

RIDT

ANO I / 2021 / N° 1

REVISTA INTERNACIONAL DE
DIREITO DO TRABALHO



idt

Instituto de Direito do Trabalho
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa





idT

Instituto de Direito do Trabalho
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa



FICHA TÉCNICA / TECHNICAL FILE

Diretores

Pedro Romano Martinez
Luís Gonçalves da Silva

Subdiretora

Cláudia Madaleno

Secretária-Geral

Sara Leitão

Secretária-Geral Adjunta

Maria Leonor Ruivo

Propriedade

Instituto de Direito do Trabalho da FDUL

Morada IDT / Sede

Faculdade de Direito de Lisboa,
Alameda da Universidade,
Cidade Universitária,
1649-014 Lisboa

Periodicidade

Semestral

Nº Registo ERC

127529

Conceção Gráfica e Paginação

Equador Design - Traçando o
Inimaginável, Lda.

Directors

Pedro Romano Martinez
Luís Gonçalves da Silva

Assistant Director

Cláudia Madaleno

Secretary-General

Sara Leitão

Deputy Secretary-General

Maria Leonor Ruivo

Ownership

Instituto de Direito do Trabalho da FDUL

Address IDT / Head Office

Faculdade de Direito de Lisboa,
Alameda da Universidade,
Cidade Universitária,
1649-014 Lisboa

Periodicity

Semiannual

ERC Registration No.

127529

Graphic Design and Pagination

Equador Design - Traçando o
Inimaginável, Lda.



BREVE NOTA SOBRE LIBERDADE DE CIRCULAÇÃO DE TRABALHADORES E SEGURANÇA SOCIAL NA UNIÃO EUROPEIA

*BRIEF NOTE ON FREEDOM OF MOVEMENT OF WORKERS AND SOCIAL
SECURITY IN THE EUROPEAN UNION*

Apelles J. B. Conceição¹

Sumário: 1. Justificação do tema - 2. A mobilidade laboral. Factores determinantes - 3. Um século de direito dos trabalhadores migrantes. 50 anos de livre circulação de trabalhadores na União Europeia - 4. Os objectivos e os princípios - 5. As técnicas jurídicas - 6. Os instrumentos jurídicos - o direito social internacional - 7. Os mecanismos de controlo

Resumo:

Este trabalho visa dar nota do desenvolvimento e ponto de situação das questões que a circulação de trabalhadores entre Estados coloca quanto à continuidade dos seus direitos em matéria de protecção social. Em primeiro lugar, situa-se no tempo e no espaço a legitimidade e essencialidade das garantias sociais dos trabalhadores migrantes face às soluções técnicas e jurídicas disponíveis. De seguida, refere-se o papel das organizações

¹ Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa - ano lectivo 71/72;

Pós-graduado em Estudos Europeus (dominante jurídica) pelo Centro de Estudos Europeus da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa - ano lectivo 82/83;

Advogado (inscrição suspensa a pedido);

Docente do Instituto de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito de Lisboa;

Membro do Conselho Científico da Revista Internacional de Direito do Trabalho;

Consultor de projectos e auditor de empresas;

Antigo dirigente, assessor e formador do Ministério do Trabalho e da Segurança Social;

Antigo Chefe de Gabinete do Provedor de Justiça.

internacionais na elaboração de princípios e regras eficazes em matéria de protecção social internacional e sua influência na celebração das convenções bilaterais entre Estados e no modelo tipo mais bem conseguido: a coordenação dos regimes de segurança social dos Estados-membros no âmbito da União Europeia necessária para garantir a livre circulação de trabalhadores. Finalmente, faz-se uma breve referência ao contributo da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia para o desenvolvimento da técnica da coordenação.

Abstract:

This paper aims to give note of the development and state of the situation of the issues that the movement of workers between states raises regarding the continuity of their rights in the field of social protection. Firstly, the legitimacy and essentiality of the social guarantees of migrant workers in relation to the technical and legal solutions available is situated in time and space. The following is the role of international organisations in developing effective principles and rules on international social protection and their influence on the conclusion of bilateral conventions between States and on the best-achieved type model: the coordination of the social security schemes of the Member States within the European Union necessary to ensure the free movement of workers. Finally, a brief reference is made to the contribution of the case-law of the Court of Justice of the European Union to the development of the coordination technique.

1. Justificação do tema

Danny Pieters² há 30 anos referindo-se aos regulamentos europeus de segurança social, então em vigor, afirmava: “os regulamentos são de tal forma complexos que a grande maioria dos juristas, mesmo especializados em direito da segurança social ou em direito comunitário não se ousam aventurar... o número de

² Professor de Direito da Segurança Social na Universidade Católica de Lovaina, então Professor na Universidade de Tilburg na Holanda, na sua intervenção subordinada ao título “Europa de 1992 e a Segurança Social” no Colóquio Internacional de Segurança Social realizado em Ponta Delgada, em 20 e 21 de Setembro de 1990.

especialistas na matéria de direito europeu de segurança social é extremamente limitado...”

E parece que nada mudou muito desde então... o que não deixa de constituir um factor de preocupação face à importância crescente do direito social, *maxime* o direito da segurança social num contexto de economia internacional sem fronteiras onde os seus agentes se devem deslocar livremente sem entraves nem obstáculos, nomeadamente de ordem jurídica; a verdade é que muito pouco se tem feito para mudar tal situação...³

Quanto à relevância do tema e para além desta mera preocupação de ordem académica acrescem os seguintes factores:

a) A liberdade de circulação de trabalhadores⁴ que determina necessariamente a coordenação dos sistemas de segurança social como seu elemento constitutivo foi sempre considerada um dos fundamentos da construção europeia, conforme o Tribunal de Justiça da então Comunidade Económica Europeia bem cedo o declarou - Acórdão Unger, de 19/03/64⁵.

³ O nosso modesto contributo para esta causa tem vindo a ser constituído por:

- uma compilação de textos normativos então vigentes nesta matéria - *Direito Internacional e Europeu de Segurança Social*, Cosmos, Lisboa, 1997, cuja introdução (pp. XXIII a LXI do 1.º tomo) constitui uma resenha do Direito Europeu de Segurança Social de então.

Está prevista para o corrente ano lectivo uma 2ª edição actualizada desta compilação em *Ebook* pelo Instituto de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito de Lisboa;

- um curtíssimo capítulo sobre trabalhadores migrantes num manual de segurança social dominado pelo direito interno - *Segurança Social - Manual Prático*, 12ª edição, Almedina, Coimbra, 2020 (pp. 555-586).

⁴ Que no Direito da União Europeia integra uma das 4 liberdades (a liberdade de circulação de pessoas) amplamente trabalhada pelos principais tratadistas desta área do Direito. V. CAMPOS, João Mota de, *Direito Comunitário*, III volume, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1991, pp. 261-323.

⁵ Processo C-75/63.

b) a questão mobilidade laboral / segurança social constituiu desde sempre um objectivo prioritário sendo uma das primeiras preocupações da então Comunidade Económica Europeia pois dentre os primeiros regulamentos aprovados estão os relativos à coordenação dos sistemas de segurança social⁶, a saber:

- Regulamento n.º 3 do Conselho, de 25 de Setembro de 1958, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO n.º 58, de 16/12/58); e

- Regulamento n.º 4 do Conselho, de 3 de Dezembro de 1958, fixando as modalidades de aplicação e completando as disposições do Regulamento n.º 3 relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO n.º 58, de 16/12/58);

c) quanto ao universo de trabalhadores em causa - no âmbito da União Europeia a 28, em 2015, estamos a falar de 11,3 milhões de trabalhadores em mobilidade - 3,7% da população total em idade activa⁷;

d) quanto à incidência da matéria em termos de jurisprudência produzida no âmbito do reenvio prejudicial estamos perante uma assinalável média de 15 acórdãos / ano do Tribunal de Justiça (19 em 2019 - elencados em anexo);

⁶ Para além da aprovação da efémera Convenção Europeia de Segurança Social dos Migrantes, assinada em Roma em 9 de Dezembro de 1957, pelos governos dos Estados-membros da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), nos termos do n.º 4 do artigo 69º do Tratado CECA, substituída em 1958 pelos regulamentos de segurança social.

⁷ Segundo o Relatório Especial do Tribunal de Contas (Europeu) no cinquentenário da instituição da livre circulação de trabalhadores, 2018.

À escala mundial, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), trata-se de um universo de 232 milhões de trabalhadores que o ambiente de globalização tende a fazer disparar aumentando os níveis de exploração e de desregulação.

e) se dúvidas houvesse sobre a actualidade e oportunidade do tema aí estão:

- a instituição do *Pilar Europeu dos Direitos Sociais* definindo “os princípios e os direitos fundamentais para assegurar a equidade e o bom funcionamento dos mercados de trabalho e dos sistemas de protecção social na Europa no século XXI”⁸; e sobretudo

- a criação da *Autoridade Europeia do Trabalho* como instituição co-responsável pela aplicação dos regulamentos de segurança social, com atribuições centradas no eixo mobilidade laboral / coordenação dos sistemas de segurança social⁹.

Assumidos assim, o interesse, a necessidade, a actualidade e a oportunidade de desenvolvimento do estudo das técnicas e mecanismos utilizáveis em matéria de segurança social internacional, o inquestionável avanço do modelo adoptado pela União Europeia conduz-nos sem hesitação no sentido da avaliação desta realidade como referência ou paradigma da projecção do princípio da liberdade de circulação de trabalhadores¹⁰.

2. A mobilidade laboral. Factores determinantes

Até à sedentarização imposta por um calendário agrícola o nomadismo primordial na busca de melhores condições de vida e de sobrevivência caracterizou as sociedades humanas primitivas.

⁸ Ponto 14) do preâmbulo do Pilar Europeu dos Direitos Sociais - JO C 428, de 13/12/2017.

⁹ Nomeadamente: considerandos (8) e (11) e n.º 11 do artigo 13.º do Regulamento (UE) 2019/1149 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Junho de 2019.

Pode afirmar-se mesmo que foram sempre causas económicas (crises económicas) as determinantes das deslocações das pessoas. E não se afastam desta realidade as mais recentes migrações internacionais de grupos humanos completos (populações inteiras) de dimensões bíblicas (século XIX) para as américas para aí se estabelecerem e aí fundarem comunidades e Estados novos. Porém, tais movimentos foram desencadeados no sector primário e muito antes do aparecimento da consciência social que a industrialização viria a impor.

Só na 2ª metade do século XX, no pós-guerra, as grandes migrações económicas sobretudo dentro da Europa num cenário completamente diferente quanto a preocupações sociais ligadas ao mercado do trabalho por parte dos países de destino, se confrontaram com graus de exigências sociais crescentes assumidas pelos Estados de acolhimento, reduzindo o receio de perder os seus direitos em matéria de segurança social (as desvantagens da migração): à simples mobilidade geográfica somavam-se, agora, a mobilidade profissional e, sobretudo, a mobilidade social¹¹.

¹⁰ Por isso nesta nota pressupõe-se como matéria dada a relativa ao Direito Institucional da União Europeia.

¹¹ Para LYON-CAEN, Antoine, *La Libre Circulation des Travailleurs dans la Communauté Économique Européenne*, Droit Social, n° 7 /8, 1989:

Mobilidade geográfica ou territorial, elemento constituinte da livre circulação da trabalhadores, entendida como o direito de qualquer cidadão deixar o país de origem e entrar e permanecer no território de outro Estado a fim de aí procurar emprego e exercer uma actividade remunerada, por tempo limitado ou ilimitado, bem como permanecer neste Estado depois de ter trabalhado, com abandono das zonas onde habitavam para reinstalação no local para onde vai trabalhar;

Mobilidade profissional entendida como o direito de qualquer cidadão de qualquer Estado beneficiar das mesmas condições de emprego que os nacionais do Estado de acolhimento, beneficiar das mesmas facilidades de formação e de utilizar as diferentes possibilidades oferecidas pelos serviços públicos de emprego deste Estado;

Os trabalhadores atraídos por melhores salários e melhor protecção social vão preencher lacunas demográficas com parte da sua vida activa em países estrangeiros, em regra, com a intenção de regressar aos países de origem daí decorrendo a necessidade de recomposição do seu tempo de trabalho em países diferentes para aceder a pensões que lhe correspondam.

Factores determinantes da mobilidade dos trabalhadores. Por parte dos Estados importadores de mão-de-obra:

a) Factor tradicional no âmbito europeu - Desequilíbrio do mercado de trabalho internacional indiferenciado

Por um lado, a preocupante baixa oferta de trabalho a níveis nacionais provocada por desequilíbrio demográfico dos países que viriam a ser destino de grandes volumes de mão-de-obra não qualificada¹² - caso da França e Alemanha na década de 40 (45 e seguintes) como efeito directo da guerra e dos anos 60 a braços com a consequência da quebra de natalidade dos anos 40.

Por outro, a existência de excedentes de mão-de-obra não qualificada em países com baixo desenvolvimento económico como Portugal, Espanha e Grécia, com população predominantemente agrícola e com baixíssimos rendimentos de trabalho (para além destes países estarem interessados em se desembaraçar destes excedentes) as melhores condições de trabalho e de protecção

Mobilidade social no sentido de integração e inserção do trabalhador e da sua família no Estado de acolhimento - tratamento igual no plano das regalias sociais quer estejam ligadas ao emprego ou não.

¹² Cujas pirâmides etárias ilustram bem os efeitos demográficos dos conflitos militares do século XX.

social oferecidas por países desenvolvidos constituíam forte e inegável factor de atracção (então pela França e pela Alemanha).

b) Factor actual - Oferta de mão-de-obra muito qualificada

À parte as situações em que o trabalhador, atraído por razões de ordem científica se fixa no território do país de acolhimento, a necessidade de trabalhadores com alto grau de preparação tecnológica¹³ vai modificando a situação de forma a que a exportação de tecnologia é acompanhada dos trabalhadores que garantem o adequado *know-how*, o que obviamente favorece muito frequentemente o trabalho de carácter temporário.

