na legislação do Estado do último emprego, ainda que não se encontrem à disposição dos serviços de emprego desse Estado, confere aos trabalhadores direitos que não poderiam gozar de outro modo, contribuindo assim para assegurar a livre circulação dos trabalhadores nos termos do artigo 51.° do Tratado.

Ao impor, nos artigos 67.°, n.° 3, e 69.°, n.° 1, do referido regulamento, condições às facilidades concedidas aos trabalhadores desempregados à procura de emprego, o legislador comunitário exerceu correctamente o poder de apreciação de que dispõe com vista ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-62/91 *

I — Matéria de facto e tramitação do processo

1. *Enquadramento legal*

1. Nos termos do artigo 67.°, n.os 1 a 3, o 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).

«1. A instituição competente de um Estado-membro cuja legislação fizer depender do cumprimento de períodos de seguro a aquisição, a manutenção ou a recuperação do direito às prestações terá em conta, na medida em que tal for 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 se tratasse de períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação aplicada por aquela instituição desde que, contudo, os períodos de emprego fossem considerados como períodos de seguro se tivessem sido cumpridos ao abrigo da referida legislação.

2. A instituição competente de um Estado-membro cuja legislação fizer depender do cumprimento de períodos de emprego a aquisição, a manutenção ou a recuperação do direito às prestações terá em conta, na medida em que tal for 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 se tratasse de períodos de emprego cumpridos ao abrigo da legislação por ela aplicada.

* Língua do processo: inglês.

3. Salvo nos casos referidos no n.° 1, alíneas a), ii), e b), ii), do artigo 71.° os n.os 1 e 2 só se aplicam se o interessado tiver cumprido em último lugar:

— no caso do n.° 1, períodos de seguro,

— no caso do n.° 2, períodos de emprego,

em conformidade com as disposições da legislação nos termos da qual as prestações são requeridas.»

Nos termos do artigo 69.°, n.° 1, do mesmo regulamento,

«1. O trabalhador assalariado ou não assalariado em situação de desemprego completo que preencher as condições exigidas pela legislação de um Estado-membro para ter direito às prestações e que se desloque a outro ou outros Estados-membros, para aí procurar emprego, mantém o direito a essas prestações, nas condições e nos limites a seguir indicados:

a) antes da partida, o trabalhador deve ter estado inscrito como candidato a um emprego e ter permanecido à disposição dos serviços de emprego do Estado competente durante pelo menos quatro semanas, após o início do desemprego. Todavia, os serviços ou instituições competentes podem autorizar a sua partida antes do termo daquele prazo;

b) o trabalhador deve inscrever-se como candidato a um emprego nos serviços de emprego de cada um dos Estados-membros para onde se deslocar e submeter-se ao controlo aí organizado. Considera-se que esta condição fica preenchida em relação ao período anterior à inscrição se o interessado se inscrever no prazo de sete dias a contar da data em que deixou de estar à disposição dos serviços de emprego do Estado donde partiu. Em casos excepcionais, este prazo pode ser prolongado pelos serviços ou instituições competentes;

c) o direito às prestações mantém-se no máximo durante um período de três meses, a contar da data em que o interessado deixou de estar à disposição dos serviços de emprego do Estado donde partiu, sem que a duração total de concessão das prestações possa exceder a duração das prestações a que tem direito por força da legislação do referido Estado. Se se tratar de um trabalhador sazonal essa duração será, além disso, limitada ao período de tempo que faltar para o termo da estação para que foi contratado.»

2. Nos termos do artigo 14.°, n.° 2, alínea a), do Social Security Act 1975, para ter direito às prestações de desemprego, o requerente deve satisfazer as condições de cotização prescritas no n.° 1 do anexo 3 desta lei. A primeira condição de cotização, indicada na alínea 1, n.° 2, deste anexo é a seguinte:

«a) o requerente deve ter procedido ao pagamento efectivo de cotizações numa categoria pertinente durante um dos dois

últimos anos completos que antecederam o início do ano pertinente tendo em conta a prestação solicitada, devendo estas cotizações ter sido pagas antes do período pertinente».

A categoria de cotização pertinente para as prestações de desemprego é a categoria I (artigo 13.°, n.° 1, da mesma lei).

2. *O litígio na causa principal*

Gordon Gray, cidadão britânico, é casado e pai de três filhos.

