CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 29 de Janeiro de 1987 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A lei alemã relativa às prestações familiares (Bundeskindergeldgesetz ou BKGG), na sua redacção de 31 de Janeiro de 1975, prevê o seguinte:

«N.° 1: *Os beneficiários*

Nos termos do disposto na presente lei, tem direito a prestações familiares para os filhos:

1) Qualquer pessoa domiciliada ou com residência habitual no território onde é aplicável a presente lei.

...

N.° 8: *Outras prestações destinadas a crianças*

1) Não há lugar à atribuição de prestações familiares para os filhos, relativamente aos quais alguém beneficie, ao abrigo do n.° 2, primeiro parágrafo, de uma das prestações seguintes:

...

4. Prestações relativas aos filhos, atribuídas por uma instituição internacional ou supranacional e equivalentes a prestações familiares.»

A Comissão considera que, ao adoptar o texto constante do n.° 8, primeiro parágrafo, ponto 4, desta lei, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 67.°, n.° 2, do estatuto dos funcionários (doravante designado por «estatuto») e de duas outras disposições de conteúdo idêntico, a saber, o segundo parágrafo do artigo 68.° do estatuto e o artigo 20.° do regime aplicável aos outros agentes das Comunidades.

O artigo 67.°, n.° 2, está redigido nestes termos:

«Os funcionários que beneficiem de prestações familiares previstas neste artigo são obrigados a declarar as prestações da mesma natureza que receberem de outra proveniência, sendo estas últimas deduzidas das que forem pagas por força dos artigos 1.°, 2.° e 3.° do anexo VII.».

Estas últimas disposições fixam as condições de concessão do abono de lar, do abono por filho a cargo e do abono escolar.

I — A leitura do artigo 67.°, n.° 2, revela claramente que o Conselho, ao aprovar esta disposição, partiu da verificação ou, pelo menos, da suposição de que, em determinadas circunstâncias, *eram pagas* prestações familiares a funcionários europeus pelas instituições competentes dos Estados-membros. Em consequência, para evitar situações de enriquecimento sem causa, o Conselho obrigou os funcionários em questão a declarar estas prestações, que as instituições comunitárias deverão deduzir das prestações atribuídas por força do estatuto.

A questão de que depende a decisão da presente acção é a de saber se, além disso, o Conselho pretendeu, com esta mesma disposição, que *devessem* ser pagas prestações familiares pelas instituições nacionais em relação aos filhos dos funcionários europeus.

A Comissão defendeu claramente esta tese ao intentar a acção, pois afirmou o seguinte,

* Tradução do francês.

no ponto II.2 do requerimento inicial: «Ao decidir que, antes de mais, havia que receber e tomar em conta as prestações nacionais, o legislador comunitário erigiu em princípio que, como regra geral, os filhos dos agentes da Comunidade também têm direito às prestações, quando preencham as condições de atribuição previstas no direito nacional.»

Esta tese da Comissão é lógica, desde que se aceite o postulado em que assenta.

Com efeito, desde que se considere, como faz a Comissão, que o artigo 67.°, n.° 2, é mais do que uma simples disposição contra a acumulação e cria uma obrigação a cargo dos Estados-membros, então essa obrigação não pode deixar de ser a indicada pela Comissão, a saber, o pagamento das prestações familiares nacionais sempre que estejam preenchidas as condições de atribuição previstas pela legislação nacional, sejam estas quais forem.

O ponto de vista da Comissão, porém, não me parece de modo algum convincente.

Para começar, não encontra qualquer apoio na própria letra do artigo 67.°, n.° 2, o qual, como acabo de recordar, só se dirige aos funcionários europeus e, subsidiariamente, às instituições da Comunidade.

Em seguida, cria encargos desiguais para os diferentes Estados-membros em cujos territórios residam funcionários da Comunidade.

Aqueles que, como a Alemanha, concedem prestações familiares a todas as crianças que residam no seu território, serão forçados a tomar a cargo as prestações familiares do conjunto dos filhos dos funcionários europeus neles residentes, limitando-se a Comunidade a pagar um complemento.

