



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

4 de fevereiro de 2015*

«Reenvio prejudicial — Segurança social — Condições de admissibilidade ao subsídio de desemprego num Estado-Membro — Tomada em conta dos períodos de trabalho efetuados como agente contratual ao serviço de uma instituição da União Europeia situada nesse Estado-Membro — Equiparação dos dias de desemprego em que foi recebido subsídio ao abrigo do Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias a dias de trabalho — Princípio da cooperação leal»

No processo C-647/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela cour du travail de Bruxelles (Bélgica), por decisão de 27 de novembro de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 6 de dezembro de 2013, no processo

Office national de l'emploi

contra

Marie-Rose Melchior,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (relator) e C. G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de M.-R. Melchior, por S. Capiiau, avocat,
 - em representação do Governo belga, por M. Jacobs e L. Van den Broeck, na qualidade de agentes,
 - em representação da Comissão Europeia, por G. Gattinara e D. Martin, na qualidade de agentes,
- ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de outubro de 2014,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do princípio da cooperação leal e do artigo 34.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Office national de l'emploi (a seguir «ONEM») a M.-R. Melchior, acerca da recusa de este organismo atribuir à interessada o subsídio de desemprego.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O artigo 96.º do Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias, aprovado pelo Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 do Conselho, de 29 de fevereiro de 1968, que fixa o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias assim como o Regime aplicável aos outros agentes destas Comunidades, e institui medidas especiais temporariamente aplicáveis aos funcionários da Comissão (JO L 56, p. 1; EE 01 F1 p. 129), conforme alterado pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 723/2004 do Conselho, de 22 de março de 2004 (JO L 124, p. 1, a seguir «ROA»), dispõe:

«1. Um ex-agente contratual que esteja em situação de desemprego após a cessação das suas funções numa instituição da Comunidade e:

- a) Não seja titular de uma pensão de aposentação ou de um subsídio de invalidez a cargo da Comunidade; e
- b) Cujas cessação de funções não seja consequência de exoneração ou rescisão do contrato por razões disciplinares;
- c) Que tenha completado um período mínimo de serviço de seis meses;
- d) Que tenha residência num Estado-Membro,

beneficia de um subsídio de desemprego mensal, nas condições a seguir indicadas.

Se tiver direito a um subsídio de desemprego por força de um regime nacional, será obrigado a declarar esse facto à instituição em que exercia funções, que disso informará imediatamente a Comissão. Nesse caso, o montante desse subsídio será deduzido do montante pago nos termos do n.º 3.

2. Para beneficiar do subsídio de desemprego, o ex-agente contratual deve:

- a) Estar inscrito, a seu pedido, como pessoa à procura de emprego nos serviços de emprego do Estado-Membro onde fixe a sua residência;
- b) Preencher as obrigações previstas na legislação desse Estado-Membro para os beneficiários de prestações de desemprego ao abrigo dessa legislação;
- c) Transmitir mensalmente à instituição em que exercia funções, que o transmitirá imediatamente à Comissão, um certificado emitido pelo serviço nacional competente, especificando se cumpriu ou não as obrigações constantes das alíneas a) e b).

Mesmo quando as obrigações de carácter nacional referidas na alínea b) não tenham sido cumpridas, o subsídio pode ser concedido ou mantido pela Comunidade em caso de doença, acidente, maternidade, invalidez ou situação reconhecida como análoga, ou quando a entidade nacional competente tenha concedido dispensa do cumprimento dessas obrigações.

[...]

7. Os agentes contratuais contribuirão com um terço do financiamento para o regime de seguro de desemprego. [...]

[...]

9. Os serviços nacionais competentes em matéria de emprego e de desemprego, que atuam no âmbito da respetiva legislação nacional, e a Comissão, assegurarão uma cooperação eficaz para a correta aplicação do presente artigo.

[...]»

Direito belga

4 O Decreto Real de 25 de novembro de 1991, que regula o desemprego (*Moniteur belge* de 31 de dezembro de 1991, p. 29888, a seguir «decreto real»), na versão aplicável à data dos factos do litígio no processo principal, prevê, no seu artigo 30.º, que, para beneficiar de subsídio de desemprego, o trabalhador a tempo inteiro com mais de 50 anos deve cumprir um período de 624 dias de trabalho durante os 36 meses anteriores ao pedido de subsídio.

