

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
19 de Outubro de 1995 *

No processo C-137/94,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, pela High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (Reino Unido), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

The Secretary of State for Health,

ex parte Cyril Richardson,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação 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 (JO 1979, L 6, p. 24; EE 05 F2 p. 174),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

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

advogado-geral: M. B. Elmer,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de Cyril Richardson, por D. Rose, barrister, mandatada por
Vizards, solicitors,

— em representação do Governo do Reino Unido, por S. Braviner, do Treasury
Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistido por D. Pannick, QC, e
N. Paines, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Wolfcarius
e N. Khan, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de Cyril Richardson, do Governo do Reino Unido, e da
Comissão, na audiência de 18 de Maio de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 13 de Julho
de 1995,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por despacho de 5 de Maio de 1994, entrado no Tribunal de Justiça em 16 desse mês, a High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, submeteu, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, três questões prejudiciais sobre a interpretação 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 (JO 1979, L 6, p. 24; EE 05 F2 p. 174, a seguir «Directiva 79/7»).
- 2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um pedido de fiscalização da legalidade apresentado na High Court por C. Richardson, um reformado de 64 anos de idade, que se considera vítima de uma discriminação em razão do sexo devido a, por força do Regulation 6(1)(c) dos National Health Service (Charges for Drugs and Appliances) Regulations 1989 (SI n.º 419, a seguir «Regulations 1989»), as mulheres com idades compreendidas entre 60 e 64 anos, contrariamente aos homens que se situem na mesma faixa etária, estarem isentas do pagamento de despesas relativas ao fornecimento de produtos farmacêuticos, medicamentos e aparelhos (a seguir «despesas médicas»).
- 3 No Reino Unido, a Section 77(1)(a), do National Health Service Act 1977 (a seguir «Act 1977») autoriza o Secretary of State a aprovar regulamentos que prevejam o pagamento, segundo as modalidades que fixam, das despesas médicas. A Section 83A(i)(a), inserida no Act 1977 pelo Social Security Act 1988, autoriza, por seu lado, a adopção de regulamentos que prevejam a isenção dessas despesas para certas categorias de pessoas. Em conformidade com a Section 83A(2), essas categorias de pessoas podem ser determinadas, designadamente, por referência à idade, ao tipo de doença de que sofram e aos recursos de que disponham.

- 4 Ao abrigo dessas disposições, o Secretary of State aprovou os Regulations 1989, cujo Regulation 6(1) prevê a isenção das despesas médicas para:

- «a) os menores de 16 anos;
- b) os menores de 19 anos que recebam educação a tempo inteiro para obtenção de um certificado de aptidões na aceção do parágrafo 7 do anexo 12 do Act;
- c) os homens com mais de 65 anos de idade ou as mulheres com mais de 60 anos de idade;
- d) as mulheres titulares de um certificado de isenção válido passado por uma junta médica, atestando que estão grávidas ou que deram à luz nos doze meses anteriores uma criança viva ou um nado-morto nos termos do Birth and Deaths Registration Act (lei sobre o registo dos nascimentos e falecimentos);
- e) as pessoas titulares de um certificado de isenção válido, passado por uma junta médica, atestando que sofrem de uma ou várias das seguintes doenças:
 - i) fístula permanente (incluindo cegostomia, colostomia, traqueostomia ou ileostomia) que necessite de pensos permanentes ou de um aparelho;

ii) as seguintes afectações para as quais uma terapia específica de substituição é essencial: doença de Addison e outras formas de hipofunção da suprarrenal, diabetes, diabetes insípida e outras formas de hipopituitarismo, diabetes açucarada, hipoparatiroidismo, miastenia grave, mixedema (hipotiroidismo);

iii) epilepsia que exija uma terapia anti-espasmódica contínua;

iv) uma enfermidade permanente que impeça o paciente de sair de casa sem o auxílio de outra pessoa;

f) as pessoas titulares de um certificado de isenção passado pelo Secretary of State para o fornecimento de produtos farmacêuticos e aparelhos destinados ao tratamento de uma invalidez reconhecida, mas apenas para os fornecimentos a que se refira o certificado;

g) as pessoas titulares de um certificado válido de pagamento antecipado.»