Por parte dos trabalhadores:

A garantia de melhores condições de trabalho (de remuneração e de protecção social) mais tarde aliada ao facto de ser assegurada uma carreira contributiva sem interrupções constituem factores de primordial importância.

O fenómeno contemporâneo de pressão do Norte de África (e não só) sobre o continente europeu ilustra uma realidade não completamente nova: a epopeia das migrações intercontinentais que os europeus sempre experimentaram.

¹³ A chamada “fuga de cérebros”.

3. Um século de direito dos trabalhadores migrantes. 50 anos de livre circulação de trabalhadores na união europeia¹⁴

Embora os fluxos de trabalhadores para regiões ou Estados que oferecem melhores condições sociais não constituam fenómeno recente, só no século XX com o surgimento dos direitos fundamentais de 2ª geração passaram a estar reunidas as condições para garantir a construção de quadros e princípios regulatórios supranacionais capazes de satisfazer objectivos sociais que ao nível de cada Estado já iam progressivamente fazendo o seu caminho.

Na verdade, perante a questão social da necessidade de conceber e elaborar um conjunto de normas sociais internacionais com aptidão para promover a conciliação dos interesses contrapostos em presença e garantir a aplicação de soluções que os Estados estivessem dispostos a aceitar, só seria possível com o contributo destes mesmos Estados: os exportadores (baixo nível de desenvolvimento económico e desemprego) e os importadores de trabalho (com défices demográficos e carência de mão-de-obra)¹⁵.

É este contexto de necessidade de garantir protecção social completa e contínua dos trabalhadores migrantes que confere à segurança social uma dimensão internacional ou seja os sistemas e regimes de protecção social de cada Estado postos em confronto

¹⁴ Quanto às origens ver PÉRRIN, Guy, *Origines du Droit International de la Sécurité Sociale*, *Révue Française des Affaires Sociales*, Paris, 1981, pp. 161-205)

¹⁵ Nestas questões: HANOTIAU B., *Les Problèmes de Sécurité Sociale des Travailleurs Migrants*, Larcier, Bruxelas, 1973.

entre si têm de ser suficientemente compatíveis para permitir a sua aplicação sucessiva sem intermitências ou obstáculos¹⁶.

No século XX, dada a dimensão da destruição provocada pelos dois grandes conflitos militares, a disponibilidade dos Estados no período subsequente aos mesmos para aceitar a cooperação internacional relativamente a medidas que favorecessem o crescimento económico e social conduz à instituição de grandes organizações internacionais com esse objectivo específico, caso, respectivamente, da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) (1948)¹⁷ e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (1919).

Vejamos os principais contributos trazidos à construção do modelo de direito social internacional.

3.1. Pós-primeira guerra mundial (1914-1918) - a Organização Internacional do Trabalho (OIT)

Do texto do preâmbulo da Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁸ já se retirava o seguinte:

¹⁶ Segundo PÉRRIN, Guy, *op. cit.*, um esboço de coordenação de legislações de segurança social verificou-se na Convenção celebrada em 13 de Agosto de 1827 entre França e o Ducado de Parma sobre pagamento de pensões fora do território do Estado competente.

¹⁷ Como sabemos, substituída em 30 de Setembro de 1961 pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE).

¹⁸ A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi criada como projecção social da paz de Versalhes pela Parte XIII dos tratados de paz - artigos 387.º a 428.º do Tratado de Versalhes, assinado em 28 de Junho de 1919. Em 1946 assumiu o carácter de instituição especializada da Organização das Nações Unidas (ONU).

*“Considerando que... é urgente melhorar essas condições (de trabalho), por exemplo relativamente... à defesa dos interesses dos trabalhadores ocupados no estrangeiro...”*¹⁹

Neste sentido foi adoptada a primeira Recomendação Geral (n.º 2) sobre a reciprocidade de tratamento, em 1919, pela Conferência Internacional do Trabalho que, aliás, iria dar origem à primeira convenção - a Convenção (n.º 19) sobre a igualdade de tratamento (acidentes de trabalho) 1925 - consagrada a este princípio.

Na verdade, desde muito cedo a OIT auto-propôs-se a elaboração de um direito unificado comum a todos os Estados, uma espécie de mínimo de protecção social e a instituição e consolidação dos princípios que hoje presidem à ordenação do direito social internacional e garantem o seu desenvolvimento.

3.2. Pós-segunda guerra mundial (1939-1945) - o esplendor do social

a) A nível internacional

i) ainda no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT):

- Como instrumentos-chave definindo uma base ético-jurídica para a política e prática nacionais - princípios e direitos fundamentais - relativos aos trabalhadores migrantes:

. Convenção (n.º 97) sobre trabalhadores migrantes (revista), 1949²⁰, no contexto político do pós-guerra - medidas destinadas a

¹⁹ Objectivo mais tarde reforçado na alínea c) do ponto III da Declaração de Filadélfia, de 10 de Maio de 1944 (a “Nova Carta da OIT”), propondo programas

regular o processo migratório no seu conjunto facilitadoras do movimento do excedente de mão-de-obra da Europa e outras partes do mundo; revista pela Convenção (n.º 143) relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes, 1975²¹, no contexto político da crise do petróleo de 1975 - controlo dos fluxos migratórios face aos migrantes irregulares e combater o tráfico de pessoas. Estabelece, por exemplo, uma definição de trabalhador migrante como “a pessoa que emigra de um país para outro, com vista a ocupar um emprego que não seja por sua conta própria, incluindo todas as pessoas admitidas regularmente na qualidade de trabalhador migrante” (artigo 11.º) e repousa sobre o princípio da assimilação do trabalhador migrante ao trabalhador nacional (artigo 6.º).

ii) no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU)²²

O contributo da Organização das Nações Unidas (ONU) é visível, desde logo, na sua Carta quando, no artigo 55.º, estabelece referências seguras e incentivadoras de objectivos futuros: a criação de bem-estar através da promoção das medidas que enumera nas suas alíneas. Inspirando-se neste modelo social, o seu

com o objectivo do bem-estar comum de “transferência de trabalhadores, incluindo as migrações de mão-de-obra”.

²⁰ Aprovada para ratificação pela Lei n.º 50/78, de 25 de Julho.

E Recomendação (n.º 86) sobre trabalhadores migrantes (revista), 1949.

²¹ Aprovada para ratificação pela Lei n.º 52/78, de 25 de Julho.

E Recomendação (n.º 151) sobre trabalhadores migrantes, 1975.

²² A Carta das Nações Unidas foi assinada em S. Francisco a 26 de Junho de 1945.

desenvolvimento foi garantido pelos seguintes instrumentos jurídicos:

- Principalmente e como instrumento-chave: a *Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros da sua Família* (18 de Dezembro de 1990)²³ a “magna carta dos direitos dos trabalhadores migrantes” que aprova o estatuto do trabalhador migrante²⁴. Conjuntamente com as convenções 97 e 143 da OIT constitui a base ético-jurídica para a política e prática nacionais - princípios e direitos fundamentais - relativos ao trabalhador migrante entendido como a “pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma actividade remunerada num Estado de que não é nacional” (artigo 2.º n.º 1). A assimilação dos trabalhadores migrantes aos nacionais em matéria de segurança social está presente no seu artigo 27.º;

- *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (10 de Dezembro de 1948)²⁵ - procede à enumeração dos grandes princípios gerais num contexto que compreende o conjunto dos direitos económicos e sociais de entre os quais se destacam o direito de livre circulação no interior ou exterior do seu país (direito de abandonar o país em que se encontra incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país) (artigo 13.º) e a enumeração dos direitos fundamentais no

²³ Entrada em vigor na ordem internacional em 1 de Julho de 2003. Ainda não assinada nem ratificada por Portugal...

²⁴ Texto da convenção em <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/convencaomigrantes.pdf>.

²⁵ A expressão “direitos do homem” interdita e convertida por decreto (!) em “direitos humanos” - Lei n.º 45/2019, de 27 de Junho.

Publicada no Diário da República, 1ª série, de 9 de Março de 1978, mediante aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

domínio da segurança social (artigos 22.º, 23.º, 25.º) e da sua aplicação (artigo 29.º);

- *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais* (de 16 de Dezembro de 1966)²⁶ - completa a Declaração Universal dos Direitos Humanos na medida em que comporta obrigações submetidas à ratificação dos Estados;

iii) O papel das convenções bi e multilaterais de segurança social

Seguindo os objectivos e técnicas propostos nos instrumentos jurídicos produzidos pelas organizações internacionais relativamente à coordenação de sistemas de segurança social nacionais, os Estados exportadores e importadores de mão-de-obra organizaram entre si, sempre que o universo de trabalhadores a abranger o justificava e o interesse e a vontade dos Estados estivesse presente nesse sentido, a protecção social dos seus nacionais emigrados através da negociação e celebração de convénios bilaterais²⁷, de âmbito material mais ou menos incompleto (e outros multilaterais) - instrumentos clássicos de Direito Internacional Público quanto à forma²⁸.

b) A nível regional europeu

i) no âmbito do Conselho da Europa²⁹ - instituído com o objectivo de promover a cooperação entre os seus membros através

²⁶ Entrado em vigor em 3 de Janeiro de 1976.

Aprovado para ratificação pela Lei n.º 45/78, de 11 de Julho.

²⁷ Veja-se em anexo a extensão da relevância desta actividade no caso português.

²⁸ Quanto ao conteúdo é constituído por soluções jurídicas próprias da técnica internacional privatista (normas remissivas).

²⁹ Instituído em Londres em 5 de Maio de 1949.

de convenções e acordos celebrados no seu seio e obter a sua ratificação, dotados de um corpo de princípios fundamentais nomeadamente em matérias sociais.

Neste espaço a elevada intensidade da interdependência e do grau de colaboração OIT / Conselho da Europa é ilustrada pela seguinte afirmação “O espírito da OIT paira sobre o Conselho da Europa”³⁰.

- *Convenção Europeia dos Direitos Humanos* (Roma, 4 de Novembro de 1950)³¹ e seus protocolos - Tendo como objecto os direitos fundamentais civis e políticos da pessoa humana (direitos do Homem) erigidos em norma internacional oponível aos Estados. O controle internacional da execução dos compromissos dos Estados é exercido por uma jurisdição própria - o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos - com jurisdição em matéria de protecção de direitos fundamentais permite aos particulares (que, lembre-se, não são sujeitos de direito internacional) litigar contra o próprio Estado, garante, nomeadamente, o contencioso do direito a prestações sociais, nos termos do artigo 6.º (Acórdão de 15 de Maio de 1986);

- *Convenção Relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante* (24 de Novembro de 1977)³² - reúne num único instrumento o conjunto de vantagens, direitos e deveres dos trabalhadores migrantes, impondo a obrigação de acordar bi ou multilateralmente os seus objectivos fundamentais e desenvolvendo

³⁰ Como paira sobre todas as iniciativas sociais da União Europeia.

³¹ Entrada em vigor em 3 de Setembro de 1953.

Aprovada para ratificação pela Lei n.º 65/78, de 13 de Outubro.

³² Aprovada para ratificação pelo Decreto n.º 162/78, de 27 de Dezembro.

em especial o princípio da igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes;

- *Código Europeu de Segurança Social Revisto* (6 de Novembro de 1990)³³ - estabelece a norma mínima comum europeia de segurança social directamente derivada da norma mínima da Convenção (n.º102) da OIT (1952) mas mais exigente, adequada ao nível de desenvolvimento da Europa;

- *Carta Social Europeia Revista* (3 de Maio de 1996)³⁴ - convenção internacional tendo como objecto a promoção dos direitos económicos e sociais, representando, ao nível europeu, o equivalente ao Pacto Internacional relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU) - prevê o direito à segurança social, regulando o modo do seu exercício efectivo e desenvolve o princípio da igualdade de tratamento ou da não discriminação.

ii) no âmbito das Comunidades Europeias, agora União Europeia

- Direito originário - desde o Tratado de Roma, de 25/03/1957 (então artigo 51.º).

O artigo 48.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)³⁵, sobre os objectivos da livre circulação de

³³ Sucede ao Código Europeu de Segurança Social, de 16 de Abril de 1964, entrado em vigor em 17 de Março de 1968.

³⁴ Entrada em vigor em 1 de Dezembro de 2001.

Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 4-A/2001, de 17 de Outubro.

Sucede à Carta Social Europeia assinada em Turim em 1961, entrada em vigor em Fevereiro de 1965.

³⁵ Correspondendo ao artigo 51.º do texto original do Tratado de Roma instituindo a Comunidade Económica Europeia (CEE), ao artigo 42.º do TCE e ao artigo 69.º do Tratado de Paris, de 18 de Abril de 1951, instituindo a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

TÍTULO IV - A livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais

CAPÍTULO 1 - Os trabalhadores

Artigo 45.º (ex-artigo 39º TCE)

1. A livre circulação dos trabalhadores fica assegurada na União.
2. 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.
3. A livre circulação dos trabalhadores compreende, sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, o direito de:
 - a) Responder a ofertas de emprego efectivamente feitas;
 - b) Deslocar-se livremente, para o efeito, no território dos Estados-Membros;
 - c) Residir num dos Estados-Membros a fim de nele exercer uma actividade laboral, em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares e administrativas que regem o emprego dos trabalhadores nacionais;
 - d) Permanecer no território de um Estado-Membro depois de nele ter exercido uma actividade laboral, nas condições que serão objecto de regulamentos a estabelecer pela Comissão.
4. O disposto no presente artigo não é aplicável aos empregos na administração pública.

