ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)
8 de Julho de 1992 *

No processo C-102/91,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Bundessozialgericht, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Doris Knoch

e

Bundesanstalt für Arbeit,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: P. J. G. Kapteyn, presidente de secção, M. Díez de Velasco e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: W. Van Gerven
secretário: D. Triantafyllou, administrador

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação do Governo alemão, por E. Röder, Ministerialrat no Ministério da Economia federal, na qualidade de agente;

* Língua do processo: alemão.

— em representação do Governo francês, por P. Pouzoulet, subdirector do direito económico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e C. Chavance, adido principal da Administração Central junto do mesmo ministério, na qualidade de agentes;

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Patakia, membro do seu Serviço Jurídico, assistida por B. Schulte, do Max-Planck-Institut de Munique, na qualidade de agentes;

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Governo alemão, do Governo francês e da Comissão, representada por D. Gouloussis, consultor jurídico, e por B. Schulte, na qualidade de agentes, na audiência de 19 de Março de 1992,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 6 de Maio de 1992,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 21 de Fevereiro de 1991, entrado no Tribunal de Justiça no dia 28 de Março seguinte, o Bundessozialgericht submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, várias questões prejudiciais referentes à interpretação dos artigos 12.°, n.° 1, 67.°, 69.° e 71.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 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, na versão codificada pelo Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53), e do artigo 84.°, n.° 2, do Regulamento (CEE) n.° 574/72 do Conselho, de 21 de Março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, já referido, na sua versão codificada pelo Regulamento (CEE) n.° 2001/83, já referido (JO L 230, p. 86; EE 05 F3 p. 133).

2 Essas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe Doris Knoch ao Bundesanstalt für Arbeit (a seguir «Bundesanstalt»), devido à recusa de este último conceder a D. Knoch subsídio de desemprego.

3 D. Knoch, nacional alemã, exerceu uma actividade assalariada como leitora de língua e literatura alemãs na Universidade de Bath, na Grã-Bretanha, entre 1 de Outubro de 1982 e 30 de Junho de 1983 e entre 1 de Outubro de 1983 e 30 de Junho de 1984. Obteve esse emprego por intermédio do Deutsche Akademische Austauschdienst (a seguir «DAAD»). Durante o período em que esteve empregada na Grã-Bretanha, D. Knoch esteve coberta pela segurança social e descontou para o seguro de desemprego inglês. Simultaneamente, o DAAD pagou-lhe uma compensação adicional, que recebeu mesmo durante as férias de Verão de 1 de Julho a 30 de Setembro de 1983 e de 1 de Julho a 30 de Setembro de 1984.

4 Em Bath, D. Knoch arrendou uma casa sem participar a sua mudança de residência em Bruchsal, onde estava registada, para efeitos legais, na casa paterna. Durante as férias de Verão de 1983 e igualmente em Julho de 1984, residiu em Bruchsal. Em princípios de Agosto de 1984, deixou Bruchsal e, durante três meses, foi viver para a Grã-Bretanha para aí procurar trabalho, sem, no entanto, o conseguir. Em Novembro ou Dezembro de 1984, regressou à Alemanha.

5 Após o termo do seu período de trabalho, D. Knoch registou-se como desempregada em Bath. Desde princípios de Julho e até 21 de Agosto de 1984, recebeu um subsídio de desemprego. Após regressar a Bruchsal, inscreveu-se, em 19 de Dezembro de 1984, nos serviços de emprego de Karlsruhe e requereu subsídio de desemprego. O Bundesanstalt recusou-se a deferir esse pedido, pelo facto de o período de garantia não ter sido completado e o direito comunitário não permitir ter em consideração o período de emprego cumprido na Grã-Bretanha.

6 Por acórdão de 28 de Janeiro de 1987, o Sozialgericht anulou essa decisão e condenou o Bundesanstalt a conceder a D. Knoch, a partir de 19 de Dezembro de

1984, o subsídio de desemprego nas condições previstas pela lei. Seguidamente, o Landessozialgericht negou, por acórdão de 16 de Agosto de 1988, provimento ao recurso interposto pelo Bundesanstalt contra aquele acórdão. Considerou a este propósito que as condições do período de garantia foram preenchidas pelo facto de D. Knoch ter ocupado um emprego na Grã-Bretanha. O Bundesanstalt deveria ter tido em conta esses períodos de emprego nos termos do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), do Regulamento n.° 1408/71.