- 5 Tendo o Secretary of State invocado, por um lado, que o regime das despesas médicas em causa e a sua isenção não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação material da Directiva 79/7, como está definido no n.º 1 do seu artigo 3.º, e, por outro, que, em todo o caso, a isenção em benefício das pessoas que tenham atingido a idade de reforma escapa a esse âmbito por força do artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 79/7, o órgão jurisdicional nacional decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) A isenção de pagamento de despesas médicas concedida a várias categorias de pessoas nos termos do Regulation 6(1), dos National Health Service (Charges for Drugs and Appliances) Regulations 1989, SI n.º 419, ou a certas pessoas idosas nos termos do Regulation 6(1)(c), entra no âmbito de aplicação do artigo 3.º da Directiva 79/7/CEE?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, é o artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 79/7 aplicável nas circunstâncias deste caso?
- 3) Se tiver havido violação da Directiva 79/7, pode o efeito directo da directiva servir de base a um pedido de indemnização, em relação a períodos anteriores à data do acórdão do Tribunal de Justiça, feito por pessoas que, antes dessa data, não intentaram qualquer acção judicial nem apresentaram uma reclamação equivalente?»

Quanto à primeira questão

- 6 Com a sua primeira questão, a High Court pergunta se o artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 79/7 deve ser interpretado no sentido de que um regime como o instituído pelo Regulation 6(1) dos Regulations 1989, que isenta do pagamento das despesas médicas certas categorias de pessoas e, designadamente, certas pessoas idosas, releva do âmbito de aplicação da directiva.
- 7 Segundo teor do n.º 1 do seu artigo 3.º, a Directiva 79/7 aplica-se aos regimes legais que assegurem uma protecção contra os riscos de doença, de invalidez, de velhice, de acidente de trabalho e de doença profissional, bem como de desemprego, e às disposições relativas à assistência social, na medida em que se destinem a completar esses regimes ou a substituí-los.

- 8 Como já anteriormente foi declarado pelo Tribunal de Justiça, para entrar no campo de aplicação da Directiva 79/7, uma prestação deve constituir a totalidade ou parte de um regime legal de protecção contra um dos riscos enumerados, ou uma forma de assistência social que tenha o mesmo objectivo (acórdãos de 24 de Junho de 1986, Drake, 150/85, Colect., p. 1995, n.º 21, de 4 de Fevereiro de 1992, Smithson, C-243/90, Colect., p. I-467, n.º 12, e de 16 de Julho de 1992, Jackson e Cresswell, C-63/91 e C-64/91, Colect., p. I-4737, n.º 15).
- 9 O Tribunal também já precisou anteriormente que, apesar das modalidades de pagamento não serem decisivas para efeitos de qualificação de uma prestação à luz da Directiva 79/7, não deixa de ser necessário que essa prestação, para se incluir no âmbito de aplicação da directiva, esteja directa e efectivamente ligada à protecção contra um dos riscos enumerados no artigo 3.º, n.º 1 (acórdãos Smithson, já referido, n.º 14, e Jackson e Cresswell, já referido, n.º 16).
- 10 Ora, há que referir que uma prestação como a prevista pelo Regulation 6(1)(c) dos Regulations 1989 preenche estas condições.
- 11 Em primeiro lugar, estando prevista por uma disposição legislativa e sendo executada através de uma disposição regulamentar, faz parte de um regime legal.
- 12 Seguidamente, protege directa e efectivamente contra o risco de doença referido no n.º 1 do artigo 3.º da Directiva 79/7, na medida em que a concessão da prestação a qualquer das categorias de pessoas visadas está sempre subordinada à realização do risco em questão.

- 13 Finalmente, tendo em conta a importância fundamental do princípio da igualdade de tratamento e do objectivo da Directiva 79/7, que é o de concretizar progressivamente esse princípio no domínio da segurança social, um regime de prestações não pode ser excluído do seu âmbito de aplicação pela única razão de que, formalmente, não faz parte de uma regulamentação nacional relativa à segurança social. Portanto, o facto, invocado pelo Governo do Reino Unido, de a isenção das despesas médicas estar prevista na lei de 1977 relativa ao serviço nacional de saúde não é de natureza a infirmar a conclusão anterior.
- 14 Por conseguinte, há que responder à primeira questão submetida pela High Court que o n.º 1 do artigo 3.º da Directiva 79/7 deve ser interpretado no sentido de que um regime como o instituído pelo Regulation 6(1) dos Regulations 1989, que isenta do pagamento das despesas médicas certas categorias de pessoas e designadamente certas pessoas idosas, releva do âmbito de aplicação da directiva.

