

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
CLAUS GULMANN

apresentadas em 1 de Junho de 1994 *

*Senhor Presidente,
Senhores Juizes,*

1. No âmbito do presente processo, solicita-se ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a questão de saber se é compatível com o direito comunitário a aplicação de uma regra nacional que limita o período relativamente ao qual podem ser reclamadas prestações de segurança social a título retroactivo a doze meses antes da apresentação do pedido, no caso de o direito às prestações se basear numa disposição de uma directiva que tem efeito directo e não foi transposta correctamente para o direito nacional. A resposta às questões submetidas pela Court of Appeal supõe uma apreciação do alcance dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça em 25 de Julho de 1991, no processo Emmot¹, e em 27 de Outubro de 1993, no processo Steenhorst-Neerings².

O contexto do processo e as questões colocadas

2. Em 19 de Dezembro de 1978, o Conselho adoptou a Directiva 79/7/CEE relativa à rea-

lização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social³. O artigo 4.º, n.º 1, da directiva proíbe qualquer discriminação em razão do sexo, especialmente no que respeita ao âmbito de aplicação dos regimes de segurança social e às condições de acesso aos regimes. Por força do artigo 8.º, a directiva devia ser transposta para o direito nacional no prazo de seis anos a contar da sua notificação, ou seja, o mais tardar até 22 de Dezembro de 1984.

3. Em 1981, foi concedido à Sr.ª Johnson, nos termos da Section 36 (1) do Social Security Act 1975, uma prestação de invalidez não contributiva (Non-Contributory Invalidity Benefit, a seguir «NCIB»). Em 1982, a Sr.ª Johnson começou a viver maritalmente com um companheiro. Nesta altura, nos termos da Section 36 (2) do Social Security Act 1975, para poder beneficiar da NCIB, uma mulher tinha não só de ser incapaz para o trabalho, mas igualmente de ser incapaz para desempenhar as tarefas domésticas normais. Com o fundamento de que a Sr.ª Johnson não preenchia esta última condição, o pagamento da NCIB foi suspenso.

* Língua original: dinamarquês.

1 — C-208/90, Colect., p. I-4269.

2 — C-338/91, Colect., p. I-5475.

3 — JO 1979, L 6, p. 24; EE 05 F2 p. 174.

4. Este critério denominado da incapacidade para as tarefas domésticas apenas era aplicável às mulheres. Os homens podiam, por conseguinte, beneficiar da NCIB sem terem que preencher este requisito adicional da lei. No âmbito do Health and Social Security Act 1984, a NCIB foi abolida a partir de 29 de Novembro de 1984, isto é, pouco antes do termo do prazo de transposição da Directiva 79/7, e foi criada uma nova prestação, denominada pensão de grande invalidez (Severe Disablement Allowance, a seguir «SDA»), a que os homens e mulheres têm direito nas mesmas condições.

5. De maneira geral, as condições de concessão da SDA eram mais restritivas — se bem que idênticas para os dois sexos — que as condições que resultavam anteriormente do Social Security Act. Foram adoptadas disposições transitórias nas Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations 1984, que entraram igualmente em vigor em 29 de Novembro de 1984. O órgão jurisdicional de reenvio indicou que as disposições transitórias, e nomeadamente o artigo 20.º, previam que as pessoas que tinham direito à NCIB imediatamente antes da abolição desta tinham automaticamente direito à nova prestação sem terem que demonstrar que preenchiam as condições exigidas para beneficiar desta, ou seja, que lhes era concedido o que

foi descrito como um «passaporte» que dava direito à nova SDA ⁴.

6. O artigo 20.º das Social Security Regulations 1984 foi objecto de um reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça no processo *Borrie Clarke*. No seu acórdão de 24 de Junho de 1987 ⁵, o Tribunal de Justiça declarou que essas disposições transitórias perpetuavam um regime discriminatório que era incompatível com o princípio da igualdade de tratamento enunciado no artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 79/7. O Tribunal de Justiça recordou que o disposto no artigo 4.º, n.º 1, tinha efeito directo, como tinha sido declarado em acórdãos anteriores e indicou a seguir

«que decorre do artigo 4.º, n.º 1, da directiva que, a partir de 23 de Dezembro de 1984, as mulheres têm direito a serem tratadas da mesma maneira e a que lhes seja aplicado o mesmo regime que aos homens que se encontrem numa situação análoga, regime que permanece, na falta de execução correcta da referida directiva, o único sistema de referência válido. Isto implica no caso em apreço que se, a partir de 23 de Dezembro de 1984, um homem que se encontrasse na mesma situação que uma mulher teria automática-

4 — O teor do artigo 20.º, n.º 1, é o seguinte: «Qualquer indivíduo que, num período imediatamente anterior tanto a 10 de Setembro de 1984 como a 29 de Novembro de 1984, teve direito a uma NCIB relativamente ao dia 29 de Novembro de 1984 e aos dias subsequentes que, conjuntamente como o dia 29 de Novembro de 1984, constituem um período único de interrupção de emprego, quer:
a) ele seja ou não inválido no sentido do artigo 36.º da lei;
b) seja ou não 29 de Novembro de 1984 a data fixada para os fins da lei de 1984 relativamente a pessoas da sua idade, se ele satisfizer as outras condições requeridas para ter direito a esta pensão ».

5 — *Borrie Clarke* (384/85, *Collect.*, p. 2865).

mente acesso à nova pensão de grande invalidez, ao abrigo das referidas disposições transitórias, sem ter que provar novamente os seus direitos, uma mulher teria igualmente direito à pensão sem ter que preencher uma condição suplementar, antes dessa data unicamente aplicável às mulheres casadas» (n.º 12) 6.

