RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-117/89 *

I — Exposição dos factos

1. O n.° 1 do artigo 73.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, 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, p. 2; EE 05 F1 p. 98), na versão do Regulamento (CEE) n.° 2001/83, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53), dispõe:

«*Trabalhadores assalariados*

1. O trabalhador assalariado sujeito à legislação de um Estado-membro que não seja a França tem direito, em relação aos membros da sua família que residam no território de outro Estado-membro, às prestações familiares previstas na legislação do primeiro Estado, como se residissem no território deste Estado.»

O artigo 76.° do mesmo regulamento prevê:

«*Regras de prioridade em caso de cumulação de direitos a prestações familiares ou abonos de família por força dos artigos 73.° ou 74.° e em consequência do exercício de uma actividade profissional no país de residência dos membros da família*

O direito às prestações familiares ou aos abonos de família devidos por força dos artigos 73.° e 74.° fica suspenso se, em consequência do exercício de uma actividade profissional, forem igualmente devidas prestações familiares ou abonos de família por força da legislação do Estado-membro em cujo território residem os membros da família.»

2. O recorrente no processo principal e ora recorrido em revista, o Sr. Kracht, é assalariado abrangido no âmbito de aplicação da Bundeskindergeldgesetz (lei federal alemã relativa às prestações familiares — BKGG). A sua mulher, nacional italiana, reside em Itália com os seus filhos, Marco, nascido em 3 de Maio de 1964, e Lukas Oliver, nascido em 11 de Março de 1966. É empregada num banco, em Milão.

A Sr.ª Kracht recebeu prestações familiares ao abrigo do direito italiano em relação aos seus dois filhos apenas até 31 de Dezembro de 1983, porque, a partir dessa data, deixou de requerer o seu pagamento. Na altura da retomada dos estudos por Lukas Oliver, em Setembro de 1986, a Sr.ª Kracht já não apresentou pedido de pagamento de prestações familiares junto da instituição italiana competente.

O Bundesanstalt für Arbeit (Instituto Federal do Trabalho), recorrido no processo principal e ora recorrente, recusou o pagamento das prestações familiares à Sr.ª Kracht. Por sentença de 12 de Junho de 1987, o Sozialgericht Oldenburg anulou as decisões do recorrido. Por acórdão de 22 de Setembro de 1987, o Landessozialgericht Niedersachsen negou provimento ao recurso interposto pelo Bundesanstalt für Arbeit da sua condenação ao pagamento, a título permanente, de prestações familiares em relação a Marco a partir de 1 de Janeiro de

* Língua do processo: alemão.

1984 e em relação a Lukas Oliver a partir de 1 de Setembro de 1986.

Por decisão de 22 de Fevereiro de 1989, a Segunda Secção do Bundessozialgericht, para onde foi interposto o recurso, suspendeu a instância e solicitou ao Tribunal de Justiça que se pronunciasse a título prejudicial sobre as seguintes questões:

«1) O direito às prestações previsto no artigo 73.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 suspende-se, por força do artigo 76.° do mesmo regulamento, sempre que as prestações ou abonos deixem de ser devidos no Estado-membro em cujo território residem os membros da família apenas por não terem sido requeridos?

2) O direito às prestações, nos termos do artigo 73.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, suspende-se por força do artigo 76.° do mesmo regulamento, sempre que as prestações ou abonos de família deixem de ser devidos no Estado-membro em cujo território residem os membros da família apenas por terem deixado de ser requeridos a partir de uma data arbitrariamente determinada?»

3. O órgão jurisdicional nacional sublinha que o artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71 não diz se a suspensão do direito às prestações familiares que prevê nos países de emprego se aplica também quando o pedido das prestações familiares nunca foi apresentado no país de residência da família ou quando é retirado a partir de um momento arbitrariamente escolhido.

O órgão jurisdicional nacional não pode aderir à interpretação feita pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 13 de Novembro de 1984, Salzano (191/83, Recueil, p. 3741), segundo a qual a suspensão não ocorre quando o pedido de prestações não foi apresentado. Esta interpretação implicaria que a regra de prioridade consagrada pelo referido artigo ficaria sem efeito por uma simples declaração do beneficiário, o que seria contrário ao seu carácter imperativo enquanto regra de prioridade que tem por objecto assegurar a obrigação de prestação que incumbe à instituição devedora e que deve ser aplicada independentemente da vontade do beneficiário.

Ademais, esta interpretação abriria possibilidades de abuso que não estavam nas intenções do legislador comunitário, permitindo à instituição do país de residência aconselhar aos interessados a não lhe fazerem um pedido, a fim de obterem o pagamento integral da prestação no país de emprego.