Quanto à segunda questão

- 15 Antes de responder a esta questão, há que referir, a título liminar, por um lado, que é dado assente que uma norma nacional como a do Regulation 6(1)(c) dos Regulations 1989 comporta uma discriminação directa em razão do sexo, na medida em que as mulheres beneficiam da isenção das despesas médicas a partir dos 60 anos e os homens apenas a partir dos 65 e, por outro, que esses limites de idade correspondem à idade legal de reforma prevista no Reino Unido para a atribuição de pensões de velhice e de reforma aos homens e às mulheres.

- 16 Além disso, convém recordar que a alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º da Directiva 79/7 permite aos Estados-Membros excluírem do seu âmbito de aplicação, não apenas a fixação da idade da reforma para a concessão de pensões de velhice e de reforma, mas também as consequências que daí podem decorrer para as outras prestações.
- 17 Nestas condições, a segunda questão deve ser entendida como procurando esclarecer se a alínea a) do artigo 7.º da Directiva 79/7 autoriza um Estado-Membro que, em aplicação desta disposição, fixou a idade de reforma para as mulheres aos 60 anos e para os homens aos 65 anos, a prever ainda que as mulheres beneficiarão de uma isenção das despesas médicas a partir dos 60 anos de idade e os homens apenas a partir dos 65 anos.
- 18 No acórdão de 30 de Março de 1993, *Thomas e o.* (C-328/91, Colect., p. I-1247), o Tribunal declarou que, no caso de, em aplicação do artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 79/7, um Estado-Membro prever uma idade de reforma diferente para os homens e para as mulheres para a concessão das pensões de velhice e de reforma, o âmbito da derrogação permitida, definida pela expressão «consequências que daí podem decorrer para as outras prestações», que figura no artigo 7.º, n.º 1, alínea a), é limitado às discriminações existentes nos outros regimes de prestações que estão necessária e objectivamente ligadas à diferenciação da idade de reforma.
- 19 É este o caso quando as discriminações forem objectivamente necessárias para evitar pôr em causa o equilíbrio financeiro do sistema de segurança social ou para garantir a coerência entre o regime das pensões de reforma e o regime das outras prestações (acórdão *Thomas e o.*, já referido, n.º 12; v. também o acórdão de 11 de Agosto de 1995, *Graham e o.*, C-92/94, Colect., p. I-2521, n.º 12).

- 20 Relativamente à exigência da preservação do equilíbrio financeiro entre o regime das pensões de velhice e de outros regimes de prestações, há que salientar, por um lado, que, no acórdão Thomas e o., já referido (n.º 14), o Tribunal de Justiça já declarou que a concessão de prestações que pertencem aos regimes não contributivos a pessoas vítimas de determinados riscos, sem ter em conta o direito dessas pessoas a uma pensão de velhice em razão dos períodos durante os quais contribuíram, não tem uma influência directa sobre o equilíbrio financeiro dos regimes contributivos de pensão.
- 21 Por outro lado, há que notar que, como a Comissão sublinhou, se verifica no caso em apreço uma relação de sentido contrário entre o direito à prestação que constitui a isenção de despesas médicas prevista no Regulation 6(1)(c) dos Regulations 1989 e o pagamento de cotizações para o regime de pensões de reforma, no sentido de que é apenas caso uma pessoa tenha atingido a idade de reforma e já não deva pagar cotizações para o regime das pensões de reforma que beneficiará da isenção das despesas médicas por força dessa disposição.
- 22 Nestas condições, há que admitir que a supressão da discriminação não terá incidência sobre o equilíbrio financeiro existente no regime das pensões.
- 23 De resto, segundo os próprios termos do despacho de reenvio, não parece constituir matéria assente que uma alteração da regulamentação litigiosa seja de natureza a pôr em perigo o equilíbrio financeiro do sistema de segurança social no seu conjunto.
- 24 Esta conclusão não pode, em qualquer caso, ser afectada pelo simples facto de que a extensão do benefício da isenção das despesas médicas aos homens a partir dos 60 anos de idade originará um aumento da carga financeira que o Estado suporta com o financiamento do seu sistema nacional de despesas de saúde. Com efeito, constitui jurisprudência constante que, no exercício da competência que os