5 Nos termos do artigo 37.º, n.º 1, do decreto real:

«[...] são tidos em consideração, como prestações de trabalho, o trabalho efetivo normal e as prestações suplementares sem repouso compensatório, efetuadas numa profissão ou numa empresa sujeitas à segurança social, setor de desemprego, para os quais simultaneamente:

1º Tenha sido paga uma remuneração de valor igual ou superior ao ordenado mínimo fixado por disposição legal ou regulamentar ou por convenção coletiva de trabalho que vincule a empresa ou, caso não existam, pelos usos;

2º Tenham sido efetuados, sobre a remuneração paga, os descontos regulamentares para a segurança social, incluindo os realizados para o setor de desemprego.

[...]»

6 O artigo 37.º, n.º 2, do decreto real dispõe:

«O trabalho efetuado no estrangeiro é tido em conta se o tiver sido num emprego que, na Bélgica, daria lugar a descontos para a segurança social, incluindo os descontos para o setor do desemprego.

Contudo, o primeiro parágrafo só é aplicável se o trabalhador, após o trabalho efetuado no estrangeiro, tiver cumprido períodos de trabalho por conta de outrem nos termos da regulamentação belga.»

7 Segundo o artigo 38.º, n.º 1, ponto 1, alínea a), do decreto real, são equiparados a dias de trabalho, para efeitos da aplicação dos artigos 30.º e seguintes do mesmo decreto, os dias que tenham dado lugar ao pagamento de um subsídio nos termos da legislação relativa ao seguro de desemprego.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 8 Como decorre da decisão de reenvio, M.-R. Melchior, de nacionalidade belga, teve vários empregos na qualidade de trabalhadora por conta de outrem na Bélgica antes de trabalhar na Comissão das Comunidades Europeias, em Bruxelas, entre 1 de março de 2005 e 29 de fevereiro de 2008, na qualidade de agente contratual.
- 9 Por decisão de 5 de março de 2008, o ONEM recusou o subsídio de desemprego que M.-R. Melchior tinha requerido em 1 de março de 2008, com o fundamento de que não tinha feito prova de ter cumprido 624 dias de trabalho durante os 36 meses anteriores ao seu pedido, não tendo este organismo tomado em conta o período durante o qual a interessada trabalhou na Comissão.
- 10 Depois de ter obtido o subsídio de desemprego previsto pelo ROA, durante 12 meses a partir de 1 de março de 2008, e de ter ocupado diversos empregos na Bélgica, entre 20 de agosto de 2008 e 13 de julho de 2009, M.-R. Melchior apresentou um novo pedido de subsídio de desemprego que foi indeferido pelo ONEM, em 26 de outubro de 2009, também com o fundamento de que não tinha feito prova de ter cumprido 624 dias de trabalho durante os 36 meses anteriores ao referido pedido, a saber, no período compreendido entre 14 de julho de 2006 e 14 de julho de 2009.
- 11 Para determinar o número de dias de trabalho cumpridos, o ONEM só considerou os períodos de trabalho correspondentes a esses vários empregos. Recusou, por um lado, tomar em conta o período de atividade ao serviço da Comissão como período de trabalho efetuado no estrangeiro, na aceção do artigo 37, n.º 2, do decreto real, e, por outro, a equiparar, com base no artigo 38.º, n.º 1, ponto 1, alínea a), do mesmo decreto, o período de desemprego em que foi recebido subsídio de desemprego ao abrigo do ROA a um período de trabalho.
- 12 M.-R. Melchior impugnou a decisão do ONEM de 26 de agosto de 2009 no tribunal du travail de Bruxelles que, por sentença proferida em 14 de fevereiro de 2012, anulou a referida decisão, declarou que a interessada tinha direito ao subsídio de desemprego a partir de 14 de julho de 2009 e condenou o ONEM no pagamento dos subsídios vencido a partir dessa data.
- 13 O ONEM interpôs recurso dessa sentença para a cour du travail de Bruxelles, pedindo a revogação da mesma e a ripristinação da decisão de 26 de agosto de 2009.
- 14 Na decisão de reenvio, a cour du travail de Bruxelles indica que os descontos referidos no artigo 37.º, n.º 1, do decreto real são os previstos pela legislação belga e que, sem prejuízo da eventual incidência do direito da União, o referido decreto real não impõe que sejam tomados em conta descontos efetuados, eventualmente na Bélgica, ao abrigo de um regime de desemprego diferente do instituído por esse decreto. Salienta, em consequência, que, independentemente do direito da União, o órgão jurisdicional de primeira instância não podia considerar que os eventuais descontos realizados no âmbito do ROA eram descontos na aceção do referido artigo 37, n.º 1, do decreto real.
- 15 Ao examinar as exigências que podem resultar do direito da União quanto à tomada em conta dos períodos de atividade efetuados ao serviço de uma instituição europeia na Bélgica, a cour du travail de Bruxelles, reportando-se aos acórdãos Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, n.º 41) e My (C-293/03, EU:C:2004:821, n.º 35), e ao despacho Ricci e Pisaneschi (C-286/09 e C-287/09, EU:C:2010:420, n.º 26), observa que M.-R. Melchior não pode ser qualificada de «trabalhador» na aceção 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, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98) ou do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 166, p. 1). Observa igualmente que um trabalhador que, como M.-R. Melchior, trabalhava para uma instituição europeia situada na Bélgica e