7 No seu recurso, o Bundesanstalt invoca violação dos artigos 12.° e 71.° do Regulamento n.° 1408/71. Considera que o artigo 71.°, n.° 1, alínea b), oferece ao assalariado, que não seja trabalhador fronteiriço, a possibilidade de receber prestações de desemprego, ou no Estado em que exerceu o último emprego, ou no Estado da sua residência. A proibição da cumulação de prestações prevista no artigo 12.°, n.° 1, primeira parte, do Regulamento n.° 1408/91 tem por consequência ficar D. Knoch excluída do direito às prestações de desemprego, devido a ter beneficiado do subsídio de desemprego ao abrigo da legislação inglesa. D. Knoch apenas pode invocar direitos ao abrigo da legislação inglesa, em aplicação do disposto no artigo 69.° do Regulamento n.° 1408/71. D. Knoch invoca, todavia, o artigo 67.° do mesmo regulamento. Alega que o Bundesanstalt deve ter em conta os períodos de seguro que cumpriu na qualidade de trabalhador assalariado ao abrigo da legislação inglesa, como se se tratasse de períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação alemã.

8 Foi nestas condições que o órgão jurisdicional nacional decidiu suspender a instância até que o Tribunal de Justiça se pronuncie a título prejudicial sobre as seguintes questões:

«1) Um trabalhador assalariado em situação de desemprego completo que, não sendo trabalhador fronteiriço, residiu no decurso do último emprego num Estado-membro que não seja o Estado competente, beneficia igualmente das prestações de desemprego, nos termos do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), e do artigo 67.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, em conformidade com as disposições da legislação do Estado-membro em que reside ou a que regressa, mesmo quando tenha anteriormente recebido prestações de seguro a título de desemprego da instituição do Estado-membro competente?

2) a) O n.° 1, primeira parte, do artigo 12.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, nos termos do qual este regulamento não pode conferir nem manter o direito de beneficiar de várias prestações da mesma natureza relativas a um mesmo período de seguro obrigatório, é aplicável no quadro do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), e do artigo 67.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71?

b) Quando é que prestações de desemprego têm a mesma natureza, na acepção do n.° 1, primeira parte, do artigo 12.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71?

c) A instituição competente de um Estado-membro, cuja legislação sujeita à aquisição do direito às prestações de desemprego e a duração destas ao cumprimento dos períodos de seguro, deve, nos casos em que são abrangidos pelos artigos 71.°, n.° 1, alínea b), ii), e 67.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, de acordo com o artigo 12.°, n.° 1, primeira parte, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71:

deixar de ter em conta, para a aquisição e a duração do direito às prestações, os períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação de outro Estado-membro na qualidade de trabalhador assalariado, na medida em que essas prestações já tiveram por consequência o pagamento de uma prestação da mesma natureza no outro Estado-membro,

ou

o artigo 12.°, n.° 1, primeira parte, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 deve produzir efeitos no domínio das prestações de desemprego de forma a que, aquando do cálculo do direito adquirido posteriormente, possa ter em conta os períodos de seguro cumpridos, sem ter em consideração o primeiro direito, mas, em contrapartida, devem ser descontados os dias em relação aos quais foram pagas prestações ao abrigo do primeiro direito, da duração das prestações adquirida ao abrigo do direito constituído posteriormente?

3) a) O atestado passado, nos termos do n.° 2 do artigo 84.° do Regulamento (CEE) n.° 574/72, pela instituição competente do Estado-membro a cuja legislação o trabalhador migrante esteve submetido em último lugar, é vinculativo para a instituição competente de outro Estado-membro, na medida em que nele se declare que o trabalhador migrante não tem qualquer direito às prestações nos termos do artigo 69.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71?

b) Na acepção do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), terceira parte, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, em que casos pode o trabalhador assalariado no desemprego habilitar-se, nos termos do disposto no artigo 69.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, às prestações segundo a legislação a que esteve sujeito em último lugar, com a consequência de ser suspensa temporariamente a atribuição das prestações segundo a legislação do Estado da sua residência?

c) O facto de o benefício das prestações concedidas ao trabalhador em situação de desemprego ao abrigo da legislação do Estado-membro da sua residência ou a que ele regressa, na acepção do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), terceira parte, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, ser suspenso durante o período em que ele tem direito a prestações ao abrigo da legislação a que esteve submetido em último lugar, nos termos do artigo 69.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, significa apenas que o assalariado no desemprego não recebe, durante esse período, as prestações da instituição competente do Estado-membro de residência, mas que pode a seguir recebê-las na sua totalidade, ou o facto de ter sido suspenso o pagamento das prestações tem igualmente por consequência que a duração do direito às prestações seja diminuída dos dias durante os quais o pagamento foi suspenso?»