Após ter trabalhado em Inglaterra, deixou este país e foi-se instalar com a mulher na ilha da Grande Canária (Espanha) em 1971, tendo ficado em Inglaterra dois dos seus filhos para aí continuarem os estudos. Estes vinham visitar os seus pais em quase todas as férias escolares e Gordon Gray ia passar quase um mês por ano em Inglaterra, ficando alojado em casa de amigos.

Na Grande Canária, Gordon Gray trabalhava como director do restaurante adquirido por sua mulher. Nesta qualidade, pagava cotizações da segurança social, nos termos da legislação espanhola, situação que se manteve até 11 de Janeiro de 1990, data em que a sua mulher vendeu o restaurante.

Gordon Gray voltou a Inglaterra em 26 de Fevereiro desse ano, após ter ajudado, benevolamente, o novo proprietário do restaurante a estabelecer-se. No período entre 11 de Janeiro e 26 de Fevereiro de 1990, Gordon Gray não se inscreveu como candidato a emprego junto das autoridades espanholas e não solicitou qualquer prestação em Espanha, dado que contava regressar o mais cedo possível a Inglaterra.

De regresso a Inglaterra, solicitou, logo em 28 de Fevereiro de 1990, o pagamento de prestações de desemprego que lhe foram recusadas nos termos do artigo 67.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1408/71, pelo facto de o seu último período de seguro não ter sido cumprido em Inglaterra, não podendo assim invocar as cotizações de segurança social pagas em Espanha. Além disso, não podia invocar o artigo 69.°, n.° 1, do mesmo regulamento, dado que, antes de deixar a Espanha, não se tinha inscrito como candidato a um emprego junto dos serviços de emprego deste país e não tinha permanecido durante quatro semanas à sua disposição.

Gordon Gray ocupa actualmente um emprego a tempo parcial como empregado de garagem.

O Social Security Appeal Tribunal, chamado a decidir o recurso da decisão do Adjudication Officer, começou por decidir, por unanimidade, que Gordon Gray não podia ser considerado abrangido pelo artigo 71.°, alínea b), ii), do Regulamento n.° 1408/71. A este respeito, teve em conta designadamente os seguintes factos: Gordon Gray não tinha conservado casa no Reino Unido; a sua mulher vivia com ele em Espanha enquanto que os filhos estavam em Inglaterra; o emprego de Gordon Gray em Espanha era «estável» (v. acórdão de 17 de Fevereiro de 1977, Di Paolo, 76/76, Recueil, p. 315); a mulher era proprietária da empresa que devia garantir a sua subsistência durante aquela parte da sua vida; o centro de inte-

resses de Gordon Gray situou-se, durante os anos de emprego em Espanha, nesse país, dado que aí ganhava completamente a sua vida e passava, cerca de onze meses por ano, todos os seus tempos livres.

Segundo o tribunal de reenvio, o facto de ter mantido o seu domicílio legal em Inglaterra pouco importa na medida em que o critério decisivo é o da residência habitual. Ora, a estabilidade do emprego implica uma presunção de residência no lugar deste (acórdão proferido no processo Di Paolo, já referido), presunção que Gordon Gray não conseguiu ilidir. O artigo 71.° é, pois, inaplicável.

A maioria dos membros do Social Security Tribunal (a seguir «maioria») observa em seguida que as disposições do Regulamento n.° 1408/71, que foi adoptado em cumprimento do artigo 51.° do Tratado CEE, «devem garantir aos trabalhadores que se deslocam no interior da Comunidade os direitos e regalias adquiridas sem que estas normas possam conduzir a acumulações injustificadas de benefícios» (preâmbulo do Regulamento n.° 1408/71). Ora, o termo «trabalhadores» utilizado no artigo 51.° abrange necessariamente, segundo a maioria, as pessoas que não trabalham num determinado momento mas que, tendo idade para trabalhar, andam à procura de emprego.

No entender da maioria, a exigência imposta pelo artigo 67.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1408/71, nos termos da qual o último período de seguro deve ter sido cumprido no país onde as prestações são requeridas, e a exigência do artigo 69.°, n.° 1, do mesmo regulamento, que impõe a inscrição no serviço de emprego durante quatro semanas no último país de emprego, constituem ambas, no entender da maioria, um obstáculo à livre circulação de pessoas e à procura de emprego. Assim, uma pessoa cujo trabalho no estrangeiro termine e que não tem um emprego disponível no Reino Unido seria prejudicada financeiramente se viesse procurar directamente trabalho no Reino Unido, na medida em que teria de permanecer no país do último emprego o tempo necessário para aí obter prestações, no caso de precisar de recorrer à segurança social antes de receber uma remuneração.

