



Tribunal de Justiça da União Europeia
Secção Minhota

Processo M-4/13

Petra Peters

c.

Instituto Nacional de Segurança Social (República de Kapitaal)

Data:

07/11/2012

Órgão jurisdicional de reenvio:

Tribunal Constitucional (República de Kapitaal)

Data da decisão de reenvio:

23/10/2012

Requerente no processo principal:

Petra Peters

Recorrido no processo principal:

Instituto Nacional da Segurança Social (República de Kapitaal)

I.

1. A República de Kapitaal integrou a União Europeia em 2004. Após a Segunda Guerra Mundial, a República de Kapitaal foi um dos primeiros Estados a resistir à influência soviética – sem sucesso, contudo. Quarenta anos depois, a população kapitaaliana sublevou-se com sucesso contra a ditadura comunista, movimento que serviu de cataclismo à queda da Cortina de Ferro.
2. O primeiro governo constituído após a independência, de 1991 à 1996, considerando que Kapitaal herdava de um passado de quarenta anos de estagnação económica, teve por palavras de ordem «Privatizar e Liberalizar», implementando um conjunto de políticas económicas que, com sucesso, transformaram a economia kapitaaliana, até então planificada e centralizada, numa verdadeira e forte economia de mercado. Tais políticas estão, na opinião dos mais eminentes especialistas, na origem do «milagre económico kapitaaliano», que só enfraqueceu com o advento da crise económica de 2008.
3. Com efeito, em 2008, a República de Kapitaal foi profundamente abalada pela crise económica e financeira. Os bancos encontravam-se em risco de falência, a obtenção de crédito pelas empresas era cada vez mais difícil e as encomendas para as pequenas empresas diminuíram drasticamente. Muitas empresas viram-se obrigadas a despedir pessoal, e o clima social deteriorou-se rapidamente. O governo não teve outra alternativa senão intervir na economia, nomeadamente através da injeção de capital nos bancos, da concessão de apoios e subvenções às pequenas empresas que se encontravam em situação particularmente difícil, e da redução da carga fiscal das empresas de certos setores económicos. Em consequência, a dívida pública kapitaaliana, e respetivos juros, aumentaram substancialmente. No primeiro trimestre de 2010, uma agência de notação baixou o *rating* da dívida pública kapitaaliana para BBB-, tendo-se, desde então, tornado cada vez mais difícil para o governo kapitaaliano refinancear a economia nos mercados.
4. Uma das medidas mais curiosas adotadas pelo parlamento kapitaaliano nesse período traduziu-se na adoção de uma nova regulamentação das atividades da indústria do sexo, especialmente da prostituição, no sentido da sua legalização. O fortalecimento da regulamentação nesta área teve por objetivo proclamado a proteção da dignidade e da integridade, física, moral e profissional, de quem se prostitui, não só no sentido da prevenção da propagação de doenças sexualmente transmissíveis, como também do controlo sobre situações de eventual exploração; o proxenetismo passou, inclusivamente, a ser punido mais severamente, tendo-se agravado as sanções penais aplicáveis

(nomeadamente com a previsão de penas de multa particularmente pesadas) e tornando-se obrigatória a reparação pecuniária dos danos causados às vítimas. Em particular, no que toca à legalização da prostituição, a atividade foi, para todos os efeitos legais, nomeadamente laborais, fiscais e de segurança social, equiparada a qualquer outra profissão liberal.

II.

5. O quarto texto constitucional da República de Kapitaal foi promulgado pelo governo interino pouco após as eleições de 1991, tendo-se sido posteriormente aprovado em referendo para entrar em vigor em 1992. A Constituição da República de Kapitaal prevê nomeadamente:

Artigo 1.º

O Estado

- «1. A República de Kapitaal é um Estado democrático, capitalista e livre, assente na intrínseca dignidade da pessoa humana e na igualdade de todos os kapitaalianos perante a lei.
2. Todos os poderes do Estado emanam do povo Kapitaaliano.
3. O objetivo essencial do Estado consiste em proteger os direitos e as liberdades do povo e a contribuir para o seu bem-estar económico. Esse bem-estar é assegurado por meio de uma intervenção mínima do Estado na economia e pelo estrito respeito pelos princípios do mercado livre, aos quais as instituições legislativas, executivas e jurisdicionais do Estado não podem derrogar.»