7. Em 17 de Agosto de 1987, a Sr.ª Johnson pediu, por intermédio de um Citizens Advice Bureau, a SDA ao abrigo do artigo 20.º O Adjudication Officer indeferiu o pedido e esta decisão foi confirmada pelo Sutton Social Security Appeal Tribunal. A decisão em questão foi em seguida apresentada aos Social Security Commissioners, que submeteram várias questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça. O Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre essas questões num acórdão de 11 de Julho de 1991 7. Após o acórdão do Tribunal de Justiça, os Social Security Commissioners decidiram, em 16 de Dezembro de 1991, que se devia conceder à Sr.ª Johnson o benefício da SDA a partir de 16 de Agosto de 1986, ou seja, doze meses antes do seu pedido.

8. O período durante o qual podiam ser pagas prestações a título retroactivo foi limitado nos termos da Section 165 A (3) do Social Security Act 1975, tal como foi introduzido pelo artigo 17.º do Social Security Act 1985 e que entrou em vigor em 2 de Setembro de 1985. O teor desta disposição é o seguinte:

«Independentemente de quaisquer regulamentos adoptados nos termos da presente Section, ninguém terá direito:

...

c) a qualquer outra prestação (com excepção da pensão de invalidez, prestação de baixos rendimentos ou a pensão por morte em acidente de trabalho) em relação a qualquer período decorrido mais de doze meses antes da data de apresentação do requerimento.»

6 — Foi demonstrado no presente processo que o artigo 20.º nunca foi modificado e que os pedidos devem basear-se sempre directamente no artigo 4.º, n.º 1, da directiva.

7 — Johnson (C-31/90, Colect., p. I-3723). As questões colocadas diziam respeito, por um lado, ao âmbito de aplicação pessoal da Directiva 79/7, e, por outro lado, à compatibilidade com o artigo 4.º da directiva de uma regra nacional, tal como a que consta da Section 165 A do Social Security Act 1975, que tem como efeito que uma pessoa que não tinha pedido a NCIB antes da abolição desta prestação não podia exigir a concessão automática da SDA ao abrigo do artigo 20.º Resulta da resposta do Tribunal de Justiça que as pessoas que, tal como a Sr.ª Johnson, procuravam trabalho no momento em que contraíram a doença que se traduziu na incapacidade de trabalho cabem no âmbito de aplicação pessoal da directiva e que o artigo 4.º da directiva pode ser invocado para afastar uma legislação nacional que sujeita o direito a uma prestação à apresentação prévia de um pedido relativo a uma outra prestação, entretanto abolida, que incluía uma condição discriminatória em detrimento dos trabalhadores femininos.

9. O Tribunal de Justiça tinha proferido entretanto, ou seja, em 25 de Julho de 1991, o seu acórdão no processo Emmott, já referido. O Tribunal de Justiça respondia a uma questão prejudicial submetida pela High Court of Ireland relativamente a uma regra das «Rules of the Superior Courts 1986», que determinava que o pedido de autorização para agir em «judicial review» devia ser apre-

sentado no prazo de três meses a contar da data em que o fundamento do pedido tinha surgido pela primeira vez, a menos que o órgão jurisdicional considerasse haver motivo para prorrogar o prazo de recurso. O órgão jurisdicional de reenvio pretendia saber, em suma, se tal prazo de recurso geral previsto pelo direito nacional podia impedir a Sr.^a Emmott de alegar a pretensão que ela baseava directamente no artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 79/7, que não tinha sido devidamente transposta para o direito irlandês. O Tribunal de Justiça respondeu à pergunta do seguinte modo:

«O direito comunitário obsta a que as autoridades competentes de um Estado-membro invoquem normas processuais nacionais relativas aos prazos no âmbito de um pedido de um particular perante os órgãos jurisdicionais nacionais no sentido de obter a protecção dos direitos que lhe são directamente conferidos pelo 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, enquanto esse Estado-membro não tiver transposto correctamente as disposições dessa directiva para a ordem jurídica interna.»

10. No processo perante os Social Security Commissioners, a Sr.^a Johnson não invocou o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Emmott. Mas fê-lo, porém, aquando do recurso interposto contra a decisão destes para a Court of Appeal, alegando, no essencial, que resultava do acórdão proferido no processo Emmott que as autoridades não podiam invocar uma regra em matéria de prazos tal como a que constava da

Section 165 A, já que o Reino Unido não tinha transposto correctamente as disposições dessa directiva para o direito nacional e que os particulares não estavam portanto em condições de conhecer plenamente os seus direitos, de tal modo que ela tinha direito a prestações a título retroactivo não só a partir de 16 de Agosto de 1986, mas também a partir de 23 de Dezembro de 1984, isto é, a partir do momento em que os Estados-membros deviam ter transposto a Directiva 79/7. A fim de decidir quanto a este argumento, a Court of Appeal submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Deve o acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias no processo Emmott (C-208/90, Colect. 1991, p. I-4269), segundo o qual os Estados-membros não podem invocar normas processuais nacionais relativas aos prazos de recurso no âmbito de uma acção intentada por um particular perante os órgãos jurisdicionais nacionais enquanto a Directiva 79/7/CEE não for correctamente transposta para as suas ordens jurídicas, ser interpretado no sentido de que se aplica a normas nacionais relativas a pedidos de pensão que se reportam a períodos anteriores à apresentação do pedido quando, embora o Estado-membro tenha adoptado medidas para dar cumprimento a essa directiva antes do termo do prazo fixado, manteve em vigor uma disposição transitória como a que foi analisada pelo Tribunal de Justiça no processo 384/85, Jean Borrie Clarke?