Artigo 46.º (ex-artigo 40.º TCE)

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta do Comité Económico e Social, tomarão, por meio de directivas ou de regulamentos, as medidas necessárias à realização da livre circulação dos trabalhadores, tal como se encontra definida no artigo anterior, designadamente:

- a) Assegurando uma colaboração estreita entre os serviços nacionais de emprego;
- b) Eliminando tanto os procedimentos e práticas administrativas, como os prazos de acesso aos empregos disponíveis, decorrentes, quer da legislação nacional, quer de acordos anteriormente concluídos entre os Estados-Membros, cuja manutenção constitua obstáculo à liberalização dos movimentos dos trabalhadores;
- c) Eliminando todos os prazos e outras restrições previstas, quer na legislação nacional quer em acordos anteriormente concluídos entre os Estados-Membros, que imponham aos trabalhadores dos outros Estados-Membros condições diferentes das que se aplicam aos trabalhadores nacionais quanto à livre escolha de um emprego;
- d) Criando mecanismos adequados a pôr em contacto as ofertas e pedidos de emprego e a facilitar o seu equilíbrio em condições tais que excluam riscos graves para o nível de vida e de emprego nas diversas regiões e indústrias.

Artigo 47.º (ex-artigo 41.º TCE)

Os Estados-Membros devem fomentar, no âmbito de um programa comum, o intercâmbio de jovens trabalhadores.

Artigo 48.º (ex-artigo 42.º TCE)

O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, tomarão, no domínio da segurança social, as medidas necessárias ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores,

trabalhadores, integrado no Capítulo 1 - Os trabalhadores, do Título IV - A livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais, dispõe sobre regras de coordenação necessárias à sua realização.

Muito embora o princípio da igualdade de tratamento se extraia do artigo 45.º do mesmo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, por extensão à coordenação dos regimes de segurança social - Acórdão Pinna, de 15/01/86³⁶.

Na verdade, “a coordenação dos regimes de segurança social não é senão um elemento constitutivo da liberdade de circulação dos trabalhadores”³⁷.

- Direito Derivado - principais actos normativos da União Europeia

O regulamento

O regulamento³⁸ pressupõe uma transferência de poderes a favor da União Europeia (acepção federalista). Não é, assim,

instituindo, designadamente, um sistema que assegure aos trabalhadores migrantes, assalariados e não assalariados, e às pessoas que deles dependam:

a) A totalização 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) O pagamento das prestações aos residentes nos territórios dos Estados-Membros.

Quando um membro do Conselho declare que um projecto de acto legislativo a que se refere o primeiro parágrafo prejudica aspectos importantes do seu sistema de segurança social, designadamente no que diz respeito ao âmbito de aplicação, custo ou estrutura financeira, ou que afecta o equilíbrio financeiro desse sistema, pode solicitar que esse projecto seja submetido ao Conselho Europeu. Nesse caso, fica suspenso o processo legislativo ordinário. Após debate e no prazo de quatro meses a contar da data da suspensão, o Conselho Europeu:

a) Remete o projecto ao Conselho, o qual porá fim à suspensão do processo legislativo ordinário; ou

b) Não se pronuncia ou solicita à Comissão que apresente uma nova proposta; nesse caso, considera-se que o acto inicialmente proposto não foi adoptado.

³⁶ Processo C-41/84.

³⁷ PRÉTOT, Xavier, *op. cit.*

propriamente um instrumento de harmonização de legislações porque se substitui às legislações nacionais para dar lugar a normas únicas (direito unificado) para o conjunto da União Europeia e directamente aplicáveis; sendo antes o instrumento privilegiado do direito único que pressupõe a transferência de poderes para a União Europeia, deixando os Estados de poder legislar na matéria. Não se coloca, portanto, o problema da aproximação: a União Europeia tem o poder regulamentar - competência normativa.

O regulamento tem âmbito geral, carácter obrigatório em todos os seus elementos e aplicabilidade directa na ordem interna dos Estados-membros³⁹ primando sobre o direito interno, é dotado de uma autoridade superior a toda a lei interna mesmo posterior.

De notar que a execução destas normas da União Europeia está confiada aos Estados, competindo a estes determinar as formas de execução, o que, por vezes, envolve algumas dificuldades na apreciação uniforme das disposições da União Europeia, dadas as diferenças de estrutura das administrações nacionais.

Porém, na área do Direito da Segurança Social os regulamentos europeus de segurança social embora formalmente constituam Direito da União Europeia, não participam na empresa da União Europeia a título de unificação mas de uma coordenação de regimes de segurança social⁴⁰.

³⁸ No âmbito da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) designava-se decisão geral.

³⁹ Artigo 288.º (ex-249.º) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

⁴⁰ Neste sentido LOUIS, Jean Victor, *Les Instruments du Rapprochement des Legislations dans da Communauté Economique Européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelas, 1978, pp 15 e ss.

Na verdade, os regulamentos europeus de segurança social estabelecem um mecanismo de coordenação regional dos direitos nacionais; não estabelecem uma regulamentação de direito europeu uniforme para os migrantes, isto é, limitam-se a consagrar soluções de direito internacional privado - regra uniforme de conflitos. A saber:

. Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de Abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 166, de 30/04/2004);

. Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 1 de Setembro de 2009, que estabelece modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 e Abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 284, de 30/10/2009).

O regulamento relativo à livre circulação de trabalhadores na União - Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento e do Conselho, de 5 de Abril de 2011 - nada dispõe directamente sobre coordenação de regimes de segurança social; porém faz referência, a propósito da igualdade de tratamento dos trabalhadores não nacionais, no n.º 2 do seu artigo 7.º às “mesmas vantagens sociais... que os trabalhadores nacionais”⁴¹.

⁴¹ O mesmo sucede com a Directiva 2014/54 do Parlamento e do Conselho, de 16 de Abril de 2014, que o completa, quer no considerando (9), quer na alínea c) do n.º 1 do seu artigo 2.º

A directiva

A directiva⁴² é um instrumento fundamental e típico de harmonização: tem por objecto as leis nacionais. Só vinculando os Estados-membros quanto aos resultados deixa às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios para os atingir.

A directiva, contrariamente ao regulamento, respeita a competência normativa de princípio das autoridades nacionais, não perdendo os Estados o poder de legislar.

Porém, a chamada regulamentarização das directivas⁴³ pode transformar em poderes da União Europeia as competências nacionais, o que transforma a harmonização em verdadeira unificação. Por isso, a Comunidade Europeia de então foi fundamentando as directivas no artigo 308.º do Tratado CE (discutivelmente, claro) em vez do artigo 100.º (actuais artigos 352.º e 115.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), respectivamente), para evitar a acusação dos Estados de estar a ultrapassar os seus poderes⁴⁴.

Quanto à noção de vantagens sociais como todas os benefícios “que ligados ou não ao contrato de trabalho são geralmente reconhecidos aos trabalhadores nacionais em razão principalmente da sua qualidade objectiva de trabalhador ou do simples facto da sua residência em território nacional” ver VACHET, Gérard, *L'égalité de Traitement entre Travailleurs Communautaires*, Droit Social, 1989, p. 536.

V. também o Acórdão Jobcenter Krefeld, de 16/10/2020, proc. C-181/2019.

⁴² No âmbito da CECA designava-se recomendação.

⁴³ Quando um instrumento da União Europeia, formalmente directiva, ultrapassa a obrigação de resultado, retirando aos Estados-membros a liberdade quanto à forma e quanto aos meios.

⁴⁴ O que então determinou o aparecimento de acordos mistos como instrumento simultâneo das comunidades europeias de então e dos Estados-membros.

c) Organização Ibero-Americana de Segurança Social (OISS)⁴⁵

É muito interessante o desenvolvimento da actividade desta organização nesta matéria⁴⁶ quanto à elaboração de instrumentos normativos e de coordenação, nomeadamente à Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social, de 10 de Novembro de 2007⁴⁷, de que, aliás, Portugal e Espanha são parte⁴⁸.

d) No continente africano

- *Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale* (CIPRES) - reúne os 15 Estados de língua francesa. Adoptou uma Convenção Multilateral de Segurança Social em 1996;

- *Southern African Development Community* (SADC) - são conhecidos os esforços no sentido da adopção de algum tipo de instrumento com o objectivo de coordenação.

⁴⁵ Na região latino-americana ao nível regional e sub-regional também estão presentes mecanismos de coordenação no Mercosur, Caricom e na Comunidade Andina, segundo indicação de ORTIZ, Pablo Arellano, *Trabajadores Migrantes y Seguridad Social: Aproximacion Nacional e Internacional a los mecanismos de proteccion que Otorgan Continuidad a las Prestaciones*, Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol 3, n.º 6, 2012, p. 105.

⁴⁶ Para lá das sempre esperadas disputas hegemónicas Lisboa / Madrid.

⁴⁷ Aprovada para ratificação pelo Decreto n.º 15/2010, de 27 de Outubro.

⁴⁸ Ver em anexo a listagem dos instrumentos relevantes.

4. Os objectivos e os princípios⁴⁹

A protecção social como instrumento ao serviço do princípio da livre circulação de trabalhadores em espaços geográficos determinados pretende garantir a circulação de trabalhadores entre países sem que daí decorram desvantagens sociais designadamente da sua carreira contributiva, portanto sem quebra das suas expectativas de protecção social completa.

Esta necessidade de compatibilização dos diversos regimes nacionais de segurança social vai determinar um esforço de aproximação normativa que contempla o acolhimento dos objectivos fundamentais que entretanto se foram erigindo e consolidando como princípios básicos de coordenação dos sistemas de segurança social inicialmente no âmbito das organizações internacionais.

⁴⁹ Nesta matéria em geral ver, entre outros:

- HIROSE, Kenichi; NIKAC, Milos e TAMAGNO, Eduard, *Social Security for Migrants Workers. A Right Based Approach*, International Labour Organization, Decent Work Technical Support Team, and Country Office for Central and Eastern Europe-Budapest, ILO, Geneva, 2011.

- ILLUMINATI, F., e VITALI, *Manuale di Diritto Previdenziale Comunitario*, Roma, 1977

- LYON-CAEN, Antoine, *Droit Social International et Européen*, 9ª edição, Dalloz, Paris, 2020

- PANAYOTOPOULOS, M, *La Sécurité Sociale des Travailleurs Migrants*, Centre d'Études Juridiques Européennes, Genève, 1971

- RODIÈRE, Pierre, *Droit Social de l'Union Européenne*, 2ª edição, LGDJ, Paris, 2014

- RODRIGUEZ-PIÑERO, Miguel, *La Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes en las Comunidades Europeas*, Instituto de Estudios Laborales, Madrid, 1982.

- TANTAROUDAS, Charilaos, *La Protection Juridique des Travailleurs Migrants de la CEE en Matière de Sécurité Sociale*, Economica, Paris, 1976

- WYATT D, *The Social Security Rights of Migrants Workers and Their Families*, CMLR, XIV volume, Special Issue, 1977

No âmbito da União Europeia na medida em que as técnicas de coordenação e a sua prática respondem e prosseguem objectivos contidos nas disposições dos Tratados, donde emanam os princípios inspiradores de todo o regime de coordenação, constituem eles próprios o critério de interpretação e de juízo de validade do direito derivado⁵⁰.

São princípios de todo o regime de coordenação:

4.1. quanto aos regimes legais⁵¹ (obrigatórios):

i) *a igualdade de tratamento* - (proibição de discriminação) assegurar que todos os beneficiários dos Estados contratantes visados pelo campo de aplicação do instrumento em causa tenham os mesmos direitos e fiquem sujeitos às mesmas obrigações⁵².

O respeito pelo *princípio da igualdade de tratamento* determina que os trabalhadores migrantes sejam submetidos à

- “*Le Cadre Multilatéral de L’OIT pour les Migrations de Main-d’œuvre*”, OIT, 2006;

⁵⁰ Donde decorre a abundante jurisprudência nesta matéria.

⁵¹ Não por oposição a ilegais; mas por oposição a regimes voluntários (complementares ou profissionais).

⁵² Segundo LOCHAR, D., *La Notion de Discrimination*, Droit Social, 1987, p. 778, a noção de discriminação comporta 3 elementos:

1) identificação das pessoas que são objecto da diferença de tratamento (homem / mulher);

2) domínio no qual esta diferença intervém;

3) justificação desta diferença, sua adequação ou não ao fim prosseguido.

Podendo ser (segundo VACHET, Gérard, *L’égalité de Traitement entre travailleurs communautaires*, Droit Social, 1989, pp. 534 ss.):

1) discriminação fundada na nacionalidade - quando os trabalhadores colocados em situações idênticas sejam regidos por regras diferentes em função da nacionalidade, salvo diferenças objectivas das condições de situações nas quais se encontram colocados os interessados. Há *discriminação negativa* (ao contrário ou *a rebours*) - quando há favorecimento de não nacionais;

2) discriminação indirecta - quando as disposições que formulam exigências aplicáveis quer a nacionais ou não são na realidade mais difíceis de satisfazer pelos não nacionais.

legislação de segurança social e beneficiem dela nas mesmas condições que os trabalhadores nacionais do país de acolhimento.

Foi o aparecimento de disposições discriminatórias, sobretudo nos sistemas nacionais de protecção territorialista⁵³ - posteriores à 2.^a Grande Guerra, como se sabe -, que levou à necessidade de reafirmação deste princípio, tendo o seu âmbito sido alargado aos próprios refugiados e aos apátridas.

Na verdade, o princípio da igualdade de tratamento constitui um direito imprescritível dos trabalhadores migrantes, enquanto pessoas, e um princípio fundamental de toda a coordenação, por isso se tornou na pedra angular dos sistemas elaborados nesta matéria com o desenvolvimento e a crescente complexidade das legislações de segurança social.