Artigo 15.º

A Assembleia do Estado

- «1. O Parlamento nacional tem o nome de Assembleia do Estado e é reinstalado depois de 52 anos de suspensão forçada.
2. O poder legislativo é conferido única e exclusivamente à Assembleia do Estado.»

Artigo 79.º

Limites à revisão da Constituição

- «1. ...
2. Nenhuma alteração da presente Constituição que afete os princípios enunciados no artigo 1.º será admitida.»

Artigo 136.º

Relações internacionais

«1. As regras costumeiras e os princípios gerais de direito internacional público fazem parte integrante do direito do Estado na medida em que seja determinado pela Assembleia do Estado.

2. O Estado pode participar nas instituições internacionais se tal participação não conflitua com os interesses e com a independência do Estado.»

6. A Constituição da República de Kapitaal prevê igualmente a criação de um Tribunal Constitucional nos seguintes termos:

Artigo 93.º

O Tribunal Constitucional

«1. Um Tribunal Constitucional do Estado é criado.

2. O Tribunal Constitucional é composto por quem tenha exercido (mas já não exerça) as funções de Presidente ou de Primeiro-Ministro do Estado.

3. As funções de juiz do Tribunal Constitucional são exercidas até à reforma voluntária ou à morte dos seus membros.

4. O Tribunal Constitucional pronuncia-se:

a) sobre a interpretação da presente Constituição em caso de litígio relativo ao alcance dos direitos e deveres de um órgão do Estado;

b) em caso de desacordo ou de dúvida relativa à compatibilidade formal ou substancial das leis adotadas pela Assembleia do Estado com disposições da presente Constituição;

c) sobre queixas constitucionais, que podem ser apresentadas por qualquer pessoa que alegue a violação por uma autoridade pública de um dos seus direitos fundamentais ou de um dos seus direitos fundados no artigo 1.º da presente Constituição;

d) ...

5. O Tribunal Constitucional anula todo o ato de uma autoridade pública – incluindo decisões jurisdicionais proferidas por qualquer tribunal de Kapitaal – que seja contrário à presente Constituição ou que, segundo o Tribunal, consubstancie um atentado à dignidade do Estado.»

A lei orgânica do Tribunal Constitucional regula o respetivo funcionamento. O Tribunal Constitucional entrou em funcionamento em 1993.

7. Kapitaal conheceu consideráveis dificuldades de ordem constitucional na sua candidatura à adesão à União Europeia, dificuldades resultantes principalmente dos arts. 15.º, n.º 2, e 136.º, n.º 2, da Constituição da República de Kapitaal. De forma a garantir o sucesso da candidatura, a Assembleia do Estado reconheceu à Lei 1/2004 sobre a adesão à União Europeia a qualidade de «lei constitucional». A mesma faz, por conseguinte, parte integrante da Constituição da República de Kapitaal. Em consequência, o Tribunal Constitucional adquiriu competência para se pronunciar sobre a compatibilidade de qualquer ato no sentido do art. 93.º, n.º 5, da Constituição com disposições de direito da União Europeia.

III.

8. Petra Peters, 28 anos, é nacional da Lodmova, Estado que também integrou a União Europeia em 2004. Aí tendo concluído a primeira fase da sua formação superior, decidiu, contudo, prosseguir a sua formação pós-graduada em Kapitaal ao abrigo de um programa de intercâmbio universitário, tendo passado a residir nesse Estado-Membro desde 2007. Desde então, concluiu, com grande sucesso, a primeira fase de um curso de mestrado em tecnologias de informação, após o que realizou, numa segunda fase do programa, um estágio profissional (não remunerado) na empresa *InfoTech*. O seu trabalho foi de tal maneira apreciado que a empresa a contratou como operadora de sistemas por um período de um ano.
9. Com o agravamento da crise, a empresa *InfoTech* viu-se confrontada com sérios problemas de ordem financeira, problemas que se repercutiram dolorosamente sobre os seus trabalhadores. Para além da vaga de despedimentos, as contratações a termo mais recentes não foram renovadas.
10. Foi assim que Petra Peters, findo o seu contrato, ficou sem emprego corria o ano de 2010. Perante a situação, registou-se como desempregada junto do Instituto Nacional da Segurança Social de Kapitaal, tendo passado a receber um subsídio de desemprego desde setembro de 2010.
11. A 9 de maio de 2011, Petra Peters recebeu uma carta do Instituto Nacional da Segurança Social de Kapitaal a informar que o *Social Entertainment Club'S*, estabelecimento da empresa *Massive Diversion*, estava interessado no seu currículo, onde referenciava, entre outros, que tinha trabalhado num café e tinha disponibilidade para trabalhar à noite.