2) Em especial quando

nais pertinentes relativamente ao pagamento pelo período anterior à apresentação do pedido,

i) um Estado-membro adoptou e aplicou legislação com vista a cumprir as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 79/7/CEE do Conselho (a seguir 'a directiva'), antes do termo do prazo nela fixado,

deve esse tribunal nacional recusar aplicar as normas nacionais relativas ao pagamento de retroactivos a partir da data em que expirou o prazo para a transposição da directiva, ou seja, 23 de Dezembro de 1984?»

ii) o Estado-membro instituiu medidas transitórias complementares com vista a proteger a posição dos pensionistas da segurança social existentes,

Quanto ao acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Steenhorst-Neerings

iii) subsequentemente, se entende que, em consequência de uma decisão a título prejudicial do Tribunal de Justiça, as disposições transitórias violam a directiva,

11. Em 27 de Outubro de 1993, isto é, depois do encerramento da fase escrita do processo, mas antes da audiência no presente processo, o Tribunal de Justiça proferiu o seu acórdão no processo Steenhorst-Neerings, que apresenta importantes semelhanças com o presente caso e que contém talvez a resposta às questões submetidas no presente caso.

iv) pouco tempo depois da decisão a título prejudicial acima referida, um particular requereu num tribunal nacional uma pensão com base nas disposições transitórias e na directiva, sendo-lhe concedida a pensão com efeitos a partir de doze meses antes da apresentação do pedido, em conformidade com as normas nacio-

12. O processo Steenhorst-Neerings foi submetido ao Tribunal de Justiça pelo Raad van Beroep te 's-Hertogenbosch. O processo dizia respeito às disposições da Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (lei neerlandesa que estabelece um regime geral em matéria de incapacidade de trabalho, a seguir «AAW») por força das quais as mulheres casadas cuja incapacidade de trabalho tivesse surgido antes de 1 de Outubro de 1975 não podiam exigir — contrariamente aos outros beneficiários, na acepção da lei — prestações

ao abrigo da AAW. Estas disposições aplicavam-se à Sr.^a Steenhorst-Neerings, que recebia desde 1963 uma pensão de invalidez neerlandesa. Ao referir-se ao artigo 26.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, o Centrale Raad van Beroep decidiu, em vários acórdãos de 5 de Janeiro de 1988, que as mulheres casadas tinham direito, fosse qual fosse a data em que a incapacidade de trabalho tivesse surgido, a uma prestação ao abrigo da AAW a partir de 1 de Janeiro de 1980, data de entrada em vigor da lei neerlandesa que instaurou a igualdade entre os homens e as mulheres em matéria de direito às prestações. Na sequência disto, a Sr.^a Steenhorst-Neerings apresentou em 17 de Maio de 1988 um pedido de prestação ao abrigo da AAW, prestação essa que lhe foi concedida com efeitos a partir de 17 de Maio de 1987, ou seja, doze meses antes da apresentação do seu pedido. O período durante o qual a prestação podia ser recebida a título retroactivo foi limitado nos termos do artigo 25.º, n.º 2, da AAW, por força do qual a prestação de incapacidade de trabalho se torna efectiva nunca antes de um ano antes da data de apresentação do pedido.

13. Ao indicar que as mulheres na situação da Sr.^a Steenhorst-Neerings poderiam ter exigido prestações ao abrigo da AAW, a partir de 23 de Dezembro de 1984, baseando-se directamente na Directiva 79/7, o Raad van Beroep submeteu ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial relativa à questão de saber se uma regra sobre prazos, tal como a que consta do artigo 25.º, n.º 2, da AAW, era aplicável quando a Directiva 79/7 não tivesse sido correctamente transposta para o direito nacional.

14. No âmbito da resposta a esta questão, o Tribunal de Justiça afirmou antes de mais

«que o direito que as mulheres casadas derivam do efeito directo do artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 79/7, de reclamarem uma prestação de incapacidade de trabalho nas mesmas condições que os homens, deve ser exercido segundo modalidades determinadas pela regra nacional, com a condição, todavia, tal como resulta da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, de essas modalidades não serem menos favoráveis do que as que dizem respeito a reclamações semelhantes de natureza interna e que não sejam reguladas de maneira a tornar praticamente impossível o exercício dos direitos reconhecidos pela ordem jurídica comunitária⁸. A regra nacional que limita o efeito retroactivo de um pedido apresentado com vista a obter uma prestação de incapacidade de trabalho preenche as duas condições supracitadas» (n.ºs 15 e 16).