As primeiras convenções da OIT consagradas exclusivamente a este princípio foram a Convenção (n.º 19) sobre igualdade de tratamento (acidentes de trabalho), 1925, restrita porém a um ramo de seguro, e a Convenção (n.º 97) sobre trabalhadores migrantes, 1949.

Este princípio foi ampliado por instrumentos posteriores da OIT, consagrados à segurança social dos estrangeiros e dos migrantes, nomeadamente a Convenção (n.º 118) sobre igualdade de tratamento, 1962, concebida sobre o modelo da Convenção (n.º 102) sobre segurança social (norma mínima), 1952⁵⁴, consagra em

⁵³ De âmbito territorial limitado ao espaço nacional. Beveridgiano, por oposição a personalista (bismarckiano).

⁵⁴ Que fixa os princípios gerais para todo o sistema de segurança social, sobre igualdade de tratamento dos residentes não nacionais no seu artigo 68.º dispõe:

“1 - Os residentes que não sejam nacionais devem ter os mesmos direitos dos residentes nacionais. Todavia, no tocante às prestações ou às fracções de

matéria de igualdade de tratamento uma concepção global de reciprocidade (reciprocidade concertada)⁵⁵ que é apreciada não ao nível de cada ramo considerado em particular mas para o conjunto de ramos que hajam sido objecto de ratificação, ou seja, todo o Estado-membro deve outorgar a igualdade de tratamento referente à sua própria legislação, tanto para inscrição como para atribuição de direitos a prestações aos cidadãos de qualquer outro Estado-membro em todos os ramos de segurança social⁵⁶ relativamente aos quais o primeiro Estado-membro tenha aceite as obrigações do convénio em causa.

ii) *determinação da lei aplicável* - trata-se de designar a *legislação aplicável* a fim de resolver conflitos de leis que poderiam nascer da aplicação sucessiva ou simultânea de duas ordens jurídicas pelas quais o trabalhador seria normalmente coberto. Trata-se de definir imperativamente qual das legislações em confronto é competente para regular a situação - unicidade da legislação aplicável⁵⁷.

prestações financiadas exclusivamente ou de modo preponderante pelos fundos públicos, e no tocante aos regimes transitórios, podem ser prescritas disposições especiais a respeito dos não nacionais e a respeito dos nacionais nascidos fora do território do Estado Membro.

2 - Nos sistemas de segurança social contributiva cuja protecção se aplique aos assalariados, as pessoas protegidas que sejam nacionais de outro Membro que tenha aceite as obrigações decorrentes da parte correspondente da Convenção devem ter, relativamente à dita parte, os mesmos direitos que os nacionais do Membro interessado. No entanto, a aplicação do presente parágrafo pode ser subordinada à existência de um acordo bilateral ou multilateral que preveja uma reciprocidade.”

⁵⁵ Concepção adoptada pela Convenção Europeia de Segurança Social.

⁵⁶ A Convenção n.º 118 abrange os nove ramos enunciados na Convenção n.º 102.

⁵⁷ A determinação da lei aplicável pelo Estado competente é imperativamente imposta; não podendo ser objecto de escolha ou opção por parte do destinatário da decisão.

O princípio da unicidade da legislação aplicável visa garantir os trabalhadores migrantes à sujeição de uma legislação determinada previamente com o objectivo de evitar conflitos de leis, quer positivos - aplicação concomitante de duas ou várias legislações com cúmulo injustificado de obrigações -, quer negativos - falta de legislação aplicável -, de forma a assegurar a protecção completa de uma legislação de segurança social, na medida em que a dissociação por ramos de protecção, além de contrária à concepção unitária dos sistemas, gera complicações administrativas mais importantes que as vantagens.

Na União Europeia a regra geral para os assalariados (mesmo fronteiriços ou sazonais) é a legislação nacional do lugar onde o trabalho é exercido (*lex loci laboris*). Para os trabalhadores destacados com carácter temporário, trabalhadores itinerantes e trabalhadores dos transportes internacionais a legislação aplicável é a do país de origem - situação de extraterritorialidade.

iii) *conservação dos direitos adquiridos* - visa anular as condições eventuais de territorialidade a fim de garantir aos interessados - imigrantes ou familiares - uma vez que, em regra, estão em condições de beneficiar normalmente das eventualidades de carácter imediato atribuídas no país de imigração, o benefício das prestações diferidas (invalidez, velhice ou sobrevivência), às quais adquiriram direito no decurso da sua vida activa, mesmo que tenham deixado de residir no país onde exerceram a sua actividade.

A Convenção (n.º 48) sobre a conservação dos direitos à pensão dos migrantes, 1935 da OIT consagrou este princípio, embora

restrito a pensões, tendo sido transplantado para a Convenção (n.º 118) sobre igualdade de tratamento.

iv) *conservação dos direitos em curso de aquisição* - a totalização e a prorratização - prestações diferidas (pensões)

Com o princípio da conservação dos direitos em curso de aquisição pretende-se reconstituir a unidade da carreira de segurança social dos migrantes apesar das suas inscrições sucessivas ao abrigo de diversas legislações. Com esta finalidade, este princípio dispõe que se tomem em conta todos os períodos de qualificação (períodos de seguro, de actividade profissional, de residência) para o reconhecimento dos direitos e o cálculo das prestações, de maneira a se garantir aos interessados benefícios análogos aos que poderiam aspirar se os migrantes tivessem realizado toda a sua carreira num só país.

Este princípio foi consagrado pela primeira vez na Convenção n.º 48 da OIT⁵⁸ (contém um esboço de um regulamento internacional de acumulações) e ampliado pela Convenção n.º 118 da OIT ao conjunto de riscos de segurança social.

A realização deste princípio é conseguida pelos mecanismos da *totalização* dos períodos de seguro⁵⁹ e pela repartição dos encargos das prestações proporcionalmente à duração dos períodos cumpridos em cada uma das instituições em questão, a chamada *prorratização*⁶⁰.

⁵⁸ Conforme já se referiu foi revista pela Convenção n.º 157, que permite aos Estados-membros satisfazer as obrigações resultantes da Convenção por meio de instrumentos bilaterais.

⁵⁹ No âmbito do Direito da União Europeia: artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de Abril de 2004.

⁶⁰ Da expressão latina *pro rata temporis*. No âmbito do Direito da União Europeia, nos termos do artigo 52.º do mesmo Regulamento 883/2004.

Estes mecanismos são regras gerais dos tratados bi e multilaterais e dos regulamentos europeus de segurança social.

Alguns autores tendem a considerar a interdição de cúmulo de prestações como princípio autónomo pela relevância adquirida na jurisprudência da União Europeia a propósito da sobreposição de períodos contributivos porque o Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu pelo primado da aplicação dos direitos nacionais se a aplicação dos regulamentos for mais desvantajosa para os beneficiários - Acórdão Petroni⁶¹.

v) *portabilidade e exportabilidade das prestações - serviço de prestações fora do Estado competente*

O princípio da exportabilidade de prestações consiste em afastar as condições de territorialidade se os trabalhadores ou os membros da sua família se encontram ocasionalmente ou residam normalmente fora do país cuja legislação é aplicável (prestações de doença a trabalhadores fronteiriços, por exemplo).

Obviamente as prestações não contributivas com condição de residência bem como as prestações de desemprego sujeitas a regras próprias, não participam deste princípio.

Neste caso o *controlo administrativo* é assegurado, em regra, pela instituição do lugar de estada ou de residência.

vi) *colaboração técnica e administrativa*⁶²

⁶¹ Processo C-24/75.

⁶² No sentido de evitar a “hidra tecnocrática”, referida por PRÉTOT, Xavier, *op. cit.*

É exemplar a resistência oferecida pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros - Departamento competente em matéria de relações internacionais - em entender que, dada a especificidade das matérias em causa, não estava ao seu alcance técnico nem a negociação, nem a elaboração, nem o acompanhamento da aplicação (nem sequer a tradução) em matéria de coordenação de sistemas de segurança social, nomeadamente das convenções de segurança social ou dos

Com o *princípio da colaboração administrativa* visa-se a cooperação orgânica entre as autoridades ou instituições nacionais para o bom funcionamento do sistema de coordenação. Este princípio está previsto nas Convenções n.º 19, 48 e 118 da OIT.

vii) *reciprocidade* - cada Estado parte deve aplicar os mesmos mecanismos relativamente aos trabalhadores migrantes. É um princípio de base de negociação de coordenação pois só um elevado grau de comparação nas obrigações dos intervenientes permite o funcionamento da coordenação.

4.2. Quanto aos *regimes complementares ou profissionais* (voluntários), embora sujeitos apenas a regras de mercado (sem regras)⁶³, dados porém os objectivos de ordem pública - expectativa dos interesses dos trabalhadores que prosseguem - tem havido a preocupação de consagrar um quadro legal imperativamente correspondente para salvaguarda de princípios, tais como⁶⁴:

- a *solvência* - preservação ou manutenção dos direitos em formação através da avaliação actuarial e aplicação de regras prudenciais;

regulamentos europeus de segurança social. A intervenção do Ministério dos Negócios Estrangeiros limita-se, actualmente, à presença de adidos técnicos, como pessoal especializado recrutado pelo Instituto da Segurança Social, na Alemanha, em França, no Luxemburgo, no Reino Unido e na Suíça (Despacho n.º 7712-B/2019, de 28 de Agosto - DR, 2ª, 30/03/2019).

⁶³ Lembremos que em matéria de poupança ou se seguro privado “a protecção complementar está submetida às prescrições relativas à livre circulação de capitais” - PRÉTOT, Xavier, *Le Droit Social Européen*, PUF, 1990, p. 87 - portanto fora do âmbito desta nota.

⁶⁴ Nesta matéria, HORLICK, Max et al., *L'Intégration des Régimes Publics et Privés de Pensions*, AISS, Genebra, 1987

- a *portabilidade* - conservação dos direitos adquiridos garantindo a coordenação e a transferibilidade de direitos;
- o *estímulo fiscal* - facilitador da adesão como componente da poupança privada e impeditivo de indesejadas imposições fiscais ao retorno destas mesmas poupanças.

5. As técnicas jurídicas

Estimulados pelos instrumentos elaborados e aprovados no âmbito das organizações internacionais, os Estados passam a consagrar instrumentos jurídicos na ordem jurídica interna ou colaboram na elaboração de instrumentos supranacionais (caso dos então regulamentos europeus de segurança social) e celebram acordos ou convenções de segurança social bi ou multilateralmente com aptidão para acautelar os interesses sociais dos seus trabalhadores.

A aproximação de legislações tornada então necessária para atingir tais metas sujeita os direitos nacionais a modificações substanciais, no sentido de lhes garantir amplitude de aplicação a todas as situações decorrentes da circulação de trabalhadores.

Aproximar é combinar ou associar em virtude de analogias ou relações. Fazemos aproximação quando combinamos ideias, factos ou instituições unidos por determinados laços para deles tirar uma regra ou um princípio geral.

Ora, os sistemas de segurança social, quando se não ignoram, relacionam-se em grau de intensidade muito diversa, que vai desde a mera cooperação à unificação, passando pela coordenação, a

concertação e a harmonização, em regra proporcionalmente ao sentido da convergência de políticas e objectivos.

A *aproximação de legislações*⁶⁵, neste contexto, aparece-nos como uma noção geral que utiliza várias técnicas: a *coordenação*, a *harmonização* e a *unificação*, sendo estes dois últimos conceitos frequentemente englobados na expressão *uniformização*. Precisando melhor cada um⁶⁶:

i) *coordenação* - os Estados ajustam os efeitos das normas sem modificar directamente o seu conteúdo, criando regras de articulação entre os vários regimes - regra uniforme de conflitos.

O objectivo principal da coordenação é o de, por um lado, eliminar todos os obstáculos à aplicação destas legislações e, por outro, modificar os seus efeitos de maneira a garantir aos trabalhadores migrantes uma protecção completa e contínua na base de uma igualdade efectiva.

A coordenação visa um equilíbrio de relações que se institui entre normas ou sistemas jurídicos que podem permanecer completamente diferentes.

Coordenar normas diferentes significa querer eliminar os contrastes, sejam substanciais, sejam lógicos que existem entre elas, o que pode comportar a própria mudança do seu conteúdo ou, noutra perspectiva, coordenar consiste em reunir as partes de um todo segundo um plano lógico para um fim determinado ou seja, em matéria jurídica, regular as relações entre sistemas jurídicos ou

⁶⁵ Prevista nos artigos 114.º a 117.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

⁶⁶ Para um estudo completo desta matéria: RIPAINSEL-LANDY, D. de et al., *Les Instruments du Rapprochement des Legislations dans la Communauté Economique Européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelas, 1978.

instituições diferentes na medida necessária à ordem que se quer estabelecer nestas relações, podendo realizar-se sem mudança substancial do conteúdo das normas, dos sistema ou das instituições.

Como sabemos, esta figura é própria de dois institutos jurídicos:

- as regras de conflitos de leis (Direito Internacional Privado), que coordenam as relações entre direitos internos sem no entanto os modificar; e

- as regras de conflitos de jurisdições, ou porque adoptam o sistema de assimilação relativamente à competência, ou porque consagram o princípio da reciprocidade ou fixam as condições de reconhecimento dos actos estrangeiros, são regras de coordenação que não determinam necessariamente a modificação da substância dos direitos internos.

Note-se desde já que, sendo o regulamento uma fonte directa de unificação de legislações pelas virtualidades que o caracterizam, aparece-nos com uma mera função de coordenação quando aprovado nos termos do artigo 48.º (ex-42.º) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (ex-Tratado CE)⁶⁷, na medida em que o Tratado não confere às instituições o poder de unificar os regimes de segurança social - artigo 153.º (ex-137.º)⁶⁸.