9 Para mais ampla exposição da matéria de facto do processo principal, da legislação nacional, da tramitação processual e das observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça, remete-se para o relatório para audiência. Esses elementos dos autos serão apenas adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Observações de ordem geral

10 A fim de responder a estas questões, convém, a título liminar, recordar certos elementos da jurisprudência sobre as disposições do Regulamento n.° 1408/71 relativas ao desemprego.

11 O n.° 1 do artigo 67.° do Regulamento n.° 1408/71 impõe aos Estados-membros, cuja legislação faça depender do cumprimento de períodos de seguro a aquisição, a manutenção ou a recuperação do direito às prestações de desemprego, a obrigação de ter em conta, na medida do necessário, os períodos de seguro ou de emprego cumpridos na qualidade de trabalhador assalariado ao abrigo da legislação de qualquer outro Estado-membro, como se tratasse de períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação que apliquem, desde que, contudo, os períodos de emprego fossem considerados como períodos de seguro caso tivessem sido cumpridos ao abrigo da referida legislação.

12 Todavia, o n.° 3 do artigo 67.° prevê que essa obrigação só se aplica ao Estado-membro ao abrigo de cuja legislação o interessado tenha cumprido em último lugar períodos de seguro em conformidade com as disposições da legislação nos termos da qual as prestações são requeridas, salvo nos casos referidos no artigo 71.°, n.° 1, alíneas a), ii), e b), ii).

13 O artigo 71.° do Regulamento n.° 1408/71 instituiu disposições específicas a favor dos trabalhadores assalariados em situação de desemprego que, no decurso do último emprego, residiam num Estado-membro diferente do Estado de emprego.

14 Como lembra o acórdão de 22 de Setembro de 1988, Bergemann, n.° 18 (236/87, Colect., p. 5125), essas disposições visam, de acordo com o nono considerando do Regulamento n.° 1408/71, de 14 de Junho de 1971, garantir aos trabalhadores migrantes o benefício do subsídio de desemprego nas condições que sejam mais favoráveis à procura de um novo emprego.

15 O artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), do Regulamento n.° 1408/71 dispõe:

«O trabalhador assalariado que não seja trabalhador fronteiriço, em situação de desemprego completo e que se põe à disposição dos serviços de emprego no território do Estado-membro em que reside ou que regressa a este território, beneficiará das prestações, em conformidade com as disposições da legislação deste Estado, como se nele tivesse exercido o último emprego; tais prestações serão concedidas pela instituição do lugar de residência e ficarão a seu cargo...»

16 Como o Tribunal de Justiça já precisou no acórdão de 12 de Junho de 1986, Miethe (1/85, Colect., p. 1837), segundo essa disposição, os trabalhadores em situação de desemprego completo têm o direito de optar entre as prestações do Estado do emprego e as do Estado de residência. Procedem a essa escolha colocando-se à disposição quer dos serviços de emprego do Estado do último emprego [artigo 71.°, n.° 1, alínea b), i)] quer dos serviços de emprego do Estado de residência [artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii)].

17 O Governo francês contesta a interpretação do Bundessozialgerricht segundo a qual D. Knoch preenche as condições do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), designadamente na medida em que esse órgão jurisdicional considera que continuou a residir na Alemanha durante a sua estada na Grã-Bretanha. Em seu entender, o caso concreto dos autos na causa principal apresenta um certo número de elementos a partir dos quais se deve deduzir que D. Knoch não residia habitualmente na Alemanha. Em primeiro lugar, não esteve mais do que quatro meses na Alemanha e o centro dos seus interesses não se situava exclusivamente nesse Estado-membro, uma vez que procurou encontrar emprego na Grã-Bretanha. Seguidamente, a interpretação segundo a qual, concretamente, a Alemanha é o Estado de residência, na acepção do artigo 71.°, n.° 1, alínea b, ii), não é compatível com o direito comunitário em vigor em matéria de fiscalidade, designadamente com o artigo 7.° da Directiva 83/182/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa às isenções fiscais aplicáveis na Comunidade, em matéria de importação temporária de certos meios de transporte (JO L 105, p. 59; EE 09 F1 p. 156).