15. O Tribunal de Justiça pronunciou-se em seguida sobre o argumento da Comissão

8 — O Tribunal de Justiça decidiu em numerosos acórdãos que «compete à ordem jurídica interna de cada Estado-membro, na falta de regulamentação comunitária na matéria, estabelecer as regras processuais das acções e recursos judiciais destinados a assegurar a protecção dos direitos que para os cidadãos resultam do efeito directo do direito comunitário», desde que essas regras respeitem as duas condições supracitadas (v. o n.º 16 do acórdão do Tribunal de Justiça no processo Emmott, bem como, nomeadamente, os acórdãos do Tribunal de Justiça de 16 de Dezembro de 1976, Rewe, 33/76, Recueil, p. 1989, n.º 5, e de 9 de Novembro de 1983, San Giorgio, 199/82, Recueil, p. 3595, n.º 12).

segundo o qual resulta do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Emmott que é tão-somente a partir do momento em que um Estado-membro transpôs correctamente as disposições de uma directiva que os prazos em que os particulares devem alegar os seus direitos podem ser-lhes oponíveis e que há razões para aplicar igualmente esta jurisprudência no caso em apreço. O Tribunal de Justiça não aceitou este argumento com os fundamentos seguintes, que considero útil citar integralmente:

«19. É verdade que o Tribunal de Justiça julgou no acórdão Emmott, já referido, que, enquanto a directiva não tiver sido correctamente transposta para o direito nacional, os particulares não têm possibilidade de conhecer plenamente os seus direitos e que, por conseguinte, até ao momento dessa transposição, o Estado-membro em falta não pode invocar como excepção a extemporaneidade de uma acção judicial intentada contra ele por um particular tendo em vista a protecção dos direitos que lhe são reconhecidos pelas disposições dessa directiva, de modo que um prazo de recurso fixado pelo direito nacional só pode começar a correr a partir desse momento. Não deixa, porém, de ser verdade que a situação que está na origem do acórdão Emmott se distingue nitidamente do caso concreto na causa principal.

20. No processo Emmott, a demandante na causa principal tinha reclamado, na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de Março de 1987, McDermott e Cotter (286/85, Colect., p. 1453), o direito de lhe ser aplicado, por força do artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 79/7, a partir de 23 de Dezembro de 1984, o mesmo regime de prestação de invalidez que o dos homens que estivessem na mesma situação. Em seguida, as autoridades administrativas em causa tinham recu-

sado pronunciar-se sobre este pedido com o fundamento de que a Directiva 79/7 era ainda objecto de um litígio perante um órgão jurisdicional nacional. Finalmente, e ainda que a Directiva 79/7 não tivesse sido correctamente transposta para o direito nacional, tinha-lhe sido oposta a preclusão da sua acção judicial tendo em vista julgar que essas autoridades deviam ter dado razão ao seu pedido.

21. Importa salientar antes de mais que, diferentemente da norma jurídica interna que fixa o prazo de recurso, a que é referida na presente questão prejudicial não prejudica o próprio direito que os particulares têm de invocar a Directiva 79/7 perante um órgão jurisdicional nacional contra um Estado-membro faltoso. Ela nada mais faz do que limitar o efeito retroactivo dos pedidos apresentados com vista a obter a prestação em causa.

22. Convém notar em seguida que a preclusão resultante do decurso dos prazos de recurso corresponde à necessidade de evitar que a legalidade das decisões administrativas seja posta em causa indefinidamente. Ora, resulta do acórdão Emmott que essa necessidade não pode prevalecer contra a necessidade de proteger os direitos que um particular faz derivar do efeito directo das disposições de uma directiva, enquanto o Estado faltoso do qual emanam essas decisões não tiver transposto correctamente essas disposições para a ordem jurídica interna.

23. Quanto à regra que limita o efeito retroactivo dos pedidos apresentados com vista a

obter uma prestação de incapacidade de trabalho, ela prossegue um fim completamente diferente do de uma regra que impõe um prazo peremptório de recurso. Com efeito, como foi exposto pelo Governo neerlandês e pelo demandado na causa principal, nas suas observações escritas, essa regra, que se encontra igualmente em outras leis neerlandesas de segurança social, corresponde às exigências de uma boa administração, atinentes à possibilidade, nomeadamente, de fiscalizar se o interessado preenchia as condições do direito à prestação e de fixar a taxa de incapacidade, aliás, variável no tempo. Corresponde igualmente à necessidade de manter o equilíbrio financeiro de um regime em que os pedidos apresentados pelos beneficiários durante um ano devem, em princípio, ser cobertos pelas contribuições recebidas durante esse mesmo ano.»

16. Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça respondeu à questão prejudicial que lhe foi submetida da seguinte maneira:

«O direito comunitário não obsta à aplicação de uma norma de direito nacional, segundo a qual uma prestação por incapacidade de trabalho se torna efectiva nunca antes de um ano antes da data de apresentação do pedido, quando um particular invoca os direitos que lhe são directamente conferidos pelo 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, a partir de 23 de Dezembro de 1984 e que, na data de apresentação do pedido, o Estado-membro em causa ainda não transpôs correctamente essa disposição para a sua ordem jurídica interna.»

Quanto à questão de saber se o presente caso se distingue de uma maneira relevante do processo Steenhorst-Neerings

17. Durante a audiência no presente processo, a Sr.ª Johnson alegou, a título de fundamento principal, que o presente caso se distinguia do processo Steenhorst-Neerings e que o Tribunal de Justiça não devia, por conseguinte, chegar à mesma conclusão que no processo Steenhorst-Neerings.

Referindo-se ao n.º 23 do acórdão Steenhorst-Neerings, a Sr.ª Johnson alega que as razões que conduziram o Tribunal de Justiça a tratar neste processo uma regra relativa aos prazos que limitam o efeito retroactivo de pedidos apresentados com vista a obter prestações de segurança social de modo diferente do prazo de recurso sobre o qual o Tribunal de Justiça se pronunciou no processo Emmot não intervêm num processo como o presente.