Na verdade, os regulamentos europeus de segurança social - Regulamentos n.º 883/2004 e n.º 987/2009 do Parlamento Europeu

⁶⁷ Regulamentos (CE) n.º 883/2004, de 26 de Abril, e n.º 987/2009, de 16 de Setembro, que são Direito da União Europeia, não direito harmonizado.

⁶⁸ Excluimos aqui a hipótese de recurso, por parte das instituições, aos artigos 115.º (ex-94.º) e 352.º (ex-308.º) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) os quais permitem um alargamento das suas atribuições.

e do Conselho, respectivamente de 26 de Abril de 2004 e 16 de Setembro de 2009 - relativos à aplicação dos regimes de segurança social são bem exemplo destas limitações, na medida em que apenas regulam o efeito extraterritorial das legislações e resolvem os conflitos de leis, definindo as modalidades de aplicação de regras diferentes a situações respeitantes a distintos regimes de segurança social.

ii) *harmonização jurídica*⁶⁹ - as normas sofrem modificações de conteúdo para garantir o equilíbrio de relações pretendido;

A harmonização constitui um sistema mais evoluído que a mera coordenação pois que, harmonizando duas normas, procura-se eliminar tudo o que se opõe a que as normas produzam efeitos similares na sua aplicação, podendo tocar a substância das normas, em princípio deixa subsistir as diversidades de origem ou a estrutura das regras.

Pode comportar, assim, uma modificação do conteúdo das normas na medida estritamente necessária aos resultados que se pretendem prosseguir. Tratando-se, assim, de estabelecer certas analogias, certas similitudes entre os diferentes sistemas normativos que são, num ângulo determinado, encarados como um todo.

⁶⁹ Dada a disparidade de desenvolvimento económico entre Estados a harmonização material, por exemplo a financeira, não foi considerada viável.

Nesta matéria:

VELDKAMP, G M J, *L'Harmonisation de la Sécurité Sociale dans la CEE*, Droit Social, 1968, pp.274 ss

PÉRRIN, Guy, *Les Aspects de l'Organisation Internationale du Travail en Faveur da la Coordenação et de L'harmonisation des Législations de Sécurité Sociale*, Revue Belge de Sécurité Sociale, Bruxelas, n.º 10, 1969, pp 1115-1179;

CAMPOS, João Mota de, *Direito Comunitário*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1989, pp. 505 ss.

Prossegue-se harmonização propondo que os direitos internos se inspirem em leis modelos⁷⁰ ou princípios comuns, por vezes tirados do direito comparado.

A harmonização implica certas mudanças nas normas ou sistemas para criar entre elas as similitudes necessárias ao equilíbrio de relações que se pretende garantir. Quanto ao objecto, a harmonização visa a aproximação das disposições que permanecem nacionais.

iii) *unificação* - os Estados acordam em normas comuns - criando direito único - técnica de integração;

A unificação⁷¹ como estágio último e ideal de aproximação comporta uma identidade de normas tornadas comuns aos diversos sistemas jurídicos, encarados com o objectivo de racionalização do direito com vista a facilitar as relações internacionais entre ordens jurídicas autónomas.

O fenómeno de unificação é bem próprio do Direito da União Europeia. Por isso, a doutrina distingue as fontes do Direito da União Europeia em:

- fontes internacionais⁷²:

- Tratados da União Europeia (Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) - na medida em que comportam regras jurídicas positivas de aplicação imediata, directa, *self executing*;

⁷⁰ A lei modelo contém o direito uniforme que os Estados são convidados a introduzir voluntariamente na sua legislação nacional.

⁷¹ Igualização, para alguns autores.

⁷² Norma internacional é a formada pelo concurso directo da vontade dos Estados. Norma supranacional é a que se impõe a vários Estados sem ser elaborada pelo concurso directo das suas vontades, mesmo que o órgão que a impõe seja constituído por tal concurso.

- Convenções internacionais - aqui, a unificação pode ser entravada pela prática das reservas.

• fontes supranacionais:

- Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia - na medida em que completa e estende a unificação do direito destes Estados quando interpreta as disposições normativas que constituem elas próprias direito uniforme em si, criando, por vezes, o seu próprio direito material e de conflitos⁷³;

- Regulamentos - criam direito uniforme obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicáveis nos Estados-membros; não resultando do acordo entre Estados soberanos, não constitui, por isso, um instrumento internacional *stricto sensu*⁷⁴;

O regulamento é um instrumento privilegiado de direito único, pois pressupõe a transferência de poderes para a União Europeia.

Como já vimos atrás, os regulamentos de segurança social escapam funcionalmente à unificação: constituem meros instrumentos de coordenação dos direitos dos Estados-membros.

- Directivas - na medida em que a sua “regulamentarização” tem reduzido o papel dos Estados-membros a uma intervenção

⁷³ Alínea b) do n.º 3 do artigo 19.º do Tratado da União Europeia e artigo 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁷⁴ Não é irrelevante que o direito uniforme tenha origem em direito internacional convencional ou no Direito da União Europeia, na medida em que, sendo o primado do direito internacional convencional sobre o direito interno consagrado nas normas fundamentais dos Estados-membros da União Europeia, o primado do direito supranacional sobre o direito convencional internacional e não unicamente sobre o direito interno resulta da natureza do Direito da União Europeia que comporta um abandono de soberania, uma repartição *ratione materiae* de atribuições de competências legislativas (Acórdão Costa/ENEL, de 15 de Julho de 1964, proc. C-6/64). Há, assim, uma dupla hierarquia: Direito da União Europeia / direito internacional / direito interno.

meramente formal, comportando elas mesmo elementos substanciais de unificação de certas normas da União Europeia⁷⁵.

6. Os instrumentos jurídicos - o direito social internacional

A diversidade de instrumentos jurídicos internacionais de segurança social utilizados com o objectivo de garantir elevados níveis de protecção social, designadamente aos trabalhadores migrantes, permite-nos agrupá-los quanto à função em:

a) declarações políticas puramente proclamatórias sem valor jurídico mas geradores de impulsos no sentido da aceitação dos seus conteúdos doutrinários - e.g.: Carta do Atlântico (1944), Declaração de Santiago do Chile (1942), Declaração de Filadélfia (1944)...

b) instrumentos declarativos

O instrumento declarativo deve entender-se como uma declaração de princípio, constituída por uma enumeração mais ou menos generosa de ideais a atingir, reconhecendo direitos sem no entanto precisar o seu conteúdo. Tem como única ambição a melhoria das legislações nacionais e tende essencialmente a elevar os níveis de protecção social. Em regra, tem um valor mais moral que jurídico, caso da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (apenas no âmbito que nos ocupa) e da própria *Carta das Nações*

⁷⁵ Como se sabe, as directivas só obrigam quanto ao resultado, deixando às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios de atingir tal resultado.

Unidas, Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (1989)⁷⁶, Pilar Europeu dos Direitos Sociais⁷⁷⁻⁷⁸ (2017);

c) instrumentos normativos

Os instrumentos normativos, os chamados *tratados de unificação*, visam promover o desenvolvimento das legislações nacionais de segurança social. Os Estados que os ratificam obrigam-se a instaurar um sistema de segurança social que assegure aos indivíduos uma protecção conforme a norma posta por estes instrumentos. Implicam uma reciprocidade de compromissos entre Estados e facilitam a coordenação dos sistemas nacionais.

Contrapõem-se funcionalmente aos *instrumentos de coordenação*.

Outros tendem apenas ao estabelecimento de estatutos internacionais - caso, no âmbito Organização das Nações Unidas (ONU), dos estatutos dos refugiados (Convenção de 28 de Julho de 1951 e Protocolo de Nova Iorque, de 31 de Janeiro de 1967) e dos apátridas (Convenção de Nova Iorque, de 28 de Setembro de 1954).

⁷⁶ Aprovada por 11 dos 12 Estados-membros da então CEE (sem aprovação do Reino Unido).

⁷⁷ Em parecer de iniciativa o Conselho Económico e Social Europeu distingue 4 pilares da arquitectura da União Europeia (JO C 332, de 8/10/2015):

- 1.º - pilar monetário e financeiro;
- 2.º - pilar macroeconómico e microeconómico;
- 3.º - pilar social;
- 4.º - pilar político.

⁷⁸ Proclamação interinstitucional do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão Europeia na Cimeira Social para o Emprego Justo e o Crescimento realizada em 17 de Novembro de 2017 em Gotemburgo (JO C 428, de 13/12/2017).

Também reconhecida como a Declaração de Gotemburgo, de 17 de Novembro de 2017.

Trata-se de instrumentos concluídos no quadro de uma organização internacional não criadores de direitos subjectivos mas de normas a integrar nas legislações dos Estados⁷⁹ que aderem a estes instrumentos ou que os ratificam (quando for o caso), visando promover o desenvolvimento das legislações nacionais de segurança social.

Trata-se, em regra, de convenções internacionais (Direito Internacional Público) elaboradas e aprovadas no âmbito de organizações internacionais para promoção das legislações nacionais conforme normas postas por estes instrumentos, vinculando os Estados aderentes. Mais significativos:

i) Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de Dezembro de 1948, designadamente os artigos 22.º, 23.º e 25.º - Organização das Nações Unidas (ONU);

ii) Convenção (n.º 102) sobre segurança social (norma mínima) da Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁸⁰ (1952);

iii) No âmbito do Conselho da Europa com função de harmonização:

- Convenção Relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante (24 de Novembro de 1977);

- Código Europeu de Segurança Social Revisto (6 de Novembro de 1990);

- Carta Social Europeia Revista (3 de Maio de 1996);

⁷⁹ Técnica das directivas.

d) instrumentos de coordenação - técnica internacional privatista: consagração de normas remissivas que apontam o direito material aplicável. A saber:

i) convenções bilaterais⁸¹ ou multilaterais⁸²;

ii) modelo da União Europeia - Regulamentos Europeus de Segurança Social⁸³ (3ª geração⁸⁴)

⁸⁰ Ou ILO - International Labour Organization.

⁸¹ Ver em anexo listagem das convenções bilaterais celebradas por Portugal.

⁸² Cujas celebrações a Organização Internacional do Trabalho (OIT) recomenda e estimula inserindo mesmo um modelo de acordo em anexo à Recomendação n.º 167.

⁸³ Aliás, antecidos pela aprovação da Convenção Europeia de Segurança Social dos Migrantes, assinada em Roma em 9 de Dezembro de 1957, pelos governos dos Estados-membros da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), nos termos do n.º 4 do artigo 69º do Tratado CECA.

Como sabemos, as disposições dos regulamentos são todas de aplicação imediata no interior de todos os Estados-membros primando sobre o direito de origem nacional.

Sobre o distinto alcance das convenções de segurança social e dos regulamentos - Acórdão Unger, de 19/03/64 (C-75/63) e TANTAROUNDAS, Charilaos, *La Protection Juridique des Travailleurs Migrants de la CEE en Matière de Sécurité Social*, Economica, Paris, 1976, p. 7, nota 1.

⁸⁴ 1.ª geração:

- Regulamento n.º 3 do Conselho, de 25 de Setembro de 1958, relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO n.º 58, de 16/12/58, p. 561); e

- Regulamento n.º 4 do Conselho, de 3 de Dezembro de 1958, fixando as modalidades de aplicação e completando as disposições do Regulamento n.º 3 relativo à segurança social dos trabalhadores migrantes (JO n.º 58, de 16/12/58, p. 597);

2.ª geração:

- Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da comunidade (JO L 149 de 5.7.1971); e

- Regulamento (CEE) n.º 574/72 do Conselho de 21 de Março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1408/71, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da comunidade (JO L 74, de 27.3.1972);

3.ª geração:

- Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de Abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 166, de 30/04/2004);

7. Os mecanismos de controlo

7.1. A nível União Europeia

a) Controlo jurisdicional - acórdãos do Tribunal de Justiça - A jurisprudência da União Europeia⁸⁵

De importância decisiva na elaboração do Direito Social Europeu tornado largamente judiciário, sendo sobretudo através do mecanismo do recurso prejudicial de interpretação⁸⁶ que tal contributo é garantido.

Na verdade, relativamente aos *Acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia*⁸⁷, sublinha-se a inquestionável importância da jurisprudência europeia na aproximação de legislações como resultado do mecanismo do *reenvio prejudicial* ou *pedido de decisão prejudicial* de interpretação do direito da União ou sobre a validade dos actos de direito derivado⁸⁸.

- Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho de 1 de Setembro de 2009, que estabelece modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 e Abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 284, de 30/10/2009).

Todos estes regulamentos foram objecto de muitas e profundas alterações ao longo dos seus períodos vigência.

Os regulamentos (CE) n.ºs 883/2004 e 987/2009 consolidados são objecto de uma das compilações em *Ebook* a disponibilizar brevemente pelo Instituto de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito de Lisboa.

⁸⁵ Institutos ou Direito de raiz pretoriana. A análise cuidada da Jurisprudência do Tribunal de Justiça pela sua extensão e profundidade exige um tratamento autónomo que não cabe nesta nota.

⁸⁶ Alínea b) do n.º 3 do artigo 19.º do Tratado da União Europeia e artigo n.º 267.º (ex-234.º) Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

⁸⁷ Os acórdãos do Tribunal Geral cuja competência é conhecer das acções intentadas por pessoas singulares e colectivas contra decisões das instituições da União Europeia não são relevantes no contexto do recurso prejudicial.

Nesta matéria, SCHERMERS, Henry G. / WAELBROECK, Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, 2000.