18 A este respeito, convém começar por recordar que, embora o Tribunal de Justiça não seja competente, no âmbito do artigo 177.° do Tratado CEE, para aplicar as disposições de direito comunitário a casos concretos, pode, contudo, fornecer ao órgão jurisdicional nacional os critérios de interpretação necessários para lhe permitir julgar o litígio.

19 Há que recordar que o Tribunal de Justiça já fixou os critérios gerais de aplicação das disposições do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), no seu acórdão de 17 de Fevereiro de 1977, Di Paolo (76/76, Recueil, p. 315).

20 Este acórdão indica, em primeiro lugar, que essas disposições devem ser interpretadas de modo estrito, uma vez que constituem uma excepção à regra geral do n.° 3 do artigo 67.° do Regulamento n.° 1408/71, segundo a qual o desempregado apenas pode invocar um direito a prestações de desemprego caso tenha cumprido em último lugar períodos de seguro ou de emprego em conformidade com as disposições da legislação nos termos da qual as prestações são requeridas.

21 Em segundo lugar, o Tribunal considerou, nesse mesmo acórdão, que o conceito de «Estado-membro em que reside» se deve limitar ao Estado em que o trabalhador, apesar de se encontrar empregado noutro Estado-membro, continua habitualmente a residir e onde igualmente se situa o centro habitual dos seus interesses.

22 Todavia, o Tribunal considerou, por um lado, que quando um trabalhador tem um emprego estável num Estado-membro existe uma presunção de que é aí que reside e, por outro, que importa ter em consideração não apenas a situação familiar do trabalhador, mas também as razões que o levaram a deslocar-se e a natureza do seu trabalho. Finalmente, o Tribunal considerou que a adjunção da expressão «ou que regressa a este território» implica simplesmente que o conceito de residência, tal como anteriormente definido, não exclui necessariamente uma estada não habitual noutro Estado-membro.

23 Daí deduziu o Tribunal de Justiça que, para os efeitos da aplicação do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), convém ter em consideração a duração e a continuidade da residência antes de o interessado se ter deslocado, a duração e a finalidade da sua ausência, a natureza do emprego que encontrou noutro Estado-membro, bem como a intenção do interessado, tal como resulte de todas as circunstâncias.

24 Incumbe ao juiz nacional aplicar esses critérios ao caso concreto que está na origem do litígio na causa principal. No âmbito da missão que lhe foi confiada pelo artigo 177.° do Tratado, incumbe ao Tribunal de Justiça indicar ao juiz nacional as condições em que as circunstâncias de facto referidas na questão prejudicial podem ser tidas em conta para a aplicação dos critérios acima definidos.

25 A este respeito, o facto de a interessada ter ocupado durante dois anos académicos um emprego assalariado como leitora noutro Estado-membro, no âmbito de intercâmbios universitários, de, no termo desse período, ter ficado desempregada e de as tentativas para encontrar trabalho nesse Estado-membro se terem revelado infrutíferas não permite considerar que ela tinha nesse Estado um emprego estável.

26 Seguidamente, quanto à circunstância de a trabalhadora ter ocupado um emprego durante vinte e um meses no território de outro Estado-membro, convém recordar, como o Tribunal de Justiça já precisou no seu acórdão de 17 de Fevereiro de 1977, Di Paolo, já referido, que o critério da duração do período de ausência não corresponde a uma definição precisa e não é exclusivo.

27 Com efeito, não existe qualquer disposição no Regulamento n.° 1408/71 que fixe um prazo de duração máxima a partir do qual fique necessariamente excluída a possibilidade da aplicação do artigo 71.°, n.° 1, b), ii). Uma interpretação contrária poria em causa a finalidade das suas disposições, que é de garantir ao trabalhador as melhores hipóteses de reinserção.

