

**SEGURANÇA SOCIAL E LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS  
NA UNIÃO EUROPEIA  
A aplicação em Portugal do Regulamento (CE) nº 1408/71**

**Actas do Seminário  
organizado sob a coordenação da Comissão Europeia (DG V)  
no ISCTE, em 26 de Junho de 1998**

**Lisboa, ISCTE, Dezembro de 1998**



## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	3
<b>ABERTURA</b> .....	5
<i>João Ferreira de Almeida, Presidente do ISCTE</i>	
<i>Mariano Abad Menendez, Administrador, Representante da Comissão Europeia</i>	
<i>Fernando Ribeiro Mendes, Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais</i>	
<b>A INCIDÊNCIA DO REGULAMENTO (CEE) N.º. 1408/71 SOBRE A LEGISLAÇÃO PORTUGUESA DE SEGURANÇA SOCIAL</b> .....	11
<i>Sebastião Pizarro</i>	
<b>OS PROBLEMAS ESPECÍFICOS DE APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CEE) N.º 1408/71 SENTIDOS PELAS INSTITUIÇÕES PORTUGUESAS DE SEGURANÇA SOCIAL</b> .....	63
<i>Artur Soares</i>	
<b>A AGILIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CEE) N.º 1408/71 ATRAVÉS DOS MECANISMOS DO PROGRAMA TESS O CASO PARTICULAR DAS PRESTAÇÕES DE SAÚDE</b> .....	109
<i>Manuel Antunes Pinto</i>	
<b>O REGULAMENTO (CE) N.º. 1408/71 E O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS</b> .....	131
<i>João Caupers</i>	
<b>A PERSPECTIVA DOS DESTINATÁRIOS E DOS APLICADORES</b> .....	147
<i>Vários intervenientes, representando os destinatários, as entidades de apoio, os parceiros sociais, os técnicos da segurança social, a investigação</i>	
<b>ÍNDICE</b> .....	223



## APRESENTAÇÃO

Existe, desde quarenta anos, um sistema multilateral de coordenação entre os sistemas de segurança social dos Estados-Membros das Comunidades Europeias. Inicialmente regimentado pelo Regulamento n.º 3 de 25 de Setembro de 1958, foi submetido a uma primeira revisão global, em 1971, que deu lugar ao Regulamento n.º 1408/71, de 14 de Junho de 1971. Este instrumento continua hoje em vigor, depois de numerosas e importantes alterações sectoriais, pelo efeito tanto de deliberações do Conselho Europeu, como da jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Inicia-se agora, pela segunda vez, uma revisão global desta legislação comunitária.

Na perspectiva desta revisão, a Comissão Europeia entendeu fundamental fazer-se, em cada um dos Estados-Membros, uma avaliação das disposições em vigor, promovendo um debate que associe, em particular, entidades e personalidades representativas dos destinatários destas disposições – pessoas que se deslocam no interior da U.E., pessoas que emigram de um Estado-Membro para o outro, entidades patronais empregando cidadãos de outros Estados-Membros, etc. – e os funcionários encarregados da aplicação do Regulamento. Com este objectivo, foram organizados em todos os Estados-Membros seminários no âmbito dos quais se pretendia que fosse discutida a aplicação, na prática, das disposições do Regulamento n.º 1408/71. Em Portugal, a missão de organizar este seminário foi incumbida ao ISCTE.

O modelo organizativo delineado pela Comissão previa dois componentes. Por um lado, tratava-se de elaborar e apresentar relatórios sobre três temas: (a) os problemas específicos de aplicação do Regulamento n.º 1408/71 na perspectiva das autoridades e instituições nacionais, (b) a jurisprudência e a doutrina nacional dizendo respeito à aplicação do Regulamento n.º 1408/71, e (c) as incidências do Regulamento n.º 1408/71 sobre a legislação nacional de segurança social. Estes três temas, abordados numa ordem diferente por opção dos próprios relatores, foram tratados em Portugal por Sebastião Pizarro, Artur Soares e João Caupers. Os textos das suas comunicações constituem os três primeiros capítulos do presente volume. Sebastião Pizarro, director do Departamento de Relações internacionais de Segurança Social, em Lisboa (DRISS),

e Artur Soares, director de serviços no mesmo DRISS, para além dos conhecimentos que lhes proporciona o desempenho, desde há muitos anos, de altas responsabilidades administrativas no domínio da coordenação, são das pouquíssimas pessoas que têm obra escrita nesta matéria. João Caupers, advogado e professor de direito administrativo na Universidade de Lisboa, era a pessoa indicada para abordar a questão da jurisprudência em Portugal nesta matéria.

Por outro lado, tratava-se de fazer intervir na discussão destes relatórios representantes das autoridades públicas, instituições competentes, parceiros sociais, juizes, representantes de ONG e peritos. Optámos por um debate em duas etapas. Numa primeira etapa, 18 pessoas representativas, a vários títulos, destas diferentes categorias foram convidadas a dar conta das suas experiências na aplicação do Regulamento n.º 1408/71 e a comentar as três comunicações. Numa segunda etapa, estes depoimentos e comentários eram, por sua vez, submetidos a uma discussão geral. O conjunto destas intervenções, transcrito e devidamente retrabalhado, constitui o quarto capítulo do presente volume.

Agradecemos vivamente a todos os intervenientes, tanto os relatores como os autores dos depoimentos e comentários, pela densidade e qualidade das suas contribuições. Agradecemos também a todos quantos contribuíram para que o debate se desenrole em excelentes condições: em particular ao Senhor Secretário de Estado para a Segurança Social e Assuntos Laborais que, para além de contribuir directamente para o debate ao aceitar intervir na abertura do seminário, tomou as medidas necessárias para facilitar a participação de técnicos da Segurança Social de vários níveis hierárquicos e de várias regiões do país; ao Conselho Directivo do ISCTE, que possibilitou que o seminário se desenrolasse numa Aula Magna renovada para a circunstância; à Associação Portuguesa de Segurança Social e à União das Mutualidades Portuguesas, em particular pela valiosa ajuda na divulgação do seminário, ao Senhor Niels Fischer, pela belíssima realização gráfica do emblema do seminário, e à Paula Almeida, que secretariou com dedicação e competência a preparação e o *suivi* do seminário.

Pierre Guibentif  
Dezembro de 1998

## **ABERTURA**

**João Ferreira de Almeida**

**Presidente do ISCTE**

Boas vindas em nome do ISCTE. Eu queria, em particular, agradecer ao senhor Secretário de Estado, não apenas a presença mas também o apoio que deu, desde o início, à organização deste seminário. Queria também agradecer ao senhor Administrador Representante da Comissão Europeia a sua presença aqui e a sua colaboração nestes trabalhos. O ISCTE tem procurado colaborar em diversas iniciativas da Comissão Europeia, em particular no domínio da investigação, da pesquisa aplicada, através dos nossos investigadores e professores, e continuará evidentemente nessa linha. É com particular prazer que trabalhamos neste concreto caso, em que se juntam duas palavras, duas expressões : por um lado « Segurança Social », por outro lado « Livre circulação das pessoas ». Basta juntar estas duas expressões para se perceber a relevância social e até política deste nosso encontro, das apresentações que ocorrerão e do debate que se seguirá. Prevendo-se um dia compacto de trabalho, passo imediatamente a palavra ao senhor Representante da Comissão Europeia.

**Mariano Abad Menendez,**

**Administrador, Representante da Comissão Europeia**

Em primeiro lugar, gostaria de começar por saudar Sua Excelência o senhor Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais em Portugal que, ao dignar-se abrir os trabalhos deste Seminário, muito nos honra e muito nos estimula. Em segundo lugar, queria agradecer, em nome da Comissão Europeia, a todos os presentes pela sua disponibilidade para participarem no Seminário. É com grande satisfação que constato uma tão variada e qualificada participação, o que vem confirmar, uma vez mais, o interesse de Portugal pela legislação comunitária em matéria de coordenação dos regimes de Segurança Social.

Esta jornada é o resultado de uma iniciativa da Comissão que prevê a realização de seminários consagrados à análise dos problemas decorrentes da aplicação do Regulamento 1408 de 71 em cada um dos Estados membros da Comunidade Europeia. A reunião que hoje se realiza é particularmente interessante, dado que Portugal é um dos Estados da União Europeia de onde são originárias numerosas comunidades que trabalham ou residem no território de outros Estados membros.

O objectivo deste Seminário consiste em suscitar o debate e a reflexão interna sobre a aplicação do regulamento 1408. Os resultados da reunião serão particularmente úteis, já que serão transmitidos à Comissão, a fim de serem utilizados nos trabalhos de simplificação da reforma do regulamento actualmente em curso.

A necessidade de simplificar regras comunitárias de coordenação é um tema objecto de consenso. Neste sentido, a Comissão já anunciou que apresentará antes do fim do presente ano uma proposta de simplificação do regulamento 1408.

Com efeito, esta simplificação revela-se necessária por múltiplas e variadas razões.

Em 1º lugar, a protecção dos direitos dos cidadãos europeus em matéria de Segurança Social é a razão de ser das regras comunitárias de coordenação. Contudo, desde 1971, o regulamento tem vindo a sofrer alterações em numerosas ocasiões, tendo estas constituído muitas vezes o resultado de difíceis compromissos obtidos no âmbito do



Conselho da União Europeia, o que aumentou o grau de complexidade dos textos, tornando a sua interpretação crescentemente difícil. A abundante jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias nesta matéria, ilustra bem tal complexidade.

Por outro lado, o regulamento não deixa de ser o reflexo da história da própria comunidade europeia. As regras de coordenação, inicialmente concebidas para regular as relações entre os sistemas de seis Estados membros, aplica-se actualmente não só aos 15 Estados membros da Comunidade Europeia, mas ainda aos três Estados do Espaço Económico Europeu. De igual modo, importa não esquecer que os próprios sistemas de Segurança Social estão em constante evolução, integrando novas prestações ou diversificados sistemas de financiamento.

Por último, este exercício de simplificação, deve ser uma oportunidade para adaptar o sistema de coordenação à União Europeia do amanhã, na perspectiva do cidadão europeu e de uma Europa social, dotada de um modelo social bem caracterizado, no qual a livre circulação de trabalhadores se deve alargar à liberdade de circulação de pessoas que, independentemente de razões profissionais, se deslocam no território da União.

É neste contexto, não apenas de simplificação, mas igualmente de reforma e de modernização, que este Seminário adquire a maior importância. Na verdade, a jornada que hoje tem lugar é um quadro privilegiado para que os serviços da Comissão possam encontrar os intervenientes implicados na coordenação e, simultaneamente, para que através da sua auscultação, seja possível conhecer melhor as dificuldades práticas enfrentadas no quadro de aplicação destas regras. O objectivo do nosso trabalho, é, precisamente, tentar encontrar respostas flexíveis e adequadas para essas dificuldades e problemas.

Finalmente, gostaria de agradecer ao Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, na pessoa do seu Presidente, e ao senhor Prof. Pierre Guibentif o trabalho realizado para a preparação deste Seminário, bem como a todos os participantes pela sua presença, que espero seja o mais activa possível. Muito obrigado.

**Fernando Ribeiro Mendes,**

**Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais**

Senhor Presidente do ISCTE, senhor representante da Comissão Europeia, senhor Alto-Comissário para as Comunidades Emigrantes e Minorias Étnica, senhoras e senhores participantes: desejo começar por sublinhar, em nome do governo português, o interesse e a oportunidade de que se reveste a realização deste Seminário, organizado pelo ISCTE, sob a coordenação da Comissão, e aproveito para agradecer ao ISCTE, na pessoa do seu presidente, o facto de terem assegurado o encargo da sua organização.

Este Seminário é relativo à Segurança Social e livre circulação de pessoas na União Europeia, na perspectiva da aplicação em Portugal do regulamento comunitário n.º 1408/71, mais conhecido por regulamento de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes. Seminários idênticos já foram ou serão realizados nos restantes Estados membros, com vista a proceder a um debate e respectiva avaliação, quer sobre as regras de coordenação existentes, quer sobre os problemas levantados pela sua aplicação. As conclusões finais servirão com certeza de excelente base de trabalho para o processo em curso, promovido pela Comissão, conducente à simplificação, revisão e reforma dos instrumentos comunitários fundamentalmente centrados naquele regulamento.

Como é sabido, Portugal tem dedicado particular atenção e acompanhado activamente, nas instâncias próprias, os sucessivos desenvolvimentos e as propostas de actualização e de modificação do texto dos regulamentos. Fazemo-lo pela razão óbvia, que não é egoísta, de os seus mecanismos poderem ser invocados por centenas de milhares de trabalhadores portugueses e suas famílias, que exercem ou exerceram uma actividade no território de outros Estados membros, ou que neles se encontram temporariamente para além dos que entretanto regressaram a Portugal. Mas fazemo-lo também, porque de um ponto de vista mais geral e numa visão comunitária do sistema, os regulamentos constituem um dos instrumentos mais tangíveis da política social da União e do seu específico modelo social na perspectiva de uma aplicação dinâmica dos princípios fundamentais da igualdade de tratamento e da liberdade de circulação das pessoas, princípios estes enriquecidos pela consagração, nos Tratados, da cidadania da União.

Daí que o governo apoie claramente as iniciativas que vão no sentido de introduzir nos regulamentos maior simplificação e transparência, incluindo as funções reformadoras indispensáveis.

Tais objectivos não poderão deixar de ser, num processo de revisão desta magnitude, perfeitamente compatíveis com a indeclinável salvaguarda do *aquis* consubstanciado nos regulamentos, por sua vez baseado nos artigos 48 e 51 do Tratado. Na verdade, por razão alguma seria aceitável que, em nome de uma recomendável simplificação, se pusesse em causa ou diminuísse a protecção social garantida neste domínio que, acentue-se, tem resultado muitas vezes de negociações difíceis, pacientes e persistentes, o que comprova a necessidade qualquer decisão nesta matéria só poder ser alcançada através da regra da unanimidade. Por outro lado, não deverá nunca perder-se de vista que a simplificação das regras jurídicas não pode traduzir-se numa maior complexidade administrativa, a qual, em última análise, iria afectar os próprios beneficiários.

Mas em política social, como na vida, o conservadorismo das posições a qualquer preço não é a melhor via para ir ao encontro da defesa dos direitos e interesses legítimos dos cidadãos. Daí, também, que estejamos abertos às novas soluções exigidas, se outras razões não houvesse, pelo efeito combinado da dupla evolução, quer das legislações nacionais, quer dos objectivos que justificam a própria coordenação. Soluções essas que devem ser, simultaneamente, mais adequadas e contemplar efectivos aperfeiçoamentos.

Do que se trata aqui é ainda da melhoria da protecção social de milhões de pessoas que directa ou indirectamente fizeram uso do direito de livre circulação. Protecção social que a um nível elevado, é erigida no Tratado como uma das missões da Comunidade, particularmente numa área em que o Conselho dispõe de uma competência própria e específica.

A título de exemplo, mencionarei aqui dois aspectos que precisam de urgente resposta.

O primeiro é completar as lacunas ainda existentes, de ordem material e pessoal que funcionam não apenas em desfavor dos nacionais dos Estados membros mas também dos nacionais de Estados terceiros. E, neste particular, seja-me permitido recordar que o governo português sempe tem defendido que nada justifica que, trabalhadores não comunitários, residindo legalmente no território comunitário e obrigatoriamente

abrangidos pelos sistemas nacionais de Segurança Social, continuem excluídos do sistema de coordenação. Quanto a este aspecto e como decisão promissora, quero sublinhar a recente aprovação, no Conselho de Ministros dos Assuntos Sociais e Trabalho da União Europeia, realizado este mês, do regulamento de extensão das normas comunitárias aos regimes especiais da função pública, certamente objecto de compromissos, mas que deixa antever que outros passos se seguirão no mesmo sentido, em benefício de outras categorias de pessoas.

O segundo aspecto que quero referir é o da necessidade de prever soluções de coordenação que possam traduzir-se no reforço da procura activa de emprego no espaço comunitário, emprego que todos nós temos considerado como a prioridade das prioridades da política social dos Estados membros, e que desejavelmente deverá ser apoiada pela União.

A diversidade profissional dos participantes, a sua reconhecida competência técnica e experiência neste domínio, asseguram um bom sucesso a este Seminário. No que diz respeito ao Departamento governamental de que sou responsável, quero transmitir-vos o nosso empenhamento, quer de mim próprio, quer dos funcionários, em grande número aqui presentes. Neste particular, gostaria de destacar aqui os reponsáveis de Relações Internacionais — muitos deles estão aqui presentes — que, nos diferentes Centros Regionais, mantêm viva a ligação entre o Estado e os nossos trabalhadores migrantes, que recorrem a essas pessoas, em todos esses centros, para poderem tratar dos seus problemas de acesso aos direitos adquiridos em países outros. Gostaria de lhes dirigir uma saudação especial. A presença dos funcionários traduz esse nosso empenhamento e julgo que contribuirá para o sucesso da iniciativa e também para os desenvolvimentos e iniciativas que certamente não deixarão de se seguir. Muito obrigado a todos, e bom trabalho.

**A INCIDÊNCIA DO REGULAMENTO (CEE) Nº 1408/71  
SOBRE A LEGISLAÇÃO PORTUGUESA DE SEGURANÇA SOCIAL**

**Sebastião Nóbrega Pizarro**

Ao Dr. António Júlio Soares Graça pelas sempre valiosas sugestões-reflexões, designadamente no domínio complexo dos mecanismos de coordenação internacional das legislações sobre pensões.

## **I. INTRODUÇÃO**

1. O desenvolvimento do objecto temático que me foi proposto neste Seminário está claramente balizado pela sua enunciação, ou melhor, na relação que o título estabelece entre, por um lado, um acto jurídico de direito comunitário derivado (o Regulamento (CEE) n.º 1408/71) e, por outro, uma legislação nacional (no caso a legislação portuguesa), sendo que ambos os termos da relação dizem respeito a matéria de segurança social.

À partida, e em termos teóricos, por incidência poderia entender-se o saber de que modo e em que medida aquele Regulamento, enquanto acto de eficácia obrigatória, contribuiu para uma dada evolução da legislação portuguesa ou, pelo menos, para a sua aplicação coordenada com as legislações de segurança social dos outros Estados-membros da União Europeia.

Quanto à primeira perspectiva, a análise de tal contribuição, em termos da competência do legislador comunitário e face ao estágio actual do direito social da Comunidade Europeia, não faz muito sentido, sobretudo se se tiver em conta que a pretendida fonte dessa eventual evolução tem como origem um acto de direito derivado que se limita à coordenação das legislações nacionais de segurança social.

Porém, de outra perspectiva, já faz todo o sentido que se procure analisar quais os efeitos<sup>1</sup> do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 na aplicação coordenada da legislação portuguesa com as outras legislações nacionais que integram o respectivo âmbito material.

2. Aliás, ao Organismo português competente quer para efeitos de estudo e condução técnica da negociação dos instrumentos internacionais de coordenação, quer para efeitos da sua aplicação, o **Departamento de Relações Internacionais de Segurança Social** foi cometida, entre outras atribuições, a de apreciar a incidência, na legislação interna, dos instrumentos internacionais de coordenação sobre segurança social.

Evidentemente que não vai analisar-se, aqui e agora, toda e qualquer incidência, incluindo aquelas que são comuns, pelo menos teoricamente, às legislações dos Estados-membros, mas apenas as que são específicas em relação à legislação portuguesa ou aquelas que, embora possam ser comuns, seja útil fazer-lhes uma referência tendo presente a repercussão ou o impacto especiais que assumem ou são susceptíveis de assumir no quadro da legislação portuguesa.

De resto, determinadas incidências dos Regulamentos, comuns às legislações dos Estados-membros e, portanto, à legislação portuguesa, também se verificam no contexto, e por aplicação, de outros instrumentos internacionais. É o caso característico das situações de carreira mista em dois Estados que podem dar lugar a dois requerimentos de pensão de invalidez, um face à legislação portuguesa, outro face à outra legislação onde reside o requerente: o relatório médico exigido pela instituição portuguesa para apreciar o estado de invalidez é substituído pelo relatório elaborado pela instituição do Estado de residência, sem prejuízo da independência decisória, porventura exercida em sentido divergente, que continuam a deter as duas instituições.

Alguns exemplos de incidências comuns, a que não será feita referência específica:

---

<sup>1</sup> Para uma análise diversa, extremamente viva e enriquecedora, sobre a aplicação prática dos Regulamentos nas relações quotidianas, com vista a alcançar-se «(...) um melhor conhecimento das modalidades concretas de aplicação das regras internacionais e comunitárias de coordenação em matéria de segurança social», V. GUIBENTIF PIERRE, *La Pratique du Droit International et Communautaire de la Sécurité Sociale: Etude de sociologie du droit de la coordination, à l'exemple du Portugal*, Helbing & Lichtenhahn, Faculté de Droit de Genève, 1997.

- aplicação de cláusulas anti-cúmulo (p. ex. a prevista no art. 46º-C n.º 1 do Regulamento), podendo configurar-se para o efeito, a cumulação de uma pensão de invalidez com rendimentos de trabalho, situação que implica, nos termos da legislação portuguesa, que o valor da pensão, adicionado ao rendimento, não possa ser superior à remuneração de referência, caso em que, se o for, a pensão é reduzida no valor correspondente à diferença.

Ora, se esse rendimento também produzir consequências anti-cúmulo em relação a uma pensão de outro Estado-membro, ou seja, se originar simultaneamente a suspensão, redução ou supressão desta pensão, os montantes que não seriam pagos por aplicação estrita das duas cláusulas nacionais são divididos pelo número das prestações em causa de tal modo que, em termos práticos, o Regulamento incide na legislação portuguesa, na medida em que o montante que não seria pago por aplicação exclusiva desta legislação é reduzido a metade;

- aplicação de regras de prioridade (p. ex. a prevista no art. 76º do Regulamento), figurando-se, a propósito, o direito ao subsídio familiar a crianças e jovens, decorrente do exercício de actividade em Portugal, em favor de um descendente que reside noutro Estado-membro situação que, nos termos da legislação portuguesa e nos termos do Regulamento, fundamenta tal direito como se o descendente residisse em Portugal.

Se, contudo, durante o mesmo período e por motivo do exercício de actividade profissional, for igualmente devida uma prestação familiar ao abrigo de outra legislação nacional, em benefício do mesmo descendente, o direito previsto na legislação portuguesa é suspenso até ao limite do montante estabelecido na legislação do Estado de residência.

**3.** Retomando o tema, pela positiva, as formas de incidência que vão ser analisadas neste estudo traduzem-se no seguinte questionamento: a que ramos da legislação portuguesa de segurança social se aplica o Regulamento (CEE) n.º 1408/71, quais as consequências dos três grandes princípios fundamentais do sistema de coordenação comunitária na aplicação da legislação portuguesa e quais as modalidades particulares de aplicação desta legislação no quadro daquele sistema. Neste último caso, passando em revista quer alguns Anexos dos Regulamentos, quer disposições normativas da

própria legislação portuguesa, adoptadas para estabelecer modalidades de articulação das regras comunitárias com as normas internas.

As respostas àquelas três questões, conjuntamente com a reflexão prospectiva a introduzir numa parte final, em jeito de conclusão, acerca das tendências evolutivas do sistema comunitário de coordenação e o modo como a legislação portuguesa de segurança social poderá inserir-se em tal evolução, constituem o objecto do presente estudo.

Por efeitos de simplificação, tantas serão as vezes que se fará referência ao Regulamento (CEE) n.º 1408/71 e ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, serão utilizados, indistintamente, neste estudo, no primeiro caso, os termos Regulamento ou Regulamentos (na verdade o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 traduz a confluência, nem sempre escurrita e linear, diga-se de passagem, de vários Regulamentos que procederam à sua modificação ou aditamento) e no segundo, o termo Tribunal, para significar, respectivamente, aquele acto de direito derivado e aquela instituição comunitária.

De igual modo, se nada se explicitar em contrário, o termo Tratado reporta-se ao Tratado que instituiu a Comunidade Europeia.

## **II. O CAMPO DE APLICAÇÃO MATERIAL DO REGULAMENTO N.º 1408/71 NO QUE SE REFERE À LEGISLAÇÃO PORTUGUESA DE SEGURANÇA SOCIAL**

### **1. A NOÇÃO DE CAMPO DE APLICAÇÃO MATERIAL NOS INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO SOBRE SEGURANÇA SOCIAL**

Na noção ampla do campo de aplicação de um instrumento internacional sobre coordenação de legislações de segurança social cabem quatro perspectivas fundamentais, a saber, a aplicação pessoal, material, territorial e temporal.

Com efeito, face às regras de coordenação em causa, importa saber **quem** são as pessoas que as podem invocar, **quais** as legislações nacionais de segurança social



coordenadas, **onde**, ou seja, em que território se aplicam e **quando**, ou melhor, desde que data<sup>2</sup> são aplicadas as normas de coordenação.

O campo de aplicação material abrange, portanto, as legislações nacionais de segurança social que são objecto das regras de coordenação definidas num dado instrumento internacional.

Tal significa que embora uma legislação faça parte de um sistema nacional coordenado (p.e. uma legislação sobre prestações de desemprego<sup>3</sup>, a sua não inclusão no âmbito material de um instrumento de coordenação tem como consequência que as respectivas normas não possam ser invocadas pelos beneficiários desse instrumento sem prejuízo de, eventualmente, o poderem ser a título exclusivo da legislação nacional mas, neste caso, sem o benefício da sua aplicação completada pelas regras de coordenação o que impedirá, por hipótese, a exportação das prestações.

## **2. A NOÇÃO MATERIAL COMPREENSIVA DO REGULAMENTO Nº 1408/71**

**2.1.** Nos termos do art. 4º do Regulamento 1408/71, justamente intitulado âmbito de aplicação material, este instrumento abrange todas as legislações relativas aos ramos de segurança social que compreendem as nove clássicas categorias de prestações previstas na Convenção n.º 102 da Organização Internacional do Trabalho, de 1952, desde as prestações por doença e por maternidade às prestações familiares (alínea a) à alínea h) do n.º 1 daquele artigo).

A redacção da norma aponta, pois, para uma noção compreensiva, ou seja, englobando **todas** as legislações correspondentes às prestações mencionadas: é o que se pode designar por campo de aplicação material na sua acepção pela positiva — legislações,

---

<sup>2</sup> Esta perspectiva pode configurar um impacto negativo quando são previstos períodos transitórios para a não aplicação imediata de determinadas regras do instrumento de coordenação, como foi o caso do período de 3 anos estabelecido, à revelia de qualquer justificação socialmente objectiva, no Acto de adesão às Comunidades Europeias, do Reino de Espanha e da República Portuguesa, em matéria de prestações familiares relativamente ao Regulamento n.º 1408/71.

<sup>3</sup> O exemplo não é académico, visto que as legislações relativas a prestações de desemprego não são, em regra, objecto de coordenação, sobretudo no quadro dos instrumentos bilaterais, sendo certo, porém, que a coordenação neste domínio, quando existe, é limitada, mesmo no quadro dos instrumentos multilaterais mais desenvolvidos como é o caso dos próprios Regulamentos comunitários.

ramos, prestações, regimes, incluindo os regimes relativos às obrigações da entidade patronal ou do armador, sejam gerais ou especiais, contributivos ou não contributivos.

Desde a entrada em vigor do Regulamento n.º 1247/92, de 30 de Abril, o âmbito material do sistema comunitário foi alargado às chamadas prestações especiais de carácter não contributivo, de natureza mista, assim, por vezes, designadas, na medida em que as legislações em virtude das quais são concedidas integram, por um lado, características próprias da assistência social (p.ex. a tomada em conta de critérios de necessidade definidores da situação dos requerentes) e, por outro, se aproximam da noção de segurança social (p. ex. a ausência de poder discricionário na sua concessão, conferindo, pelo contrário, aos interessados uma posição legalmente definida)<sup>4</sup>.

**2.2.** O âmbito compreensivo do referido artigo 4º, não obstou a que a legislador comunitário exceptuasse, expressamente, do campo de aplicação do Regulamento a assistência social e médica, os regimes de prestações em favor das vítimas da guerra e os regimes especiais dos funcionários públicos.

A estas excepções expressas devem juntar-se, para completar o quadro mais relevante da acepção pela negativa do campo de aplicação material, os regimes de pré-reforma<sup>5</sup> e os regimes privados ou extra-legais, em regra de natureza complementar.

Quanto a estes últimos, se é verdade que o Regulamento expressamente os exclui como legislação e, portanto, do respectivo campo de aplicação material, o mesmo Regulamento não deixa de admitir que, em certas condições, tal limitação possa ser suprimida mediante declaração do Estado membro interessado — é o caso das disposições sobre seguro de desemprego, no que respeita à França.

**2.3.** No contexto deste relatório, que visa identificar as incidências do Regulamento n.º 1408/71 sobre a legislação portuguesa de segurança social, não é relevante analisar tal

---

<sup>4</sup> V. considerandos n.ºs 3 e 4 do preâmbulo do Regulamento n.º 1247/92, cuja letra e espírito têm sido, por vezes, forçadamente invocados para efeitos de justificar a inserção de determinadas prestações no Anexo II A, com a conseqüente não exportabilidade.

<sup>5</sup> Apesar de "ser inegável que os regimes de pré-reforma são regimes de segurança social (...) tais regimes não são explicitamente cobertos pelo campo de aplicação do Regulamento (CEE) 1408/71", tenham origem legal ou convencional — CORNELISSEN ROB, 25e anniversaire du Règlement (CEE) N.º 1408/71. Ses résultats et ses limites, in 25 années de Règlement (CEE) N.º 1408/71 sur la sécurité sociale des travailleurs migrants, Office National de la Sécurité Sociale [et] Commission Européenne, Stockolm, 1997, p. 49.

incidência em termos de campo de aplicação pessoal ou territorial, dada a ausência de especialidades, quanto a estes âmbitos na relação direito comunitário — direito português.

Todavia, tendo em conta a relevância que assume a definição dos destinatários dos Regulamentos, no quadro do seu campo de aplicação, sempre convirá recordar que a definição central de trabalhador entre as categorias abrangidas tem, antes de mais, uma aceção comunitária, o que facilmente se compreende, já que se a noção dependesse «do direito interno cada Estado membro teria, em consequência, a possibilidade de modificar [unilateralmente] o seu conteúdo»<sup>6</sup>, o que não só reduziria o alcance dos arts. 48º a 51º, como acabaria por pôr em xeque os fins do próprio Tratado.

Segundo a definição do Tribunal devem ser abrangidos «todos aqueles que, enquanto tais, e qualquer que seja a sua denominação, se encontram cobertos pelos diferentes sistemas nacionais de segurança social», o que vale por dizer que os trabalhadores para o Regulamento coincidem com os segurados sociais. Por outras palavras: potencialmente, para efeitos de aplicação dos Regulamentos, trabalhadores são todos os segurados sociais dos Estados membros desde que abrangidos por uma legislação coordenada.

Deve, desde já, dizer-se que o Regulamento n.º 1408/71 não teve uma incidência especial na legislação portuguesa em sede de âmbito pessoal a qual, designadamente, e ao contrário de outros Estados membros, não sentiu necessidade de recorrer ao Anexo I sobre o âmbito de aplicação pessoal para identificar o que se deve entender por trabalhadores assalariados e não assalariados ou por membros da família, o que significa que as definições relativas a este âmbito, inscritas no art. 1º do Regulamento, foram consideradas bastantes<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Esta noção foi, desde logo, definida pelo primeiro da longa série de Acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias em matéria de segurança social dos trabalhadores migrantes (Acórdão UNGER, de 19 de Março de 1963, in processo 75/63).

<sup>7</sup> Sem prejuízo de se poder questionar se, para efeitos da concessão das prestações em espécie por doença e por maternidade, não teria sido preferível ter adoptado uma **definição** como o fizeram e, sem dúvida, não por acaso, os Estados membros que, como Portugal, organizaram os seus sistemas de saúde segundo a modalidade de Serviço Nacional de Saúde.

### 3. A NOÇÃO DE LEGISLAÇÃO NO REGULAMENTO N.º 1408/71 E O ÂMBITO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA DE SEGURANÇA SOCIAL COORDENADA PELO SISTEMA COMUNITÁRIO

**3.1.** Contrariamente ao que se poderia depreender do próprio título do Regulamento n.º 1408/71 "relativo à aplicação dos regimes de segurança social", o sistema comunitário de coordenação não se aplica a toda a segurança social, mas apenas, como refere o já citado art. 4º do mesmo Regulamento, às **legislações** de segurança social.

Aliás, a principal base jurídica daquele sistema, o art. 51º do Tratado da Comunidade Europeia, limita-se a mencionar a fonte legal da segurança social, ou seja, **as diferentes legislações nacionais.**<sup>8</sup>

Os Regulamentos coordenam, assim, actualmente, como se referiu, os regimes de segurança social objecto de dispositivos legais (com as excepções mencionadas) sendo, em princípio, excluídos os regimes extra-legais ou de origem privada (nomeadamente os instituídos por convenções colectivas).

Assume, por conseguinte, uma relevância capital a maior ou menor extensão decorrente do termo legislação, definido na alínea j) do art. 1º do Regulamento que designa, em relação a cada Estado membro, as leis, regulamentos, disposições estatutárias e quaisquer outras medidas de execução, existentes **ou futuras**, respeitantes aos ramos, regimes de segurança social ou prestações especiais de carácter não contributivo, a que se refere o art. 4º.

Tendo em conta o princípio fundamental que comanda o artigo 51º do Tratado da Comunidade Europeia, — garantir, como diz o Tribunal de Justiça, "uma liberdade tão completa quanto possível da circulação dos trabalhadores" — não surpreende que à já de si ampla definição inscrita no Regulamento, o mesmo Tribunal viesse caracterizá-la

---

<sup>8</sup> O que não quer dizer que a alegada falta de base jurídica no art. 51º para coordenar os regimes extra-legais seja incontroversa: na verdade, apesar de se referir, em sede de fontes, apenas às legislações nacionais para efeitos de totalização de períodos (devendo, porém, notar-se que tal referência é precedida do advérbio designadamente), não é menos certo que o Conselho pode adoptar, em geral, medidas **no domínio da segurança social**, como se estabelece no início daquela norma. Mas, desta controvérsia, não estaria isento o sentido a dar à própria expressão segurança social.

"pelo seu conteúdo largo englobando **todos** os tipos de medidas legislativas, regulamentares e administrativas adoptadas pelos Estados membros"<sup>9</sup>.

Mas o Tribunal foi mais longe ao considerar que as Declarações relativas às legislações, regimes ou prestações que integram o campo de aplicação do Regulamento, as quais devem ser notificadas pelos Estados membros, nos termos dos arts. 5º e 97º, têm um carácter meramente **declarativo** ou indicativo e não taxativo, aliás de acordo com a epígrafe do próprio artigo.

Ou seja, não só as legislações não declaradas e que o deveriam ter sido devem ser consideradas como fazendo parte do âmbito material como, inclusivé, se um Estado membro tiver mencionado uma lei por excesso tal "deve ser admitido como estabelecendo que as prestações concedidas com base nessa lei são prestações de segurança social no sentido do referido Regulamento"<sup>10</sup>.

**3.2.** Partindo da noção compreensiva de campo de aplicação material e de legislação, Portugal notificou ao Presidente do Conselho das Comunidades Europeias a Declaração prevista no artigo 5º<sup>11</sup>.

A enumeração feita, pelas autoridades portuguesas, da lista declarativa das legislações, regimes e prestações procurou seguir o critério condutor daquele artigo, distinguindo as legislações e regimes referidos no art. 4º n.ºs 1 e 2 (ponto I), as prestações mínimas em matéria de pensões previstas no art. 50º (ponto II), as prestações por descendentes a cargo do titular de pensões ou de rendas a que se refere o art. 77º (ponto III) e as prestações por órfãos referidas no art. 78º (ponto IV).

A lista do ponto I não podia ser mais completa, deixando pouca margem para um eventual recurso ao mencionado critério integrativo da jurisprudência do Tribunal, na medida em que indica todas as prestações a que se refere o art. 4º, embora, por vezes,

---

<sup>9</sup> Acórdão WALTER BOZZONE, de 31 de Março de 1977, in processo 87/76, considerando 10.

<sup>10</sup> Acórdão BEERENS (dispositivo), de 29 de Novembro de 1977, in processo 35/77.

<sup>11</sup> Declaração publicada no J.O. C 107, de 22 de Abril de 1987.

A Declaração portuguesa está, tal como a maioria das Declarações dos Estados membros, desactualizada de um ponto de vista formal, sendo desejável que o conjunto das mesmas seja periodicamente actualizado. Porém, isso não significa que o esteja **materialmente**, uma vez que, conforme mencionado, além da sua natureza indicativa ou não constitutiva, confirmada pela

em algumas alíneas se tivessem juntado ou separado prestações aí referidas separadamente ou em conjunto, como são os casos da alínea b) que menciona conjuntamente as pensões por invalidez, velhice e sobrevivência e o subsídio por morte e das alíneas c) e f) que mencionam, em separado, as prestações por doença profissional e por acidentes de trabalho.

Esta última separação, de resto, por boas razões, atendendo a que o regime aplicável às doenças e acidentes de trabalho, se bem que em grande parte seja comum, apresenta especialidades, de natureza mais favorável no que respeita às doenças profissionais, para além da responsabilidade pela reparação dos riscos caber às instituições de segurança social quanto às doenças e às entidades empregadoras em relação aos acidentes, embora estas sejam, em regra, obrigadas a transferir a responsabilidade para empresas seguradoras.

Quanto aos n.ºs. 1 e 2 do ponto I, a distinção entre as Bases do sistema de segurança social e o Regime não contributivo de segurança social, não obstante não assentar num critério lógico, na exacta medida em que este regime faz parte da lei de bases da segurança social, parece ter levado em linha de conta a dicotomia contributiva e não contributiva das prestações.

É ainda de notar que as prestações de segurança social não contributivas aqui mencionadas são as mesmas que, no quadro do Regulamento n.º 1247/72, passaram a constar do Anexo IIA na **posição K. PORTUGAL**, ou seja, as prestações de natureza mista não exportáveis. A sua inclusão expressa na

Declaração respeitante a Portugal denota, na prática, uma curiosa antecipação à difícil solução de compromisso encontrada por aquele Regulamento, principalmente se tal inclusão se conjugar com a então **posição K. PORTUGAL** constante do Anexo VI ao Regulamento n.º 1408/71 que garantiu a igualdade de tratamento, no acesso às prestações em causa, entre nacionais portugueses e nacionais de outros Estados membros residentes em Portugal.

---

jurisprudência do Tribunal, qualquer Declaração engloba, de forma automática, as modificações posteriores ou **futuras** segundo a definição de legislação acolhida pelo Regulamento.

**3.3.** Uma observação que também merece ser registada é a que se refere ao subsídio de nascimento prestação, então, incluída no leque das prestações familiares da segurança social portuguesa que foram, na generalidade, inscritas na Declaração (alínea e) do n.º 1.1 do ponto I).

Como se sabe, os subsídios especiais de nascimento podem ser excluídos do campo de aplicação do Regulamento, desde que sejam mencionados no seu Anexo II.

A delegação portuguesa às negociações de adesão de Portugal às Comunidades Europeias considerou que aquele subsídio não devia ser mencionado no Anexo , contrariamente à posição sustentada por outros Estados membros, tendo sido acolhida a posição portuguesa.

A motivação que está subjacente à exclusão é a alegada finalidade demográfica da prestação o que, enquanto razão justificativa é, no mínimo, pouco objectiva<sup>12</sup>.

#### **4. LEGISLAÇÃO PORTUGUESA DE SEGURANÇA SOCIAL EXCLUÍDA DO CAMPO DE APLICAÇÃO MATERIAL DO REGULAMENTO N.º 1408/71**

**4.1.** Neste tópico, trata-se de mencionar alguma legislação portuguesa de segurança social excluída ou não incluída no campo de aplicação material do Regulamento n.º 1408/71. À primeira vista e tendo em conta a jurisprudência do Tribunal, já citada, a circunstância de uma legislação não ter sido mencionada quando deveria tê-lo sido tal não significa que possa deixar de ser considerada.

O que se pretende, agora, porém, não é equacionar o problema nestes termos mas sim precisar, com rigor, a legislação que, por definição, foi excluída do Regulamento ou que, tendo sido posta a hipótese da sua inclusão, foi decidido que não devia ser incluída.

---

<sup>12</sup> Aliás, a representação portuguesa na Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes tem entendido que não se continuam a descortinar motivos para a manutenção da faculdade de exclusão com o argumento de que, actualmente, todos os Estados membros experimentam preocupantes **problemas demográficos**; ora, a exclusão do campo de aplicação dos subsídios de nascimento implicando, designadamente, a sua não exportação, é claramente contrária ao desenvolvimento demográfico que também deveria presidir à concessão deste tipo de prestações.

**4.2.** Está no primeiro caso a legislação especial da função pública, expressamente excluída pelo art. 4.º, n.º4 do Regulamento.

Assim sendo, poderia parecer que pouco mais haveria a acrescentar para além dessa constatação: com efeito, a legislação portuguesa da segurança social da função pública apresenta, na sua maior parte, características especiais<sup>13</sup> de natureza estrutural, seja em termos de organização, de financiamento e de conteúdo que, facilmente, justificam a sua exclusão do âmbito material do sistema de coordenação, à luz daquele preceito do Regulamento.

Aliás, a Lei portuguesa de Bases da Segurança Social no seu artigo 70.º, embora apontando para a integração do regime, ou melhor, dos regimes de protecção social da função pública no regime geral da segurança social, estabeleceu a gradualidade do processo de integração, certamente porque se teve em conta que não seria fácil fundir ou diluir, imediatamente, aquelas especialidades no regime geral, entre as quais avultam as respeitantes aos cuidados de saúde<sup>14</sup> e às pensões.

Todavia, há que observar que não é assim em relação a uma das eventualidades, uma vez que os funcionários públicos estão abrangidos pela legislação relativa às prestações familiares nas mesmas condições que os beneficiários do regime geral, apenas havendo a registar a particularidade de a gestão das prestações e

processos caber a entidades diferentes, no caso da função pública aos serviços processadores das remunerações ou à Caixa Geral de Aposentações tratando-se de pensionistas, enquanto que no regime geral cabe a instituições de segurança social propriamente ditas.

O regime das prestações familiares é, portanto, comum aos funcionários públicos e aos beneficiários da segurança social, donde há que extrair a conclusão de que, nessa

---

<sup>13</sup> A definição de regime especial da função pública não resulta dos Regulamentos. O Tribunal considerou, porém, apelando a um critério extremamente simples que "para ser qualificado como **especial** na acepção do art. 4.º, n.º 4 do Regulamento n.º 1408/71, basta que o regime de segurança social considerado seja diferente do regime geral de segurança social aplicável aos assalariados dos Estados membros de que é proveniente (...)". – Acórdão IOANNIS VOUGIOUKAS, de 22 de Novembro de 1995, In processo C-443/93, dispositivo 2.

<sup>14</sup> Como se verá adiante, a legislação especial portuguesa dos cuidados de saúde foi já objecto da coordenação (mesmo antes da prevista próxima extensão dos Regulamentos a esta categoria de legislações), nas modalidades estabelecidas no Anexo VI ao Regulamento n.º 1408/71.



medida, os funcionários públicos portugueses, no que toca à eventualidade dos encargos familiares, são considerados como trabalhadores no sentido do art. 1.º, alínea a) i) <sup>15</sup> do Regulamento n.º 1408/71 sendo-lhes, de pleno, aplicável a coordenação estabelecida para as prestações familiares.

De resto, como se viu, tal regime integra, por inteiro, o campo material dos Regulamentos.

**4.3.** Diferente é a situação do regime do Rendimento mínimo garantido face ao Regulamento n.º 1408/71.

O rendimento mínimo garantido foi criado, em Portugal, pela Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, regulamentada pelo D.L. n.º 196/97, de 31 de Julho, tendo entrado em vigor, com carácter definitivo, em 1 de Julho de 1997.

A sua característica nuclear assenta numa estrutura complexa, constituída por uma prestação pecuniária de rendimento, de natureza não contributiva dependente, entre outras condições de atribuição, da inexistência de rendimentos superiores aos estabelecidos por lei que, por sua vez, se entrelaça com um programa de inserção que os titulares do direito à prestação se comprometem a cumprir.

O campo de aplicação pessoal do direito ao rendimento mínimo, embora obedeça ao princípio da territorialidade, materializado na residência legal em Portugal, pode abranger qualquer indivíduo, satisfeitas que sejam determinadas condições de idade, independentemente da nacionalidade.

Com este traçado bem definido, não se ofereciam dúvidas à delegação portuguesa à Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes que "o regime instituído integra uma prestação e um programa que revestem

características [mistas] próximas quer da assistência social, dado que tem como objectivo assegurar a satisfação de necessidades mínimas e como critério essencial para a sua atribuição a condição de recursos, alheando-se de qualquer exigência relativa ao cumprimento [prévio] de períodos de actividade profissional ou de contribuição, quer da

---

<sup>15</sup> Com efeito, esta disposição dispõe que a expressão **trabalhador assalariado** designa qualquer pessoa que esteja abrangida por um seguro obrigatório contra **uma** ou mais eventualidades correspondentes aos ramos de um regime de segurança social aplicável aos trabalhadores assalariados.

segurança social, na medida em que é atribuída aos beneficiários uma posição legalmente definida e se destina a cobrir, a título supletivo, algumas das eventualidades correspondentes aos ramos referidos nos n.º 1 do supramencionado art. 4º do Regulamento (CEE) n.º 1408/71"<sup>16</sup>.

Em conformidade com esta descrição, que corresponde à noção própria das prestações especiais de carácter não contributivo, a delegação portuguesa propôs a inscrição da prestação no Anexo IIA do Regulamento: tal inscrição teria por efeito a sua entrada no respectivo campo de aplicação material.

Algumas delegações consideraram, inclusivé, que a prestação deveria ser qualificada como de acção social e, portanto, insusceptível de integrar aquele campo de aplicação, em virtude do art. 4º, n.º 4 do Regulamento, não tendo sido convencidas pelo argumento de que o titular da prestação goza, no caso, de um efectivo direito.

Eis um exemplo claro de uma solução muito discutível.

É certo que, para efeitos práticos, levando em linha de conta que a prestação em causa é concedida independentemente da nacionalidade, é irrelevante que tivesse ou não sido inscrita no Anexo, tanto mais que, quer a título da legislação interna, quer a título do Regulamento, sempre seria insusceptível de pagamento extraterritorial.

Contudo, se para alcançar um determinado efeito, para além da igualdade de tratamento, fosse útil aos beneficiários recorrer aos Regulamentos, seria interessante conhecer a posição do Tribunal, à luz da sua reiterada jurisprudência que considera de natureza não constitutiva ou não taxativa as Declarações dos Estados membros que indicam as legislações nacionais coordenadas.

---

<sup>16</sup> NOTA PORTUGUESA n.º 253/96, de 17.09.96, sobre a criação do Rendimento mínimo garantido, apresentada à Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes.

### **III. A INCIDÊNCIA DOS TRÊS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO SISTEMA DE COORDENAÇÃO COMUNITÁRIO NA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA DE SEGURANÇA SOCIAL**

#### **1. A CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA DE COORDENAÇÃO CONJUGADO COM OS SEUS TRÊS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS**

A coordenação internacional em matéria de segurança social, quer a nível bilateral, quer a nível multilateral, tem por finalidade assegurar a aplicação articulada e coerente das legislações nacionais, sem interferir na sua substância: os mecanismos, as técnicas e as soluções resultantes do processo da coordenação não alteram as legislações coordenadas quanto às respectivas concepções ou regimes<sup>17</sup>.

A característica essencial das regras de coordenação consiste, portanto, nas relações que estabelecem entre as legislações em presença as quais, no entanto, conservam a respectiva autonomia e continuam a depender da competência estadual, sem prejuízo da observância de três princípios fundamentais a saber, a igualdade de tratamento entre beneficiários nacionais e estrangeiros, a regra de determinação da legislação aplicável e a conservação dos direitos às prestações na dupla vertente dos direitos em curso de aquisição e dos direitos já adquiridos.

Com efeito, a estrutura e características intrínsecas das legislações coordenadas, desde a organização administrativa, financeira e jurisdicional, até ao campo de aplicação pessoal e material, passando pelas condições de admissibilidade, métodos de cálculo, níveis e duração do direito às prestações, não são afectados pela coordenação estabelecida.

Na medida, aliás, em que as regras de coordenação incidem sobre legislações de segurança social que não modificam, seria talvez mais rigoroso falar da coordenação da aplicação dessas legislações em vez da sua coordenação propriamente dita: em

---

<sup>17</sup> Sobre todo este tema seguiram-se, de perto, os nossos prefácio ao «Direito Internacional e Europeu de Segurança Social», de APPELES CONCEIÇÃO, edição Cosmos, Lisboa, 1997, e as «Notas sobre el Sistema de Coordinación de las Legislaciones de Seguridad Social de los Estados miembros de la Comunidad Europea. Nociones generales, principios fundamentales y campo de aplicación», in Revista de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, n.º 2/96, edição da Organização Iberoamericana de Segurança Social, Madrid, 1996, p.p. 75 a 91.

conclusão, tais regras não só não pressupõem à priori ou impõem à posteriori uma determinada estrutura ou soluções às legislações coordenadas, como não condicionam a respectiva evolução no sentido da superação de eventuais lacunas ou da diminuição de divergências face a outra ou outras legislações mais evoluídas.

As soluções de um sistema de coordenação sobre segurança social resultam, a final, da **materialização** daqueles três princípios, o que quer dizer que é da sua aplicação concreta que deriva a protecção dos beneficiários dos instrumentos de coordenação.

Em termos gerais poderá mesmo dizer-se que todos os princípios se reconduzem, directa ou indirectamente, ao princípio da igualdade de tratamento que consiste na garantia de que as pessoas abrangidas pelos instrumentos de coordenação beneficiam dos mesmos direitos e ficam sujeitos às mesmas obrigações, face à legislação de segurança social de uma Parte contratante, quer sejam ou não seus nacionais.

O respeito por este princípio impedirá, por exemplo, que os não nacionais sejam tratados em pé de desigualdade quanto a um montante (mais reduzido) ou quanto ao cumprimento de um prazo de garantia (mais rigoroso) para ter acesso às prestações.

Através do funcionamento do princípio da determinação da legislação aplicável define-se qual das legislações em presença é considerada competente para regular a situação internacional em causa, tendo em conta que os critérios de inscrição nos regimes de segurança social podem variar consoante as legislações das Partes contratantes.

Com a determinação de uma legislação como competente (regra geral a legislação aplicável no território da Parte contratante onde é exercida a actividade profissional) ou, excepcionalmente, de mais do que uma legislação, evitam-se conflitos negativos ou positivos de leis que poderiam conduzir, conforme os casos, à ausência de qualquer protecção — não seria competente a legislação de nenhuma Parte contratante — ou à cumulação de competências das legislações de mais do que uma Parte<sup>18</sup>.

O princípio de conservação dos direitos às prestações desdobra-se, estruturalmente, consoante se trate de direitos em curso de aquisição ou de direitos adquiridos.

---

<sup>18</sup> Por outro lado, a determinação de uma legislação como aplicável, em vez de outra implica, desde logo, a consequência fundamental ou, se se preferir, **radical** de condicionar, à partida, a natureza e a extensão dos direitos (e das obrigações) dos interessados.

Na ausência de solução para a primeira situação, isto é, se isoladamente consideradas **(sem coordenação)** cada legislação nacional de segurança social não tomaria em conta, quer com vista à abertura dos direitos, quer em ordem ao cálculo das prestações, períodos de qualificação cumpridos face à legislação de outra ou outras Partes contratantes. Pelo contrário, a coordenação internacional garante que a conservação dos direitos de segurança social em curso da aquisição seja assegurada, quando necessário, pela técnica fundamental da totalização daqueles períodos, através de reconstituição da carreira contributiva dos interessados.

No segundo caso, visa-se manter o direito já adquirido às prestações, independentemente do território da Parte Contratante em que se encontrar ou residir o interessado, mesmo que tal território não coincida com o território da Parte onde estiver situada a instituição devedora da prestação de segurança social.

## **2. A INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO COMUNITÁRIO DA IGUALDADE DE TRATAMENTO NA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA DE SEGURANÇA SOCIAL**

**2.1.** O art. 3º do Regulamento n.º 1408/71 configura a igualdade de tratamento entre os nacionais dos Estados membros nos termos clássicos definidos nos instrumentos de coordenação, ou seja, desde que residam no território de um dos Estados membros os não nacionais «estão sujeitos às obrigações e beneficiam da legislação de qualquer Estado membro, nas mesmas condições que os nacionais deste Estado».

Este normativo mais não é, aliás, do que o corolário, no plano do direito derivado, do princípio geral da não discriminação em razão da nacionalidade previsto no art. 6º do Tratado da Comunidade Europeia e desenvolvido, especificamente, no art. 48º do mesmo Tratado, quanto à livre circulação dos trabalhadores.

Como é evidente, o seu impacto prático será maior se, em determinados aspectos, as legislações coordenadas tratarem, desigualmente, os nacionais dos Estados membros em comparação com os próprios nacionais, sobretudo nos casos de discriminação

dissimulada ou indirecta, situações que estão na origem de um dos conceitos mais criativos da jurisprudência do Tribunal<sup>19</sup>.

É certo que entre os grandes princípios do sistema de segurança social português no seguimento, de resto, do art. 63.º da Constituição da República que dispõe que **todos** têm direito à segurança social, figura o da igualdade que consiste, na perspectiva em análise, «na eliminação de quaisquer discriminações, designadamente em razão (...) da nacionalidade, sem prejuízo, quanto a esta, de condições de residência ou de reciprocidade» (art. 5.º, n.º 4, da Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, dita lei de bases da Segurança Social).

Este princípio, que é de aplicação integral no quadro do regime geral contributivo aplicável aos trabalhadores por conta própria e independentes e que, como regra, em relação à grande maioria das prestações não está subordinado a condições de residência, quer quanto à atribuição, quer quanto ao lugar de pagamento, reduz o impacto da

---

<sup>19</sup> O recente Acórdão ANNE KUUSIJÄRVI, de 11 de Junho de 1998 (Processo C-275/96 parece constituir, a vários títulos, um surpreendente desvio face a este, como a outros princípios **fundamentais**.

Na verdade, não só autorizou, de uma penada, uma concessão relativamente à discriminação indirecta resultante do estabelecimento de cláusulas de residência que, na prática, atingem, principalmente, os nacionais dos Estados membros que não do Estado competente, como passou por cima do já quase esquecido último parágrafo do artigo 51.º do Tratado, sobre o pagamento extraterritorial das prestações.

Interpretações deste tipo, em plena fase de conclusão do espaço sem fronteiras – mas onde se permite a sua “reabertura” no território da segurança social – não irão certamente no sentido de eliminar eventuais hesitações dos trabalhadores no que respeita ao exercício do direito de livre circulação, quando se derem conta que a transferência de residência poderá implicar a perda de direitos de segurança social.

Acresce que o julgamento, à luz desta última perspectiva, é, dificilmente, conciliável com o Acórdão MEINTS, de 27 de Novembro de 1997, in processo C-57/96: a comparação dos respectivos n.ºs 3 dos dispositivos é elucidativa. Enquanto que no Acórdão KUUSIJÄRVI, o Regulamento n.º 1408/71 não se opõe a uma condição de residência, na sentença MEINTS o Tribunal tinha dito que «Um Estado-membro não pode fazer depender a concessão de uma vantagem social, na acepção do artigo 7.º, n.º2, do Regulamento n.º 1612/98, da condição de os respectivos beneficiários terem residência no território nacional desse Estado».

E apesar de se estar em presença de dois actos de direito derivado que visam favorecer a liberdade de circulação, a “contradição” é tanto mais inesperada quanto é verdade que a não oposição à não exportação e, por conseguinte, à perda de um direito à manutenção das prestações diz respeito a uma prestação de segurança social abrangida pelo Regulamento 1408/71 (onde a conservação extraterritorial dos direitos constitui um dos três grandes princípios), enquanto que a interdição à não exportação incide sobre um benefício social abrangido pelo Regulamento 1612/68.

Mas socialmente mais importante do que a análise jurídica, será a questão de saber se a Senhora KUUSIJÄRVI pelo menos recebeu prestações similares ao abrigo da legislação do novo Estado de residência...

incidência em análise por a igualdade decorrer, desde logo, da legislação interna, mas sofre um claro desvio no que se refere ao regime não contributivo, na medida em que o respectivo campo de aplicação abrange apenas os cidadãos nacionais, sem prejuízo de poder ser extensivo a estrangeiros residentes «nas condições estabelecidas na lei» (art. 29º da mesma Lei).

A natureza do regime não contributivo (cujo esquema material englobava, entre outras, prestações familiares como o abono de família e pensões como a pensão social por invalidez e por velhice) concebida para ser "dirigido aos nacionais residentes<sup>20</sup> no País", resultava já da opção do legislador definida no Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de Maio, que, contudo, admitiu que os estrangeiros e os apátridas residentes há mais de seis meses em Portugal poderiam vir a ter acesso ao esquema, nos termos a definir por Despacho do Ministro responsável pela segurança social, definição que, até à data, não foi concretizada.