18. No que diz respeito, em primeiro lugar, à menção, pelo Tribunal de Justiça, da *exigência atinente à possibilidade de as autoridades fiscalizarem se o interessado preenchia as condições do direito à prestação em períodos de tempo já transcorridos*, a Sr.ª Johnson defende que esta exigência entra certamente em linha de conta quanto a certas prestações de segurança social, mas não pode ser considerada como uma característica geral da segurança social. Segundo a Sr.ª Johnson, o que era determinante no processo Steenhorst-Neerings era tratar-se de uma prestação dependente da taxa de incapacidade

dade, que era variável no tempo, sendo a fiscalização portanto difícil no que se refere aos períodos transcorridos. Em contrapartida, em outros processos, a fiscalização relativa aos períodos transcorridos não causa dificuldades administrativas. A Sr.^a Johnson salienta que lhe bastava, para ter direito à prestação, demonstrar que estava incapacitada para o trabalho desde 1984, o que ela demonstrou incontestavelmente.

A Sr.^a Johnson acrescenta que, em direito inglês, o *onus da prova* incumbe ao demandante. Por conseguinte, se for impossível, em virtude do tempo decorrido, verificar factos antigos e se o demandante não puder, por esta razão, apresentar as provas necessárias em apoio da sua pretensão, não poderá esta, em qualquer caso, ser acolhida.

19. No que diz respeito, em segundo lugar, à menção, pelo Tribunal de Justiça, da *necessidade de manter o equilíbrio financeiro de um regime de segurança social* em que os pedidos apresentados durante o ano devem, em princípio, ser cobertos pelas contribuições recebidas durante esse mesmo ano, a Sr.^a Johnson defende igualmente que isso pode justificar uma solução especial para certas prestações da segurança social, ou seja, para as prestações contributivas que são pagas a partir de um fundo limitado, mas não para prestações da segurança social que, tal como as do caso em apreço, não são contributivas. No caso de prestações deste tipo, pagamentos com efeito retroactivo representarão um encargo financeiro para o Estado-membro em causa, mas este não excederá o encargo que teria resultado de uma transposição correcta e temporária da directiva.

20. Por estas razões, a Sr.^a Johnson propõe que se responda do seguinte modo à primeira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio:

«Um Estado-membro não pode invocar regras nacionais relativas aos pedidos de prestação com efeito retroactivo para se subtrair ao pagamento de retroactivos nos casos em que a Directiva 79/7 não foi correctamente transposta, quando o pagamento da prestação em causa puder ser efectuado sem que isso tenha incidência sobre o equilíbrio anterior de um fundo limitado e quando a necessidade de verificar a existência do direito aos retroactivos não suscitar qualquer outra dificuldade administrativa».

21. A Sr.^a Johnson salienta que cabe ao órgão jurisdicional nacional velar para que estas condições estejam preenchidas.

22. O Governo do Reino Unido e o Governo neerlandês, bem como a Comissão, consideram que não se deve tratar o presente processo de maneira diferente do processo Steenhorst-Neerings. O Governo do Reino Unido salienta, por seu lado, que a regra que

é examinada no âmbito do presente processo tem o mesmo objectivo⁹ e é idêntica, no essencial, à regra que foi considerada no âmbito do processo Steenhorst-Neerings¹⁰.

23. No que diz respeito à menção, pelo Tribunal de Justiça, da exigência atinente à *possibilidade de as autoridades verificarem* que as condições de atribuição da prestação estão preenchidas, o Governo do Reino Unido alega que se trata de uma referência à finalidade geral da regra em causa e não à sua aplicação no caso concreto. Ora, a finalidade da Section 165 A é a mesma que a da regra neerlandesa, o que, segundo o Governo do Reino Unido, não foi contestado pela Sr.^a Johnson.

O Governo do Reino Unido analisa a argumentação da Sr.^a Johnson no sentido de que ela consiste em alegar que, em circunstâncias

9 — Nas suas observações escritas, o Governo do Reino Unido descreveu do seguinte modo o objectivo da regra britânica: «Considera-se que é razoável limitar o período durante o qual uma prestação pode ser concedida com efeito retroactivo. Esta limitação é compatível com os princípios gerais de segurança jurídica que se traduzem nos prazos e é necessária para o funcionamento eficaz do sistema de segurança social. Quanto mais distante tiver sido a ocorrência de um acontecimento, tanto mais difícil será a obtenção e a apreciação das respectivas provas e tanto mais importantes serão os problemas administrativos. A dificuldade de provar acontecimentos tais como a invalidez aumenta à medida que eles se afastam no passado e mesmo para acontecimentos facilmente demonstráveis, tais como o nascimento, o casamento ou a viuvez, a ausência total de prazos retardaria o trabalho da administração, ao exigir um arquivamento mais complicado durante um período de tempo mais longo e ajustamentos retroactivos. Além disso, a ausência de limite para o pagamento de retroactivos significaria que uma parte mais importante do orçamento da segurança social deveria ser consagrada aos retroactivos de prestações em vez de o ser às necessidades actuais, o que seria contrário ao princípio de base da segurança social.»

10 — O Governo do Reino Unido faz notar, neste contexto, que o Governo neerlandês se referiu expressamente à Section 165 A do Social Security Act 1975 nas observações escritas que apresentou no processo Steenhorst-Neerings e que o governo e a Sr.^a Johnson pediram ao Tribunal a apensação dos dois processos.

de facto tais como as do caso que lhe dizia respeito, a fiscalização do fundamento da pretensão não suscita qualquer dificuldade administrativa. Ora, segundo o Governo do Reino Unido, se a aplicabilidade de uma regra fosse apreciada em função das circunstâncias próprias a cada caso concreto, isto seria uma causa de insegurança jurídica e de confusão. Além disso, uma solução segundo a qual uma regra como a da Section 165 A não é aplicável quando o demandante pode provar o fundamento da sua pretensão relativamente a períodos de tempo muito recuados privaria o acórdão Steenhorst-Neerings de qualquer alcance prático. Com efeito, é precisamente em tais situações que a regra pretende actuar.