⁸⁸ Trata-se, como se sabe, de uma via não contenciosa. A importância das

Não cabendo aqui descrever o funcionamento do mecanismo do reenvio prejudicial⁸⁹, importará sublinhar o seguinte:

- não é usual que a concepção e a aplicação da técnica de coordenação sejam submetidas à apreciação de uma jurisdição internacional (não nos esqueçamos que o recurso para o Tribunal Internacional de Justiça, no âmbito OIT, não foi aplicado no domínio da segurança social);

- o objectivo é coordenar a jurisprudência dos tribunais nacionais dos Estados-membros: as partes não podem recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia com fundamento no artigo 267.º (ex-234.º) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, só as jurisdições nacionais;

- o Tribunal de Justiça da União Europeia não decide sobre o litígio: não aplica o direito, dá uma resposta abstracta a uma questão abstracta -, é à jurisdição nacional que compete o julgamento da questão. Porém, o Tribunal de Justiça não está impedido de fornecer à jurisdição nacional os elementos de apreciação próprios do Direito da União Europeia que poderão ser-lhe úteis na apreciação dos efeitos das disposições do direito nacional⁹⁰. A sua decisão tem autoridade de coisa interpretada - *res interpretata pro veritate habetur*⁹¹⁻⁹²; o tribunal nacional está

outras vias de acesso ao Tribunal (questão prejudicial de apreciação de validade - não contenciosa -, a acção por incumprimento, o recurso de anulação, a acção por omissão e a acção de indemnização) é diminuta.

⁸⁹ Para tal ver, nomeadamente, a Recomendação do Tribunal de Justiça da União Europeia relativa à apresentação de processos prejudiciais pelos órgãos jurisdicionais nacionais (JO C 257, de 20/07/2018).

⁹⁰ Acórdão Inzirillo, de 16/12/76 (C-63/76).

⁹¹ Não *res judicata*, isto é, não autoridade de coisa julgada pois trata-se de um procedimento entre juízes, sem partes, desprovido de carácter contencioso. No procedimento de reenvio prejudicial de interpretação o tribunal está

ligado à doutrina assente pelo Tribunal de Justiça e tem de segui-la na sua própria decisão ou recorrer precisamente para ver se este tribunal confirma ou rectifica essa doutrina⁹³.

- há, em direito europeu, uma dupla jurisdição com nítida separação de funções: à jurisdição nacional cabe a aplicação ao caso concreto (não nos esqueçamos que os regulamentos, fazendo parte substancialmente do direito interno dos Estados, podem as jurisdições nacionais ser chamadas a aplicá-los) e a da União Europeia - o Tribunal de Justiça só é competente para interpretar um acto de uma instituição da União Europeia e não para interpretar uma lei nacional ou sequer conhecer os factos da causa nem censurar os motivos do pedido de interpretação⁹⁴;

- os acórdãos do Tribunal de Justiça não integram a função legislativa, não criam Direito da União Europeia, só interpretam o já existente, em nome da unidade de interpretação que lhe é própria⁹⁵. Trata-se de assegurar uma fonte centralizada de interpretação vinculante e unitária tanto do Tratado como do direito derivado⁹⁶.

investido do poder de conferir ao direito interpretado a sua significação autêntica (BOULOIS, Jean, *La Fonction Normative de la Jurisprudence*, Droit Social, 7/8, 1989).

⁹² O n.º 1 do artigo 91.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça (Jornal Oficial da União Europeia L 265, de 29.9.2012) dispendo sobre força obrigatória dos acórdãos e despachos, dispõe “O acórdão tem força obrigatória desde o dia da sua prolação”.

⁹³ VANDERSANDEN, G e BARAV, A, *Contentieux Communautaire*, Bruxelas, Bruylant, 1977, p. 313.

⁹⁴ Acórdão Van Gend, de 05/02/63 (C-26/62).

SCHERMERS, Henry G, *Judicial Protection in the European Communities*, Springer, 1983, pp.190 ss.

⁹⁵ Alínea b) do n.º 3 do artigo 19.º do Tratado da União Europeia (ex-artigo 177.º).

⁹⁶ Na expressão de RODRIGUEZ-PIÑERO, Miguel *op. cit.*

Quanto à relevância da doutrina decorrente da jurisprudência em matéria de coordenação dos regimes de segurança social firmada no âmbito do reenvio prejudicial de interpretação do direito da União⁹⁷, e tendo como critério de interpretação e de juízo de validade do direito derivado os princípios do regime de coordenação emanados dos Tratados, sublinha-se o seguinte:

- busca de definições claras e precisas que levem a formar conceitos ou noções fundamentais dos regulamentos, tais como:

. noção de trabalhador⁹⁸ - tendo preparado a extensão do sistema da União Europeia de coordenação a todos os trabalhadores independentes;

. noção de legislação⁹⁹ - quanto à sua extensão e compreensão como o alargamento da noção de segurança social, caracterizada por ser um direito legalmente protegido, por oposição à noção de assistência¹⁰⁰, à qual corresponde uma apreciação individual do estado de necessidade;

. noção de território, por extensão do conceito¹⁰¹;

⁹⁷ V. BERNARD, M., *Juris-Classeur de la Sécurité Sociale*, Éditions Techniques, vol III, 1972.

Para estudo dos principais acórdãos nesta matéria:

- PÉRRIN, Guy, *L'influence de la Cour de Justice des Communautés Européennes sur la Coordination Internationale des Législations de Sécurité Sociale*, *Revue Belge de Sécurité Sociale*, Bruxelles, n.º 1, janvier 1979, pp. 1-27;

- LYON-CAEN, Antoine, *Droit Social International et Européen*, Paris, Dalloz, 2020.

Frequentemente as questões resultam da resistência às regras por parte dos Estados-membros importadores de mão-de-obra quando chamados a pagar a despesa (as prestações devidas).

⁹⁸ Acórdão Unger, de 19/03/64 (C-75/63).

⁹⁹ Acórdão Van der Veen, de 15/7/64 (C-100/63) e Dingermans, de 2/12/64 (C-24/64).

¹⁰⁰ Nesta matéria ver SEDIVY, *A propôs de la Distinction entre Prestation de Sécurité Sociale et Prestation d'Assistance*, *Droit Social*, 1980, p. 564.

¹⁰¹ Acórdão Unger, de 19/03/64 (C-75/63).

- . noção de residência¹⁰²;
- intenção de conseguir melhorar as condições da livre circulação dos trabalhadores na União Europeia através, nomeadamente, de:
 - . precisão do princípio da unicidade de legislação aplicável que resulta da determinação da legislação aplicável, visando evitar os conflitos positivos ou negativos de leis;¹⁰³
 - . esclarecimento de certos aspectos técnicos da coordenação internacional das legislações de segurança social em matéria de totalização ou assimilação dos períodos de qualificação (eg: assimilação dos períodos de desemprego a períodos de trabalho)¹⁰⁴;
 - . delimitação da noção de prestação em espécie, inserindo prestações sob a forma de reembolso¹⁰⁵;
 - . extensão dos benefícios que decorrem de uma convenção bilateral celebrada por um Estado-membro com Estado terceiro a todos os outros Estados-membros - acórdão Gottardo, de 15/01/2002¹⁰⁶.

Trata-se de uma jurisprudência funcionalmente social e liberal. "Social na medida em que se inclina a escolher a interpretação mais favorável aos trabalhadores migrantes sem se preocupar com os princípios tradicionais da reciprocidade entre os Estados e de igualdade entre migrante e não migrante; liberal porque se recusa

¹⁰² Acórdão Di Paolo, de 17/02/77 (C-76/76).

¹⁰³ Entre outros o Acórdão Nonnenmacher, de 9/06/64 (C-92/63)

Nesta matéria: artigos 11.º e ss. do Regulamento (CE) n.º 883/2004.

¹⁰⁴ Acórdão Murru, de 06/06/72 (C-2/72).

¹⁰⁵ Acórdãos Dekker, de 01/12/65 (C- 33/65) e Vaassen-Göebbels, de 30/06/66 (C-61/65).

¹⁰⁶ Processo C-55/00. Matéria, aliás, objecto da então Recomendação n.º 22, de 18 de Janeiro de 2003, agora Recomendação n.º H1, de 19 de Junho de 2013 (JO C, 279, de 27 de Setembro de 2013).

a deixar-se viciar pela letra dos regulamentos e força a sua própria lógica até preferir o espírito que ela lhe empresta.”¹⁰⁷.

Para além de uma interpretação declarativa lata dos regulamentos, o uso de uma interpretação correctiva (*contra legem sed secundum ius*) - a função normativa da jurisprudência¹⁰⁸ -, ou seja, o rompimento com certas fórmulas de coordenação admitidas nos regulamentos sem, no entanto, pôr em causa os princípios e os métodos tradicionais dos instrumentos multilaterais¹⁰⁹, reforçando qualitativamente a união entre os Estados-membros e incluindo novas matérias no processo de integração no âmbito da União Europeia, exercendo uma função mais integradora do que os próprios órgãos dinâmicos (Conselho e Comissão Europeia)¹¹⁰ a que alguns autores não hesitam chamar “Governo dos Juizes”¹¹¹;

¹⁰⁷ Guy Pérrin, *op. cit.*

Pois “o regulamento tem como fundamento, enquadramento e limite os artigos 48.º a 51.º do Tratado de Roma destinado a assegurar a livre circulação dos trabalhadores” (actuais artigos 45.º a 48.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) - Acórdão Hagenbeek, de 13/07/66 (C-4/66).

¹⁰⁸ Na expressão de BOULOIS, Jean, *La Fonction Normative de la Jurisprudence*, *Droit Social*, n.º 7/8, 1989.

¹⁰⁹ Conceitos, para Guy Pérrin:

. *princípios* - são as garantias fundamentais que são inerentes à coordenação das legislações de segurança social (igualdade de tratamento, manutenção dos direitos em curso de aquisição e manutenção de direitos adquiridos);

. *métodos* - visam aplicar os princípios como, por exemplo, o serviço de prestações no estrangeiro para manutenção dos direitos adquiridos e totalização dos períodos de qualificação para manutenção dos direitos em curso de aquisição;

. *fórmulas* - determinam o cálculo e montante das prestações nas diferentes situações e eventualidades às quais se aplica a coordenação internacional.

¹¹⁰ Por oposição a órgãos de controlo: Parlamento Europeu e Tribunal de Justiça da União Europeia.

¹¹¹ Como COLIN, J.P., *Le Gouvernement des Juges dans les Communautés Européennes*, LGDJ, Paris, 1966.

Ou “*Europa dos juizes*” como LACOURT, R., *L’Europe des Juges*, Bruxelas, Bruylant, 1976.

Assim, no exercício desta orientação correctiva o Tribunal de Justiça recusou mesmo a validade de normas dos regulamentos de segurança social, nomeadamente do Regulamento (CE) 1408/71, (então aplicável), a saber:

i) n.º 3 do artigo 46.º com o fundamento que tinha como efeito reduzir os direitos adquiridos em virtude de uma legislação nacional, consagrando o primado do direito nacional em matéria de cumulação de pensões e acolhendo a dupla liquidação de prestações¹¹²;

ii) do artigo 73.º parágrafo 2 por conter discriminação ilícita¹¹³.

Esta orientação progressiva para uma espécie de direito de segurança social à escala europeia que pouco a pouco se constrói, “garante coerência e plasticidade a uma boa parte do material normativo da União”¹¹⁴.

Trata-se de uma contribuição eficaz não só para o aperfeiçoamento da coordenação dos sistemas de segurança social em favor dos trabalhadores que se deslocam no interior da União Europeia mas também reflexamente para harmonizar os sistemas nacionais de segurança social.

Muito ao jeito do *decisionismo anglo-saxónico* (institutos ou direito de raiz pretoriana).

¹¹² Dentre outros: Acórdãos Petroni, de 21/10/75 (C-24/75); Strehl, de 3/02/77 (C-62/76)...

¹¹³ Acórdão Pinna, de 15/01/1986 (C-41/84).

¹¹⁴ RODRIGUEZ-PIÑERO, Miguel, *La Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes en las Comunidades Europeas*, Instituto de Estudios Laborales, Madrid, 1982, p. 393.

b) Controlo administrativo

i) *Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social*¹¹⁵ - órgão especializado com a atribuição de acompanhar e facilitar a aplicação dos regulamentos de segurança social, constituído junto da Comissão Europeia, composto por representantes governamentais de cada Estado-membro e assistido pelo BIT, tem a missão de:

- tratar de todas as questões administrativas ou de interpretação;
- tomar medidas de execução;
- promover e desenvolver a colaboração entre os Estados-membros;
- pronunciar-se previamente sobre todo o recurso interposto no Tribunal de Justiça;
- fazer propostas de revisão dos regulamentos;
- reunir informações sobre as disposições das legislações nacionais, estabelecer modelos e preparar guias.

As *decisões* interpretativas da Comissão Administrativa elaboradas e emitidas nos termos da alínea a) do artigo 72.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004¹¹⁶, constituindo peças essenciais na aplicação da coordenação comunitária não vinculam as jurisdições competentes; não obrigando as instituições que aplicam os

¹¹⁵ Artigos 71.º e 72.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de Abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 166, de 30/04/2004).

Estatutos de 16 de Junho de 2010 (JO C 213, de 06.08.2010).

¹¹⁶ E do artigo 12.º dos Estatutos da Comissão Administrativa.

Procedimento que, relativamente às orientações técnicas das instituições nacionais, designamos com uma boa dose de ironia como “direito circulatório” por frequente e indevidamente atropelarem a lei (*contra e præter legem*).

Na 1ª geração de decisões (até 2006) foram emitidas mais de 200.

regulamentos a seguir certos métodos ou a adoptar certas interpretações, fornecem-lhes apenas uma ajuda técnica na aplicação do Direito da União Europeia neste domínio¹¹⁷.

ii) *Comité Consultivo para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social*¹¹⁸ - associa representantes das organizações sindicais nacionais de trabalhadores e de empregadores e dos governos dos Estados-membros no exame de questões gerais e de princípios que a aplicação dos regulamentos de segurança social coloca. Emite pareceres e propostas.

iii) *Comissão de Contas*¹¹⁹ - efectua missões de ordem financeira relativamente à aplicação dos regulamentos de segurança social.

iv) *Autoridade Europeia do Trabalho*¹²⁰

Apoia a aplicação dos regulamentos de segurança social.