28 Finalmente, quanto às circunstâncias de o trabalhador ter beneficiado de prestações de desemprego e ter procurado trabalho noutro Estado-membro, não constituem elementos determinantes para se definir o local de residência, na acepção do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), como sendo nesse Estado. Esses elementos indicam, quando muito, que o trabalhador teria eventualmente transferido a sua residência para esse Estado, caso aí tivesse conseguido trabalho.

29 Quanto ao argumento fundado no conceito de residência habitual, que consta do artigo 7.° da Directiva 83/182, já referido, basta observar que se trata de uma definição específica em matéria de fiscalidade, cuja interpretação deve ter em conta a finalidade e a economia da respectiva regulamentação comunitária.

Quanto à primeira questão

30 Resulta da decisão de reenvio que, com a primeira questão, o órgão jurisdicional nacional procura saber se um trabalhador assalariado que se encontra em situação de desemprego completo conserva, ao abrigo do Regulamento n.° 1408/71, o direito às prestações no Estado-membro no qual reside ou ao qual regressa, quando anteriormente tenha recebido da instituição do Estado-membro competente prestações de desemprego.

31 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o Governo alemão e a Comissão, a resposta a essa questão deve ser afirmativa. O Governo francês considera, pelo contrário, que o artigo 67.° do Regulamento n.° 1408/71 não permite que se beneficie de prestações sucessivas. Invoca, a este respeito, a regra da unicidade da legislação aplicável, enunciada no n.° 1 do artigo 13.°, e a regra geral de não cumulação do artigo 12.° do Regulamento n.° 1408/71.

32 Como recorda o acórdão de 29 de Junho de 1988, Rebmann (58/87, Colect., p. 3467), o artigo 71.° prevê uma excepção à regra geral de conexão do artigo 13.° do Regulamento n.° 1408/71, segundo a qual o trabalhador assalariado está sujeito à legislação do Estado no território do qual exerce uma actividade assalariada.

33 Como o Tribunal já observou no n.° 14 anterior, a finalidade do artigo 71.° é de garantir ao trabalhador migrante o benefício das prestações de desemprego nas condições mais favoráveis à procura de um novo emprego. Essa finalidade não seria atingida caso, ao ter optado inicialmente pelas prestações do Estado-membro a cuja legislação esteve sujeito em último lugar, fosse o interessado privado do direito às prestações ao abrigo do regime do Estado-membro da sua residência.

34 Acresce que resulta do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), terceira parte, segundo o qual o benefício das prestações será suspenso durante o período em que o desempregado, nos termos do disposto no artigo 69.°, puder habilitar-se às prestações da legislação a que esteve sujeito em último lugar, que não está excluído que o desempregado possa habilitar-se inicialmente às prestações do Estado-membro do seu último emprego e seguidamente às do Estado da sua residência.

35 Por conseguinte, há que responder à primeira questão que um trabalhador assalariado, que não seja trabalhador fronteiriço, em situação de desemprego completo e que, durante o período do seu último emprego, residia no território de um Estado-membro diferente do Estado-membro competente, não perde o direito às prestações de desemprego previstas no artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), do Regulamento n.° 1408/71, nos termos da legislação do Estado-membro em que reside ou ao qual regressa, pelo facto de ter anteriormente recebido, da instituição do Estado-membro a cuja legislação esteve sujeito em último lugar, prestações de seguro a título de desemprego.

Quanto à segunda questão

36 A primeira parte da segunda questão visa saber se o artigo 12.°, n.° 1, primeira parte, do Regulamento n.° 1408/71 é aplicável no âmbito do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), bem como no do artigo 67.° do mesmo regulamento.

37 A este respeito, há que recordar que o artigo 12.°, n.° 1, primeira parte, estabelece uma proibição de cumulação. Nos termos do artigo 12.°, do n.° 1, segunda parte, essa proibição não é aplicável às prestações de invalidez, de velhice, por morte e por doença profissional. Donde se conclui que o artigo 12.°, n.° 1, primeira parte, é aplicável no âmbito do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), bem como no do artigo 67.° do Regulamento n.° 1408/71.

38 Por conseguinte, há que responder que a proibição de cumulação de prestações, prevista no n.° 1 do artigo 12.° do Regulamento n.° 1408/71, se aplica às situações previstas no artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), bem como às reguladas pelo artigo 67.° do Regulamento n.° 1408/71.

