de três meses.

Por outro lado, é razoável exigir que o trabalhador em situação de desemprego informe logo que possível os serviços de emprego competentes da circunstância excepcional em causa e, por conseguinte, deverá exigir-se, tal como pretende a Comissão, que o pedido seja apresentado logo que as circunstâncias especiais o permitam em termos razoáveis.

2. Com a segunda questão, o órgão jurisdicional nacional pretende saber se os serviços de emprego competentes actuam no âmbito do seu poder discricionário quando negam a existência de uma situação excepcional, na acepção do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento n.º 1408/71, que justifique a prorrogação do prazo, devido ao facto de o trabalhador em situação de desemprego não ter qualquer perspectiva de trabalho no outro Estado-membro onde se inscreveu como candidato e ainda devido ao facto de o regresso nos prazos requeridos ter sido impossível em resultado de doença súbita.

O demandado no processo principal, sem contudo ter retomado a objecção durante a audiência, defendeu nas suas observações

escritas que a questão apresentada era inadmissível porque não se relacionava com a interpretação da disposição em causa, mas com o exercício do poder discricionário que tal disposição conferia à administração, e que o abuso do poder discricionário unicamente poderá ser reconhecido em relação às circunstâncias do caso concreto. Não obstante, considera que o Tribunal de Justiça não tem competência para aplicar o direito a um caso concreto num processo nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE.

Na medida em que não é possível prever todas as eventuais situações de conflito, o Conselho recorreu, no presente caso, ao conceito indeterminado e geral de «caso excepcional» que deve permitir aos serviços de emprego competentes tomar em consideração, nos casos concretos que se verificam e com uma margem de apreciação limitada, os factores que justificam uma excepção à norma. No âmbito do presente procedimento, trata-se da interpretação do conceito de «caso excepcional» e, a este respeito, o Tribunal de Justiça é certamente competente.

A própria margem de apreciação depende da função desta cláusula de excepção no âmbito do artigo 69.º do Regulamento n.º 1408/71. A este respeito, é possível definir a essência do conceito de «caso excepcional» nos seguintes termos: um caso excepcional, na acepção da disposição em causa, consiste em qualquer incidente ocorrido fora do decurso normal dos acontecimentos que impeça o trabalhador em situação de desemprego de regressar nos prazos previstos ao Estado competente.

Todavia, é evidente que nem todo o decurso anormal dos acontecimentos justifica o afastamento da regra, sendo necessário que o incidente seja susceptível de *justificar* a excepção à norma. É unicamente a partir do

sentido e do objectivo do próprio Regulamento n.º 1408/71, e após apreciação dos interesses paralelos dos restantes segurados e daquele que invoca a disposição de excepção, que se poderá estabelecer quais os casos em que uma derrogação da parte da administração se justificará.

Com base nestes critérios, deve observar-se que o demandante esgotou integralmente o prazo de três meses previsto pelo n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento n.º 1408/71, embora não existissem perspectivas de colocação na localidade para onde se deslocou nem quando iniciou a sua tentativa de procurar emprego nem nas semanas que se seguiram. Finalmente, adoeceu apenas dois dias antes do termo do prazo em que deveria ter regressado à República Federal da Alemanha.

Tal como o demandante estava informado, o n.º 1 do artigo 69.º confere aos trabalhadores em situação de desemprego, no interesse da livre circulação, o benefício da manutenção do direito às prestações unicamente para procurarem um emprego em outro Estado-membro durante um período limitado. O recurso a estas normas, como o Conselho reconheceu, implica o risco de serem utilizadas não apenas para procurar um emprego em outro Estado-membro, mas igualmente para outros motivos, de forma fraudulenta. Os dados apresentados na audiência pelo demandado, os quais revelam que o número de declarações com base no formulário E 303 aumenta consideravelmente antes dos períodos do Natal e das férias de Verão, demonstram à evidência que o receio de abusos não era completamente infundado. Contudo, tal comportamento não pode ser susceptível de salvaguardar o interesse dos outros segurados.

Resulta sobretudo do sentido e do objectivo do artigo 69.º que o trabalhador em situação de desemprego apenas podia utilizar a tota-

lidade do prazo a fim de procurar um emprego que oferecesse perspectivas de colocação satisfatórias, devendo regressar ao Estado competente para a concessão das prestações antes do termo do prazo de três meses, logo após ter percebido que a sua tentativa de obter um emprego não teria êxito. Consequentemente, tal como observa justamente o demandado, a estadia prolongada do demandante em Itália deixou objectivamente de se justificar pela procura de emprego o mais tardar após dois meses, a saber, quase um mês antes do início da sua doença. Os serviços de emprego competentes devem poder ter em conta esta circunstância na apreciação dos vários interesses em causa, quando lhes incumbe decidir se o risco de uma doença surgida pouco tempo antes do termo do prazo deve ser colocado sob a responsabilidade do trabalhador em situação de desemprego ou sob a responsabilidade dos outros segurados. No âmbito destas considerações, não parece despropositado, quanto ao mérito, que os serviços de emprego competentes obriguem o trabalhador em situação de desemprego a suportar o risco do caso excepcional «doença» durante a sua estadia no Estado onde procura um emprego e, por essa razão, se recusem a prorrogar o prazo. A questão de saber se a doença seria devida a falta do trabalhador deixa de ser relevante, na medida em que a imputação do risco se encontra justificada pelo facto de o interessado não ter regressado ao Estado competente desde o momento em que se apercebeu não existirem perspectivas de colocação.

Finalmente, também não podemos descortinar, na prática administrativa consequente dos serviços de emprego competentes, qualquer violação do princípio da igualdade de tratamento, dado que, em qualquer caso, tal como o demandado declarou na audiência, apenas no momento do pedido de prorrogação se examina se o seu fundamento só ocorreu no último terço do prazo de três meses e se, nessa época, a estadia num outro Estado-membro ainda era justificada pela procura de um emprego com perspectivas de colocação.

Em resumo e tendo em conta as anteriores considerações, propomos que se responda às questões submetidas ao Tribunal de Justiça da forma seguinte:

- «1) É admissível uma prorrogação do prazo, nos termos da segunda frase do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento n.º 1408/71, mesmo quando o pedido de prorrogação é apresentado após o termo do prazo. Não obstante, para que o pedido apresentado após o termo do prazo seja admissível, é necessário que seja feito logo que as circunstâncias especiais o permitam em termos razoáveis.
- 2) Os serviços de emprego competentes ou os organismos competentes podem, no âmbito da margem de apreciação que lhes é conferida por força da segunda frase do n.º 2 do artigo 69.º, negar a existência de um caso excepcional que justifique a prorrogação do prazo se, após ter percebido que não tinha perspectivas de trabalho satisfatórias, o trabalhador em situação de desemprego permaneceu voluntariamente no local para onde se deslocara para procurar emprego e o seu regresso nos prazos requeridos foi impossível devido a doença súbita.»