Neste sentido a Comissão Administrativa celebra acordo de cooperação com esta entidade a fim de coordenar de mútuo acordo as actividades e evitar duplicação de esforços.

¹¹⁷ Acórdãos Van der Vecht, de 05/12/67 (C-19/67) e Romano, de 14/05/81 (C-98/80).

¹¹⁸ Artigo 75.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004.

¹¹⁹ Artigo 74.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 e Decisão da Comissão Administrativa n.º H 4 (JO C 107, de 27.04.2010).

¹²⁰ Integrada nas instituições competentes para aplicação dos regulamentos de segurança social pelo aditamento do artigo 74.º-A ao Regulamento (CE) 883/2004 - Regulamento (UE) 2019/1149 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Junho de 2019.

7.2. Controlo interno

a) controlo jurisdicional

Na medida em que o Direito da União Europeia é Direito interno aplicável, está sujeito ao controlo jurisdicional dos tribunais nacionais de cada Estado, sem prejuízo do reenvio prejudicial para o Tribunal de Justiça.

b) controlo administrativo

As entidades aplicadoras do Direito da União Europeia nomeadamente em matéria de coordenação de legislação de segurança social são as instituições competentes nacionais, sujeitas naturalmente aos preceitos vigentes da ordem interna de cada Estado-membro.

Anexo - Principais instrumentos internacionais de segurança social, quanto à função¹²¹

a. Instrumentos declarativos

i) Organização das Nações Unidas (ONU)

- Carta das Nações Unidas (1945) (art.º 55.º) - DR, I, de 22/5/91;
- Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) (arts 22.º e 25.º) - DR, I, de 7/3/78;

¹²¹ Os diplomas nacionais indicados são os de aprovação para ratificação.

- Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (1966) (arts 9.º e 10.º) - Lei n.º 45/78, de 11 de Julho;
- Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979) (arts 11.º a 13.º) - Lei n.º 23/80, de 26 de Julho.

ii) Organização Internacional do Trabalho (OIT)

- Recomendação n.º 202 sobre a norma mínima da segurança social, aprovada na 101ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, Genebra, 14 de Junho de 2012¹²².

iii) Conselho da Europa

- Convenção Europeia para Protecção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (1950)¹²³.

iv) União Europeia (UE)

- Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores (1989)¹²⁴;
- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada em Nice, 7 de Dezembro de 2000 (até à integração formal no quadro normativo da União Europeia)¹²⁵.

¹²² Na sequência do 4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, *Busan*, de 29 de Novembro a 1 de Dezembro de 2011.

¹²³ Objecto de adesão da União Europeia - n.º 2 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia.

¹²⁴ Aliás referida no artigo 151.º da Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

¹²⁵ Agora formalmente integrada no quadro normativo da União Europeia, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do Tratado da União Europeia.

Versão consolidada: JO C n.º 202, de 7 de Junho de 2016.

b. Instrumentos normativos (harmonização)

i) Organização das Nações Unidas

- Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros da sua Família (18 de Dezembro de 1990)¹²⁶ - aprova o estatuto do trabalhador migrante.

ii) Principais convenções adoptadas pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (após 1944)

- n.º 97 - Trabalhadores Migrantes, 1949 - Lei n.º 50/78, de 25 de Julho;

- n.º 102 - Segurança Social (norma mínima), 1952 - RAR 31/92, de 30 de Junho¹²⁷;

- n.º 103 - Protecção da maternidade, 1952 - Dec Gov 63/84, 10 de Outubro;

- n.º 118 - Igualdade de tratamento (segurança social), 1962;

- n.º 121 - Prestações por acidentes de trabalho e doenças profissionais, 1964;

- n.º 143 - Trabalhadores Migrantes, 1975 - Lei n.º 52/78, de 25 de Julho;

- n.º 157 - Sistema internacional de manutenção de direitos em matéria de Segurança Social, 1982;

Outras versões: com as alterações introduzidas em 2007 e anotada - JO C 303, de 14/12/2007;

JO C 83, de 30/03/2010;

JO C 326, de 26/10/2012.

¹²⁶ Ainda não assinada nem ratificada por Portugal.

¹²⁷ Houve uma 1ª aprovação pelo Dec 94/81, de 22 de Julho, sem ratificação.

- n.º 183 - Protecção na maternidade (revista), 2000 - RAR 108/2012, de 3 de Agosto.

iii) Convenções adoptadas pelo Conselho da Europa

- Carta Social Europeia (Turim, 18 de Outubro de 1961)¹²⁸ - Resolução Assembleia da República n.º 21/91, de 6 de Agosto, e Protocolo Adicional (5 de Maio de 1988);
- Código Europeu de Segurança Social e Protocolo Adicional (16 de Abril de 1964) - Decreto do Governo n.º 35/83, de 13 de Maio;
- Convenção Relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante (24 de Novembro de 1977) - Decreto n.º 162/78, de 27 de Dezembro;
- Código Europeu de Segurança Social Revisto (6 de Novembro de 1990)¹²⁹;
- Carta Social Europeia Revista (3 de Maio de 1996) - Resolução da Assembleia da República n.º 64-A/2001, de 17 de Outubro.

iv) Directivas da União Europeia (regimes legais¹³⁰)

¹²⁸ Aliás referida no artigo 151.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). V. Carta Social Europeia Revista (1996).

¹²⁹ Ainda não ratificado por Portugal.

¹³⁰ Por oposição a regimes profissionais - ver compilação *Regimes Profissionais de Segurança Social*. Coimbra, Almedina, 2018. Principais (em matéria de segurança social):

- Directiva 98/49/CE do Conselho, de 29/6/98 - Salvaguarda dos direitos a pensão complementar;

- Directiva 2001/23/CE do Conselho, de 12 de Março de 2001 - Manutenção dos direitos do trabalhador em caso de transferência de empresas ou estabelecimentos;

- Directiva 2006/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Julho de 2006 - Princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres;

- Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978 - Terceira directiva relativa à igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (Não se aplica porém às prestações de sobrevivência nem às prestações familiares);
- Directiva 92/85/CE do Conselho, de 19 de Outubro de 1992 - maternidade (norma mínima);
- Directiva 96/71/CE, de 16 de Dezembro - Destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços;
- Directiva 97/81/CE do Conselho, de 15 de Dezembro de 1997 - trabalho a tempo parcial;
- Directiva 98/23/CE do Conselho, de 7 de Abril 1998 - Altera a Directiva 97/81;
- Directiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro - Igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional;
- Directiva 2007/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Junho de 2007 (art.º 3.º 11) - Altera a Directiva 92/85/CE;
- Directiva 2010/18/UE do Conselho, de 8 de Março de 2010 - que aplica o Acordo-Quadro revisto sobre licença parental e revoga a Directiva 96/34/CE;
- Directiva 2010/41/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 2 de Julho de 2010 - princípio da igualdade de tratamento

- Directiva 2008/94/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Outubro de 2008 - Protecção dos trabalhadores assalariados na situação de insolvência do empregador;

- Directiva 2014/50/UE do Parlamento e do Conselho, de 16 de Abril de 2014 - Melhoria na aquisição e manutenção de prestações complementares.

entre homens e mulheres que exercem actividade independente;

- Directiva 2011/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Março de 2011 (JO L 88, de 4/4/2011) - Cuidados de saúde transfronteiriços;
- Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011 (JO L 337, 20/12/2011) - Estatuto uniforme para refugiados;
- Directiva 2011/98/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011 (JO L 343, 23/12/2011) - Igualdade de tratamento para trabalhadores de países terceiros;
- Directiva de Execução 2012/52/UE da Comissão, de 20 Dezembro 2012 - Cuidados de saúde transfronteiriços;
- Directiva 2014/27/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Fevereiro de 2014 (art.º 2.º) - Altera a Directiva 92/85/CEE;
- Directiva 2014/54/UE do Parlamento e do Conselho, de 16 de Abril de 2014 - Livre circulação de trabalhadores (complementa o Reg 492/2011);
- Directiva 2014/67/UE do Parlamento e do Conselho, de 15 de Maio de 2014 - Destacamento de prestação de serviços (execução da Directiva 96/71/CE);
- Directiva (UE) 2018/957 do Parlamento e do Conselho, de 28 de Junho de 2018 - Altera a Directiva 96/71/CE.

v) Organização Ibero-Americana de Segurança Social

- Código Ibero-Americano de Segurança Social, de 19/09/1995, e Protocolos - Resolução da Assembleia da República n.º 37/2000, de 13 de Abril.

c. Instrumentos de coordenação

i) Conselho da Europa

- Acordos Provisórios (1953) - Decretos n.º 3/78, 9 de Janeiro e 13/78, de 26 de Janeiro;
- Convenção Europeia de Assistência Social e Médica (1953) - DL n.º 182/77, de 31 de Dezembro;
- Convenção Europeia de Segurança Social e Acordo Complementar (1972) - Dec n.º 117/82, de 19 de Outubro¹³¹.

ii) União Europeia, EEE e Suíça¹³²

- Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento e do Conselho, de 29 de Abril de 2004 - JO L 200, 02/06/2004 - regulamento base¹³³;
- Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento e do Conselho, de 16 de Setembro de 2009 - JO L 284, 10/10/2009 - regulamento de aplicação¹³⁴;

¹³¹Trata-se de uma convenção quadro - muitas das suas disposições exigem a celebração de acordos bilaterais entre os Estados signatários. Tem protocolo de alteração - Estrasburgo, 11/5/94 (Decreto n.º 23/2000, de 14 de Setembro).

¹³²Aplicáveis à Noruega, Islândia e Liechtenstein nos termos da decisão do Comité Misto do EEE n.º 133/2011, de 2 de Dezembro (JO L 76, de 15.03.2012), no âmbito do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (EEE).

Aplicáveis à Suíça nos termos da Decisão do Comité Misto n.º 1/2012, de 3 de Março (JO L 103, de 13.04.2012), no âmbito do Acordo sobre Livre Circulação de Pessoas celebrado com a Suíça.

O Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de Dezembro de 1996, constitui a última versão actualizada até então dos Regulamentos n.ºs 1408/71 e 574/72 que em geral vigoraram até Abril de 2010.

- Regulamento (UE) n.º 1231/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010 - torna extensivas as disposições do Regulamento (CE) n.º 883/2004 e (CE) n.º 987/2009 aos nacionais de Estados terceiros ainda não abrangidos por estas disposições por razões exclusivas de nacionalidade¹³⁵.

iii) Organização Ibero-Americana de Segurança Social

- Convenção Ibero-Americana de Segurança Social, de 26 de Janeiro de 1978 - Decreto do Governo n.º 85/84, de 31 de Dezembro;
- Convenção Ibero-Americana de Cooperação no Domínio da Segurança Social, 26 de Janeiro de 1978 - Decreto do Governo n.º 86/84, de 31 de Dezembro;
- Tratado da Comunidade Ibero-Americana de Segurança Social, de 17 de Março de 1982 - Resolução da Assembleia da República n.º 8/87, de 7 de Março;
- Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social, de 10 de Novembro de 2007 (*Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, Equador, Espanha, Paraguai, Peru, Portugal e Uruguai*) (invalidez, velhice e sobrevivência) - Decreto n.º 15/2010, de 27 de Outubro;
- Acordo de Aplicação da Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social, de 11 de Setembro de 2009 - Decreto n.º 20/2014, de 21 de Julho.

¹³³ Com alterações. Tem versão consolidada no site da União Europeia.

¹³⁴ Ver nota anterior.

¹³⁵ Com excepção da Dinamarca e Reino Unido.

*iv) Acordos e convenções bilaterais celebrados por Portugal
(por Estados)¹³⁶*

- Andorra
 - Decreto n.º 12/90, de 2 de Maio - Convenção e Acordo Administrativo
 - Aviso n.º 106-A/91, de 16 de Julho - Entrada em vigor
- Angola - Decreto n.º 32/2004, de 29 de Outubro - Convenção
- Argentina - Decreto n.º 10/2009, de 3 de Abril - Convenção
- Austrália
 - Decreto n.º 11/2002, de 13 de Abril - Convenção
 - Aviso n.º 1/2003, de 7 de Janeiro - Cumpridas formalidades
 - Aviso n.º 228/2003, de 4 de Dezembro - Acordo Administrativo
- Brasil
 - Resolução da Assembleia da República n.º 54/94, de 27 de Agosto - Acordo e Ajuste Administrativo
 - Resolução da Assembleia da República n.º 6/2009, de 26 de Fevereiro - Altera o Acordo
 - Aviso n.º 80/2013, de 28 de Junho - Entrada em vigor
- Cabo Verde
 - Decreto n.º 2/2005, de 4 de Fevereiro - Convenção
 - Decreto n.º 9/2017, de 22 de Março - Altera a Convenção
 - Aviso n.º 135/2018, de 26 de Outubro - Acordo Administrativo
 - Aviso n.º 142/2018, de 20 de Novembro - Entrada em vigor do Acordo
- Canadá

¹³⁶ Para a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai nas eventualidades de invalidez, velhice e morte ver Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social de 10/11/2007.