O presidente do tribunal de reenvio (a seguir «presidente») considera, em contrapartida, que a questão deve ser analisada na data da deslocação. Quando Gordon Gray deixou a Espanha, não tinha direito às prestações espanholas dado que não se encontrava à disposição para um novo emprego. Embora por razões diferentes, não tinha igualmente direito a prestações em Inglaterra. Sendo assim, não pode, em seu entender, falar-se de restrição à livre circulação na medida em que a sua situação não piorou em relação ao que era em Espanha.

No entender do presidente, o Regulamento n.° 1408/71 contém o que foi considerado necessário pela Comissão (que o propôs) e pelo Conselho (que o adoptou por unanimidade), no domínio da segurança social, com vista ao estabelecimento da livre circulação de trabalhadores. O presidente acrescenta que apenas se poderia colocar a questão da validade das disposições em causa se estas falhassem completamente o objectivo da livre circulação, o que contesta.

O presidente considera que a noção de «trabalhador» designa, à primeira vista, as

pessoas que trabalham, devendo distinguir-se entre o trabalhador nesta acepção e o «trabalhador sem emprego», expressão utilizada noutra parte do preâmbulo («considerando que... deve, nomeadamente, atribuir-se ao trabalhador sem emprego o benefício, por um período limitado, do subsídio de desemprego previsto na legislação do Estado-membro a cuja legislação o trabalhador esteve sujeito em último lugar»).

O presidente salienta ainda que a impossibilidade, para uma pessoa que abandonou um Estado-membro sem receber aí subsídio de desemprego, de solicitar e obter um subsídio de desemprego ao chegar a outro Estado-membro não viola o artigo 48.° do Tratado CEE, o qual apenas estabelece a favor das pessoas sem emprego o direito «de permanecer no território de um Estado-membro, depois de nele ter exercido uma actividade laboral...» [n.° 3, alínea d)].

O presidente esclarece a este respeito que o artigo 67.° do Regulamento n.° 1408/71 garante o direito às prestações de desemprego às pessoas que se encontrem nesta situação, ao passo que o artigo 69.° do mesmo regulamento estabelece, a favor dos que chegam a um Estado-membro não como trabalhadores, mas como candidatos a emprego, o benefício da continuação das prestações até ao máximo de três meses (cujo encargo é repercutido sobre o Estado donde partiram).

Considera que a exigência, nos termos do artigo 69.°, de inscrição como candidato a emprego durante quatro semanas no Estado competente resulta de exigências de ordem política. Com efeito, quem pretender exportar prestações de desemprego deve ter-se esforçado, no Estado competente, durante um período que é de quatro semanas em princípio, por encontrar trabalho, o que, no entender do presidente, está de acordo com o artigo 48.° do Tratado CEE, o qual não consagra expressamente um direito de livre circulação com vista à procura de emprego. O que conta antes de mais, segundo o presidente, é a livre circulação de trabalhadores efectivos, beneficiando os candidatos a emprego igualmente de prestações, mas sob condição de definirem previamente o respectivo estatuto face ao direito do Estado competente.

O presidente conclui daí que aceitar as pretensões de Gordon Gray equivaleria a reconhecer um acesso imediato das pessoas sem emprego chegadas de outro Estado-membro aos fundos da segurança social deste último, o que constituiria um encargo inaceitável para este. Ora, não é possível deduzir tal direito de acesso do artigo 51.° do Tratado.

Contudo, tendo em conta as dúvidas manifestadas pela maioria relativamente à validade da regulamentação comunitária em causa, o Social Security Appeal Tribunal, Bognor Regis, decidiu, por despacho de 25 de Janeiro de 1991, suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«Os artigos 67.°, n.° 3, e 69.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n° 1408/71 são inválidos por violarem o artigo 51.° do Tratado, o qual estabelece que 'o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, tomará, no domínio da segurança social, as medidas necessárias ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores'?

A ser assim, quais são os efeitos dessa invalidade para o pedido de Gordon Gray?»

3. *Tramitação do processo perante o Tribunal de Justiça*

O despacho do Social Security Appeal Tribunal, Bognor Regis, deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de Fevereiro de 1991.

Nos termos do artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, foram apresentadas observações escritas em 27 de Maio de 1991 pelo Conselho das Comunidades Europeias, representado por Jill Aussant e Chiara Zilioli, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, e pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Nicholas Khan, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, em 30 de Maio de 1991, pelo Governo alemão, representado por Ernst Röder e Joachim Karl, na qualidade de agentes, e em 5 de Junho de 1991, pelo Governo do Reino Unido, representado por H. A. Kaya, na qualidade de agente, assistente de Eleanor Sharpston, advogada.