que, anteriormente, trabalhou unicamente neste Estado-Membro não pode invocar as disposições do Tratado FUE que asseguram a livre circulação dos trabalhadores, dado que as mesmas não são aplicáveis a situações puramente internas.

- 16 A cour du travail de Bruxelles observa, no entanto, que o Tribunal de Justiça considerou, em diversas ocasiões, que a regulamentação belga em matéria de pensões não assegurava suficientemente a portabilidade dos direitos do trabalhador que esteve empregado ao serviço de um empregador belga e de uma instituição europeia. Cita, a este propósito, os acórdãos Comissão/Bélgica (137/80, EU:C:1981:237, n.º 19) e My (EU:C:2004:821). Atendendo a que o ONEM alega que o raciocínio seguido neste último acórdão se funda na existência de uma disposição especial em matéria de pensões, razão pela qual esse raciocínio não pode ser transposto para o regime do seguro de desemprego, a cour du travail de Bruxelles manifesta dúvidas sobre esse argumento e salienta que a solução adotada pelo Tribunal de Justiça nesse acórdão parece estar associada ao princípio da cooperação leal. Sublinha, além disso, que essa solução foi aplicada não apenas em matéria de pensões, mas também em matéria de prestações parentais e de prestações familiares, bem como a propósito de um benefício fiscal.
- 17 A cour du travail de Bruxelles considera que se pode deduzir desta jurisprudência que o princípio da cooperação leal, conforme previsto no artigo 4.º, n.º 3, TUE, se opõe à aplicação dos artigos 37.º e 38.º, n.º 1, ponto 1, alínea a), do decreto real, tal como interpretados pelo ONEM. Além disso, não exclui que exista contradição com o artigo 34.º, n.º 1, da Carta, cuja primeira parte se baseia, designadamente, segundo as anotações relativas à Carta dos Direitos Fundamentais (JO 2007, C 303, p. 17), no artigo 12.º da Carta Social Europeia, assinada em Turim em 18 de outubro de 1961 e revista em Estrasburgo em 3 de maio de 1996.
- 18 Nestas condições, a cour du travail de Bruxelles decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O princípio da cooperação leal e o artigo 4.º, n.º 3, TUE, por um lado, e o artigo 34.º, n.º 1, da [Carta], por outro, opõem-se a que, para a admissibilidade ao subsídio de desemprego, um Estado-Membro recuse:

- ter em conta os períodos de trabalho efetuados como agente contratual ao serviço de uma instituição da União Europeia situada nesse Estado-Membro, em particular quando, tanto antes como depois do período de ocupação como agente contratual, tenham sido cumpridas prestações como trabalhador por conta de outrem ao abrigo da regulamentação do referido Estado-Membro;
- equiparar os dias de desemprego em que foi recebido subsídio no âmbito do [ROA] a dias de trabalho, quando os dias de desemprego com direito a subsídio beneficiam dessa equiparação nos termos da regulamentação do referido Estado-Membro?»