Constando da Declaração portuguesa, que foi notificada em cumprimento do art. 5º do Regulamento n.º 1408/71, a indicação do regime não contributivo, o Anexo VI deste Regulamento, na sua **posição K. PORTUGAL**, veio garantir o princípio da igualdade de tratamento ao estabelecer que tais prestações «são concedidas aos nacionais dos outros Estados membros (...) que residem em Portugal, nas condições previstas para os nacionais portugueses».

Tal garantia, não resultava da aplicação exclusiva da legislação interna.

Com a introdução, por parte de Portugal, no Anexo IIA, relativo às prestações especiais de carácter não contributivo, instituído pelo Regulamento n.º 1247/92, daquelas prestações, então qualificadas, a justo título, como prestações de natureza mista, deixou de fazer sentido a manutenção da posição portuguesa no Anexo VI, sendo certo que aquele Anexo garante, além do mais, o direito à igualdade de tratamento no território de residência dos interessados.

---

<sup>20</sup> Será interessante anotar que pelo Despacho n.º 33/SESS/87 o rigor da territorialidade do regime foi, de certo modo, mitigado pela possibilidade de os respectivos beneficiários conservarem o direito às prestações quando se desloquem, temporariamente, ao estrangeiro por um período anual não superior a 90 dias.

Sobre a caracterização e âmbito do regime não contributivo da segurança social v. DAS NEVES ILIDIO, *Direito da Segurança Social*, Coimbra Editora, 1996, pp. 776 e ss.

Por isso, o Regulamento n.º 3096/95 suprimiu aquela posição, tendo introduzido no mesmo Anexo, sob a **posição** L. PORTUGAL, a possibilidade de acesso dos funcionários públicos, abrangidos por um regime especial, aos cuidados de saúde prestados extraterritorialmente, em caso de necessidade imediata, matéria que será desenvolvida adiante.

Na perspectiva da incidência do Regulamento, na legislação interna portuguesa, quanto ao princípio da igualdade de tratamento, haverá ainda que mencionar duas outras situações.

**2.2.** Uma diz respeito à igualdade de tratamento entre cidadãos portugueses e cidadãos dos outros Estados membros, quanto aos cuidados de saúde. Nos termos da BASE XXV da Lei n.º 48/90, de 24 de Agosto, sobre as Bases da Saúde, são beneficiários do Serviço Nacional de Saúde todos os cidadãos portugueses, sendo igualmente beneficiários os cidadãos nacionais de Estados membros das Comunidades Europeias, nos termos das normas comunitárias aplicáveis.

Para além da concessão extraterritorial das prestações, tópico que será abordado mais adiante, a primeira consequência ou incidência do Regulamento nesta área, confirmada<sup>21</sup>, de resto, pela Base em referência, é a de garantir, no território português, aos cidadãos dos outros Estados membros, abrangidos pelo campo de aplicação pessoal definido no art. 2º do mesmo Regulamento, o acesso aos cuidados de saúde em pé de igualdade com os cidadãos portugueses.

Fica, por esta via, excluída qualquer hipótese de desigualdade de tratamento, com base na nacionalidade, em desfavor dos nacionais comunitários que detenham o estatuto de trabalhadores, familiares ou sobreviventes na acepção daquele artigo.

**2.3.** Outra situação relativa à incidência do Regulamento na legislação interna portuguesa respeita ao seguro social voluntário que é um regime contributivo a que podem aceder, facultativamente, as pessoas que não se enquadrem, de forma obrigatória, no âmbito de regimes de protecção social.

---

<sup>21</sup> Trata-se, com efeito, de uma confirmação do disposto num Regulamento comunitário que, sendo por definição directamente aplicável na ordem jurídica portuguesa, sempre garantiria, por si só, a igualdade de tratamento, mesmo na ausência da norma em apreço da Lei de Bases da Saúde. Com algum exagero se poderia dizer que, neste domínio, o legislador português andou com excesso de zelo.



A título prévio, deve dizer-se que a legislação portuguesa prevê no mesmo diploma (Decreto-Lei n.º 40/89, de 1 de Fevereiro) duas realidades distintas abrangendo, a título voluntário, "de um lado, os beneficiários que perderam condições de manutenção do enquadramento obrigatório, designadamente pelo facto de terem

deixado de exercer actividade profissional; do outro lado, pessoas que não têm nem nunca tiveram condições para estarem obrigatoriamente abrangidas pelo regime geral, designadamente pelo não exercício de qualquer actividade profissional"<sup>22</sup>.

O art. 8º daquele diploma estabelece o enquadramento, nesse seguro, dos cidadãos nacionais, uma vez cumpridas determinadas condições (p. ex. maioridade e aptidão para o trabalho). Quanto aos estrangeiros ou apátridas podem também inscrever-se se residirem em Portugal, mas desde que a residência ultrapasse um ano e cumpridas que sejam as restantes condições exigidas aos nacionais.

Como se sabe, beneficiam do Regulamento nº 1408/71 as pessoas (nessa medida sendo qualificadas como **trabalhadores**) que estejam seguradas a título voluntário contra uma ou mais eventualidades, correspondentes ao respectivo campo de aplicação material, desde que, nomeadamente, tivessem estado segurados a título obrigatório contra a mesma eventualidade no quadro de um regime do mesmo Estado membro (art. 1º, alínea a) iv)).

Assim, através do funcionamento do princípio da igualdade de tratamento, os nacionais dos outros Estados membros, que cumpram este condicionalismo, não necessitam de justificar a condição de residência em Portugal, por um período superior a um ano, para se inscreverem voluntariamente no regime.

Da aplicação da legislação portuguesa, completada pelo direito comunitário pode, portanto, concluir-se que o Regulamento actual apenas autoriza que se prevaleçam das suas regras os beneficiários que integram a primeira realidade acima citada, ou seja, os que já estiveram obrigatoriamente abrangidos e que, por conseguinte, se enquadrem,

---

<sup>22</sup> DAS NEVES ILÍDIO, op. cit., pp. 754 e 755

numa situação de continuação facultativa do pagamento de contribuições, para utilizar a terminologia anterior à legislação vigente<sup>23</sup>.

### **3. A INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA DETERMINAÇÃO DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL NA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA DE SEGURANÇA SOCIAL**

**3.1.** Como princípio geral resulta da Lei de bases da segurança social (art. 18º) que os trabalhadores, por conta de outrém ou independentes, que exercem uma actividade em Portugal estão abrangidos pelo respectivo regime. Por outras palavras: uma actividade exercida em território português está, em regra, sujeito à legislação portuguesa que, desse modo, é determinada competente e aplicável em matéria de segurança social.

Todavia, o n.º 3 do mesmo artigo excepçiona dessa obrigatoriedade os «trabalhadores que se encontrem, por período igual ou inferior ao determinado por lei a prestar serviço em Portugal, desde que se prove estarem abrangidos por um regime de segurança social de outro país» para, prudentemente, acrescentar, «sem prejuízo do que esteja estabelecido nos instrumentos internacionais aplicáveis».

Esta excepção viria a ser desenvolvida pelo Decreto-Lei n.º 64/93, de 5 de Março, não só quanto a tais trabalhadores, os chamados trabalhadores destacados em Portugal, mas também quanto à situação inversa dos trabalhadores ao serviço de empresas estabelecidas em Portugal que se encontram destacados em país estrangeiro.

Na primeira situação, os trabalhadores podem, em determinadas condições, não ficar abrangidos, obrigatoriamente, pela segurança social portuguesa, tal como é facultada aos trabalhadores destacados em país estrangeiro continuarem sujeitos à lei portuguesa. Poderá, contudo, não ser assim, designadamente se esses trabalhadores fizerem prova de que se encontram abrangidos por um regime obrigatório do país estrangeiro em causa.

**3.2.** Na medida em que o Regulamento, no seu art. 13º, determina, como regra geral aplicável, a legislação do Estado membro em cujo território é exercida a actividade

---

<sup>23</sup> Significa esta conclusão que os beneficiários que não estão, nem nunca estiveram, obrigatoriamente abrangidos, só poderão vir a invocar o Regulamento após a sua extensão às pessoas não activas, processo em curso de desenvolvimento nas instâncias comunitárias competentes.

profissional, assalariada ou não assalariada, mesmo que o interessado resida noutro Estado membro ou, no caso dos trabalhadores assalariados, mesmo que a entidade empregadora tenha sede ou domicílio fora do Estado membro do exercício da actividade, poderá dizer-se que aquela regra é semelhante à regra nacional.

O tratamento dado aos trabalhadores destacados no direito comunitário derivado (art. 14º do Regulamento) e na lei interna é, também, muito semelhante (p.ex. os trabalhadores que exercem actividade em Portugal destacados em país estrangeiro continuam sujeitos ao regime geral enquanto durar o trabalho temporário, expressão definida no D.L. n.º 64/93 como aquele em que a duração previsível não excede 12 meses), o mesmo sucedendo com as situações da prorrogação daquele trabalho, quer por mais de 12 meses, quer por períodos que ultrapassem 24 meses. Neste último caso, se a situação for previsível, «pode ser requerida e concedida autorização especial<sup>24</sup>, renovável anualmente» até que se conclua o trabalho (nº2 do art. 6º do Decreto-Lei).

Não é, por conseguinte, de surpreender que o preâmbulo do diploma tivesse reconhecido, de forma expressa, que se levaram «em consideração as orientações sobre esta matéria constantes de instrumentos internacionais, designadamente no âmbito (...) da Comunidade Europeia».

Assim, a principal incidência dos Regulamentos na legislação portuguesa, em matéria de determinação da legislação aplicável e, mais especificamente, no quadro do regime das situações de destacamento residiu na influência das suas soluções no modelo adoptado pelo D.L. n.º 64/93.

**3.3.** Em matéria de determinação da legislação competente a aplicação do Regulamento 1408/71 dá origem a diversas incidências na aplicação da legislação portuguesa, embora tais incidências resultantes, muitas vezes, de desvios à regra geral determinante da competência, sejam comuns às legislações dos outros Estados membros.

Dar-se-ão, porém, três exemplos susceptíveis de penalizar financeiramente sobretudo os Estados membros de origem dos trabalhadores que fazem uso do direito de livre

---

<sup>24</sup> As referências a esta **autorização especial**, bem como os «casos devidamente fundamentados [em] que pode ser reconhecido o carácter temporário a actividades cuja duração exceda» 12 meses evoca, imediatamente, no plano interno, o famoso art. 17º do Regulamento nº 1408/71.

circulação, podendo, nessa medida, a incidência atingir um significativo impacto negativo.

Direito a pensão e a prestações em espécie por doença, a cargo do Estado de residência dos pensionistas e seus familiares, quando o titular tiver igualmente direito à pensão em virtude da legislação de outro Estado membro, ao abrigo do qual também abria direito a prestações em espécie — no caso, frequente, de regresso desses pensionistas ao Estado de origem onde, por hipótese, perfizeram uma curta carreira contributiva, os encargos financeiros com a concessão das prestações em espécie ficam, exclusivamente, a cargo da instituição do Estado de residência (art. 27° do Regulamento 1408/71);

situação, designadamente, dos desempregados **sazonais** que, no decurso do último emprego, residiam num Estado membro diferente do Estado competente onde ocorreu o desemprego — se os trabalhadores em situação de desemprego completo optarem por se colocar à disposição dos serviços de emprego do Estado de residência, escolha que ocorre com frequência, podem beneficiar das prestações por desemprego em conformidade com a legislação e a cargo da instituição deste último Estado que, desse modo, sem ser o originariamente competente, suportará os encargos financeiros das prestações com uma situação de desemprego gerada no exterior do seu mercado de trabalho (art. 71° n°1 b ii) do Regulamento 1408/71);

situação dos órfãos que, nos termos da legislação portuguesa, podem conferir direito a pensão de sobrevivência e ao subsídio familiar a crianças e jovens mas que, simultaneamente, podem abrir direito a prestações da mesma natureza, a título da legislação do outro Estado membro — a incidência dos Regulamentos pode ser apreciada de duas perspectivas: se o órfão reside no território de outro Estado membro não terá, em regra, direito às prestações portuguesas contrariamente à aplicação puramente interna da respectiva legislação; se residir em Portugal, o que

será frequente, será a segurança social portuguesa, em princípio, exclusivamente responsável pela concessão das prestações.

E refere-se a expressão **em princípio** para dar conta da eventual concessão do chamado **complemento diferencial**, correspondente a uma obrigação de pagamento resultante da jurisprudência do Tribunal, sempre que as prestações concedidas de acordo com a

legislação do Estado de residência sejam menos elevadas do que as previstas por outro Estado, a cuja legislação o trabalhador falecido também tivesse estado sujeito e abrisse direito às prestações, cabendo o encargo com o complemento à instituição competente deste Estado<sup>25</sup>.

#### **4. A INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA CONSERVAÇÃO DO DIREITO ÀS PRESTAÇÕES NA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA DE SEGURANÇA SOCIAL**

**4.1.** A Lei de Bases da Segurança Social, no seu artigo 23º, determina a aplicabilidade do princípio da conservação dos direitos adquiridos e em formação ao regime geral, caracterizando--o pela manutenção do direito às prestações pecuniárias desse regime ainda que os beneficiários transfiram a residência do território nacional, salvo o que estiver estabelecido em instrumentos internacionais aplicáveis.

Esta ressalva, quanto à concessão extra-territorial das prestações, deve ser completada também pelo que estiver disposto em lei interna que excepcione, expressamente, esta vertente do princípio<sup>26</sup>.

O regime não contributivo, como se notou, obedece ao princípio da territorialidade, uma vez que é dirigido, como regra, aos nacionais residentes em território português.

A referida Lei de Bases (art. 25º n.º 3), no contexto geral das condições de atribuição das prestações tomou, também, posição sobre o princípio na vertente internacional da conservação dos direitos em curso de aquisição ao estabelecer que o decurso dos prazos de garantia pode ser dado como cumprido «pelo recurso à totalização de períodos

---

<sup>25</sup> É de recordar que a jurisprudência do Tribunal relativa ao Capítulo VIII, do Regulamento 1408/71, sobre prestações por descendentes a cargo de titulares de pensões e prestações por órfãos, designadamente a criação de um complemento de prestações igual à diferença entre os dois montantes em presença «(...) decorre, não de uma interpretação literal das disposições regulamentares (...), mas dos princípios gerais que o Tribunal considera dever extrair do Tratado e dos regulamentos adoptados em aplicação do seu art. 51º», in COLECTÂNEA das disposições comunitárias sobre segurança social, edição das Comunidades Europeias, 1987, Bruxelas, p.362.

<sup>26</sup> É o caso do direito às prestações de desemprego que cessa "quando os seus titulares se ausentem ou transfiram a sua residência do território nacional, salvo o que estiver estabelecido em instrumentos internacionais de segurança social" (artigo 59º do D.L. n.º 79-A/89, de 13 de Março).

De notar, todavia, que se a ausência no estrangeiro for motivada por comprovado exercício de actividade subordinada, o pagamento das prestações fica suspenso (artigo 13º da Portaria n.º 994/89, de 16 de Novembro).

contributivos ou equivalentes efectuados no quadro de sistemas de segurança social estrangeiros<sup>27</sup>, nos termos previstos em instrumentos internacionais aplicáveis».

Em matéria de cuidados de saúde e na linha de concepção própria da organização desses cuidados, na modalidade de Serviço Nacional de Saúde, a Lei n.º 48/90 sobre as Bases de Saúde assenta no princípio da territorialidade da concessão das prestações. Na verdade, a assistência médica no estrangeiro aos beneficiários do Serviço Nacional de Saúde prevista na Base XXXV da Lei e regulamentada pelo D.L. n.º 177/92, de 13 de Agosto, "reveste manifesto carácter de excepcionalidade", como refere o preâmbulo deste diploma, excepcionalidade, de pronto, confirmada no seu art. 1.º quando dispõe que a assistência médica de grande especialização no estrangeiro só é admitida quando ocorrer «falta de meios técnicos ou humanos [e, portanto,] não possa ser prestada no País».

**4.2.** A incidência dos Regulamentos sobre a legislação portuguesa de segurança social, na vertente da conservação dos direitos em curso de aquisição assenta, em primeiro lugar, na possibilidade da totalização de períodos de seguro ou contributivos, de emprego, de actividade profissional, de residência ou de períodos equiparados — designações definidas no art. 1.º do Regulamento 1408/71 e que correspondem à diversidade das legislações coordenadas — cumpridos ao abrigo das legislações de outros Estados membros, com períodos cumpridos face à legislação portuguesa, para efeitos de abertura e/ou de cálculo do direito às prestações. Esta técnica do sistema de coordenação comunitária sobre segurança social, já se referiu, está, aliás, prevista no próprio Tratado, no art. 51.º.

A título **exemplificativo**, podem citar-se os arts. 18.º (totalização de períodos em relação às prestações por doença e por maternidade), 45.º (tomada em consideração de períodos em relação às pensões por velhice e por sobrevivência) e 67.º (totalização de períodos em relação às prestações por desemprego).

---

<sup>27</sup> Esta norma foi desenvolvida, por exemplo, em termos expressos, em relação às pensões por invalidez e por velhice (art.º 14.º do D.L. n.º 329/93, de 25 de Setembro, que expressamente considera, entre **outros regimes de segurança social**, "os regimes de segurança social estrangeiros, de acordo com o disposto em instrumentos internacionais"), e em termos implícitos, em relação às prestações pecuniárias por doença (art.º 14.º do D.L. n.º 132/88, de 20 de Abril, quando autoriza a totalização de períodos contributivos cumpridos "em quaisquer regimes de protecção social de inscrição obrigatória.")

Tal incidência é, como é evidente, comum a todos os sistemas coordenados, uma vez que constitui uma das técnicas fundamentais das regras comunitárias de coordenação.

Sem embargo, é legítimo deixar duas notas. A primeira, para sublinhar que a expressão quantitativa dessa incidência, numa dada legislação nacional, só poderia ser medida se fosse possível saber quantas prestações foram concedidas apenas porque se recorreu à totalização, por essa via se contribuindo para a formação de prazos de garantia.

Na impossibilidade de se dispor desses dados não será, todavia, arriscado prever que a aplicação do sistema de segurança social de um Estado membro de origem de uma significativa parte dos trabalhadores que exercem actividade noutro Estado membro teve que ser **completada**, para esse efeito, pelo direito comunitário, através da tomada em conta de períodos cumpridos sob a legislação de outros Estados membros.

A segunda nota releva mais de um ponto de vista social: sem a existência do sistema de coordenação, e sem o funcionamento da técnica da totalização de períodos, muitos cidadãos da União Europeia poderiam ficar impedidos (apenas porque tendo recorrido ao exercício do direito à livre circulação de pessoas repartiram a sua carreira contributiva) de aceder a um dos direitos fundamentais do Homem, no caso, o direito à segurança social.

**4.3.** Quanto à incidência na óptica da conservação dos direitos adquiridos, é de mencionar a concessão extraterritorial de determinadas prestações por aplicação dos Regulamentos que, nos termos apenas da legislação interna portuguesa seriam, em princípio, insusceptíveis de ser concedidas fora do território nacional, como se viu.

São os casos **paradigmáticos** das prestações em espécie por doença e por maternidade e das prestações por desemprego.

O direito de manter o acesso aos cuidados de saúde fora do território nacional, ou seja, fora do território do chamado Estado competente, no caso o Estado português, não porque as instituições portuguesas tenham que conceder directa e materialmente tais prestações, mas porque as mesmas são concedidas pelas instituições do lugar de estada ou de residência de outro Estado membro, nos termos da respectiva legislação e por conta das instituições portuguesas, está estabelecido em várias disposições do

Regulamento n.º 1408/71, no Capítulo I sobre doença e maternidade, do Título III do Regulamento, arts. 18º a 34º.

Destas disposições, as situações mais frequentes são as que estão previstas nos arts. 19º (residência dos trabalhadores ou seus familiares no Estado membro que não seja o Estado competente), 22º (estada dos trabalhadores e seus familiares fora do Estado competente, nos casos em que a saúde dos interessados venha a necessitar de cuidados imediatos ou em que os interessados sejam autorizados<sup>28</sup>, pela instituição competente, a deslocar-se ao território do outro Estado membro a fim de aí receberem tratamentos adequados que não poderiam ser, atempadamente, dispensados no território nacional) e 31º (estada dos pensionistas e/ou familiares num Estado membro que não seja aquele em que residem, mesmo que a necessidade de cuidados de saúde não seja considerada de carácter imediato).

Em todas estas situações, tudo se passa como se, no caso, o Serviço Nacional de Saúde português que, em regra, apenas concede prestações em território nacional, **estendesse o seu âmbito de actuação** aos territórios dos outros Estados membros, com a particularidade, decorrente dessa incidência, de vir a ter que reembolsar prestações concedidas **nos termos** das legislações de outros Estados, eventualmente em condições ou segundo modalidades diferentes das que estruturam o respectivo esquema material das prestações.

Aliás, após a adesão dos Países do Sul, nos anos oitenta, estas situações têm dado origem a um crescente e injusto desequilíbrio nas relações financeiras entre Estados membros com diferente grau de desenvolvimento dos serviços de saúde, como são os casos da aplicação dos arts. 19º (e 21º) e 27º ou 28º (e 31º) do Regulamento.

---

<sup>28</sup> A este respeito deverá notar-se que os Acórdãos DECKER (in processo C-120/95) e KOHLL (processo C-158/96), ambos proferidos em 28 de Abril de 1998, não constituem, em rigor, uma interpretação do art.º. 22º do Regulamento.

Traduzem, antes, o reconhecimento de um **mecanismo ou possibilidade diferente**, qual seja o de não ser necessária autorização prévia para obter o reembolso de cuidados de saúde fora do território do Estado onde se situa a instituição de inscrição, no caso em que o respectivo montante for o estabelecido nas tarifas aplicáveis nesse Estado.

Daqui resulta, segundo o Tribunal, que uma legislação que subordina tal reembolso a autorização prévia constitui um entrave às disposições do próprio Tratado relativas à livre circulação de mercadorias e à livre prestação de serviços, princípios de cujo âmbito não estão excluídas as legislações nacionais de segurança social.



Com efeito, os Estados membros com custos de saúde pouco elevados — como é o caso de Portugal — recebem montantes convencionais muito baixos, dos Estados membros mais desenvolvidos, pela concessão de prestações de saúde a familiares de segurados ou a pensionistas e familiares residentes no seu território, mas que são abrangidos pelos regimes de saúde dos últimos Estados (estes, nesta medida reembolsam, assim, muito menos do que o valor dos encargos que teriam de suportar se as prestações fossem efectuadas directamente pelas próprias instituições).

Só que, **ainda por cima**, os primeiros Estados, (entre os quais Portugal) têm, designadamente, de reembolsar os custos efectivos com as prestações concedidas àqueles beneficiários quando se deslocam, em estada temporária, a qualquer outro Estado membro, incluindo ao Estado por cujo sistema de saúde são abrangidos<sup>29</sup>.

O direito, previsto nos Regulamentos, do trabalhador em situação de desemprego completo que, satisfazendo as condições para abrir direito às prestações de desemprego previstas na legislação do Estado membro onde se desempregou, no caso a legislação portuguesa, se desloque a outro Estado membro, a fim de aí procurar emprego, não é incondicional nem ilimitado. Com efeito, o direito só é mantido observadas que sejam determinadas condições de inscrição como candidatos a um emprego, antes da partida (no Estado membro competente) e depois da partida (no Estado membro da procura de emprego).

Na prática, o trabalhador desempregado tem a faculdade de deixar de se apresentar à disposição dos serviços de emprego do Estado competente, com vista a dirigir-se ao território de outro Estado membro para procurar emprego, sem que isso implique a

---

<sup>29</sup> Esta **coordenação** contraditória, levou a que o Secretariado da Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes defendesse a urgência de uma solução na NOTA 306/93, de 13 de Outubro, quando, referindo-se p.ex. aos pensionistas, sublinhou que «(...) os Estados membros cujos custos médios sejam os menos elevados, podem encontrar-se na situação de co-financiarem os custos sanitários de pensionistas, [de regimes de outros Estados que, inclusivé,] nunca estiveram sujeitos às suas legislações, mas que residem no respectivo território.»

Na mesma nota, o Secretariado chamava a atenção, a justo título, tal como havia feito e continuou a fazer a **delegação portuguesa**, para o facto destes mecanismos, sendo apropriados nas relações entre Estados com custos médios equivalentes, produzirem, pelo contrário, «efeitos indesejáveis em todos os casos em que os custos médios do Estado de residência são inferiores aos custos médios dos Estados no território dos quais o pensionista recebeu prestações durante uma estada temporária.»

suspensão ou cessação do direito às prestações durante um período máximo de três meses.

O art. 69º do Regulamento n.º 1408/71 restringe, assim, a manutenção do direito a um período de três meses durante o qual o trabalhador desempregado recebe as prestações concedidas, ou melhor, adiantadas pela instituição do Estado da procura de emprego, no quantitativo fixado na legislação do Estado membro competente cabendo, depois, à instituição competente deste Estado proceder ao respectivo reembolso à instituição do Estado da procura de emprego. Outro requisito importante da manutenção extra-territorial do direito é a satisfação pelo trabalhador desempregado das exigências de controlo levadas a efeito por esta última instituição, como se se tratasse de um desempregado beneficiário de prestações ao abrigo da respectiva legislação.

Dada a natureza intrínseca das prestações de desemprego e a sua ligação estreita ao mercado do trabalho onde ocorreu o desemprego, compreende-se que resida nestas prestações um dos principais desafios colocados aos sistemas de coordenação.

Mas se aquela ligação tem sido avançada como argumento para impedir ou restringir a exportação das prestações, o argumento contrário não deixa, igualmente, de ter

peso sobretudo quando o debate se desenrola no quadro da coordenação comunitária das legislações de segurança social. Na verdade as limitações em vigor podem ser vistas como de difícil compatibilização com a noção e as regras, quer do Mercado Interno, quer da União Económica e Monetária, na medida em que podem distorcer,

ou pôr em causa, o princípio da liberdade de circulação dos trabalhadores que está na base de todo o sistema de coordenação.

Independentemente da controvérsia à volta da insuficiência das soluções comunitárias de coordenação a respeito das prestações de desemprego, terá que, se reconhecer que, não obstante, este é um dos domínios onde a incidência dos Regulamentos foi mais longe quanto às legislações nacionais e, por conseguinte, quanto à legislação portuguesa.

Esta legislação, tal como as legislações dos outros Estados membros, na ausência de um sistema de coordenação, conservariam ciosamente, o princípio da territorialidade na concessão destas prestações que, assim, em virtude da regulamentação comunitária é

posto em causa, embora por um período limitado<sup>30</sup> a que acresce o facto de, durante este período, os procedimentos de controlo da situação dos desempregados passarem para a esfera de actuação das instituições do Estado da procura de emprego.

#### **IV. AS MODALIDADES PARTICULARES DE APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA DE SEGURANÇA SOCIAL NO QUADRO DO REGULAMENTO N.º 1408/71**

##### **1. A NOÇÃO EXTENSIVA DE MODALIDADES PARTICULARES DE APLICAÇÃO**

Em princípio, o Regulamento n.º 1408/71 aplica-se, homogeneamente, em relação a todos os Estados membros. Integrando regras comuns de coordenação, tal vale por dizer que só excepcionalmente se deveriam admitir soluções específicas para certo ou certos Estados membros.

Um dos exemplos mais célebres de uma solução dualista, contendo uma norma específica para um Estado membro residiu, no domínio das prestações familiares, no n.º 2 do art. 73º do Regulamento, solução mantida integralmente em vigor até ao Acórdão PINNA, em 1986<sup>31</sup>.

Esse artigo acolhia dois critérios distintos para o pagamento extraterritorial das prestações familiares na situação em que os membros da família não residissem no território do Estado membro de emprego: enquanto todos os Estados membros, com excepção da França, pagavam as prestações familiares previstas na legislação do país de emprego (art. 73º, n.º 1, segundo o critério dito do país de emprego do trabalhador), a

---

<sup>30</sup> Não surpreenderá, portanto, que mesmo a pequena brecha de três meses seja, por vezes, mal tolerada por algumas instituições competentes dos países de acolhimento, desconfiadas do rigor posto em prática nos procedimentos de controlo nos países da procura de emprego, sobretudo quando estes coincidem com os países de origem dos trabalhadores desempregados. O que tem motivado **processos de intenção**, mais apoiados em afirmações de carácter generalizante do que em demonstrações concretamente verificadas.

<sup>31</sup> Acórdão PINNA, (dispositivo) de 15 de Janeiro de 1986, in processo n.º 41/84 que veio declarar inválido o n.º 2 do artigo 73º «na medida em que exclui a concessão das prestações familiares francesas aos trabalhadores abrangidos pela legislação francesa, em relação aos seus familiares que residem no território de outro Estado membro.»

França pagava os abonos de família previstos na legislação do país de residência (art. 73º n.º2, segundo o critério do país de residência dos familiares).

Acontece, porém, que a variedade e diversidade das legislações nacionais coordenadas pode justificar que, em certos casos, os Regulamentos autorizem modalidades especiais da aplicação, não poucas vezes por razões de discutível compromisso sendo bom não esquecer, a propósito, que a aprovação ou qualquer alteração dos Regulamentos só é possível se se alcançar uma votação por unanimidade (art. 51º do Tratado da Comunidade Europeia).

Não surpreende, assim, que o próprio texto do Regulamento disponha que «as modalidades especiais de aplicação das legislações de determinados Estados membros constam do Anexo VI» (art. 89º)<sup>32</sup>.

Tratando-se, agora, de mencionar as modalidades particulares de aplicação da legislação portuguesa de segurança social optou-se, devido a razões pragmáticas, por seguir uma noção extensiva de modalidades particulares de aplicação, em ordem a abranger, não apenas as modalidades constantes do referido Anexo VI, mas também as mais relevantes particularidades de aplicação dos Regulamentos à legislação portuguesa incluídas noutros Anexos mencionando, por último, disposições especiais da legislação interna portuguesa, em matéria de prestações de desemprego, que visam proceder à articulação das regras de cálculo estabelecidas nesta legislação, com as disposições dos arts. 67º e 68º do Regulamento n.º 1408/71.

---

<sup>32</sup> Se bem que não se diga, expressamente, em nenhuma disposição, é evidente que os Anexos fazem parte integrante dos Regulamentos. E, embora, se compreenda a sua necessidade — o que permite, pelo menos, economizar na extensão do articulado dos Regulamentos — a proliferação dos Anexos mas, sobretudo, das excessivas inscrições neles introduzidas, autorizam se duvide se os seus objectivos têm sido sempre respeitados.

Se se examinar, com atenção, o conteúdo, p.ex. do Anexo VI, facilmente se chegará à conclusão estarmos perante o que se poderia designar por um albergue espanhol, se não mesmo uma feira onde é possível encontrar de tudo, não poucas vezes ao arpejo daqueles objectivos.

São tantas as excepções, desvios e particularidades às regras da coordenação, que não será exagerado dizer que, neste reduto, o espírito nacional sobreleva, claramente, ao espírito comunitário, ainda por cima num domínio de competência comunitária por excelência.

## 2. AS MODALIDADES PARTICULARES CONSTANTES DO ANEXO VI DO REGULAMENTO 1408/71 APLICÁVEIS À LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

**2.1.** Nesta abordagem, vai analisar-se o conteúdo de um dos mais importantes Anexos dos Regulamentos na parte em que a sua aplicação se traduz em incidências na legislação portuguesa. Como se verificará tais incidências reflectem soluções favoráveis enquanto outras, constantes de outros Anexos são, de algum modo, neutras do ponto de vista dos beneficiários correspondendo, por vezes, a mecanismos meramente técnicos ou de mera conveniência prática.

De resto, por todas as razões, a primeira referência aos Anexos teria sempre de ser feita ao Anexo VI do Regulamento n.º 1408/71, não apenas porque incorpora as modalidades especiais de aplicação das legislações de determinados Estados membros a que se refere, expressamente, o citado artigo 89º do Regulamento, mas também porque, no caso da legislação portuguesa, se traduz em soluções favoráveis aos beneficiários.

**2.2.** Na primeira inscrição deste Anexo relativa à legislação portuguesa, **posição K. PORTUGAL**, tratou-se, como se mencionou, de estender a concessão das prestações não contributivas instituídas nessa legislação aos nacionais dos outros Estados membros e aos refugiados e apátridas, residentes em território português, nas mesmas condições previstas para os nacionais portugueses.

Será de recordar que tais prestações, por aplicação exclusiva da legislação interna e, portanto, sem a coordenação estabelecida nos Regulamentos, seriam concedidas apenas aos nacionais portugueses visto que, até à data, não foi regulamentada a possibilidade, consentida na lei, da sua extensão aos estrangeiros residentes em Portugal há mais de seis meses<sup>33</sup>.

Uma vez que as prestações em causa foram, posteriormente, qualificadas como prestações especiais de carácter não contributivo e passarem a constar do Anexo IIA,

---

<sup>33</sup> Nas reuniões de exercício de direito derivado para a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, ponderou-se se seria necessário efectuar a inscrição. Uma tese, então avançada, defendia que a conjugação do princípio da igualdade de tratamento previsto no art. 3º do Regulamento, com a noção de campo de aplicação material aplicável aos regimes não contributivos (art. 4º, n.º 2) tornava supérflua a inscrição.

A delegação portuguesa às negociações optou, porém, por propor a inscrição, dada a turbulência que pairava já sobre as prestações não contributivas, mais tarde qualificadas de natureza mista.

por força do Regulamento n.º 1247/92, aquela **posição** do Anexo VI, referente a Portugal foi, entretanto, eliminada, tendo sido substituída por outra relativa à concessão extra-territorial de cuidados de saúde aos funcionários públicos beneficiários de um regime especial.

**2.3.** Assim, a segunda inscrição deste Anexo, actualmente em vigor, relativa à legislação portuguesa, **posição** L. PORTUGAL, diz respeito à situação dos funcionários públicos abrangidos por um regime de cuidados de saúde, designadamente o chamado regime de Assistência na Doença aos Servidores do Estado (A.D.S.E.).

Enquanto regime especial aplicável aos funcionários públicos deveria, em rigor, continuar excluído do campo de aplicação material dos Regulamentos, um pouco em consonância com a «(...) ideia feita que tem passado com alguma facilidade as malhas críticas em matéria de coordenação internacional das legislações de segurança social [segundo a qual] os instrumentos internacionais não só não se aplicam aos funcionários públicos como lhes seriam, por natureza, inaplicáveis em virtude, acrescenta-se, de a legislação de segurança social da função pública se revelar incompatível com os mecanismos próprios daquela coordenação.

Prevaleceria, assim, um discutível preconceito de que tal legislação não teria vocação ou dimensão para se aplicar a situações revestidas de alguma conexão internacional"<sup>34</sup>.

Apesar da exclusão, expressa, contida no já várias vezes mencionado art. 4.º, n.º4 do Regulamento e desta aparente **justificação doutrinal**, Portugal fez uso, desde 1989, da faculdade permitida pela "Declaração dos Representantes dos Governos dos Estados membros"<sup>35</sup>, inscrita na acta do Conselho que adoptou o

Regulamento n.º 1390/81, alargando, primeiro aos funcionários no activo, depois aos funcionários pensionistas, e respectivos familiares, o benefício das prestações em

---

<sup>34</sup> V. o meu artigo "Os funcionários públicos face aos instrumentos de coordenação internacional das legislações nacionais de segurança social — a perspectiva dos Regulamentos das Comunidades Europeias", in 25 anos de protecção social na administração pública, edição da ADSE, Lisboa, 1988, p.p. 101 a 113.

<sup>35</sup> Nos termos desta Declaração, mais **política** do que jurídica, o Conselho tomou nota de que «os representantes dos Governos dos Estados membros declaram que actuarão pelos meios apropriados para que todos os nacionais dos Estados membros e respectivos familiares que tenham direito às prestações por motivo de doença num Estado membro, ao abrigo de um regime de segurança social, beneficiem do art. 22.º do Regulamento (CEE) n.º 1408/71».

espécie ao abrigo de duas das principais disposições dos Regulamentos sobre concessão das prestações por doença e por maternidade.

A simples referência à Declaração foi, porém, considerada excessivamente informal, pelo que se julgou mais correcto reforçá-la com uma base jurídica apropriada inscrita no Anexo VI do Regulamento.

Tal foi a razão de ser do processo que conduziu à inscrição da **posição L. PORTUGAL**, que dispõe o seguinte:

"Os funcionários públicos no activo ou aposentados, assim como os membros da sua família, abrangidos por um regime especial em matéria de cuidados de saúde, podem beneficiar das prestações em espécie de doença e de maternidade em caso de necessidade imediata durante uma estada no território de outro Estado membro ou quando aí se deslocarem para receber os tratamentos adequados ao seu estado de saúde com a autorização prévia da instituição competente portuguesa, de acordo com as modalidades previstas no n.º 1, alíneas a) e c), no n.º 2, segunda frase, e no n.º 3 do art. 22º e na alínea a) do art. 31º do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, nas mesmas condições dos trabalhadores assalariados e não assalariados abrangidos pelo regime geral da segurança social".

O carácter pioneiro desta verdadeira solução comunitária «avant la lettre», é tanto mais interessante quanto é certo que, além de constituir uma antecipação à extensão dos Regulamentos aos funcionários públicos abrangidos por regimes especiais, foi mesmo mais longe do que o recomendado pela própria Declaração, ao acolher com base jurídica, não só o art. 22º, mas ainda o art. 31º relativo à situação dos pensionistas, uma e outra disposição aplicável, também, às prestações em espécie por maternidade que, enquanto tais, não forem expressamente referidas na Declaração.

### **3. OUTROS ANEXOS CUJAS MODALIDADES DE APLICAÇÃO INCIDEM NA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA DE SEGURANÇA SOCIAL**

**3.1.** As modalidades de aplicação de outros Anexos em relação à legislação portuguesa, exceptuando o caso especial do Anexo II A, a que já foi feita uma breve referência noutra perspectiva, traduzem incidências correspondentes a meras soluções

de natureza técnica, sendo aqui rapidamente mencionadas apenas porque concretizam a coordenação dos Regulamentos no que se refere a determinados aspectos daquela legislação.

**3.2.** O Regulamento n.º 1247/92 introduziu, como se disse, o Anexo IIA ao Regulamento n.º 1408/71, o que significa que as prestações especiais de carácter não contributivo aí inscritas não são exportáveis<sup>36</sup> Tal Regulamento integra várias disposições que foram objecto de um difícil, discutido e discutível compromisso, a vários níveis, em primeiro lugar entre o regime de coordenação específico do art. 10ºA aplicável àquela categoria de prestações especiais incluídas no Anexo IIA<sup>37</sup>-que, designadamente, apenas são pagas no território do Estado de residência — e o regime regra do Regulamento aplicável também às outras prestações dessa natureza não incluídas no Anexo e, portanto, exportáveis.

Em segundo lugar, quanto ao próprio equilíbrio das regras transitórias do Regulamento n.º 1247/92, que permitem a exportação de certas daquelas prestações, concedidas a título de complemento de uma pensão, mesmo que incluídas no Anexo em referência, na condição de serem requeridas num prazo de cinco anos não podendo, para o efeito, ser recusado o respectivo pedido se as condições estivessem cumpridas na data da entrada em vigor do regulamento.

Não surpreenderá, assim, que a solução mais controversa do Regulamento, o art. 10ºA tivesse sido, entretanto, posta em causa num processo prejudicial em que se questionava a sua validade face ao art. 51º do Tratado sendo, sim, de surpreender, tanto ou mais do que a decisão do Tribunal, a respectiva **fundamentação**<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Mas, «é claro que as prestações especiais de carácter não contributivo que não constam do Anexo IIA não estão sujeitas às regras específicas do art. 10ºA e devem, por consequência, ser concedidas em conformidade com as outras disposições do Regulamento n.º 1408/71» e, desde logo, com as regras que prevêm a exportação, como é o caso do art. 10º.

V. VERSCHUREN HERWIG, Libre circulation des personnes et prestations sous conditions de ressources, in La Protection sociale et le Marché Unique Européen, actes du séminaire international organisé à la Faculté d'Economie de l'Université de Rome "Tor Vergata", 15 e 16 de Março de 1966, CEIS TOR VERGATA, Roma, 1997, p.206.

<sup>37</sup> As prestações incluídas no Anexo IIA são, em geral, «destinadas a conceder um apoio financeiro a pessoas com deficiência ou inválidas, a pessoas idosas ou a famílias desprovidas de recursos suficientes», VERSCHUREN HERWIG, in op. cit., p. 205.

<sup>38</sup> No Acórdão KELVIN SNARES, de 4 de Novembro de 1997, in processo C-20/96, o Tribunal viria a decidir que «o exame do Regulamento n.º 1247/92, na parte em que, relativamente à



Como pode verificar-se da leitura do Anexo em apreço, os Estados membros não foram propriamente moderados nas inscrições que efectuaram, e se há um Anexo cujo espírito se aproxima mais do lado menos comunitário do Anexo VI, esse é, sem dúvida, o Anexo IIA, pelo menos no que respeita a determinadas inscrições<sup>39</sup>.

Embora esta crítica seja, teoricamente, susceptível de ser também aplicada à **posição K. PORTUGAL**, sempre se pode dizer que o resultado prático da inscrição — a ausência da exportabilidade — já resultava do Anexo VI, se bem que, aqui, a razão de ser desta primeira inscrição portuguesa tivesse sido movida por uma preocupação de alargamento do direito às prestações em causa aos nacionais dos outros Estados membros.

É a seguinte a lista de prestações especiais de carácter não contributivo da actual **posição L. PORTUGAL**<sup>40</sup>:

- a) Os abonos de família não contributivos;
- b) O subsídio de aleitação;
- c) O abono complementar a crianças e jovens deficientes;
- d) O subsídio por frequência de estabelecimento de educação especial;
- e) A pensão não contributiva de orfandade;
- f) A pensão não contributiva de invalidez;

---

disability living allowance [subsídio de subsistência para deficientes] afasta a aplicação do princípio da supressão das cláusulas de residência previsto no art. 10º do Regulamento n.º 1408/71, não revelou qualquer elemento susceptível de pôr em causa a sua validade».

Os fundamentos ou considerandos do Acórdão, porém, não dissipam o sentimento de que o juízo do Tribunal não desceu, suficientemente, ao fundo da questão (v. a afirmação, mais do que a demonstração, do considerando 30).

O raciocínio do Tribunal seria repetido no Acórdão VERA A. PARTRIDGE, de 11 de Junho de 1998, in processo C-297/96.

<sup>39</sup> As discussões técnicas sobre as propostas de inclusão, nem sempre têm obedecido a uma troca de argumentos que prime pela coerência, objectividade e rigor, circunstância a que, certamente, não é alheia a ausência de um critério bem definido, no texto do Regulamento, para justificar a inclusão: com efeito, o n.º 1 do art. 10ºA apenas dispõe que as prestações especiais de carácter não contributivo são exclusivamente concedidas no território do Estado membro de residência dos beneficiários «na medida em que tais prestações sejam mencionadas no Anexo II A», ou seja, na prática, na medida em que os Estados membros estejam unanimemente de acordo, por vezes à luz de novos compromissos, em consentir na inscrição.

<sup>40</sup> A mudança de letra que designa a posição resultou do alargamento da Comunidade Europeia aos três novos Estados membros.

- g) A pensão não contributiva de velhice;
- h) O suplemento de pensão a grandes inválidos;
- I) A pensão não contributiva de viuvez.

Tendo em conta a reformulação da legislação portuguesa de prestações familiares, ocorrida em 1997, que abrange também as prestações familiares não contributivas, Portugal propôs a consequente reformulação da sua **posição** no Anexo IIA.

Tratou-se, portanto, de uma mera proposta de actualização, no sentido de que não só não se acrescentavam novas prestações, como se mantinham os requisitos fundamentais da legislação anterior que continuam a justificar que tais prestações sejam qualificadas de natureza mista não contributiva, isto é, designadamente, a exigência de condições de recursos continua associada a uma posição legalmente definida conferida aos beneficiários.

Requisitos, «dos quais resulta que foi intenção do legislador [comunitário] prever um sistema de coordenação específico que tenha em conta as características particulares de determinadas prestações que se aproximam simultaneamente da assistência social e da segurança social»<sup>41</sup>.

A actualização do Anexo visa, por exemplo, substituir a referência aos abonos de família não contributivos e ao abono complementar a crianças e jovens deficientes, pela referência ao subsídio familiar a crianças e jovens e respectiva bonificação por deficiência (nova designação dada àquelas prestações).

A discussão desta proposta na Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes como, de resto, as últimas propostas sobre o esquema de coordenação desta categoria de prestações não foi pacífica, se bem que seja de prever a sua aprovação, contra a qual, aliás, não foram apresentadas, como não podiam tê-lo sido, argumentos de fundo, dado que não estava em causa qualquer inovação ou mudança substancial<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Acórdão SNARES, Idem, Ibidem, considerando 33.

<sup>42</sup> Bem se pode dizer que o **sistema de coordenação específico** destas prestações tem acabado por dar alguma razão àqueles que sempre consideraram tal coordenação ferida por uma espécie de pecado original, contra os que, por razões sobretudo **pragmáticas**, (entre os quais se incluía o

**3.3.** A última referência a Anexos que incidem sobre a legislação portuguesa configura três modalidades de aplicação que integram, como foi dito, meros mecanismos de natureza técnica. O interesse ou curiosidade desta referência está nas soluções adoptadas, por contraposição às soluções que, em alternativa, o poderiam ter sido.

a) Estão no primeiro caso os Anexos 2 e 3 do Regulamento de aplicação n.º 574/72, respectivamente sobre as instituições competentes e as instituições do lugar de residência e de estada, na medida em que foi indicada como instituição portuguesa, no que respeita quer a doenças profissionais, quer também a acidentes de trabalho, a Caixa Nacional de Seguros de Doenças Profissionais (hoje, Centro Nacional dos Riscos Profissionais) — **posições L. PORTUGAL**.

Ou seja, por efeito e para efeitos da aplicação dos Regulamentos (como, de resto, da aplicação de outros instrumentos internacionais) o interlocutor português em matérias relativas aos acidentes de trabalho está centralizado numa instituição de segurança social responsável, no plano interno, pelas doenças profissionais evitando-se desse modo, nas relações internacionais, a dispersão que resultaria da eventual indicação, naqueles Anexos, das entidades seguradoras para cuja esfera jurídica a responsabilidade por acidentes de trabalho deve ser obrigatoriamente transferida, nos termos da legislação portuguesa.

b) A segunda referência diz respeito ao Anexo IV do Regulamento n.º 1408/71, relativo ao ponto C. Casos previstos no n.º 1, alínea b), do art. 46º do Regulamento, em que é possível renunciar ao cálculo da prestação nos termos do n.º 2 do artigo 46º do Regulamento.

Dispõe a alínea a) do n.º 1 deste artigo que, mesmo que as condições exigidas pela legislação de um Estado membro para ter direito às prestações se encontrem preenchidas, sem que seja necessário recorrer às regras da totalização de períodos e à consequente prorratização do respectivo montante teórico, a instituição competente em causa está, em princípio, obrigada a um duplo cálculo.

---

autor deste relatório), defenderam a solução de compromisso em que assenta o Regulamento n.º 1247/92.

Pecado ou efeitos negativos na aplicação do compromisso que parece não terem sido redimidos ou sanados pela recente doutrina do Tribunal, expandida no Acórdão SNARES, ao resguardar a validade daquele Regulamento.

Por um lado, procede ao cálculo directo, por aplicação exclusiva da própria legislação tomando em conta, apenas, os períodos cumpridos nos termos dessa legislação, por outro, procede ao cálculo indirecto ou proporcional, com base na totalidade dos períodos cumpridos nos termos das legislações em causa, como se todos os períodos tivessem sido efectuados ao abrigo daquela legislação.

No final é garantido ao interessado o montante mais elevado que resultar dos dois cálculos.

Todavia, por razões que têm a ver com a maior rapidez na liquidação das prestações (de que beneficiará o interessado) e com a simplificação administrativa (de que **beneficiará** a instituição), a alínea b) do mesmo art. 46º prevê que a instituição competente **pode**<sup>43</sup> renunciar ao cálculo indirecto ou proporcional se o resultado deste for igual ou inferior ao do cálculo directo.

A inscrição de tal faculdade de renúncia foi utilizada, quanto à aplicação da legislação portuguesa, na posição L. PORTUGAL do Anexo em análise, relativamente a "todos os pedidos de invalidez, de velhice e de viuvez".

c) A terceira referência a fazer, neste contexto, refere-se ao Anexo VII do Regulamento n.º 1408/71, intitulado Casos em que uma pessoa está sujeita simultaneamente à legislação de dois Estados membros.

Este Anexo visa concretizar o disposto no art. 14º C do Regulamento que estabelece, entre outras, uma regra especial aplicável a pessoas que exercem simultaneamente uma actividade assalariada e uma actividade não assalariada no território de diferentes Estados membros.

Tal regra constitui uma excepção ao princípio da unicidade da legislação aplicável, em termos de poder ser inscrito no Anexo VII que uma pessoa fique sujeita, por um lado, à legislação relativa ao exercício da actividade não assalariada e, por outro, à legislação relativa ao exercício da actividade assalariada.

---

<sup>43</sup> Será de sublinhar o termo **pode** já que, se num caso concreto — de resto pouco provável face aos estudos rigorosos que certamente não deixaram de ser efectuados para fundamentar a faculdade de renúncia — existir a probabilidade de o cálculo indirecto conduzir a um resultado mais favorável, a instituição competente, em tal caso, **deve** também proceder à sua realização, extraindo daí as consequências, em obediência ao princípio de que a liquidação mais simples deve sempre ceder face ao benefício da liquidação mais favorável — é esse o espírito do art. 46º.

Com efeito, no ponto 10. do Anexo, prevê-se que essa simultaneidade de inscrição se aplica ao "exercício de uma actividade não assalariada em Portugal e de uma actividade assalariada noutro Estado membro".

A justificação para a inscrição portuguesa no Anexo em causa resultava da próprio concepção da legislação interna (D.L. n.º 8/82, de 18 de Janeiro, sobre o regime de segurança social aplicável aos trabalhadores independentes) que, numa situação normal de cumulação de actividades, obrigava à cumulação de inscrições.

Na verdade, a inscrição naquele regime só podia ser dispensada se a actividade correspondente originasse um rendimento reduzido, caso em que prevalecia a inscrição no regime dos trabalhadores por conta de outrem<sup>44</sup>.

#### **4. DISPOSIÇÕES ESPECIAIS DA LEGISLAÇÃO PORTUGUESA SOBRE PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO ADOPTADAS PARA ARTICULAÇÃO COM AS REGRAS DO REGULAMENTO N.º 1408/71**

**4.1.** Já se referiram as limitações da coordenação comunitária de segurança social em matéria de legislações sobre desemprego, nomeadamente as decorrentes da duração do pagamento extraterritorial das prestações que, em princípio, não pode exceder três meses.

No Capítulo VI, do Título III do Regulamento, sobre Desemprego, assumem particular relevância as disposições comuns sobre a totalização dos períodos de seguro ou de emprego e sobre o cálculo das prestações.

**4.2.** O recurso às regras de totalização previstas no Regulamento pode, muitas vezes, revelar-se necessário para a abertura do direito às prestações de desemprego, no quadro de sistemas, como o português, sujeitos a prazos de recurso às regras de totalização previstas no Regulamento pode, muitas vezes, revelar-se necessário para a abertura do direito às prestações de garantia muito exigentes: a admissibilidade ao direito a

---

<sup>44</sup> A faculdade de isenção mantém-se no quadro da legislação vigente (D.L. n.º 240/96 de 14 de Dezembro), estando expressamente previsto o direito de isenção de contribuir em função do exercício da actividade por conta própria, observadas que sejam determinadas condições.

Como é evidente, essa faculdade é compatível com a inscrição portuguesa no Anexo VII, uma vez que aí se estabelece a situação normal da cumulação de enquadramento obrigatório.

prestações, no regime geral de segurança social, depende de o trabalhador por conta de outrem ter prestado, pelo menos, 540 dias de trabalho com o correspondente registo de remunerações incluindo, para o efeito, situações de equivalência, dentro de um período de 24 meses imediatamente anterior à data de desemprego (no designado regime não contributivo do subsídio social de desemprego é exigido que aqueles prazo e período sejam, respectivamente, de 180 dias e 12 meses).

**4.3.** O cálculo do montante do subsídio de desemprego, tal como previsto na legislação portuguesa, toma por base as remunerações registadas num período de referência de 12 meses civis que precedem o segundo mês anterior ao mês da data do desemprego.

Com vista a articular esta regra às disposições conjugadas dos arts. 67º e 68º do Regulamento, designadamente ao disposto na primeira parte do n.º 1 do art. 68º, no que respeita a situações de carreira mista com último emprego em Portugal, o D.L. n.º 46/93, de 20 de Fevereiro, veio estabelecer disposições especiais de cálculo.

Assim, uma vez aberto o direito ao subsídio, com recurso ao mecanismo da totalização previsto no art. 67º, aplicam-se soluções especiais de cálculo para as situações em que no período de referência a que se refere a legislação portuguesa, não haja prestação de trabalho em Portugal ou, havendo, tenha havido também exercício de actividade por conta de outrem noutro Estado membro.

Aquelas soluções, resultantes de um cálculo complexo, traduzem-se na imputação aos dias de trabalho prestado noutro Estado membro, dentro dos períodos de referência, de valores médios diários apurados com base em remunerações exclusivamente registadas em Portugal<sup>45</sup>, na primeira situação, inclusivé, através da consideração de remunerações registadas fora do período de referência.

Eis-nos perante um exemplo claro de articulação entre a legislação comunitária e uma legislação nacional, visando evitar que um trabalhador que tenha feito uso do direito de livre circulação, «apesar de ter direito ao subsídio pela totalização de períodos

---

<sup>45</sup> E nesse ponto, com rigoroso respeito pela norma prevista na primeira parte do n.º 1 do art. 68º do Regulamento n.º 1408/71.

contributivos, não o poderia receber devido [no limite] à ausência de registo de remunerações dentro do período de referência estabelecido»<sup>46</sup>.

## V. REFLEXÕES FINAIS

Pretende-se, nesta parte, de algum modo, conclusiva, deixar três breves apontamentos finais, a título de meras pistas de reflexão, os dois primeiros sobre as tendências do processo de evolução do sistema comunitário de coordenação e o terceiro, naturalmente, sobre a questão de saber como a legislação portuguesa de segurança social, também ela sujeita a inevitável evolução, poderá inserir-se em tal processo.

1. O primeiro apontamento pode abonar-se em dois documentos, separados no tempo por um ano e cinco dias, a Comunicação da Comissão, "Modernizar e melhorar a protecção social na União Europeia", de 12 de Março de 1997, COM(97) 102 final e a Nota 40/98 do Secretariado da Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, de 17 de Março de 1998, cujo assunto leva por título "Orientação no sentido de uma simplificação e reforma da coordenação comunitária dos regimes nacionais de segurança social".

A Comunicação da Comissão anunciava entre as suas questões-chave a de melhorar a protecção social para as pessoas que se deslocam na União, apontando como objectivo a adaptação do sistema de coordenação e, como medida principal, delinear uma estratégia de simplificação, actualização e reforma<sup>47</sup>

Na Nota, sem dúvida credora de análise e reflexão atentas, tantas são as considerações e propostas apresentadas com vista a responder às necessidades de simplificação, adaptação e reforma sublinha-se, como não poderia deixar de ser sublinhado, que a via

---

<sup>46</sup> Preâmbulo do D.L. n.º 46/93. De resto, quase apetece dizer que, ao contrário da máxima de que o sistema comunitário de coordenação consiste na aplicação das legislações nacionais completadas pelo direito comunitário, tudo se passa, neste caso, como se a legislação portuguesa, em certo sentido e em relação às situações nela contempladas, **completasse** o direito comunitário.

<sup>47</sup> COMUNICAÇÃO, p. 37, sendo de anotar não só o primeiro termo utilizado no título da questão-chave, **melhorar**, como o expreso reconhecimento de que o que se trata, neste contexto, é «da protecção social de um número considerável de pessoas [que] depende, completa ou parcialmente, de um sistema de coordenação que funcione bem» (idem, p. 14).

para alcançar estas finalidades deve «basear-se no acervo comunitário existente na matéria»<sup>48</sup>.

Ao mesmo tempo que se reconhece, como não poderia deixar de ser reconhecido, o impacto da evolução dos sistemas nacionais de segurança social, desde o aparecimento de novos tipos de prestações à transformação dos métodos de financiamento. Para «finalmente [se constatar que] o objectivo da coordenação não é imutável: ele acompanha a evolução da União Europeia no seu conjunto. Com efeito, as normas de coordenação não têm mais por único objectivo assegurar a livre circulação dos trabalhadores assalariados, mas tendem a proteger os direitos de segurança social de todas as pessoas que se deslocam na União Europeia. A coordenação inscreve-se, a partir de agora, na perspectiva da cidadania europeia e da construção de uma Europa Social»<sup>49</sup>.