O Tribunal de Justiça, com base no relatório do juiz-relator e ouvido o advogado-geral, decidiu dar início à fase oral sem instrução.

Por despacho de 8 de Outubro de 1991, o Tribunal de Justiça atribuiu o processo à Terceira Secção.

II — Observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça

O *Governo alemão* considera que as disposições em causa são compatíveis com o Tratado CEE. Em seu entender, no plano dos princípios, os artigos 48.° e 51.° do referido Tratado apenas se aplicam aos trabalhadores, isto é, às pessoas que exercem uma actividade laboral ao abrigo de um contrato de trabalho, ao passo que aqueles que se deslocam à procura de emprego apenas beneficiam da livre circulação prevista no artigo 48.°, n.° 3, alíneas a) e b), do Tratado e pelos regulamentos adoptados em execução deste, no que respeita ao acesso ao emprego (v., neste sentido, o acórdão de 18 de Junho de 1987, Lebon, n.° 26, 316/85, Colect., p. 2811).

O Governo alemão observa igualmente a este respeito que o Regulamento n.° 1408/71 prevê, em cumprimento do artigo 51.° do Tratado, que o trabalhador sem emprego beneficia, durante um período limitado, das prestações de desemprego previstas pela legislação do Estado-membro à qual esteve sujeito em último lugar (nono considerando e artigo 69.° do Regulamento n.° 1408/71). Quanto ao artigo 67.° do mesmo regulamento, este permite, ainda em cumprimento do artigo 51.° do Tratado, aos trabalhadores que tenham já ocupado um emprego no Estado-membro para onde mudaram a sua residência beneficiarem de prestações de desemprego tendo em conta os períodos de emprego ou de seguro cumpridos no Estado do último emprego.

O Governo alemão considera que não é possível deduzir-se do artigo 51.° do Tratado CEE a obrigação de conceder incondicionalmente aos desempregados subsídios de desemprego no novo Estado-membro. Em seu entender, este artigo obriga apenas o Conselho a adoptar no domínio da segurança social as medidas necessárias ao esta-

belecimento da livre circulação de trabalhadores. No que respeita especialmente ao acesso dos desempregados a um novo emprego, os artigos 67.° e 69.° contêm, no entender do Governo alemão, as medidas necessárias para permitir aos desempregados exercerem de modo efectivo o direito de acesso a um novo emprego.

Considera que uma possibilidade ilimitada de solicitar subsídios de desemprego no Estado da nova residência justificar-se-ia quando muito se existisse um mercado comum de trabalho e se a administração competente do emprego tivesse igualmente a possibilidade de se exonerar da obrigação de pagar as prestações em causa ao interessado mediante a oferta de emprego noutros Estados-membros (v., relativamente a este ponto, o acórdão de 22 de Fevereiro de 1990, Bronzino, n.os 13 e segs., C-228/88, Colect., p. I-531). Ora, conclui o Governo alemão, tal mercado, embora possa constituir certamente um objectivo político, ainda não existe.

O *Governo do Reino Unido* observa, no que respeita em especial ao artigo 51.° do Tratado CEE, que esta disposição atribui poderes ao Conselho para tomar, no domínio da segurança social, as medidas «necessárias» ao estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores, não constituindo as duas medidas indicadas neste artigo uma enumeração exaustiva. Em seu entender, isto é confirmado, designadamente, pelos termos utilizados nas versões francesa, alemã, italiana e neerlandesa desta disposição. Dado que o âmbito e o exacto conteúdo das medidas necessárias não resultam do próprio artigo 51.°, o Conselho deverá, no entender do Governo do Reino Unido, gozar necessariamente de um certo poder discricionário na escolha dos meios que permitirão atingir os objectivos em vista.