12. A empresa *Massive Diversion*, sediada na Lodmova, detém vários estabelecimentos de diversão nocturna, nomeadamente discotecas, bares, cabarets e alguns cafés, em vários Estados-Membros, especialmente em Lodmova e em Kapitaal. Após a entrada em vigor da nova regulamentação kapitaaliana relativa às atividades da indústria do sexo, e nela vendo uma ótima oportunidade de negócio, a empresa *Massive Diversion* decidiu expandir as suas atividades para essa área, abrindo o *Social Entertainment Club 'S* na cidade de Kapitaalius, capital de Kapitaal,
13. A 11 de maio de 2011, data agendada por intermédio do Instituto Nacional da Segurança Social, Petra Peters dirigiu-se ao *Social Entertainment Club 'S*, para a referida entrevista. Após uma breve visita das instalações e de uma conversa com o gerente do estabelecimento que a recebeu, Petra Peters rapidamente percebeu que se tratava, na realidade, de um bordel e que a proposta de emprego em causa requeria a prestação de serviços sexuais – razões pelas quais Petra Peters a recusou, dando disso conhecimento ao Instituto Nacional da Segurança Social por carta registada datada de 13 de maio de 2011.
14. A 17 de maio de 2011, Petra Peters recebeu uma carta registada do Instituto Nacional da Segurança Social de Kapitaal informando-a de que, tendo recusado a proposta de emprego obtida por intermédio do Instituto, perdia, nos termos da Lei da Segurança Social, o direito ao subsídio de desemprego que beneficiava desde setembro de 2010. Petra Peters interpôs recurso da decisão do Instituto Nacional de Segurança Social de Kapitaal junto do Tribunal do Trabalho de Kapitaalius, alegando que a mesma violava de forma manifesta e intolerável os mais elementares dos seus direitos fundamentais, nomeadamente o seu direito à integridade física e moral e a sua liberdade de escolha da profissão. Acrescentou que o aumento da intervenção do Estado no domínio da indústria do sexo, especialmente no que toca à legalização da prostituição, deve limitar-se à «regulamentação da atividade» e não à «decisão de a desempenhar».
15. O Tribunal do Trabalho de Kapitaalius negou, contudo, provimento ao recurso, tendo posteriormente o Tribunal de Segunda Instância de Kapitaalius confirmado o julgado. No essencial, ambas as instâncias concordaram no sentido de que o Instituto Nacional da Segurança Social havia aplicado corretamente as disposições pertinentes em matéria de proteção social e negado com razão que Petra Peters continuasse a beneficiar de um subsídio de desemprego, na medida em que havia recusado uma proposta de emprego obtida por intermédio do Instituto. A decisão do Tribunal de Segunda Instância de Kapitaalius acrescenta que acolher a pretensão de Petra Peters – ou seja, aceitar que

continuasse a beneficiar do subsídio de desemprego apesar de ter recusado a proposta de emprego obtida através do Instituto Nacional da Segurança Social de Kapitaal, simplesmente por implicar a prestação de serviços sexuais – seria «pôr em causa o princípio fundamental da igualdade inscrito no art. 1.º da Constituição da República de Kapitaal», princípio que recebeu «novo alento» com a nova regulamentação do sector da indústria do sexo.