Mas, também, aqui deverá ser acrescentado que, embora o objectivo seja assegurar a protecção de todas as pessoas que se deslocam, os principais destinatários das regras de coordenação continuam e continuarão a ser os trabalhadores, ex-trabalhadores (e respectivos familiares) que exercem ou exerceram actividade fora do Estado-membro de origem, os quais podem ser afectados por perda de direitos em qualquer dos ramos da segurança social, ao contrário das pessoas que se deslocam temporariamente por motivos que podem até nada ter a ver com o exercício de uma actividade.

Ora, esta **incontornável realidade**, emergente da evidência dos factos, não pode deixar de ser atendida na definição (e confirmação) de determinados princípios e soluções do sistema de coordenação.

Simplificando muito as coisas verifica-se, portanto, que as tendências de evolução deste sistema se desenham em torno de três conceitos, extensão, simplificação e reforma.

O processo, em curso, que tem como finalidade concretizar o primeiro conceito, partiu da proposta da Comissão, de 13 de Dezembro de 1991, COM(91) 528 final cujo objectivo visava colmatar as lacunas ainda existentes no sistema de coordenação,

---

<sup>48</sup> NOTA 40/98, p.3. Aliás, acrescentaríamos nós, pôr em causa os princípios fundamentais do sistema de coordenação equivaleria, em larga medida, a pôr em causa as próprias normas fundadoras do Tratado da Comunidade Europeia.

<sup>49</sup> Idem, Ibidem.



através da extensão das regras dos Regulamentos a todas as pessoas seguradas, para além dos trabalhadores ou, mais concretamente, aos funcionários públicos abrangidos por um regime especial da função pública, aos estudantes enquanto tais e às pessoas não activas sujeitas à legislação de segurança social de um ou mais Estados membros.

A última proposta de extensão apresentada, em 1997, pela Comissão diz respeito aos nacionais de Estados terceiros, legalmente residentes no território de um Estado-membro: tal «coordenação é puramente **interna** e incide exclusivamente nos regimes de segurança social dos Estados-membros»<sup>50</sup>.

A proposta de 1991 tem passado por diversas vicissitudes, mas o alargamento dos Regulamentos aos funcionários públicos apresenta-se, em 1998, com todas as possibilidades de sucesso. Para tanto, muito contribuiu o impulso dado pela posição flexível sustentada pelo Tribunal no Acórdão VOUGIOUKAS, segundo a qual «tendo em conta o largo poder de apreciação de que dispõe quanto à escolha das medidas mais adequadas para atingir o resultado previsto no artigo 51º do Tratado, o Conselho permanece livre, para garantir a coordenação dos regimes dos funcionários e do pessoal equiparado, de se afastar, pelo menos em parte, das técnicas actualmente previstas pelo Regulamento (CEE) n.º 1408/71»<sup>51</sup>.

Quanto ao processo de simplificação e reforma pode dizer-se que está no início, traduzindo uma iniciativa da Comissão com o apoio do Conselho prestado pelo Conselho de Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais durante a presidência britânica correspondendo, aliás, ao compromisso da Comissão de consultar, para o efeito, as partes interessadas no processo e, em primeiro lugar, os Estados-membros, ao

---

<sup>50</sup> Proposta da COMISSÃO incluída no COM(97) 561, p. 4. De notar que a proposta de Regulamento tomou como base jurídica os arts. 51º e 235º do Tratado, posição defendida por vários conferencistas no Colóquio do Porto de 1994. V. «A segurança social na Europa – Igualdade entre nacionais e não nacionais», edição do Departamento de Relações Internacionais e Convenções de Segurança Social, Lisboa, 1994.

No meu estudo sobre "Os Acordos entre a Comunidade e os Estados terceiros em matéria de segurança social: bases jurídicas e análise", integrado naquela publicação, p.p. 125 a 127, interrogava-me «como era possível recusar os mesmos direitos de segurança social, incluindo os decorrentes da coordenação, aos trabalhadores de países terceiros quando a lei lhes impõe as mesmas obrigações que aos trabalhadores comunitários» para, mais adiante, acrescentar que o art. 51º, em ligação com o art. 235º, interpretado à nova luz da evolução do direito comunitário, estabelecem uma base jurídica bastante para estender a coordenação comunitária aos nacionais de países terceiros, regularmente instalados na Comunidade.

<sup>51</sup> Acórdão VOUGIOUKAS, considerando 35.

nível das instâncias apropriadas, e de apresentar uma proposta concreta sobre a matéria no final de 1998.

2. O segundo apontamento liga-se ao primeiro constituindo, por assim dizer, a **superestrutura** condicionante da evolução propriamente dita da coordenação, materializada na questão das bases jurídicas do sistema, ao nível dos Tratados.

Às normas do direito primário, classicamente invocados, a referida Nota do Secretariado acrescenta o art. 8º-A, não só em atenção à nova perspectiva da Cidadania da União, mas também, como se refere em rodapé, «(...) na medida em que o regulamento protege todas as **pessoas** que se deslocam na União e não somente os trabalhadores migrantes»<sup>52</sup>.

A este respeito, pode lamentar-se que o Tratado de Amesterdão não tenha incluído uma nova base jurídica complementar do sistema comunitário de coordenação sobre segurança social, a integrar no novo Título XI sobre política social que, como é sabido, incorporou no texto do Tratado o Acordo relativo à Política Social anexo ao Tratado de Maastricht.

E seria, de algum modo, uma integração **em sede própria**. Bastaria, tão só, ter alargado a competência do Conselho prevista no primeiro travessão do n.º 3 do art. 137º (ex-118º), de modo a que a redacção passasse a ser a seguinte:

Todavia o Conselho deliberará por unanimidade (...) nos seguintes domínios:

- segurança social e protecção social<sup>53</sup>, incluindo a matéria de coordenação das legislações nacionais, por outros motivos relevantes que não apenas o estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores.

Esta sugestão não seria difícil de justificar se se tiver em conta que:

---

<sup>52</sup> NOTA 40/98, p. 3.

<sup>53</sup> Como se notará, a sugestão de articulado suprime a referência **dos trabalhadores** na expressão **protecção social dos trabalhadores**, por se afigurar restritiva em termos do âmbito pessoal dos modernos sistemas de segurança social e do seu princípio da universalidade. Princípio que não é mais, afinal, do que o corolário lógico da concepção do direito à segurança social enquanto um dos direitos do Homem.

a) até agora a coordenação das legislações de segurança social tem recorrido, principalmente, à base jurídica do art. 51º, interpretado pelo Tribunal como fundamento, quadro e **limite** do estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores;

b) não obstante, existem outros motivos para além do estabelecimento dessa liberdade susceptíveis, também, de fundamentar o sistema de coordenação, maximé por razões intrínsecas de política social, sendo de recordar, neste contexto, que uma das missões da Comunidade, nos termos do catálogo enunciado no art. 2º do Tratado é, justamente, a de promover um elevado nível de protecção social (expressão que, naturalmente, não pode excluir a protecção social das pessoas que fazem uso do direito de livre circulação no espaço da União).

Assim sendo, o lugar próprio para alargar, nesta matéria, a competência de decisão do Conselho<sup>54</sup> (que, de qualquer modo, estaria sujeita à regra da unanimidade) poderia ser, justificadamente, o Título relativo à política social. E, como resulta claro, tal alargamento de competências não prejudicava a manutenção da competência conferida pelo art. 51º que, continuaria, aliás, a constituir a base jurídica principal.

O reforço das bases do sistema de coordenação seria tanto mais importante quanto é certo que o novo art. 42º (ex-art. 51º) determina que o Conselho delibera segundo o **procedimento de co-decisão**, fazendo intervir o Parlamento no processo decisório, mas mantendo a votação, por **unanimidade**, do Conselho ao longo de todo o processo.

3. O terceiro e último apontamento tem a ver com a capacidade da legislação portuguesa de segurança social, ela também objecto de um processo de reforma, continuar a inserir-se, facilmente, como até agora — aquilo a que se poderia chamar a sua **coordenabilidade** — na estrutura do sistema de coordenação comunitária que, como se viu, pretende iniciar um ambicioso programa de mudança.

---

<sup>54</sup> Do mesmo passo, e tendo em vista a atribuição ao Conselho de competência específica para estender o sistema de coordenação aos nacionais de Estados terceiros, teria sido possível que, no quarto travessão do mencionado n.º 3 do art. 137º, se introduzisse a expressão **e de protecção social**, de modo a que o Conselho passasse a ter em competência para deliberar, também por unanimidade, em matéria de:

- condições de emprego **e de protecção social** dos nacionais de países terceiros que residem legalmente no território da Comunidade.

Embora a parte substancial das medidas de reformas do Sistema português de segurança social esteja, ainda, em fase de estudo ou de ponderação política<sup>55</sup>, é possível entrever o sentido do processo desencadeado com a criação da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, em Março de 1996, cujos trabalhos culminaram com a apresentação, em Janeiro de 1998, do Livro Branco que, nos capítulos E e F da sua Parte I, enuncia as Propostas de reforma (prioridades, conteúdo e estratégia) e as respectivas Conclusões<sup>56</sup>.

Numa perspectiva teórica será interessante tomar em conta a enunciação sistemática dos princípios fundamentais da reforma constantes da chamada Proposta de Pacto Político-Social que tem como objectivo «alcançar um amplo acordo de regime sobre a reforma da Segurança Social», apresentada para debate, em Março de 1998, à Assembleia da República, dando cumprimento à Lei que aprovou o Orçamento de Estado<sup>57</sup>.

O Pacto propõe uma opção de reforma gradualista e progressiva que, sem pôr em causa a concepção da protecção social baseada no modelo social europeu, «combine, de forma equilibrada, as duas preocupações principais sobre o futuro da Segurança Social: o seu equilíbrio financeiro e a sua capacidade de reforçar a protecção e a coesão social», isto é, a finalidade da protecção social não deve ser secundarizada em relação à reforma de um dos seus elementos instrumentais, o financiamento.

Depois de identificar os factores críticos do sistema actual (protecção ainda insuficiente, défices de equidade, de eficácia e de eficiência, sustentabilidade financeira, demografia adversa, e progressiva maturação das pensões), cuja dimensão em termos de «problemas estruturais da Segurança Social torna fundamental o desenvolvimento da reforma de todo o sistema», a proposta do Pacto enuncia os princípios básicos para renovar o sistema de Segurança Social.

---

<sup>55</sup> Com vista a inferir do sentido que se pretende imprimir à reforma, podem ser, desde já, tidas em conta algumas medidas entretanto adoptadas, entre as quais se incluem a criação do Rendimento Mínimo Garantido, medida integralmente financiada pelo Orçamento de Estado, que visa constituir uma resposta global, articulada e **contratualizada**, aos problemas da pobreza e da exclusão social e a revisão da legislação relativa às prestações familiares que, além da racionalização do elenco das prestações, introduziu elementos de discriminação positiva em favor das famílias mais carenciadas

<sup>56</sup> Livro Branco da Segurança Social, edição da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, pp. 186 a 267.

<sup>57</sup> O desenvolvimento do texto segue, de perto, a redacção da proposta de Pacto.

Não deixa de ser significativo que, antes de proceder à enunciação, a proposta tenha tomado «como ponto de partida os imperativos constitucionais em matéria de direitos sociais», em cujo elenco avulta o direito de todos à segurança social e a correspondente responsabilidade do Estado como garante do respectivo sistema.

São os seguintes, os princípios de base incluídos na proposta: o princípio da universalidade da protecção com diferenciação ou discriminação positiva das prestações, o princípio da solidariedade, nas suas vertentes nacional, social de base laboral e inter-geracional, o princípio da complementaridade através de formas complementares de segurança social, designadamente no âmbito da negociação colectiva, o princípio do primado da responsabilidade pública<sup>58</sup>. enquanto garantia do Estado quanto à universalidade da protecção e o princípio da sustentabilidade financeira a traduzir num renovado contrato entre as gerações.

Se é certo que, no plano interno, o futuro da Segurança Social portuguesa poderá vir a estar, em boa parte, dependente da própria revisão da Lei de Bases n.º 28/84, não se correrá um grande risco se se afirmar que tal reforma, (que não mudança radical e muito menos ruptura) não afectará, nem, muito menos, criará entraves à intrínseca e tradicional aptidão do sistema português para se coordenar internacionalmente com outros sistemas de segurança social<sup>59</sup>.

Aptidão a que, por um lado, não é alheia a filosofia humanista do sistema e, por outro, a realidade incontornável da existência de milhões de portugueses, exercendo actividade ou residindo em território estrangeiro o que, no mínimo, sempre reclamaria uma atitude de coerência do legislador nacional.

Foi assim no passado, como o demonstrou a análise das incidências dos Regulamentos comunitários na segurança social portuguesa e, do mesmo modo, deverá ser no futuro, continuando, por certo, a ser válida a conclusão de que «quanto à estrutura e

---

<sup>58</sup> Em nome da transparência da **filosofia** da reforma, seria desejável que este princípio aparecesse enunciado em primeiro lugar

<sup>59</sup> Embora as opções que configuram qualquer sistema de segurança social continuem a caber aos legisladores nacionais, tal não significa que as mesmas possam pôr em causa os princípios e técnicas do sistema de coordenação comunitário: o primado da ordem jurídica comunitária e a aplicação directa dos Regulamentos na ordem interna tornariam, certamente, do domínio das meras hipóteses académicas, eventuais opções voluntaristas expressamente assumidas em sentido contrário.

características, os regimes portugueses de segurança social são dotados de abertura e flexibilidade bastantes para permitir a sua fácil coordenação com outros sistemas nacionais»<sup>60</sup>.

Por maioria de razão se tal coordenação se inscrever em instrumentos derivados e baseados num considerável e consolidado **acquis**, como é o caso dos Regulamentos e do **acquis** comunitários.

Indesejável seria e, portanto, impensável mesmo também como hipótese académica, que eventuais dificuldades e obstáculos à coordenação pudessem advir, para o sistema português ou para os sistemas de outros Estados-membros, de uma subversão daquele **acquis** que, como se viu, à luz dos seus princípios e técnicas fundamentais **coincide**, em grande parte, com o próprio Tratado.

---

<sup>60</sup> CARDIGOS SARA e PIZARRO NÓBREGA SEBASTIÃO, O Sistema português de Segurança Social face às políticas de segurança social no quadro da Comunidade Europeia, edição da Direcção de Serviços de Informação Científica e Técnica, Ministério do Emprego e da Segurança Social, Lisboa, 1994, p. 44







# OS PROBLEMAS ESPECÍFICOS DE APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CEE) N.º 1408/71 SENTIDOS PELAS INSTITUIÇÕES PORTUGUESAS DE SEGURANÇA SOCIAL

Artur Soares

## I. INTRODUÇÃO

### 1. APRECIÇÃO DA QUESTÃO

Um corpo de normas jurídicas, seja ele qual for, engendra quase sempre dificuldades de aplicação que originam problemas aos respectivos destinatários, sejam eles os particulares (cidadãos, empresas, associações ...) ou as instituições públicas que têm por obrigação aplicar e/ou interpretar o direito (serviços da administração pública e Tribunais). A verdade é que, não obstante todos os cuidados do legislador, a evolução da vida em sociedade e a multiplicidade de situações imprevisíveis que podem ocorrer, em breve vêm demonstrar que, como todos reconhecemos, são raras as normas que, pela sua “vulnerabilidade”, não se prestem a controvérsia, que não originem interpretações diferentes, em suma, que não sejam vistas de maneira distinta por diferentes pessoas. O direito comunitário de segurança social consubstanciado no Regulamento (CEE) n.º 1408/71<sup>1</sup> e no Regulamento (CEE) n.º 574/72, de ora em diante designados por Regulamento e Regulamento de execução, não está imune àquele problema, o que facilmente se constata pelos frequentes litígios que opõem os trabalhadores às instituições de segurança social dos Estados membros e que são dirimidos nas jurisdições nacionais, bem como pela volumosa jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, ao qual aquelas tiveram, em certos casos, de recorrer.

É certo que, muitas vezes, neste domínio, o recurso às jurisdições decorre mais dos egoísmos nacionais do que da falta de clareza da norma jurídica. Porém, tratando-se de um conjunto de normas assaz complexas que (não podemos esquecer) visa coordenar<sup>(2)</sup>

---

<sup>1</sup> Referimo-nos ao Regulamento, na versão actualizada pelo Regulamento (CE) n.º 118/97, do Conselho, de 2.12.1996 (JOCE, L28, de 30.1.1997) e, entretanto, já modificada pelo Regulamento (CE) n.º 2.190/97, do Conselho, de 27.6.1997 (JOCE, L176, de 4.7.1997).

a aplicação das legislações nacionais a que o trabalhador está ou esteve sujeito, tal complexidade não poderá deixar de gerar problemas, interpretativos ou outros, que se farão sentir nos serviços das instituições nacionais (competentes, do lugar de residência ou de estada, ou designadas), que iremos analisar.

## **2. A INEVITABILIDADE DOS PROBLEMAS**

Por se ter dito que a “vulnerabilidade” da norma é fonte de problemas de aplicação, não se pense que estes surgem exclusivamente por essa razão. Já atrás nos referimos, também, aos “egoísmos nacionais” que, muitas vezes, nos fazem ver na norma aquilo que ela não diz ou não pretende dizer.

Não devemos, porém, esquecer-nos que, muitas vezes, os problemas decorrem, também, da difícil compatibilização do preceito comunitário com os ditames da ordem interna que, a não ser modificada ou adaptada e tendo em atenção a prevalência daquele, seguramente conduzirão a soluções que, ou serão ilegais ou provocarão resultados menos satisfatórios para uma das partes em presença. Finalmente, teremos que considerar, também, que a complexidade — diríamos, a inevitável complexidade — das soluções jurídicas comunitárias<sup>2</sup> não deixa também de se reflectir na atitude dos interessados e na sua relação com as instituições, levando a situações que dificultam a correcta aplicação da norma, quase sempre em desfavor daqueles.

Concluiríamos, assim, que os problemas são praticamente inevitáveis. Caberá aos aplicadores do direito fazer cada vez mais e melhores esforços com vista a minorar os efeitos e fazer frente às causas.

---

<sup>2</sup> Deve ter-se presente que com os Regulamentos comunitários o legislador, como muito bem disse o Tribunal de Justiça no Acórdão n.º 807/79 (Gravina), não pretendeu criar um regime comum de segurança social mas antes assegurar que os diferentes regimes coexistam de modo a que os interessados possam beneficiar dos direitos abertos nas diferentes instituições por efeito da lei nacional ou, quando necessário, da lei nacional complementada pelo direito comunitário.

## II. ALGUNS PONTOS DO REGULAMENTO POTENCIALMENTE GERADORES DE PROBLEMAS

### 1. RAZÃO DE ORDEM

Pareceria suficiente, para efeitos do presente trabalho, o que se disse atrás sobre alguns aspectos que contribuem para o surgimento de problemas de aplicação do Regulamento. Para melhor compreensão das questões que adiante se analisarão, parece útil que nos debrucemos desde já sobre alguns pontos daquele instrumento que a experiência nos demonstrou contribuírem para a ocorrência de conflitos entre instituições ou entre instituições e interessados. O exame de algumas definições e de algumas normas<sup>3</sup> contribuirá mesmo para melhor entendermos a razão de ser deste seminário.

### 2. PONTOS GERADORES DE PROBLEMAS

#### 2.1. DEFINIÇÕES

- **Residência [art.º 1 — h) do Regulamento]**

No direito português não existe uma definição legal de residência, sendo este termo utilizado no Código Civil (artigo 82) como elemento determinativo do domicílio da pessoa física. O conceito de residência encontra-se estabelecido na doutrina e na jurisprudência<sup>4 5</sup>, admitindo-se que a habitação seja o seu principal elemento

---

<sup>3</sup> Não é por acaso que são tão numerosas as Decisões da CASSTM (Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes).

<sup>4</sup> Quanto à noção de residência poder-se-á tomar em consideração, enquanto veículo de uma posição doutrinária a nível internacional, a Resolução (72) 1 adoptada pelo Conselho de Ministros do Conselho da Europa em 18 de Janeiro de 1972.

<sup>5</sup> O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias pronunciou-se sobre o conceito de residência em vários arestos dos quais se destacam os seguintes:

- **Caso 76/776 (Di Paolo):** “1. A noção do Estado membro onde reside o trabalhador [...] deve limitar-se ao Estado onde o trabalhador, ainda que ocupado num outro Estado membro, continua a residir habitualmente e onde se encontra o centro dos seus interesses. [...] 2. Com vista à aplicação do art.º 71-b)ii), convém considerar a duração e a continuidade da residência antes de o trabalhador se ter deslocado, a duração e finalidade da sua ausência, a natureza da ocupação encontrada no outro Estado membro, bem como a intenção do interessado tal como decorre de todas as circunstâncias.” (Tradução livre da versão francesa).

caracterizador, em detrimento do *animus* enquanto intenção de ligação a um determinado lugar elegido como centro de interesses pessoal.

Como teremos a ocasião de verificar o elemento “residência” assume uma importância enorme na interpretação e aplicação do Regulamento, enquanto elemento determinante da concessão de várias prestações (doença, prestações de desemprego, prestações familiares, prestações não contributivas complementares de prestações diferidas previstas em determinadas legislações nacionais). Parece, por isso, surpreendente a definição acolhida no Regulamento (*art.º 1 — h: Residência significa a residência habitual*) que quase nos atreveríamos a qualificar de tautológica. O menos que se poderia esperar é que já tivesse sido acolhida, como base de definição, a jurisprudência do Tribunal, o que muito contribuiria para uma melhor e mais fácil aplicação das normas em que o conceito é pertinente. É certo que sempre se poderá invocar que, existindo jurisprudência, a necessidade de definição se encontra satisfeita por esta via sendo, por isso, redundante uma definição regulamentar mais elaborada. Todavia, mesmo assim, valeria a pena ir mais longe, já que não será fácil, mesmo com os parâmetros definidos pelo Tribunal, estabelecer onde reside uma pessoa, uma vez que, estando mais de um Estado membro envolvido, sempre ficará por determinar qual deles terá competência para determinar onde reside a pessoa interessada. Mais adiante voltaremos a este interessante aspecto, já enquanto problema concreto de aplicação.

Neste momento convirá acentuar-se dois aspectos essenciais: 1) a residência de uma pessoa é determinada por critérios de facto e independe de qualquer autorização (se A, tailandês viveu em Lisboa de 1980 a 1990, residiu em Lisboa, mesmo que não lhe tenha sido concedida autorização para o efeito); 2) para se determinar se uma residência é habitual deverá tomar-se em consideração a duração e continuidade da residência, bem como a intenção da pessoa e elementos de facto, pessoais e profissionais,

---

- **Caso C-216/89 (Reibold):**” [...] *Para efeitos de se determinar se um Estado membro é o Estado da residência de um trabalhador apesar do facto deste estar empregado noutra Estado membro, é necessário tomar em consideração a duração e a continuidade da residência antes de a pessoa em causa se ter deslocado para o outro Estado membro, a duração (considerada à luz dos factos do caso concreto) e finalidade da sua ausência, a natureza do trabalho encontrado no outro Estado membro e a intenção da pessoa em causa tal como decorre de todas as circunstâncias (ver Acórdão do caso 76/76 - Di Paolo).*” (Tradução livre da versão inglesa).

designadamente os que revelem uma ligação estável entre a pessoa em causa e a residência.

- **Trabalhador sazonal [art.º 1 — c) do Regulamento]**

A definição que nos é dada pelo Regulamento parece, à primeira vista, ser suficientemente clara e, portanto, não haver, por este prisma, razão para equívocos. Todavia eles ocorrem.

Para se qualificar um trabalhador como sazonal é necessário que três requisitos estejam preenchidos: 1) que o trabalhador se desloque do Estado membro onde reside para um outro Estado membro, para efectuar, por conta de um empregador deste Estado um trabalho de natureza sazonal; 2) que a duração do trabalho não exceda oito meses; 3) que a natureza do trabalho (sazonal) a executar dependa do ritmo das estações, trabalho esse que se repete automaticamente todos os anos. [Obviamente o que o legislador quer dizer com a expressão “que se repete automaticamente todos os anos” pretende significar que o trabalho a executar depende do efeito dos ciclos sazonais (estes sim, repetem-se automaticamente) na natureza: as vindimas fazem-se no Outono, a apanha de beterraba naqueloutra estação, etc.].

Assim, à primeira vista, tudo parece claro e transparente. O que dizer, porém, de determinados trabalhos que, normalmente, serão mais fáceis de executar em dadas épocas do ano, embora nada dependam do ritmo das estações, ou em que estas favorecem o seu incremento? Mais adiante veremos as consequências práticas.

## 2.2. *NORMAS DO REGULAMENTO*

- **Artigo 14 — n.º 1 — a)**

Segundo o Tribunal (Acórdão 276/81 — Kuijpers) “*O objectivo das disposições constantes do Título II do Regulamento n.º 3 e do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, que estabelecem a legislação aplicável aos trabalhadores que se deslocam no interior da Comunidade é de [...] evitar que possa aplicar-se mais do que uma legislação nacional bem como as complicações a que poderia dar origem esta situação*” (tradução livre de versão em espanhol). As normas em causa foram objecto, além doutras, da Decisão CASSTM n.º 128 e da Decisão CASSTM n.º 162, tendo em vista permitir a sua

aplicação, ressaltando os interesses dos trabalhadores, preservar, como princípio, a regra geral de aplicação da lei do lugar de trabalho e evitar abusos relacionados com a utilização de mão de obra.

Não obstante o esforço interpretativo feito, a inadequação da norma para deslocações de grandes massas de trabalhadores tem vindo a originar problemas no relacionamento com alguns Estados, não por causa das instituições destes, mas pela força das circunstâncias e, também, de alguma imperfeição. Se se considerar a Decisão CASSTM n.º 162, cujas intenções são inequivocamente as melhores, verifica-se que a mesma, não veio, afinal, melhorar a aplicação da norma, mas torná-la, nalguns aspectos específicos — v.g. no que concerne a determinar se uma empresa exerce normalmente a sua actividade no Estado de envio — mais conflituosa quando os Estados envolvidos dela não fazem a mesma leitura.

- **Artigo 17.º**

Este artigo, que tem vindo a ser utilizado, tal como proposto pela Recomendação CASSTM n.º 16, com vista a encontrar soluções de enquadramento que garantam os interesses dos trabalhadores, nomeadamente pela manutenção da aplicação da lei do Estado membro de envio, derogando qualquer das regras anteriores, apesar das possibilidades que oferece, tem vindo a gerar alguns problemas quando os Estados envolvidos não tem dele a mesma visão quanto ao alcance da sua aplicação.

- **Artigos 19.º e 28.º**

Tratando-se de artigos que regulam a concessão de cuidados de saúde em situações em que o elemento residência constitui um factor primordial, veremos como poderão surgir pontos de divergência e, logo, problemas de aplicação.

- **Artigos 22.º e 31.º**

A aplicação destes artigos, não obstante a sua aparente clareza, tem sido uma fonte constante de problemas entre as instituições. Que dizer, por exemplo, a propósito da circulação de uma mulher grávida ? Ou das complicações surgidas com os trabalhadores dos transportes internacionais quando, em caso de necessidade estes apresentam o formulário E110 ?

- **Artigos 36.º e 42.º do Regulamento de Aplicação e 45.º do Regulamento**

A tomada em consideração de períodos de seguro cumpridos em Portugal para efeitos de atribuição de pensão de outro Estado membro constitui ainda hoje um problema.

- **Artigo 55.º**

O problema dos trabalhadores portugueses destacados noutros Estados membros que são vítimas de acidente de trabalho.

- **Artigo 69.º**

Que problemas advirão para as instituições do lugar de estada ou para o segurado, da inadequação de algumas normas às concretas situações que se poderão colocar?

- **Artigo 71.º**

Problemas associados à caracterização da situação de facto geradora do direito às prestações — a questão da residência, por exemplo — que criam dificuldades à instituição do lugar de residência.

- **Artigo 94.º**

O n.º 5 suscita problemas de aplicação precisamente quanto ao seu objectivo que é o da aplicação do Regulamento a factos passados.

- **Artigo 95.ºA**

Os excessos de zelo por parte das instituições competentes no que se refere à recolha de informações relativas a factos ou situações ocorridos nos Estados não competentes.

### **III. OS PROBLEMAS ESPECÍFICOS**

#### **1. DETERMINAÇÃO DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL**

##### *1.1. ARTIGO 14.º*

O artigo 14.º tem sido, no domínio da aplicação das normas relativas à determinação da legislação aplicável, o “enfant terrible” que tem provocado mais problemas às

instituições competentes do país de envio ou do país onde o trabalhador destacado vai exercer a sua actividade com carácter temporário.

Que problemas e porquê ? Como se sabe os problemas actuais radicam essencialmente no facto de se ter passado, quase repentinamente, de uma fase de aplicação “moderada” do artigo 14.º — n.º 1 — a), com destacamentos de trabalhadores isolados [salienta-se aqui, que como disse o Advogado-Geral nas suas conclusões relativas ao caso 35/90 (Manpower), as situações mais usuais para as quais o legislador comunitário quis encontrar uma solução, eram situações simples como *“por exemplo, a de um industrial, que ao entregar uma máquina no estrangeiro, a faz acompanhar de um técnico encarregado de verificar a sua instalação e as experiências, bem como ajudar durante algum tempo o pessoal do utilizador a fazê-la funcionar”*]. A partir desta frase poderemos derivar para as situações vividas pelas instituições portuguesas e estrangeiras a partir de 1987/1988 quando se começaram a verificar movimentações de massas de trabalhadores, predominantemente do sector da construção civil, de Portugal para a Bélgica e Holanda, mas sobretudo, já a partir de finais de 1989 — depois da reunificação alemã — para a Alemanha, ao serviço de empresas estabelecidas em Portugal.

Na ocasião foi exemplar a conduta das instituições portuguesas, pois, a despeito de uma relativa inexperiência da aplicabilidade do direito comunitário, sempre procuraram tomar as decisões mais ajustadas às concretas situações que se apresentavam. Houve, na altura, que tentar separar o trigo do joio. Distinguir a empresa regularmente constituída e que exercia normalmente a sua actividade em Portugal, que procurava novas oportunidades de negócio no estrangeiro, daquela que formalmente constituída nos termos legais não passava (muitas vezes com associados estrangeiros) de uma empresa de fachada que apenas tinha por objecto a cedência de mão-de-obra mais barata e, também, conseguir encargos sociais menores, era uma tarefa árdua para a qual a legislação não dava, pela sua vaguidade, um apoio que permitisse uma tomada de decisão dentro dos condicionalismos legais.

Recorda-se que vigorava na altura a Decisão CASSTM n.º 128, que, incorporando já muito da jurisprudência comunitária sobre a matéria, era contudo bastante vaga no que respeita a aspectos importantes, como o saber o que se deveria entender por “exercício



normal de actividade” de uma empresa e poucas pistas dava quanto ao que se entendia por “vínculo orgânico”. Daqui, até à ocorrência de conflitos interpretativos com instituições de outros Estados membros foi um passo. E, considerando-se que o certificado de destacamento modelo E101 apenas tinha efeito declarativo, fácil (e muitas vezes incorrecta) poderá ter sido a decisão, relativamente a casos duvidosos, tomada por instituições ou autoridades de outros Estados membros.

Recuemos umas décadas no tempo. Em 1967 (quando vigorava o Regulamento n.º 3) o Tribunal de Justiça<sup>6</sup> foi chamado a interpretar a norma constante do artigo 13 – a) [

---

<sup>6</sup> Caso 19/67 (Van der Vecht) durante o qual foi examinado o problema da legislação que seria aplicável ao Sr. Van der Vecht que, tendo sido recrutado expressamente pelo seu empregador estabelecido na Holanda, onde residia, para ser destacado diariamente com vista à execução de um trabalho na Bélgica, sofreu um acidente de trajecto em território da Holanda, tendo-lhe sido recusadas pela instituição holandesa competente as prestações devidas em razão do acidente, com fundamento no facto de que o trabalhador deveria estar sujeito à legislação belga. Tendo recorrido, o trabalhador obteve ganho de causa no Tribunal de 1ª instância, o que foi objecto de recurso, por sua vez, pela instituição holandesa, para o Tribunal superior.

Este Tribunal, considerando que independentemente da aplicação da lei do lugar de trabalho (lei belga), o sinistrado tinha direito às prestações previstas na lei holandesa contra os acidentes, em sede de questão prejudicial, solicitou (entre outras) ao Tribunal de Justiça resposta às seguintes questões:

Um trabalhador contratado exclusivamente por uma empresa de um Estado membro onde reside, para ir trabalhar diariamente no território de outro Estado membro, sendo transportado pelo empregador, trabalha no país de execução do trabalho, no sentido do artigo 12.º - n.º 3 (lei do lugar de trabalho) mesmo durante a parte em que o transporte se efectua no Estado onde reside e onde a empresa está estabelecida?

A regra geral (aplicação da lei do lugar de trabalho) não se oporia a que ao trabalhador fossem aplicadas simultaneamente a lei do lugar de trabalho e a lei do país de envio e de residência quer com vista à concessão das prestações quer com vista ao pagamento de contribuições nos dois Estados ?

Respondendo a estas(e outras) questões o Tribunal disse(tradução livre a partir da língua francesa):

1.º O trabalhador, ocupado no território de um Estado membro, mas residindo no território de outro Estado membro e transportado por conta do empregador entre o lugar de residência e o lugar de trabalho, continua sujeito, ao abrigo do artigo 12 - n.º 3, à legislação do primeiro Estado membro mesmo para a parte do transporte efectuado no território do Estado onde reside e onde a empresa está estabelecida;

2.º O artigo 12.º do Regulamento n.º 3 interdita aos Estados membros que não sejam aquele em cujo território está ocupado o trabalhador a aplicação a este da sua legislação em matéria de segurança social, quando esta aplicação implique para os assalariados ou para os seus empregadores um aumento de encargos que não corresponderia a um complemento de protecção social;

3.º As decisões da Comissão Administrativa, tomadas em aplicação do artigo 43, a), do Regulamento n.º 3, não vinculam as jurisdições;

4.º O artigo 13 - a) do Regulamento n.º 3, na sua redacção anterior ao Regulamento n.º 24/64, aplica-se ao trabalhador, recrutado exclusivamente com vista a uma ocupação no território de um

equivalente à do art.º 14.º — n.º 1 — a) do Regulamento]. Repare-se que, na altura, o Tribunal se teve que preocupar com a situação do trabalhador que era recrutado expressamente para ser destacado, e a sua decisão foi de grande clareza ver nota 6).

Como se vê, o Tribunal, se por um lado reconhece o princípio da aplicação, como regra geral, da lei do lugar de trabalho, após negar a possibilidade de aplicação simultânea de duas legislações, quando daí não resultasse protecção complementar para o trabalhador, vem dizer que, numa situação de destacamento de trabalhador expressamente contratado para o efeito por uma empresa de que normalmente depende, tal trabalhador continua *ope legis* sujeito à legislação do Estado onde se situa a empresa.

O Tribunal, em sede de considerandos, declarou ainda (a propósito da expressão “de que normalmente depende”) que “... *para determinar a empresa de que o trabalhador «depende normalmente» é essencial deduzir das circunstâncias da ocupação que ele está sob a autoridade da referida empresa”*.

Se se comparar o texto do artigo 14.º — 1 — a) do Regulamento com o da norma do Regulamento n.º 3 chegaremos à conclusão de que nos encontramos basicamente perante normas idênticas. E isso leva a interrogar-nos, porquê o exigir-se agora, não no Regulamento, mas na Decisão CASSTM n.º 162, que a empresa destacante exerça “*uma parte substancial*” da sua actividade no território do Estado membro de envio?

Não poderemos deixar de realçar que os cuidados tomados pela Comissão Administrativa, no âmbito das suas atribuições, visam exclusivamente defender os interesses das (verdadeiras) empresas e dos trabalhadores, pondo estes sob a protecção da legislação do Estado de ocupação quando a empresa que os destacou não satisfaça os requisitos de que depende o poder ser considerada uma verdadeira empresa.

Ora tal não acontecerá, quando as (pseudo) empresas se limitam a contratar e destacar trabalhadores que vão colocar sob a autoridade das empresas do Estado de emprego com as quais celebraram contratos *pro forma* de empreitada ou de sub-empreitada. E

---

Estado membro que não é aquele onde se encontra o estabelecimento de que depende normalmente, na medida em que a duração provável da sua ocupação no território do primeiro Estado membro não exceda doze meses;

5.º O artigo 13, a), na referida redacção visa, com a expressão “*a duração provável da sua ocupação*” a duração da ocupação pessoal do trabalhador.

aqui verificamos, afinal, que tudo se reduz, como o Tribunal o disse há 30 anos, ao exercício efectivo de uma função sob a autoridade e direcção da empresa destacante!

Não podemos ficar por aqui, pois é neste quadrante que se verificam problemas específicos de aplicação para as instituições portuguesas. E tais problemas resumem-se a:

determinar *a priori* se a empresa requerente de certificados de destacamento para os seus trabalhadores exerce uma parte substancial da sua actividade em Portugal;

aplicar, para isso, o conceito indeterminado de “uma parte substancial”, que se tem vindo a entender como sendo “o exercício de actividades significativas”, e, para além disso, o terem de se confrontar com a oposição das instituições de outros Estados membros que entendem que aquela expressão da Decisão CASSTM n.º 162 se aplica através de critérios económicos, tais como o volume de vendas realizado em Portugal e o realizado no estrangeiro, ou o número de trabalhadores ocupados em permanência em Portugal *versus* o empregado no estrangeiro, sendo que, se os valores relativos ao estrangeiro se revelarem superiores se presumirá que a actividade principal se exerce não no Estado onde se situa a empresa mas sim no estrangeiro e, portanto, deverá ser aplicável aos trabalhadores no estrangeiro a legislação do Estado membro onde eles se encontram a trabalhar.

O procedimento é simples: argumenta-se que o E101 “apenas” tem valor declarativo, autua-se a empresa destacante e aplica-se oficiosamente a lei do Estado que não é(era) considerado competente nos termos da lei.

Neste momento há empresas que, apesar de os seus trabalhadores se encontrarem unidos, aquando do destacamento, dos formulários E101 (após todas as verificações prévias necessárias) viram penhorada, por decisão administrativa de autoridades do Estado onde exerceram a actividade, parte substancial dos seus créditos resultantes de tais actividades, para garantir o pagamento de eventuais dívidas à segurança social do Estado em causa (que não era competente).

Somos em crer que tal se deve a imprecisões do texto da Decisão CASSTM n.º 162 nas diferentes versões linguísticas, imprecisões essas que já foram detectadas relativamente à língua de um Estado face às de outros Estados.<sup>7</sup>

No entanto, a vulnerabilidade, face ao poder e ao arbítrio de autoridades de certos Estados, de empresas que se encontravam a exercer legitimamente e legalmente a sua actividade nesses Estados, acaba por se reflectir no contexto das relações de tais empresas com as autoridades/instituições portuguesas.

## 1.2. ARTIGO 17.º

Também no âmbito do artigo 17.º se verificam algumas dificuldades de aplicação que resultam mais do livre arbítrio dos Estados, já que a norma o permite, do que propriamente de problemas desta resultantes directamente. No âmbito deste artigo há Estados membros que solicitam e acordam em derrogações à aplicação da regra geral por períodos de longa duração (por vezes, sem qualquer limite temporal no caso de trabalhadores que exercem no Estado, que não é aquele onde se situa a empresa que os ocupa, determinadas actividades).

Outros Estados há, que esquecendo o teor da parte final<sup>8</sup> da Recomendação CASSTM n.º 16, de 12 de Dezembro de 1984, erigem, em abono do princípio da aplicação da lei do lugar de trabalho<sup>9</sup>, como limite intransponível uma derrogação de 5 anos (incluindo os 2 anos a que se refere o artigo 14.º — 1 — a) e b). Como explicar tais posições a um gestor de pessoal de uma empresa multinacional que quer deslocar um quadro superior

---

<sup>7</sup> Curiosamente, no já referido Acórdão Van der Vecht, o Tribunal, a propósito das divergências linguísticas disse, num dos seus considerandos, que “*a necessidade de uma interpretação uniforme dos regulamentos comunitários exclui que o referido texto seja considerado isoladamente exigindo, pelo contrario, em caso de dúvida, que ele seja interpretado e aplicado à luz das outras três línguas*”.

Nas relações com outro Estado, chegou-se à conclusão de que a divergência existe e é geradora de conflitos pelo que se entendeu **resolver os casos duvidosos** no âmbito do artigo 17.º do Regulamento.

<sup>8</sup> “*Estes acordos deverão prever que estes trabalhadores, sempre que o consintam, continuarão sujeitos à legislação do Estado de destacamento durante toda a duração do mesmo*” (sublinhado nosso).

<sup>9</sup> Leia-se a este respeito, as interessantes reflexões quanto à oposição “regra geral” versus “regra especial” de Danny Pieters e Paul Schoukens, in “Europe and Posting: Some Reflections” - 2.º Colóquio Europeu - Outubro 1995 - Creta - Grécia.

para outro Estado membro por período superior? Sobretudo se a mesma empresa destacou outro empregado para outro Estado membro que não aplica a mesma bitola, ficando este em posição mais favorável do que aquele.

Repare-se que sugerindo a Recomendação (*vide* nota 8) que os Acordos no âmbito do artigo 17.º deverão formar-se para “toda a duração” do destacamento, desde que os trabalhadores o consintam, tais autoridades, simplesmente, ignoram-na.

## **2. PRESTAÇÕES DE DOENÇA OU DE MATERNIDADE**

### *2.1. ARTIGOS 19.º, 22.º, 28.º E 31.º DO REGULAMENTO — CUIDADOS DE SAÚDE*

- **Residência no território de Estado membro que não é o competente**<sup>10</sup>

Os problemas que surgem neste âmbito colocam-se relativamente às seguintes pessoas e situações:

residência de trabalhador em território de Estado membro não competente (artigo 19.º — n.º 1 do Regulamento);

residência de pensionista em território de Estado membro não competente (artigo 28.º do Regulamento);

residência de familiares de trabalhadores activos no território de Estado membro não competente e em Estado diferente daquele onde reside o trabalhador (artigo 19.º — n.º 2 do Regulamento);

residência de familiares de pensionistas em Estado membro não competente e em Estado membro diferente daquele onde reside o pensionista (artigo 29.º do Regulamento),

e têm como ponto comum a necessidade de se determinar onde residem as pessoas e qual é o Estado competente para tal determinação: o Estado da residência ou o Estado

---

<sup>10</sup> Estado membro “competente” é aquele para cujo sistema de segurança social se encontra a contribuir o trabalhador ou que atribuiu a pensão de que a pessoa beneficiária é titular.

competente ? As questões com que se exemplifica o problema não são académicas e verificaram-se em relação a casos concretos, com prejuízos para os interessados e, também, para os Estados.

- Caso 1 (aplicação do artigo 19.º n.º 2 — familiares que não residem com o trabalhador):

João, filho de Manuel e Elvira, emigrantes, e residente com estes no Estado A, resolveu vir estudar para Portugal, com vista a iniciar e concluir uma licenciatura, tendo-se instalado na casa familiar. O pai solicitou à sua Caixa no Estado A a emissão do formulário E109 que garantiria a concessão de cuidados de saúde em Portugal por conta dessa Caixa.

A Caixa recusou a emissão do formulário alegando que para os estudantes, conforme havia sido estabelecido nas instâncias comunitárias, o formulário adequado era o E111, modelo aplicável para as pessoas que apenas se deslocam temporariamente para o território de outro Estado membro. Além disso a Caixa entendia que o estudante não residia em Portugal mas sim no Estado A. Por outro lado, nas instâncias comunitárias havia-se estabelecido que o formulário E111 seria emitido para os estudantes envolvidos no programa Erasmus, o que não era o caso de João. Como no Estado A o direito a cuidados de saúde para descendentes de trabalhadores cessa aos 20 anos, verificou-se que João, sendo maior de 20 anos, nunca poderia beneficiar do E111 na qualidade de descendente de Manuel.

Na situação em causa (aplicabilidade do artigo 19.º — 2) seria nos termos da lei portuguesa que se efectuaria a determinação dos familiares com direito a cuidados de saúde, ainda que os respectivos custos fossem de conta do Estado A, e João teria direito até à idade de 25 anos desde que continuasse a estudar.

O Centro Regional da área de residência, numa primeira fase, e o DRISS, numa segunda fase, mantiveram com a Caixa do Estado A uma interessante e acesa disputa sobre a questão. Mas a verdade é que foi inconclusiva, já que só Manuel, o trabalhador tinha legitimidade para recorrer da decisão da Caixa. Não o fez, João atingiu os 25 anos e a assistência médica foi, eventualmente, garantida por Portugal, durante todo o período em causa, nos termos da legislação relativa ao Serviço Nacional de Saúde.

Teria sido assim, se a lei previsse qual o Estado competente para determinar onde reside a pessoa?; o Estado donde partiu, ou o Estado onde se fixou?

– Caso 2 (aplicação do artigo 28.º — residência de pensionista):

Manuel, de 67 anos de idade, pensionista do Centro Nacional de Pensões e também beneficiário de uma pensão do Estado A por nele ter trabalhado, sendo doente e não tendo família em Portugal, resolveu fixar residência nesse Estado, em casa de um filho.

Sendo titular de pensão do Estado A e neste residente, deveria ter direito aos cuidados de saúde ao abrigo da legislação deste Estado (cf artigo 27.º do Regulamento). Porém a instituição do lugar da nova residência entendeu que Manuel se encontrava temporariamente nesta e não era, portanto, um “residente”. Consequentemente, para Manuel ter direito a cuidados de saúde, dado o seu estado de doença, deveria apresentar um formulário E111 (previsto para aplicação do artigo 31.º do Regulamento, relativo à estada de pensionistas) emitido pela instituição competente portuguesa, à qual seriam debitados os custos dos cuidados de saúde prestados enquanto não fosse considerado oficialmente residente no Estado A.

Também nesta situação foram infrutíferas as diligências administrativas para resolver a situação, tendo em conta o facto incontestável de que Manuel era um residente em A. Não tendo sido emitido o E111, ficou por se saber se o interessado recorreu da decisão da instituição do lugar de residência, mas não restaram dúvidas quanto ao aparente desconhecimento de tal instituição quanto ao conceito de residência na perspectiva do Tribunal de Justiça.

Ambos os casos examinados ocorreram nas relações entre Portugal e o mesmo Estado membro. Não deixa de ser curioso que, no primeiro caso, a instituição desse Estado, não sendo a do lugar de residência, entendeu dever ser ela a decidir onde é que residia o estudante e, no segundo caso, sendo a instituição do lugar onde o pensionista fixou residência, entendeu que este se encontrava temporariamente no país. Em ambos os casos, houve pois, para além de abundante troca de correspondência entre instituições, consequência de problemas de aplicação e, claro, prejuízos para os interessados que, assinala-se, como se viu, sem justificação, não ficaram com a melhor impressão da instituição portuguesa.

- **Estada no território de Estado membro que não é competente**

Artigo 22.º (estada de trabalhador ou de um membro da sua família no território de Estado não competente):

As disposições do artigo em causa têm sido uma das principais fontes de problemas para as instituições portuguesas, quer quando se trate de instituições competentes, quer no caso das instituições do lugar de estada.

Enquanto instituições competentes, os Centros Regionais de Segurança Social têm sobre si a responsabilidade de determinar quais as pessoas que preenchem as condições para serem credenciadas, através do formulário E111, com vista a, no caso de estada no território de outro Estado membro, poderem vir a beneficiar de cuidados de saúde imediatamente necessários [alínea a) do n.º 1], ou para, após a verificação do risco, através do formulário E112, quando se trate de transferência de residência ou, ainda, de permitir a concessão de cuidados de saúde a pessoas que sejam autorizadas a deslocar-se com vista a obter tratamentos adequados [respectivamente as alíneas b) e c) do n.º 1]

Tal responsabilidade não decorre apenas do facto de terem de ser determinadas quais são as pessoas a que as disposições em causa se aplicam, mas também e sobretudo de averiguar quais são as disposições a que se subsumem as situações de facto determinantes do pedido de emissão de formulários. Parecerá, talvez, estranho que alguns ou a maioria dos serviços exijam aos interessados na obtenção de formulário E111 que subscrevam um requerimento nos termos do qual declaram, a final, que é do seu conhecimento que o formulário em causa apenas visa garantir a concessão de cuidados imediatamente necessários<sup>11</sup> e que não pretendem deslocar-se para outro Estado membro com a finalidade de obterem tratamentos adequados ao seu estado de saúde.

A precaução justifica-se na dupla perspectiva da protecção do interesse das instituições e das pessoas. Com efeito, não são raros os casos de pessoas que estando afectadas de doença grave que carece de cuidados médicos de grande especialidade pretendem deslocar-se munidas de E111, sem solicitarem a autorização prévia para a concessão de tais cuidados — a que corresponde a emissão do formulário E112 — e que, chegados ao

---

<sup>11</sup> Convém precisar que a expressão “cuidados imediatamente necessários” significa “cuidados necessários e não susceptíveis de serem diferidos no tempo, para tratamento de doença natural inopinada ou de lesões resultantes de acidente não profissional ou de acto de terceiros”.



Estado membro previamente escolhido se fazem internar, exibindo o formulário E111, através da Urgência de hospital especializado cujos serviços, vêm posteriormente, e já após concessão de todos ou parte dos cuidados, solicitar ou a apresentação do formulário E112 ou o pagamento directo dos custos. Sabendo-se da intencionalidade do interessado ou considerando-se que o E112 não deve ser emitido *a posteriori* a não ser em caso de força maior, fácil é imaginar as pressões que se abatem sobre os funcionários e serviços com vista a que seja encontrada uma solução que não penalize nem o interessado nem a instituição hospitalar que concedeu os cuidados, cuja seria a emissão indevida, por não preenchimento das condições legais, do formulário E112.

Esta estratégia do facto consumado não deixa evidentemente de, em certos casos, produzir o efeito desejado, ou porque o objectivo foi atingido com a aceitação, pela instituição estrangeira, do formulário E111 (o que não deveria suceder), ou porque, não obstante ter sido recusado, por inadequado, este formulário e não ter sido emitido, por não ser legalmente possível, o formulário E112, os cuidados já tinham sido concedidos, ficando por apurar quem os pagaria.

É devido a estas questões que, quando um segurado social português, que não é portador do formulário E111, adoece no estrangeiro e é hospitalizado, se vê confrontado muitas vezes, na sequência de pedido de emissão *a posteriori* do formulário, feito por terceiros (amigos, consulado..), com a exigência, por parte do Centro Regional de Segurança Social, de que o pedido de emissão seja apresentado pela instituição do lugar de estada<sup>12</sup>.

Na verdade, a lei não obriga a que em tal situação o pedido deva ser apresentado através desta instituição. Tal obrigação só existe quando o interessado se dirigir à instituição e “*não apresentar o referido atestado*”<sup>12</sup>, podendo o interessado diligenciar obter aquele

---

<sup>12</sup> O formulário E111 indica nas instruções para o utilizador quais são as instituições do lugar de estada a que o interessado se deve dirigir para poder beneficiar dos cuidados de saúde. O Regulamento de aplicação, no seu artigo 21.º dispõe “*Para beneficiar das prestações... o trabalhador ...deve apresentar à instituição do lugar de estada um atestado comprovativo de que tem direito às prestações em espécie. Esse atestado, que é passado pela instituição competente a pedido do interessado, se possível antes deste deixar o território do Estado membro em que reside, indica nomeadamente se for caso disso o período máximo de concessão das prestações em espécie, tal como estiver previsto na legislação do Estado competente. Se o interessado não apresentar o referido atestado, a instituição do lugar de estada dirige-se à instituição competente para o obter.*” (sublinhado nosso).

documento por qualquer outro meio. Todavia, aquela preocupação do Centro Regional tem justificação na medida em que tendo a instituição do lugar de estada a obrigação de só conceder, ao abrigo da norma em causa, as prestações que sejam imediatamente necessárias, deverá fazer a triagem que se impõe, através do exame da situação, e só intervirá se houver justificação (se concluir que o interessado pretendia, por exemplo, fazer um “check up”, informá-lo-á de que o objectivo da norma não é esse ou, canaliza o pedido para a instituição competente com a informação sobre a situação, o que permitirá uma recusa fundamentada.

O mesmo procedimento é seguido, pelas mesmas razões, quando, na sequência de um internamento, são os serviços administrativos do hospital que vêm solicitar a emissão do formulário. Na verdade, assentando as relações entre as instituições dos Estados membros no princípio de que estas agem de boa fé<sup>13</sup>, a instituição competente poderá partir do princípio, quando o pedido é efectuado pela instituição do lugar de estada, que se justifica a respectiva emissão.

Artigo 22.º — Caso particular dos trabalhadores dos transportes internacionais:

Nos termos do artigo 20.º do Regulamento de aplicação os trabalhadores dos transportes internacionais beneficiam de procedimentos que visariam facilitar a concessão de prestações. Assim, o acesso às prestações é-lhes facilitado pela exibição de um formulário (modelo E110) que é emitido pela entidade patronal, não sendo necessária, nesta fase, a emissão do formulário E111, já que a apresentação daquele formulário constitui uma presunção de direitos. Se houver necessidade de prestações o formulário E110 terá de ser substituído por um formulário E111 que será solicitado à instituição competente pela instituição do lugar de estada.

Se, na verdade, existe uma menor carga burocrática para o empregador e/ou para o trabalhador já que tendencialmente o trabalhador não precisará de cuidados a não ser que eles sejam imediatamente necessários (acidente, doença súbita, que devam ser

---

<sup>13</sup> O relacionamento entre instituições baseia-se na confiança mútua e na convicção de que em tal relacionamento elas agem sempre de boa fé. Por isso, um formulário emitido - qualquer que seja o seu fim - ou uma informação prestada é, em princípio, considerado para os fins em vista, salvo se houver fundamentos fora de qualquer dúvida para se concluir o contrário. De outra forma todo o sistema de coordenação de legislações ordenado pelos Regulamentos seria insusceptível de aplicação.

imediatamente objecto de tratamento) verifica-se, no caso de ocorrência do risco, haver maior carga burocrática para as instituições porque, não sendo emitido *a priori* o formulário E111, é necessária a intervenção da instituição do lugar de estada para ser obtido o E111 confirmativo do direito que era presumido com base no E110. Dir-se-á, como contraponto, que se não houvesse necessidade de cuidados, o formulário E111 teria sido emitido inutilmente. Porém, também se poderá dizer que a inversa será igualmente verdadeira, isto é, o E110 foi inútil, uma vez que é exigido o E111.

Mas realmente grave é o facto de se registarem problemas quando os trabalhadores são vítimas de acidentes ou de doença súbita que não lhes permite dirigirem-se previamente à instituição do lugar de estada para preencherem as formalidades (exibição do E110 para que esta se dirija à instituição competente para obter o E111). Nessas situações é frequente as unidades hospitalares ignorarem simplesmente o E110 e obrigarem os segurados a pagar os cuidados, aconselhando-os a pedir o reembolso à instituição competente aquando do regresso, ou então escreverem directamente à instituição competente, em vez de se dirigirem à instituição do lugar de estada, a solicitar o E111.

As instituições portuguesas têm sido com alguma frequência criticadas, como se fossem culpadas, por empresas de transportes internacionais que utilizaram o procedimento simplificado da emissão do E110, mas que viram os seus trabalhadores serem obrigados a pagar contas hospitalares.

Por isso, muitas instituições convidam as empresas a solicitar a emissão *a priori* do formulário E111, já que assim se evitam aborrecimentos, troca desnecessária de correspondência que necessitaria de tradução e se é, afinal, mais eficiente (aliás, esta solução está prevista no n.º 4 da norma em análise).

Artigo 31.º (estada do pensionista ou de membro da sua família no território de Estado não competente):

Relativamente aos titulares de pensão, ou seus familiares, o Regulamento não exige, contrariamente ao que se verifica quanto aos trabalhadores activos ou seus familiares, que os cuidados de saúde só possam ser concedidos, aquando de uma estada no território de Estado não competente, se forem imediatamente necessários.

Com efeito, o legislador comunitário entendeu<sup>14</sup> que estes interessados deveriam beneficiar dos cuidados independentemente daquele requisito. Tal não significa que esta categoria de pessoas possa beneficiar, ao abrigo desta disposição e mediante a apresentação do formulário E111, de quaisquer prestações, mas tão só, como o Tribunal de Justiça o disse no seu Acórdão de 31.5.1979 (caso 182/78 — Pierik) quando precisou que *“Todavia estas disposições regulam, no artigo 31.º, o direito às prestações em espécie dos referidos segurados [os pensionistas] quando essas prestações se tornam necessárias no decurso de uma estada num Estado membro que não seja o da sua residência”* (tradução livre e sublinhado nosso).