24. O Governo do Reino Unido e o Governo irlandês alegam que os problemas relacionados com o pagamento das prestações a título retroactivo não podem ser resolvidos indicando que o *onus da prova* do fundamento da pretensão incumbe ao demandante. Com efeito, o demandante não terá, em geral, dificuldades para justificar a sua pretensão. Pelo contrário, surgem problemas quando as autoridades têm que verificar que o demandante cumpriu a sua obrigação de prova, dado que pode ser difícil apresentar prova em contrário no que toca às prestações relativas a períodos muito remotos.

25. No que diz respeito à preocupação de manter o *equilíbrio financeiro* de um regime de segurança social, o Governo do Reino Unido alega que nem a Directiva 79/7 nem a jurisprudência do Tribunal de Justiça confir-

mam a distinção entre regimes contributivos e regimes não contributivos. A Sr.^a Johnson e a Sr.^a Steenhorst-Neerings invocam a mesma disposição da Directiva 79/7 e devem portanto ser tratadas da mesma maneira. Além disso, tanto o Governo do Reino Unido como o Governo irlandês alegam que a preocupação de manter o equilíbrio financeiro também entra em linha de conta para os regimes não contributivos, dado ser necessário, para qualquer regime de segurança social, ter um orçamento que pode ser aprovado antecipadamente de maneira suficientemente certa.

26. Em minha opinião, não há qualquer dúvida de que a Section 165 A e a regra neerlandesa sobre a qual o Tribunal de Justiça se pronunciou no processo Steenhorst-Neerings têm, no essencial, o *mesmo objectivo*, ou seja, garantir uma boa administração dos regimes de segurança social, o *mesmo teor*, ou seja, limitar o período durante o qual podem ser obtidas prestações a título retroactivo a doze meses antes da data do pedido, e o *mesmo efeito*, na medida em que ambas têm como consequência que à Sr.^a Johnson e à Sr.^a Steenhorst-Neerings seja recusado o direito a prestações a que podiam ter materialmente direito, por força do direito comunitário, desde 1984, e isto ainda que a razão pela qual não apresentaram o seu pedido em tempo útil seja a de os Estados-membros em causa não terem transposto correctamente a Directiva 79/7.

27. Por conseguinte, não há qualquer dúvida, em minha opinião, de que as duas

regras devem ser apreciadas da mesma maneira em direito comunitário.

28. Parece-me manifesto que, ao referir-se, no n.º 23 do acórdão Steenhorst-Neerings, às considerações administrativas e financeiras que estão subjacentes à regra nacional em causa, o Tribunal de Justiça não pretendeu enunciar as condições da compatibilidade com o direito comunitário dessas regras nacionais relativas aos prazos, mas se limitou a descrever o que constitui de um modo geral o objectivo das regras deste tipo. Como já indiquei, estou convencido de que o objectivo da Section 165 A é, no essencial, o mesmo que o da regra neerlandesa.

29. É provavelmente exacto que, tal como foi referido pela Sr.^a Johnson, certas condições de atribuição de prestações da segurança social podem ser mais difíceis de verificar do que outras quanto a períodos transcorridos. É talvez igualmente exacto que a necessidade de manter o equilíbrio financeiro de um regime de segurança social se faz sentir mais no caso dos regimes contributivos do que no caso dos regimes não contributivos. Mas isso não é suficiente para tratar diferentemente regras nacionais relativas aos prazos que têm, no essencial, o mesmo objectivo. A situação jurídica criada seria pouco transparente e seria, aliás, dificilmente compatível com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça nesta matéria fazer depender a compatibilidade com o direito comunitário de regras nacionais relativas aos prazos não só do objectivo da regra em causa (v. a este propósito os n.ºs 22 e 23 do acórdão Steenhorst-

-Neerings), mas também da questão de saber se a regra em causa era necessária em todos os casos para atingir o seu objectivo.

Quanto à questão de saber se o Tribunal de Justiça deve modificar as respostas que deu nos processos Emmott e Steenhorst-Neerings

30. A título de fundamento subsidiário, a Sr.^a Johnson alega que os acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça nos processos Emmott e Steenhorst-Neerings são inconciliáveis, dado ser impossível estabelecer uma distinção razoável entre os prazos de recurso e as regras que limitam o efeito retroactivo dos pedidos apresentados com vista a obter prestações de segurança social e que, por conseguinte, o Tribunal de Justiça deve modificar as respostas que deu nesses processos.

31. Ao referir-se ao n.º 21 do acórdão Steenhorst-Neerings, a Sr.^a Johnson alega que — tal como a Comissão nas observações escritas que apresentou no presente processo — o Tribunal de Justiça parece estabelecer uma distinção entre os prazos que apenas impedem as pretensões relativas a períodos transcorridos (como no processo Steenhorst-Neerings) e os prazos que têm igualmente como efeito impedir as pretensões relativas a períodos futuros (como no processo Emmott), de tal modo que só a aplicação dos prazos do tipo citado em último lugar seria incompatível com o direito comunitário.