Quanto à questão prejudicial

- 19 Cumpre observar, a título preliminar, que a decisão do ONEM em causa no processo principal é de 26 de agosto de 2009, ou seja, anterior à entrada em vigor do Tratado de Lisboa.
- 20 Assim, há que considerar que, com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 10.º CE e o artigo 34.º, n.º 1, da Carta se opõem a uma legislação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, interpretada no sentido de que, para a admissibilidade ao subsídio de desemprego, não são tomados em conta os períodos de trabalho efetuados como agente contratual numa instituição da União situada nesse Estado-Membro e não são

equiparados a dias de trabalho os dias de desemprego em que foi recebido subsídio de desemprego ao abrigo do ROA, quando os dias de desemprego com direito a subsídio nos termos da regulamentação do referido Estado-Membro beneficiam dessa equiparação.

- 21 A este propósito, cabe recordar que o direito da União não prejudica a competência dos Estados-Membros para organizarem os seus sistemas de segurança social e que, na falta de harmonização a nível da União, compete à legislação de cada Estado-Membro determinar as condições que conferem direito a prestações em matéria de segurança social. No entanto, não deixa de ser verdade que, no exercício dessa competência, os Estados-Membros devem respeitar o direito da União (v. designadamente, neste sentido, acórdãos Kristiansen, C-92/02, EU:C:2003:652, n.º 31, e Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, n.º 40).
- 22 No que respeita ao ROA, há que recordar igualmente que o mesmo, tal como o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias (a seguir «Estatuto»), foi aprovado por um regulamento do Conselho, o Regulamento n.º 259/68, que, por força do artigo 249.º, segundo parágrafo, CE, tem um alcance geral, é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros. Daqui resulta que, fora os efeitos que produz na ordem interna da administração da União, o ROA obriga igualmente os Estados-Membros na medida em que a participação destes seja necessária para a sua aplicação (acórdãos Comissão/Bélgica, EU:C:1981:237, n.ºs 7 e 8; Comissão/Bélgica, 186/85, EU:C:1987:208, n.º 21; e Kristiansen, EU:C:2003:652, n.º 32).
- 23 O Governo belga indica que, na Bélgica, o regime do seguro de desemprego assenta num princípio de solidariedade que implica o pagamento prévio de contribuições. Segundo este governo, as condições de atribuição do subsídio de desemprego fixadas por este regime não violam nenhuma norma do direito da União nem, em particular, nenhuma disposição específica do ROA. Portanto, considera que a solução adotada no acórdão My (EU:C:2004:821) não pode ser transposta para o processo principal.
- 24 Ora, é certo que o artigo 96.º, n.º 1, do ROA, que prevê o pagamento, em certas condições, de um subsídio de desemprego ao ex-agente contratual que esteja em situação de desemprego após a cessação das suas funções numa instituição da União, não contém, em si mesmo, outras restrições à competência dos Estados-Membros quanto à determinação das condições de atribuição das prestações previstas pelo seu regime nacional, além da obrigação resultante deste artigo de respeitar o carácter complementar do subsídio de desemprego, previsto no mesmo artigo, relativamente ao subsídio a que o ex-agente contratual eventualmente tenha direito por força do referido regime nacional.
- 25 No entanto, no acórdão My (EU:C:2004:821), o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 10.º CE, conjugado com o Estatuto, deve ser interpretado no sentido de que obsta a uma legislação nacional que não permite tomar em conta os anos de trabalho prestados por um cidadão da União ao serviço de uma instituição da União, para efeitos de atribuição do direito a uma pensão de reforma antecipada ao abrigo do regime nacional. No despacho Ricci e Pisaneschi (EU:C:2010:420), o Tribunal de Justiça especificou que o mesmo acontece quanto à atribuição de um direito a uma pensão de reforma normal.
- 26 Para decidir deste modo, o Tribunal de Justiça não se baseou numa disposição específica do Estatuto, mas, referindo-se ao acórdão Comissão/Bélgica (EU:C:1981:237), observou, nos n.ºs 45 a 48 do acórdão My (EU:C:2004:821), que, à semelhança da recusa de tomar as medidas necessárias para realizar a transferência do equivalente atuarial ou do montante fixo de resgate dos direitos a pensão adquiridos no regime de pensão nacional para o regime de pensões comunitário, previsto no artigo 11.º, n.º 2, do anexo VIII do Estatuto, tal legislação poderia tornar mais difícil o recrutamento, pelas instituições da União, de funcionários nacionais com uma certa antiguidade. O Tribunal de Justiça salientou que, de facto, essa legislação era suscetível de desencorajar o exercício de uma atividade profissional em tais instituições, na medida em que, ao aceitar um emprego numa delas, um trabalhador anteriormente inscrito num regime de pensão nacional se arriscava a perder a possibilidade de beneficiar, ao abrigo desse regime, de uma prestação de velhice à qual teria direito se não tivesse aceitado esse emprego.