Quer dizer, que estas pessoas beneficiarão das prestações quando elas se tornarem necessárias já depois da partida do Estado da residência, e, portanto, que não haverá direito a cuidados que já fossem necessários antes da partida (por exemplo, um pensionista não pode beneficiar, com base no E111, isto é, independentemente de autorização prévia<sup>15</sup>, de uma cirurgia cardiovascular se a mesma já era necessária antes da partida). Porém, se o pensionista no decurso de uma estada tiver necessidade de efectuar tratamentos dentários, ou se vier a necessitar de efectuar uma cirurgia da próstata, não está sujeito à restrição que impende sobre um trabalhador activo, que só teria direito a beneficiar de imediato das prestações em causa se não fosse possível esperar pelo regresso ao Estado competente para então as obter.

É precisamente para evitar que a ténue fronteira, que separa esta previsão daquela outra que permite a um trabalhador activo ou pensionista deslocar-se expressamente para obter cuidados adequados, seja ultrapassada inocente ou fraudulentamente, que as instituições enfrentam sérios problemas. Como já atrás se referiu, poderá acontecer, também nesta situação, que as instituições se confrontem com o facto consumado e tenham de decidir, sendo que uma de três hipóteses pode ocorrer: 1) a instituição

---

<sup>14</sup> Artigo 31º do Regulamento: *“O titular de uma pensão [...] bem como os membros da sua família [...] beneficiam: a) Das prestações em espécie concedidas pela instituição do lugar de estada, em conformidade com as disposições da legislação por ela aplicada, a cargo da instituição do lugar de residência do titular”* .

<sup>15</sup> O pensionista poderá beneficiar das disposições da alínea c) do n.º 1 do art.º 22.º do Regulamento, isto é, mediante prévia autorização, deslocar-se expressamente para outro Estado membro com vista a obter cuidados adequados ao seu estado de saúde. Esta disposição específica dos trabalhadores activos foi declarada pelo Tribunal de Justiça, no seu Acórdão 182/78, como sendo aplicável também aos pensionistas.

competente emite um formulário E112 (para substituir o E111 que não seria adequado para a situação) e arcará com a despesa; 2) a instituição competente não emite o E112 nem aceita suportar as despesas que venham a ser debitadas com base no E111 emitido, caso em que o utente pagará a despesa; 3) na falta de uma das soluções anteriores, quem suportará a despesa será a instituição hospitalar ou o profissional de saúde que acabará por não receber a contrapartida do serviço prestado. Em tais casos, é absolutamente necessário que as instituições — quer a competente, quer a do lugar de estada — actuem numa base de confiança recíproca, pois que apesar de ser difícil demonstrar que o segurado agiu de forma negligente ou com intenção fraudulenta, existe sempre uma história clínica que permitirá chegar a uma conclusão que nem sempre será favorável para este último. Mas, para se chegar a qualquer uma destas conclusões são quase sempre necessárias muitas e nem sempre agradáveis trocas de correspondência entre todas as partes envolvidas, o que, por vezes, chega a demorar anos.

Por estas razões, há quem se interrogue acerca da justeza de haver direitos diferentes para activos e pensionistas e, sobretudo, para os respectivos familiares (repare-se que um familiar, de perfeita saúde, de um pensionista, poderá beneficiar de cuidados independentemente do requisito de necessidade imediata, o que já não sucede nem com os familiares de activos nem com os activos).

## 2.2. ARTIGO 23.º DO REGULAMENTO — PRESTAÇÕES PECUNIÁRIAS

O n.º 1 do artigo 23.º do Regulamento, vem dizer que um Estado membro “*cuja legislação preveja que o cálculo das prestações pecuniárias tem por base um rendimento médio ou uma base de contribuição média*” deverá considerar para o cálculo das prestações pecuniárias por doença ou maternidade os “*rendimentos verificados ou as bases de contribuição aplicadas durante os períodos cumpridos ao abrigo da referida legislação*”. Tal norma parece deslocada porquanto parece pretender referir-se à aplicação isolada de uma legislação nacional e as normas comunitárias, sendo de coordenação, não interferem na substância das legislações nacionais<sup>16</sup>. Na

---

<sup>16</sup> Cf Sebastião Pizarro in “O Direito de Segurança Social das Comunidades Europeias” - Lisboa - 1985.

verdade, tal norma, podendo servir para impedir que um Estado membro competente calcule as prestações pecuniárias de um seu segurado, que adoeça noutro Estado membro, com base em rendimentos ou contribuições diferentes das previstas na legislação que aplica, serve fundamentalmente para dar orientação quanto ao cálculo de prestações relativamente às quais foram aplicadas normas de coordenação sem o que o interessado não preencheria as condições de atribuição por incumprimento do prazo de garantia. Referimo-nos aos casos em que o direito às prestações foi adquirido com base na totalização de períodos de seguro prevista no artigo 18.º do Regulamento.

Ora no caso particular da legislação portuguesa as instituições confrontam-se com um problema que não sendo seu, se reflecte nos seus segurados e que consiste na impossibilidade de atribuição da prestação quando o direito a esta tenha sido adquirido por recurso à totalização de períodos de seguro.

O direito às prestações adquire-se quando o interessado tem pelo menos 6 meses, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações e 12 dias de remunerações por trabalho efectivamente prestado nos 4 meses que precedem o mês anterior ao da ocorrência do risco. As regras de cálculo nacionais prevêem que o montante das prestações pecuniárias por doença corresponde a 65% da média diária das remunerações registadas nos 6 meses que precedem o segundo mês anterior ao da ocorrência do risco [  $P = 0.65 \cdot (R/180)$ , em que R corresponde às remunerações dos 6 meses do período de referência].

Consideremos A que trabalhou no Estado membro A de 1995 a 31.12.1997 e em Portugal de 1.1.1998 a 28.2.1998 adoecendo com incapacidade para o trabalho em 5 de Março.

O direito às prestações encontra-se aberto com base na totalização dos períodos de seguro prevista no artigo 18.º do Regulamento. Aplicando a norma de cálculo atrás referida verifica-se:  $P = 0,65 \cdot (0/180) = 0$ . Não havendo remunerações registadas em Portugal no período de referência, o resultado é, como se verifica pela aplicação da fórmula, a existência de um direito que levado à concretização corresponde a nada! Este resultado leva-nos a interrogar-nos se seria esta a solução pretendida pelo legislador comunitário, em que um direito está formalmente garantido com base nas disposições

comunitárias mas que, por força da fórmula de cálculo, se traduz num mero exercício *pro forma* sem qualquer conteúdo útil para o segurado.

Compare-se esta solução com a prevista no artigo 47.º, n.º 1, d) do Regulamento, relativa ao cálculo de uma pensão cujo direito só foi, também, adquirido por força da totalização de períodos de seguro, onde o legislador explicitamente diz que relativamente aos períodos de seguro cumpridos no outro Estado será imputada, para efeitos de cálculo, a média dos rendimentos, das contribuições ou das melhorias verificada em relação aos períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação aplicada pela instituição em causa (aquela que precisou de totalizar para atribuir). Se se aplicasse a mesma técnica relativamente ao exemplo exposto o segurado teria assegurado o direito a uma prestação.

Na ausência de aperfeiçoamento do artigo 23.º do Regulamento esperar-se-ia que se aplicasse uma solução idêntica à que foi adoptada, pelas mesmas razões, para o cálculo das prestações de desemprego quando o direito tiver sido adquirido com base na totalização de períodos de seguro, em que *grosso modo* se aplica, por força da legislação nacional, uma técnica semelhante à atrás referida.

### **3. PENSÕES**

#### *3.1. ARTIGOS 36.º E 42.º DO REGULAMENTO DE EXECUÇÃO*

O artigo 36.º do Regulamento (CEE) 574/72 (regulamento de execução) dispõe sobre a apresentação dos pedidos de pensão de invalidez, velhice e sobrevivência (excepto quanto aos órfãos, uma vez que as prestações para estes são reguladas nos artigos 78.º e 79.º do Regulamento e 90.º a 92.º do Regulamento de execução).

- **Artigo 36.º do Regulamento de execução**

De uma forma simplificada poderemos dizer que este artigo define os procedimentos a seguir para a apresentação dos requerimentos de prestações por parte dos segurados bem como a eficácia destes face às diferentes legislações nacionais envolvidas.

Assim, um requerimento apresentado em Portugal numa determinada data será eficaz para efeitos de aplicação da legislação de qualquer outro Estado membro<sup>17</sup> e deverá determinar a liquidação dos direitos do interessado face a todas as legislações a que o mesmo esteve sujeito.

Casos houve em que, por exemplo, tendo sido apresentado requerimento de pensão de sobrevivência em Portugal, pelo facto de o trabalhador falecido ter estado sujeito à legislação de outro Estado membro e esta prever uma prestação especial de sobrevivência, a instituição competente portuguesa enviou à instituição competente do outro Estado membro um impresso de requerimento previsto na legislação deste último Estado membro, o qual foi obviamente assinado pela requerente em data posterior à do requerimento inicial. Perante datas diferentes este último Estado membro considerou a data aposta no impresso de requerimento previsto na sua legislação e, de tal facto, resultou o indeferimento da prestação porque face a tal data já tinha caducado o direito. Obviamente que tal decisão não poderia estar correcta, porquanto tratando-se em ambos os países de prestações de sobrevivência, a data do requerimento inicial em Portugal deveria ter sido considerada o que suspenderia o prazo de caducidade. Casos deste tipo tiveram de ser resolvidos por recurso jurisdicional e é evidente que constituíram e constituem problemas para as instituições portuguesas.

- **Artigo 42.º do Regulamento de execução**

Acontece que instituições de outros Estados membros ao receberem processos relativos a pedidos de prestações que, tendo sido regularmente instruídos, com os formulários aprovados, por instituições competentes portuguesas, os devolvem, exigindo o seu reenvio acompanhado de certidões de registo civil de modelo internacional.

---

<sup>17</sup> Artigo 36.º: “N.º 4: *Um pedido de prestações dirigido à instituição de um Estado membro determina automaticamente a liquidação simultânea das prestações nos termos das legislações de todos os Estados membros em causa, cujas condições o requerente preencha excepto se, em conformidade com o n.º 2 do artigo 44.º do Regulamento, o requerente desejar que seja suspensa a liquidação das prestações de velhice que seriam adquiridas ao abrigo da legislação de um ou mais Estados membros*”.

A respeito deste artigo o Tribunal de Justiça no seu Acórdão C-335/95 (Picard) declarou que “O artigo 36.º - n.º 4 do Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho (...) que prevê a liquidação simultânea das prestações desde que um pedido de prestações seja dirigido a uma instituição de um Estado membro, consagra uma regra de processo autónoma aplicável independentemente do respeito das disposições previstas nos n.ºs 1 a 3 do mesmo artigo”.



Tal exigência não encontra apoio nas normas do Regulamento de execução que disciplinam a instrução dos processos, nomeadamente o n.º 2 do artigo 42.º segundo o qual “2. *O envio desses formulários à instituição de qualquer Estado membro substitui o envio dos documentos justificativos*” e constitui um problema de aplicação injustificado que provoca atrasos nos processos e conflitos institucionais.

Embora numa perspectiva algo diferente não se pode deixar de considerar a posição do Tribunal expressa no seu Acórdão C-336/94 (Dafeki) quanto à apresentação de certidões (neste Acórdão o Tribunal declara que as instituições dos Estados membros, salvo razão que permita pôr em causa a respectiva veracidade, são obrigadas a respeitar as certidões e documentos análogos provenientes das autoridades competentes dos outros Estados membros). No exemplo em causa, o envio dos formulários substitui o envio dos documentos justificativos justamente porque já foram apresentados documentos idóneos junto da instituição de instrução.

### 3.2. ARTIGO 45.º DO REGULAMENTO

O artigo 45.º do Regulamento contém um importantíssimo conjunto de regras relativas à totalização de períodos contributivos com vista à aquisição, manutenção ou recuperação do direito às prestações de velhice ou sobrevivência, ou ainda, por remissão do artigo 40.º, às prestações de invalidez. Este artigo, como aliás o artigo homólogo do Capítulo II, não tinha a redacção que tem agora, tendo sido modificado pelos Regulamentos (CEE) n.º 1248/92 e (CE) n.º 3095/95. A principal alteração, na perspectiva que interessa aos segurados portugueses, foi a introduzida pelo Regulamento (CEE) n.º 1248/92.

Poder-se-á dizer que, relativamente às normas em apreço, se colocaram e colocam ainda dois tipos de problemas<sup>18</sup>:

---

<sup>18</sup> Por força do disposto no artigo 40.º (Capítulo II - Invalidez) do Regulamento as disposições do Capítulo III - Velhice e Morte (Pensões) são aplicáveis por analogia quer quando o trabalhador interessado tenha estado sujeito quer exclusivamente a legislações nos termos das quais o montante da pensão de invalidez depende da duração dos períodos de seguro, quer quando esteve sujeito a legislações deste tipo e a legislações nos termos das quais o montante da pensão não depende da duração dos períodos de seguro. Temos assim que, sendo Portugal um país que aplica uma legislação nos termos da qual o montante da pensão de invalidez varia em função da duração dos períodos de seguro, nos processos de pensão de invalidez de pessoas sujeitas à legislação portuguesa e à legislação de um ou vários outros Estados membros, aplicar-se-ão as regras do

- a) da sua aplicação em coordenação com as normas transitórias do artigo 95.º (que abordaremos no local próprio); e
- b) o da interpretação e aplicação do n.º 1 em relação a processos iniciados após a adesão de Portugal às Comunidades Europeias.

Relativamente a este último e tendo em vista a sua análise na perspectiva da aplicação no tempo e dos períodos de seguro cuja totalização ele visava e visa, convirá ter presente as diferenças entre as redacções do artigo antes e após a publicação do Regulamento (CEE) n.º 1248/92.

Tendo presentes as diferenças, poderemos dizer que, na verdade, não são significativas, porquanto já se entendia, antes deste último Regulamento, que o n.º 1 visava permitir a totalização de períodos de seguro cumpridos no regime geral com períodos cumpridos nos termos de regimes especiais. Na verdade, muito embora haja quem entenda que o brocardo não deva ser tomado como válido em qualquer situação, julgamos poder sustentar, com alguma razoabilidade que “o que a lei não distingue não competirá ao intérprete distinguir”.

Verifica-se que a redacção vigente até 31.5.1992, dia anterior à entrada em vigor do Regulamento (CEE) 1248/92, era a seguinte: “1. *A instituição competente de um Estado membro cuja legislação fizer depender do cumprimento de períodos de seguro ou de períodos de residência a aquisição, a manutenção ou a recuperação do direito às prestações terá em conta, na medida em que tal for necessário, os períodos de seguro ou de residência cumpridos ao abrigo da legislação de qualquer outro Estado membro,*

---

Capítulo III que são igualmente aplicáveis para o cálculo das pensões de velhice e de sobrevivência.

Este aspecto é importantíssimo para os segurados portugueses que trabalharam anteriormente em Estados membros cuja legislação prevê que as pensões variam em função dos períodos de seguro, uma vez que, estabelecendo geralmente tais legislações que o direito à pensão depende também de o interessado se encontrar em actividade ou situação assimilada no momento da ocorrência do risco, a aplicação do Capítulo III vem permitir que tais segurados, estando, em tal momento, sujeitos à legislação portuguesa, ou em situação assimilada, preencham essa condição e possam assim beneficiar de pensão a cargo de todos os Estados membros onde tenham trabalhado (desde que, evidentemente, sejam também reconhecidos inválidos nos termos da legislação desses Estados).

Este aspecto foi, e é ainda, particularmente importante para aqueles segurados que tendo visto os seus direitos a pensão examinados antes da adesão de Portugal às Comunidades, puderam, e podem ainda, solicitar a revisão dos seus direitos, com base nas disposições transitórias do Regulamento, em ordem a que os seus direitos sejam reapreciados à luz do mesmo Regulamento.

*como se se tratasse de períodos cumpridos ao abrigo da legislação aplicada por aquela instituição.” (sublinhado nosso).*

Sabendo-se que este parágrafo visa a totalização de períodos de seguro do regime geral, já que respectivamente os parágrafos 2 e 3 tratam da totalização dos períodos de seguro cumpridos respectivamente ao abrigo de regimes especiais dos assalariados e dos independentes, teremos que concluir que o n.º 1 na redacção atrás citada tinha por objectivo dispor no sentido de que os períodos de seguro do regime geral são totalizáveis com quaisquer outros períodos, já que o texto não faz distinção, enquanto, tal como previsto nos n.ºs 2 e 3, os períodos cumpridos em regimes especiais só são totalizáveis com períodos correspondentes ou cumpridos na mesma profissão. Isto é, o regime geral totaliza os seus períodos com períodos de outros regimes gerais ou especiais, enquanto os regimes especiais só totalizam os respectivos períodos com os cumpridos em regimes correspondentes ou com os cumpridos por força do exercício da mesma profissão (esta última previsão tem por finalidade garantir a possibilidade de totalização de períodos de seguro em Estados diferentes, mas sempre na mesma profissão, mas em que num ou mais deles tal profissão não estava abrangida por um regime especial mas sim pelo geral).

Parecendo que tal conclusão é tão evidente que não careceria de demonstração, verificou-se, não obstante, que as instituições de alguns Estados, onde o trabalhador migrante esteve abrangido pelo regime geral não totalizavam os seus períodos com os cumpridos em Portugal no regime dos produtores agrícolas ou de outros trabalhadores independentes (por exemplo, taxistas por conta própria). Tal recusa, sobretudo nos casos de invalidez, por parte de instituições de Estados cuja legislação exige que o direito à prestação depende de uma vinculação ao seguro (isto é, a pessoa estar em actividade ou em situação equiparada) tinha como consequência o indeferimento do pedido quando Portugal era o último país de trabalho, qualquer que fosse o número de anos de trabalho prestado. Por isso, ainda no domínio da versão do artigo, anterior ao Reg.º 1248/92, se conhecem casos que foram resolvidos, a favor da totalização e da concessão das prestações, na sequência de recursos para as jurisdições nacionais.

A nova redacção das normas em causa teve, pelo menos, o mérito de vir clarificar a questão, já que o n.º 1 passou a referir expressamente que são totalizáveis os períodos

de seguro “*cumpridos ao abrigo da legislação de qualquer outro Estado membro, seja no âmbito de um regime geral ou de um regime especial aplicável a trabalhadores assalariados ou não assalariados*” (sublinhado nosso). Porém, mesmo após a sua entrada em vigor continuaram a registar-se casos semelhantes ao exemplo dado.

Poder-se-á dizer, a este propósito, e tendo em consideração o objectivo da presente comunicação que os factos em causa não são um problema das instituições mas sim dos trabalhadores. Pensamos, obviamente, que os problemas dos trabalhadores são também problemas das instituições.

#### **4. ACIDENTES DE TRABALHO**

Vimos a propósito da determinação da legislação aplicável que se colocam graves problemas relativamente a mão de obra deslocada para outros Estados membros, sobretudo quando se trate de empresas que não preenchem os requisitos estabelecidos para poderem destacar trabalhadores.

Tais problemas repercutem-se também no âmbito da aplicação das normas relativas a acidentes de trabalho, quando tais empresas, ao ser-lhes recusada a emissão de formulários E101 certificativos da sujeição dos seus trabalhadores à legislação portuguesa, não se coíbem de destacar os trabalhadores mesmo em situação irregular.

Em caso de emergência de acidente de trabalho no outro Estado membro, dois tipos de problemas diferentes podem suceder:

1. A empresa era, não obstante, portadora de apólice de seguro de acidentes para os seus trabalhadores e, se houver necessidade de assistência médica nesse Estado membro, em consequência de acidente de trabalho, poderá ter de apresentar o formulário E123 que atesta o direito a cuidados de saúde por conta da instituição competente portuguesa (Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais — CNPCRP); não o possuindo, nem o devendo possuir, porque os trabalhadores deveriam estar inscritos na segurança social do Estado onde se encontravam a trabalhar, a instituição estrangeira insistirá na emissão do formulário em causa, sem que deva ser atendida, já que a instituição competente deveria ser ela própria. Esta situação que é mais frequente do que seria desejável engendra problemas de coordenação que são de

difícil correcção porque, estando em causa empresas de fachada, estas rapidamente se extinguem, deixando por resolver graves problemas que não são só o da cobertura médica mas também os relacionados com a necessária reparação em caso de incapacidade temporária e/ou definitiva para o trabalho;

2. A empresa inscreveu-se na segurança social portuguesa e era portadora, regular e legalmente, de formulários E101 para os seus trabalhadores. Tem acontecido que, por vezes, alguns trabalhadores não estavam cobertos por apólice de seguro de acidentes que determina a responsabilidade da empresa, para além das eventuais consequências decorrentes da ilicitude da sua conduta. Entretanto, coloca-se também a necessidade de obter, desta vez com fundamento legal, o formulário E123 comprovativo do direito às prestações, o que obriga a uma actuação do CNPCRP com vista a garantir a assunção do risco por parte da Companhia seguradora, o que nem sempre é fácil.

## **5. PRESTAÇÕES DE DESEMPREGO**

### *5.1. ARTIGO 69.º*

- **O pagamento e o reembolso das prestações**

O artigo 69.º do Regulamento visa propiciar condições aos trabalhadores beneficiários de prestações de desemprego num Estado membro, para se deslocarem livremente no território dos Estados membros a fim de procurarem um emprego. O direito à continuação do recebimento das prestações no Estado membro para onde se deslocarem, através da instituição do lugar de estada mas por conta da instituição competente, pode manter-se até um máximo de 90 dias.

Os interessados receberão as prestações a contar da data em que deixaram de estar à disposição dos serviços de emprego do Estado competente, desde que se coloquem, num prazo de sete dias a contar daquela data, à disposição dos serviços de emprego do Estado para onde se deslocaram. Na negativa só terão direito a receber as prestações a contar data em que se inscreveram, sendo descontado do período a que tinham direito os dias decorridos desde a data em que deixaram de estar à disposição dos serviços de

emprego do Estado competente até à data em que se inscreveram nos serviços de emprego do Estado para onde se deslocaram.

Em síntese, há um direito ao recebimento extraterritorial das prestações de desemprego por um período que pode ir até 90 dias, desde que os interessados cumpram as formalidades de inscrição no prazo máximo de 7 dias a contar da data em que deixaram de estar à disposição dos serviços de emprego do Estado competente.

Se Portugal for o país de destino, as prestações de desemprego serão pagas, pelo Centro Regional de Segurança Social territorialmente competente, segundo as modalidades previstas na legislação portuguesa, isto é, mensalmente, no mês a que respeitam, por meio de ordem de pagamento emitida por via informática.

No entanto, o desempregado tem o seu direito limitado por uma condição: se não encontrar emprego no Estado para onde se deslocou e quiser regressar ao Estado competente, onde poderá reatar o recebimento das prestações de desemprego a que ainda tenha direito, deverá inscrever-se de novo nos serviços de emprego desse Estado antes de terminar o período de 90 dias (ou outro período menor a que tivesse direito). Se assim não fizer, *“perde qualquer direito às prestações nos termos da legislação do Estado competente”* (n.º 2 do artigo 69.º). Todavia, em casos excepcionais, o prazo de apresentação pode ser prolongado pelos serviços competentes.

Face a esta exigência, que contrasta com a moratória de 7 dias concedida para a inscrição inicial nos serviços de emprego do Estado para onde o interessado deslocou (certamente para lhe dar tempo para a viagem e para se instalar), este sente-se na obrigação de regressar ao Estado competente antes do decurso do prazo máximo de concessão das prestações a que tinha direito.

Quer dizer que, afinal, só tecnicamente é que o interessado terá direito a gozar o período completo, já que como vimos terá que contar com o tempo de viagem para se apresentar em dia útil nos serviços de emprego do Estado competente antes do decurso daquele prazo. Se esta é uma dificuldade para o interessado, torna-se um problema grave para a instituição do Estado para onde se deslocou.

É que, se esse Estado for Portugal, ou o Centro Regional não paga automaticamente a última mensalidade, obrigando o interessado a apresentar-se pessoalmente para receber

os dias vencidos ou corre o risco de, pagando a integralidade do período, o trabalhador regressar ao Estado competente antes do termo do período a que se reporta o pagamento que, nesse caso, terá sido feito por excesso.

Em tal situação, como o interessado já não estava à disposição dos serviços de emprego portugueses, o período pago em excesso não será reembolsado pela instituição competente.

Este é um problema real que tem afectado seriamente as instituições portuguesas, que se vêem obrigadas a abrir processos de reembolso por recebimento indevido de prestações, sem ter a garantia de virem a ser ressarcidas de tal prejuízo.

– O desempregado encontra emprego no Estado para onde deslocou:

Sendo o objectivo da norma o criar condições para que um desempregado num Estado membro, usando o direito de livre circulação no interior da Comunidade, possa mais facilmente encontrar emprego, é natural que tal expectativa se possa concretizar. O que está longe de significar que daí resulte um benefício concreto e duradouro.

No caso que nos serve de exemplo, A, desempregado num Estado membro deslocou-se para Portugal à procura de emprego devidamente munido do formulário E303 que atestava o seu direito a prestações. Nos termos do n.º 3, segunda parte, do artigo 83.º do Regulamento de execução, a instituição portuguesa do lugar de residência estava obrigada a proceder ao controlo do beneficiário como se ele se encontrasse a beneficiar de prestações ao abrigo da legislação por ela aplicada.

Na sequência das diligências efectuadas pelos serviços de emprego portugueses foi encontrado e proposto a A um emprego disponível, que ele tinha a obrigação de aceitar tal como decorre da legislação portuguesa. Assim, tendo sido elaborado o competente contrato de trabalho, A começou a trabalhar em Portugal, facto que levou a instituição portuguesa, nos termos da lei, a cessar o pagamento das prestações e a notificar a instituição competente.

Porém, tal como previsto na lei laboral portuguesa, a entidade patronal pode estabelecer no contrato a fixação de um período experimental no decurso do qual poderá em qualquer tempo rescindir unilateralmente o contrato de trabalho.

E tal assim aconteceu pelo que A, encontrando-se de novo desempregado, voltou a inscrever-se nos serviços de emprego como candidato a emprego, tendo requerido as prestações de desemprego portuguesas.

Porém, nos termos do direito português, o direito às prestações de desemprego adquire-se com o preenchimento de um prazo de garantia:

de 540 dias de trabalho por conta de outrem com registo de remunerações num período de 24 meses imediatamente anteriores à data do desemprego, no caso de subsídio de desemprego; ou

de 180 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente ao do desemprego, no caso de subsídio social de desemprego,

para os quais não contam os dias correspondentes ao recebimento de prestações de desemprego, condições que o interessado não preenchia porquanto só tinha trabalhado 60 dias em Portugal e nos 24 meses anteriores tinha estado a receber prestações de desemprego ao abrigo da legislação de outro Estado membro.

Nestes termos, A, por ter sido compelido a aceitar um emprego, e por ter ficado sujeito à legislação portuguesa, não só não ficou com direito a prestações portuguesas, como perdeu a possibilidade de recuperar o direito às prestações a que ainda teria direito no primeiro Estado membro.

Com efeito, tal como o Tribunal de Justiça declarou no processo 192/87 (Vanhaeren) quando uma pessoa deixou um Estado membro onde tinha direito a prestações de desemprego e encontra emprego noutra Estado membro, este Estado é aquele onde a pessoa trabalhou em último lugar e conseqüentemente passou a ser o Estado competente no sentido do artigo 69.º do Regulamento. Conseqüentemente, no primeiro Estado membro, os parágrafos 2 e 4 deste artigo<sup>19</sup> relativos ao direito às prestações de uma pessoa desempregada que regressa ao Estado competente após ter procurado emprego

---

<sup>19</sup> O parágrafo 2 dispõe que se o interessado regressar ao Estado competente (isto é, o Estado de onde partiu para vir à procura de emprego) antes do termo do período durante o qual tinha direito às prestações, continua a ter direito às prestações desse Estado.



noutro Estado membro, deixam de se aplicar à pessoa interessada se ela regressar ao primeiro Estado membro.

Assim, A, por ter cumprido uma norma comunitária acabou por sair penalizado em vez de beneficiado, facto que nem a instituição portuguesa, nem, certamente, o legislador comunitário, quereriam.

– Desempregados não portadores de formulário E303:

Estados há cujas instituições competentes sendo solicitadas por segurados desempregados, que pretendem usar da prerrogativa que lhes é conferida pelo artigo 69.º, no sentido de lhes emitirem os formulários da série E303 a fim de se poderem deslocar para outro Estado membro à procura de emprego, os informam que poderão deslocar-se livremente e que lhes enviarão pelo correio os formulários em questão.

Tal procedimento se não é irregular também não constitui a melhor forma de se iniciar um processo como o exigido pelo dispositivo legal previsto: inscrição no serviço de emprego do Estado membro de destino; comunicação da inscrição à instituição competente; verificação dos prazos para fixar a data de início das prestações; cálculo e processamento das prestações de desemprego. Para a maior parte destas operações os formulários E303 são imprescindíveis pelo que a sua não apresentação *ab initio* constituirá um entrave a uma correcta aplicação do Regulamento e determinará provavelmente um pagamento de prestações menos célere do que conviria ao desempregado.

É certo que o Regulamento de execução prevê no seu artigo 83.º, n.º 2, segunda parte, a possibilidade de o segurado se deslocar para outro Estado membro à procura de emprego mesmo sem se ter dirigido previamente à instituição competente para obter os formulários E303, caso em que a instituição do lugar de estada se deverá dirigir à instituição competente para os obter. Mas a verdade é que tal norma parece incoerente face à constante da terceira parte do mesmo número onde está estabelecido que “*Os serviços de emprego do Estado competente devem assegurar-se de que o desempregado*

---

O parágrafo 4 estabelece uma regra especial para as situações em que a Bélgica é o Estado competente, nos termos da qual o desempregado que regresse ao país só recupera o direito às prestações depois de ter exercido um emprego durante, pelo menos, 3 meses.

*foi informado das obrigações que lhe cabem por força do artigo 69.º do Regulamento e do presente artigo”.*

Parece, pois, incorrecto o procedimento acima referido, que é seguido por essas instituições, na medida em que dificulta a aplicação das disposições regulamentares comunitárias e nacionais, provoca atrasos no processamento das prestações e conflitos entre as instituições do lugar de estada e os segurados que, ironicamente, muitas vezes chegam a acusar estas instituições de incompetência e de má vontade na resolução dos problemas.

## 5.2. ARTIGO 71.º

O artigo 71.º do Regulamento estabelece um conjunto de disposições que visa facultar aos trabalhadores que trabalham num Estado membro, a cuja legislação se encontram sujeitos, e residem noutra Estado membro, e que venham a ficar desempregados, as melhores condições para procurarem um emprego.

Para o efeito, os trabalhadores são agrupados em duas categorias diferenciadas a cada uma das quais correspondem direitos e obrigações diferentes, a saber:

- **Trabalhadores fronteiriços<sup>20</sup> :**
  - se for desemprego *parcial ou accidental*: as prestações serão concedidas pela instituição competente de conformidade com a sua legislação, como se o desempregado residisse nesse Estado;
  - se for desemprego *completo*: as prestações serão concedidas em conformidade com as disposições da legislação do Estado de residência, como se o segurado estivesse sujeito a essa legislação no decurso do último emprego, a cargo da instituição do lugar de residência;

---

<sup>20</sup> O trabalhador fronteiriço é definido no artigo 1.º do Regulamento como “*qualquer trabalhador assalariado ou não assalariado que exerça a sua actividade profissional no território de um Estado e resida no território de outro Estado membro ao qual regressa, em princípio, diariamente ou pelo menos uma vez por semana; contudo, o trabalhador fronteiriço que seja destacado pela empresa de que normalmente depende ou que efectue uma prestação (de serviços?) no território do mesmo Estado membro ou de outro Estado membro mantém a qualidade de trabalhador fronteiriço durante um período que não pode exceder quatro meses, mesmo que, no decurso desse período não possa regressar diariamente, ou pelo menos uma vez por semana, ao lugar da sua residência*”.

- **Trabalhadores que não sejam trabalhadores fronteiriços:**
  - Se for desemprego parcial, acidental ou completo: se o desempregado continuar à disposição da respectiva entidade patronal ou dos serviços de emprego do Estado competente beneficiará das prestações nos termos da legislação deste Estado como se residisse no seu território; ou
  - Se for desemprego completo: se o desempregado se colocar à disposição dos serviços de emprego do Estado membro da residência beneficiará das prestações em conformidade com a legislação deste Estado tal como se nele tivesse exercido o último emprego; as prestações serão concedidas pela instituição do lugar de residência e a seu cargo. Porém se o trabalhador tiver beneficiado de prestações a cargo da instituição competente só poderá requerer as do Estado de residência depois de ter utilizado a possibilidade prevista no artigo 69.º (isto é, beneficiar no Estado da residência, por um período máximo de 3 meses, das prestações por conta da instituição do Estado competente).

No caso particular dos trabalhadores que não são fronteiriços e que estejam em desemprego completo existe, como se viu, um leque de possibilidades, com vista ao benefício das prestações de desemprego, a saber:

1. Opção por beneficiar das prestações exclusivamente através e a cargo da instituição competente;
2. Opção por, após começar a beneficiar de prestações a cargo da instituição competente no Estado competente, solicitar a continuação do pagamento das prestações no Estado membro da residência e por conta da instituição competente nos termos do artigo 69.º do Regulamento (período máximo de 90 dias) após o que, se ainda reunir condições<sup>21</sup> poderá beneficiar das prestações a cargo da instituição do lugar de residência;

---

<sup>21</sup> Deve considerar-se que, conforme declarou o Tribunal de Justiça no caso 227/81 (Aubin), o desempregado não pode acumular os direitos a prestações de ambos os Estados. Assim, se o trabalhador tiver usado da possibilidade de opção e tiver beneficiado da solução combinada de receber as prestações a cargo do Estado competente (incluindo as previstas no artigo 69.º) só terá direito a receber as prestações a cargo do Estado de residência, se o número de dias a que tiver direito nos termos desta legislação for superior ao número de dias de desemprego já subsidiado pelo Estado competente, caso em que receberá somente pelo diferencial de dias que se verificar.

3. Opção por se inscrever nos serviços de emprego do Estado da residência e beneficiar exclusivamente das prestações em conformidade com as disposições da legislação deste Estado através da instituição do lugar de residência e a seu cargo.

Visto o enquadramento jurídico importa verificar quais os problemas existentes para as instituições portuguesas quer enquanto instituições competentes quer na qualidade de instituições do lugar de residência. Na verdade apenas nos demos conta de problemas relativamente a esta última qualidade. Devemos ter presente o que se disse no ponto 4.1 relativamente ao papel crucial que desempenha no quadro deste artigo o elemento “residência”. Com efeito, mesmo tendo presente as decisões da Comissão Administrativa relativas à questão, actualmente a Decisão CASSTM n.º 160, que procura delimitar o seu âmbito de aplicação, circunscrevendo-a principalmente a determinadas categorias de trabalhadores mas deixando claro que o elenco enunciado não é taxativo, existem problemas de aplicação, tais como:

– Trabalhadores sazonais em França

Desde há décadas que, anualmente, milhares de trabalhadores são contratados para campanhas de trabalho sazonal agrícola em França. Estes trabalhadores passaram a partir da adesão de Portugal às Comunidades a poder beneficiar das disposições do artigo 71.º, 1, b)ii), para o que deverão apresentar na instituição do lugar de residência o formulário E301 que deveria ser-lhes passado pelo Groupement des Assedic de la Région Parisienne (GARP) situado nos arredores de Paris<sup>22</sup>. Todavia raros eram os trabalhadores que se apresentavam munidos de formulário emitido por aquele organismo, sendo os formulários emitidos por uma plêiade de instituições sem competência para o efeito (Caisse de Mutualité Sociale Agricole, Inspection Départementale des Lois Sociales en Agriculture, Mairie, e outras) mas muito raramente pela instituição competente. Embora contrariamente

---

No limite, poderá haver situações em que, nesta hipótese, não haverá direito algum nos termos da legislação do Estado de residência.

<sup>22</sup> É preciso notar que a maioria dos trabalhadores sazonais em França vai trabalhar para Departamentos que ficam a centenas de quilómetros da Região Parisiense, pelo que certamente teriam dificuldades em fazer tais deslocações. Por outro lado, muito embora o artigo 108.º do Regulamento de aplicação preveja que se possa exigir a apresentação do contrato sazonal autenticado pelos serviços de emprego do Estado membro onde foi exercida a actividade, a maioria dos trabalhadores, desde que passaram circular livremente no espaço comunitário, não possui esse documento.

ao previsto no artigo 83.º do Regulamento de Aplicação relativamente ao artigo 69.º do Regulamento, a instituição do lugar de residência não tenha a obrigação de se dirigir à instituição competente para obter o formulário em causa, as instituições portuguesas fazem-no e têm a maior das dificuldades em conseguir resposta.

Nestas circunstâncias e face aos prejuízos e incómodos que a situação acarretava para os segurados muitas instituições do lugar de residência procuraram resolver de maneiras mais expeditas, fazendo fé nos documentos emitidos por aquelas instituições. No entanto, os problemas subsistem e carecem de resolução.

– Trabalhadores sazonais noutros Estados membros

Têm vindo a ser presentes, cada vez com mais frequência, às instituições portuguesas formulários E301, com a finalidade de obtenção das prestações, emitidos por serviços de emprego de outros Estados membros que mencionam as mais diversas actividades (calceteiros, vendedores de gelados, empregados de restaurante, nadadores-salvadores, empregadas de hotelaria, etc...) e que mencionam como causa da extinção da relação de trabalho a expressão “fim de estação”.

As instituições portuguesas colocam sérias reservas à possibilidade de tais actividades, face à definição de trabalho sazonal (ver ponto 4.1), poderem ser realmente qualificadas como trabalho sazonal e permitirem *ipso facto* aplicar directamente a norma em apreço.

Tais formulários provocam reacções negativas por parte das instituições e, por isso, atritos com os trabalhadores que, ao serem-lhes dadas explicações, raramente as aceitam como boas<sup>23</sup>. No entanto, mesmo que tais actividades não revistam, pela sua natureza, carácter sazonal, sempre poderá ter que se encarar a possibilidade de verificar através de todos os elementos presentes ou que possam ser carreados para o processo, se tais trabalhadores enquanto estiveram a exercer

---

<sup>23</sup> Ver Pierre GUIBENTIF in “La Pratique du Droit International et Communautaire de la Sécurité Sociale”, onde é citada a seguinte parte de uma entrevista com um funcionário, a propósito do relacionamento com os trabalhadores migrantes (traduzido do original francês): “O que está certo é o que diz o país estrangeiro. Eu tenho esse problema. Ao que eu digo, respondem-me: Você é muito simpático, mas quem sabe disto são os franceses”.

actividade noutra Estado membro mantiveram a sua residência no outro Estado e conferem direito às prestações. O que será tarefa algo complicada, mesmo considerando a jurisprudência do Tribunal, quando se constata que, por exemplo, os trabalhadores fizeram duas (ou mais) épocas de 8 meses de trabalho no outro Estado membro. Serão migrantes clássicos que mantêm a família no país de origem ou manter-se-á o seu centro de interesses em Portugal?

Tais questões só serão resolvidas, em caso de dúvida, com a recusa de concessão das prestações e eventual recurso contencioso de anulação por parte do trabalhador, deixando-se às jurisdições a tarefa de decidir em função das circunstâncias do caso concreto<sup>24</sup>.

## **6. DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS PARA TRABALHADORES SALARIADOS**

### **• ARTIGO 94.º DO REGULAMENTO**

O artigo 94.º (como aliás o 95.º aplicável aos trabalhadores não assalariados) estabelece um conjunto de normas que visam colocar em plano de igualdade os trabalhadores que viram os seus direitos a determinados benefícios pecuniários liquidados antes ou depois da aplicabilidade do Regulamento à sua situação pessoal, quer se trate de pessoas cujos direitos foram liquidados no domínio de vigência do Regulamento n.º 3, quer daquelas cujos direitos foram estabelecidos antes de o Regulamento lhes ser aplicável, nomeadamente ao abrigo de convenções bilaterais que aquele veio substituir.

Interessa-nos, para os efeitos do presente relatório, examinar as disposições transitórias aplicáveis em matéria de pensões de invalidez, velhice ou sobrevivência, que mais

---

<sup>24</sup> O que não será tarefa fácil. Se considerarmos o que o Tribunal diz a propósito da finalidade da atribuição ao Estado da residência da responsabilidade de pagamento das prestações (Acórdão 39/76 - Mouthaan, segundo o qual “*as disposições do artigo 71 visam assegurar ao trabalhador migrante o benefício das prestações de desemprego nas condições mais favoráveis à procura de um novo emprego*”) podemos também considerar que noutra Acórdão (1/85 - Miethe) o Tribunal declara no n.º 2 da parte decisória “*2. Um trabalhador em desemprego completo que, preenchendo os critérios do artigo 1.º b) do Regulamento 1408/71, conservou no Estado membro do último emprego laços pessoais e profissionais tais que ele aí disponha de melhores hipóteses de reinserção profissional, deve ser considerado como um “trabalhador que não é um trabalhador fronteiriço” abrangido pelo campo de aplicação do artigo 71.º, parágrafo 1 - b). Compete unicamente à jurisdição nacional determinar se um trabalhador se encontra nessa situação*” (tradução livre da versão francesa).

interesse têm ou tiveram para os trabalhadores portugueses, a saber as constantes dos parágrafos 5, 6 e 7, das quais resulta, essencialmente o seguinte:

- qualquer pensão ou renda, incluindo as prestações para órfãos, liquidada antes de 1 de Janeiro de 1986 (data em que o Regulamento passou a aplicar-se a Portugal) pode ser recalculada, a pedido do interessado, em função das disposições do Regulamento (ver nota 18, parte final, na página 20);
- se o pedido tivesse sido apresentado até 31.12.1987, os direitos adquiridos por força da aplicação das disposições do Regulamento retroagiriam a 1.1.1986;
- se o pedido tiver sido apresentado depois de 31.12.1987, os direitos adquiridos por força da aplicação das disposições do Regulamento só produziram ou produzirão efeitos a partir da data da sua apresentação (ainda hoje há pessoas que poderão obter benefícios mais favoráveis com a apresentação do pedido de revisão).

O problema que se verificava e ainda se verifica tem a ver com a situação dos titulares de pensão de invalidez concedida ao abrigo da legislação portuguesa, atribuída no quadro de Convenções bilaterais de segurança social celebradas com outros Estados europeus, que estabeleciam que nas relações entre Portugal e esses Estados a pensão seria atribuída pelo Estado onde o trabalhador tivesse contribuído para a segurança social em último lugar.

Configure-se o caso do trabalhador em França de 1966 a 1984, que regressou a Portugal no último daqueles anos e que trabalhou em Portugal até 1985, ano em que se invalidou e adquiriu o direito a uma pensão portuguesa com base na totalização de períodos de contribuição nos dois países. Com a revisão de direitos o trabalhador poderia adquirir, ao abrigo das disposições do Regulamento (ver nota 18, página 20) uma pensão do regime francês que seria função da proporção do número de anos de contribuição em França face ao número total de anos de contribuições nos dois países (considerando um total de 20 anos e que a pensão francesa não varia em função dos anos de contribuição, ele receberia da instituição francesa uma pensão que seria de 18/20 avos da pensão total francesa, e continuaria a ter direito à pensão portuguesa, também ela proporcional).

O problema que se verificava e por vezes ainda se verifica é que o pedido de revisão foi apresentado vários anos depois de o interessado se ter invalidado e era necessário enviar à instituição estrangeira um relatório médico comprovativo da invalidez (relatório esse que levava, evidentemente uma data actual se não existisse cópia de relatório anterior (recorda-se que na altura, em Portugal, os beneficiários eram examinados por uma Junta Médica que decidia sobre o estado do requerente mas apenas transmitia ao Centro Nacional de Pensões a decisão e não o conteúdo das observações médicas).

Nessas circunstâncias ocorria que a instituição estrangeira indeferia o pedido alegando que à data da verificação da invalidez (data do relatório médico ou da apresentação do pedido de revisão) o interessado não preenchia as condições de que dependia a atribuição da pensão, que têm essencialmente a ver com um índice de profissionalidade nos 12 meses que precediam a data considerada.

Recordam-se três aspectos fundamentais: 1) o artigo 45.º — n.º 5 do Regulamento prevê que se a legislação de um Estado membro fizer depender a aquisição do direito a prestações de uma condição de seguro no momento da ocorrência do risco, essa condição é considerada preenchida em caso de seguro ao abrigo da legislação de outro Estado membro (no exemplo, o interessado à data do risco estava segurado em Portugal); 2) o artigo 36.º do Regulamento de execução dispõe que o requerimento apresentado num Estado membro é eficaz em relação a qualquer outro Estado membro (logo, o requerimento de 1985 apresentado ao Centro Nacional de Pensões passou a ser oponível ao outro país; 3) o artigo 95.º do Regulamento cria uma ficção que faz recuar a aplicabilidade de todas as normas pertinentes do Regulamento aos factos anteriores à data da aplicabilidade real (por isso é que o n.º 1 do artigo em causa dispõe que o Regulamento não confere direito em relação a período anterior à sua entrada em vigor em relação ao país em causa) e, no n.º 3, que, sem prejuízo do n.º 1, são conferidos direitos por força do Regulamento mesmo que se refiram a eventualidades ocorridas antes de tal data.

O facto de muitas instituições estrangeiras não terem compreendido a mecânica deste acervo de disposições conduziu a numerosas rejeições de pedidos. Os que foram levados a contencioso tiveram quase todos ganho de causa pelo trabalhador. E algumas causas não foram ganhas por impossibilidade de comparência do interessado em juízo e



falta de representação em audiência. De tempos a tempos continuam a ocorrer casos semelhantes.

## 7. PRESTAÇÕES ESPECIAIS DE CARÁCTER NÃO CONTRIBUTIVO

As prestações especiais de carácter não contributivo, se foram, por um lado, e mercê da jurisprudência do Tribunal, objecto de um dos mais importantes avanços do direito comunitário de coordenação de legislações de segurança social, vieram a tornar-se fonte de um dos maiores problemas para os serviços da segurança social portuguesa.

Com efeito, a possibilidade de pagamento extraterritorial de prestações não contributivas, em particular e sobretudo, reconhecamos, da prestação francesa designada por “Allocation du Fonds National de Solidarité” (FNS), veio contribuir para melhorar o nível das pensões de que beneficiavam bastantes milhares de portugueses, e veio, também, a originar para os serviços da segurança social portuguesa uma dos maiores fontes de problemas decorrentes da necessidade de prestação de assistência técnica aos trabalhadores migrantes<sup>25</sup>. E isto, apesar de tal pagamento se encontrar limitado aos titulares de pensões que, anteriormente a 1 de Junho de 1992, preenchessem todos os requisitos de que dependia a sua atribuição, conforme ficou estabelecido por força do compromisso subjacente ao Regulamento (CEE) n.º 1247/92, que veio colocar na lei o que o Tribunal declarou como sendo, pela sua natureza, uma prestação exportável.

É preciso considerar que para se concluir um processo de atribuição e pagamento extraterritorial do FNS, e nem sempre com sucesso, era necessário:

1. provar a qualidade de pensionista da legislação francesa;
2. efectuar o pedido, em forma livre, à Caixa francesa competente;

---

<sup>25</sup> Ver Pierre GUIBENTIF, ob. cit., pgs 391 e 392, de que, por reflectir uma realidade ainda latente não se resiste a transcrever uma passagem «*Remplir un de ces formulaires, avec l'appui d'un fonctionnaire, c'est l'affaire de trois quarts d'heure (...) Traduisez ça au niveau d'un district entier (...) Le formulaire était rédigé en français, alors dès le départ... les difficultés commençaient par là [...] Et c'est quand on abordait les biens que ça devenait intéressant: "Je ne sais pas... Oh "Comadre" elle vaut combien ma vigne?" ...*».

3. preencher e devolver, com tempo limitado, porventura arbitrariamente um conjunto de questionários, remetido pela caixa francesa, que precisasse, relativamente ao requerente e ao seu cônjuge:

a) os rendimentos, situação patrimonial (com descrição e indicação do valor venal dos bens, certificada por um serviço público ou por um perito imobiliário), descrição e valor de todas pensões portuguesas e francesas de que fossem titulares), no ano e no trimestre anterior a um 1.6.1992; repetir questionário idêntico para os anos e trimestres, entre aquela data e a data da verificação de direitos (por vezes, dadas as divergências de interpretação das caixas francesas e as reclamações, eram necessários questionários relativos a vários anos);

b) juntar todos os documentos comprovativos das afirmações feitas, designadamente quanto aos montantes das pensões (desdobrados por trimestres e anos);

c) juntar documento emitido pela administração fiscal comprovativo de que os requerentes não eram fiscalmente tributáveis ou se o eram por que rendimentos e bens, e organizar um “dossier” com cópias de tudo, para nos anos subsequentes, quando se tornasse necessário proceder a nova declaração anual, haver elementos de trabalho que facilitassem o respectivo preenchimento.

Entretanto foram publicadas as Decisões CASSTM n.ºs 151 e 152, que vieram respectivamente aprovar formulários com vista à averiguação de rendimentos, a utilizar entre instituições, e regras de acumulação de prestações não contributivas, bem como o Regulamento (CEE) n.º 1945/93, de 30.6.1993, que, entre outros, veio instituir o princípio da acumulação de prestações não contributivas até ao montante da prestação especial de valor mais elevado.

As Decisões referidas que visam facilitar o trabalho das instituições, em certos casos vieram agravar a situação porque, por certas instituições, eram (e são) utilizados questionários internos enviados directamente às pessoas (que, por sua vez, se dirigiam às instituições com vista a serem ajudadas no preenchimento) e por outras eram (e são) utilizados os formulários aprovados pela Decisão n.º 151, enviados directamente às instituições. o que obriga a convocar as pessoas para que estas venham prestar informações.

Se as preocupações das instituições eram e são certamente respeitáveis e justificadas pelas necessidades de confirmação do direito às prestações e à aplicação de determinadas particularidades da lei, a verdade é que, com certas instituições se instalou uma forma de cooperação, com os interessados e com as instituições portuguesas, menos bem articulada e com sérios reflexos nos direitos dos interessados e nas relações destes com as instituições portuguesas.

A título de exemplos, que aqui não se esgotam, notam-se rejeições de pedidos com o fundamento:

- no facto de as pessoas não residirem em território francês (sobretudo no início da aplicação das disposições);
- por não ser respeitado o prazo dado para apresentação de certos documentos que não podiam ser obtidos em tempo útil dado que o prazo concedido é exageradamente curto para os obter e expedir;
- porque os recursos detectados através dos questionários eram, muitas vezes, erradamente interpretados e era considerado que os interessados ultrapassavam os limites admissíveis (note-se, por exemplo, que no formulário E601, no quadro 7, que tem a epígrafe “Natureza e montante dos rendimentos durante o período considerado”, prevê um ponto 7.5 relativo a “Bens imóveis” que podem ou não gerar rendimento, consoante a utilização que lhes for dada. Sendo induzida a indicar o valor do bem imóvel, tal valor poderá ser considerado como rendimento quando é apenas o valor patrimonial. Se o objecto é obter informação sobre rendimentos, os pontos 7.4 e 7.5 deviam ser referidos como “Rendimentos de bens móveis” e “Rendimentos de bens imóveis”. Na negativa deveria ser especificado que o que se pretende é o valor venal e não um rendimento;
- porque os interessados tinham começado a beneficiar de pensões francesas de invalidez antes dos 60 anos e quando requereram o subsídio, já depois de 1.6.1992, já eram pensionistas de velhice,

o que provocava e provoca ainda problemas litigiosos que têm de ser dirimidos pelos Tribunais, a maior parte das vezes sem que os interessados se possam fazer representar nas audiências.

#### **IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como já se referiu, neste relato apenas se inseriu o que, na perspectiva do relator, parece revestir-se de interesse como constituindo problemas reais que se reflectem na actividade das instituições e, também, nalguns casos, nos direitos dos trabalhadores.

É claro que existem muitas outras situações previstas nos Regulamentos que, constituindo problemas técnicos de aplicação, raramente se colocam e, nesse caso, o problema é praticamente hipotético e não relevante para efeitos do presente seminário.

Existem também questões que originam dificuldades, algumas com gravidade, que não decorrem da complexidade da legislação – que por vezes é incontornável — mas que não deixam de ocasionar problemas às instituições, quais sejam:

- as divergências de tradução que se verificam em alguns textos, consoante a língua em que foram escritos;
- as gralhas que se verificam com muita frequência nas publicações oficiais;
- as dificuldades de comunicação com os utentes decorrentes da elevada tecnicidade dos textos e, logo, das decisões que lhes são aplicáveis;
- as diferentes concepções das organizações nacionais e das respectivas legislações que, muitas vezes, estão na origem da complexidade das normas ou dos seus instrumentos de aplicação, designadamente os formulários,

e que, não sendo consequência directa dos Regulamentos, devem ser examinadas noutra sede.

Finalmente, não podemos deixar de realçar aqui o inestimável contributo que, com a sua inexcedível dedicação, o seu esforço e a sua competência, os funcionários da segurança social têm dado nesta área tão importante e por vzes tão ignorada que é a da segurança social dos trabalhadores migrantes.





**A AGILIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CEE) Nº 1408/71  
ATRAVÉS DOS MECANISMOS DO PROGRAMA TESS  
O CASO PARTICULAR DAS PRESTAÇÕES DE SAÚDE**

**Manuel Antunes Pinto**

## **I. INTRODUÇÃO**

A livre circulação de pessoas constitui um dos pilares em que assenta a construção da Europa. Para a efectivação desta liberdade importa que a pluralidade de legislações nacionais de segurança social cobrindo, real ou potencialmente, um número de habitantes que já ultrapassa os 370 milhões,<sup>1</sup> possam ser coordenadas e, mais do que simplesmente coordenadas, possam sê-lo com eficácia.

Porquê falar de cuidados de saúde neste espaço europeu no âmbito da segurança social?

Como bem sabemos, a União Europeia surgiu a partir de organizações internacionais pré-existentes, de carácter sobretudo económico, a saber, a CEE (Comunidade Económica Europeia), a CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) e a Euratom (Comunidade Europeia da Energia Atómica).

E das quatro liberdades que se queriam consagrar, falar da citada liberdade de circulação de pessoas, no início, significava liberdade de circulação de trabalhadores assalariados no espaço económico criado. Assim se entende que o nº 4 do artº 69º do Tratado CECA, assinado em Paris a 18 de Abril 1951, referisse a mobilidade de mão-de-obra no interior do mercado do carvão e do aço apontando que os Estados membros "(...) procurarão, em especial, acordar entre si as medidas ainda necessárias para que as disposições relativas à segurança social não constituam obstáculo à mobilidade da mão-de-obra".

---

<sup>1</sup> "OCDE en chiffres – statistiques sur les pays membres"; supplément à L'Observateur de l'OCDE nº 206, juin-juillet 1997.

Deve notar-se que, segundo dados do Eurostat, em 1992 haveria cerca de 5,5 milhões de nacionais de um Estado membro residindo noutro.

Daí que a 9 de Dezembro de 1957 os países CECA adoptassem, em Roma, uma Convenção criando um sistema de coordenação dos seus regimes de segurança social para os trabalhadores migrantes dos sectores do carvão e do aço.

O Tratado que institui a Comunidade Europeia dispõe, por um lado, no n° 2 do seu art° 48° que "a livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho"; e, por outro, o art° 51° fixa que "O Conselho (...) tomará, no domínio da segurança social, as medidas necessárias ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores, instituindo, designadamente, um sistema que assegure aos trabalhadores migrantes e às pessoas que deles dependam:

- a) A totalidade de todos os períodos tomados em consideração pelas diversas legislações nacionais, tanto para fins de aquisição e manutenção do direito às prestações, como para o cálculo destas;
- b) pagamento das prestações aos residentes nos territórios dos Estados-membros".

Eis as bases do sistema de coordenação internacional da segurança social, a que se chegou por etapas, de resto acompanhando a própria evolução da ideia da Europa a construir, tal como está contida, nomeada e fundamentalmente, após os Tratados iniciais de constituição das três comunidades Económicas acima referidas, no Acto Único de 1986, no Tratado da União Europeia e, agora, no Tratado de Amesterdão<sup>2</sup> Mas vale a pena, em todo o caso, recordar que era tal a importância consignada a esta coordenação que os primeiros Regulamentos (CEE) de segurança social foram os n°s 3 e 4, aprovados pelo Conselho em 1958.