16. Petra Peters interpôs recurso de revista da decisão do Tribunal de Segunda Instância de Kapitaalius para o Supremo Tribunal de Kapitaal. Este foi o primeiro momento no qual argumentos fundados em direito da União Europeia foram deduzidos no decurso do processo, por iniciativa de Petra Peters, que fez valer o seu estatuto de cidadã da União.
17. Sem pôr em causa o facto de as prestações de segurança social serem definidas pelas legislações de cada Estado-Membro, o advogado de Petra Peters sublinhou que as mesmas devem respeitar o direito da União Europeia, especialmente em matéria de direitos fundamentais. Ora, a decisão do Instituto Nacional da Segurança Social de Kapitaal, «vergonhosamente sufragada em tribunal», e a regulamentação que lhe dá suporte, violam o disposto nos arts. 5.º, n.º 2, e 15.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Para além disso, a manutenção da decisão do Instituto Nacional da Segurança Social poria, a termo, em causa a permanência de Petra Peters no território da República de Kapitaal, privando-a do gozo efetivo das liberdades de circulação consagradas nos arts. 20.º, 21.º e 45.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Considerando existirem dúvidas relativas à compatibilidade da legislação kapitaaliana em matéria de proteção social, tal como aplicada pelo Instituto Nacional da Segurança Social de Kapitaal, com o direito da União Europeia, o advogado de Petra Peters convidou também o Supremo Tribunal de Kapitaal a apresentar um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia ao abrigo do art. 267.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.
18. Mais uma vez, Petra Peters não foi bem sucedida, tendo o Supremo Tribunal de Kapitaal confirmado, no essencial, a decisão do Tribunal de Segunda Instância de Kapitaalius.
19. No que se refere aos argumentos de direito da União Europeia apresentados por Petra Peters, o Supremo Tribunal de Kapitaal salientou que, para além de pôr em causa o princípio fundamental da igualdade inscrito no art. 1.º da Constituição da República de Kapitaal, a pretensão de Petra Peters subvertia um dos princípios estruturantes da ordem

jurídica da União: o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade (art. 18.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e art. 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia). Sustentar o pedido de Petra Peters com fundamento no estatuto de cidadania da União, seria conceder-lhe um tratamento diferenciado em razão da sua nacionalidade Iodmoviana. Com efeito, as pessoas que, como Petra Peters, residem e trabalham legalmente no território de um Estado-Membro que não o da sua nacionalidade, têm direito às prestações de segurança social nos termos das legislações e das práticas nacionais do Estado-Membro de residência e nas mesmas condições que os nacionais desse Estado-Membro, o que resulta claramente do art. 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como 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, nomeadamente dos seus art. 4.º e 65.º, n.ºs 2 e 3.

20. Para além disso, segundo o Supremo Tribunal de Kapitaal, nenhuma outra solução é equacionável sem pôr em causa, não só a coerência e a unidade do sistema de proteção social de Kapitaal, mas também, e principalmente, os princípios do mercado livre sobre os quais assentam «tanto a ordem constitucional kapitaaliana como a ordem constitucional da União». Admitir que o beneficiário de um subsídio de desemprego recuse, sem que tal prejudique essa prestação social, uma proposta de trabalho obtida através do Instituto Nacional da Segurança Social por motivos que não estejam «estritamente relacionados com a manifesta ausência das qualidades técnicas requeridas para a prestação dos serviços propostos» seria «pôr em causa o sistema de controlo instituído pela Lei da Segurança Social a fim de garantir o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema de proteção social kapitaaliano». Seria igualmente, a termo, restringir as atividades económicas «legal e livremente exercidas em território kapitaaliano», com consequências particularmente nefastas para a República de Kapitaal quando tais atividades sejam exercidas, ao abrigo do arts. 49.º e 54.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, por empresas sediadas em outro Estado-Membro da União.

21. No que se refere às dúvidas relativas à compatibilidade da legislação kapitaaliana em matéria de proteção social com o direito da União Europeia, o Supremo Tribunal de Kapitaal ainda declarou o seguinte:

«Mesmo na hipótese de identificarmos uma incompatibilidade entre o direito kapitaaliano e o direito da União Europeia, o nosso dever de obediência serve o primeiro. O Tribunal Constitucional tem repetidamente observado que o art. 1.º da Constituição da República de Kapitaal é expressão do ‘núcleo essencial’ do Estado. Todo o ato legislativo da Assembleia do Estado deve, por isso, receber uma interpretação e uma aplicação que salvaguardem, em

qualquer caso, esse ‘núcleo essencial’. Em consequência, interpretar ou aplicar a nova regulamentação relativa às atividades da indústria do sexo adotada pela Assembleia do Estado, no exercício de uma competência legislativa exclusiva nos termos do art. 15.º da Constituição, num sentido contrário ao princípio da igualdade é constitucionalmente intolerável. Qualquer outra interpretação, nomeadamente fundada em disposições de direito da União Europeia, seria conferir a esta uma autoridade superior que não lhe foi reconhecida pelo Estado nos instrumentos de adesão.