Considerou que tais consequências não podiam ser admitidas tendo em conta o dever de cooperação e de assistência leal que incumbe aos Estados-Membros em relação à União e que encontra a sua expressão na obrigação, prevista no artigo 10.º CE, de facilitar à mesma o cumprimento da sua missão.

- 27 Ora, a legislação de um Estado-Membro que recusa tomar em conta, para a admissibilidade ao subsídio de desemprego, os períodos de trabalho efetuados como agente contratual ao serviço de uma instituição da União Europeia situada nesse Estado-Membro é igualmente suscetível de dificultar o recrutamento de agentes contratuais por estas instituições. Com efeito, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 51 a 53 das suas conclusões, tal legislação é suscetível de dissuadir os trabalhadores que residam nesse Estado-Membro de exercerem, numa instituição da União, um emprego cuja duração regulamentar limitada os coloca na perspectiva de terem de integrar ou reintegrar, a prazo, o mercado de trabalho nacional, uma vez que, devido a esse emprego, correm o risco de não completar o número de dias de trabalho exigido por esta legislação para receber subsídio em caso de desemprego.
- 28 Essa legislação pode criar o mesmo efeito dissuasor no que respeita à não equiparação dos dias de desemprego em que foi recebido subsídio de desemprego ao abrigo do ROA a dias de trabalho, para a atribuição do direito a subsídio de desemprego neste Estado-Membro, dado que os dias de desemprego com direito a subsídio de desemprego nos termos da legislação do mesmo Estado-Membro beneficiam dessa equiparação.
- 29 Em consequência, sem que seja necessário analisar a questão submetida à luz do artigo 34.º, n.º 1, da Carta, há que responder a esta questão que o artigo 10.º CE, conjugado com o ROA, se opõe a uma legislação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, interpretada no sentido de que, para a admissibilidade ao subsídio de desemprego, não são tomados em conta os períodos de trabalho efetuados como agente contratual numa instituição da União situada nesse Estado-Membro e não são equiparados a dias de trabalho os dias de desemprego em que foi recebido subsídio de desemprego ao abrigo do ROA, quando os dias de desemprego com direito a subsídio nos termos da legislação do referido Estado-Membro beneficiam dessa equiparação.

Quanto às despesas

- 30 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) declara:

O artigo 10.º CE, conjugado com o Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias, aprovado pelo Regulamento (CEE, Euratom, CECA) n.º 259/68 do Conselho, de 29 de fevereiro de 1968, que fixa o Estatuto dos Funcionários das Comunidades Europeias assim como o Regime aplicável aos outros agentes destas Comunidades, e institui medidas especiais temporariamente aplicáveis aos funcionários da Comissão, conforme alterado pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 723/2004 do Conselho, de 22 de março de 2004, opõe-se a uma legislação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, interpretada no sentido de que, para a admissibilidade ao subsídio de desemprego, não são tomados em conta os períodos de trabalho efetuados como agente contratual numa instituição da União Europeia situada nesse Estado-Membro e não são equiparados a dias de trabalho os dias de desemprego em que foi recebido subsídio de desemprego ao abrigo do Regime aplicável aos outros agentes das Comunidades Europeias, quando os dias de desemprego com direito a subsídio nos termos da legislação do referido Estado-Membro beneficiam dessa equiparação.

Assinaturas