39 Com a segunda parte da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber quais são os critérios que permitem concluir que determinadas prestações de desemprego são «prestações da mesma natureza», na acepção do artigo 12.°, n.° 1, primeira parte.

40 Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as prestações de segurança social devem ser consideradas, independentemente das características próprias das diferentes legislações nacionais, como tendo a mesma natureza, quando o seu objecto e a sua finalidade, bem como a sua base de cálculo e as suas condições de concessão sejam idênticas. Pelo contrário, características puramente formais não devem ser consideradas como elementos pertinentes para a classificação das prestações.

41 Resulta dos autos que o órgão jurisdicional de reenvio pretende obter esclarecimentos quanto à exigência de uma base de cálculo e de condições de concessão idênticas, quando entre as duas prestações existam diferenças relativamente à sua duração e ao seu montante, bem como à duração do período de garantia que é exigido.

42 A este respeito, há que observar que, tendo em conta as numerosas diferenças existentes entre os regimes nacionais de segurança social, a exigência de uma similitude completa quanto às bases de cálculo e às condições de concessão teria por consequência ser o âmbito de aplicação da proibição de cumulação que consta do artigo 12.° consideravelmente reduzido. Tal efeito seria contrário ao objectivo dessa proibição, que é de evitar as cumulações não justificadas de prestações sociais.

43 Como resulta do acórdão de 5 de Julho de 1983, Valentini (171/82, Recueil, p. 2157), o facto de a base de cálculo e de as condições de concessão das prestações de desemprego não serem idênticas não constitui obstáculo à aplicação do n.° 1 do artigo 12.°, na medida em que essas diferenças se prendam com as características próprias das diferentes legislações nacionais. Assim, a análise das características próprias deve ser efectuada no âmbito dos regimes globais da segurança social em vigor num Estado-membro.

44 Portanto, determinadas prestações de desemprego devem ser consideradas prestações da mesma natureza, na acepção do n.° 1 do artigo 12.° do Regulamento n.° 1408/71, caso se destinem a substituir o salário perdido em razão do desemprego, a fim de prover ao sustento de uma pessoa e caso as diferenças existentes entre essas prestações, designadamente as relativas à base de cálculo e às condições da concessão, resultem de diferenças estruturais existentes entre os regimes nacionais.

45 Por conseguinte, há que responder que determinadas prestações de desemprego constituem prestações da mesma natureza, na acepção do artigo 12.°, n.° 1, primeira parte, do Regulamento n.° 1408/71, quando se destinem a substituir o salário perdido em razão do desemprego, a fim de prover ao sustento de uma pessoa, e as diferenças entre essas prestações, designadamente as relativas à base de cálculo e às condições de concessão, resultem de diferenças estruturais entre os regimes nacionais.

46 Finalmente, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber como deve a instituição competente de um Estado-membro cuja legislação condiciona a aquisição e a

duração do direito às prestações de desemprego ao cumprimento de períodos de seguro aplicar, nos casos abrangidos pelos artigos 71.°, n.° 1, alínea b), ii), e 67.° do Regulamento n.° 1408/71, a regra de não cumulação do artigo 12.°, n.° 1, do mesmo regulamento.

47 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio considera duas possibilidades. Ou a instituição competente não tem em conta, para a aquisição e a duração do direito às prestações, os períodos de seguro cumpridos por um assalariado ao abrigo da legislação de outro Estado-membro, na medida em que essas prestações já tiveram por consequência o pagamento de uma prestação da mesma natureza noutro Estado-membro, ou a instituição competente tem em conta, para o cálculo do direito às prestações de desemprego, os períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação à qual esteve o desempregado sujeito em último lugar. Neste último caso, deve, todavia, descontar ao período em relação ao qual adquiriu o direito às prestações de desemprego os dias em relação aos quais tenham sido recebidas prestações ao abrigo dessa legislação.

48 Basta observar que este segundo modo de cálculo tem por consequência deixar de estar o desempregado, ou estar em menor medida, sujeito a um período de garantia no Estado-membro da residência, o que, em conformidade com a finalidade do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), facilita a procura de um emprego a partir do momento do seu regresso.