Os Estados-membros que, como a Bélgica, condicionam o pagamento das prestações à inscrição numa caixa de previdência, só pagarão prestações no caso de um dos cônjuges exercer outra profissão, que não a de funcionário europeu. Mesmo neste caso, um país que, como a França, só pague as prestações familiares concedidas ao primeiro filho até à idade de três anos, não terá de financiar as prestações familiares do primeiro filho de um funcionário europeu residente no seu território, a partir do momento em que atinja aquela idade.

Finalmente, os Estados-membros que, como o Luxemburgo, aplicam um sistema misto, concedendo prestações familiares a todas as crianças residentes no seu território mas impondo ao mesmo tempo o pagamento de quotizações às entidades patronais e aos trabalhadores por conta própria que auferem rendimentos, deverão pagar as prestações familiares aos funcionários europeus, equiparando-os às pessoas sem rendimentos.

Não posso acreditar que o Conselho tenha pretendido, com o artigo 67.°, n.° 2, tal como se encontra redigido, criar um regime com consequências tão diferentes para cada um dos Estados-membros.

Em apoio da sua tese, no entanto, a Comissão invoca o acórdão de 13 de Julho de 1983 (processo 152/82, Forcheri/Bélgica, Recueil, p. 2323, n.° 9), no qual o Tribunal decidiu que a situação jurídica dos funcionários da Comunidade no Estado-membro em que exercem a sua actividade se insere no domínio de aplicação do Tratado, por uma dupla ordem de razões: devido à sua relação laboral com a Comunidade e pelo facto de deverem gozar do conjunto de vantagens decorrentes do direito comunitário para os nacionais dos Estados-membros, em matéria de livre circulação das pessoas, em matéria de estabelecimento e em matéria de segurança social.

Considero, pelo meu lado, que o princípio da aplicação das normas vigentes em matéria de segurança social no país de colocação só é de aplicar aos funcionários europeus na parte em que o estatuto não tenha instituído um regime especial.

Ora, no que respeita ao seguro de doença, ao seguro de acidentes e ao regime das pensões, verifica-se que os funcionários europeus estão sujeitos a um regime especial, e não ao que vigora no país onde exercem as suas funções.

Assim, os funcionários da Comunidade que trabalham no Reino Unido continuam abrangidos pelo regime de seguro de doença instituído pelo estatuto, e não pelo sistema de cuidados de saúde gratuitos que vigora naquele país.

Seria incompreensível, portanto, que no respeitante ao regime das prestações familiares, igualmente definido pelo estatuto, os funcionários comunitários estivessem prioritariamente dependentes do regime do país de acolhimento, tanto mais que, no estatuto, as disposições relativas às prestações familiares figuram na secção intitulada «Remunerações».

Finalmente, tal como expus em pormenor nas conclusões que apresentei ao Tribunal em 15 de Maio de 1986 no processo 186/85, Comissão/Reino da Bélgica, não estou minimamente convencido pela argumentação da Comissão, segundo a qual a sua interpretação do artigo 67.°, n.° 2, se explicaria perfeitamente pela preocupação do Conselho de diminuir os encargos para as finanças da Comunidade.

Foi, pois, sem surpresa que verifiquei que a Comissão, no presente processo, começou ela própria a abandonar progressivamente a tese que sustentava de início. Em primeiro lugar, «modificou» a sua tese originária, não exigindo a concessão das prestações familiares alemãs senão nos casos em que é o cônjuge do funcionário europeu que a elas tem direito (ponto 7 da réplica).

Por fim, no decurso da audiência, a Comissão deu mais um passo, ao precisar que esta sua acção contra a Alemanha mais não visava, de facto, que os «casos marginais» (Randgebiete), a saber, dos filhos trazidos para o agregado familiar por um dos cônjuges e até então sujeitos a um regime nacional, bem como dos filhos dos funcionários reformados e dos viúvos ou viúvas de funcionários europeus.

Mas há que ver de onde é que a Comissão extrai o direito de fazer aquilo a que ela própria chama uma «interpretação mínima» de uma disposição que, segundo ela, tem em princípio um alcance muito mais vasto? Com efeito, ou bem que o artigo 67.°, n.° 2, tem o alcance que a Comissão lhe atribuía inicialmente — e, nesse caso, não cabe a ela nem a qualquer outra instituição conferir-lhe um alcance mais restrito —, ou bem que esse artigo, na realidade, não visa mais do que os «casos marginais», e então essa interpretação deve valer também em relação aos outros Estados-membros, nomeadamente a Bélgica. No entanto, não se encontra qualquer referência a esses «casos marginais» no texto do artigo 67.°

Seria realmente inconcebível dar um alcance diferente a esta disposição consoante os Estados-membros e, por exemplo, aplicá-la, no que respeita à Bélgica, ao caso do cônjuge que exerce outra profissão e, no caso da Alemanha, apenas aos «casos marginais».