artigos 117.º e 118.º do Tratado CE reconhecem aos Estados-Membros para definir a sua política social no quadro de uma colaboração estrita promovida pela Comissão, estes são livres de definir a natureza e o alcance das medidas de protecção social, incluindo em matéria de segurança social, bem como as modalidades concretas da sua execução e podem, ao controlar as suas despesas sociais, tomar medidas que tenham por efeito privar determinadas categorias de pessoas do benefício de prestações de segurança social, desde que, ao fazê-lo, respeitem o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres (acórdão de 24 de Fevereiro de 1994, Roks e o., C-343/92, Colect., p. I-571, n.ºs 28, 29 e 37).

- 25 Finalmente, há que referir que a discriminação em causa no processo principal não é objectivamente necessária para garantir a coerência entre o regime das pensões de reforma e um regime como o previsto no Regulation 6(1)(c) dos Regulations 1989.
- 26 Se o facto de se ter em consideração que as pessoas idosas têm geralmente despesas médicas mais elevadas do que as pessoas mais novas, e isto no momento em que dispõem normalmente de menos recursos, pode eventualmente justificar que beneficiem, a partir de determinada idade, da isenção das despesas médicas, não é, todavia, de natureza a se exigir que essa vantagem seja concedida no momento em que se atinge a idade legal de reforma, portanto, em idades diferentes para os homens e para as mulheres.
- 27 Com efeito, do mesmo modo que uma mulher que atingiu a idade legal de reforma tem o direito de prosseguir a sua actividade profissional para além dessa idade e, portanto, se pode encontrar na mesma situação que um homem da mesma idade que ainda faz parte da população activa, um homem pode beneficiar de uma pensão de reforma antes de ter atingido a idade legal de reforma e desse modo se encontrar na mesma situação que uma mulher da mesma idade que recebe a pensão de reforma a que tem direito.

- 28 Tendo em conta o que precede, há que concluir que uma discriminação como a que está em causa no processo principal não está necessariamente ligada à diferença entre a idade da reforma para os homens e para as mulheres e, portanto, não está abrangida pela derrogação prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º da Directiva 79/7.
- 29 Portanto, há que responder à segunda questão que o artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 79/7 não autoriza um Estado-Membro que, em aplicação dessa disposição, fixou a idade da reforma para as mulheres aos 60 anos e para os homens aos 65 anos, a prever ainda que as mulheres beneficiarão de uma isenção das despesas médicas a partir dos 60 anos de idade e os homens apenas a partir dos 65 anos.

Quanto à terceira questão

- 30 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional nacional solicita ao Tribunal de Justiça que precise se, tendo em conta as respostas dadas às primeiras questões, haverá que limitar no tempo os efeitos do presente acórdão, de modo a que o efeito directo do n.º 1 do artigo 4.º da Directiva 79/7 não possa ser invocado em apoio de um pedido de indemnização relativo a períodos anteriores à data do acórdão, feito por pessoas que, antes dessa data, não intentaram qualquer acção judicial nem apresentaram uma reclamação equivalente.
- 31 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante, a interpretação que, no exercício da competência que lhe confere o artigo 177.º do Tratado, o Tribunal de Justiça faz de uma norma do direito comunitário esclarece e precisa, quando é necessário, o significado e o alcance dessa norma, tal como deve

ou deveria ter sido compreendida e aplicada desde o momento da sua entrada em vigor. Donde se conclui que a norma assim interpretada pode e deve ser aplicada pelo juiz mesmo às relações jurídicas surgidas e constituídas antes de ser proferido o acórdão que decide o pedido de interpretação, se se encontrarem também reunidas as condições que permitam submeter aos órgãos jurisdicionais competentes um litígio relativo à aplicação da referida norma (v. o acórdão de 27 de Março de 1980, *Denkavit italiana*, 61/79, Recueil, p. 1205, n.º 16).