- Aviso de 10 de Fevereiro de 1981 - Arranjo Administrativo
- Decreto n.º 34/81, de 5 de Março - Acordo
- Aviso de 6 de Maio de 1981 - Troca de notas de ratificação
- Aviso de 22 de Setembro de 1981 - Ajuste e arranjo administrativo - Quebeque
- Portaria n.º 433/84, de 3 de Julho - Ajuste - Ontário (acidentes de trabalho e doenças profissionais)
- Decreto n.º 61/91, de 5 de Dezembro - Acordo Administrativo e Ajuste administrativo - Quebeque
- Chile
 - Decreto n.º 34/99, de 1 de Setembro - Convenção
 - Decreto n.º 57/99, de 16 de Dezembro - Acordo Administrativo
- Estados Unidos da América
 - Decreto n.º 47/88, de 28 de Dezembro - Ajuste Administrativo
 - Decreto n.º 48/88, de 28 de Dezembro - Acordo (pensões)
- Filipinas
 - Decreto n.º 21/2017, de 31 de Julho - Convenção
 - Aviso n.º 134/2017, de 11 de Dezembro - Entrada em vigor
 - Aviso n.º 84/2018, de 13 de Julho - Acordo administrativo
- Guiné-Bissau
 - Decreto n.º 35/94, de 21 Novembro - Convenção
 - Decreto n.º 30/99, de 10 de Agosto - Acordo Administrativo
- Índia
 - Decreto n.º 5/2017, de 31 de Janeiro - Convenção
 - Aviso n.º 100/2017, de 21 de Julho - Entrada em vigor
 - Aviso n.º 9/2019, de 28 de Fevereiro - Acordo Administrativo
- Marrocos

- Decreto n.º 27/99, de 23 de Julho - Convenção
- Aviso n.º 127/2010, de 16 de Julho - Acordo Administrativo
 - Moçambique
- Decreto n.º 19/2011, de 6 de Dezembro - Convenção
- Aviso n.º 102/2017, de 25 de Julho - Entrada em vigor
- Aviso n.º 94/2018, de 27 de Julho - Acordo administrativo
 - Moldova
- Resolução da Assembleia da República n.º 108/2010, de 24 de Setembro - Convenção
- Aviso n.º 1/2011, de 17 de Janeiro - Entrada em vigor
- Aviso n.º 241/2011, de 2 de Dezembro - Acordo Administrativo
 - Reino Unido - Ilhas do Canal¹³⁷
- Decreto n.º 16/79, de 14 Fevereiro - Convenção e tratamento médico
- Aviso de 16 de Agosto de 1979 - Entrada em vigor
- Aviso de 25 de Setembro de 1982 - Acordo administrativo
- Aviso de 23 de Outubro de 1987 - Complemento à Convenção - altera a convenção
- Aviso de 27 de Julho de 1988 - Acordo complementar - altera a convenção
- S. Tomé e Príncipe
- Decreto n.º 24/2005, de 7 de Novembro - Convenção
- Aviso n.º 451/2005, de 19 de Dezembro - Acordo Administrativo
- Tunísia

¹³⁷ Jersey, Alderney, Guernsey, Herm, Jethou e Man subtraídas à aplicação dos Regulamentos Europeus de Segurança Social.

- Resolução da Assembleia da República n.º 29/2009, de 17 de Abril - Convenção
- Aviso n.º 33/2009, de 1 de Julho - Entrada em vigor da Convenção
- Aviso n.º 96/2010, de 25 de Junho - Acordo Administrativo
- Turquia - (legislação aplicável e pensões) - No âmbito da Convenção Europeia de Segurança Social
- Ucrânia
- Decreto n.º 8/2010, de 27 de Abril - Convenção
- Aviso n.º 78/2010, de 4 de Junho - Acordo Administrativo
- Uruguai (no âmbito da Convenção Ibero-Americana de Segurança Social)
- Aviso de 1/7/87 - Acordo Administrativo
- Aviso de 11/03/88
- Venezuela - Decreto n.º 27/92, de 2 de Junho - Convenção e Acordo Administrativo

Jurisprudência da União Europeia - Acórdãos do Tribunal de Justiça (Pedidos de decisão prejudicial)¹³⁸

1) Principais

- Acórdão Unger, de 19/03/64 (C-75/63) - A livre circulação de trabalhadores fundamento da construção europeia. Noção de trabalhador. Noção de território

¹³⁸ Apenas jurisprudência específica dos regimes públicos de segurança social; não se faz referência à jurisprudência geral nem à relativa a regimes profissionais de protecção social.

- Acórdão Van der Vecht, de 05/12/67 (C-19/67) - Natureza jurídica das decisões da Comissão Administrativa para a Coordenação dos Sistemas de Segurança Social
- Acórdão Petroni, de 21/10/1975 (C-24/75) - Invalidez do artigo 46.º n.º 3 do Regulamento n.º 1408/71 por redução de direitos adquiridos
- Acórdão Pinna, de 15/01/1986 (C-41/84) - Invalidez do artigo 73.º parágrafo 2 do Regulamento n.º 1408/71 por discriminação. Princípio da igualdade de tratamento. Prestações familiares
- Acórdão Gottardo, de 15/01/2002 (C-55/00) - Extensão do âmbito pessoal das convenções bilaterais

2) Mais recentes (por ordem cronológica)¹³⁹

- Acórdão E.B., de 15/01/2019 (C-258/17) - Igualdade de tratamento. Discriminação baseada na orientação sexual
- Acórdão Balandin e o., de 24/01/2019 (C-477/17) - Nacionais de países terceiros. Aplicação da legislação de segurança social
- Acórdão Dreyer, de 14/03/2019 (C-372/18) - Conceito de prestações de segurança social
- Acórdão Jacob e Lennertz, de 14/03/2019 (C-174/18) - Tributação da pensão

A pesquisa dos textos dos acórdãos deve ser feita pelo número do processo no site da jurisprudência da União Europeia em <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pt>

¹³⁹ A jurisprudência dos acórdãos menos recentes está, em regra, já considerada nos textos normativos dos regulamentos em vigor.

- Acórdão Vester, de 14/03/2019 (C-134/18) - Duração da incapacidade para a invalidez
- Acórdão Villar Láiz, de 8/05/2019 (C-161/18) - Igualdade de tratamento. Discriminação indirecta
- Acórdão Dodič, de 8/05/2019 (C-194/18) - Igualdade de tratamento. Discriminação em razão do sexo
- Acórdão V, de 06/06/2019 (C-33/18) - Princípio da unicidade da legislação aplicável
- Acórdão Correia Moreira, de 13/06/2019 (C-317/18) - Conceito de trabalhador
- Acórdão Caisse pour l'avenir des enfants, de 05/09/2019 (C-801/18) - Prestações familiares - filhos residentes em países terceiros
- Acórdão Bundesagentur für Arbeit - Familienkasse Baden-Württemberg West, de 04/09/2019 (C-473/18) - Complemento diferencial de abono de família
- Acórdão Nobel Plastiques Ibérica, de 11/09/2019 (C-397/18) - Discriminação indirecta em razão da deficiência
- Acórdão Moser, de 18/09/2019 (C-32/18) - Complemento diferencial de abono de família
- Acórdão TSN, 19/11/2019 (C-609/17 e 610/17) - Direito às férias
- Acórdão Bocero Torrico, de 05/12/2019 (C-398/18 e 428/18) - Antecipação da pensão
- Acórdão Instituto Nacional de la Seguridad Social (Complément de pension pour les mères), de 12/12/2019 (C-

- 450/18) - Discriminação - complemento de pensão para mulheres
- Acórdão Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava, de 18/12/2019 (C-447/18) - Discriminação em razão da nacionalidade
 - Acórdão HK/Comissão, de 19/11/2019 (C-460/18P) - Conceito de cônjuge sobrevivente
 - Acórdão Dohersberger, de 19/12/2019 (C-16/18) - Destacamento - Prestação de serviços
 - Acórdão Pensionsversicherungsanstalt (Cessação da actividade depois da idade de reforma) de 22/01/2020 (C-32/19) - Direito de residência permanente
 - Acórdão Bundesagentur für Arbeit, de 23/01/2020 (C-29/19) - Cálculo do subsídio de desemprego
 - Acórdão Pensionsversicherungsanstalt (prestação para a reeducação), de 05/03/2020 (C-135/19) - Conceito de subsídio de doença. Estado competente para atribuição
 - Acórdão Caisse d'assurance retraite e de la santé au travail d'Alsace-Moselle, de 12/03/2020 (C-769/18) - Âmbito material do Regulamento n.º 883/2004
 - Acórdão Caisse pour l'avenir des enfants (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier), de 02/04/2020 (C-802/18) - Trabalhadores fronteiriços - prestações familiares
 - Acórdão CRPNPAC, de 02/04/2020 (C-370/17 e 37/18) - Trabalhadores destacados - fraude
 - Acórdão AFMB Ltd, de 16/07/2020 (C-610/18) - Relevância do empregador de facto - transportes rodoviários internacionais

- Acórdão Jobcenter Krefeld, de 6/10/2020 (C-181/19) - Âmbito do conceito de vantagens sociais

Bibliografia

BERNARD, M., *Juris-Classeur de la Sécurité Sociale*, Éditions Techniques, vol III, 1972.

CAMPOS, João Mota de, *Direito Comunitário*, III Volume, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1991

CONCEIÇÃO, Apelles J B, *Direito Internacional e Europeu de Segurança Social*, 2 tomos, Cosmos, Lisboa, 1997 (Tomo I pp. XXIII-LXI)

CONCEIÇÃO, Apelles J B, *Segurança Social - Manual Prático*, 12^a edição, Almedina, Coimbra, 2020 (pp. 555-586)

DELEECK, Herman, *L'avenir de la Sécurité Sociale en Europe*, Economica, Paris, 1987

FLYNN, Pádraig, *Política Social Europeia - Opções para a União*, Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 1993

HANOTIAU B-, *Les Problèmes de Sécurité Sociale des Travailleurs Migrants*, Larcier, Bruxelas, 1973.

HIROSE, Kenichi; NIKAC, Milos e TAMAGNO, Eduard, *Social Security for Migrants Workers. A Right Based Approach*, International Labour Organization, Decent Work Technical Support Team, and Country Office for Central and Eastern Europe-Budapest, ILO, Genebra, 2011.

HORLICK, Max et al., *L'Intégration des Régimes Publics et Privés de Pensions*, AISS, Genebra, 1987

ILLUMINATI, F., e VITALI, *Manuale di Diritto Previdenziale Comunitario*, Roma, 1977

LOCHAR, D., *La Notion de Discrimination*, Droit Social, 1987, p. 778

LYON-CAEN, Antoine, *Droit Social International et Européen*, 9^a edição, Dalloz, Paris, 2020

MINÉ, Michel et al., *Le Droit Social International et Européen en Pratique*, Eyrolles, Paris, 2013

ORTIZ, Pablo Arellano, *Trabajadores Migrantes y Seguridad Social: Aproximacion Nacional e Internacional a los mecanismos de proteccion que Otorgan Continuidad a las Prestaciones*, Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Vol 3, n.º 6, 2012, pp. 87-109

PANAYOTOPOULOS, M, *La Sécurité Sociale des Travailleurs Migrants*, Centre d'Études Juridiques Européennes, Genève, 1971

PÉRRIN, Guy, *L'influence de la Cour de Justice des Communautés Européennes sur la Coordonation Internationale des Législations de Sécurité Sociale*, Revue Belge de Sécurité Sociale, Bruxelles, n.º 1, janvier 1979, pp. 1-27;

PÉRRIN, Guy, *Les Aspects de l'Organization Internationale du Travail en Faveur da la Coordonation et de L'harmonisation des Législations de Sécurité Sociale*, Revue Belge de Sécurité Sociale, Bruxelles, n.º 10, 1969, pp 1115-1179

PHILIP, Christian, *Droit Social Européen*, Masson, Paris, 1985

PIETERS, Danny C H M, *Introduction into the Social Security Law of the Member States of the European Community*, Antwerp, Apeldoorn, Maklu-uitgevers, 1993

PIETERS, Danny C H M / PÉRRIN, Guy et al., *Colóquio Internacional de Segurança Social - A Europa 1992 e a Segurança Social*, Ponta Delgada, 1991

PRÉTOT, Xavier, *Le Droit Social Européen*, PUF, Paris, 1990

RIBAS, Jacques Jean / JONCZY, Marie-José / SÈCHÈ, Jean-Claude, *Traité de Droit Social Européen*, PUF, Paris, 1978

RIPAINSEL-LANDY, D. de et al., *Les Instruments du Rapprochement des Legislations dans la Communauté Economique Européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1978

RODIÈRE, Pierre, *Droit Social de l'Union Européenne*, 2^a edição, LGDJ, Paris, 2014

RODRIGUEZ-PIÑERO, Miguel, *La Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes en las Comunidades Europeas*, Instituto de Estudios Laborales, Madrid, 1982

SCHERMERS, Henry G. / WAELBROECK, Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, 2000

TANTAROUDAS, Charilaos, *La Protection Juridique des Travailleurs Migrants de la CEE en Matière de Sécurité Social*, Economica, Paris, 1976

TEYSSIÉ, Bernard, et al., *Jurisprudence sociale de la Cour de Justice des Communautés Européennes*, Droit Social, n.ºs 7 e 8, Julho e Agosto de 1989, Dalloz, Paris

VANDERSANDEN, G / BARAV, A, *Contentieux Communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 1977

VELDKAMP, G M J, *L'Harmonisation de la Sécurité Sociale dans la CEE*, Droit Social, Paris, 1968, pp.274 ss

VELDKAMP, G M J et al., *Social Security under Different Social and Economic Conditions*, Arco, Lovaina, 1988

WYATT D, *The Social Security Rights of Migrants Workers and Their Families*, CMLR, XIV volume, Special Issue, 1977

Política Europeia em Matéria Social e de Emprego: uma Política para os Cidadãos, Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2000

Social Security for Migrants Workers, International Labour Organization (ILO), Genebra, 1977



WWW.IDT.FDULISBOA.PT



REVISTA INTERNACIONAL DE
DIREITO DO TRABALHO

idt

Instituto de Direito do Trabalho
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa