

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)
15 de Julho de 1995 *

Nos processos apensos C-422/93, C-423/93 e C-424/93,

que têm por objecto pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, pelo Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Espanha), destinados a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

Teresa Zabala Erasun

e

Instituto Nacional de Empleo,

e entre

Elvira Encabo Terrazos

e

Instituto Nacional de Empleo,

* Língua do processo: espanhol.

e entre

Francisco Casquero Carrillo

e

Instituto Nacional de Empleo,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 4.º, n.º 1, alínea g), e n.º 2, 5.º e 97.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, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na versão codificada pelo Regulamento (CEE) n.º 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: P. J. G. Kapteyn, presidente de secção, C. N. Kakouris (relator) e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: M. B. Elmer

secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal

vistas as observações escritas apresentadas em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por C. Docksey, membro do Serviço Jurídico, e J. Juste Ruiz, funcionário colocado à disposição do Serviço Jurídico da Comissão nos termos do regime de funcionários nacionais destacados, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Governo espanhol, representado por G. Calvo Díaz, advogado del Estado, na qualidade de agente, e da Comissão das Comunidades Europeias, representada por C. Docksey e J. Juste Ruiz, na audiência de 12 de Janeiro de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 21 de Fevereiro de 1995,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por três decisões, as duas primeiras de 1 de Junho de 1993 e a terceira de 22 de Junho de 1993, que deram entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 15 de Outubro seguinte, o Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Espanha) colocou, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, diversas questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 4.º, n.º 1, alínea g), e n.º 2, 5.º e 97.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, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na versão codificada pelo Regulamento (CEE) n.º 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53).
- 2 Essas questões foram suscitadas no âmbito de litígios entre, por um lado, Teresa Zabala Erasun, Elvira Encabo Terrazos e Francisco Casquero Carrillo e, por outro, o Instituto Nacional de Empleo (a seguir «INEM»), tendo por objecto a recusa por parte deste último de conceder àqueles o subsídio de desemprego a título de assistência social que haviam solicitado.

- 3 Em Espanha, a Ley de Protección por Desempleo n.º 31/84, de 2 de Agosto de 1984 (BOE n.º 186 de 4.8.1984, p. 4009, a seguir «Lei n.º 31/84»), contém, no título I, disposições relativas às prestações de desemprego de natureza contributiva e, no título II, disposições relativas às prestações de assistência social.

- 4 Os recorrentes no processo principal, de nacionalidade espanhola, trabalharam durante diversos períodos na zona fronteiriça francesa, próximo da província espanhola de Guipúzcoa, onde residem.

- 5 Tendo ficado desempregados, solicitaram e obtiveram do INEM as prestações de desemprego de natureza contributiva previstas no título I da Lei n.º 31/84.

- 6 Findo o período durante o qual tinham direito a essas prestações, solicitaram do INEM o pagamento do subsídio de desemprego a título de assistência social, previsto no título II da mesma lei, mas os seus pedidos foram indeferidos.

- 7 Recorreram então para o Juzgado de lo Social de Guipúzcoa. Foi negado provimento aos seus pedidos por decisões de 8 de Outubro de 1990, de 21 de Novembro de 1990 e de 14 de Maio de 1991, com fundamento no facto de na declaração dirigida pelo Reino de Espanha ao presidente do Conselho das Comunidades Europeias, nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 1408/71 (JO 1987, C 107, p. 1), apenas serem referidas as prestações de desemprego de natureza contributiva previstas no título I da Lei n.º 31/84, com exclusão das prestações com natureza de assistência social previstas no título II da mesma lei.

- 8 Os interessados recorreram dessas decisões para o Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, o qual decidiu suspender a instância

nos três processos e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) A notificação, dirigida pelo Reino de Espanha ao presidente do Conselho das Comunidades Europeias e publicada no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* de 22 de Abril de 1987, constitui uma norma jurídica cujas dificuldades de interpretação não devem ser resolvidas pelo órgão jurisdicional nacional?

- 2) A ser assim, deve considerar-se juridicamente válida a exclusão que deriva da referida notificação, a qual não refere os subsídios de assistência no desemprego regulados pela legislação espanhola?

- 3) A não ser válida a interpretação anterior, a omissão deve ser suprida entendendo-se que a notificação do Estado espanhol, apesar de silenciar a referida forma de protecção, a inclui tacitamente, acrescentando-a às demais expressamente enumeradas?

- 4) Afastadas as duas interpretações precedentes, o silêncio da notificação do Reino de Espanha não obedece ao propósito de excluir definitivamente a protecção da assistência no desemprego, ou de adiar a sua cobertura para um momento ainda não determinado?»