Hoje, os Regulamentos fundamentais que regulam esta matéria são os Regulamentos (CEE) n°s 1408/71 e 574/72, do Conselho, e suas múltiplas modificações, que foram ocorrendo ao longo dos anos. Acresceremos apenas que eles se aplicam não apenas aos

---

<sup>2</sup> "Pour mettre en oeuvre le principe de libre circulation des travailleurs, la CE doit faire abolir les normes restreignant l'accès aux emplois salariés, puis instituer le droit d'établissement, lequel concerne l'accès aux activités non salariées et faire adopter la libre prestation de services qui permet aux prestataires de services d'exercer à titre temporaire une activité dans un État membre". (HERMESSE, Jean et LEWALLE, Henri: "L'accès aux soins en Europe: quelle mobilité du patient?". Eurospectives, Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 1993, page 14).



Estados membros da União Europeia, mas também aos Estados membros da EFTA que, com aqueles, compõem o Espaço Económico Europeu.

A estes mesmos Regulamentos nos reportaremos quando falarmos de cuidados de saúde e reembolso dos encargos inerentes, dado conterem eles as normas básicas que os regulam, adentro da perspectiva de que um dos nove ramos clássicos da segurança social, considerados na Convenção nº 102 da OIT, é o da doença e maternidade (prestações pecuniárias e prestações em espécie).

## **II. AS VIAS TELEMÁTICAS CONVERGINDO PARA A REALIZAÇÃO DA COORDENAÇÃO**

### **1. APRESENTAÇÃO**

Dissemos acima que, mais do que coordenar, há que procurar fazê-lo eficazmente.

Ora, às pessoas que se deslocam no interior deste Espaço suscita-se sempre a preocupação de que, em devido tempo, lhes seja assegurado o deferimento e outorga das pensões a que tenham direito.

Daí que o artº 50º do Regº (CEE) nº 574/72 respeite a medidas tendentes a acelerar a liquidação das pensões.

Ali se prevê, designadamente, que as instituições competentes em matéria de pensões:

- quando inscrevam um trabalhador nacional de outro Estado membro o comuniquem ao organismo por ele designado para receber tal informação;
- procedam à reconstituição da carreira do interessado, "o mais tardar a partir da data que precede de um ano a data em que aquele atingir a idade de admissão à pensão".

Iniciou-se, assim, ao abrigo dos Regulamentos, a permuta, entre instituições, de informação sobre segurados, para efeitos de aceleração da liquidação de pensões, com

base na adopção de formulários específicos (série E 5XX")<sup>3</sup> e, bem assim, de definições de procedimentos que se reputavam pertinentes para a informação, entre as instituições, sobre a carreira dos segurados <sup>4</sup>.

A permuta de informação ia sendo feita com base nos ditos formulários, em suporte papel.

O tempo encarregou-se de demonstrar que a permuta de informação sobre papel <sup>5</sup> podia ser substituída, com claros acréscimos de eficácia, pela permuta de informações em suporte informático. O que, de resto, e porque o artº 117º do Regº (CEE) 574/72 expressamente prevê e permite, começou a ser feito entre alguns Estados membros.

A curto prazo (1987), três Estados membros (Alemanha, França e Itália) iniciaram o estudo de processos de comunicação entre si, já sem suporte papel ou informático, mas sim, e agora, com base em vias telemáticas de permuta da informação.

Não se pretendendo agora fazer a "história" da evolução tecnológica de todos estes processos, referiremos só o aparecimento de um projecto EDIS (ELECTRONIC DATA INTERCHANGE IN THE SOCIAL FIELD), a realizar por etapas, sendo que só se avançaria para cada uma delas após validada a anterior. Assim, o projecto abrangeria, inicialmente, apenas o ramo pensões de velhice, o qual, geograficamente, arrancaria com 7 Estados membros (os 3 acima referidos e, ainda, a Espanha, a Irlanda, os Países Baixos e o Reino Unido). Posteriormente promover-se-ia a generalização do projecto a todos os Estados membros e, como última fase, a rede estender-se-ia aos demais ramos da segurança social.

---

<sup>3</sup> Para melhor coordenação de procedimentos fora criado, no âmbito da Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes (CA SS TM) um "Grupo de trabalho artº 50".

<sup>4</sup> Outros formulários e outros procedimentos foram sendo adoptados para os diferentes ramos da segurança social<sup>4</sup>.

<sup>5</sup> Assinale-se que ultrapassa as 7 dezenas o número de formulários de aplicação dos Regulamentos, a que hão-de crescer, pelo menos, outros tantos formulários bilaterais. Aos que relevam dos cuidados de saúde nos referiremos adiante.

## 2. REDES TRANSEUROPEIAS

Acontece que, entretanto, as próprias instituições comunitárias iam sentindo necessidade de desenvolver processos telemáticos em geral e, em particular, em diversos domínios, como de seguida se verá.

Pela sua Resolução de 1990-01-22 (90/C 27/05)<sup>6</sup>, relativa às redes transeuropeias, "o Conselho considera que, tendo em especial atenção as situações periféricas no contexto da acção económica e social, deveria ser dada especial prioridade ao desenvolvimento e interconexão das redes transeuropeias, nomeadamente nos domínios do controlo aéreo, da distribuição de energia, das infra-estruturas de transportes (...), das telecomunicações (...)" (sublinhados nossos). E, ao mesmo tempo, "o Conselho convida a Comissão a apresentar-lhe, antes do final de 1990, um programa de trabalho e propostas de medidas apropriadas (...)".

Neste mesmo sentido concorre a Decisão do Conselho<sup>7</sup> de 90-04-23 (90/221/Euratom, CEE) - programa-quadro para acções comunitárias de investigação e desenvolvimento tecnológico e, mais recentemente, em sentido convergente vai o relatório Bangemann ("a Europa e a sociedade da informação global"), apresentado ao Conselho Europeu de Corfu (1994).

Estes antecedentes levaram à Decisão do Conselho, de 7 de Junho de 1991 (91/353/CEE)<sup>8</sup>, que adopta um PROGRAMA ESPECÍFICO DE INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO NO DOMÍNIO DOS SISTEMAS TELEMÁTICOS DE INTERESSE GERAL (1990/1994) (Decisão nº 91/353/CEE).

Segundo esta Decisão é aprovado o programa com a designação supra indicada, o qual comporta sete áreas, das quais:

---

<sup>6</sup> JOCE nº C 27, de 90-02-06

<sup>7</sup> JOCE nº L 117, de 90-05-08

<sup>8</sup> JOCE nº L 192, de 91-07-16.

- **ÁREA 1: APOIO À CRIAÇÃO DE REDES TRANSEUROPEIAS ENTRE ADMINISTRAÇÕES**

O programa exigia a tomada em conta das necessidades de gestão e transmissão de dados informatizados resultantes da plena realização do mercado único europeu, a identificar em colaboração com os utilizadores.

Nasce assim o ENS (EUROPEAN NERVOUS SYSTEM), também designado projecto de pesquisa e desenvolvimento sobre "TRANSEUROPEAN TELEMATIC SYSTEMS FOR ADMINISTRATIONS", o qual cobria a área 1 do programa acima citado. Esta área 1 teve como objectivo:

- definir as exigências comuns em matéria de permuta electrónica de informações;
- estudar as necessidades de interoperabilidade entre as redes electrónicas de informação dos Estados membros;
- realizar estudos e investigações pré-normativas visando definir e realizar, numa fase posterior, a instalação de redes de serviços telemáticos transeuropeias, indispensáveis às administrações nacionais para realização do mercado único, para a execução dos serviços necessários à livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais e, finalmente, para o reforço da coesão económica e social.

O Programa SOSENET (SOCIAL SECURITY NETWORK) foi, pois, um dos 13 programas que o ENS comportava <sup>9</sup>.

Tinha por objectivo investigar os requisitos e as necessidades de intercâmbio de informação, no domínio da segurança social, entre os Estados membros e, especificamente, definir estratégias para implementar o intercâmbio de informação nos quatro sectores identificados, a saber, pensões, desemprego, prestações familiares e reembolso de cuidados de saúde.

RESULTADOS PRETENDIDOS com o SOSENET:

- preparação de uma relação dos requisitos que uma rede europeia deve reunir para o intercâmbio de informação na segurança social;

---

<sup>9</sup> Um 14º programa viria a ser criado.

- demonstração de que são exequíveis aplicações telemáticas paneuropeias entre diferentes organizações de segurança social;
- identificação de estratégias com vista à utilização dos resultados de aplicação-piloto no ramo pensões em todas as outras áreas da segurança social.

### **3. TESS (TELEMÁTICA APLICADA À SEGURANÇA SOCIAL)**

Esgotado que foi, temporalmente, o Projecto ENS, e portanto o programa SOSENET (31 de Dezembro de 1993), importava que ele tivesse seguimento, dado que a ambição das realizações não se compadecia com o período de 3 anos considerado.

Assim, conseguiu-se o seguimento dos trabalhos até então desenvolvidos através do apoio IDA (Interchanging of Data between Administrations), da União Europeia.

Nasce deste modo o projecto TESS. O que é?

A consecução deste projecto obedece a um Plano Director, de que se extraem os elementos básicos que seguem:

#### *A. QUESTÕES ESTRATÉGICAS*

**A.1.** Programa dirigido pelos utilizadores, cabendo os papéis principais a três parceiros diferentes:

- Um grupo de trabalho TESS, no âmbito da Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes<sup>10</sup>, onde estão representados a nível europeu todos os ramos da Segurança Social dos Estados membros e, consequentemente, os potenciais utilizadores dos serviços telemáticos; assim, o TESS era o parceiro assumindo a responsabilidade pelo Programa, sob a supervisão da Comissão Administrativa;
- As administrações dos Estados membros e os organismos de segurança social como "Parceiros Executivos";

---

<sup>10</sup> O Grupo de Trabalho TESS é, afinal, o "sucessor" do GT artº 50º do Regº 574/72.

- A Comissão Europeia (em particular, a DG V) apoiando o Programa, desempenhando o papel de "Parceiro de Apoio", ou seja, dando ao Programa o necessário impulso e concedendo-lhe apoio financeiro, administrativo e jurídico.

## **A.2. Responsabilidades de cada parceiro**

### **A.2.1. TESS**

Enquanto Conselho de Gestão do Programa, o TESS garante que todos os utilizadores potenciais dos serviços telemáticos num Estado membro sejam representados pela delegação TESS desse Estado membro.

Actuando o grupo TESS actua como Conselho de Gestão do Programa, é indispensável manter canais de comunicação permanentes entre o TESS enquanto grupo de trabalho e os outros grupos de trabalho implicados a todos os níveis do programa, ou seja, o WEEB (Western European EDIFACT Board), ou os Comités Directores dos projectos ENS e IDA.

### **A.2.2. Estados membros e respectivas instituições**

Cada Estado membro é responsável pelo desenvolvimento e pela instalação dos serviços telemáticos no seu território.

Cada Estado membro assume integralmente a responsabilidade pela respectiva legislação, estrutura administrativa e concretização telemática, em respeito das normas e padrões que constituem um quadro de arquitectura comum.

### **A.2.3. Comissão Europeia**

Como a Comissão Europeia actua como parceiro no programa, a DG V e, em especial, o Secretariado da CA SS TM, coordena os diferentes serviços envolvidos, isto é, a DG III, a DG V, a DG XIII e a DG XV.

## **A.3. Directrizes e metodologia de desenvolvimento**

### **A.3.1. Soluções funcionais**

É necessário encontrar soluções funcionais antes de se enveredar por qualquer solução técnica. Com efeito, em primeiro lugar importa satisfazer as necessidades operacionais dos utilizadores e só depois tratar as eventuais limitações técnicas.

### **A.3.2. Regras de arquitectura comuns**

A expressão "regras de arquitectura comuns" deve ser interpretada em sentido lato.

A NÍVEL FUNCIONAL, tratava-se, nomeadamente, de:

- regras para a identificação de um segurado;
- regras para o encaminhamento de mensagens;
- princípio de um único ponto de entrada por Estado membro ou, no máximo, de um ponto por cada ramo no Estado membro;
- modelo de dados conceptual e glossário de termos;
- aprovação de regras de segurança e de protecção da privacidade;
- gestão do intercâmbio através de estatísticas.

A NÍVEL TÉCNICO, tratava-se fundamentalmente de:

- utilização de produtos, serviços e protocolos normalizados (X25, X400, Edifact) para as permutas intracomunitárias;
- utilização da arquitectura SOSENET (nível de Utilizador Final, nível EDI, níveis X400 e redes, etc.) para trocas intracomunitárias.

Pretendido era que as regras de arquitectura fossem comuns a todos os serviços telemáticos em todos os Estados membros e em todos os ramos da segurança social. Contudo, a aplicação técnica dessas regras poderia divergir devido a diferenças locais ou sectoriais.

### **A.4. Quadro de cooperação**

Os Estados membros e a Comissão Europeia participam no programa e recorrem aos serviços telemáticos num espírito de parceria, respeitando ao mesmo tempo o princípio da subsidiariedade.

Reconhecem a necessidade de melhoria da gestão dos intercâmbios. Os problemas estruturais e conjunturais devem ser analisados e resolvidos. Assim, serão definidos e aplicados os mecanismos necessários, tais como a estatística.

Qualquer iniciativa de um Estado membro relacionada com a aplicação do Regulamento (CEE) n° 1408/71 deveria ser apresentada ao TESS numa fase precoce. A coerência com o Plano Director seria considerada obrigatória.

## *B. ESTRATÉGIA DE IMPLANTAÇÃO*

### **B.1. Introdução**

Uma vez estabelecidas as regras gerais sobre responsabilidades e repartição de trabalho, seguia-se a determinação de uma estratégia de aplicação e de informação, a qual era composta por um *PLANO DE ACÇÃO* para 1994-1998, articulado em diferentes projectos denominados "Build", cada um com directrizes definidas e distintos objectivos. Com essa base, a segunda parte do Plano Director, "Programa de Trabalho", identificava as várias fases de execução, em conjunto com as prioridades, bem como o respectivo calendário. Como é óbvio, assegurada estava a previsão de que, sem prejuízo dos princípios e dos objectivos gerais, as fases de execução poderiam ser revistas anualmente em função da evolução do Programa.

O objectivo geral fixado para esta estratégia teve por finalidade a criação e elaboração de um modelo de referência para serviços telemáticos para a coordenação dos regimes de segurança social em todos os Estados membros a que o Regulamento (CEE) n° 1408/71 é aplicável e em que as instituições migrarão do intercâmbio em formato papel para o intercâmbio electrónico.

Em 1991, 1992 e 1993 foram concluídos os primeiros três "Builds" no quadro dos já referidos projectos EDIS e SOSENET. Foram definidas e foram objecto de relatórios as necessidades de todos os Estados membros relativas aos quatro ramos da segurança social em causa: pensões, prestações familiares, cuidados de saúde e desemprego. Foi executado, no âmbito do Build 3, um projecto-piloto centrado no intercâmbio de formulários E 5XX no ramo das pensões de velhice, para se avaliarem as regras de arquitectura comuns. A experiência do projecto-piloto Build 3 revelou, em especial, a viabilidade do intercâmbio EDI entre instituições de segurança social dos diferentes Estados membros e confirmou a escolha feita em termos de normas, padrões e arquitectura.



O Build 3+, que se iniciou em 1994, teve por objectivo consolidar o Build 3. O Build 4 estenderia o projecto ao intercâmbio relacionado com os formulários E 2XX na área das pensões, mantendo-se em curso. Paralelamente, o Build 5 alargaria o Build 3+ a outro sector prioritário, a saber, dos cuidados saúde, com o intercâmbio relacionado com os formulários E 1XX. O Build 6 não diz respeito a qualquer ramo especial da segurança social, mas após o Build 3+, trataria do desenvolvimento das mensagens necessárias aos projectos Build 4 e 5, através de uma abordagem intersectorial (concluído no fundamental). O Build 7 visava a questão específica dos formulários que um beneficiário deve possuir quando se desloca para outro Estado membro e o Build 8 ocupar-se-ia dos serviços comuns de gestão, necessários aos serviços telemáticos operacionais (não iniciado).

Outros "Build" poderiam ser definidos durante estes 5 anos (1994-1998). Em particular, poderiam ser analisadas as necessidades de serviços telemáticos no ramo do desemprego e no das prestações familiares, podendo ser lançados, conseqüentemente, projectos nestes domínios.

Outrossim, não se excluía a hipótese de outros projectos no domínio da segurança social ou em domínios conexos poderem criar sinergias com o Programa TESS, podendo ser lançados alguns "Builds" conjuntos.

\*

A reavaliação de todo este vasto e ambicioso programa, bem como os resultados entretanto alcançados, conduziram à redefinição de prioridades e reformulação de objectivos.

Assim é que, neste momento, a prioridade primeira, para o futuro próximo, foi conferida aos "builds" 4 e 5 pela CA SS TM, tendo em conta que se leve em consideração a utilização das tecnologias emergentes, bem como o trabalho já realizado.

Por outro lado, a introdução, no Regulamento nº 574/72 de um artº 117ºC, pelo Regº (CE) nº 1290/97, do Conselho, prevendo a criação, pela CA SS TM, de uma "Comissão

Técnica para o Tratamento da Informação", cujos objectivos genéricos define, de algum modo conduz ao fim do Grupo TESS, ao qual a Comissão Técnica sucede <sup>11</sup>.

O que nos reconduz, finalmente, à questão da agilização em matéria de reembolso de despesas com cuidados de saúde e ao «BUILD 5».

### **III. MODALIDADES DE APLICAÇÃO DOS REGULAMENTOS NO DOMÍNIO DOS CUIDADOS DE SAÚDE**

No espaço europeu em análise, os fluxos transfronteiriços de beneficiários ou membros da sua família podendo beneficiar da prestação de cuidados de saúde são, fundamentalmente, de três tipos diferentes:

- fluxos que resultam da mobilidade profissional, turística e da mudança de residência;
- fluxos nas zonas fronteiriças; e
- fluxos resultantes de deslocações com objectivo expresso de obter cuidados de saúde. Note-se que este tipo de deslocação exige que se verifique uma condição de autorização prévia da instituição de segurança social competente<sup>12</sup>.

Os cuidados de saúde outorgados no estrangeiro são objecto de reembolso entre os Estados membros. Oito são as situações que para este efeito se podem encontrar<sup>13</sup>.

Vejamos:

---

<sup>11</sup> Anote-se que este mesmo Reg° 1290/97 alterou a redacção do art° 117°, para prever expressamente a adaptabilidade às novas técnicas de tratamento da informação, do mesmo passo que aditou também um art° 117°A ("Serviços telemáticos") e um art° 117°B ("Funcionamento dos serviços telemáticos")..

<sup>12</sup> Temos presentes, a este respeito, os Acórdãos do Tribunal de Justiça proferidos nos processos C-120/95 (Decker) e C-158/96 (Kohll), segundo os quais "os artigos 30° e 36° do Tratado (CE) se opõem a uma legislação nacional por força da qual um organismo de segurança social de um Estado-membro recusa a um beneficiário o reembolso de um montante fixo para óculos com lentes de correcção comprados num oculista estabelecido noutro Estado-membro, com fundamento no facto de que a compra de qualquer produto médico no estrangeiro deve ser previamente autorizada" (proc° Decker) e "os artigos 59° e 60° do Tratado (CE) obstam à existência de uma legislação nacional que faz depender de autorização do organismo de segurança social do beneficiário o reembolso, segundo a tabela do Estado de filiação, de despesas com tratamentos dentários efectuados por um ortodontista estabelecido noutro Estado-Membro" (processo Kohll).

Não nos deteremos sobre eles pela razão de que eles não são relevantes para os procedimentos a observar nos reembolsos, que é a matéria com que fundamentalmente estamos a lidar

- **SITUAÇÃO 1: Os segurados e os membros da sua família vivem no mesmo Estado membro:**

O trabalhador fronteiriço tem acesso aos cuidados de saúde no País onde trabalha e no País em que reside. Este acesso pode ser tornado extensivo aos membros da família, por acordo entre os dois Estados ou respectivas autoridades competentes respectivas ou autorização prévia da instituição competente. Deste normativo se exceptuam, obviamente, as situações de urgência (artº 20º Regº 1408/71).

O atestado de direito para aceder a estas prestações é o formulário E106.

Os pensionistas que residem num Estado membro que não seja o que lhes outorga a pensão podem obter cuidados de saúde a cargo do que lhes paga a pensão [artº 28º nº 1 al a) do Regº 1408/71].

O formulário a utilizar é o E121.

Os desempregados (e membros das suas famílias) que se deslocam ao território de outro Estado membro para procurarem emprego têm direito a receberem cuidados de saúde mediante o formulário E119, emitido pela instituição competente [artº 25º nº 1 do Regº 1408/71].

- **SITUAÇÃO 2: Os segurados e os membros das suas famílias não vivem no mesmo Estado membro:**

Os membros da família têm direito às prestações em espécie do lugar onde vivem nos mesmos termos dos membros da família dos segurados nesse país.

É utilizado o formulário E109, pedido à instituição do Estado onde o segurado trabalha, o qual é remetido à instituição do país onde residem os membros da família.

O mesmo se diga dos membros da família de um desempregado que vivam noutro Estado que não o que concede as prestações de desemprego, agora mediante utilização do formulário E106 [artº 25º nº 3 i) do Regº 1408/71].

Igualmente, o mesmo se dirá quando o titular do direito seja um pensionista, mas agora mediante a utilização do formulário E122.

---

<sup>13</sup> Seguimos nesta secção a sistemática adoptada por Hermesse e Lewalle, op. cit.

- **SITUAÇÃO 3: Trabalhadores assalariados em destacamento e trabalhadores não assalariados trabalhando noutro Estado membro:**

Antes da sua partida estes trabalhadores devem munir-se de um formulário E101, emitido pela instituição onde estão inscritos.

Para poderem ter acesso à prestação de cuidados de saúde devem apresentar, assim como os membros das suas famílias, o formulário E128 à instituição do lugar para onde vão destacados ou onde vão exercer actividade não assalariada.

- **SITUAÇÃO 4: Trabalhadores assalariados dos transportes internacionais e trabalhadores (assalariados e não assalariados) trabalhando em diversos Estados membros:**

Têm direito, assim como os membros das suas famílias que os acompanhem, aos cuidados de saúde através do formulário E111.

- **SITUAÇÃO 5: Estada temporária noutro Estado membro:**

O trabalhador, o pensionista, bem como os membros das suas famílias, que se deslocam em estada temporária a outro Estado membro acedem aos cuidados de saúde desde que o seu estado de saúde requeira a prestação de cuidados imediatos, mediante a apresentação do formulário E111.

- **SITUAÇÃO 6: Transferência de residência para outro Estado membro:**

Quando um trabalhador, ou membro da sua família, já admitido ao benefício das prestações, pretenda regressar ao seu país ou residir noutro Estado membro, mantém o direito aos cuidados de saúde, mediante acordo prévio da instituição do seguro de doença competente.

O formulário a utilizar é o E112.

- **SITUAÇÃO 7: Tratamento médico no estrangeiro, devidamente autorizado:**

Através do formulário E112, o trabalhador, ou o pensionista, ou os membros da sua família que o desejem poderão receber os cuidados necessários ao seu estado de saúde, desde que autorizados previamente.

- **SITUAÇÃO 8: Trabalhadores e membros da família que os acompanham, não incluídos nas hipóteses anteriores, bem como pessoas não trabalhadores, que sejam nacionais de um Estado membro e abrangidas por uma legislação de segurança social:**

Quando se encontrem temporariamente noutro Estado membro a fim de seguirem cursos ou formação profissional que confirmam qualificação oficialmente reconhecida pelas autoridades nacionais de um Estado membro podem aceder, sempre que o seu estado de saúde o reclame, a prestações de saúde, sem que seja exigido o carácter imediato a tais prestações (artºs 22ºB e 22ºC do Regº 1408/71).

O formulário a utilizar é o E128.

No que respeita à forma de liquidação dos encargos com as prestações em espécie do seguro de doença, eles podem ser considerados e liquidados de duas formas possíveis: mediante o pagamento de custos efectivos ou mediante o pagamento de custos fixos, de carácter convencional e forfetário, baseado nos custos médios dos cuidados de saúde no Estado credor<sup>14</sup>. Os formulários a utilizar, os quais, afinal mais não são do que facturas, são o E125 para custos efectivos e o E127 para custos convencionais.

Podem os Estados membros acordar entre si outra forma de regularização de encargos, as quais vão desde a pura renúncia a reembolsos até à compensação financeira.

#### **IV. OS FLUXOS TRANSFRONTEIRIÇOS DE CUIDADOS DE SAÚDE**

As situações que mais frequentemente surgem e que, portanto, dão lugar a fluxos financeiros são as que respeitam à mobilidade profissional, de carácter turístico e às deslocações para tratamento. Ou seja, estão em causa, fundamentalmente, os cuidados de saúde prestados com base nos atestados de direito E106, E111 e E112 e E128. Relativamente a Portugal, tem muito pouco significado o número de formulários E106, os quais se revelam significativos apenas em relação aos países que detêm elevado contingente de trabalhadores fronteiriços.

---

<sup>14</sup> Note-se que os custos médios de cada Estado membro carecem de aprovação pela COMISSÃO DE CONTAS, a qual funciona na dependência da CA SS TM.

Daí que, doravante, nos cinjamos fundamentalmente aos fluxos resultantes dos dois últimos, sendo certo que, para efeitos do objectivo do presente trabalho, os procedimentos a observar são os mesmos<sup>15</sup>.

A dimensão do problema, relativamente a Portugal, pode analisar-se nos quadros seguintes:

#### PORTUGAL DEVEDOR

<u>ANOS EXERCÍCIO</u>	<u>N° E – 125</u>	<u>N° E - 127</u>	
1986	1.165	-	
1987	2.339	-	
1988	3.586	10	
1989	5.678	425	
1990	4.880	1.643	
1991	6.749	1.332	
1992	7.480	1.512	
1993	8.131	1.660	
1994	10.139	3.086	
1995	11.907	446	
1996	14.470	1.049	
<b>TOTAIS</b>	<b>76.524</b>	<b>11.163</b>	<b>87 687</b>

#### PORTUGAL CREDOR

<u>ANOS EXERCÍCIO</u>	<u>N° E – 125</u>	<u>N° E - 127</u>	
1986	-	-	
1987	6.856	-	
1988	6.729	-	
1989	11.249	23.772	
1990	11.010	-	
1991	2.975	38.822	
1992	1.712	32.143	
1993	38.409	261	
1994	20.002	3.703	
1995	911	-	
1996	1.719	-	
<b>TOTAIS</b>	<b>101.572</b>	<b>98.701</b>	<b>200 273</b>

TOTAL GERAL 287 960

Fonte: DRISS, 1998.

<sup>15</sup> Uma primeira constatação que pode ser feita é a de que os fluxos financeiros com cuidados de saúde transfronteiriços representam uma parte muito pequena do conjunto das despesas públicas dos Estados membros. De facto, em 1989 (ainda Europa dos 12) o custo total de cuidados de saúde prestados no espaço comunitário a este título não representavam mais do que 0,148% do total das despesas de saúde dos Estados membros (Cf. HERMESSE e LEWALLE, op. cit., pág. 106). Em todo o caso, a tendência que se vem revelando para o aumento das despesas de saúde, a par de alargamentos de âmbito que esta parte dos Regulamentos tem conhecido, e do próprio alargamento do espaço geográfico em questão, permitem crer que a percentagem será hoje bem maior, embora qualitativamente possa continuar a ser classificada de baixa

Houve, pois, neste período, perto de 300 000 facturas já entradas e tratadas ou em tratamento, o que equivalerá a perto de 30 000 por ano, apenas no que ao Estado membro Portugal diz respeito. E, como se pode ver, há ainda anos em branco, significando que os elementos ainda não foram comunicados. Outros valores que aqui temos, porque demasiado baixos, significa que se trata de exercícios ainda não encerrados. Diga-se, a título informativo, que estes formulários têm subjacentes fluxos financeiros totais da ordem dos 20 milhões de contos.

Se tivermos em consideração que não é razoável supor que Portugal pague os seus débitos sem prévia conferência dos formulários (facturas, como dissemos) E125 e E127 recebidos, do mesmo modo que se não crê que, relativamente aos créditos portugueses, os outros Estados membros o mesmo não façam, ter-se-á ideia do que representa, em volume de papel, a movimentação que se impõe.

Limitemo-nos a dizer que são caixas e caixas de formulários que anualmente cada Estado envia e recebe. E, como será fácil imaginar, é elevadíssimo o número de horas, dias e meses dedicados a conferência e, por aí, os atrasos de regularização dos pagamentos <sup>16</sup>.

Daí que se tenha imposto a "agilização" do tratamento informático de todo este acervo de informação, nomeadamente por recurso à informatização. E mais do que isso: se tenha considerado a possibilidade da sua transmissão por vias telemáticas.

Estamos, pois, reconduzidos ao «Build» 5 e à participação portuguesa no mesmo.

## **V. A PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA NO «BUILD» 5**

Caracterizámos já, sinteticamente, o que se pretendia com o «Build» 5. Foi ele objecto de pré-análise pelo Grupo de Trabalho TESS em 1994 e feito o seu estudo de viabilidade em 1997.

---

<sup>16</sup> Para se ter ideia do actual ponto da situação, dir-se-á que a própria Comissão de Contas ainda não dispõe de dados consolidados de todos os Estados membros para além de 31 de Dezembro de 1995 (se é que, mesmo assim, já ali estão todos os dados de todos os países - Nota da CA SS TM nº 159/97, de 25 de Maio).

Tendo ainda no âmbito do Grupo de Trabalho TESS, em finais daquele ano, sido acordada a criação de um projecto-piloto «Build» 5, ao qual se associariam os Estados membros que se sentissem em condições de o levar por diante, Portugal, em Março passado, formalizou a expressão da sua vontade de nele participar.

Fê-lo depois de meditadamente ter visto que o Departamento de Relações Internacionais de Segurança Social, enquanto organismo de ligação entre instituições competentes para efeitos do ramo da segurança social em apreço e, por aí, centralizador no País de toda a informação pertinente, dispor de "software" suficiente para tal, bem como do "hardware" necessário. É que, basicamente, está agora em causa, não já o recurso a mensagens EDI, mas apenas a transmissão electrónica do formato banda magnética que, a partir de iniciativa do organismo de ligação francês - "Centre de Sécurité Sociale des Travailleurs Migrants" -, diversos Estados membros vinham já utilizando<sup>17</sup>.

Não pretendemos agora referir que tudo o que se seguirá é fácil. De facto, estão neste momento em causa opções fundamentais que importa fazer, nomeadamente:

- será que o formato banda magnética proposto pela França, que é o acima referido, pode ser considerado o formato comum que possa ser distribuído a todos os Estados participantes? Ou carecerá de ajustamentos para responder às necessidades de todos?
- que tecnologia de transporte da informação adoptar? Correio electrónico ou transferência de ficheiros?
- dois Estados necessitam de dados cifrados para o intercâmbio internacional. Levantar-se-ão em geral questões de segurança e protecção de dados?
- será necessário, e por quanto tempo, manter fluxos paralelos de dados em suporte electrónico e em suporte papel?

Eis um conjunto de questões que, em âmbito externo, estão colocadas aos participantes no projecto-piloto para discussão. Discussão que vai ter um carácter, no imediato, eminentemente técnico (de informática, de telecomunicações e, até, de carácter jurídico).

---

<sup>17</sup> Portugal vem já, desde o ano transacto, trocando bandas magnéticas com o "Centre ...", tendo já ultrapassado a necessária e inevitável fase de teste



Esperemos os resultados. Em todo o caso, também internamente se terá que evoluir no sentido de os dados que o organismo de ligação português centraliza sejam recebidos em suporte que, ele próprio, agilize a consolidação para envio ao exterior e de distribuição do que do exterior é recebido.

O tempo nos dirá se efectivamente foram conseguidas a eficácia e agilidade que a matéria reclama.

## VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegados a este ponto, há que fazer o balanço de outras situações que, não cabendo no âmbito deste trabalho, são igualmente de grande pertinência e, estamos em querer, serão, em futuro próximo, objecto de análise nas instâncias próprias a fim de que outras barreiras, reais ou fictícias, possam ser erguidas, em favor da liberdade de circulação das pessoas e da celeridade e eficácia dos serviços.

É que, a par do número de pessoas que reside permanentemente noutro Estado membro, bem como dos trabalhadores fronteiriços que permanentemente se movem entre a residência e o local de trabalho, poderemos pensar em todos quantos estão, diariamente, em estada temporária, eventualmente - ou desejavelmente, para seu conforto - portadores de um formulário E111, por exemplo, que, se utilizado, irá dar origem a uma factura (E125).

Ou seja, será talvez imperioso retomar os objectivos do «Build» 7, o que dizia respeito aos formulários «portáteis», isto é, que cada beneficiário deve levar consigo quando se desloca a ou para outro Estado membro.

Já em 1989 o Conselho reunido em 26 de Setembro incluía nas suas Conclusões,

1. Pedir "(...) à Comissão, tendo em vista a instituição de um cartão europeu de cuidados de saúde imediatos, que mande proceder, numa primeira fase, ao estudo das formas de reconhecimento por cada Estado membro dos cartões nacionais de seguro social (...).
2. Ser "(...) favorável, desde já, a qualquer experiência em matéria de reconhecimento mútuo dos cartões nacionais de seguro social (...)"<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> JOCE nº C 277, de 89-10-31.

Estes são, de resto, assuntos que reiteradamente se contam nas agendas da política social da União. Recordemos, por exemplo, que o "Livro Branco da Política Social, adoptado pela Comissão em 27 de Julho de 1994, se diz que "(...) as disposições existentes relativas ao acesso transfronteiriço a cuidados de saúde são demasiado restritivas e já não correspondem às exigências actuais. A fim de permitir uma utilização maior e mais eficiente dos meios existentes, especialmente em regiões fronteiriças, a Comissão encorajará a cooperação nesta área entre Estados-Membros e respectivas instituições competentes"<sup>19</sup>.

E seja-nos permitido, desde já, lembrar uma porta rumo à igualdade entre nacionais e não nacionais (legalmente residindo neste espaço e deslocando-se no seu interior) que parece estar, pelo menos, entreaberta, mesmo que não traga questões novas, engrossa por certo o número das já conhecidas.

Adequado é ainda lembrar o objectivo de promoção de um nível elevado de protecção da saúde, aliás sublinhado no Tratado de Amesterdão.

## **BIBLIOGRAFIA**

BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, "Assurances sociales et protection sociale - Rapport du Directeur général" - Conférence internationale du travail, 80ème session, 1993, Genève, 1993.

Idem, "Introduction à la sécurité sociale", 3ème édition, Genève, 1992.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, "Política Social Europeia - como avançar na União" - Livro branco. Éd. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1994.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, "Politique Sociale Européenne - Options pour L'Union" (Livre Vert). Ed. CEE, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1993.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, "La protection sociale en Europe", Éd. CEE, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg, 1994.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, "La protection sociale dans les États membres de la Communauté" - situation au 1 er Juillet 1996 et évolution. MISSOC, 1997.

---

<sup>19</sup> Comissão das Comunidades Europeias, "Política Social Europeia - Como avançar na União" - Livro Branco. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1994.

- COMISSÃO EUROPEIA, "Os seus direitos de segurança social quando se desloca na União Europeia" - Guia prático. Europa Social. Serviço das Publicações oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1997.
- COMISSÃO EUROPEIA - CA SS TM, "TESS - Telemática na segurança social - Plano Director para a segunda fase 1994-1998 do programa TESS". Europa Social. Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1996.
- CONSEIL DE L'EUROPE, "Tableaux comparatifs des régimes de sécurité sociale" - 8<sup>ème</sup>. édition (situation au 1<sup>er</sup> juillet 1996), Strasbourg, les Éditions du Conseil de l'Europe, 1997.
- DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DE SEGURANÇA SOCIAL, "Os regimes portugueses de segurança social". Lisboa, Agosto de 1997.
- DUPEYROUX, Jean Jacques et PRÉTOT, Xavier, "Sécurité Sociale", 8<sup>ème</sup>. édition, Éd. Sirey, 1994.
- GRANDJEAT, Pierre, "La santé gratuite". Éditions du Seuil, 1965.
- HERMESSE, Jean et LEWALLE, Henri, "L'Accès aux Soins en Europe: Quelle mobilité du patient?" Eurospectives, Bruylant, Louvain-la-Neuve, 1993.
- LYON-CAEN, Gérard, "Droit Social International et Européen" 3<sup>ème</sup>. édition - Dalloz, 1974.
- OCDE, "OCDE en Chiffres - Statistiques sur les Pays Membres" Supplément à l'Observateur de l'OCDE n° 206, Juin-Juillet, 1997.
- ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, "Stratégie mondiale de la santé pour tous d'ici l'an 2000" Éd. OMS, Genève, 1981.
- PERRIN, Guy, "La Sécurité Sociale dans la perspective du Marché Intérieur Unique de la Communauté Européenne (CEE) au 31 décembre 1992". Colecção de Textos de Segurança Social, APSS, Lisboa, 1990.
- PIZARRO, Sebastião Nóbrega, "Direito de Segurança Social das Comunidades Europeias"; Caixa Central de Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, Lisboa, 1982.
- PIZARRO, Sebastião Nóbrega, "O Direito de Segurança Social das Comunidades Europeias na encruzilhada do processo de realização do Mercado Interno". Col. de Textos de Segurança Social, APSS, Lisboa 1991.
- Vários autores, "Competition and solidarity - Can they co-exist in Europe's health-care systems?". Simpósio organizado pela AIM (Association Internationale de la Mutualité). Ed. AIM, Bruxelas, Março de 1997.
- Vários autores, Comunicações apresentadas à Conferência TESS, organizada pela «Benefits Agency» do Reino Unido, com o patrocínio da Comissão Europeia, em Newcastle upon Tyne, 25-27.Janeiro.1996 (não publicado).
- Vários autores, "Social Security in Europe - Equality between nationals and non-nationals". Conferência realizada sob o patrocínio da Comissão Europeia e

organizada pelo Departamento de Relações Internacionais de Segurança Social em Novembro de 1994.

**O REGULAMENTO (CE) Nº. 1408/71  
E O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS**

**João Caupers**

1. Não se irá aqui proceder a qualquer análise do Regulamento (CE) nº.1408/71- nem isso se esperaria de um leigo nas complexas técnicas do direito comunitário que, ainda por cima, acumula essa qualidade com uma quase total ignorância em matéria de direito da segurança social. Além do mais, temos entre nós quem o poderá fazer com muito mais rigor e proficiência.

Limitaremos a nossa incursão nessa espécie de universo semi-alienígena que ainda é, em larga medida, o direito comunitário a uma indispensável e brevíssima referência aos princípios que relevam no plano que ora nos interessa - o da protecção jurisdicional dos beneficiários da segurança social supostamente lesados nos seus direitos e interesses. Estes princípios, que se podem extrair do mencionado regulamento, são os seguintes:

a) Não discriminação entre os cidadãos nacionais dos Estados-membros da União Europeia (cfr. artigo 3º, nº.1);

b) Unicidade na aplicação de cada regime legal nacional (cfr. artigo 13º);

c) Aplicabilidade da legislação de cada Estado-membro à cobrança, no seu território, de contribuições para a segurança social devidas a instituições de outro Estado-membro (cfr. artigo 92º).

2. Decorre como corolário destes princípios que a jurisdição portuguesa materialmente competente - qualquer que seja ela - pode ser chamada a dirimir litígios emergentes de relações jurídicas de segurança social envolvendo cidadãos nacionais de Estados-membros da União Europeia ou instituições destes Estados, nos mesmos termos em

que procede à composição de conflitos entre cidadãos portugueses e instituições portuguesas de segurança social.

3. A determinação da jurisdição nacional competente leva em consideração que os litígios emergentes de relações jurídicas de segurança social - sejam estas contributivas, prestacionais ou outras - envolvem sempre uma instituição de segurança social. E, em consequência desta decisiva consideração, a jurisdição nacional competente é a jurisdição administrativa e fiscal.

Na verdade, as instituições de segurança social são hoje qualificáveis - senão todas, pelo menos uma muito larga maioria - como *institutos públicos* (e as que não forem pessoas colectivas públicas serão, seguramente, *pessoas colectivas de utilidade pública administrativa*).

Encontramo-nos, em qualquer caso, perante sujeitos *administrativos*, no sentido de sujeitos possíveis de relações jurídico-administrativas, isto é, relações jurídicas governadas por normas de direito administrativo.

Na verdade, o direito da segurança social é, para quem aceite a contraposição direito público - direito privado, um ramo de direito público, tanto pelo critério *do sujeito* (instituições públicas ou quase-públicas), *do interesse* subjacente às normas (a cobertura de riscos sociais não pode deixar de corresponder a um interesse colectivo), como, ainda, pelo critério *do jus imperii* (as leis conferem às instituições de segurança social verdadeiros poderes públicos - v.g. constrangimento à inscrição, aplicação do regime de sancionamento contra-ordenacional, etc.).

Nestas condições, não pode causar admiração que a jurisdição competente para os litígios emergentes de relações jurídicas de segurança social seja, por via de regra, a *jurisdição administrativa e fiscal*, à qual compete, nos termos do artigo 3º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Decreto-Lei nº 129/84, de 27 de Abril), *dirimir os conflitos de interesses públicos e privados no âmbito das relações jurídicas administrativas e fiscais*.

4. O modelo tradicional do contencioso administrativo português (*contencioso* e não, pelo menos no tratamento legislativo e doutrinário comum, uma verdadeira e própria *jurisdição*, o que sugere, mais do que fazer justiça, arbitrar contendas) distinguia-se por três traços essenciais, os dois primeiros com a marca distintiva da origem francesa:

a) Era um sistema essencialmente objectivista, baseado na ideia de protecção da legalidade e não na de defesa de interesses; atacavam-se (é este o significado do termo *impugnar*) certos actos jurídicos ilegais praticados por órgãos da Administração Pública, independentemente de qualquer consideração dos interesses eventualmente lesados; era o *procés fait a un acte*, de que falava LAFERRIÈRE;

b) Como a actividade administrativa era considerada um exercício de autoridade, de um *poder* (o poder administrativo), o meio processual especialmente concebido para controlar a respectiva legalidade revestia a natureza de *revisão* de uma decisão já tomada - o que explica que recebesse a designação de *recurso* (o recurso contencioso), à semelhança dos pedidos dirigidos a uma 2ª instância jurisdicional para que reaprecie uma decisão tomada por uma 1ª instância (os recursos jurisdicionais);

c) Este sistema inspirava-se numa visão peculiar do princípio da separação de poderes, atribuída, mais por conveniência ideológica do que por verdade histórica, a MONTESQUIEU; uma tal concepção, frontalmente diversa da dominante nos países anglo-saxónicos, impedia qualquer "interferência" judicial nas actuações - ou omissões - da Administração Pública;

d) Tratava-se, além do mais, de um sistema concebido - dentro de uma lógica liberal de intervenção minimalista do Estado na vida social e económica e de separação nítida entre o Estado e a sociedade civil - essencialmente como instrumento de repressão de actos administrativos de natureza ablativa, isto é, actos que sacrificam interesses privados.

5. As insuficiências evidentes de um tal modelo revelaram-se, sobretudo, na crescente incapacidade para garantir uma protecção efectiva dos cidadãos, em dois planos principais:

a) Contra actos lesivos dos interesses daqueles no domínio da chamada *administração prestadora* (actos de recusa de prestações, designadamente);

b) Contra omissões juridicamente relevantes subsequentes a iniciativas dos cidadãos no sentido da prática de actos administrativos (o chamado *indeferimento tácito*).

A evidência destas insuficiências esteve na origem de várias modificações constitucionais e legislativas, que alteraram substancialmente o modelo português, afastando-o decididamente do padrão francês napoleónico:



a) A integração dos tribunais administrativos, em particular, do Supremo Tribunal Administrativo - outrora órgão administrativo de funcionamento jurisdicionalizado, à semelhança do seu modelo *Conseil d'État* - no poder jurisdicional, ficando a constituir uma ordem jurisdicional específica;

b) A jurisdicionalização da execução das sentenças dos tribunais administrativos e fiscais, operada pelo Decreto-Lei nº.256-A/77, de 17 de Junho;

c) A criação das *acções administrativas para o reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido*, na sequência da revisão constitucional de 1982, e o reforço da sua autonomia, na revisão constitucional de 1989;

d) A criação dos meios processuais acessórios *pedidos de intimação e pedidos de produção antecipada de prova*, na reforma do contencioso administrativo de 1984-1985;

e) A admissibilidade de acções administrativas em que se pede ao tribunal que constranja a Administração à prática de um acto administrativo legalmente devido, na revisão constitucional de 1997.

6. Na etapa actual da sua evolução, a jurisdição administrativa e fiscal portuguesa surge enformada pelos seguintes princípios:

a) Unidade

Os tribunais administrativos e os tribunais tributários integram uma mesma jurisdição e apenas detêm competências diferenciadas no primeiro grau de jurisdição - tribunais administrativos de círculo e

tribunais tributários de 1ª instância. Os restantes graus de jurisdição - constituídos pelo Tribunal Central Administrativo e pelo Supremo Tribunal Administrativo - são comuns, sendo a magistratura judicial única e também único o respectivo órgão de gestão (Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais);

b) Não exclusividade

A existência de uma jurisdição administrativa e fiscal não impõe a respectiva exclusividade, no que respeita à competência para a resolução de litígios emergentes de relações jurídico-administrativas. Há, e sempre houve, relações jurídico-administrativas cujo contencioso é da competência dos tribunais judiciais - por razões várias, que não obedecem sequer a um padrão comum (v.g. litígios emergentes da fixação da justa indemnização devida em processo de expropriação por utilidade pública, contencioso dos actos notariais e registais, contencioso das contra-ordenações, este com algumas excepções).

c) Tutela jurisdicional efectiva

Segundo este princípio, a todos os interesses susceptíveis de serem afectados no quadro de uma relação jurídico-administrativa (cujo contencioso não esteja legalmente confiado a outra jurisdição) deve corresponder um meio processual administrativo capaz de assegurar a respectiva protecção efectiva.

A partir da revisão constitucional de 1997, este princípio cobre, sem margem para dúvidas, tanto a tutela definitiva, como a tutela provisória ou cautelar.

7. A concretização actual do princípio da tutela jurisdicional efectiva envolve a existência de quatro meios processuais principais

específicos da jurisdição administrativa e de outros tantos meios processuais acessórios.

a) Meios principais:

- acções sobre contratos e de responsabilidade;
- acções para reconhecimento de um direito ou interesse legítimo;
- acções para determinação de um acto administrativo devido;
- recursos contenciosos de actos administrativos (ou omissões juridicamente relevantes)<sup>1</sup>.

b) Meios acessórios:

- pedidos de intimação para um comportamento;
- pedidos de intimação para consulta de documentos e processos, prestação de informações e passagem de certidões;
- pedidos de produção antecipada de prova;
- pedidos de suspensão da eficácia de um acto administrativo.

A estes meios processuais acessórios haverá que acrescentar, em resultado da inclusão expressa da tutela provisória na garantia de tutela jurisdicional efectiva, operada pela nova redacção do nº.4 do artigo 268º da Constituição da República, a *providência cautelar não especificada*, prevista no Código de Processo Civil.

8. Os litígios emergentes de relações jurídicas de segurança social aparecem especificamente mencionados numa norma competencial relativa à jurisdição administrativa e fiscal. Referimo-nos à alínea a) do

---

<sup>1</sup> A lei prevê ainda *acções de perda de mandato e de dissolução de órgãos autárquicos* (cfr. artigo 11º da Lei nº.27/96, de 1 de Agosto) e *acções não especificadas* (cfr. artigo 73º da Lei de Processo nos Tribunais Administrativos - Decreto-Lei nº.267/85, de 16 de Julho).

n.º 1 do artigo 62º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais, disposição que atribui aos tribunais tributários de 1ª instância competência para conhecer dos *recursos dos actos de liquidação de quaisquer receitas tributárias, incluindo as parafiscais* - expressão que, como se sabe, abrange as *quotizações para a segurança social* -, alargando a alínea c) esta competência aos actos preparatórios daqueles.

A atribuição de competência contenciosa aos tribunais tributários de 1ª instância é acompanhada, no n.º 2 do artigo 46º da Lei de Bases da Segurança Social (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto), pela determinação de que a cobrança coerciva das contribuições para esta é feita *segundo o processo das execuções fiscais* (hoje, *processo de execução fiscal*, na terminologia do Código de Processo Tributário).

Mais importante é, porém, o preceito contido no n.º 1 do artigo 40º daquela mesma Lei de Bases da Segurança Social. Esta disposição estabelece que *todo o interessado a quem seja negada uma prestação devida ou a sua inscrição no regime geral poderá recorrer para os tribunais administrativos, a fim de obter o reconhecimento dos seus direitos*. A ela se voltará mais adiante.

9. Note-se que, para além das normas relativas a competências da jurisdição administrativa e fiscal, outras existem no ordenamento da segurança social que atribuem competências aos tribunais judiciais, nomeadamente aos tribunais de trabalho: é o que sucede, designadamente, com o contencioso dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais, incluindo o contra-ordenacional, e com certo tipo de litígios entre as instituições de segurança social e os seus beneficiários (litígios respeitantes a direitos, poderes e obrigações legais, regula-

mentares ou estatutárias, sem prejuízo das competências da jurisdição administrativa e fiscal).

Há ainda que tomar em consideração que o Decreto-Lei nº.20-A/90, de 15 de Janeiro, revisto pelo Decreto-Lei nº.140/95, de 14 de Junho (Regime Jurídico das Infracções Fiscais não Aduaneiras), consagra tipos penais específicos do ordenamento jurídico da segurança social: a fraude à segurança social, o abuso de confiança em relação à segurança social, a frustração de créditos da segurança social e a violação de sigilo sobre a situação contributiva. A competência para o julgamento e eventual condenação pertence, evidentemente, aos tribunais criminais.

Seja como for, supomos que se deverá hoje entender, concorde-se ou não com a solução, que a **jurisdição administrativa e fiscal é a jurisdição comum dos litígios emergentes das relações jurídicas de segurança social**. Vale isto por dizer que, na falta de norma especialmente atributiva de competência jurisdicional a outros tribunais, o contencioso da segurança social cabe a esta jurisdição:

- aos tribunais tributários, no que respeita aos litígios emergentes de relações jurídicas contributivas;
- aos tribunais administrativos, no que se refere aos restantes litígios.

10. Voltamos, assim, à norma fundamental do nº.1 do artigo 40º da Lei de Bases. Supomos que se torna indispensável analisar cuidadosamente a disposição, fazendo incidir a nossa atenção sobre dois pontos essenciais:

1.º. Estará a intervenção da jurisdição administrativa limitada aos casos de recusa de uma prestação e de recusa de inscrição no regime geral da segurança social, como parece resultar da letra do preceito?

2.º. O uso do verbo *recorrer* quererá reduzir os meios processuais principais utilizáveis ao recurso contencioso?

Em nosso entender, a resposta a ambas as perguntas deve ser negativa.

No que se refere à primeira, uma eventual resposta afirmativa, resultante da interpretação declarativa do preceito, teria como consequência deixar fora do controlo jurisdicional múltiplos actos administrativos potencialmente lesivos de direitos subjectivos públicos dos beneficiários: pense-se somente nos actos administrativos que fixem uma prestação de segurança social em montante inferior ao legalmente devido.

Uma tal consequência acarretaria mesmo a inconstitucionalidade do preceito, por violação dos artigos 20.º, n.º.1, e 268.º, n.º.4, da Constituição da República. Isto significa que o princípio da interpretação conforme à Constituição impõe uma interpretação extensiva do mencionado preceito, por forma a possibilitar o controlo jurisdicional de todo e qualquer acto administrativo praticado no domínio do ordenamento da segurança social de que resulte lesão de direitos subjectivos ou, até, de interesses legítimos dos beneficiários.

11. No que respeita à segunda pergunta, contra eventual resposta afirmativa operam dois argumentos, que se passam a enunciar.

Desde logo, um argumento de ordem literal, pois se é certo que a disposição fala em *recorrer*, não se pode olvidar que também menciona o reconhecimento dos [...] direitos; ora, esta expressão, escrita numa lei publicada em 1984, não pode ser entendida a não ser como uma referência às acções administrativas para reconhecimento de direitos ou interesses legalmente protegidos, introduzidas pelo Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais publicado nesse mesmo ano, na sequência da revisão constitucional de 1982.

Depois, porque o recurso contencioso é um meio processual claramente insuficiente para tutelar eficazmente alguns comportamentos dos órgãos das instituições de segurança social: pense-se no indeferimento tácito de um pedido de pagamento de uma prestação periódica legalmente devida.

Na tradição do nosso sistema de contencioso, entende-se que o tribunal administrativo apenas pode anular a recusa tácita, não se lhe sendo permitido condenar a instituição ao pagamento da prestação devida. E, ainda que o recorrente vencedor deitasse mão ao preceituado no artigo 9º do Decreto-Lei nº.256-A/77, de 17 de Junho, obtendo do tribunal a especificação dos actos e operações devidos, nem assim conseguiria obter, na melhor das hipóteses, mais do que uma determinação do montante vencido. Se a instituição deixasse, no futuro, de pagar sem qualquer justificação, tudo teria de voltar ao princípio.

12. Em nosso entender, a norma do nº.1 do artigo 40º da Lei de Bases as Segurança Social deve ser interpretada, não só extensivamente, como de forma actualista (é este o sentido da referência às condições específicas do tempo em que [a lei] é aplicada, contida na

parte final do nº1 do artigo 9º do Código Civil). Isto significa duas coisas:

1º. Os actos administrativos dos órgãos das instituições de segurança social contenciosamente sindicáveis nos tribunais administrativos são todos aqueles que se hajam de considerar, à luz da Constituição da República e das leis relativas ao contencioso administrativo, *actos contenciosamente recorríveis* - e não somente aqueles que seriam abrangidos por uma interpretação declarativa daquela norma. Aquela expressão remetia-nos tradicionalmente para o conceito de acto administrativo *definitivo e executório* e remete hoje, em nosso entender (mas não no da jurisprudência dominante no Supremo Tribunal Administrativo), para o conceito de acto *lesivo*.

2º. Os meios processuais utilizáveis no quadro da composição judicial de litígios emergentes das relações jurídicas de segurança social que se incluam no âmbito da jurisdição administrativa e fiscal são todos quantos, principais e acessórios, existam no ordenamento desta jurisdição em cada momento - e não apenas o recurso contencioso.

13. Em suma: é possível propor na jurisdição administrativa uma acção para obter o reconhecimento do direito a uma prestação de segurança social; a decisão favorável de uma tal acção pode envolver a condenação da instituição de segurança social ré ao pagamento de prestações periódicas, vencidas e vincendas.

E é hoje também possível propor na jurisdição administrativa, acrescentaremos, uma acção pedindo ao tribunal que obrigue uma instituição de segurança social a praticar certo acto administrativo - uma



acto de inscrição ou de aplicação de um determinado regime, por exemplo.

Tratando-se, como se trata, de actos fortemente vinculados, em que os parâmetros decisórios são estabelecidos de forma muito precisa pelo legislador, regra geral por condicionarem o exercício de direitos subjectivos públicos, esta possibilidade decorre directamente da alteração introduzida no n.º 4 do artigo 268º da Constituição da República na última revisão constitucional (*[...] determinação da prática de actos administrativos legalmente devidos [...]*).

É certo que o legislador ordinário ainda não produziu as regras processuais adequadas à propositura de tais acções: mas não é menos certo que, sendo o direito à tutela jurisdicional efectiva um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdade e garantias, como é genericamente aceite, esta falta não pode obstar à aplicação do normativo constitucional - que é directamente aplicável e vincula entidades públicas e privadas (cfr. artigos 17º e 18º, n.º 1, da Constituição da República). Assim, tem de ser possível propor hoje uma acção com o objecto mencionado - provavelmente aplicando, com as necessárias adaptações, as regras que regulam as acções para reconhecimento de um direito ou interesse legalmente protegido.

14. Uma breve investigação confirmou as nossas suspeitas de que os tribunais administrativos não têm sido muito solicitados relativamente a litígios decorrentes de relações jurídicas de segurança social (com excepção das relações contributivas, que têm ocupado os tribunais tributários de 1ª instância).

Não é caso para admiração: o efeito conjugado da letra do n.º 1 do artigo 40º da Lei da Bases com uma visão tradicional do contencioso administrativo é fortemente desincentivador do recurso aos tribunais administrativos.

Por um lado, não devem ser frequentes os casos de recusa de inscrição no regime geral da segurança social; por outro, e não sendo de excluir que sejam raros os casos de recusa, expressa ou tácita, de uma prestação periódica a quem a ela tenha direito, não é necessário ser especialmente pessimista para concluir, pelas razões já apontadas, que o recurso contencioso interposto de tal recusa só muito dificilmente conferirá uma tutela jurisdicional satisfatória ao beneficiário.

Seja como for, é claro para nós que, interpretada a disposição legal em causa nos termos em que o fizemos, não existe nenhuma incapacidade intrínseca e específica da jurisdição administrativa para tutelar eficientemente os direitos e interesses lesados no quadro de relações jurídicas de segurança social de natureza prestacional. As dificuldades que se colocam neste plano não são diferentes das que resultam, em geral, da desadaptação da nossa jurisdição administrativa às novas e crescentemente complexas realidades da intervenção do Estado na vida social - não obstante os esforços que vêm sendo feitos para corrigir tal disfunção.