49 Por conseguinte, há que responder que a instituição competente de um Estado-membro, cuja legislação sujeita a aquisição e a duração de um direito a prestações de desemprego ao cumprimento de períodos de seguro, deve, nos casos a que se aplicam os artigos 71.°, n.° 1, alínea b), ii), e 67.° do Regulamento n.° 1408/71, e em aplicação do artigo 12.°, n.° 1, primeira parte, do referido regulamento, tomar em consideração, para o cálculo do direito às prestações de desemprego, os períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação a que o desempregado esteve sujeito em último lugar. Todavia, a referida instituição deve descontar ao período em que, segundo este cálculo, há direito às prestações de desemprego, os dias em relação aos quais tenham sido recebidas prestações ao abrigo da legislação em questão.

Quanto à terceira questão

50 Com a primeira parte da terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o atestado previsto no n.° 2 do artigo 84.° do Regulamento n.° 574/72 é vinculativo para a instituição de outro Estado-membro e para os órgãos jurisdicionais deste Estado.

51 A este respeito, há que recordar que esse atestado é um formulário-tipo que foi criado pela Comissão Administrativa para a Segurança Social dos Trabalhadores Migrantes, a que se referem os artigos 80.° e 81.° do Regulamento n.° 1408/71.

52 Como recorda o acórdão de 14 de Maio de 1981, Romano (98/80, Recueil, p. 1241), um órgão como a Comissão Administrativa não pode ser habilitada pelo Conselho a adoptar actos de natureza normativa. Uma decisão da Comissão Administrativa, podendo embora servir como auxiliar para as instituições da segurança social encarregadas de aplicação do direito comunitário neste domínio, não é de natureza a obrigar essas instituições a seguir certos métodos ou a adoptar certas interpretações para a aplicação das regras comunitárias.

53 Por conseguinte, a instituição competente do Estado-membro em que reside o interessado ou, no âmbito de um processo judicial, o órgão jurisdicional nacional podem apreciar livremente o conteúdo desse atestado.

54 Há, pois, que responder que o atestado emitido em conformidade com o n.° 2 do artigo 84.° do Regulamento n.° 574/72 não constitui prova irrefutável para a instituição de outro Estado-membro competente em matéria de desemprego, nem para os tribunais desse Estado.

55 Com a segunda e a terceira partes da terceira questão, o órgão jurisdicional nacional pretende ser esclarecido quanto ao efeito do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), terceira parte, do Regulamento n.° 1408/71.

56 Nos termos desta disposição, o benefício das prestações da legislação do Estado da residência será suspenso durante o período em que o desempregado, nos termos do disposto no artigo 69.°, puder habilitar-se às prestações da legislação a que esteve sujeito em último lugar.

57 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, antes do mais, quanto à questão de saber se a suspensão apenas ocorrerá quando estejam preenchidas na totalidade as condições previstas no artigo 69.° ou se basta apenas que o trabalhador assalariado pudesse preencher essas condições, apesar de o não ter feito.

58 Como recorda o acórdão de 10 de Julho de 1975, Bonaffini (27/75, Recueil, p. 971), o artigo 69.° visa apenas garantir ao trabalhador migrante a conservação, limitada e condicional, das prestações de desemprego do Estado competente, mesmo quando se desloque para outro Estado-membro e, portanto, este outro Estado-membro não pode invocar apenas a falta de preenchimento das condições previstas nesse artigo para recusar ao trabalhador o benefício das prestações a que tenha direito ao abrigo da legislação desse Estado.

59 Donde se conclui que o benefício das prestações ao abrigo da legislação do Estado em cujo território o desempregado reside ou ao qual regressa só pode ser suspenso, nos termos do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), terceira parte, do Regulamento n.° 1408/71, desde que estejam efectivamente preenchidas as condições do artigo 69.° do mesmo regulamento e que o interessado beneficie, por isso, das prestações no Estado-membro a cuja legislação esteve sujeito em último lugar.

60 Finalmente, o órgão jurisdicional nacional pretende saber se tal suspensão significa apenas que o desempregado não receberá, durante esse período, as prestações do Estado-membro no território do qual reside, mas pode, seguidamente, habilitar-se à totalidade das prestações pagas pela instituição competente deste Estado, ou se à duração do direito às prestações de desemprego devem, ainda, ser deduzidos os dias durante os quais esse pagamento foi suspenso.