A Sr.^a Johnson afasta a possibilidade de tal distinção e salienta a este propósito que o processo Emmott dizia respeito a um pedido que tinha exclusivamente por objectivo obter prestações a título retroactivo. Segundo a Sr.^a Johnson, a denegação do controlo jurisdicional nunca pode, aliás, fazer perder direitos relativos a períodos futuros, dado que esses direitos — em todo o caso, no direito inglês — se adquirem semana a semana. No que diz respeito às prestações futuras, bastava por conseguinte à Sr.^a Emmott apresentar um novo pedido e solicitar o controlo jurisdicional de um eventual indeferimento deste pedido no prazo fixado de três meses. Por outras palavras, o prazo de recurso só tinha importância porque a Sr.^a Emmott pretendia obter prestações com efeito retroactivo.

A Sr.^a Johnson conclui no sentido de não haver diferença quanto ao mérito entre o seu processo e o processo Emmott. Os dois processos dizem respeito ao direito a prestações por períodos transcorridos. Por conseguinte, estes casos não devem ser tratados de maneira diferente — após o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Steenhorst-Neerings.

32. Pelos fundamentos expostos, a Sr.^a Johnson defende que é conveniente que o Tribunal de Justiça reformule as respostas que deu nos processos Emmott e Steenhorst-Neerings e que as substitua por uma resposta aplicável aos dois tipos de regras relativas aos prazos que vá no mesmo sentido das conclusões do advogado-geral J. Mischo no caso Emmott, segundo as quais os prazos devem ser calculados a partir do momento em que o interessado possa razoavelmente

ter tomado conhecimento dos seus direitos¹¹. Segundo a Sr.^a Johnson, esta solução justifica as decisões que foram tomadas nos processos Emmott e Steenhorst-Neerings em função das circunstâncias de facto desses processos e respeita o princípio que está no cerne do acórdão do Tribunal de Justiça no processo Emmott, «segundo o qual os Estados-membros têm a obrigação de pôr o direito nacional em conformidade com o direito comunitário, tal como vem expresso nas directivas e segundo o qual, por conseguinte, os nacionais dos Estados-membros não podem ser penalizados se não agirem antes de o direito comunitário ter sido correctamente transposto».

33. O Governo do Reino Unido, o Governo irlandês, bem como, ao que parece, a Comissão consideram que é razoável e justo que o Tribunal de Justiça tenha chegado no processo Steenhorst-Neerings a uma conclusão diferente da que chegara no processo Emmott. O Governo irlandês e a Comissão defendem, por seu lado, que se deve considerar o acórdão Emmott, à luz do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Steenhorst-Neerings, como uma decisão justificada pelas circunstâncias concretas. A fim de demonstrar que os dois acórdãos não são inconciliáveis, os dois governos e a Comissão tentaram extrair dos dois acórdãos critérios

gerais em matéria de compatibilidade com o direito comunitário de regras nacionais relativas aos prazos.

34. O Governo do Reino Unido e o Governo irlandês alegam que a regra relativa aos prazos sobre a qual o Tribunal de Justiça se pronunciou no processo Emmott se caracterizava pelo facto de excluir totalmente a possibilidade do benefício de um controlo jurisdicional, fosse de que maneira fosse, do fundamento da pretensão, enquanto a regra em matéria de prazos sobre a qual incidia o processo Steenhorst-Neerings nada mais fazia senão limitar o pagamento de prestações a título retroactivo. Os dois governos consideram que o prazo de recurso no processo Emmott era tal que impossibilitava na prática o exercício de direitos reconhecidos pela ordem jurídica comunitária e indicam que, por força da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, tais regras processuais nacionais são incompatíveis com o direito comunitário¹².

35. A Comissão estabelece uma distinção entre os prazos que extinguem totalmente os direitos relativos a períodos transcorridos e

11 — O advogado-geral J. Mischo propôs a seguinte resposta às questões prejudiciais submetidas no processo Emmott: «No contexto de um pedido como o descrito na questão prejudicial, as autoridades competentes de um Estado-membro, ao invocarem as regras processuais nacionais, designadamente as relativas aos prazos, não violam o direito comunitário na condição de que os mesmos prazos se apliquem aos pedidos com idêntico alcance de direito interno. Esses prazos devem igualmente ter uma duração razoável, só devem ser calculados a partir do momento em que o interessado possa razoavelmente ter tomado conhecimento dos seus direitos e o exercício destes não deve ser impossibilitado, na prática, pela atitude da autoridade competente.»

12 — V. *supra*, n.º 14 e os acórdãos citados no n.º 8.

O Governo irlandês acrescenta que em caso algum as regras relativas aos prazos podem — como indicou o Governo do Reino Unido nas suas observações escritas — ser tratadas de maneira diferente, consoante o Estado-membro não tiver transposto de todo em todo uma directiva (como no caso Emmott) ou tiver procedido a uma transposição parcialmente incorrecta desta (como no processo Steenhorst-Neerings e no presente caso). O Governo irlandês faz notar que bastaria, neste caso, a um Estado-membro escolher intencionalmente proceder a uma transposição incorrecta da directiva.

os prazos razoáveis mas acrescenta que a distinção não é muito satisfatória. A Comissão considera não ser possível, no estado actual do direito, fixar um critério geral que permita determinar aquilo que constitui um prazo razoável mas entende, no entanto, que um prazo de doze meses preenche esta condição.

36. Ao referir-se ao n.º 20 do acórdão Steenhorst-Neerings, a Comissão afirma, além disso, que uma razão para tratar de maneira diferente o processo Emmott e o processo Steenhorst-Neerings reside talvez no facto de, no processo Emmott, certos actos emanados das autoridades serem de molde a induzir em erro a Sr.ª Emmott, a certos propósitos.