O órgão jurisdicional nacional considera, por isso, que um novo exame da questão se impõe.

II — Tramitação processual no Tribunal de Justiça

4. A decisão de reenvio foi registada na Secretaria do Tribunal em 10 de Abril de 1989. Em conformidade com o disposto no artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia, foram apresentadas observações escritas:

— em 7 de Julho de 1989, pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Dimitrios Gouloussis e Jörn

Pipkorn, membros dos seu Serviço Jurídico;

— em 3 de Agosto de 1989, pelo Governo da República Italiana, representado por Pier Giorgi Ferri, avvocato dello Stato.

O Tribunal, com base no relatório do juiz relator, ouvido o advogado-geral, decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução prévia, e, em conformidade com o disposto no n.° 1 do artigo 95.° do Regulamento Processual, deferiu o processo à Primeira Secção.

III — Observações escritas apresentadas perante o Tribunal de Justiça

A — *Quanto à primeira questão*

5. A *Comissão* assinala que a questão de saber se a suspensão do direito às prestações familiares no Estado de emprego, ao abrigo do disposto no artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71, requer que estejam reunidas somente as condições materiais ou todas as condições, materiais ou formais, que dão direito às prestações familiares no Estado de residência da família é uma questão já decidida pela jurisprudência do Tribunal.

Com efeito, nos acórdãos de 20 de Abril de 1978, Ragazzoni (134/77, Recueil, p. 963), de 13 de Novembro de 1984, Salzano (191/83, Recueil, p. 3741), e de 23 de Abril de 1986, Ferraioli (153/84, Colect., p. 1401), o Tribunal entendeu que a suspensão do direito às prestações familiares previstas pelo artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71 não ocorre quando não estejam reunidas todas as condições, tanto de forma como de fundo, requeridas pela legislação do Estado de residência.

A Sr.ª Kracht encontra-se na mesma situação que as Sr.as Salzano e Ferraioli nos processos 191/83 e 153/84, já referidos. Ela absteve-se de fazer o pedido necessário junto da instituição italiana competente. Por conseguinte, o mesmo princípio deve ser aplicado: uma suspensão — mesmo parcial — do direito às prestações familiares alemãs não é admissível.

A objecção levantada pelo Bundessozialgericht contra essa jurisprudência ignora o facto de o fundamento do sistema que está na base das disposições dos artigos 73.° e 76.° do Regulamento n.° 1408/71, em conformidade com as disposições do artigo 51.° do Tratado CEE, residir na manutenção do direito às prestações dos trabalhadores e dos seus familiares, direito que não deve ser reduzido pelo facto de os membros da família do trabalhador residirem noutro Estado-membro.

Nesse sistema, o objectivo visado pelo artigo 76.°, já referido, é impedir um enriquecimento sem causa pela cumulação de direitos a prestações familiares nos países de emprego e no Estado de residência. Esta disposição não deve ser compreendida como uma norma de conflitos que determina a legislação aplicável às prestações.

Uma outra interpretação exporia o trabalhador migrante ao risco de o seu direito às prestações familiares poder ser suspenso no país de emprego e, ao mesmo tempo, de as eventuais prestações a conceder no país de residência não serem efectivamente realizadas.

A Comissão reconhece que esta interpretação permite aos cônjuges influenciar pela sua escolha a repartição dos encargos entre os Estados-membros. Eis porque procura uma solução equilibrada para este problema, no quadro de uma remodelação do artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71 que seria susceptível de preservar os interesses e os direitos dos trabalhadores migrantes.

6. O *Governo da República Italiana* salienta que o Tribunal se pronunciou em várias ocasiões quanto à interpretação do artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71 (acórdãos proferidos nos processos 134/77, 191/83 e 153/84, já referidos, e acórdãos de 6 de Março de 1979, Rossi, 100/78, Recueil, p. 831, e de 3 de Fevereiro de 1983, Robards, 149/82, Recueil, p. 171).

Aliás, o Governo italiano não partilha as dúvidas do tribunal da causa principal, segundo o qual a interpretação do artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71, acolhida pela jurisprudência do Tribunal, deixaria a determinação da legislação aplicável à livre escolha dos titulares do direito.

O artigo já referido não poderia ser considerado como uma norma de conflitos mas como uma disposição que tende a evitar uma cumulação injustificada de prestações que têm a mesma função de segurança social.

B — *Quanto à segunda questão*

7. No que toca à segunda questão, que diz respeito à aplicabilidade do artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71 quando a suspensão do direito às prestações no país de residência é devida ao facto de esse direito ter deixado de ser exigido a partir de momento arbitrariamente escolhido, a *Comissão* observa que ainda aí as condições formais que dão origem ao direito às prestações italianas não estão preenchidas.