- 32 Tendo em conta estes princípios, só a título excepcional pode o Tribunal de Justiça, em aplicação do princípio geral da segurança jurídica inerente à ordem jurídica comunitária, ser levado a limitar a possibilidade de qualquer interessado invocar uma disposição que o Tribunal interpretou para pôr em causa relações jurídicas estabelecidas de boa fé (acórdão de 16 de Julho de 1992, *Legros e o.*, C-163/90, Colect., p. I-4625, n.º 30).
- 33 Todavia, no caso vertente não existe qualquer elemento de natureza a justificar uma derrogação ao princípio de que os efeitos de um acórdão de interpretação retroagem à data da entrada em vigor da norma interpretada.
- 34 Há que referir, por um lado, que, contrariamente às posições que defendeu no presente processo, o Governo do Reino Unido não se insurgiu, no passado, contra a inclusão da isenção das despesas médicas no âmbito de aplicação material da Directiva 79/7, tal como vem definido no n.º 1 do seu artigo 3.º Com efeito, por comunicação de 11 de Junho de 1985, informou a Comissão, em aplicação do n.º 2 do artigo 8.º da Directiva 79/7, que se baseava na alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º para manter a diferença de tratamento entre os homens e as mulheres em matéria de isenção das despesas médicas, informação que implica que essa isenção releva do âmbito de aplicação da directiva.

- 35 Por outro lado, o simples silêncio observado pela Comissão na sequência desta informação não pôde levar o Reino Unido a razoavelmente considerar que esta diferença de tratamento estava excluída do âmbito de aplicação da Directiva 79/7 nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do seu artigo 7.º Com efeito, esta última não contém qualquer disposição específica que obrigue a Comissão a aprovar ou não as informações que lhe são comunicadas nos termos do n.º 2 do artigo 8.º; acresce ainda que a Comissão, para o exercício da sua missão geral de guardiã dos Tratados, dispõe de um poder de apreciação discricionário para decidir da oportunidade de dar início ao processo previsto no artigo 169.º do Tratado.
- 36 Finalmente, o Governo do Reino Unido não pode, para requerer a limitação no tempo dos efeitos do presente acórdão, procurar fundamento nas consequências financeiras que é susceptível de originar ou no argumento de que os factos na base de eventuais reclamações serão frequentemente de verificação difícil, senão impossível.
- 37 Com efeito, as consequências financeiras que podem resultar para um Estado-Membro de um acórdão proferido a título prejudicial nunca justificaram, por si só, a limitação dos efeitos no tempo desse acórdão (v., designadamente, o acórdão de 11 de Agosto de 1995, Roders e o., C-367/93 a C-377/93, Colect., p. I-2229, n.º 48). A isto acresce que o ónus da prova incumbe normalmente à pessoa a quem os factos alegados favorecem, pelo que as eventuais dificuldades encontradas a este respeito prejudicarão, em todo o caso, o reclamante.
- 38 Por conseguinte, há que responder à terceira questão que não devem ser limitados os efeitos do presente acórdão no tempo, pelo que o efeito directo do n.º 1 do artigo 4.º da Directiva 79/7 pode também ser invocado em apoio de um pedido de indemnização relativo a períodos anteriores à data do acórdão, feito por pessoas que, antes dessa data, não intentaram qualquer acção judicial nem apresentaram uma reclamação equivalente.

Quanto às despesas

- 39 As despesas efectuadas pelo Governo do Reino Unido 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 (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, por despacho de 5 de Maio de 1994, declara:

- 1) O n.º 1 do artigo 3.º 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, deve ser interpretado no sentido de que um regime como o instituído pelo Regulation 6(1) dos National Health Service (Charges for Drugs and Appliances) Regulations 1989, que isenta do pagamento das despesas médicas certas categorias de pessoas, designadamente certas pessoas idosas, releva do âmbito de aplicação da directiva.
- 2) O artigo 7.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 79/7, já referida, não autoriza um Estado-Membro que, em aplicação desta disposição, fixou a idade da reforma para as mulheres aos 60 anos e para os homens aos 65 anos, a prever ainda que as mulheres beneficiarão de uma isenção das despesas médicas a partir dos 60 anos de idade e os homens apenas a partir dos 65 anos.

- 3) Não devem ser limitados os efeitos no tempo do presente acórdão, pelo que o efeito directo do n.º 1 do artigo 4.º da Directiva 79/7, já referida, pode também ser invocado em apoio de um pedido de indemnização relativo a períodos anteriores à data do acórdão, feito por pessoas que, antes dessa data, não intentaram qualquer acção judicial nem apresentaram uma reclamação equivalente.

Kakouris

Schockweiler

Kapteyn

Murray

Ragnemalm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Outubro de 1995.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

C. N. Kakouris