37. No que diz respeito às conclusões do advogado-geral J. Mischo no processo Emmott, o Governo do Reino Unido considera que não há motivo para o Tribunal de Justiça as adoptar, declarando que os prazos devem ser calculados a partir do momento em que o interessado possa razoavelmente ter tomado conhecimento dos seus direitos. Por um lado, o governo considera ser duvidoso que o advogado-geral tenha tido em mente a situação actual quando apresentou as suas conclusões. Por outro lado, o governo considera que a solução proposta não pode funcionar na prática e recorda neste contexto que ela foi rejeitada pelo Tribunal de Justiça

no acórdão que proferiu neste processo¹³. Finalmente, o governo afirma que esta solução se traduziria igualmente em importantes obrigações potenciais para os Estados-membros. A Comissão considera igualmente que seria perigoso adoptar a solução proposta pelo advogado-geral J. Mischo, que causaria, a seu ver, uma grande insegurança jurídica, nomeadamente porque, segundo a Comissão, teria que ser aplicada a todos os pedidos baseados em disposições de direito comunitário, isto é, não só as das directivas, mas também as dos regulamentos e disposições do Tratado. Segundo a Comissão, a decisão do Tribunal de Justiça no processo Steenhorst-Neerings pode ser encarada como o estabelecimento de um equilíbrio entre o interesse da segurança jurídica, por um lado, e o interesse da justiça, por outro lado.

38. Se se compararem os acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça no processo Emmott e no processo Steenhorst-Neerings na perspectiva das circunstâncias de facto dos dois casos, pode parecer difícil, à primeira vista, compreender por que é que as regras nacionais em causa relativas aos prazos foram tratadas de maneira diferente pelo direito comunitário. Os dois processos diziam respeito a regras nacionais relativas aos prazos que tinham como efeito impedir pedidos de pagamento de prestações de segurança social

13 — O Tribunal de Justiça exprimiui-se do seguinte modo: «Efectivamente, enquanto a directiva não for correctamente transposta para o direito nacional, os cidadãos não têm possibilidade de conhecer o verdadeiro alcance dos seus direitos. Essa situação de incerteza para os particulares subsiste mesmo após um acórdão no qual o Tribunal de Justiça tenha considerado que o Estado-membro em causa não cumpriu as obrigações decorrentes da directiva e mesmo que este Tribunal tenha reconhecido que alguma ou algumas disposições da directiva são suficientemente precisas e incondicionais para poderem ser invocadas perante um órgão jurisdiccional nacional. Só a transposição correcta da directiva porá fim a esse estado de incerteza e só no momento dessa transposição é que fica criada a segurança jurídica necessária para exigir aos cidadãos que façam valer os seus direitos» (n.ºs 21 e 22).

com efeito retroactivo e, nos dois processos, as demandantes tinham materialmente direito, por força do direito comunitário, às prestações em questão, mas não tinham tido a possibilidade de conhecer plenamente os seus direitos e não tinham portanto podido invocá-los em tempo útil, porque, violando as suas obrigações resultantes do direito comunitário, o Estado-membro em causa não tinha transposto correctamente a directiva em que os pedidos se baseavam.

39. A meu ver, estas dificuldades não têm, porém, quaisquer consequências para a solução do presente processo. O acórdão do Tribunal de Justiça no processo Steenhorst-Neerings contém a resposta à questão prejudicial submetida no presente caso. Como já indiquei, não há diferenças relevantes entre as regras relativas aos prazos nos dois processos e não foi alegado qualquer fundamento que seja de molde a incitar o Tribunal de Justiça a modificar a conclusão a que chegou no acórdão proferido no processo Steenhorst-Neerings, que, em meu entender, se situa inteiramente na linha da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, segundo a qual cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-membro regular as modalidades processuais dos recursos judiciais destinados a assegurar a salvaguarda dos direitos que os

particulares derivam do efeito directo do direito comunitário.

40. Tendo em conta as razões já referidas anteriormente, não é preciso que o Tribunal de Justiça examine o alcance do acórdão proferido no processo Emmott e a necessidade, se fosse caso disso, de alterar este acórdão. O que é decisivo é que, no acórdão Steenhorst-Neerings, o Tribunal de Justiça expôs qual era a diferença entre as duas regras nacionais em matéria de prazos e julgou que esta diferença podia justificar uma apreciação diferente em direito comunitário. Faço notar, no entanto, que considero essencial que o Tribunal de Justiça tenha posto em evidência as diferenças gerais e de princípio que existem entre os dois tipos de regras relativas aos prazos. Regras administrativas em matéria de prazos, tais como as que estão em causa no processo Steenhorst-Neerings e na presente causa, não impedem que os particulares derivem direitos do direito comunitário mas nada mais fazem do que limitar o período durante o qual podem ser reclamadas prestações a título retroactivo. Pelo contrário, o prazo de recurso no processo Emmott era geral e impedia na prática que se derivassem direitos de directivas comunitárias que não tivessem sido correctamente transpostas para o direito nacional, fosse qual fosse o tipo de pedido que era apresentado.

Conclusão

41. Pelas razões já referidas anteriormente, proponho que o Tribunal de Justiça responda do seguinte modo às questões prejudiciais que lhe foram submetidas:

«O direito comunitário não obsta à aplicação de uma norma de direito nacional, segundo a qual uma prestação por invalidez se torna efectiva nunca antes de um ano antes da data de apresentação do pedido, quando um particular invoca os direitos

que lhe são directamente conferidos pelo 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, a partir de 23 de Dezembro de 1984 e que, na data de apresentação do pedido, o Estado-membro em causa ainda não transpôs correctamente essa disposição para a sua ordem jurídica interna.»