Se, no primeiro caso, é o pedido que falta, no segundo, são os documentos comprovativos de rendimento que não foram apresentados. Por isso, a suspensão a título do artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71 não deve também ocorrer.

8. De acordo com o *Governo italiano*, com esta segunda questão o órgão jurisdicional nacional pensa introduzir um novo elemento que consistiria no facto de o cônjuge residente em Itália ter requerido, em primeiro lugar, as prestações familiares à instituição competente italiana, mas ter, em seguida, retirado o seu pedido.

O Governo italiano corrige esta consideração especificando que não se trata de uma retirada do pedido de concessão inicial, mas de falta de pedido, o qual deve ser renovado todos os anos.

De qualquer forma, desde que tenha sido reconhecido que o artigo 76.°, já referido, não se aplica, mesmo se o direito às prestações devidas por força da legislação do país de residência não surge do facto de uma escolha voluntária do cônjuge que aí exerce uma actividade, o mesmo princípio é válido em caso de modificação da escolha inicial.

O Governo italiano sublinha finalmente que o carácter optativo do recebimento das prestações familiares em relação a um ou outro cônjuge constitui uma aplicação do princípio da igualdade entre trabalhadores masculinos e femininos, igualmente característico do direito comunitário.

IV — Fase oral do processo

9. O *Governo da República Federal da Alemanha*, que não apresentou observações escritas perante o Tribunal, proferiu, na fase oral do processo, as seguintes alegações.

Após ter sublinhado que o Tribunal entendeu já, entre outros, no acórdão Ferraioli, que a suspensão do direito às prestações prevista pelo artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71, na versão em vigor até 30 de Abril de 1990, não ocorre quando as condições de existência do direito no Estado em que os membros da família residem, materiais ou formais, não estejam preenchidas, o Governo alemão afirma que a questão que se levanta agora é a de saber se essa jurisprudência é aplicável em qualquer hipótese.

A este propósito, sublinha, em primeiro lugar, que o artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71 é uma disposição que determina a legislação aplicável, isto é, que, como a sua epígrafe o indica expressamente, se trata de uma regra de prioridade.

Observa em seguida que, na medida em que a regra de prioridade do artigo 76.° se encontra num regulamento, ela tem força de lei. A sua aplicação não pode, por conseguinte, ser deixada à discrição do requerente.

Contra tal possibilidade de escolha o Governo federal invoca o facto de o artigo 76.° ser baseado no princípio de que é o Estado onde os membros da família residem que deve assumir prioritariamente o dever de assistência face aos seus cidadãos. Aliás, é esse Estado que está em melhores condições de avaliar as necessidades da família do trabalhador migrante por referência à situação existente no referido Estado.

O Governo federal entende que essa possibilidade de escolha teria igualmente por consequência que o beneficiário escolhesse o Estado onde as prestações são mais elevadas, alterando de forma inaceitável a repartição dos encargos financeiros previstos pelo artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71.

De acordo com o Governo federal, a possibilidade de escolha poderia, além disso, criar dificuldades práticas ligadas ao risco de que o beneficiário possa acumular as prestações do Estado de residência da família e do Estado de emprego, risco que só pode ser evitado pela aplicação de uma regra de prioridade.

Finalmente, o Governo federal entende que a sua interpretação dos textos não gera qualquer desvantagem para o beneficiário na medida em que receberá, de qualquer forma, a prestação familiar mais elevada. Com efeito, de acordo com os acórdãos de 23 de Abril de 1986, Ferraioli, já referido, e de 12 de Junho de 1980, Laterza (733/79, Recueil, p. 1915), o artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71 deve ser interpretado no sentido de que é o Estado-membro que é obrigado, em segundo lugar, a conceder prestações que deve pagar a diferença de montantes quando as prestações que paga são mais elevadas que as previstas no Estado em que reside a família do trabalhador migrante.

O Governo alemão conclui daí que a regra de prioridade tal como é estabelecida no artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71 deve ser respeitada imperativamente. A nova versão do artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71, resultante do Regulamento (CEE) n.° 3427/89 do Conselho, de 30 de

Outubro de 1989, que altera o Regulamento (CEE) n.° 1408/71, relativo à aplicação do regime de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, e o Regulamento (CEE) n.° 574/72, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento n.° 1408/71 (JO L 331, p. 1), não tem por objectivo, na opinião do Governo alemão, introduzir uma alteração material do direito, mas pura e simplesmente especificar uma situação jurídica que deu lugar às interpretações mais diversas.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juiz relator