Na verdade, as tergiversações da Comissão demonstram que o artigo 67.°, n.° 2, do estatuto e as outras duas disposições referidas

não passam de simples cláusulas para prevenir a acumulação, só aplicáveis nos casos em que são efectivamente pagas prestações familiares, ao abrigo de um regime nacional. Estas disposições não limitam a autonomia dos Estados-membros em matéria de concessão de prestações sociais, princípio subjacente a toda a legislação comunitária.

II — Permanece, no entanto, a conclusão de que o artigo 67.°, n.° 2, parte da ideia de que, em determinadas circunstâncias, as prestações familiares relativas a filhos de funcionários das Comunidades podem ser pagas pelas instituições nacionais competentes.

Somos levados, portanto, a interrogar-nos sobre se não existiria entre a Comissão e os Estados-membros, no momento da aprovação do estatuto, uma espécie de consenso tácito quanto às hipóteses em que isto poderia acontecer. Infelizmente, não dispomos de quase nenhumas informações a este respeito.

Os documentos juntos aos autos do processo 186/85 (Comissão/Bélgica, Recueil 1987, p. 2029) e a prática seguida pela Bélgica durante muitos anos levam, no entanto, a crer que, nessa época, este Estado-membro e a Comissão estavam de acordo sobre o princípio de que, quando o cônjuge de um funcionário europeu exercia na Bélgica uma actividade que implicasse a inscrição numa caixa de prestações familiares, as prestações resultantes desse regime deviam ser pagas em primeiro lugar.

Ora, segundo o artigo 5.° do Tratado, os Estados-membros têm a obrigação de facilitar à Comunidade o cumprimento da sua missão.

Por força do artigo 15.° do protocolo relativo aos privilégios e imunidades, «o Conselho... fixará o regime das prestações sociais aplicáveis aos funcionários e outros agentes das Comunidades». O artigo 19.° do mesmo protocolo prevê que, para efeitos da sua aplicação, «as instituições... cooperarão com as autoridades responsáveis dos Estados-membros interessados».

Logo, a modificação da prática anteriormente seguida pelos Estados-membros deve ser objecto de uma concertação. Foi por este motivo que propus ao Tribunal, no processo 186/85, que neste aspecto declarasse verificado o incumprimento por parte da Bélgica.

No presente processo, a Comissão citou realmente os três artigos acima mencionados no requerimento inicial, mas não fez da sua violação um dos objectos da acção.

O Tribunal, portanto, não pode tomar uma decisão acerca desta matéria e também não precisa de examinar se a redacção de 1975 do Bundeskindergeldgesetz introduz efectivamente uma alteração em relação à situação anterior (tese da Comissão) ou se não cria qualquer inovação (tese do Governo alemão).

Seja-me ainda permitido acrescentar que não contesto a existência de argumentos a favor de uma assimilação total dos cônjuges dos funcionários europeus que trabalham no país de acolhimento aos trabalhadores ou empregados deste país, incluindo no que respeita às prestações familiares. Poderia também sustentar-se que, em casos semelhantes, as prestações familiares deveriam ser pagas pelo regime a que está sujeito o progenitor que tem a seu cargo, a título principal, as despesas com a educação do filho.

Seja como for, se a Comissão considera que é necessário chegar a uma solução clara e definitiva a este respeito, tem sempre a pos-

sibilidade de apresentar ao Conselho propostas para completar o estatuto ou, em alternativa, pode acertar um entendimento explícito com os Estados-membros.

O que é certo, em minha opinião, é que nenhuma obrigação quanto ao pagamento das prestações familiares nacionais se pode deduzir do artigo 67.°, n.° 2, do estatuto.

Assim, proponho ao Tribunal que julgue improcedente a acção por incumprimento intentada pela Comissão contra a República Federal da Alemanha, condenando nas despesas a instituição demandante.