- 9) Depois de o Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco ter submetido as referidas questões ao Tribunal de Justiça, as prestações solicitadas foram pagas aos interessados e o Reino de Espanha notificou uma declaração, nos termos dos artigos 5.º e 97.º do Regulamento n.º 1408/71, nos termos da qual as prestações de desemprego com natureza de assistência social entram no âmbito de aplicação material do regulamento (JO 1993, C 321, p. 2). Nestas

condições, o INEM solicitou ao Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco que retirasse as questões submetidas.

- 10 O Tribunal de Justiça, informado em 30 de Maio de 1994 pelo Reino de Espanha de que o processo perante o órgão jurisdicional de reenvio se encaminhava para uma situação de desistência, perguntou a este órgão jurisdicional se mantinha o pedido prejudicial.
- 11 O órgão jurisdicional de reenvio respondeu que mantinha as suas questões. Em anexo a essa resposta, remeteu três decisões de 19 de Maio de 1994, que incluem uma fundamentação relativa, designadamente, à manutenção das questões prejudiciais.
- 12 A fundamentação dessas decisões coloca uma questão prévia relativa à competência do Tribunal de Justiça. Cabe dar-lhe resposta antes de passar ao exame das questões prejudiciais.
- 13 De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça (v. acórdão de 16 de Junho de 1981, Salonia, 126/80, Recueil, p. 1563, n.º 6), o artigo 177.º do Tratado, baseado na clara distinção de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, não autoriza que este último censure os fundamentos da decisão de reenvio.
- 14 Com efeito, compete apenas aos órgãos jurisdicionais nacionais que foram solicitados a decidir e que têm a responsabilidade da decisão judicial a proferir, apreciar, face às particularidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial que os coloque em condições de proferir a sua decisão como a pertinência das questões que colocam ao Tribunal (v., por exemplo, acórdão de 18 de Junho de 1991, Piageme e o., C-369/89, Colect., p. I-2971, n.º 10).

- 15 Contudo, ao exercer esse poder de apreciação, o órgão jurisdicional nacional desempenha, em colaboração com o Tribunal de Justiça, uma função que lhe é atribuída em comum para assegurar o cumprimento do direito na aplicação e interpretação do Tratado. Assim sendo, os problemas eventualmente suscitados pelo exercício, pelo órgão jurisdicional nacional, do seu poder de apreciação e as relações que, no contexto do artigo 177.º, mantém com o Tribunal de Justiça caem exclusivamente sob a alçada das normas de direito comunitário (v. acórdão de 16 de Dezembro de 1981, Foglia, 244/80, Recueil, p. 3045, n.º 16).
- 16 Ora, o Tribunal de Justiça, embora obrigado a respeitar da forma mais ampla a apreciação feita pelo órgão jurisdicional nacional quanto à necessidade das questões que lhe são dirigidas, deve estar em condições de proceder a quaisquer apreciações inerentes ao desempenho das suas próprias funções, designadamente para, sendo caso disso, e como compete a qualquer órgão jurisdicional, verificar a sua própria competência (mesmo acórdão, n.º 19).
- 17 Além disso, apesar de, nos termos da economia do artigo 177.º, ser atribuição do órgão jurisdicional nacional a apreciação da necessidade de se obter uma solução das questões de interpretação suscitadas à luz das circunstâncias de facto e de direito que caracterizam a discussão quanto ao mérito, não deixa por isso de competir ao Tribunal de Justiça examinar, se necessário, as condições em que o órgão jurisdicional nacional lhe submeteu as questões, para verificar a sua própria competência (mesmo acórdão, n.º 21).
- 18 No caso em análise no processo principal, as decisões de 19 de Maio de 1994 abordam dois pontos.
- 19 O primeiro é o pedido do INEM, recorrido, no sentido de ser junta ao processo a declaração de alteração notificada pelo Reino de Espanha nos termos dos artigos

5.º e 97.º do Regulamento n.º 1408/71, nos termos da qual as prestações controvertidas entram no âmbito de aplicação material deste regulamento.

20 O Governo espanhol confirmou na audiência ter tal declaração de alteração efeito retroactivo. Ficaria assim sem objecto o pedido de interpretação na parte relativa ao facto de, na anterior declaração, o Reino de Espanha ter omitido mencionar as prestações controvertidas.

21 Na sua decisão, o órgão jurisdicional de reenvio admite e junta ao processo a referida declaração de alteração do Reino de Espanha, mas daí não deduz a extinção da instância.

22 O segundo ponto diz respeito à declaração de acordo do INEM quanto ao recurso de «suplicación», acordo esse que consiste em reconhecer a procedência das pretensões dos recorrentes e em satisfazê-las. Tal acordo coloca a questão da extinção da instância, que teria por consequência a retirada pelo órgão jurisdicional de reenvio das questões prejudiciais.

23 Nas suas decisões, o órgão jurisdicional de reenvio não aceita o acordo do INEM quanto à pretensões dos recorrentes. Baseia-se numa dupla fundamentação.

24 Em primeiro lugar, o acordo só pode ser aceite se o órgão jurisdicional estiver em condições de decidir validamente sobre a situação jurídica controvertida. Ora, o

órgão jurisdicional de reenvio terá «deixado de ser competente para decidir, pelo menos transitoriamente, em virtude do efeito do reenvio a título prejudicial, a que se refere o segundo parágrafo do artigo 177.º do Tratado de Roma».

- 25 Em segundo lugar, o acordo só pode ser aceite se a parte que dá o seu acordo puder dispor do direito subjectivo ou do interesse legítimo efectivamente protegido. Desta forma, esse interesse não pode ser tão importante que não possa ser satisfeito por via de acordo. Ora, na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, é pacífico que o interesse controvertido, indissociável do exame da questão prejudicial, extravasa os limites do debate entre as partes e ultrapassa a especificidade da situação em causa no processo principal. O reenvio ao Tribunal de Justiça diz respeito a questões relativas à aplicação do n.º 1 do artigo 3.º, dos n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º e dos artigos 5.º e 97.º do Regulamento n.º 1408/71. Tal reenvio visa obter que o Tribunal de Justiça defina o alcance de tais normas do direito comunitário derivado e estabeleça um complemento ou clarificação que se torne elemento da parte vinculativa dessas disposições.
- 26 Por outras palavras, o órgão jurisdicional de reenvio não pode aceitar o acordo, declarar a extinção da instância e retirar as questões prejudiciais, em primeiro lugar porque o processo não está já em seu poder, por ter sido reenviado ao Tribunal de Justiça, em segundo lugar porque as questões têm uma importância que ultrapassa o debate entre as partes, na medida em que a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça se reveste de alcance geral.
- 27 Convém salientar que os dois pontos desta fundamentação não dependem do direito nacional, mas da interpretação do artigo 177.º do Tratado, cujas disposições se impõem de forma imperativa ao órgão jurisdicional nacional (v. acórdão de 16 de Janeiro de 1974, Rheinmühlen, 166/73, Recueil, p. 33, n.º 3).

- 28 Quanto ao primeiro ponto, resulta simultaneamente dos termos e da economia do artigo 177.º do Tratado e do artigo 20.º do Estatuto do Tribunal de Justiça que os órgãos jurisdicionais nacionais apenas estão habilitados a solicitar a intervenção do Tribunal a título prejudicial se perante eles estiver pendente um litígio (v. acórdão de 21 de Abril de 1988, Pardini, 338/85, Colect., p. 2041, n.º 11). Em caso de reenvio a título prejudicial, só o pedido de interpretação, ou o pedido de apreciação da validade, é submetido ao Tribunal de Justiça, sem transferência do processo. Em consequência, o processo continua submetido ao órgão jurisdicional nacional e nele pendente. O processo perante este órgão jurisdicional só fica suspenso até o Tribunal de Justiça se ter pronunciado sobre a questão prejudicial.
- 29 Quanto ao segundo ponto da fundamentação, cabe observar que a justificação do reenvio a título prejudicial e, em consequência, da competência do Tribunal de Justiça, não é a formulação de opiniões a título consultivo sobre questões gerais ou hipotéticas (v. o já referido acórdão Foglia, n.º 18), mas a necessidade inerente à efectiva solução de um contencioso.
- 30 Em consequência, o direito comunitário não obsta a que o órgão jurisdicional de reenvio aceite constatar, nos termos do seu direito nacional, que se verificou um acordo quanto às pretensões dos recorrentes e, se for esse o caso, que dele resultou a extinção da instância nos processos principais. Enquanto o órgão jurisdicional de reenvio não tiver declarado que, nos termos do seu direito nacional, o acordo não implicou tal extinção, o Tribunal de Justiça não tem competência para se pronunciar sobre as questões prejudiciais.

Quanto às despesas

- 31 As despesas efectuadas pelo Governo espanhol e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Tribunal Superior de Justicia da la Comunidad Autónoma del País Vasco, por decisões de 1 e 22 de Junho de 1993, declara:

O direito comunitário não obsta a que o órgão jurisdicional de reenvio aceite constatar, nos termos do seu direito nacional, que se verificou um acordo quanto às pretensões dos recorrentes e, se for esse o caso, que dele resultou a extinção da instância nos processos principais. Enquanto o órgão jurisdicional de reenvio não declarar que, nos termos do seu direito nacional, o acordo não implicou tal extinção, o Tribunal de Justiça não tem competência para se pronunciar sobre as questões prejudiciais.

Kapteyn

Kakouris

Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Junho de 1995.

O secretário

O presidente da Quarta Secção

R. Grass

P. J. G. Kapteyn