Esta via está, de qualquer forma, de harmonia, e não em conflito, com o direito da União Europeia. Isto, em razão do art. 4.º do Tratado da União Europeia, que obriga a União a respeitar as identidades dos Estados-Membros e as suas estruturas políticas e constitucionais fundamentais. Este princípio é um mero murmúrio da própria jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia. Com a sua inclusão formal nos textos de direito originário, os *senhores dos Tratados* remodelaram em Lisboa a ordem constitucional da União e introduziram um equilíbrio mais flexível e uma maior tolerância à sua geometria variável. É o ‘núcleo essencial’ do Estado consagrado no art. 1.º da Constituição que o direito da União Europeia agora também integra e nos permite – e, em bom rigor, nos obriga a – proteger.»

22. O Supremo Tribunal de Kapitaal declinou o convite feito pelo advogado de Petra Peters, não considerando necessário submeter o caso ao Tribunal de Justiça da União Europeia em aplicação do art. 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Sobre a questão, apenas declarou o seguinte: «Estamos perante um caso relativamente ao qual a lei é absolutamente clara em todos os pontos. Não é necessário gastar o precioso tempo do Luxemburgo simplesmente para ouvir o que já sabemos.»

23. Ao abrigo do art. 93.º, n.º 4, c), da Constituição da República de Kapitaal, Petra Peters apresentou queixa ao Tribunal Constitucional, que mostrou um pouco mais de simpatia em relação aos seus argumentos. Após ouvir os argumentos de Petra Peters e do Instituto Nacional de Segurança Social, decidiu submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia ao abrigo do art. 267.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O Instituto Nacional da Segurança Social deu conta das suas dúvidas quanto à admissibilidade do reenvio: apesar do disposto no art. 93.º, n.º 5, da Constituição da República de Kapitaal, o Tribunal Constitucional não seria, em razão da sua composição, um «órgão jurisdicional» no sentido do art. 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Considerando a dúvida pertinente, o Tribunal Constitucional decidiu integrá-la no seu pedido.

24. Assim, a 23 de outubro de 2012, submeteu ao Tribunal de Justiça da União Europeia as seguintes questões prejudiciais:

«1. Em função da sua composição e da sua competência, o Tribunal Constitucional de Kapitaal constitui ou não, por um lado, um “órgão jurisdicional” nos termos do art. 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e, por outro, um órgão “de cujas decisões não sejam suscetíveis de recurso judicial previsto no direito interno” nos termos do n.º 3 do mesmo preceito?

2. Em caso de resposta negativa à primeira questão, o art. 19.º, n.º 1, 2º parágrafo, do Tratado da União Europeia, em conjugação com o art. 4.º, n.º 2, do mesmo Tratado, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a um sistema jurisdicional nacional, como o sistema jurisdicional da República de Kapitaal, nos termos do qual a última instância jurisdicional, que goza de plenitude de jurisdição nas matérias de direito da União, não é, em razão da sua composição e competência, um órgão jurisdicional no sentido do art. 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia?

3. Obrigando a União a respeitar as identidades nacionais dos Estados-Membros, tal como refletidas nas suas estruturas políticas e constitucionais fundamentais, o art. 4.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia permite a um Estado-Membro eximir-se do cumprimento de uma obrigação decorrente do direito da União quando tal seja necessário à salvaguarda do núcleo essencial da sua ordem jurídica constitucional, tal como refletida, no caso, no art. 1.º da Constituição da República de Kapitaal?

4. O direito da União Europeia, especialmente os arts. 20.º, 21.º e 45.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e os arts. 5.º, n.º 2, e 15.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, opõem-se a uma regulamentação nacional, tal como a Lei da Segurança Social de Kapitaal, que determina a perda do benefício do subsídio de desemprego sempre que o beneficiário recuse uma proposta de emprego obtida através da autoridade nacional da segurança social?»