## **A PERSPECTIVA DOS DESTINATÁRIOS E DOS APLICADORES**



## A PERSPECTIVA DOS DESTINATÁRIOS E DOS APLICADORES

### I. Apresentação

O objectivo do seminário era reunir elementos de avaliação do Regulamento (CE) nº 1408/71, ouvindo pessoas que, a partir de vários pontos de vista, poderiam testemunhar da aplicação, na prática, deste instrumento. Neste sentido, depois de se ouvir um conjunto de exposições que faziam um balanço sistemático desta aplicação na perspectiva de especialistas da matéria, foram convidados a exprimir-se diferentes pessoas que podiam dar conta da experiência dos que, a vários títulos, têm que lidar com esta regulamentação no dia-a-dia.

Estas pessoas apresentaram as suas experiências e apreciações em depoimentos breves, de cinco a dez minutos. Não lhes foi pedido um texto escrito. Todas as intervenções reflectem, não só uma reflexão aprofundada sobre o assunto, que se manifestou nomeadamente na notável precisão e densidade de cada intervenção, mas também uma grande atenção para com as intervenções anteriores, que se exprimiu em numerosas referências espontâneas a estas.

A moderação desta sequência de depoimentos foi assegurada por Maria Eduarda Gonçalves, Professora no ISCTE. A moderação da mesa de síntese e de discussão dos depoimentos, na qual participaram os autores das comunicações apresentadas na primeira parte do seminário, coube a Rogério Roque Amaro, também Professor no ISCTE. No texto que se segue, as palavras dos dois moderadores não foram reproduzidas, no intuito de tornar o texto elaborado a partir destes depoimentos tão próximo quanto possível, de um ponto de vista formal, de um relatório de avaliação. Cumpre, no entanto, sublinhar aqui o papel determinante da moderação eficaz, precisa e atenta de Maria Eduarda Gonçalves e Rogério Roque Amaro na consecução do presente debate de avaliação. Em particular no painel dos depoimentos, conseguiu-se que todos se exprimissem dispondo de um tempo suficiente — dentro do que se podia oferecer<sup>1</sup> — e sentindo-se à vontade, num ambiente simultaneamente sereno e concentrado.

---

<sup>1</sup> Convém recordar que, de acordo com as orientações determinadas pela Comissão Europeia, o seminário não podia ter duração superior a um dia, tempo muito breve para o trabalho que era

No painel dos depoimentos, as pessoas convidadas intervieram no âmbito de uma sequência de mesas, reunindo, cada uma, uma categoria de pessoas em situações comparáveis. A ordem prevista era a seguinte:

- Os parceiros sociais,
- Os destinatários,
- As entidades de apoio aos migrantes,
- Os técnicos da segurança social,
- Os investigadores.

Devido a impedimentos que impossibilitaram a presença de uns e atrasaram a chegada de outro dos elementos da mesa dos parceiros sociais na hora do princípio dos trabalhos, esta mesa foi inserida mais tarde, a seguir à mesa das entidades de apoio aos migrantes. Foi esta ordem efectiva que se retomou no presente texto.

Os depoimentos que se seguem baseiam-se na transcrição do conjunto das intervenções, que foram gravadas (cumpre-nos notar que dispusemos de uma gravação de excelente qualidade, realizada pelo Centro de Audiovisuais do ISCTE). Os depoimentos transcritos foram retrabalhados na perspectiva da sua apresentação escrita, num relatório que possa ser consultado com o maior benefício possível, tanto por pessoas que presenciaram o seminário, como por outros interessados, e tanto por especialistas nas matérias tratadas, como por pessoas que pretendam participar no debate de avaliação do Regulamento n° 1408/71 sem disporem, à partida, de conhecimentos técnicos precisos.

Com este objectivo, procedeu-se a quatro operações:

- Foram retiradas as referências imediatamente relacionadas com a situação do debate, isto é, como já foi indicado, as intervenções da moderadora, bem como, por exemplo, palavras de saudação dos participantes.
- Foi ligeiramente retrabalhado o próprio texto, para, tratando-se de palavras proferidas para serem ouvidas, o adequar melhor, agora, à leitura.

---

exigido realizar-se, isto é: a organização de um seminário em que deviam participar representantes das autoridades públicas, instituições competentes, parceiros sociais, juizes, representantes de ONG e peritos, dando-se aos representantes de todas estas categorias a possibilidade de comentar os relatórios apresentados ou de participar no debate.

- Cada intervenção foi dividida em parágrafos, de acordo com a sucessão dos temas abordados.
- Foram acrescentadas ao texto um conjunto de notas, elaboradas pelo organizador do presente relatório, explicitando algumas referências possivelmente difíceis de entender para não especialistas ou pessoas que não participaram no seminário, e fornecendo algumas informações complementares que se considerou de uma utilidade imediata para o aprofundamento das matérias em discussão. Obviamente, estas notas são da única responsabilidade do organizador do texto e não comprometem os oradores. Daí que se recorde, no princípio de cada uma, o seu estatuto de « nota do organizador ».

O texto que resultou destas quatro operações foi submetido aos participantes, com os quais se teve a oportunidade de esclarecer melhor, ulteriormente, alguns dos pontos abordados.

## **II. Os destinatários**

### **1. António Jorge Oliveira (Conselho Permanente das Comunidades Portuguesas<sup>2</sup>):**

Queria, em primeiro lugar, dizer que estou aqui porque sou elemento do Conselho Permanente das Comunidades Portuguesas, mas não sou mandatado para representar esse Conselho Permanente, composto de quinze pessoas.

O tema deste encontro é uma questão que me parece fundamental para as comunidades portuguesas. Fundamental porque, só na Europa, vivem cerca de 1.500.000 portugueses. Na França, à volta de 800.000; na Alemanha, cerca de 200.000. Nos últimos cinco, seis anos, estes números aumentaram, sobretudo na Alemanha, em mais de 100%. Em 1988, na Alemanha, havia cerca de 80.000 portugueses; hoje são 170.000. As pessoas que se deslocam, que emigram para a Europa (porque é muito mais fácil; porque ela está aberta; as pessoas podem-se deslocar), não conhecem os sistemas de segurança social dos países de acolhimento. Muitos deles até nem conhecem o sistema do país de origem. E este é, provavelmente, um problema de base; é um problema de informação e sobretudo de transparência. Para as pessoas, estes assuntos, muitas vezes, já são demasiado complicados em cada um dos países. E tornam-se muito mais complicados ainda quando são conjugados uns países com os outros, ou quando se tem de tratar com vários países, sobretudo a nível de reformas, de assistência social, de saúde. A criação de um sistema comum, face às especificidades dos diferentes países, é aquilo que, de facto, parece ser o objectivo dos emigrantes, aquilo que melhor corresponderia às necessidades dos emigrantes. Criar um sistema transparente, que sirva para todos e que não os prejudique quando se deslocam.

O que acontece na maior parte dos casos é que as pessoas, quando se deslocam de um país para outro, sentem-se prejudicadas, na medida em que há vazios no sistema; na medida em que o sistema não é aplicável no outro país e vice-versa. É nesse vazio —

---

<sup>2</sup> Nota do org.: Órgão consultivo, criado pela legislação portuguesa, reunindo representantes das principais comunidades portuguesas residindo no estrangeiro.



isso constato eu constantemente no contacto que tenho com os emigrantes — que se encontram muitos dos portugueses residentes no estrangeiro, nomeadamente na Europa. Já foi hoje de manhã levantada a questão do problema jurídico e dos recursos nos tribunais<sup>3</sup>. Mas isso é também muito difícil; as pessoas não têm o apoio jurídico necessário para o fazer.

Talvez o levantamento destas questões no seio das comunidades seja uma das prioridades para se poder avançar nesta matéria. Porque os emigrantes são de facto campo de experimentação. Mas não tem havido, no meu entender, até hoje, a nível das universidades, muita preocupação em aprofundar este campo<sup>4</sup>, o campo da experiência, da realidade do que é a Europa unida. E nós, Portugal, sendo um país de comunidades — em comparação com os outros países da Europa — somos de facto o país onde esta realidade se torna mais evidente. A facilidade de penetração nos outros países, a facilidade de circulação nos países da Europa, levou a que a população portuguesa e a diáspora portuguesa tivesse aumentado e seja uma das maiores a nível dos países da União Europeia. Era do interesse de Portugal, no meu entender, que esta questão fosse mais estudada, e fosse estudada a nível das comunidades, e não só. E faço aqui uma proposta: parece-me que seria interessante o estudo bilateral com representantes e técnicos (eu não sou técnico nesta matéria) dos diferentes países. Talvez também não só um estudo bilateral, mas abrangendo o conjunto dos países ou a maior parte dos países onde Portugal tem as maiores comunidades: França, Alemanha — a Suíça é um caso especial<sup>5</sup> — a Espanha, o Luxemburgo e a Bélgica. Seria necessário, no meu entender, que se fizessem debates deste género a nível bilateral e que se fizesse um levantamento

---

<sup>3</sup> Nota do org.: Cf. João CAUPERS, «O Regulamento n° 1408 e o contencioso administrativo português», neste relatório.

<sup>4</sup> Nota do org.: Apreciação em larga medida confirmada pelos intervenientes que, neste painel, representaram a investigação sociológica (*infra*, secção VI). O projecto inicial de realização do seminário de que aqui se dá conta incluía, na sua fase de preparação, a realização pelo ISCTE de um inquérito junto dos utentes dos serviços portugueses de segurança social competentes em matéria de relações internacionais. Os resultados desse inquérito teriam sido apresentados na primeira parte dos trabalhos. Este componente teve que ser retirado do projecto final, por motivos orçamentais.

<sup>5</sup> Nota do org.: Não fazendo parte nem da UE, nem do Espaço Económico Europeu, a Suíça não está abrangida no sistema de coordenação multilateral baseado no Regulamento n° 1408/71. As relações entre Portugal e a Suíça em matéria de segurança social são reguladas por uma convenção bilateral assinada em 11 de Março de 1975 (publicada no *Diário da República* de 16 de Janeiro de 1976), recentemente revista por um acordo assinado em 11 de Maio de 1994.

com os técnicos que trabalham conjuntamente com as comunidades, não só técnicos portugueses, mas também dos outros países. Porque também há aquilo que já foi hoje de manhã referido: a interpretação da situação<sup>6</sup>. Há diferentes sistemas que têm razões históricas para serem diferentes, e o mesmo problema é visto de muitas maneiras diferentes. Face a esta diversidade, as pessoas estão sozinhas. Falta-lhes apoio e não há clareza, não há transparência.

## **2. Augusto Morlim (Direcção dos Recursos Humanos, ENGIL):**

Antes de mais, em nome da ENGIL, gostaria de agradecer à organização deste Seminário o terem-nos endereçado este convite e termos a possibilidade de estar hoje, aqui, perante os mais altos responsáveis da Segurança Social ao nível do Departamento de Relações Internacionais, para podermos formular algumas das nossas preocupações na relação que temos mantido com os Centros Regionais deste país, tendo em vista a obtenção dos tão falados formulários necessários à assistência médica e medicamentosa dos trabalhadores que vamos movimentando, essencialmente, nos últimos anos, para a Alemanha. A aplicação prática das disposições do Regulamento n° 1408/71 respeitantes aos trabalhadores destacados — o tema principal desta intervenção — traz-nos, com certeza, algumas preocupações.

Preocupações algumas delas, designadamente, que se envolvem com a forma com que cada um dos Centros Regionais, ao nível do país, faz a interpretação ou faz exigências relativamente às empresas, para poder emitir esses formulários. Nós encontramos, de facto, diferenças significativas no tratamento, quando temos que recorrer a Centros Regionais que não são aqueles em que a ENGIL é mais bem conhecida. Lisboa e Porto têm sido para nós os Centros Regionais de Segurança Social prioritários na nossa relação relativamente aos trabalhadores que movimentamos. Mas a ENGIL está inscrita em todos os Centros Regionais deste país. Quando movimentamos trabalhadores para o estrangeiro, eles podem ser oriundos das mais diversas zonas do país e já estarem a descontar para os respectivos Centros Regionais, e nós mantemos por isso esse desconto. Temos assim que recorrer também a Centros Regionais que, do nosso ponto

---

<sup>6</sup> Nota do org.: ver em particular Artur SOARES, «Os problemas específicos de aplicação do Reg. (CEE) n° 1408/71 sentidos pelas instituições portuguesas de segurança social», neste relatório.

de vista, são de menor dimensão, ou têm de facto uma imagem da ENGIL menos informada, e que não é aquela que é o sermos, dentro do país, das maiores construtoras portuguesas. Daí resulta que temos tido — refiro a título de exemplo — exigências por parte de alguns organismos, de Centros Regionais, que vão ao ponto de fazerem a tal apreciação que hoje aqui já foi referida<sup>7</sup>, de toda a documentação necessária à prova de que a empresa cumpre os requisitos necessários para que os formulários sejam emitidos. Por isso, uma empresa que é a terceira maior empresa portuguesa de construção vê-se confrontada com alguns Centros Regionais que lhe exigem que demonstre que exerce a sua actividade de construção civil em Portugal. De facto, são processos burocráticos sempre pesados, e temos sentido essa dificuldade em dizer «mas há dúvidas que a ENGIL faz obras em Portugal?» Às vezes essa dúvida, de facto, levanta-se.

A outra exigência de alguns Centros Regionais — e há alguma interpretação do regulamento que vem nesse sentido — é que só é emitido o formulário<sup>8</sup> quando já estamos perante uma situação em que seja comprovado que o trabalhador está a descontar e consta dos mapas e das folhas de remunerações. Num processo normal, está perfeitamente assente, com todos os Centros Regionais deste país, que a ENGIL tem um sistema de processamento que fecha ao dia 15. Se um trabalhador é admitido no dia 16, eu só tenho mapas para poder mostrar à Segurança Social, dois meses depois. Esse trabalhador só vai ter processamento no mês seguinte. Desta forma, se um trabalhador é destacado para a Alemanha, ele está dois meses, ou até dois meses e meio ou três — porque, depois de eu conseguir apresentar a fotocópia da folha de remunerações onde o trabalhador consta, há o tempo da emissão do formulário — na Alemanha sem ter formulário emitido. Esta é outra das nossas preocupações. A empresa tem vindo a assumir muitos custos de assistência médica e medicamentosa imediatos, que são

---

<sup>7</sup> Nota do org.: ver Artur SOARES, «Os problemas específicos de aplicação do Reg. (CEE) n.º 1408/71 sentidos pelas instituições portuguesas de segurança social», neste relatório, em particular a secção «artigo 14.º».

<sup>8</sup> Nota do org.: Trata-se do formulário n.º E106 («Atestado de direito às prestações em espécie do seguro de doença e maternidade, no caso de pessoas que residam num país que não seja o país competente») ou do formulário n.º E111 («Atestado de direito às prestações em espécie durante uma estada num Estado-Membro»), formulários que devem ser solicitados pela entidade patronal antes do destacamento do trabalhador e que o trabalhador, em princípio, deveria levar consigo para os poder entregar, no país de destino, às entidades competentes em matéria de cuidados de saúde para que lhe seja remetido um documento que lhe permita aceder aos cuidados de saúde nas mesmas condições que as pessoas seguradas nesse país.

necessários, e que depois dificilmente se consegue reaver. Essa situação, porque as entidades que nos prestam os serviços de saúde na Alemanha exigem, quando não há formulário, que seja paga de imediato a assistência prestada. Gostaríamos de encontrar aqui soluções mais expeditas, para que os formulários fossem emitidos em tempo oportuno e que os trabalhadores pudessem, efectivamente, ter os formulários quase na mão quando estão a apanhar o avião.

Isto não tem sido possível. Gostaria ainda de referir que sentimos — e também nos apercebemos de que houve um *boom*, especialmente no sector da construção civil, desde 1994-95 para cá, de trabalhadores para a Alemanha<sup>9</sup> — falta de capacidade dos Centros Regionais, dos maiores Centros Regionais, em termos de capacidade de resposta para a emissão dos formulários necessários. Isto resultou numa carga adicional de custos para as empresas. Ao nível das grandes empresas, nós tivemos que nos substituir, nalguns aspectos administrativos, à função dos Centros Regionais, entregando nestes Centros Regionais já o processo muito adiantado em termos de emissão de formulários. A ENGIL chegou a ter, em situação média, 700 trabalhadores na Alemanha. Por isso, o manter actuais estes formulários é algo de, administrativamente, muito pesado.

Outro ponto que também nos preocupa tem a ver com o período pelo qual o formulário é emitido. Está normalmente ligado ao período de duração da empreitada. É necessário fazer prova que o contrato de empreitada — e por isso o formulário — não deverá exceder o período da empreitada. Como a maioria dos presentes saberá — e num país como a Alemanha, com alterações climáticas como as que aquele país tem — é quase impossível que o prazo previsto para terminar a empreitada seja cumprido. O processo burocrático para se conseguir obter um documento que demonstre que aquele prazo foi ultrapassado, para que a seguir se consiga uma prorrogação do prazo, ou seja, a emissão de um novo formulário para cobrir o restante prazo, é difícil. Gostaríamos de pensar na possibilidade de ver este prazo mais alargado. Não deixando, com certeza, de respeitar a regra segundo a qual, se o trabalhador vem mais cedo do que o termo do formulário, ele deverá (e essa é outra preocupação que eu também aqui deixo) ser portador desse formulário que nós devolveremos à Segurança Social.

---

<sup>9</sup> Nota do org.: ver a intervenção anterior.

Temos vindo a proceder a esta devolução. Mas, em alguns casos, estamos a ter dificuldades em obter de volta o formulário por parte das AOKs<sup>10</sup> locais para o devolver à Segurança Social portuguesa.

Outro problema: cada uma das empreitadas que as empresas vão fazendo na Alemanha significa um novo destacamento. Tem sido esta a interpretação da Segurança Social portuguesa. Gostaríamos de ver isto mais bem clarificado na Lei. Os prazos de emissão dos formulários são inicialmente de um ano, prorrogáveis por mais um ano, podendo excepcionalmente ir até aos cinco anos.<sup>11</sup> Relativamente a esta regra geral, queríamos ver esclarecido este ponto. Cada nova empreitada é um novo destacamento e o trabalhador pode continuar no país onde estiver por um período superior a um ano, porque interrompeu, por assim dizer, o seu destacamento, ao acabar uma empreitada, e iniciar-se uma outra. Numa empresa que tem uma actividade como a nossa, de facto, isto é muito vulgar acontecer. Nós estamos simultaneamente, se calhar, com cinco ou seis empreitadas em curso. E elas vão nascendo. Logo, a possibilidade de podermos dar continuidade à permanência do trabalhador, considerando que há uma nova obra, logo um novo destacamento, é para nós importante. Mas não encontramos no regulamento isto bem claro.

Para terminar, gostaria de deixar aqui uma outra mensagem, sobre uma questão para nós muito preocupante. Quem se tem movimentado pela Alemanha conhece este tema: Caixa de Férias alemã<sup>12</sup>. A Caixa de Férias alemã é um organismo que se pode qualificar de semi-estatal, criado em 1 de Janeiro de 1997, que obrigou todas as empresas de países que não a Alemanha, a cumprirem como obrigação, que substitui a entidade empregadora no pagamento de férias e de subsídios de férias, por isso, na obrigação das férias. Este modelo — que foi posto em prática de uma forma extremamente rigorosa: se não cumpríssemos, nós éramos postos fora dos estaleiros onde estávamos — obrigou as empresas a terem custos adicionais, custos esses que se mantêm. Mas, em termos de garantias dos interessados, tem havido grandes dificuldades em os trabalhadores verem as suas férias pagas por esta entidade. Para

---

<sup>10</sup> Nota do org.: «*Allgemeine Ortskrankenkasse*»: na Alemanha, nome das caixas locais de seguro de doença.

<sup>11</sup> Nota do org.: ver o artigo 14 do Regulamento n.º 1408/71.

além disto, temos vindo a colocar esta questão à Segurança Social portuguesa: como é que se resolve o problema de deixarmos de processar férias aos trabalhadores portugueses agora que descontamos para uma entidade que se chama Caixa de Férias na Alemanha? A Caixa de Férias diz-nos que expôs o assunto à Segurança Social portuguesa e há um acordo. Mas isto não está claro. Não temos legislação publicada sobre isto; não há nada à volta desta matéria. E, de facto, estamos a ser confrontados diariamente com os trabalhadores que regressam a Portugal sem terem recebido as suas férias, férias essas que nós não lhes vamos processar, porque cumprimos o direito alemão, pagando à Caixa de Férias, e também não descontámos ainda para a Segurança Social portuguesa.

### **3. José Antonio Saracibar Sautua (Consejero Laboral de la Embajada de España):**

Baseando-me na experiência que temos na «Consejería Laboral» da Embaixada de Espanha sobre a aplicação do regulamento comunitário em matéria de Segurança Social, recordaria primeiro que, em Portugal, residem aproximadamente 10.000 espanhóis, principalmente em Lisboa e no Porto. Neste número de residentes espanhóis em Portugal estão compreendidos, em primeiro lugar, os descendentes do que qualificamos a emigração histórica, que começa fundamentalmente na Galiza nos fins do século passado e que continua até à década de 50. São espanhóis muito integrados na sociedade portuguesa. Eu diria que são mais portugueses que espanhóis. Em segundo lugar, os técnicos, os quadros, as chefias intermédias e o pessoal de direcção das empresas espanholas que se vêm instalando em Portugal, fundamentalmente também no Porto e em Lisboa, na sequência da integração dos dois países, Espanha e Portugal, na União Europeia. É o que chamamos a emigração moderna, a emigração económica. São residentes espanhóis que estão em Portugal aproximadamente de três até dez anos. Depois voltam a Espanha, ou a sua empresa reenvia-os para um outro país. Em terceiro lugar, devem acrescentar-se os trabalhadores fronteiriços, dos quais já se falou<sup>13</sup>. De

---

<sup>12</sup> Nota do org.: Sobre esta, ver também a intervenção de Sebastião Pizarro, no painel de conclusão.

<sup>13</sup> Nota do org.: ver em particular Artur SOARES, «Os problemas específicos de aplicação do Reg. (CEE) n° 1408/71 sentidos pelas instituições portuguesas de segurança social», neste relatório, ponto 9.2.

notar que há mais trabalhadores fronteiriços portugueses que trabalham em Espanha do que trabalhadores fronteiriços que vêm de Espanha trabalhar em Portugal. E temos também, finalmente, os espanhóis que se consideram turistas em Portugal. A maior parte dos espanhóis que referi, para não dizer todos eles, lidam com os regulamentos comunitários; sobretudo a emigração económica, a emigração recente e os trabalhadores fronteiriços.

Em primeiro lugar, os regulamentos comunitários aplicam-se em matéria de prestações de saúde. Na Embaixada, observamos problemas de falta da documentação comunitária que têm que ter todos os que se deslocam de Espanha a Portugal<sup>14</sup>. E observamos naturalmente também a « picaresca » na utilização dos melhores serviços de saúde num país ou no outro, à qual aqui já se fez referência<sup>15</sup>. Há um exemplo claro: na semana passada, chegou-nos um caso à Embaixada de uma mulher portuguesa que foi dar à luz a Badajoz, simplesmente, segundo a nossa informação, porque ela considerava que, em Badajoz, havia melhores serviços para esta ocasião do que aqueles que poderia obter numa pequena aldeia do Alentejo.

Em segundo lugar, os Espanhóis residentes em Portugal defrontam-se com problemas no reconhecimento das pensões. O que tem muito a ver com o reconhecimento das carreiras profissionais nos dois países, incluindo as carreiras profissionais com períodos de trabalho não só em Espanha e Portugal mas também em países terceiros, como por exemplo, em muitos casos, a França<sup>16</sup>. O problema que se coloca em relação a este assunto, do nosso ponto de vista, é que há uma demora considerável no expediente. Creio que, nesta matéria, deveríamos fazer um esforço extraordinário, na Segurança Social tanto espanhola como portuguesa, para melhorar os nossos serviços informáticos

---

<sup>14</sup> Nota do org.: Formulário n° E111 («Atestado de direito às prestações em espécie durante uma estada num Estado-Membro») e outros formulários atestando o direito a prestações de saúde ao abrigo da legislação do país de proveniência, neste caso a legislação espanhola.

<sup>15</sup> Nota do org.: ver Manuel Antunes PINTO, « A agilização da aplicação do Regulamento (CEE) n° 1408/71 através dos mecanismos do programa T.E.S.S. — O caso particular das prestações de saúde », neste relatório.

<sup>16</sup> Nota do org.: Recordemos que os regulamentos comunitários garantem uma coordenação não apenas bilateral, como as anteriores convenções de segurança social, mas multilateral, ou seja: contemplando os casos de pessoas susceptíveis de terem direitos e obrigações ao abrigo das legislações de três ou mais Estados-Membros da UE.

e evitar essa considerável demora no reconhecimento das carreiras profissionais, e portanto no reconhecimento da pensão.

Também existem problemas em matéria de prestações para o desemprego. Na hipótese, sobretudo, do regresso, há uma falta de informação, neste caso, por parte do nosso país. O Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais está a realizar uma grande campanha para que todos os « retornados », neste caso, a Espanha, sejam informados dos direitos que lhes assistem neste caso em matéria de prestações para o desemprego, e da possibilidade de exportar as prestações para o desemprego, neste caso, de Portugal para Espanha<sup>17</sup>.

Outro assunto é o que se relaciona com os acidentes de trabalho. Neste domínio, verificamos que o problema deriva, fundamentalmente, da actuação fraudulenta de algumas empresas espanholas que deslocam trabalhadores para Portugal sem respeitar os requisitos legais estabelecidos no regulamento, nem a legislação vigente, neste sentido, em Portugal.

Em todo o caso, não observámos problemas graves na Embaixada de Espanha quanto à aplicação dos regulamentos comunitários. Aliás, não há nenhum contencioso entre os dois países em matéria de Segurança Social na União Europeia, como já se assinalou noutras intervenções. Finalmente, devo manifestar que a actuação da Embaixada, nestes casos, é cada vez menor. Eu estou em Lisboa há pouco mais de três anos e posso dizer que, quando cheguei, a intervenção da Consejeria Laboral da Embaixada de Espanha era muito maior do que a que tem agora. Agora toda a gente sabe que, para tramitar uma pensão em Portugal ou em Espanha, tem que dirigir-se à Segurança Social, exclusivamente, e que não serve de absolutamente nada recorrer ao Consulado ou à Embaixada ou ao Conselheiro laboral da Embaixada. É preciso recorrer, e isto sim é importante, à Segurança Social portuguesa ou espanhola, inclusivamente em relação a problemas que afecta este trabalhador diante da Segurança Social do outro país.

Para terminar, a minha recomendação seria que a informação deveria decorrer de tal maneira que um espanhol que se deslocasse a Portugal soubesse o que deve fazer em matéria de regulamentos comunitários e vice-versa. O português que se desloca a

---

<sup>17</sup> Nota do org.: Modalidades de pagamento de prestações de desemprego num país, neste caso a Espanha, a cargo de um outro país, neste caso Portugal, previstas nos artigos 69 e seguintes do Regulamento n° 1408/71.



Espanha também deve ter a informação necessária para evitar problemas desta natureza no seu trabalho a desenvolver em Espanha. Finalmente, quero também dizer, como já foi referido nas intervenções anteriores, que talvez se pudesse fazer mais alguma coisa para agilizar toda a tramitação burocrática, administrativa, reforçando, em particular, o componente informático na tramitação dos expedientes.

#### **4. Igor Marcalis (estudante italiano, no ISCTE ao abrigo do programa Erasmus):**

Cheguei aqui em Fevereiro, no âmbito do programa Erasmus, que, como se sabe, permite o « intercâmbio » de estudantes entre Portugal e outros países. Eu, como muitos outros « estudantes Erasmus », estive doente este Inverno e tivemos alguns problemas com o formulário E 111<sup>18</sup> da Segurança Social aqui.

O primeiro problema é que, quando um « estudante Erasmus » chega aqui a Portugal, primeiro, não percebe nada de português. E é muito difícil cumprir a burocracia necessária para poder utilizar o formulário E 111, porque o formulário, por si só, não permite obter as prestações. É preciso outro cartão. No meu caso, até eram necessários dois outros cartões. A primeira vez que fui a uma instituição hospitalar, entregaram-me um cartão. Com este cartão, tinha que ir a outra instituição (ainda hoje não sei onde esta fica) e tinha que receber outro cartão. O problema é que se um estrangeiro chega aqui e fica doente nos primeiros dias da sua viagem, não consegue fazer as formalidades necessárias para conseguir obter estes cartões.

Também é muito difícil saber, além da língua e das formalidades, onde ficam as instituições competentes, porque no formulário E 111 que recebi na Itália e que os outros Erasmus também receberam, não está escrito onde estão essas instituições<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Nota do org.: Formulário E111, «Atestado de direito às prestações em espécie durante uma estada num Estado-Membro». Quem pretende deslocar-se na UE pode pedir este formulário no Estado-Membro onde beneficia de uma cobertura de segurança social e, apresentando-o aos serviços competentes de um outro Estado-Membro, beneficiar, neste Estado-membro, de cuidados de saúde a cargo do Estado-membro onde é segurado.

<sup>19</sup> Nota do org.: O formulário E 111 indica, nas suas « instruções », para cada Estado-membro, a instituição à qual o beneficiário se deverá dirigir. Trata-se, no entanto, de uma indicação genérica. No caso de Portugal, a indicação é: « Administração Regional de Saúde ».

Outro problema é que muitos Erasmus, muitos estudantes estrangeiros, não tinham o formulário E 111 e não sabiam o que era, porque antes de saírem da Itália ninguém da universidade lhes tinha dito o que deviam fazer. Assim, foram afinal a instituições privadas e pagaram serviços muito caros.

Por isso, considero que, primeiro, seria necessário simplificar um pouco a burocracia, o que tornaria a vida dos próximos « estudantes Erasmus » mais simples. E, além disso, é necessário colmatar as lacunas da informação: ainda há muitos estudantes que vêm aqui e não sabem o que é o formulário E 111 e, quando ficam doentes, não sabem onde devem ir para serem tratados.

### **III. As entidades de apoio**

#### **1. Manuel Soares (Director da Obra Católica Portuguesa das Migrações):**

A Obra Católica de Migrações é uma instituição da Igreja Católica, com funções de apoio, particularmente no campo pastoral, mas abrangendo tanto quanto possível outros aspectos da vida dos emigrantes das comunidades que se encontram no estrangeiro. Os problemas da Segurança Social não nos dizem directamente respeito e, nesse sentido, não se pode esperar de mim, agora, qualquer referência técnica relativamente a esta questão. Mas somos uma instituição interessada e disposta a ajudar, na medida do possível, aqueles que têm algum problema nesta área.

No meu contacto — e é sobretudo um contacto de terreno de que eu posso dar aqui um testemunho — com os portugueses que vivem no estrangeiro, verifico que o que mais os preocupa e maiores receios lhes provoca quando tencionam regressar a Portugal é a assistência na Saúde. Consideram que não poderão ser tão bem acolhidos e tratados em Portugal como nos países onde se encontram, de maneira geral. Foi apresentado aqui um estudo sobre o caso particular das prestações de saúde<sup>20</sup>. Estou interessado em lê-lo para saber o que vai passar-se. Mas a principal ideia que eu queria deixar aqui era a

---

<sup>20</sup> Nota do org.: ver Manuel Antunes PINTO, « A agilização da aplicação do Regulamento (CEE) n° 1408/71 através dos mecanismos do programa T.E.S.S. — O caso particular das prestações de saúde », neste relatório.

seguinte: há alguns anos, a Obra Católica de Migrações manteve, na Radiodifusão Portuguesa Internacional, um programa dirigido às comunidades emigrantes, no qual procurávamos discutir os problemas que eles sentiam. Muitos desses problemas eram sobre a Segurança Social. Recorriamos a técnicos que pudessem ajudar-nos, através de entrevistas, para informar as pessoas: como é que deveriam fazer; o que é que existia; como é que as coisas estavam organizadas. Recorri muitas vezes ao Dr. Artur Soares, autor de uma das comunicações aqui apresentadas. Muitas vezes ele lá esteve, pois felizmente estava sempre disponível para participar. Lembro-me de que a linguagem que ele utilizava (ele e outras pessoas: também falávamos sobre questões de ensino, questões militares, etc.) era pedagógica, de uma simplicidade, de um « *terre à terre* » com as pessoas, que, aliada com a paciência de repetir as mesmas coisas por outras palavras, fez com que, de facto, pouco a pouco, eles foram compreendendo. Tínhamos esse cuidado de os fazer compreender, mesmo que repetíssemos muitas vezes as mesmas coisas.

De facto, creio que há um *déficit* muito grande de informação numa matéria que, por vezes, não é simples, mas que eles devem compreender minimamente para saber o que se passa e como devem agir. Eu julgo que se deve fazer uso da rádio, da televisão, dos consulados, propondo todo o género de informação que os consulados possam dar sobre esta matéria. Não se pode apresentar um estudo, como o que temos aqui, técnico, e que é difícil de digerir<sup>21</sup>. Uma coisa verdadeiramente simples, que fosse ao encontro, não dos princípios, mas da resolução dos seus casos concretos. Porque eles podem ouvir como se resolve o problema de um colega, mas esse não é o seu problema; eles têm que voltar a pôr o seu problema pessoal mesmo depois de ter ouvido outro igual, mas que é do fulano Santos quando ele é Silva.

Isto significa que é necessário um esforço muito grande de informação. Pergunto: porque não se organiza uma espécie de linha verde ou azul, ou de qualquer cor, à qual eles possam recorrer? Tenho a certeza de que uma tal linha teria numerosíssimas chamadas. Se lá atendesse uma pessoa com competência, teria imenso a fazer. É uma

---

<sup>21</sup> Nota do org.: Refere-se à publicação *Os seus direitos de segurança social quando se desloca na União Europeia — Guia Prático*, Luxemburgo, Comissão Europeia — DG V, 1995, publicação posta a disposição dos participantes no seminário.

proposta que faço à Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas. É necessário pôr todos os elementos possíveis à disposição das pessoas.

Outra questão ainda: muitas vezes, quem se vê à frente destes assuntos, para dar uma informação, são jornalistas, que são confrontados com perguntas que as pessoas colocam nos jornais, ou desabaços que escrevem aos jornais. Ora os jornalistas não podem saber tudo; até sabem pouco, em regra geral, das questões de Segurança Social. Muitas vezes, são eles que devem dar uma notícia, proveniente do DRISS, ou de qualquer outro lado, mas devem resumí-la. Então é um desastre. Sai tudo ao contrário, e não se percebe nada do que é que aquilo significa. Ora bem, é nesta linha da informação, verdadeiramente, que nós, as entidades, as autoridades, também a Igreja, teremos que nos esforçar de prestar se queremos que as coisas saiam direitas e com eficácia.

## **2. Joaquim Rosário (Direcção de Serviços de Migrações e Apoio Social — Direcção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas) :**

Vou começar por focar dois aspectos que considero importantes e que vêm na linha do que já foi tratado aqui por participantes anteriores. O primeiro aspecto é o que se relaciona com a aplicação do regulamento 1408 às situações de destacamento. Obviamente, não vou dizer nada de novo. Os peritos já falaram e, na minha opinião, muito bem, mas há uma questão que nunca é de mais salientar e que de certa forma foi aflorada aqui pelo representante da ENGIL<sup>22</sup>, embora na perspectiva de um determinado tipo de empresas. Na nossa opinião — nós que trabalhamos com estes problemas — há pelo menos três tipos de empresas, às quais atribuímos cores: a empresa verde, a empresa cinzenta e a empresa negra. Está aqui alguém de uma das empresas que — estou convencido — pertence à cor verde. Mas as questões que ele levantou precisam, no meu entender, de alguma especificação.

Não há dúvida que os processamentos internos das empresas as impedem, por vezes, de apresentar, no acto em que requerem os formulários<sup>23</sup>, a prova de que esses

---

<sup>22</sup> Nota do org.: ver ponto 2 da secção II do presente capítulo.

<sup>23</sup> Nota do org.: em particular o formulário n° E101, «Atestado relativo à legislação aplicável», que certifica que o trabalhador está regularmente inscrito na segurança social do Estado-membro de

trabalhadores já estão ao seu serviço. Para o tipo de empresas que eu colocaria na zona verde, esta eventualidade não causa problemas para o trabalhador. Para as outras empresas, aquelas que eu colocaria na zona cinzenta ou na zona negra, há obviamente muitos problemas para os trabalhadores. Porque o trabalhador vai numa situação de destacamento e não leva consigo, obviamente, o formulário devido. E não o leva porquê? No caso das empresas verdes, não o leva pela razão que já foi explicada ou por outras razões, mas digamos que a parte substancial está preenchida; não está preenchida a parte formal, mas resolver-se-á. As outras empresas — as cinzentas são aquelas que têm trabalhadores em situação regular e trabalhadores em situação irregular — vão servir-se da desculpa da burocracia, dizendo: « Eu já pedi, mas ainda não me foi concedido; está aí a vir, tem aqui um fax que prova isso ... » E o que se passa é que o trabalhador está de facto sem protecção social. Estando sem protecção social, escusado será dizer quais são os problemas que daí advêm. Obviamente, estes problemas são muito mais graves no caso das empresas negras, aquelas que deslocaram os trabalhadores quando não o podiam fazer. São empresas que pediram o formulário sem exercerem em Portugal, e às quais, naturalmente, a segurança social — e permitam-me aqui destacar o papel relevante dos vários Centros Regionais de Segurança Social, com os quais temos uma relação excelente na detecção e na prevenção deste tipo de situações — não lhe emitirá o formulário. Não é isso que impede que estas empresas levem os trabalhadores para a situação de destacamento. E, obviamente, na maioria dos casos, verifica-se na Alemanha. Claro que esses trabalhadores chegam lá; estão sem cobertura social; aparece a fiscalização alemã; e a empresa vem com aquelas desculpas: « já pedimos, mas ainda não foi concedido ».

Nalguns casos servem-se da condescendência alemã. Aqui surge uma outra questão: a da não aplicabilidade da regra geral do regulamento n.º 1408 nestas situações, regra geral que se pode formular assim: o trabalhador é obrigado a estar protegido pelo sistema social do país onde se encontra a trabalhar. Isto é a regra geral. Portanto, existe, de facto, por parte dos Estados onde estas situações se verificam, um comportamento, na nossa opinião, não conforme. Se não prova que está abrangido pela segurança social

---

onde foi destacado, documento que lhe dá acesso, em particular, aos cuidados de saúde no Estado-membro para onde foi destacado, a cargo da segurança social do Estado-membro onde está inscrito.

de outro país, então tem que ficar abrangido pelo sistema de segurança social onde está a trabalhar, e tem que descontar para a segurança social alemã. Haverá aqui, eventualmente, outras interpretações, que os especialistas conhecerão, que poderão levar a segurança social do país onde a pessoa se encontra a trabalhar a dizer-lhe: « Não senhor. O senhor tem que ir para o seu país de origem, porque de lá é que tem que trazer o formulário. » Obviamente que o país de origem, dado que a empresa não exerce actividade, não emite porque não pode, nem deve, emitir o formulário. A situação mantém-se assim até que a empresa desapareça, ou até que o trabalhador tenha um acidente. Portanto, penso que seria de extrema importância que a regra geral, tal como enunciada no artº 13-2 do Regulamento n° 1408/71<sup>24</sup>, pudesse, uma vez por todas, ser seguida nestas situações de destacamento.

Quanto à questão da divulgação de todos estes direitos, aquilo que o Sr. Padre Soares acabou de dizer é inevitavelmente de grande importância. Eu chamo a vossa atenção apenas para um aspecto em particular. Ouvia-se aqui falar um estudante do programa Erasmus, um estudante do ensino superior cuja intervenção focou os problemas que ele, de formação universitária, teve em Portugal. Imaginem os problemas que têm a generalidade dos trabalhadores. Porque não presumo que a generalidade dos trabalhadores tenha formação superior. Estamos a falar dos trabalhadores portugueses, ou outros quaisquer, de Estados comunitários, que se deslocam e que raramente terão uma formação que, tal como no caso de um estudante, lhes permita melhor desenvolverem-se deste tipo de situações. Portanto, os trabalhadores têm obviamente dificuldades acrescidas. Daí a necessidade cada vez maior da divulgação da informação. Em matéria de direitos da segurança social não é fácil — temos a noção disso — encontrar quadros onde caibam todas as situações possíveis e imaginárias. Também o excesso de informação pode, às vezes, gerar a desinformação, dificultar o acesso à informação, ou provocar a rejeição da informação. É de facto um problema complicado, um problema que merece da nossa parte uma disponibilidade cada vez maior. Eu compreendo as preocupações do Sr. Padre Soares, que são também as nossas. Temos, de

---

<sup>24</sup> Nota do org.: o artigo 13º, núm 2. a) diz que, sem prejuízo das excepções previstas pelo próprio regulamento, « a pessoa que exerça uma actividade assalariada no território de um Estado-membro está sujeita à legislação desse Estado, mesmo se residir no território de outro Estado-membro ou se a empresa ou entidade patronal que a emprega tiver a sua sede ou domicílio no território de outro Estado-membro. »

facto, à nossa disposição muitas formas de prestar a informação, desde a escrita à telefónica, à Internet, etc.; temos um consultório permanente. Mas temos a perfeita consciência de que isto não chega. A divulgação destes direitos tem que ser feita nas várias línguas, e talvez tenhamos que procurar recorrer cada vez mais à nossa imaginação. Por exemplo, aquele livro que nos foi distribuído hoje<sup>25</sup>, quem trabalha nisto já o conhece; é muito importante. Nós técnicos, servimo-nos dele. Mas aquele livro não serve para os destinatários. Para a maioria dos destinatários — isto não é uma crítica: o livro é muito útil; eu utilizo-o; penso que todos nós nos servimos dele — aquele livro não serve. Portanto, nós temos de criar um tipo de informação que chegue mais às pessoas.

A esse tipo de informação, na minha opinião, deve acrescentar-se a formação das pessoas que estão directamente em contacto com aqueles a quem esta regulamentação se destina. Nós estamos a fazer um esforço nesse sentido. Há uma formação de funcionários consulares neste momento em curso. Até está a haver um curso de formação de funcionários consulares na área de segurança social, com a participação de alguns dos técnicos da segurança social presentes nestes seminário. De qualquer modo, no entanto, todos os esforços no sentido da divulgação destes direitos ficam, na minha opinião, aquém daquilo que era necessário.

### **3. Arnaldo Andrade (UGT — Departamento de Apoio aos Imigrantes):**

O meu testemunho é condicionado pelo facto de que colaboro com um Departamento recente da UGT, que tem uma centralidade muito maior nas questões ligadas ao trabalho e às questões sindicais e, digamos, um pouco ao lado das questões da Segurança Social. No entanto, essa colaboração iniciou-se por via da minha trajectória pessoal, porque venho de um mundo associativo, das associações de imigrantes que vivem em Portugal. Nesse aspecto, tenho a dizer o seguinte: poderia parecer extravagante a minha presença aqui, porque o presente, relativamente a esta questão, é que os nacionais de Estados terceiros, extra-comunitários, não gozam de livre

---

<sup>25</sup> Nota do org.: Refere-se à publicação *Os seus direitos de segurança social quando se desloca na União Europeia — Guia Prático*, Luxemburgo, Comissão Europeia — DG V, 1995, publicação posta a disposição dos participantes no seminário.

circulação neste espaço europeu e, portanto, não estariam abrangidos por esta problemática<sup>26</sup>. Se olharmos para a questão estaticamente, eu penso que há sempre algum lugar para a utopia; valeria a pena estar atento às dinâmicas de evolução desta questão. Eu penso que a adopção do recente artigo contra a discriminação no tratado de Amsterdão abre um caminho. A gente não sabe aonde levará; esperemos que leve a algum lado. É dos tais caminhos que se fazem caminhando. A esperança é que se possa ultrapassar esta espécie de *apartheid* no espaço europeu em relação à cor da pele e em relação à nacionalidade, de que sofrem as pessoas que têm uma nacionalidade de um país que não seja membro do Espaço, da Comunidade Europeia. São cidadãos que partilham tudo, tudo, tudo ... menos essa nacionalidade, com outros com quem convivem diariamente.

Em relação às questões da segurança social, os imigrantes em Portugal — cerca de metade deles vêm de África, e são estas as comunidades de quem temos estado mais próximos — muito poucos gozam de instrumentos de protecção na área da Segurança Social. Apenas existem no caso de Cabo Verde<sup>27</sup>, Brasil<sup>28</sup> e Guiné-Bissau<sup>29</sup>. Há países de emigração recente que não têm instrumentos bilaterais de Segurança Social com Portugal. Daí que a situação seja crítica; ainda se está numa fase com muitas áreas por cobrir, e isso poderá ter efeitos no desenvolvimento futuro. É verdade que tem havido alguma displicência por parte dos países de origem desses emigrantes. Neste momento, tenho informações de que Angola se está a preparar para propor a Portugal instrumentos nesta área.

De qualquer modo nós já estamos habituados a que, em Portugal, apanhemos as coisas da imigração com uma *décalage* de dez, doze anos em relação aos outros países da Europa. Por um facto real: é que a imigração para os países do centro da Europa começou logo depois da Segunda Guerra Mundial, ou seja começou bastante mais cedo do que a imigração aqui para Portugal. Digamos que, quando comparamos os caminhos

---

<sup>26</sup> Nota do org.: Como se sabe, o Regulamento n° 1408/71 apenas se aplica a cidadãos dos Estados-membros da UE.

<sup>27</sup> Nota do org.: Convenção entre Portugal e Cabo Verde, de 17 de Dezembro de 1981. Sobre esta convenção, existe um guia editado pelo DRISS.

<sup>28</sup> Nota do org.: Convenção Luso-Brasileira, de 7 de Maio de 1991, que substitui uma convenção anterior, de 17 de Outubro de 1969.

<sup>29</sup> Nota do org.: Convenção entre Portugal e a Guiné Bissau, de 8 de Novembro de 1993.



que as associações de emigrantes nos outros países fizeram com o que nós fomos fazendo, constatamos imediatamente que as questões que nos preocupam neste momento e que discutimos — como a questão da legalização e do estatuto de residência, as questões do trabalho que são centrais na vida associativa nos outros países já se discutiam há uns anos atrás. Logo, se, neste momento, alguém se lembra de ir discutir questões da segurança social nas associações, pode ser interpretado como « frescura » e como alguma extravagância. Mas temos a consciência de que, dentro em breve, a questão se começará a pôr.

Nós seguimos com atenção o que se tem passado noutros países e temos visto que emigrantes de países terceiros, nalguns casos, têm conseguido « arrancar » a tribunais — em França, particularmente, houve alguns casos de imigrantes de Marrocos e de Argélia — decisões favoráveis, com base em instrumentos assinados entre os seus países de origem com a comunidade<sup>30</sup>. No caso de Portugal, nenhum dos países de origem dos emigrantes aqui tem esses instrumentos. Estamos, portanto, mais descobertos também deste lado.

Para terminar, dois tipos de questões que nos aparecem com muita frequência. São as questões na área da saúde, porque colocam problemas humanitários complicados. Há questões de dignidade humana que são inaceitáveis. Nós não podemos dizer « você não está previsto » quando a pessoa está a morrer à nossa frente; é preciso que esta pessoa seja tratada e tenha acesso a cuidados de saúde. Nesse aspecto, esse é daqueles vectores que nos dizem que, utopicamente, havemos de caminhar para esta igualdade de tratamento dos cidadãos que as constituições e a ordem jurídica estipulam.

A outra questão tem a ver com os acidentes de trabalho, particularmente devido à especialização que, em Portugal, os emigrantes africanos têm na área da construção civil, uma área, como sabem, com graves problemas de segurança no trabalho. Aparecem-nos com muita frequência situações de acidentes de trabalho, que dão lugar a processos na maior parte das vezes judiciais, em que a dificuldade do emigrante é obter

---

<sup>30</sup> Nota do org.: Trata-se de acórdãos do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias que se baseiam nos acordos de cooperação celebrados entre a Comunidade Europeia e Estados terceiros, em particular a Argélia e Marrocos, acordos que incluem disposições em matéria de segurança social. Para uma discussão da jurisprudência comunitária nesta matéria, ver em particular: DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E CONVENÇÕES DE SEGURANÇA SOCIAL (org.), *La sécurité sociale en Europe — Égalité entre nationaux et non-nationaux*, Lisboa, DRICSS, 1995.

tutela jurídica suficiente. Isto é, trata-se de conseguir « bater-se » nos tribunais contra, na maior parte das vezes, Companhias de Seguros a quem foi transmitida, por parte da entidade empregadora, a defesa do seu lado.

São as duas situações que nos aparecem. A maior parte das vezes, na situação de saúde, não temos tido solução quando os trabalhadores não são protegidos por um instrumento de Segurança Social bilateral. No caso de Brasil e Cabo Verde conseguem. Se for um angolano ou um moçambicano, não sabemos como fazer; é apelar à boa-vontade das pessoas, ao limite até onde se possa ir. No caso dos acidentes de trabalho, felizmente, à volta do movimento associativo vão aparecendo advogados, muitas vezes de origem dessas comunidades, que se vão interessando e especializando nesta área. Digamos que a situação hoje é bastante melhor do que era há seis ou sete anos atrás, em que as pessoas perdiam processos no Tribunal quando tinham o direito, porque não conseguiam fazer valer os seus direitos.

#### **IV. Os parceiros sociais**

##### **1. Carlos Trindade (CGTP / Membro do Comité Consultivo para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes da Comunidade Europeia):**

Em primeiro lugar, esclareço que Júlio Fernando de Albuquerque Fernandes, representante da UGT me pediu para transmitir as suas desculpas e que a posição que vou aqui assumir será em nome dos trabalhadores portugueses e não somente em nome da CGTP. Permito-me ser rigoroso e dizer que eu não represento os parceiros sociais mas somente, neste caso, a parte dos trabalhadores. Na óptica dos trabalhadores ou das Confederações Sindicais, qual é a opinião sobre o regulamento 1408 e sua aplicação, ou seja, que balanço é que nós fazemos e quais são as nossas perspectivas? Vou dividir a intervenção em dois grandes capítulos. Primeiro: a aplicação, o balanço. Segundo: o futuro. Falando sobre Segurança Social, falando sobre a União Europeia, teremos que falar naturalmente no futuro.

Sobre o primeiro ponto, sobre o balanço, sobre a aplicação, numa abordagem global, a nossa opinião é que o regulamento n° 1408 foi positivo para os trabalhadores em geral e

para os trabalhadores portugueses emigrantes em particular. E quando dizemos que foi positivo, não queremos escamotear de forma nenhuma as insuficiências, as deficiências, os erros, as ilegalidades, as omissões, que vão desde a falta de informação à burocracia, desde as ilegalidades aos abusos cometidos pelas entidades patronais. Não queremos omitir rigorosamente nada disso, ao fazer um balanço global dos anos todos que leva o regulamento n.º 1408. Naturalmente que, quer a jurisprudência do Tribunal, quer as actividades da Comissão Administrativa e do Conselho Consultivo, mas também a acção de movimento associativo dos emigrantes espalhados pela Europa fora, dos nossos compatriotas, dos sindicatos aos órgãos de comunicação social, particularmente os das comunidades emigrantes, deram e continuarão a dar um contributo muito grande, para colmatar e ultrapassar essas falhas, essas insuficiências, essas deficiências que referi. Na nossa opinião, ainda há muito para fazer, ainda há muito para melhorar.

Na nossa opinião também, as maiores insuficiências do regulamento n.º 1408, a questão de fundo do regulamento n.º 1408, é o próprio carácter deste regulamento. No segundo ponto, desenvolverei o que nós pensamos sobre o futuro, a saber que a maior insuficiência é exactamente que o regulamento n.º 1408 coordena os regimes e sistemas de Segurança Social existentes, e que não está perspectivada a harmonização desses mesmos sistemas de Segurança Social. Esta, na nossa opinião, a grande insuficiência da Segurança Social dos emigrantes, ou seja, do regulamento n.º 1408.

Um caso que se passa com os nossos compatriotas é um caso paradigmático dessa insuficiência. Trata-se das reformas de invalidez dos trabalhadores no Luxemburgo. Este caso concreto abrange muitas dezenas de trabalhadores, e estão aqui presentes técnicos do Centro Nacional de Pensões, que sabem que este é um problema concreto. No caso dos trabalhadores que são reformados por invalidez no Luxemburgo, seja qual for a sua idade, parte das suas reformas por invalidez não são reconhecidas em Portugal pelo Centro Nacional de Pensões. Em resposta a inúmeros contactos por parte do movimento sindical e dos próprios pensionistas, foi-nos dito que os sistemas são diferentes e que os critérios da Segurança Social portuguesa são diferentes dos critérios da Segurança Social luxemburguesa. Daí que, segundo os seus critérios, a Segurança Social luxemburguesa considere aquele trabalhador como inválido e lhe atribua a sua reforma, enquanto em Portugal, o trabalhador é considerado apto para trabalhar. Este é

um exemplo concreto daquilo que acabei de dizer, da mais profunda insuficiência do regulamento n° 1408. Como se compreende, esta situação é incompreensível para o cidadão comum. Para o nosso compatriota que é reformado com 45 ou 50 anos no Luxemburgo, que tem toda a documentação, que tem todos os relatórios médicos luxemburgueses e que, chegando a Portugal, vê que esses relatórios não são aceites no Centro Nacional de Pensões, para as pessoas normais — não estou a falar em *experts* na matéria nem em técnicos — é difícil de aceitar.

Queremos também dar uma visão mais vasta, que é a que em Portugal, a aplicação do regulamento n° 1408, concretamente em matéria de reformas, ser globalmente, torno a repetir, sem escamotear aquilo que disse das falhas, deficiências, erros, omissões, abusos, etc., um factor positivo. Positivo em dois sentidos, que seria importante conseguirmos quantificar. Um aspecto é a importância do número de cidadãos que se reformaram e que regressaram ao seu país. Quantos portugueses emigrantes, com trinta ou quarenta anos em França, na Alemanha, no Luxemburgo ou na Bélgica, regressam ao seu país? Qual é o volume global das reformas desses trabalhadores e a sua relação com o PIB? Poder-se-ão ter algumas surpresas ao verificar a importância deste volume, bem como do volume dessas reformas por concelho ou por distrito e a sua importância na economia local. Isto nos aspectos quantitativos. Quanto à importância qualitativa, a experiência acumulada pelos nossos compatriotas em muitos anos de emigração deu uma melhoria sustentada das condições de vida dos próprios quando regressam a Portugal. O caso que muitas vezes é chocante, mas que tem um sentido positivo, é a casa do emigrante na província. Tem um sentido positivo: o emigrante vive melhor do que antes de ter emigrado. O cidadão português, o trabalhador, antes de emigrar tinha uma condição de vida; quando emigrou, com a sua reforma, tem outra condição de vida. Acresce-se a sua influência na sociedade local, na sua aldeia, na sua freguesia, no seu concelho. Com certeza será, na generalidade, mais exigente, mais exigente contra a burocracia da autarquia, contra a situação que se vive. Também contribui com a experiência que acumulou enquanto esteve emigrante. Acresce-se a interacção cultural que se continua a fazer no caso de muitos milhares de portugueses que têm um movimento pendular entre o ir e o vir, entre o estarem aqui alguns meses e o irem depois ao país que os acolheu durante muito anos, para estar com a sua família, para estar onde alguns deles deixaram descendentes, netos, etc. Esta interacção cultural, e

tudo isto é possível com as pensões de reforma, que o regulamento n° 1408 globalizou, o que foi o seu grande contributo.

Repito, pela terceira vez, para que não haja dúvidas: sem escamotear todas as insuficiências, deficiências, omissões, abusos, etc., a nossa opinião é esta: globalmente, o regulamento n° 1408 foi um avanço qualitativo na Europa — na altura Comunidade Económica Europeia. E para os portugueses — muitas centenas, mais de um milhão de portugueses emigrados pelos países da CEE — foi positivo globalmente.

Mas hoje a situação é diferente, desde a adopção do regulamento n° 1408 para cá<sup>31</sup>. É diferente porquê? É diferente como? O segundo ponto da minha exposição. É diferente porquê? Porque a construção europeia, hoje em dia, coloca em cima da mesa novas realidades. Realidades diferentes, distintas, daquelas que existiam há quinze, há dez, há inclusive cinco anos atrás. E vou começar exactamente pela nova configuração das correntes migratórias europeias. A questão do destacamento de trabalhadores é o novo figurino das correntes migratórias europeias. Na Alemanha, concretamente, segundo o senhor Adido Social na Embaixada portuguesa, há dois anos atrás nos dizia, eram cerca de 45.000 portugueses legais — não estavam a contar com as empresas que estão ilegais — eram cerca de 45 000 trabalhadores portugueses legais em destacamento. Porque é que eu falo de há dois anos atrás? Porque o movimento sindical europeu se bateu a nível europeu, desde a Confederação Europeia dos Sindicatos, até aos Presidentes e Primeiros-Ministros de cada um dos países, para que a directiva de destacamento que hoje existe tenha sido aprovada<sup>32</sup>. A CGTP e a UGT em Portugal, e a DGB alemã, estas três organizações sindicais — podemos dizé-lo sem falsas modéstias — foram das que mais se bateram. Pela acção de informação que fizemos pela Europa fora, o contacto com o Senhor Santer, e, antes disso com o Senhor Kohl, com o Senhor Cavaco Silva, depois com o Sr. António Guterres, pela pressão constante. Fomos inclusive, numa cimeira europeia das três confederações europeias em Portugal, recebidos pela ministra de então, Maria João Rodrigues, a quem nós colocámos a exigência que era necessário uma directiva de destacamento. Isto para dizer que este novo figurino, na livre

---

<sup>31</sup> Nota do org.: O Regulamento n° 1408/71 foi adoptado em 17 de Junho de 1971, substituindo uma regulamentação comunitária anterior, o Regulamento n° 3, adoptado em 25 de Setembro de 1958.

<sup>32</sup> Nota do org.: Directiva 96/71/CE publicada no *JOCE* n° L 18 do 21 de Janeiro de 1997, pp. 1 ss.

circulação de pessoas, naturalmente significa que também aqui terá de haver alterações naturais do regulamento n° 1408.

Também não podemos esquecer os transfronteiriços: com as novas acessibilidades, as fronteiras quase não existem na prática, hoje em dia. O caso de Portugal e Espanha é paradigmático. Há muito mais portugueses a trabalharem em Espanha do que havia há cinco anos atrás. E vice-versa. O que significa que o regulamento n° 1408 também é aplicado nestes campos. A propósito disso, o movimento sindical se organiza para responder a este desafio dos transfronteiriços. Já estão organizados quatro comités inter-regionais: Galiza-Norte; Castilla-Leon-Nordeste Transmontano, Extremadura-Beira Interior, Alto Alentejo e Andaluzia-Baixo Alentejo, Algarve. Nestes comités inter-regionais, um dos pontos é a questão da segurança social. Não nos esqueçamos que na questão dos transfronteiriços, no ano passado, houve uma enorme luta do movimento sindical, e, quando falo de movimento sindical, falo das quatro principais organizações sindicais portuguesas e espanholas, CGTP e UGTP, UGT espanhola e CC OO Espanholas, que constituíram estas organizações. Foi o caso dos trabalhadores portugueses que foram para a apanha da fruta em Espanha, que tiveram não só denúncia como acção, juntamente com as autarquias de Espanha, exactamente para actuar desta forma.

Perguntarão os senhores porquê a nossa acção nestes comités sindicais inter-regionais, porquê a nossa acção tão firme na exigência de uma directiva de destacamento de trabalhadores. Porque nós temos uma noção de que o *dumping* social é uma questão determinante, que prejudica em primeiro lugar os trabalhadores. O facto de portugueses irem para a apanha da fruta em Espanha, a ganharem metade do que ganham os espanhóis, não só prejudica os portugueses, não só prejudica os espanhóis, os trabalhadores, naturalmente, não só ataca os contratos colectivos de trabalho existentes — e muitos deles foram fruto de muita luta nos últimos anos — como também — não podemos deixar de dizé-lo — é um factor primordial para que o racismo e a xenofobia existam nos países de acolhimento. Não nos esqueçamos que o facto de os trabalhadores portugueses para a construção civil na Alemanha irem trabalhar por um valor inferior aos mínimos legais alemães foi utilizado por grupúsculos nazi-fascistas alemães para lançar uma onda de racismo e xenofobia. Portanto — e daqui a importância da directiva

de destacamento — um trabalhador deve auferir o salário que vigora no país de acolhimento, esteja ele em destacamento de trabalhadores ou não. É uma questão essencial para o movimento sindical, mas não só: é também essencial para a sociedade. Daqui o movimento sindical actuar desta forma.

Naturalmente, também registo, nesta nova realidade — que, pensamos nós, deve ser mudada — o relatório do Grupo de Alto Nível da Senhora Simone Veil<sup>33</sup>, que faz o *linkage* de todas as medidas que devem ser tomadas para que a liberdade de circulação de cidadãos seja um facto na União Europeia. E, lado a lado com a questão das habilitações, com a questão da fiscalidade, lado a lado na mesma importância estratégica, o Grupo de Alto Nível, onde estava uma sindicalista portuguesa, membro do secretariado da Confederação Europeia dos Sindicatos, a Maria Helena André, vem referido que é necessário que as questões de Segurança Social sejam colocadas em cima da mesa, porque são questões determinantes na coesão económico-social da sociedade.

Última questão que não podemos deixar aqui de colocar: porque é que tem de ser mudado? Porque o Euro, a união económica e monetária, coloca novas realidades ao nível da União Europeia. Ou seja: com o Euro a funcionar, há toda uma harmonização do movimento de capital, do movimento financeiro, e também das mercadorias, que não pode de forma nenhuma deixar de ter reflexos a longo prazo.

Se estas são as razões por que mudar, vamos responder à pergunta: como é que o 1408 deve mudar? Não se escondendo as diferenças existentes no âmbito da União Europeia, as diferenças das realidades económicas e sociais de cada país, das culturas existentes em cada país, inclusive culturas sobre a segurança social e sobre o sistema de segurança social, não se escondendo os regimes diferentes de segurança social que vigoram em cada país, nem tão pouco escondendo que estamos na União Europeia — vamos ter uma moeda única, mas entre a nossa economia e a nossa realidade social e a da Alemanha há um fosso que ninguém esconde — não escondendo essas diferenças, repito, no âmbito da União Europeia, na nossa opinião, a nível da segurança social, devemos tender para a harmonização do sistema de segurança social. Esta é a pedra de toque que nós

---

<sup>33</sup> Nota do org.: Rapport du Groupe de Haut Niveau sur la libre circulation des personnes présidé par Mme Simone Veil — présenté à la Commission le 18 mars 1997 (documentos de trabalho, s. ed., 109 p.).

colocamos. E porquê? Porque após ultrapassar-se a fase da coordenação que é o regulamento n° 1408, que é a fase presente onde estamos, que, ao fim e ao cabo, é a etapa da CEE, a nova etapa, que se abre com a livre circulação de cidadãos e da União Económica e Monetária, deverá ser, na nossa opinião, tendencialmente a fase da harmonização também da Segurança Social. E isto não só pela coerência dos princípios que nos regem da União Europeia, por um lado, mas também pela coesão económica e social por outro. Naturalmente que não escamoteamos duas coisas. Não escamoteamos que isto é um processo longo, um processo de muitos anos provavelmente. E não escamoteamos que isto tem que ser pago. E aí vamos à mãe de todas as reformas, a reforma da fiscalidade. Quem vai pagar isto, naturalmente, é a questão da reforma fiscal. Portanto, esta é a nossa opinião, a opinião dos trabalhadores portugueses, sobre não só o regulamento n° 1408 e a sua aplicação, mas também sobre o seu futuro.

**2. José Costa Tavares (AECOPS — Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas / Membro, em representação da CIP, do Comité Consultivo para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes da Comunidade Europeia)<sup>34</sup>:**

A entrada e permanência de trabalhadores nacionais de países terceiros ao serviço de empresas comunitárias que executam uma prestação de serviços no território de um Estado-membro é uma temática que merece da nossa parte uma especial atenção, na qualidade de membro efectivo empregador, em representação da CIP, Confederação da Indústria Portuguesa, no respectivo Comité Consultivo europeu.

Quanto à necessidade de uma iniciativa legislativa comunitária neste âmbito, entendemos que tal normativo será positivo, na expectativa de que a presença temporária de um trabalhador nacional de um país terceiro ao serviço de uma empresa que tenha necessidade de o deslocar para um outro estado membro, para aí executar um contrato de empreitada ou subempreitada, seja regulamentada, deixando de criar assim, tal como acontece actualmente, um impedimento à livre circulação das empresas no espaço comunitário.

---

<sup>34</sup> Não podendo presenciar o Seminário, o interveniente remeteu o seu depoimento por escrito aos organizadores. O texto foi lido pela moderadora da mesa.



Assim, e porque actualmente as empresas, nomeadamente as portuguesas, não deslocam esses trabalhadores, embora os mesmos estejam vinculados contractualmente às empresas, fazendo até parte do seu quadro permanente, concordamos com os objectivos enunciados no relatório Veil<sup>35</sup>, quando afirma que o normativo comunitário clarificará a situação destes trabalhadores temporariamente deslocados, e reduzirá os obstáculos com os quais as empresas se têm confrontado.

Estabelecendo um paralelismo com a iniciativa que regulamenta a deslocação de trabalhadores comunitários no espaço comunitário, e atendendo ao facto de os cidadãos de países terceiros legalmente instalados num país comunitário serem cada vez mais tratados em termos de igualdade<sup>36</sup>, não se rejeita a ideia de, para o caso concreto de deslocações e permanências de trabalhadores nacionais de países terceiros, se encontrar uma base jurídica comum, aplicando a directiva 96/71(CE) a estes trabalhadores<sup>37</sup>.

Dever-se-á, no entanto, salvaguardar sempre o necessário requisito de o cidadão nacional de um país terceiro se encontrar legalmente instalado no Estado de onde é deslocado, cumprindo as normas internas de entrada e permanência de cidadãos estrangeiros nesse Estado.

Neste sentido, não deverá o legislador comunitário deixar de atender à jurisprudência do Tribunal de Justiça.

Tendo em conta a especificidade do sector da construção civil e obras públicas, as matérias relativas à Directiva deveriam constituir o objecto de uma regulamentação especial que, de entre outros aspectos, deveria contemplar um período de tempo em que as condições de trabalho do país onde se executa a obra não sejam aplicadas.

---

<sup>35</sup> Nota do org.: Rapport du Groupe de Haut Niveau sur la libre circulation des personnes présidé par Mme Simone Veil — présenté à la Commission le 18 mars 1997 (documentos de trabalho, s. ed., 109 p.).

<sup>36</sup> Nota do org.: Sobre esta questão, ver em particular: DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS E CONVENÇÕES DE SEGURANÇA SOCIAL (org.), *La sécurité sociale en Europe — Egalité entre nationaux et non-nationaux*, Lisboa, DRICSS, 1995.

<sup>37</sup> Nota do org.: Directiva 96/71/CE sobre os trabalhadores destacados, publicada no *JOCE* n° L 18 do 21 de Janeiro de 1997, pp. 1 ss.

## **V. Os técnicos**

### **1. Ana do Carmo Manuel (Centro Regional de Segurança Social do Algarve):**

Vou falar das minhas experiências e dificuldades, sobretudo as dificuldades que tenho no Núcleo de Relações Internacionais no Algarve. Já hoje se falou muito e penso que vamos continuar a falar — eu pelo menos vou — nos destacamentos. Os destacamentos são o nosso calcanhar de Aquiles, no Algarve. É muito difícil nós lidarmos com as firmas que se dirigem ao nosso serviço para pedir destacamentos. Enquanto coordenadora do serviço, sou normalmente eu que faço a apreciação desses pedidos. Tenho uma dificuldade muito grande e queria chamar a atenção para ela. É a análise da situação da firma perante a segurança social portuguesa. Normalmente, são pequenas ou médias empresas, que partiram de outras firmas já constituídas. Muitas delas, como já hoje aqui se disse, são constituídas com 400 contos de capital social; depois é vendida uma quota a um senhor qualquer alemão — normalmente: alemão — e começa a complicação. Nós temos imensas dificuldades em apurar qual a situação desse cidadão alemão na segurança social alemã. Demora imenso tempo; nós não temos nenhum formulário que se aplique directamente a essa situação; funciona através de ofícios, de declarações pedidas às pessoas. E depois põe-se quase sempre uma grande dificuldade: eles têm inscrições no país deles no âmbito de seguros sociais voluntários e é muito difícil nós fazermos entender a essas pessoas que eles têm mesmo de se inscrever aqui. Quase sempre os processos ficam parados, durante muito tempo, neste ponto. É uma dificuldade muito grande que temos.

Essa dificuldade põe-se não só em relação aos destacamentos, como também em relação à emissão de certidões. Quando aparece uma firma a pedir um desses documentos, uma certidão de dívida, por exemplo, e que aparece um cidadão estrangeiro, nesta situação, nós não temos formulários; não temos como resolver essa situação de imediato. Resolve-se muitas vezes, sim, mas é muito demorado para se chegar a uma conclusão, para se poder avançar com qualquer uma dessas situações: a emissão da certidão, ou o deferimento do processo de destacamento. Esta é uma das dificuldades que nós temos.

Tenho também outra. Nós aqui há um tempo atrás utilizávamos o E 001<sup>38</sup> para prestarmos informações. Neste momento, praticamente não o utilizamos. É um formulário que, quanto a mim, está talvez incompleto para a necessidade que temos de prestar informações a outras instituições. Estamos a substituí-lo quase na íntegra por ofícios, que fazemos em português, e, muitas vezes, vêm-nos pedir a tradução desses ofícios.

Há outro assunto que eu também queria referir prende-se com o desemprego. Quando as pessoas se deslocam à procura de emprego no Algarve<sup>39</sup>, nós pagamos o subsídio de desemprego como se paga em Portugal. Ou seja, neste momento em que vamos entrar em Julho, vamos pagar o mês de Junho. Isso é muito difícil fazer entender às pessoas, esta forma de pagamento, assim como é difícil o último pagamento, normalmente no terceiro mês. As pessoas, quando querem regressar ao país de origem antes dos 90 dias, criam-nos uma dificuldade muito grande. Eles à partida devem estar esclarecidos, ou estão, ou fingem que não estão — nós não entendemos muito bem — mas fazem exigências nesse último pagamento que nos acarretam grandes dificuldades.

## **2. Maria Elisabete Morais Cravo Sá (Serviço Sub-Regional de Segurança Social de Viana do Castelo):**

Eu vou falar só das dificuldades que sinto no Serviço Sub-Regional de Viana do Castelo e não da zona Norte. Como no caso da minha colega do Algarve, o meu problema é o destacamento. Sobretudo, continuo a achar que as pessoas consideram que o destacamento é a regra geral, quando não o é; é a exceção.

---

<sup>38</sup> Nota do org.: O formulário E 001 pode ter várias funções em alternativa: « pedido de informações / comunicação de informações / pedido de formulários / segunda via » « relativamente a um trabalhador assalariado / um trabalhador não assalariado / um fronteiriço / um pensionista / um requerente de pensão / um desempregado / uma pessoa com direito ». Segundo as indicações que encabeçam o próprio formulário, este « deve ser utilizado como complemento de outros formulários ou para troca de informações que não estejam formalmente previstas nos formulários de uso corrente, aos quais em caso algum se substitui. »

<sup>39</sup> Nota do org.: Trata-se de cidadãos de outros Estados-membros da UE, que invocam o benefício do artigo 69º do Regulamento nº 1408/71, que permite o pagamento do subsídio de desemprego durante três meses em Portugal a pessoas que vieram procurar emprego neste país.

Mais especificamente, o problema dos destacamentos que tenho a nível de Viana do Castelo, normalmente prende-se com a decisão 162 e com a necessidade que temos de definir o que é a « actividade significativa » da empresa<sup>40</sup>. Não estou muito de acordo com a divisão que foi feita aqui entre empresas « verdes », « cinzentas » e « pretas »<sup>41</sup>. Acho que entre as cinzentas e as verdes caem todas as empresas do distrito de Viana do Castelo que me solicitam formulários. São pequenas e médias empresas, embora a ENGIL também me peça. Eu não « perco tempo » com a ENGIL<sup>42</sup>, de facto, porque é uma empresa que tem que apresentar os documentos todos no Porto ou em Lisboa, e são as colegas que me vão dizendo que estão em ordem. Perco imenso tempo, porque exijo que as empresas cinzentas e pretas me apresentem os mesmos documentos como os que — considero eu — a ENGIL, se eu estivesse no Porto, teria que me apresentar.

Para além dos destacamentos, tenho outros problemas, sobretudo na aplicação da regra de totalização de períodos do artigo 38°, em relação à aquisição do direito a pensões<sup>43</sup>, concretamente com a França. Continuo a ter processos de contencioso em tribunal, porque a França recusa-se a considerar os períodos portugueses.

Tenho problemas também — possivelmente, o erro, neste caso, é meu, porque não sou da área de Direito — em fazer a interpretação das regras anti-cúmulo, portanto dos artigos 46° A, B ou C<sup>44</sup>. Considero demasiado densa a parte do regulamento dedicada as

---

<sup>40</sup> Nota do org.: Decisão n° 162 da Comissão Administrativa das Comunidades Europeias para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, relativa à interpretação dos artigos do Regulamento n° 1408/71 respeitantes à legislação aplicável aos trabalhadores destacados (*JOCE* n° L 241, de 21 de Setembro de 1996, pp. 28 ss.). Esta decisão contempla em particular a hipótese de empresas que contratam pessoal especialmente para o destacar noutra país. Este procedimento é considerado como admissível nesta decisão, na condição que a empresa « exerça uma parte substancial da sua actividade » no território do Estado-membro onde têm a sua sede (núm. 2, b) ii)). Sobre esta questão, ver também Artur SOARES, «Os problemas específicos de aplicação do Reg. (CEE) n° 1408/71 sentidos pelas instituições portuguesas de segurança social» (neste relatório) ponto 5.1., bem como, na presente secção, o ponto 3.

<sup>41</sup> Nota do org.: ver, no presente capítulo, secção III, ponto 2.

<sup>42</sup> Nota do org.: ver, no presente capítulo, secção II, ponto 2.

<sup>43</sup> Nota do org.: O artigo 38° do Regulamento n° 1408/71 prevê que, para a aquisição do direito a uma pensão de invalidez, isto é para o cumprimento do prazo de garantia que condiciona o direito à pensão, são « totalizados » os períodos de seguro cumpridos pelo interessado em vários Estados-membros

<sup>44</sup> Nota do org.: As legislações nacionais dos Estados-membros da UE incluem regras que prevêm a redução, suspensão ou supressão de prestações de segurança social quando o beneficiário recebe uma prestação equivalente por parte de um outro Estado-membro; trata-se das regras « anti-cúmulo ». A aplicação simultanea e não coordenada de tais regras poderia prejudicar o

regras anti-cúmulo. Considero inclusivamente que, em relação às prestações da mesma natureza, existem — na minha perspectiva, e, volto a dizê-lo, não sou de direito — verdadeiras violações por parte de todos os Estados-membros envolvidos.

Outro problema prende-se com o pagamento do subsídio de desemprego ao abrigo do artigo 71<sup>o45</sup>. Ainda não foi referido, e seria importante que fique registado. A minha realidade demonstra-me que, apesar de os trabalhadores abrangidos pelo artigo 71<sup>o</sup> b) i) e b) ii) poderem optar por uma situação ou outra, os trabalhadores que vêm de fora nesta situação não têm, na realidade, capacidade de opção. São empurrados, nitidamente, para o «b) ii)». Ou seja, ficam espantados quando vêm com os E 301<sup>46</sup> e a gente diz « você vai receber o subsídio de desemprego de acordo com os salários de uma actividade idêntica cá em Portugal ». Eles ficam extremamente aborrecidos connosco, quando lhes damos esta informação, porque normalmente caem todos no salário mínimo nacional. E são empresas que estão a trabalhar ou nas plataformas petrolíferas ou empresas de

---

beneficiário. Daí que se tenha incluído no Regulamento n<sup>o</sup> 1408/71 um conjunto de regras — os artigos 46<sup>o</sup>A, B e C — que definem quando estas regras « anti-cúmulo » nacionais se aplicam, e de que maneira devem ser aplicadas nos casos de aplicação simultânea das regras de vários países.

<sup>45</sup> Nota do org.: O artigo 71<sup>o</sup> do Regulamento n<sup>o</sup> 1408/71 regula a situação do trabalhador que se encontra no desemprego depois de ter trabalhado num Estado-membro que não o Estado-membro onde tem a sua residência. Casos concretos são, em particular, os trabalhadores fronteiriços, expressamente referidos neste artigo, e os trabalhadores sazonais, não mencionados, mas que cabem na categoria dos « trabalhadores assalariados, que não sejam trabalhadores fronteiriços », segundo a expressão pouco significativa utilizada no Regulamento n<sup>o</sup> 1408/71. Três hipóteses são previstas pelo artigo 71<sup>o</sup>: (1) se o trabalhador continua à disposição dos serviços de emprego do Estado-membro onde trabalhava, beneficia, neste Estado-membro, de prestações de desemprego como se residisse neste Estado-membro (letra b, alínea i) ; (2) se, logo que ficou desempregado, o trabalhador volta ao Estado-membro onde tem a sua residência, tem direito às prestações de desemprego neste Estado-membro, de acordo com a legislação deste país, como se nesse país tivesse trabalhado imediatamente antes de ficar desempregado (letra b, alínea ii, primeira frase); (3) se o trabalhador volta ao Estado-membro da sua residência já depois de ter recebido prestações de desemprego por parte do Estado-membro onde trabalhava, beneficia do sistema de exportação das prestações de desemprego previsto no Regulamento n<sup>o</sup> 1408/71 (artigo 69<sup>o</sup>), isto é: recebe durante um período que pode ir até três meses, no Estado de residência, as prestações previstas pela legislação do Estado-membro onde trabalhava, a cargo deste mesmo Estado-membro (artigo 71<sup>o</sup>, letra b, alínea ii, segunda frase).

<sup>46</sup> Nota do org.: O formulário E 301 (« Atestado relativo aos períodos a ter em conta para a concessão das prestações de desemprego ») permite ao trabalhador que regressa ao seu país de residência ter acesso às prestações de desemprego, na base dos períodos de trabalho cumpridos no Estado-membro onde trabalhava anteriormente. O facto de se entregar à segurança social portuguesa este formulário implica a opção « pelo b, ii », primeira frase (ver nota anterior), pois quem volta para beneficiar durante três meses das prestações previstas pela legislação do Estado-membro onde trabalhava anteriormente deve pedir nesse outro Estado, e entregar aqui, um outro formulário, o chamado « E 303 » (« Atestado relativo à manutenção do direito às prestações de desemprego »

construção civil que trabalham em países terceiros, como por exemplo na Arábia Saudita. Esta situação é muito grave porque não há hipótese de retorno. Isto é: depois de ter o E 301 e ter vindo requerer-nos o « b) ii) », não vejo nenhum mecanismo que ele possa regressar ao país donde veio, e exigir prestações de desemprego pelo «b) i)», ou seja, o pagamento das prestações de desemprego no país onde esteve a trabalhar.

Por outro lado, em relação ainda ao artigo 71, não podemos esquecer a situação dos trabalhadores fronteiriços. Na nossa área, são muitos os casos, de empresas espanholas sediadas na área de Viana do Castelo, concretamente em Vila Nova de Cerveira, Caminha e Valença, de trabalhadores espanhóis que vêm de lá para cá, assim como o inverso, portugueses que estão a trabalhar lá. Face a estes casos, temos estado a resolver os problemas com os colegas do *Instituto Nacional de Seguridad Social de Vigo*, por conhecimento e por confiança mútua. Mas parece-me que o formulário E-301 devia ser um formulário a aplicar só para situações de destacamento. E para as situações de pagamento de prestações de desemprego, ao abrigo do artº 71, deveria ser criado um outro formulário. Recordo que os fronteiriços recebem o subsídio de desemprego de acordo com os salários efectivamente recebidos no país de trabalho. É muito difícil, sem um formulário, ir buscar os salários todos daquele trabalhador, ou uma grande parte deles, porque também não sei exactamente de que documentos os meus colegas espanhóis precisam, para apresentar ao *Instituto Nacional de Seguridad Social*. Portanto: seria importante fazer uma distinção entre o E 301 para totalização, e o E 301 para fronteiriços, com salários, e até para os outros que vêm receber o subsídio de desemprego por conta de Portugal<sup>47</sup>.

Outro tema que eu queria abordar diz respeito à aplicação dos artigos 77º e 78º, sobre as prestações familiares por descendentes a cargo de titulares de pensão e para órfãos<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Nota do org.: O artigo 71º, letra a) ii) do Regulamento n° 1408/71, aplicável aos trabalhadores fronteiriços em situação de desemprego completo, prevê que um trabalhador nesta situação receberá, por parte do Estado de residência, um subsídio de desemprego calculado « como se tivesse sido sujeito à legislação » deste Estado durante o seu último emprego. O que significa que o subsídio deverá ser calculado com base nos salários recebidos anteriormente no outro Estado. De facto, o formulário E 301 não inclui nenhum campo para a indicação do montante das remunerações recebidas.

<sup>48</sup> Nota do org.: No caso das pessoas a cargo de pensionistas ou de órfãos, o problema de coordenação é o seguinte: os pensionistas e os órfãos podem ser titulares de pensões devidas por vários Estados-membros; os artigos referidos determinam, nesta hipótese, qual dos Estado-membro deverá pagar prestações familiares.

Porque — a minha realidade em Viana é a França; a minha guerra é sempre França — a França ignora os meus ofícios a pedir prestações ao abrigo dos artigos 77º e 78º. O tempo médio de resposta das instituições, para me atribuírem estas prestações familiares, é de três anos, para atribuir as prestações familiares. Penso que seria de se criar, a exemplo do que já houve no antigo 406<sup>49</sup>, um formulário de requerimento destas prestações. Ou arranjar outro circuito, porque inclusivamente quando se recorre ao organismo de ligação francês, há dificuldades.

Ainda em relação aos formulários das prestações familiares, considero que o formulário E-411<sup>50</sup> é inadequado; não serve a nenhum país, porque as informações que lá estão para se prestar são insuficientes, o que leva a que para a mesma situação, eu receba ofícios três, quatro, cinco vezes a pedir informações sobre o mesmo trabalhador.

Por outro lado, em relação aos formulários queria também dizer o seguinte: custa muito aceitar que, depois de a Comissão Administrativa para Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, há relativamente pouco tempo — isto acontece por sistema — ter publicado uma decisão que define determinados formulários, que foram aprovados por todos por unanimidade, venha a Alemanha criar formulários próprios.

Para terminar, diria que é muito importante rever a legislação comunitária e aperfeiçoá-la. Mas eu encontro respostas aos meus problemas nos regulamentos comunitários. É nos circuitos estabelecidos com instituições nacionais e com instituições estrangeiras que não encontro respostas. De resto, eu não tenho problemas.

### **3. Maria de Fátima Gouveia (Serviço Sub-Regional de Segurança Social de Viseu):**

No intuito de não repetir temas já focados pelos outros participantes, abordarei um assunto que também faz parte do nosso trabalho, da nossa vivência nos serviços de

---

<sup>49</sup> Nota do org.: Formulário E 406.

<sup>50</sup> Nota do org.: Formulário E 411, « Pedido de informações relativas ao direito às prestações familiares no Estado de residência dos familiares ». Quando os filhos de um trabalhador residem num outro Estado-membro, o Regulamento n.º 1408/71 prevê que o Estado-membro à legislação do qual o trabalhador está sujeito apenas paga, por estes filhos, a diferença entre a prestação prevista por esta legislação e a que paga o Estado-membro de residência dos filhos. Para que se possa calcular este montante, deverá remeter-se o formulário E 411 aos serviços do Estado-membro onde o trabalhador está inscrito.

Relações Internacionais. É o nosso relacionamento com os trabalhadores migrantes e as suas famílias, que tantas vezes precisam de ajuda e têm imensas dificuldades em relação à aplicação dos regulamentos. Porque não é mesmo nada fácil, para quem esteve lá fora, a trabalhar no meio de tantas dificuldades, regressar ao seu país definitivamente e ter de preencher um sem-número de papéis para requerer, por exemplo, a sua pensão ou o fundo nacional de solidariedade<sup>51</sup>. Começam muitas vezes por não ter documentos comprovativos da sua actividade no estrangeiro. A própria língua estrangeira é por vezes uma dificuldade para lhes fazer entender o nome correcto das entidades patronais ou dos períodos que lá trabalharam. E se por acaso trazem todos os documentos, também não é nada fácil: abrem o saco de plástico e pura e simplesmente despejam em cima da nossa secretária dez, vinte anos de vida. Depois, tenta-se ordenar aquela amálgama de papéis; só para fazer um simples requerimento de pensão. Mas se tudo correr bem e a pensão tiver tido efeitos, por exemplo, anteriores a Junho de 92, nos casos de França, há esperança de um possível subsídio de solidariedade, surge uma dificuldade: é preciso dar o valor aos bens. Quando se chega a este ponto, nota-se que as pessoas têm dificuldade em falar disso. É um assunto demasiado pessoal para se falar com quem nos é particularmente estranho. E quando os serviços põem a hipótese de um avaliador oficial, raramente aceitam. Dizem logo «lá na terra não há disso». As decisões 151 e 152<sup>52</sup> vêm, de certa maneira, ajudar. Foi criado um formulário E 601<sup>53</sup> que ajudou, mas ajudou até certo ponto, porque o facto de as instituições estrangeiras enviarem estes formulários para os serviços sub-regionais, à partida, cria a dificuldade seguinte: nós termos que, depois, solicitar a presença das pessoas, o que para elas pode significar uma grande complicação, porque podem ter que vir de muito longe. E se nós enviássemos os formulários E 601 para eles preencherem, seria um pandemónio, porque eles não percebem nada.

---

<sup>51</sup> Nota do org.: alusão às prestações do *Fonds national de Solidarité* francês. Sobre estas prestações, ver Artur SOARES, « Os trabalhadores portugueses em França e as prestações não contributivas de tipo misto. Uma aproximação sectorial às consequências do Reg. (CEE) 1247/92, *Boletim de Informação do DRICSS*, n° 9, pp. 22/26.

<sup>52</sup> Nota do org.: Decisões n° 151 e 152 da Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes.

<sup>53</sup> Nota do org.: Formulário E 601, « Pedido de informações relativas ao montante dos rendimentos auferidos num Estado-membro que não seja o Estado competente ».



Outro ponto: o próprio E 601 não é muito esclarecedor nalguns pontos. Tem o ponto 7, por exemplo, que foca os bens imóveis. Mas um bem imóvel é ou não é, conforme aquilo que se desejar que ele seja. Então nesse caso, o que é que acontece? Acontece que o pensionista pode vir a ser prejudicado porque o valor que se lá vai anotar pode exceder aquilo que está previsto. Então, há realmente uma situação que talvez pudesse ser mais esclarecedora. Deveria haver dois pontos: um, onde se fizesse constar o valor venal do bem, e outro, onde se fizesse constar o seu rendimento<sup>54</sup>.

O relacionamento com os trabalhadores migrantes é simples e é agradável comparado com certas questões de aplicação dos regulamentos, como por exemplo na situação de destacamento. Como hei-de explicar a um empresário de uma pequena firma, que tem quatro ou cinco trabalhadores, e que chega lá e que, porque arranjou talvez o contrato da vida dele na Alemanha, precisa dos formulários ... « Mas o senhor, quantos empregados tem? » « Tenho quatro, e damos remédio a tudo, não precisamos de mais ninguém, a firma está assim constituída e chega... » Então, entretanto, porque o tal contrato lhe vai dar a possibilidade de qualquer coisa de melhor na vida, arranja assim uns dez, mas ninguém especializado; eles vão para lá como sendo especializados, mas não o são. Arranja assim alguns trabalhadores, mas é preciso obter o contrato. « Não podemos deixar fugir aquele contrato, minha senhora, de maneira nenhuma. E olhe que eu desconto para a Segurança Social desde sempre, tudo normal; tenho tudo em dia. » « Pois é, o senhor tem tudo em dia, mas não está numa situação que é importante: a sua actividade não é uma 'actividade substancial' » e esta palavra, « substancial »<sup>55</sup> faz uma verdadeira dor de cabeça para quem a ouve e para quem tem que a explicar ou para

---

<sup>54</sup> Nota do org.: O ponto 7 do E 601 incide sobre « Natureza e montante dos rendimentos durante o período considerado ». Inclui cinco sub-pontos: « salário », « outro rendimento profissional », « prestações de segurança social », « bens móveis », e « bens imóveis ».

<sup>55</sup> Nota do org.: ver a decisão n° 162 da Comissão Administrativa das Comunidades Europeias para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, relativa à interpretação dos artigos do Regulamento n° 1408/71 respeitantes à legislação aplicável aos trabalhadores destacados (*JOCE* n° L 241, de 21 de Setembro de 1996, pp. 28 ss.). Esta decisão contempla em particular a hipótese de empresas que contratam pessoal especialmente para o destacar noutro país. Este procedimento é considerado como admissível nesta decisão, na condição que a empresa « exerça uma parte substancial da sua actividade » no território do Estado-membro onde têm a sua sede (núm. 2, b) ii)). Sobre esta questão, ver também Artur SOARES, « Os problemas específicos de aplicação do Reg. (CEE) n° 1408/71 sentidos pelas instituições portuguesas de segurança social » (neste relatório) ponto 5.1., bem como, no presente capítulo, o ponto 11.

quem tem que a aplicar. Talvez o novo regulamento consiga esclarecer melhor esta situação...

Actualmente não temos em Viseu problemas de maior com firmas de pessoal destacado. Só que por vezes há descontos que não são feitos na totalidade, que não perfazem os trinta dias, e não os perfazem por uma razão muito curiosa. Dizem assim : « Minha senhora, eles faltam muito; olhe, à segunda-feira ... eles trabalham, chegam ao domingo, têm uns jeitinhos para gastar e à segunda-feira não vão trabalhar. Outras vezes é o clima. É o clima que não ajuda, que não dá e eles não trabalham, de maneira que eu não posso de maneira nenhuma estar a contribuir para a Segurança Social por trinta dias quando eles aparecem seis ou sete ou oito. » E, às vezes, pergunto-me se será que eles faltam tanto assim. Não sei se realmente o novo regulamento poderia talvez estabelecer uma obrigatoriedade de um mínimo, por exemplo de dias.

Mas no nosso serviço surgem por vezes também questões simples de que gostava de falar. Por exemplo, por parte dos organismos holandeses, que enviam formulários E 109<sup>56</sup> em que o nome do trabalhador migrante vem assim: “A. S. V. Fonseca”. E mais, o endereço em Portugal nunca vem correcto. Ruas não existem, e vem uma localidade que às vezes não se consegue identificar. Isto acontece também com a França e a Alemanha. Às vezes um apelido, um nome próprio. Mas nós em Portugal, só por um apelido, um nome próprio, também lá não vamos, porque Antónios Ferreiras, há milhares. Será também que não havia possibilidade de alterar esta situação?

Outro problema: os centros hospitalares franceses, muitas vezes, vêm solicitar um E-111<sup>57</sup>, pura e simplesmente, só por si. “Precisamos de um formulário 111” e mais nada. Não esclarecem se houve uma urgência. Aliás, nós, no fundo, quando emitimos o formulário E-111, nunca sabemos ao certo se ele vai ser aplicado para aquilo que realmente ele foi criado. E, quando nós emitimos o formulário 111, pensamos assim: será que este senhor vai em gozo de férias ou vai lá tratar-se? Porque há sempre, por exemplo no caso dos pensionistas, aquela situação em que o filho de lá diz : « Meu pai, venha para cá. Olhe que aqui resolve-se tudo. E olhe que a operação às cataratas aqui é

---

<sup>56</sup> Nota do org.: Formulário E 109: « Atestado para a inscrição dos familiares do trabalhador assalariado ou não assalariado e para a actualização dos inventários ».

uma beleza ». E as pessoas vão, e vão sem ter em conta que, realmente, em Portugal também se fazem operações às cataratas, e muito mais baratas.

Mas não é tudo mau. O serviço é um serviço muito interessante, e a importância e o valor daquilo para que trabalhamos é enorme. São portugueses que estão lá fora, é um pouco de Portugal que está para lá das nossas fronteiras, e é preciso cuidarmos dele como se nunca de cá tivesse saído. E apesar de todas as dificuldades que os serviços regionais possam ter, essas dificuldades têm sido atenuadas, ano após ano, por alguém que de alma e coração se tem dedicado a ajudar, a apoiar, a ensinar todos os que trabalham nesta matéria. Quero exprimir, em nome de todos os que trabalham no serviços de Relações Internacionais, nos Serviços sub-regionais, o nosso muito obrigado ao Sr. Dr. Artur Soares.

#### **4. Maria da Piedade Morgado (Serviço Regional de Segurança Social de Lisboa):**

O nosso grande problema, como não podia deixar de ser, são os destacamentos. Os nossos problemas — não os temos com a ENGIL<sup>58</sup>, nem com firmas como a ENGIL — são com firmas que nos vêm pedir destacamentos, que se inscrevem na Segurança Social hoje, quando há três ou quatro meses que lá têm os trabalhadores. Isso acontece com muita frequência na zona de Lisboa. E temos situações em que andamos positivamente à procura dos empresários e da entidade patronal. Porque nos dão uma morada e chegamos lá e não há lá nada. E depois vem a seguir outra morada, noutra distrito, e também não há nada. Portanto, essas situações são muito complicadas.

E depois a aplicabilidade da Decisão n.º 162, o « substancial »<sup>59</sup>, levanta-nos muitas questões. Porque se há uma firma que está inscrita há um ano e que tem meia dúzia de trabalhadores e nos vem pedir quatro ou cinco destacamentos, nós passamos. E passado um mês, vem-nos pedir cem destacamentos, como é que nós vamos actuar? Nós já lhe passámos, porque ele tinha actividade em Portugal. Mas depois, onde é que, realmente,

---

<sup>57</sup> Nota do org.: Formulário E111 («Atestado de direito às prestações em espécie durante uma estada num Estado-Membro»).

<sup>58</sup> Nota do org.: ver neste capítulo, o ponto 2.

<sup>59</sup> Nota do org.: Sobre a Decisão n.º 162, ver, neste capítulo, secção V, ponto 2, nota 40.

ele começou a ter actividade substancial? Em Portugal ou na Alemanha? Portanto gostaríamos muito que esta legislação fosse revista. Porque, em 1971, a realidade era uma e, neste momento, é outra.

Neste momento, estamos a ter grandes problemas também na área do desemprego, das pessoas que estão a trabalhar alguns meses na Alemanha — no caso concreto, a maior parte das vezes é na Alemanha — três, quatro, cinco, seis meses. Ficam desempregados; não se põem à disposição dos Centros de Emprego lá, nem requerem as prestações de desemprego lá, e vêm-se inscrever no Centro de Emprego e requerer no Centro Regional o desemprego. Podemos enquadrá-los no 71 b) ii), pedindo o formulário 301?<sup>60</sup> Acho que devia ser clarificada esta situação em conjugação com a decisão 160<sup>61</sup>, porque eles não são trabalhadores sazonais, não são trabalhadores fronteiriços, não são marítimos. Regressaram ao país de origem. Quais são as provas que eles devem fazer para certificar se realmente regressaram ao país de origem e têm direito ao subsídio de desemprego pela nossa legislação?

Depois temos um problema — não sei se os outros Centros Regionais têm — mas nós temos um grande problema com as prestações familiares, que não advém do regulamento — porque o artigo 76° do regulamento é claro — mas sim das dificuldades de comunicação entre as instituições. Porque a Alemanha — não só a Alemanha, mas principalmente a Alemanha — por norma entrega aos trabalhadores o formulário E-411 completamente em branco<sup>62</sup>. Uma vez traz o número dele na Segurança Social,

---

<sup>60</sup> Nota do org.: Sobre o formulário E 301 (« Atestado relativo aos períodos a ter em conta para a concessão das prestações de desemprego »), e o artigo 71° b) ii), ver, neste capítulo, secção V, ponto 2, nota 46.

<sup>61</sup> Nota do org.: A decisão n° 160 da Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, de 28 de Novembro de 1995 (*JOCE* n° L 49, pp. 31 ss.), identifica várias categorias de trabalhadores que, além dos trabalhadores sazonais, entram na categoria dos « trabalhadores assalariados, que não sejam trabalhadores fronteiriços » (ver também, nesta secção, ponto 2, nota 45).

<sup>62</sup> Nota do org.: Formulário E 411, « Pedido de informações relativas ao direito às prestações familiares no Estado de residência dos familiares » (sobre este formulário, ver também, nesta secção, ponto 2, nota 50). Este formulário é dividido em duas partes, um « pedido de atestado » (parte A), e um « Atestado » (parte B). O procedimento a seguir é apresentado, no próprio cabeçalho do formulário, nos termos seguintes: « A instituição competente para a concessão das prestações familiares no Estado-membro em que o trabalhador exerce a sua actividade assalariada ou não assalariada, que solicita a informação sobre a existência do direito às prestações familiares no Estado-membro de residência dos familiares, preenche a parte A em dois exemplares e envia-os à instituição do lugar de residência dos familiares. » A parte A inclui perguntas sobre a identidade do trabalhador e dos seus familiares, etc.

outras vezes nem isso traz. E mandam para um amigo, para um familiar, para um vizinho, para ir à Segurança Social para que seja preenchido e autenticado. Claro que é completamente impossível dar essas informações. E muitas vezes com problemas familiares, porque neste momento temos muitas complicações com divórcios litigiosos, em que nós teríamos que dar informações de terceiros, que, na realidade, não podemos dar. E se o formulário fosse enviado à instituição como está previsto na decisão n.º 147<sup>63</sup>, este problema já se teria resolvido. Claro que não se coloca só com o formulário E 411, mas também com o E 405<sup>64</sup>. E é principalmente com a Alemanha e com a França.

##### **5. Maria Helena Braga (Centro Nacional de Pensões):**

A nossa instituição, como o nome refere, trata sobretudo do problema das pensões, ou seja, tem a ver com o culminar da carreira activa e de todos os precalços pelos quais foram passando os trabalhadores migrantes. Devo dizer que os regulamentos são um instrumento de trabalho quotidiano, com o qual eu lido já desde 1986<sup>65</sup>. Constituem um conjunto de normas complexas e extensas que reflectem a legislação dos vários Estados membros. Sempre que me perguntam como definir os regulamentos comunitários, ocorre-me uma frase que eu li algures num poema: «uma complexidade completa e harmoniosa». Como instrumentos de coordenação que são, fornecem-me praticamente tudo o que eu necessito para coordenar carreiras que se processaram em vários Estados-membros.

---

<sup>63</sup> Nota do org.: A decisão n.º 147 da Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, de 10 de Outubro de 1990 (*JOCE* n.º L 235, de 23 de Agosto de 1991, pp. 21 ss.) adopta um formulário E 411 adaptado ao sistema de coordenação em matéria de prestações familiares descrito na nota 50 do ponto 2, nesta secção. Esta decisão especifica, em particular, que « a instituição competente enviará anualmente o formulário E 411 à instituição do lugar de residência dos membros da família, que o devolverá à instituição competente no prazo de três meses a contar da recepção do mesmo. »

<sup>64</sup> Nota do org.: Formulário E 405, « Atestado relativo à totalização de períodos de seguro ou de actividade assalariada ou não assalariada ou a ocupações sucessivas em vários Estados-membros entre as datas de pagamento previstas pela legislação desses Estados », destina-se a comprovar o cumprimento de períodos de seguro noutros países, quando necessários para a abertura do direito a prestações familiares. Apresenta uma divisão em duas partes, A e B, similar à do formulário E 411.

<sup>65</sup> Nota do org.: O Regulamento n.º 1408/71 aplica-se em Portugal desde a adesão às Comunidades Europeias, em 1 de Janeiro de 1986.

É evidente que nós temos de ter sempre presente, nestas matérias, que a legislação nacional é soberana; que é fundamentalmente para a legislação nacional que nós devemos olhar a qual temos de conhecer suficientemente bem, para sabermos, na apreciação face aos regulamentos, onde é necessária a coordenação, onde é que preciso coordenar, onde é que preciso tomar cuidados, e onde é que se devem aplicar efectivamente as regras de direito comunitário que nessa medida se sobrepõem ao conteúdo do direito nacional. Não se procura harmonizar o que quer que seja, se bem que, na minha opinião — eu não sou jurista — existam aspectos de coordenação que acabam por contrariar o direito interno. Poderia não ser assim, mas, de facto, contraria. Posso exemplificar no caso das prestações de órfãos: o direito português atribui prestações de órfãos até determinados limites etários sem qualquer problema; os regulamentos contêm uma regra em que o país processador das prestações de órfãos é exactamente o país de residência<sup>66</sup>. Ou seja, temos uma regra nacional mais favorável, que não se aplica por força das regras de coordenação internacionais.

Foram feitas aqui, por parte das minhas colegas dos Centros Regionais, referências a algumas dificuldades relativas aos artigos que coordenam as regras anti-cúmulo nacionais, nomeadamente os artigos 46° B, 46° C<sup>67</sup>. Entendo que esses artigos se aplicam exclusivamente na área das pensões, portanto numa matéria da competência do Centro Nacional de Pensões. Nós também temos algumas dificuldades nessa área, não propriamente de percepção do conteúdo dos artigos, que quanto a mim é claro; mas sobretudo a nível interno. Penso que serão ultrapassáveis; deveria proceder-se a um estudo que permita definir internamente, no âmbito da legislação portuguesa, quais são efectivamente as regras que podem ser classificadas como regras anti-cúmulos no âmbito da legislação nacional. Porque depois dessa definição feita, não restam dúvidas quanto ao modo de aplicar a legislação internacional.

Passando a outro aspecto: o Centro Nacional de Pensões acaba por ter um papel extremamente importante. Todos os emigrantes residentes em Portugal, quando pretendem beneficiar da sua pensão, dirigem-se ao Centro Nacional de Pensões — como instituição do local de residência —, que, por sua vez, entrará em contacto com as

---

<sup>66</sup> Nota do org.: Regulamento n° 1408/71, artigo 78°, 2, b) i).

<sup>67</sup> Nota do org.: ver ponto 2 deste secção, nota 44.

instituições dos outros países onde foi exercida igualmente actividade. Penso que os próprios regulamentos, nesta medida, introduzem um factor de comodidade para as pessoas. Estas não precisam de se deslocar, não precisam de contactar com as outras instituições. Há aqui um notório factor de comodidade.

As complicações, quanto a mim, surgem não tanto no conteúdo das normas dos regulamentos comunitários, mas sobretudo na tramitação administrativa. Efectivamente existem formulários regulamentares que são os formulários que suportam a informação que é transmitida entre as várias instituições, entre a instituição de instrução e as instituições em causa. Mas eu assisto, com muita preocupação, ao seguinte: os requerentes são incomodados literalmente por muitas instituições, designadamente instituições francesas, que lhes solicitam elementos, nomeadamente elementos de identificação, de laços de parentesco que estão perfeitamente definidos nos formulários que nós enviámos. É importante dizer isto, porque já fiz várias tentativas no sentido de evitar que isto aconteça e penso que perdi uma guerra ou pelo menos uma batalha. Exigem inclusive documentos redigidos em língua francesa, ou documentos internacionais. Se por acaso temos em nosso poder uma fotocópia de um bilhete de identidade ou uma transcrição de uma certidão dos assentos de nascimento, não lhes servem. Obrigam os utentes a gastarem dinheiro desnecessariamente, quando as informações lhes foram enviadas nos formulários. A maior parte desses contactos não são feitos através da instituição competente, ou seja Centro Nacional de Pensões; são feitos directamente com os utentes. E quanto a esses utentes, trata-se na generalidade de pessoas humildes, de pessoas que vivem muito afastadas, que não entendem a mensagem, que não cumprem e que vêem os seus processos pura e simplesmente arquivados pelas instituições francesas. Refiro estes aspectos porque estamos a falar nas dificuldades que encontramos no dia-a-dia dos nossos procedimentos, e isto é, sinceramente, algo que me perturba. A minha instituição, a nível superior, já fez diversas tentativas junto das instituições francesas no sentido de se acabar com esta situação, mas não foi conseguido absolutamente nada.

Por último, resta-me apenas dizer que é uma área apaixonante. Efectivamente é. Eu já trabalho nesta área desde 1973, tenho trabalhado com todas as convenções bilaterais<sup>68</sup> que, comparadas com regulamentos comunitários são de uma grande simplicidade, e considero os regulamentos comunitários um monumento de capacidade. Presto a minha homenagem a todas as pessoas que contribuíram para, sem prejuízo de aperfeiçoamentos, sem prejuízo de evoluções, construir um instrumento tão importante e onde encontramos tanto do que necessitamos para trabalhar no nosso dia-a-dia.

## **VI. A investigação**

### **1. Maria Ioannis Baganha (Universidade do Coimbra, Faculdade de Economia):**

A minha principal área de investigação tem sido nos últimos anos a inserção dos imigrantes no mercado informal, logo, a minha inscrição neste seminário visava, sobretudo, a obtenção de novos conhecimentos, porque, como podem imaginar, as pessoas com quem eu normalmente contacto, não estão do facto inscritas na segurança social. De qualquer forma, têm aparecido, no decurso destes anos, situações que talvez tenha interesse referir, porque demonstram possibilidades, penso eu, de intervenção dos vários agentes que trabalham sobre esta temática. Situações já sugeridas, aliás, ao longo deste seminário, por vários dos intervenientes.

O meu primeiro apontamento está, como seria de esperar, directamente relacionado com o mercado informal. Isto é, o trabalho sobre a inserção dos imigrantes em Portugal e especificamente sobre a forma como são integrados no mercado de trabalho, tem revelado duas coisas. A primeira é a existência de uma falsa complementaridade no nosso mercado de trabalho entre trabalhadores nacionais e trabalhadores imigrantes. A segunda é a forma preferencial de inserção económica dos imigrantes estar a ocorrer no

---

<sup>68</sup> Nota do org.: Convenções bilaterais de segurança social que foram celebradas entre Portugal e a maior parte dos países das Comunidades Europeias. Sobre estas, ver CAIXA CENTRAL DE SEGURANÇA SOCIAL DOS TRABALHADORES MIGRANTES, *Monografia 1966-1971*, Lisboa, CCSSTM, 1972, e Pierre GUIBENTIF, *La pratique du droit international et communautaire de la sécurité sociale — Etude de sociologie du droit de la coordination, à l'exemple du Portugal*, Basileia, Helbing & Lichtenhahn, 1997, pp. 116-128.



mercado informal. Os imigrantes que estão em Portugal revelam possuir projectos migratórios predominantemente de carácter permanente, enquanto que os emigrantes portugueses ou trabalhadores destacados (por exemplo na Suíça e na Alemanha, a trabalhar nas mesmas actividades que os imigrantes em Portugal, nomeadamente, na construção civil) revelam possuir projectos migratórios - particularmente os ligados ao espaço da União Europeia - de carácter preferencialmente temporário. O facto da inserção económica dos imigrantes em Portugal se estar a dar essencialmente no sector informal significa que estes projectos de carácter permanente se desenvolvem fora do sistema de Segurança Social, colocando um problema a prazo — neste momento o problema não existe, devido à falsa complementaridade que referi anteriormente — mas o que acontecerá quando os emigrantes portugueses ou os trabalhadores destacados regressarem, ou quando os imigrantes tiverem que entrar massivamente (quanto mais não seja devido à sua idade) no sistema de segurança social? Iremos assistir a uma crescente substituição dos trabalhadores portugueses por trabalhadores imigrantes e a uma crescente informalização do mercado do trabalho?

Ligado a este problema, queria ainda referir dois pontos. De facto, entrevistando pessoas que se legalizaram no último processo de regularização extraordinária de imigrantes de 1996 — e fizemos umas centenas de entrevistas — verifica-se que nem sempre existe consciência da necessidade (apesar de se entrar num processo de regularização) de se inscrever e estar coberto pelo sistema de segurança social português. E os motivos podem ser de diversa ordem: falta de informação, a juventude dos indivíduos ou porque se acredita que quem vai ter o acidente de trabalho é o trabalhador nosso vizinho e não nós.

O que me remete para diversos pontos que já aqui foram referidos — a falta de informação, as dificuldades burocráticas, mas também a necessidade de transformar ou levar estas mensagens às pessoas que delas possam retirar alguma utilidade. Eu penso que é preciso realizar (o Padre Manuel fez isso muito melhor do que eu, falando da RTP Internacional; no entanto, não se lembrou da RTP 1 em relação aos imigrantes residentes em Portugal) todo um trabalho de sensibilização para que as pessoas percebam que, não fazendo aforros e estando em Portugal, necessitam e podem retirar vantagens pelo facto de estarem inscritas na Segurança Social. E deixo aqui às pessoas

mais ligadas a este assunto, a ideia que talvez a criação de intermediários culturais pudesse neste campo ter um papel relevante. Eu não sei se esta será a única via ou sequer a melhor via. O que sei é que, neste momento, os imigrantes têm pouca informação, e, sobretudo, mesmo quando têm informação, não possuem frequentemente os meios necessários à sua descodificação, e, portanto, não lhes é particularmente útil.

Esta ideia vem também um pouco das entrevistas e da minha experiência com os emigrantes portugueses que entretanto regressaram e que muitas vezes o fizeram sem a pensão complementar a que têm direito. Surgiram, nas aldeias portuguesas, intermediários especializados neste negócio. São pessoas que podem ser solicitadores e terem gabinete de porta aberta ao público, mas podem também aparecer outro tipo de pessoas ligadas a este negócio em lugarejos bastante recônditos. Neste último caso, a palavra passa de família em família. Aliás, a emigração portuguesa tem redes bem constituídas e, se o vizinho teve direito a uma pensão complementar, o emigrante está disposto a deslocar-se 150, 200 kms — o que for necessário, para resolver o seu caso. Como disse, há casos em que são solicitadores, há outros em que são senhoras que não parecem ter nenhuma especialização específica. De qualquer forma, essas pessoas levam a cabo um trabalho vantajoso para o emigrante, isto é, são capazes de lidar eficazmente com a burocracia francesa, o que na maior parte dos casos não acontece com o emigrante. Normalmente o preço cobrado são os dois ou três primeiros meses da pensão, quando ela é recebida, o que para o emigrante não significa nenhuma despesa acrescida. Por vezes, ele(a) nem sabia que tinha direito à pensão!

Estes são os apontamentos que lhes posso deixar, oriundos da minha experiência em trabalhos, que volto a referir, nunca estiveram ligados à Segurança Social e que, fundamentalmente, têm incidido sobre aqueles que não estão cobertos por ela<sup>69</sup>.

## **2. Fátima Freitas (Centro de Estudos para a Intervenção Social — CESIS, Lisboa):**

Os depoimentos que poderei aqui trazer são baseados em dois projectos que o CESIS se encontra actualmente a desenvolver e que estão, ainda, na fase de levantamento e

---

<sup>69</sup> Nota do org.: Maria Ioannis Baganha publicou recentemente *Immigration in Southern Europe*, Oeiras, Celta, 1997.

tratamento da informação empírica<sup>70</sup>. Não se podem apresentar resultados finais e conclusivos, o que traria certamente à nossa discussão material mais interessante e relevante. Mas, de qualquer modo, penso que eles permitem reflectir, de um modo muito pragmático, sobre algumas das questões que foram aqui sendo colocadas ao longo do Seminário, nomeadamente em relação à questão da ambiguidade dos direitos aliados ao estatuto de residente, à questão da prestação de cuidados de saúde e, finalmente, à complexidade da burocracia que envolve muitas vezes o acesso e usufruto de determinados direitos.

Aproveitamos também este momento para dar conta de iniciativas de investigação que se estão a desenvolver em Portugal na área dos Direitos de Cidadania e das Migrações Intra-europeias, nomeadamente, entre Estados membros. É importante referir ainda que as questões relativas à Protecção Social entre países comunitários são questões a ser abordadas de uma forma lateral e, portanto, não são o principal enfoque dos nossos projectos.

Numa sumária apresentação desses projectos, começaria por referir que ambas as iniciativas são promovidas por uma universidade inglesa - a Universidade de Leeds - a partir do seu Centro de Estudos sobre o Direito na Europa<sup>71</sup> e que o CESIS é instituição parceira da pesquisa em Portugal.

Estes projectos têm como preocupação geral e objectivo comum, avaliar em que medida as migrações de cidadãos europeus entre países membros podem afectar - positiva ou negativamente - as respectivas condições e qualidade de vida, em termos de perspectivas, dos respectivos direitos, benefícios e regalias sociais. Em ambos os projectos conta-se com a colaboração de outros países comunitários. Para além de Inglaterra e de Portugal, já mencionados, estão também envolvidos outros países: Irlanda, Suécia, Itália e Grécia. Por isso mesmo compreende-se que um dos propósitos finais dos projectos seja o de reunir um conjunto de informação comparativa entre os diferentes países, a fim de proceder a uma análise comparada, numa perspectiva sócio-legal.

---

<sup>70</sup> “Children, Citizenship and Internal Migration in the EU” e “Citizenship and Retirement Migration in the EU”

<sup>71</sup> Centre for the Study of Law in Europe, University of Leeds

Falta acrescentar que estes projectos têm a duração de um ano, em termos de levantamento do material empírico. Começaram em Setembro de 97; terminarão em Setembro de 98, momento a partir do qual se procederá ao tratamento de informação de base qualitativa e à redacção dos respectivos relatórios finais.

Concretizando agora um pouco melhor, irei referir alguns aspectos que me parecem mais relevantes para ilustrar o alcance de cada um dos projectos.

O primeiro é subordinado ao tema das crianças e jovens migrantes, enquanto cidadãos europeus, e parte de um enfoque relativamente original: a perspectiva das crianças e dos jovens (entre os 11 e os 18 anos), o relato que eles têm das suas experiências e vivências decorrente do processo migratório, ou a avaliação que fazem do facto de terem um pai ou uma mãe estrangeiros. Nestas entrevistas são abordadas temáticas tais como o percurso migratório, o relacionamento familiar, trajectória escolar, competências linguísticas, referências identitárias, em termos de país, o que representa a Europa para estas crianças e jovens, que noção dela têm. Por outro lado, também é abordada a influência das migrações nos planos futuros, ao nível da escolaridade, do exercício de direitos de cidadania e usufruto de direitos sociais.

Estas informações, que resultam das entrevistas dirigidas às crianças e a um dos progenitores deverão, ainda, ser acompanhadas por um outro conjunto de informação: a realização de entrevistas com informadores privilegiados — professores, directores escolares, decisores políticos ou outros protagonistas institucionalmente decisivos —, bem como da identificação das principais directrizes da política social na área da criança e da família, do sistema educativo, das infra-estruturas complementares de apoio existentes em cada um dos países envolvidos nos projectos.

O segundo projecto tem dois enfoques: um, diz respeito à problemática dos reformados estrangeiros a residir num outro país comunitário que não o da sua nacionalidade. O outro enfoque, prende-se com a questão dos emigrantes reformados que regressaram ao seu país de origem (ex-emigrantes, portanto).

Em termos metodológicos este projecto propõe, também, uma avaliação qualitativa desta temática e tem como base a realização de um conjunto de entrevistas com estrangeiros, ex-emigrantes e informantes privilegiados. Porém, algo diferentemente do

anterior, esta pesquisa baseia-se numa metodologia que se designa por “estudo de caso”. Em termos muito sumários, as entrevistas a dirigir aos estrangeiros reformados e aos ex-emigrantes cobrem áreas temáticas como percurso migratório, história de vida activa, situação económica, saúde, protecção social e direitos sociais, integração social, laços com o país de origem, planos para o futuro e reflexões sobre o trajecto migratório.

Sem querer alongar a referência aos aspectos metodológicos, passaria a referir algumas questões que considero relevantes e que o trabalho de campo já desenvolvido permitiu evidenciar. Relembro que estas questões devem ser entendidas como apontamentos de reflexão de uma pesquisa que ainda está em curso. São, portanto, curtas “notas de viagem”, no verdadeiro sentido, que aqui apresento, com todas as limitações que lhes são inerentes.

Uma primeira questão prende-se com uma referência, feita num artigo publicado numa revista internacional <sup>72</sup>, ao problema de que uma parte significativa dos estrangeiros europeus (nomeadamente ingleses) a residir no Algarve, estar numa situação irregular, “clandestinos”. O que tem o particular interesse de salientar que a clandestinidade em Portugal não é uma característica exclusiva dos emigrantes africanos. Este aspecto é tanto mais curioso quanto apela à necessidade de conhecer o perfil, melhor dizendo, os perfis dos imigrantes comunitários a residir em Portugal.

Até há alguns anos atrás, os diplomatas, os quadros superiores e técnicos especializados, entre outros, evidenciavam-se como os representantes de um certo fluxo migratório que poderíamos chamar, *grosso modo*, de “imigração de luxo”, que vivia à margem dos esquemas de protecção social - quer pela transitoriedade da sua passagem no nosso país, quer pelo recurso a um conjunto de esquemas privados de protecção social - e tornavam desnecessários (e indesejados) quaisquer contactos com os esquemas portugueses de protecção social.

Ora esta situação não é tão notória actualmente, e desenham-se perfis diferentes de migrantes europeus, com diferentes modalidades de protecção social, assim como diferentes relações com o sistema de segurança social português. Porém, independentemente destas transformações, constatámos que, junto de alguns

---

<sup>72</sup> EATON, Martin (1996), “Résidents étrangers et immigrés en situation irrégulière au Portugal”, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 12, nº1, pp. 203-212.

responsáveis institucionais e autarcas, continua a prevalecer a imagem de que eles não recorrem à segurança social “porque não precisam”. Este é, porém, um aspecto controverso que toma diferentes expressões junto das populações de cada um dos projectos.

No caso do projecto sobre as crianças e jovens, a emergência de novas necessidades de suportes sociais, como seja no caso de famílias monoparentais, nas situações de divórcio, e na complexificação dos papéis sociais inerentes aos vários membros da família, etc., poderá implicar o repensar das tradicionais concepções de família: quem são os beneficiários? Em que contexto ou sob que condições são ou deixam de ser adequados não só os actuais esquemas e modalidades de apoio social mas também a legislação comunitária em termos de apoio à família e por consequência, em termos do direito à “livre circulação” (?).

Por outro lado, ao nível de muitos depoimentos dos reformados estrangeiros, tivemos oportunidade de verificar que esse afastamento, o tal “não precisam”, muitas vezes é fruto de uma total desinformação quanto aos locais onde se dirigir, como já aqui se referiu; das regalias a que têm direito; o que podem e devem exigir. Este aspecto é também relevante para o caso dos ex-emigrantes. Estes constituem uma nova população que, à medida que for envelhecendo, mais carente está de suportes sociais alternativos a uma família que, muitas vezes, deixaram no estrangeiro e cuja capacidade de suporte e resposta é francamente limitada.

Ainda outro aspecto que vale referir e justifica o afastamento da comunidade estrangeira dos esquemas de protecção social portugueses. Prende-se este com a própria imagem negativa que dela têm. Pela sua complexidade, opacidade e burocracia - aliás o exemplo do estudante foi também significativo a este respeito<sup>73</sup> -, uma imagem constantemente confirmada, porquanto a existência de esquemas privados, muitas vezes suportados pelos países de origem, constitui no seu dizer uma “segurança”, um “descanso”. E, só assim, admitem a continuidade da sua permanência no nosso país. Recorrendo às expressivas palavras de um entrevistado: «O que podemos nós pedir à Segurança Social em Portugal? Ela tem tão pouco a oferecer, mesmo aos portugueses. »

---

<sup>73</sup> Nota do org.: ver neste capítulo, secção II, ponto 4.

Esta mesma questão é colocada em outros termos por um cidadão francês, que entende que o facto de ter estatuto de residente em Portugal o prejudica fortemente. Sendo trabalhador por conta própria, está vinculado ao esquema do regime português de segurança social, que considera fortemente penalizante em comparação com as regalias que teria se mantivesse o estatuto de residente em França. Diz-nos: “Para todos os efeitos eu sou um cidadão francês, o Estado francês deve responsabilizar-se pelos cidadãos independentemente do país comunitário em que eles vivem.”

Esta situação é contrastante com outra que detectámos. Numa peculiar localização, é a situação que fomos verificar junto das comunidades de “imigrantes ecológicos” disseminados pela costa alentejana. É precisamente nos espaços intersticiais de desatenção dos Estados comunitários (português, alemão e holandês, sobretudo, porque são os seus países de destino e de proveniência respectivamente) que, muitas destas pessoas, encontram a sua fonte de rendimento. Enquanto vivem e usufruem da atmosfera de uma verdadeira “cultura de lazer”, é a manutenção de estatuto de residentes no país de origem, onde se deslocam para regularmente o confirmar, que lhes permite viver dos benefícios, abonos de família e subsídios de desemprego adstritos a esse mesmo estatuto, enquanto vão residindo (mais ou menos transitóriamente) em Portugal.

Finalmente e com base no conjunto de depoimentos extraídos dos dois projectos, a referir só um último aspecto. É que, e como balanço positivo do viver em Portugal foram referidos nas entrevistas os apoios que existem à educação das crianças, em termos de creches e infantários disponíveis em Portugal e ao seu modo de funcionamento e horários prolongados. Por outro lado, também reconhecem os mesmos entrevistados que essas vantagens são, afinal, fruto das limitações inerentes à lei portuguesa, que conserva fortes restrições - em termos económicos e sociais - ao nível de apoio à maternidade, tempo de licença de parto, responsabilidade paternal, montante dos abonos, etc.

De referir ainda que o sistema de saúde público português é o alvo das maiores críticas, em termos de burocracia, ineficácia, insegurança, ao nível dos serviços prestados, muito embora confessem não ser seus clientes regulares. Estas críticas são partilhadas em ambos os projectos pelas respectivas populações, sendo mais incisivas, como facilmente

se compreenderá, ao nível dos estrangeiros reformados. Para muitos deles, os motivos de saúde poderiam justificar o regresso ao seu país de origem.

Para terminar, gostaria de deixar três apontamentos de reflexão que evidenciam a persistência de barreiras à livre circulação de cidadãos europeus. Um: que as diferenças entre os sistemas de segurança social entre os vários Estados membros pesam, de facto, na definição das estratégias migratórias. E este aspecto tornou-se bem evidente em alguns depoimentos que conhecemos. Outro: que as condições a que estão sujeitos os estrangeiros comunitários residentes em Portugal são bastante diferentes daquelas que conhecemos dos nossos portugueses a residir em países comunitários. Outro e último aspecto: se a ideia de “crescer e educar” em Portugal parece oferecer uma certa margem de segurança - ainda que contando, frequentemente, com o apoio de todo um conjunto de suportes privados, - já o “envelhecer” em Portugal coloca frequente e algo compulsivamente o dilema do regresso.

### **3. Sofia Afonso (Universidade do Minho):**

A área de trabalho na qual estou a desenvolver a minha investigação prende-se essencialmente com a *Segunda geração e o regresso a Portugal*<sup>74</sup> tendo por proveniência geográfica a França/a sociedade francesa, por isso, a questão da segurança social, propriamente dita, não está inscrita neste âmbito. Todavia, este trabalho permitiu problematizar várias questões em escalas diferentes, nomeadamente, a relação entre indivíduo/cidadão e Estado.

Durante muito tempo pensou-se que o regresso era um projecto a concretizar a curto prazo por parte daqueles que tinham emigrado. A realidade veio no entanto comprovar precisamente o contrário. Aliás, hoje, o regresso definitivo, enquanto fim de um ciclo migratório, apresenta-se mais como uma miragem. As razões para explicar este fenómeno são várias, por ordem decrescente, podemos citar: a instalação na sociedade

---

<sup>74</sup> A opção centrou-se na elaboração de um trabalho qualitativo em que prioritariamente se tentou recolher via entrevista — uma interpretação individual dos sujeitos sobre o seu próprio trajecto no percurso migratório, de forma a “explicar” a decisão de regressar (familiar ou individualmente). Embora se tenha aberto o grupo ao regresso familiar, alguma prioridade recaiu, sem ser absoluta, no regresso individual, dado o seu carácter “inovador”. O grupo inquirido, durante o ano de 1996, é constituído por 26 estudantes da Universidade do Minho.



francesa pelos filhos; a saúde; a situação de pré-reforma e de reforma e finalmente, a necessidade de assegurar os estudos dos filhos. De facto, a saúde suscita uma preocupação central para aqueles que se encontram na terceira idade, numa situação física que já acusa alguma fragilidade. A sensação que em caso de problemas, se é mais protegido pela sociedade na qual se está a residir (França) contrasta com um total desconhecimento aliado a um sentimento de desconfiança relativamente aos cuidados de saúde em Portugal<sup>75</sup>. Os utentes que têm um conhecimento das regras de funcionamento do sistema de saúde e da protecção social, uma vigilância médica em França (principalmente se envolve operações cirúrgicas), uma acessibilidade mais eficaz aos serviços de saúde, isto é, uma qualidade superior do sistema de saúde francês comparativamente ao sistema português, consideram todos estes factores como elemento decisivo a ter em conta para um eventual regresso. De facto, o regresso implica, na maior parte das vezes, a desterritorialização urbana de centro, para a territorialização rural periférica. Esta passagem de centro para periferia vai repercutir-se a diferentes níveis integrando igualmente o problema da saúde. Deste modo, se regressar significa deixar de usufruir uma qualidade no sistema de saúde para uma situação de instabilidade, de insegurança, opta-se naturalmente pela certeza em detrimento da vulnerabilidade.

O caso relatado pelo estudante Erasmus<sup>76</sup> aplica-se praticamente à maior parte dos jovens que regressam individualmente a Portugal. O regresso significa para este grupo social uma espécie de emancipação cultural, económica e política onde a relação entre o indivíduo e o Estado, as suas instituições é vivenciada pela primeira vez de uma forma mais explícita e directa. Mais uma vez o desconhecimento total dos mecanismos do sistema conjugado, essencialmente ao factor linguístico, pode criar-se uma relação de tensão, de distanciação entre o Estado e o cidadão, relação essa, vivida no quotidiano, nas coisas mais práticas. Recorrendo-se à lógica comparativa (superioridade vs inferioridade), reforça-se os preconceitos/estereótipos (ineficácia, não transparência, necessidade de ter conhecimentos para resolver problemas...) entre duas administrações, logo, entre duas relações diferentes entre cidadão e Estado.

---

<sup>75</sup> Nota do org.: Ver neste capítulo, secção V, ponto 3.

<sup>76</sup> Nota do org.: Ver neste capítulo, secção II, ponto 4.

Tendo em conta que sou a última pessoa da última mesa a ter a palavra, penso que o que foi comprovado hoje aqui é que, em termos de investigação, há muita coisa a fazer e que é preciso, a meu ver, criar uma lógica de transversalidade na investigação. O que se tem assistido, nomeadamente no que diz respeito ao estudo sobre a “*Segunda geração*”, prende-se com uma análise fundamentalmente disciplinar e fragmentada. As sociedades são cada vez mais pluriculturais e exigem um olhar e uma interpretação plural já que os actores são plurais. Hoje falamos de multiplicidade, de diferenças, de pluralidade, isto obriga a que os diversos interventores não se fixem numa posição e numa atitude singular, mas sim sempre em abordagens plurais.



## VII. Síntese e discussão

**Pierre Guibentif (ISCTE):** O objectivo desta síntese é identificar alguns dos possíveis temas que poderão ser abordados na discussão que se vai seguir. Nesse sentido, referiria seis temas.

Primeiro tema: provavelmente que todos notaram o que chamaria agora a diversidade das línguas faladas aqui nesta mesa. Falaram-se em estilos, utilizaram-se palavras, naturalmente deu-se conta de perspectivas muito diferentes. Eu recordaria, em particular, o escrúpulo do Professor João Caupers, a certa altura evitando referências legais demasiado precisas; recordo o à-vontade das funcionárias no referir dos formulários, das decisões, dos artigos que se aplicavam; recordo também os apontamentos metodológicos das investigadoras que ouvimos no fim. Tudo isto sempre em estilos muito diferentes ainda do estilo mais próximo da experiência imediata como, nomeadamente, foi retratado pela intervenção do nosso estudante Erasmus, representativo da população estudantil do ISCTE. Portanto: uma grande diversidade de linguagens, que — não é obviamente de admirar — corresponde a um dado que todos aqui conhecem, as pessoas que aceitaram vir falar hoje são pessoas que representam vários meios que muito raramente — e talvez até se possa dizer nunca — tiveram ocasião de se encontrar e que, cada um, desenvolveram desde há anos os seus modos de analisar esses problemas. E no entanto — e penso que esta distância entre as perspectivas, entre as linguagens, é em si um problema que enfrentamos quando abordamos a aplicação dos regulamentos comunitários — e no entanto, fiquei muito agradavelmente surpreendido pela quantidade de referências transversais que houve entre comunicações de origens muito diversas, referências que traduziram, para já, uma grande atenção recíproca entre pessoas pertencendo a categorias muito diferentes. Portanto, há aqui transversalidades que se conseguiram, que demonstram que o contacto entre as diferentes « culturas » nesta matéria é possível, desde que sejam criadas as devidas condições.

Segundo tema, que tem naturalmente a ver com o primeiro tema, é o tema da informação dos beneficiários, ou da falta de informação dos beneficiários. A este nível,

permitir-me-ia distinguir dois planos que foram aflorados por várias intervenções. Um é o plano dos conteúdos. Houve em várias ocasiões apontamentos que poderiam levar a registar a importância, retomando o tema inicial destas jornadas, da simplificação dos conteúdos, muito em particular da sua simplificação através da figura de grandes princípios. A partir do momento em que a pessoa percebeu o princípio, e se o que o funcionário à frente desta pessoa lhe explica é consistente com este grande princípio, já parece que a elaboração pela pessoa da sua informação, o seu relacionamento com a matéria, se torna mais fácil. Este é um plano onde obviamente há que actuar. O outro plano é o meio de fazer chegar a informação às pessoas. E aqui o que eu registei é a tónica um tanto reservada em relação ao papel possível da comunicação social. É evidente que a comunicação social tem um papel a desempenhar nesta matéria. Resta saber se a comunicação social tem as condições requeridas para assumir este papel de intermediário cultural de que se falou a certa altura. Há várias razões de eventualmente questionar até onde é que se pode esperar um contributo efectivo da comunicação social, e quais são os outros meios de se fazer chegar a informação, de associar as pessoas a um desenvolvimento do conhecimento destas matérias.

Terceiro tópico de reflexão, mais complexo: apareceu claramente que, estando em causa a revisão dos regulamentos comunitários, inevitavelmente os problemas que se encontram, fazendo uma avaliação da aplicação desses regulamentos, são problemas dos próprios regulamentos, estreitamente ligados com fenómenos exteriores aos regulamentos. Mas não será fácil, provavelmente, tanto no conduzir da reforma como antes disto, na análise dos problemas, separar o que se deve ao regulamento do que se deve, por um lado, a novos fluxos migratórios, a novas formas de fazer circular a mão de obra (reformados que se instalam em Portugal com reformas de outros países, trabalhadores destacados) e do que se deve, por outro lado, à evolução dos sistemas de protecção social nos vários países da Europa (falou-se do RMI: o que é que se faz com o RMI na coordenação?). Essas evoluções exteriores à coordenação terão de ser tidas em conta no processo de revisão dos regulamentos, sem que seja fácil identificar bem o que é que pertence a quê, e o que é que se pode fazer em que plano. Há um problema conexo que queria ainda referir para terminar de maneira um pouco paradoxal este ponto dos problemas conexos. Pareceu-me que os regulamentos actualmente conhecem problemas de aplicação que se devem simplesmente ao facto, paradoxalmente

inesperado, de várias categorias de utentes pela Comunidade Europeia fora terem progressivamente aprendido a utilizá-los. O caso dos destacamentos é disto, evidentemente, um exemplo. A figura do destacamento é uma maneira de tirar proveito de uma disposição que inicialmente foi concebida numa lógica abstracta de coordenação entre os sistemas, mas que se revela poder ser instrumento de uma gestão dos recursos humanos, de uma estratégia empresarial internacional. O que é um dado novo para os que estão a pensar na coordenação.

Quarto tema, actualmente o mais difícil de sintetizar e possivelmente o que menos será possível discutir hoje à noite, e certamente o que mais deverá ser retrabalhado, é o dos problemas técnicos mais precisos que foram encontrados durante o dia. Do género: como interpretar tal expressão, que na prática se revela menos clara do que se pensava? Como conseguir dar tal âmbito a uma disposição que inicialmente não parecia poder ter este âmbito, mas que possivelmente poderia tê-lo, ao menos numa versão revista? Houve uma quantidade de problemas destes, em relação aos mais variados ramos de Segurança Social, que surgiram no decorrer das discussões e que terão de ser retomados. O que em relação a esses vários problemas agora em abstracto e em geral me permitiria apenas avançar, é que, numa primeira abordagem um pouco esquemática, apetece sugerir a seguinte distinção entre três tipos de fontes desses problemas: há problemas de fonte basicamente técnica. Há depois problemas que se devem a divergências de interesses entre as diferentes categorias de destinatários. O exemplo mais flagrante, mais útil aqui, é a questão do estatuto dos destacados. Serão ou não beneficiários das normas de salário mínimo em vigor no país onde foram destacados? Pode-se ter uma outra posição, e arbitrar essas posições tem a ver com uma ponderação dos interesses, dos argumentos de várias categorias de destinatários. E, em terceiro lugar, há dificuldades que se prendem com as tensões que podem surgir entre países, entre administrações nacionais. Hoje foram referidos vários casos em que o que está em causa, de maneira nada inesperada, é o custo de determinada medida. A questão é: com que implicações financeiras concretas para cada um dos Estados envolvidos é que uma determinada medida poderá ser implementada?

Além destes quatro temas mais estreitamente relacionados com o que se tratava de discutir hoje, acrescentava ainda dois assuntos, porque tiveram grande incidência nos

depoimentos feitos. Um é a questão do relacionamento entre as administrações de vários países. Que foram referidos em várias alturas. Que não é fácil abordar agora, na medida em que agora estão fundamentalmente — poderia dizer exclusivamente — representados os funcionários técnicos portugueses. Era naturalmente interessante aprofundar este relacionamento. Recordo três palavras que surgiram para dar substância à reflexão sobre este relacionamento. A palavra “comunicação”, naturalmente. « Comunicamos por formulários ...». A palavra “guerra”, que apareceu algumas vezes. E, finalmente, para terminar com uma nota positiva, a palavra “confiança”. Como se disse: « Estabeleceu-se uma “relação de confiança” com o serviço do país vizinho ... ». Outro assunto: algumas referências que foram feitas de maneiras mais espaçadas, mas que não queria deixar de sublinhar — a hipótese de se actuar, para melhorar a protecção das pessoas que se deslocam na Europa, não tanto através da coordenação, mas tendo em vista a hipótese de um sistema europeu de Segurança Social. Uma hipótese que foi referida a certa altura, e que já tem uma conceptualização que vem de longe pois aponta para a harmonização entre os sistemas europeus.

**Sebastião Pizarro (DRISS):** Seguindo a ordem das intervenções da parte da manhã, de alguma maneira dividiremos entre nós os comentários. O Dr. Artur Soares irá falar sobre a problemática dos destacamentos, uma problemática muito forte, o Dr. Manuel Pinto sobre a concessão dos cuidados de saúde, eu próprio sobre outros aspectos, alguns deles citados, aqui, na síntese do Prof. Pierre Guibentif.

Tomarei em conta, rapidamente, sobretudo algumas intervenções que foram feitas ao longo da parte da tarde. Começaria por referir aquela que é de facto recorrente, o problema da informação ou, como o Prof. Guibentif disse, da falta de informação. Relativamente a este tema, é evidente que seria arrogância dizer-se que a informação disponível é suficiente, que se têm feito todos os esforços, e que, por isso, se vão continuar a fazer os mesmos esforços. Evidentemente, todos nós sabemos que a informação não é suficiente.

De qualquer modo gostava de dizer — e mais uma vez me dirijo ao processo de revisão do Regulamento nº 1408/71, como se ele estivesse aqui "personificado" — indicando que a legislação comunitária, a este respeito, é muito clara no art. 2º do regulamento de aplicação quando dispõe que a Comissão Administrativa para a Segurança Social dos

Trabalhadores Migrantes (como se sabe é integrada por representantes dos Estados membros) pode reunir, no interesse das autoridades competentes de cada Estado, as informações sobre as legislações nacionais compreendidas no campo de aplicação do regulamento. Portanto, esta matéria destina-se, em primeiro lugar, às próprias autoridades e instituições incumbidas da aplicação dos regulamentos. Mas, acrescenta o artigo, a Comissão Administrativa prepara, também, guias destinados a dar a conhecer aos interessados os seus direitos assim como as formalidades administrativas a cumprir para os fazer valer. Por conseguinte, temos desde logo aqui uma atribuição claramente expressa no regulamento no sentido de cometer à Comissão Administrativa a dinamização do processo informativo.

Foram feitas, a propósito, referências ao guia "Os seus direitos de segurança social quando se desloca na União Europeia", que foi elaborado com a colaboração da Comissão Administrativa. Eu próprio sou membro desta Comissão, portanto, de algum modo, também, tenho alguma responsabilidade no bom ou no mau ou no razoável que essa informação contenha. Foi dito que essa informação é muito compacta. Não me custa reconhecer que sim, embora tenhamos de admitir, mesmo em termos de revisão geral dos regulamentos, que há um núcleo duro de complexidade que julgo, por mais ilusões que tenhamos, ser difícil de ultrapassar. No sistema comunitário estão coordenadas 18 legislações nacionais, no futuro possivelmente serão 25, portanto há um núcleo duro que é inevitável que nem sempre possa ser integralmente simplificado.

De qualquer maneira, queria chamar a atenção quanto a este ponto, que essa informação que, dum ponto de vista técnico, é rigorosa e é correcta, foi completada por outros documentos informativos no âmbito da iniciativa da Comissão Europeia "Prioridade aos Cidadãos", que traduzem várias situações, viajar na Europa, trabalhar, residir, estudar, onde são, duma maneira mais simples, mais directa, dadas informações aos interessados. Ainda neste domínio, e porque se trata de um assunto, de facto, importante, gostaria de dizer — uma vez que vários intervenientes falaram na necessidade e na vantagem de os técnicos poderem ajudar... por exemplo o Padre Soares falou várias vezes na colaboração do DRISS, citando aqui o Dr. Artur Soares como um colaborador sempre pronto — que o Departamento está e continuará disponível, evidentemente dentro das suas possibilidades, para colaborar em programas desse tipo,



na rádio, na televisão, etc.. Aliás, o Dr. Rosário referiu estar a decorrer um curso para formação de funcionários consulares, ou seja, de representantes do Estado português, os quais, por definição, estão numa ligação próxima com os interessados.

Outro ponto que gostaria de abordar — e cinto-me ao elenco de temas apresentados pelo Prof. Guibentif — diz respeito ao aspecto que aliás foi, com muito interesse, abordado pelo representante da CGTP, de que os regulamentos, para ele, têm um balanço positivo. É salutar ouvir isto. Mas acrescentou que dão origem a dificuldades de aplicação para além das insuficiências também por ele apontadas. Uma das soluções propostas para se ultrapassar isto, em termos de futuro, consistiria em o regulamento, sendo actualmente um instrumento de coordenação, dever aproximar-se, em alguma medida, da harmonização. Quando estamos a falar da concepção do regulamento, nós estamos no domínio da coordenação. A coordenação não afecta as legislações nacionais, a harmonização sim, já que visa, justamente, aproximar, alterar, essas legislações num determinado sentido, mesmo que seja num sentido limitado de mera convergência. É uma ideia interessante, mas colocando-nos no plano do regulamento, mesmo enquanto regulamento que está a ser revisto, enquanto sistema de coordenação, é evidente que seria necessário subverter toda esta concepção, para enveredar pelo caminho da harmonização. Aliás, os Estados membros e as próprias Instituições comunitárias, têm-se pronunciado, várias vezes, no sentido de que a harmonização e, ainda menos, a unificação ou uniformização das legislações nacionais são perspectivas que não estão na ordem do dia. Os Estados membros defendem que a harmonização não é necessária, não é oportuna, não é conveniente, portanto a coordenação, essa é que é positiva: está mais perto da realidade. Seja como for, não há dúvida que a própria coordenação pode desencadear fenómenos de alguma harmonização conceptual, e, por agora, ficaria por aí.

O representante da CGTP referiu ainda que, por exemplo, um dos aspectos mais negativos da coordenação do regulamento, e aqui trata-se de implicações concretas, é o que diz respeito às pensões de invalidez. Acompanhando a opinião dos interessados, sustentou não compreender que um trabalhador migrante fosse declarado inválido no país A e que no país B, Portugal, por hipótese, fosse declarado apto. Isto na verdade acontece e, realmente, à primeira vista é surpreendente, mas não podemos perder de

vista que, estamos, justamente, no terreno da mera coordenação e não no terreno da harmonização. Enquanto o regulamento se limitar à coordenação, enquanto os Estados membros não estiverem dispostos a aceitar vincular-se a decisões tomadas noutro Estado membro para se imporem no quadro da sua legislação, não há nada a fazer. Aliás, deve dizer-se que não é um problema simples, porque há legislações que têm um conceito, como Portugal, em que a invalidez representa 66% de incapacidade. Há outras onde representa 50%, outras em que, como nos Países Baixos, houve uma altura em que apresentava sete graus de invalidez. Portanto: como aceitar que a decisão sobre uma situação de invalidez se imponha noutro Estado membro se a concepção e o grau de incapacidade forem muito diferentes? Quero, apesar de tudo, dar-lhe uma notícia positiva, entre Portugal e o Luxemburgo foi feito um acordo no sentido de se conseguir algum grau de reconhecimento das decisões sobre invalidez tomadas num país por parte do outro país. Esse acordo, está já assinado e publicado, falta só a sua entrada em vigor.

Referia só mais um aspecto: foquei de manhã o caso dos trabalhadores sazonais e da regulamentação relativa à protecção no desemprego (art. 71° do Regulamento n° 1408/71), que me parece bastante desequilibrada e, aqui, volto a convocar o "processo de revisão" para que tenha esse desequilíbrio em conta. Mas mesmo a regulamentação actual, aquela que permite uma opção, por parte dos trabalhadores desempregados (subsídios de desemprego a cargo da instituição do país onde se desempregaram ou a cargo do país de residência, geralmente o de origem) nem sempre é bem aplicada. Aliás, os representantes dos mini-DRISSES, aqui, citaram que, com frequência, os trabalhadores vindos — não vou agora citar o país — são "empurrados" para determinada opção, sem informação. Ou seja, diz-se-lhes "tu podes receber o subsídio de desemprego no país A ou em Portugal, portanto é a mesma coisa". E o trabalhador regressa, naturalmente, a Portugal. Quando chega a Portugal verifica que o quantitativo do subsídio de desemprego é uma sombra do montante do subsídio do outro país.

Aqui está também uma questão que devia passar por uma informação correcta, mas por vezes temos a sensação que há uma atitude deliberada, são empurrados para decidirem no sentido mais vantajoso, financeiramente, para a instituição do país de desemprego.

**Artur Soares (DRISS):** Cabe-me falar novamente da questão dos destacamentos. Vamos lá ver. Os destacamentos não são uma questão trágica. Colocam problemas à

administração, colocam problemas às empresas, colocam problemas aos trabalhadores e colocam problemas aos Estados. Mas têm as suas virtudes. Uma das virtudes que eu vejo relativamente aos destacamentos é a possibilidade de efectivamente as empresas poderem livremente competir no mercado interno. Esse é um factor que tem que ser tomado em consideração. O Tratado dispõe que não deve haver entraves à livre prestação de serviços e este aspecto tem que ser considerado também na revisão dos regulamentos. Não pode haver entraves à livre prestação de serviços por via de revisão dos regulamentos em matéria de Segurança Social. Mas é evidente que deve haver algum rigor na atribuição às empresas dos títulos que comprovam a sujeição dos trabalhadores à legislação do país de envio. O representante da Engil, com quem aliás tinha já falado ao telefone, focou a diversidade de critérios que parece haver em Portugal relativamente à mesma questão de direito, e muitas vezes de facto. Eu não falaria em diversidade de critérios, falaria talvez em maior ou menor rigor na aplicabilidade das normas. Porque os critérios estão fixados pela lei; são aqueles e mais nenhuns. Evidentemente, há orientações normativas que foram levadas ao extremo; há um limite a partir do qual não se pode pôr mais nas orientações normativas. Tem de se dar algum espaço ao intérprete, porque as situações são diferentes, variam. É evidente que tem de se tomar em consideração que estamos a falar relativamente a instituições que são competentes. O Centro Regional do Norte é competente e não deve subordinação ao Centro Regional do Centro, nem o Centro Regional do Centro deve ao do Algarve. Por consequência, não admira que haja, por vezes, comportamentos diferentes dos mesmos sectores de intervenção. Mas relativamente aos destacamentos em si mesmos, concordo em parte com aquela questão invocada pelo representante da Direcção Geral dos Assuntos Consulares e Comunidades Portuguesas, das « verdes », das « cinzentas » e das « pretas ». Existem realmente, mas tudo isso tem de ser visto *cum grano salis*. Não se pode generalizar. E também discordo da chamada à colação da aplicação à *outrance* da regra geral, da lei do lugar de trabalho. Não pode ser assim, de qualquer maneira, porque as empresas existem; elas são uma realidade. E tem que ser analisado com muita prudência, qual é o comportamento, por exemplo, das instituições de outros Estados membros — nós temos estado só a falar da Alemanha, parece que é tudo na Alemanha, não é só na Alemanha, há problemas com a Holanda, há problemas com a Bélgica, com a Espanha, com outros países. Há situações em que empresas,

regularmente estabelecidas, que laboram normalmente, são pequenas empresas que vêm oportunidades de negócio noutros Estados membros e que contratam trabalhadores para execução de empreitadas ou prestação de serviços noutros Estados membros. Por força das medidas que foram adoptadas na decisão 160, de que todos nós já falámos hoje, certas instituições põem-se a medir o volume de negócios das empresas, o número de trabalhadores que elas têm, como se isto fosse regido por critérios econométricos. E não pode ser. A questão é uma questão de Direito e não económica. E portanto tudo isto leva a que, efectivamente, os Centros Regionais tenham que extrair dos elementos de facto que são carreados para o processo administrativo se a empresa está ou não em condições de ser municada com os formulários de destacamento para poder ir prestar os serviços.

Deve-se lembrar aqui uma questão que é muito importante. Faz-se muitas vezes o fincapé na necessidade de levar *a priori* os formulários E-101. Não há nenhuma norma legal que imponha que o formulário E-101 seja emitido à cabeça, tenha que ser levado no avião quando se vai trabalhar para o exterior; porque a regularização da situação do trabalhador no Estado para onde foi enviado, pode ser feita *a posteriori*. Evidentemente que aqui poderia haver uma medida por parte dos Centros Regionais, por exemplo passar um recibo, devidamente autenticado — evidentemente — mas mesmo assim sujeito a falsificações, como já aconteceu nalguns casos — em como a empresa solicitou a emissão dos formulários e apresentou todos os documentos necessários ao exame da situação. Mas isso é uma coisa que passará provavelmente por medidas também aí de orientação normativa.

No critério carreado para a decisão 162 a respeito do conceito de « actividades substanciais » ou « uma parte substancial da sua actividade » — eu tive oportunidade de o referir na minha comunicação — houve problemas de tradução. Devo dizer que, por exemplo, quanto à versão alemã, onde se diz na versão portuguesa que é exigido que a empresa exerça « uma parte substancial da sua actividade » (« uma parte »: não é medido a régua e esquadro), a versão alemã diz « a sua principal actividade », que é uma coisa completamente diferente. Foi isso que determinou que as autoridades alemãs, com o empenho na fiscalização, pusessem todas as bolas no mesmo saco. Isso já foi discutido amplamente com as autoridades alemãs e elas passaram a adoptar uma atitude

mais moderada em relação à situação, já mais em conformidade com a leitura real que deve ser feita da decisão.

Ainda relacionado com a questão da emissão dos formulários, também em relação à questão básica e elementar que é certificar que os trabalhadores permanecem sujeitos à lei do país de envio, foi também invocada a questão dos custos sanitários, a assistência médica, em que as empresas que são penalizadas porque os trabalhadores, como não tinham E-101, não podiam ser tratados, e conseqüentemente tinham de pagar os custos da assistência médica. São questões perfeitamente distintas. Quanto ao direito à assistência médica, desde que haja o processo administrativo a decorrer e que o trabalhador esteja a contribuir para a Segurança Social portuguesa, não há nenhum óbice à emissão do formulário E 111.

Pode-se levantar aqui no plano teórico uma questão: pode acontecer o caso de se terem emitido para uma determinada empresa formulários E 101 para 15 trabalhadores, com a plena convicção de que estava tudo em conformidade com a lei, e mais tarde, mercê de inspeções feitas no local, chegou-se à conclusão de que os trabalhadores tinham sido cedidos a outra empresa, etc. Nesse caso não tinha havido um verdadeiro destacamento e portanto os formulários E 101 que teriam, segundo a opinião de alguns, um valor meramente declarativo, permitiam que a sua eficácia fosse declarada nula e os trabalhadores fossem inscritos *ex officio* no sistema de Segurança Social do país do local de trabalho. Se porventura já tivesse sido emitida e utilizada a credencial para a assistência médica, era evidente que, por exemplo, se os factos ocorressem a partir de Portugal, Portugal poderia ter que arcar com despesas de assistência médica, na presunção de que a pessoa ficava sujeita à legislação portuguesa quando mais tarde se veio a apurar que a pessoa ficou sujeita à legislação alemã ou holandesa ou belga. É por causa desse aspecto particular que alguns Centros Regionais põem resistência à emissão, no momento da partida do trabalhador para o início de destacamento, logo à cabeça, do formulário E 111. Isto quando têm dúvidas; quando não têm dúvidas, evidentemente que o emitem logo.

**Manuel Pinto (DRISS):** A mim calha-me agora falar sobre os cuidados de saúde que é como quem diz não falar sobre os cuidados de saúde. Isto tem coisas curiosas. Aqui há uns anos atrás, quando nós andávamos pelo Ministério da Saúde, quando um

beneficiário vinha dizer « eu descontei para a Segurança Social durante não sei quantos anos e agora não tenho consulta a tempo », no Ministério da Saúde dizia-se assim: « a saúde já não tem nada a ver com os descontos para a Segurança Social ». Deste lado a gente diz: « Bom, isto é a coordenação da Segurança Social, mas não tem nada a ver com a organização do Sistema Nacional de Saúde. » São papéis necessariamente distintos, o que tem muito a ver com o lado em que se está. Mas, de qualquer forma, foram aqui suscitadas questões, das quais comentarei duas.

A primeira, e nesse aspecto eu estou muito de acordo com o Prof. Pierre Guibentif e com o Dr. Pizarro, revela da questão de falta de informação, e de informação muito séria, que releva muito do que disse ali o estudante Erasmus. Neste sentido nós temos de entender que as pessoas acham muito burocrático quando chegam cá. Munidas de um E 111, vão estar em estada, embora temporária, algo prolongada. Este E 111 significa um atestado de direito. Isto quer dizer que a pessoa vai ter direito, aqui, em igualdade de tratamento com um nacional português, aos mesmos cuidados de saúde. E o que é que acontece a um nacional português? O nacional português tem de se inscrever num Centro de Saúde da sua residência e depois percorrer toda esta panóplia. É esta ideia que o estudante trazia de ter de ir buscar um livrete à sua Administração Regional de Saúde, é exactamente isto, é o que faz um cidadão nacional quando se vai inscrever num Centro de Saúde. Ele, talvez porque não tem ainda residência certa, não vai a um Centro de Saúde qualquer, vai à Sede dos Serviços e, a partir daí, é tratado em rigorosa igualdade. Como é óbvio, os problemas da língua são complicados; existe o problema da informação que os estudantes não têm, mas afinal, como ele próprio disse, não têm logo no Estado que os envia para cá. Depois, voltam a não tê-la. Portanto, a não informação está nos dois lados; temos todos que fazer um pouco de *mea culpa*. Isto penso que responde à questão da tal burocracia, necessária, desde que obviamente não exagerada. Porque em qualquer caso, não há notícia de uma situação de cuidados médicos de urgência que se tenham mostrado necessários e em que qualquer beneficiário portador do atestado de direito E 111, que não tivesse o tal livrete de assistência, tivesse ficado sem a mesma assistência. E isto deve ficar muito claro: é que, apesar de tudo, a assistência é prestada em todo o caso.

Depois, porque não estamos a discutir os cuidados de saúde, como é óbvio, eu vou-me dispensar destas observações, que são pertinentes, que têm a ver provavelmente com a imagem que os serviços de saúde têm junto da população; os cuidados de saúde aqui serem eventual factor de não regresso; as pessoas todas terem muito medo dos cuidados de saúde piores que vão ter cá. Penso que esta é uma questão que releva da organização do sistema nacional de saúde; não releva da coordenação. Penso que é importante fazer uma referência quer ao que disse o conselheiro da Embaixada de Espanha, quer ao que disse a nossa colega de Viseu, a saber o parto em Badajoz, a operação da catarata em França. Como é óbvio, não se pretende com estes regulamentos de coordenação, e com a existência de sistemas ou de serviços nacionais de saúde, que haja uma espécie de cuidados de saúde *à la carte*, quanto a quem os presta, quanto a onde são prestados. Parece-me que são dois casos típicos de recusa do atestado para cuidados de saúde em caso de necessidade imediata.

**Artur Soares (DRISS):** Eu peço a vossa indulgência, mas ainda queria voltar atrás. Há bocado creio que não concluí um raciocínio que queria fazer. Estava a falar das pequenas empresas que realmente colaboravam, que estavam perfeitamente regulares (e posso citar exemplos de situações em que, no país para onde as empresas destacaram os seus trabalhadores, em situação perfeitamente regular, e que tinham actividades substanciais, todas essas coisas). A empresa com a qual essas empresas tinham contratado é obrigada por lei a reter uma parte do preço da sub-empregada para garantir eventuais dívidas à Segurança Social desse país. E só paga isso à empresa que foi daqui para lá, quando tiver luz verde das autoridades desse país; tenho testemunhos de casos em que as empresas estão há dois anos à espera. Uma delas teve recentemente a desagradável surpresa (aliás, não foi só uma, foram várias, mas só uma é que reagiu) de se ver confrontada, dois anos depois de ter concluído a empregada e de nunca mais ter voltado a expedir trabalhadores para o exterior, lhe virem dizer que os seus trabalhadores afinal iam ficar sujeitos à legislação do país A e que ainda teriam que ir apurar o resto do débito. Isto é uma enormidade, isto não pode ser; por isso é que eu há pouco referi que não se podia *à outrance* aplicar a lei do lugar de trabalho. Tem que haver cuidado nessas questões. Evidentemente nós vamos reagir em relação a esse país, vamos encetar negociações com certeza para que eles analisem melhor a situação, de

forma a que não haja abuso de poder sobre uma empresa relativamente frágil; não se pode permitir este tipo de comportamentos, não pode ser tolerado. Por muito que se queira evitar que haja empresas « de vão de escada », isso não pode generalizar-se. E tem que haver equilíbrio na aplicação da lei. Não pode ser de qualquer maneira.

**António Jorge Oliveira (Conselho Permanente das Comunidades Portuguesas):**

Vou pôr uma questão geral, que não é para ninguém em concreto, mas parte da afirmação do Sr. Dr. Sebastião Pizarro, que é o seguinte: a coordenação de sistemas, será que nós queremos a harmonização, a criação de sistema único ou pelo menos, que possa ser comum à maior parte dos países? Eu não tenho dúvidas, e falo como único emigrante, parece-me, aqui presente, que os emigrantes portugueses querem isso. E que isso é positivo para eles, pela experiência que eu tenho. Agora, eu também sei que nós, emigrantes portugueses, e permitam-me este desabafo, estamos excluídos politicamente de participar nas instituições, de votar, e portanto, quando há exclusão política, também há exclusão social e há exclusão cultural, e isso será se calhar ainda uma das consequências desta situação em que nos encontramos. E eu também penso que como foi possível passar de uma inflação de vinte e tal por cento para 3%, se calhar também é possível passar duma situação de invalidez de 66%, conciliar isso entre os países. Portanto, o que está em questão, o que se debate do ponto de vista dos emigrantes portugueses, é queremos de facto isso mesmo? Quer Portugal isso mesmo? Claro que vai acarretar despesas ao Estado português, também. Mas eu não tenho dúvida de que os emigrantes estão preocupados com esta situação e querem isso mesmo, e querem que isso seja resolvido. Para concluir, e porque não quero intervir novamente, queria apenas dizer que, de facto, também este debate deixou de fora os próprios emigrantes, os verdadeiros destinatários deste debate. Tratou-se, em primeiro lugar duma elite, os assuntos são tratados por uma elite, dos mediadores, mas o povo, os problemas, o contacto com os problemas ... Falou o jovem estudante; estou aqui a falar dos emigrantes também como emigrante e de facto não há uma quantificação; não há um levantamento dos problemas. Se de facto estivessem aqui mais pessoas, mais emigrantes a relatar os problemas que têm no relacionamento com os diferentes sistemas de interpretação, se calhar a nossa visão, a nossa percepção, a nossa sensibilidade para esta questão, seria outra.



**(Interveniente não identificado):** A questão que ponho relaciona-se com a possibilidade de os sistemas de segurança social poderem vir a ser harmonizados. O objectivo de um sistema de segurança social é cobrir as necessidades sociais de uma determinada comunidade. A segurança social não está feita apenas para os trabalhadores migrantes. Está feita para as comunidades a que se dirige. É óbvio que os problemas dos emigrantes têm que ser perspectivados, e é por isso que há um sistema comunitário de coordenação de legislações. Mas não podem ser os seguros sociais a ajustar-se aos problemas dos emigrantes exclusivamente. Porque senão perdem-se os objectivos essenciais dos sistemas de segurança social.

**Joaquim Roseira (Direcção de Serviços de Migrações e Apoio Social — Direcção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas):** Não se trata propriamente de um pedido de intervenção. Mais de um esclarecimento a aquilo que acabei de ouvir por parte do representante do Conselho das Comunidades Portuguesas. Acabou de dizer o colega que não são ouvidos, que não votam, e que não são consultados. Eu penso que, face à situação actual, ele é a prova evidente de que são ouvidos, são consultados. Ao criar o Conselho das Comunidades Portuguesas, que é um órgão consultivo do Governo, dotamo-nos de uma estrutura própria, através da qual este nosso colega foi convidado. A nível das outras intervenções políticas, têm capacidade eleitoral para o Parlamento Europeu. E, com esta nova alteração constitucional, também têm capacidade eleitoral para a eleição do Presidente da República. Eu penso que era importante esclarecer isto, porque, neste momento, procura-se responder a algumas insuficiências, fazer um diagnóstico, com certeza, e é por isso que aqui estamos. Dizer que não há resposta a estas insuficiências, neste momento, não é propriamente rigoroso, nomeadamente face a esta nova estrutura que é o Conselho das Comunidades Portuguesas, que é, como a legislação o consagra, um órgão consultivo. Era só um esclarecimento que eu queria dar.

**Sebastião Pizarro (DRISS):** Rapidamente, uma vez que, de algum modo, uma intervenção se referiu a um comentário que pronunciei: De certa maneira, ainda relativamente à harmonização, eu vou-lhe dizer o seguinte; diz que os trabalhadores migrantes defendem essa harmonização. Eu estou convencido que se perguntássemos a qualquer pessoa aqui, nesta sala, se desejaria ser abrangida pela Segurança Social do

país A ou pela Segurança Social do país Z, e vamos supor que esse país Z é o que tem um sistema mais avançado, julgo que ninguém hesitaria em, provavelmente, ter as mesmas pensões ou ter a mesma assistência médica em vigor nesse país. Quanto à questão da harmonização, o problema é este: quem é competente em matéria de segurança social são, no fundamental, os Estados, são os governos, e portanto, evidentemente, que eles agem tendo em conta as suas possibilidades, tendo em conta os condicionalismos demográficos, económicos, financeiros... Sobre esse aspecto, portanto, concordo consigo na perspectiva de chegar à conclusão de que os emigrantes desejariam uma harmonização, mas essa é uma afirmação que depois teria de ser levada à prática através da decisão de cada poder político nacional. Como sabe, a Comunidade Europeia existe desde 1958, e nenhum sistema europeu, a nível nacional, foi harmonizado.

Um outro ponto levantado foi saber se os descontos feitos no âmbito da ULAK (Caixa de férias e compensação salarial do sector da construção civil, na Alemanha) eram legais. Eu não tenho, neste momento, muito presente a matéria, mas poderei adiantar que estes descontos são feitos com base numa legislação alemã, de nível federal e nos termos de contratos colectivos de trabalho, já que a Alemanha considera que essa legislação está de acordo com a Directiva comunitária sobre destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços e, portanto, o desconto que incide sobre as remunerações — 14,25% — é legal. O problema que se põe, e que se liga, de resto, a uma intervenção feita pelo representante de uma empresa que abordou o assunto, diz respeito ao facto de muitos trabalhadores não estarem a receber os subsídios de férias, e, tanto quanto sei, posso confirmar isso. Mas também posso confirmar o seguinte: é que essa legislação alemã, de uma maneira algo bizarra, determina que os pedidos de subsídios de férias devem ser apresentados pelas entidades patronais à ULAK e não pelos trabalhadores, portanto, se os trabalhadores não recebem os subsídios de férias haveria que saber por que é que não recebem, sabendo-se que esses pedidos têm que ser efectuados pelas entidades patronais.

Um pequeno aditamento, ainda, relativamente à coordenação das legislações sobre pensões de invalidez. Causa um certo espanto, como referi, que uma pessoa seja declarada inválida no país A e apta no país B. E o trabalhador migrante diz: "eu no país

A fui considerado inválido; por que é que não sou considerado também inválido no país B?" Ora bem: há que ver os dois lados da moeda. É certo que estas questões podem ser solucionadas nos regulamentos comunitários, no sentido de que uma decisão no país A se impõe à instituição do país B. Em regra pensa-se no caso em que a decisão no país A é a invalidez. Agora imagine-se a situação contrária, supondo que a decisão no país A era no sentido de considerar o trabalhador apto: se essa decisão também se impusesse, poderia arrastar uma decisão contrária aos interesses dos trabalhadores que, por hipótese, seriam considerados inválidos no país B se o sistema de reconhecimento não funcionasse. Porque o que está em causa é saber se uma decisão, num sentido ou no sentido contrário, sobre o estado de invalidez, se impõe no outro Estado membro. Por conseguinte, esta situação nem sempre é muito clara. Claro é que os exemplos que têm sido trazidos são os primeiros, o trabalhador está lá fora, é declarado inválido, e aqui é declarado apto, portanto ele protesta e julga-se prejudicado. No entanto há que reflectir também no reverso da medalha.



## ÍNDICE

<b>SUMÁRIO</b> .....	1
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	3
<b>ABERTURA</b> .....	5
João Ferreira de Almeida, Presidente do ISCTE .....	5
Mariano Abad Menendez, Administrador, Representante da Comissão Europeia .....	6
Fernando Ribeiro Mendes, Secretário de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais .....	8
<b>A INCIDÊNCIA DO REGULAMENTO (CEE) N.º 1408/71 SOBRE A LEGISLAÇÃO PORTUGUESA DE SEGURANÇA SOCIAL</b> .....	11
<i>Sebastião Pizarro</i>	
I. Introdução .....	11
II. O campo de aplicação material do Regulamento n.º 1408/71 no que se refere à legislação portuguesa de segurança social .....	14
1. A noção de campo de aplicação material nos instrumentos de coordenação sobre segurança social .....	14
2. A noção material compreensiva do Reg. n.º 1408/71.....	15
3. A noção da legislação no Reg. n.º 1408/71 e o âmbito da legislação portuguesa de segurança social coordenada pelo sistema comunitário.....	18
4. Legislação portuguesa de segurança social excluída do campo de aplicação material do Reg. n.º 1408/71 .....	21
III. A incidência dos três princípios fundamentais do sistema de coordenação comunitário na legislação portuguesa de segurança social.....	25
1. A caracterização do sistema de coordenação conjugado com os seus três princípios fundamentais .....	25
2. A incidência do princípio comunitário da igualdade de tratamento na legislação portuguesa de segurança social .....	27
3. A incidência do princípio da determinação da legislação aplicável na legislação portuguesa de segurança social .....	32
4. A incidência do princípio da conservação do direito às prestações na legislação portuguesa de segurança social .....	35

IV.	As modalidades particulares de aplicação da legislação portuguesa de segurança social no quadro do Regulamento n.º 1408/71 .....	42
1.	A noção extensiva de modalidades particulares de aplicação .....	42
2.	As modalidades particulares constantes do Anexo VI do Regulamento n.º 1408/71 aplicáveis à legislação portuguesa .....	43
3.	Outros anexos cujas modalidades de aplicação incidem na legislação portuguesa de segurança social.....	46
4.	Disposições especiais da legislação portuguesa sobre prestações de desemprego adoptadas para articulação com as regras do Reg. 1408/71 .....	52
V.	Reflexões finais.....	54

**OS PROBLEMAS ESPECÍFICOS DE APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CEE) N.º 1408/71 SENTIDOS PELAS INSTITUIÇÕES PORTUGUESAS DE SEGURANÇA SOCIAL .....**

*Artur Soares*

I.	Introdução .....	63
1.	Apreciação da questão .....	63
2.	A inevitabilidade dos problemas .....	64
II.	Alguns pontos do Regulamento potencialmente geradores de problemas.....	65
1.	Razão de ordem .....	65
2.	Pontos geradores de problemas .....	65
2.1.	Definições .....	65
2.2.	Normas do regulamento .....	67
III.	Os problemas específicos.....	70
1.	Determinação da legislação aplicável.....	70
1.1.	Artigo 14.º .....	70
1.2.	Artigo 17.º .....	74
2.	Prestações de doença ou de maternidade.....	75
2.1.	Artigos 19º, 22º, 28º e 31 do Regulamento — Cuidados de saúde.....	75
	Residência no território de Estado membro que não é o competente .....	75
	Estada no território de Estado membro que não é competente .....	78
2.2.	Artigo 23º do Regulamento — Prestações pecuniárias.....	84
3.	Pensões .....	86
3.1.	Artigos 36.º e 42.º do Regulamento de execução .....	86

## Índice

Artigo 36.º do Regulamento de execução .....	86
Artigo 42.º do Regulamento de execução .....	87
3.2. Artigo 45.º do Regulamento de execução .....	88
4. Acidentes de trabalho .....	90
5. Prestações de desemprego .....	92
5.1. Artigo 69.º .....	92
O pagamento e o reembolso das prestações .....	92
5.2. Artigo 71.º .....	96
Trabalhadores fronteiriços .....	97
Trabalhadores que não sejam fronteiriços.....	97
6. Disposições transitórias para trabalhadores salarizados.....	101
Artigo 94.º do Regulamento .....	101
7. Prestações especiais de carácter não contributivo .....	103
IV. Considerações finais .....	106

**A AGILIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CEE) N.º  
1408/71 ATRAVÉS DOS MECANISMOS DO PROGRAMA TESS  
O CASO PARTICULAR DAS PRESTAÇÕES DE SAÚDE.....** 109

*Manuel Antunes Pinto*

I. Introdução .....	109
II. As vias telemáticas convrgindo para a realização da coordenação.....	111
1. Apresentação .....	111
2. Redes transeuropeias .....	113
3. TESS (Telemática aplicada à segurança social).....	115
A. Questões estratégicas .....	115
B. Estratégia de implantação .....	118
III. Modalidades de aplicação dos regulamentos no domínio dos cuidados de saúde.....	120
IV. Os fluxos transfronteiriços de cuidados de saúde .....	123
V. A participação portuguesa no “Build 5” .....	126
VI. Considerações finais .....	127
Bibliografia.....	129

**O REGULAMENTO (CE) N.º 1408/71 E O CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS.....131**

*João Caupers*

<b>A PERSPECTIVA DOS DESTINATÁRIOS E DOS APLICADORES.....</b>	<b>145</b>
I. Apresentação.....	147
II. Os destinatários.....	150
1. António Jorge Oliveira (Conselho Permanente das Comunidades Portuguesas).....	150
2. Augusto Morlim (Direcção dos Recursos Humanos, ENGIL).....	152
3. José Antonio Saracibar Sautua (Consejero Laboral de la Embajada de España).....	156
4. Igor Marcalis (estudante italiano, no ISCTE ao abrigo do programa Erasmus).....	159
III. As entidades de apoio.....	160
1. Manuel Soares (Director da Obra Católica Portuguesa das Migrações)....	160
2. Joaquim Rosário (Direcção de Serviços de Migrações e Apoio Social — Direcção Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas).....	162
3. Arnaldo Andrade (UGT — Departamento de Apoio aos Imigrantes).....	165
IV. Os parceiros sociais.....	168
1. Carlos Trindade (CGTP / Membro do Comité Consultivo para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes da Comunidade Europeia).....	168
2. José Costa Tavares (AECOPS — Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas / Membro, em representação da CIP, do Comité Consultivo para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes da Comunidade Europeia).....	175
V. Os técnicos.....	176
1. Ana do Carmo Manuel (Centro Regional de Segurança Social do Algarve).....	176
2. Maria Elisabete Morais Cravo Sá (Serviço Sub-Regional de Segurança Social de Viana do Castelo).....	178
3. Maria de Fátima Gouveia (Serviço Sub-Regional de Segurança Social de Viseu).....	182
4. Maria da Piedade Morgado (Serviço Regional de Segurança Social de Lisboa).....	186
5. Maria Helena Braga (Centro Nacional de Pensões).....	188



## Índice

VI. A investigação.....	191
1. Maria Ioannis Baganha (Universidade do Coimbra, Faculdade de Economia).....	191
2. Fátima Freitas (Centro de Estudos para a Intervenção Social — CESIS, Lisboa) .....	193
3. Sofia Afonso (Universidade do Minho) .....	199
VII. Síntese e discussão .....	202
<b>ÍNDICE.....</b>	<b>219</b>