61 A este respeito, basta remeter para o que o Tribunal observou, no n.° 48, quanto à aplicação do artigo 12.° do Regulamento n.° 1408/71 nos casos abrangidos pelos artigos 71.°, n.° 1, alínea b), ii), e 67.° do mesmo regulamento.

62 Por conseguinte, há que responder que, em caso de suspensão, em aplicação do artigo 71.°, n.° 1, b), ii), terceira parte, do Regulamento n.° 1408/71, do benefício das prestações concedidas ao abrigo da legislação do Estado em cujo território o desempregado reside, a instituição competente deste Estado-membro deve deduzir das prestações por si pagas as prestações de que o desempregado tenha efectivamente beneficiado no Estado-membro a cuja legislação esteve sujeito em último lugar. O período durante o qual o desempregado recebeu de facto o subsídio de desemprego ao abrigo da legislação deste último Estado deve ser deduzido ao período em que tem direito a prestações ao abrigo da legislação do Estado de residência.

Quanto às despesas

63 As despesas efectuadas pelos Governos alemão e francês e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Bundessozialgericht, por decisão de 21 de Fevereiro de 1991, declara:

1) Um trabalhador assalariado, que não seja trabalhador fronteiriço, em situação de desemprego completo e que, durante o período do seu último emprego, residia no território de um Estado-membro diferente do Estado-membro competente, não perde o direito às prestações de desemprego previstas no artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), do Regulamento (CEE) n.° 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, nos termos da legislação do Estado-membro em que reside ou ao qual regressa, pelo facto de ter anteriormente recebido da instituição do Estado-membro a cuja legislação esteve sujeito em último lugar prestações de seguro a título de desemprego.

2) A proibição de cumulação de prestações, prevista no n.° 1 do artigo 12.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, aplica-se às situações previstas no artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), bem como às reguladas pelo artigo 67.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71.

3) Determinadas prestações de desemprego constituem prestações da mesma natureza, na acepção do artigo 12.°, n.° 1, primeira parte, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, quando se destinem a substituir o salário perdido em razão do desemprego, a fim de prover ao sustento de uma pessoa, e as diferenças entre essas prestações, designadamente as relativas à base de cálculo e às condições de concessão, resultem de diferenças estruturais entre os regimes nacionais.

4) A instituição competente de um Estado-membro, cuja legislação sujeita a aquisição e a duração de um direito a prestações de desemprego ao cumprimento de períodos de seguro, deve, nos casos a que se aplicam os artigos 71.°, n.° 1,

alínea b), ii), e 67.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, e em aplicação do artigo 12.°, n.° 1, primeira parte, do referido regulamento, tomar em consideração, para o cálculo do direito às prestações de desemprego, os períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação a que o desempregado esteve sujeito em último lugar. Todavia, a referida instituição deve descontar do período em que, segundo este cálculo, há direito às prestações de desemprego, os dias em relação aos quais tenham sido recebidas prestações ao abrigo da legislação em questão.

5) O atestado emitido em conformidade com o n.° 2 do artigo 84.° do Regulamento (CEE) n.° 574/72 não constitui prova irrefutável para a instituição de outro Estado-membro competente em matéria de desemprego nem para os tribunais deste Estado.

6) O benefício das prestações ao abrigo da legislação do Estado em cujo território o desempregado reside ou ao qual regressa só pode ser suspenso, nos termos do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), terceira parte, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, desde que estejam efectivamente preenchidas as condições do artigo 69.° do mesmo regulamento e que o interessado beneficie, por isso, das prestações no Estado-membro a cuja legislação esteve sujeito em último lugar.

7) Em caso de suspensão, em aplicação do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, do benefício das prestações concedidas ao abrigo da legislação do Estado em cujo território o desempregado reside, a instituição competente deste Estado-membro deve deduzir das prestações por si pagas as prestações de que o desempregado tenha efectivamente beneficiado no Estado-membro a cuja legislação esteve sujeito em último lugar. O período durante o qual o desempregado recebeu de facto o subsídio de desemprego ao abrigo da legislação deste último Estado deve ser deduzido ao período em que tem direito a prestações ao abrigo da legislação do Estado de residência.

Kapteyn Díez de Velasco Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 8 de Julho de 1992.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Quarta Secção

P. J. G. Kapteyn