O Governo do Reino Unido recorda que o Tribunal de Justiça já foi levado a declarar que determinadas disposições do Regulamento n.° 1408/71 eram incompatíveis com o artigo 51.° do Tratado. Assim, designadamente, será incompatível com o referido artigo a limitação da acumulação de prestações que implique uma diminuição dos direitos de que os interessados já gozam num Estado-membro em resultado da mera aplicação da legislação nacional (v. acórdãos de 21 de Outubro de 1975, Petroni, n.° 21, 24/75, Recueil, p. 1149, de 6 de Março de 1979, Rossi, n.os 14 e 16, 100/78, Recueil, p. 831, e de 9 de Julho de 1980, Gravina, n.os 6 e 7, 807/79, Recueil, p. 2205). Para o Governo do Reino Unido, no entanto, no actual processo o interessado não dispõe de qualquer direito às prestações de desemprego exclusivamente com base na legislação nacional, sendo a questão que se põe a de saber se o interessado pode alegar procedentemente que as disposições expressas da legislação comunitária que o impedem igualmente de beneficiar do subsídio de desemprego no Reino Unido são elas próprias incompatíveis com o artigo 51.°

Ora, como declarou o Tribunal de Justiça no acórdão de 13 de Julho de 1976, Triches (19/76, Recueil, p. 1243), se as medidas adoptadas pelo Conselho nos termos do artigo 51.° não devem privar um trabalhador migrante de um direito adquirido apenas com base na legislação do Estado-membro em que esteve empregado, nenhuma das disposições do Tratado já citadas (artigos 3.°, 48.°, 51.° e 117.°) afecta a liberdade reconhecida ao Conselho pelo artigo 51.° de escolher para o efeito qualquer medida objectivamente justificada, mesmo que as disposições adoptadas não conduzam à eliminação de quaisquer riscos de desigualdade entre trabalhadores devidos às divergências entre os regimes nacionais em causa.

Para o Governo do Reino Unido, a margem de liberdade do Conselho na escolha dos meios a utilizar é suficiente ampla para permitir a compatibilidade entre os artigos em causa do Regulamento n.° 1408/71 e o artigo 51.° do Tratado, mesmo que o sistema adoptado não elimine completamente os riscos de desigualdade entre trabalhadores.

O Governo do Reino Unido recorda a este propósito que os regulamentos adoptados em conformidade com o artigo 51.° «não estabeleceram um regime comum de segurança social, tendo deixado subsistir regimes distintos que dão origem a créditos autónomos face às diversas instituições em relação às quais o beneficiário detém direitos directos baseados quer exclusivamente no direito interno, quer no interno eventualmente completado pelo direito comunitário» (v. acórdão proferido no processo Rossi, 100/78, já citado, n.° 13), e que o artigo 51.° «prevê uma coordenação das legislações dos Estados-membros e não uma harmonização. O artigo 51.° deixa, portanto, subsistir as diferenças entre os regimes de segurança social dos Estados-membros e, por consequência, dos direitos das pessoas que neles trabalham. As diferenças de fundo e de forma entre os regimes de segurança social de cada Estado-membro e, por conseguinte, dos direitos das pessoas que neles trabalham não são atingidas pelo artigo 51.° do Tratado» (acórdão de 15 de Janeiro de 1986, Pinna, n.° 20, 41/84, Colect., p. 1). O único objectivo do Regulamento n.° 1408/71 é o de coordenar os sistemas jurídicos nacionais de segurança social (v. acórdão de 12 de Julho de 1979, Brunori, n.° 6, 266/78, Recueil, p. 2705).

Ora, no entender do Governo do Reino Unido, os artigos 67.°, n.° 3, e 69.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 representam uma opção política do legislador que se traduz em impor o encargo principal do pagamento das prestações de desemprego ao Estado-membro ao qual a pessoa em causa pagou cotizações em último lugar e encorajar os desempregados a procurarem trabalho antes de mais no Estado-membro do último emprego.

O Governo do Reino Unido entende que convém, a este respeito, precisar os objectivos prosseguidos nas disposições em causa. Enquanto o artigo 67.° protege a situação dos trabalhadores que se deslocam para um Estado-membro a fim de aí arranjarem emprego, o artigo 69.° diz respeito à situação dos candidatos a emprego, colocando-os numa situação de segurança financeira enquanto procuram emprego noutro Estado-membro, desde que se encontrem satisfeitas determinadas condições. O Governo do Reino Unido recorda, neste contexto, que o Tribunal de Justiça declarou recentemente que, no caso dos candidatos a um emprego, hipótese distinta da dos trabalhadores, não são incompatíveis com o princípio da livre circulação de trabalhadores determinadas restrições razoáveis (acórdão de 26 de Fevereiro de 1991, Antonissen, C-292/89, Colect., p. I-745).

No que respeita mais concretamente ao artigo 67.° do Regulamento n.° 1408/71, o Governo do Reino Unido salienta que, na medida em que, ao abrigo da legislação do Reino Unido, o cumprimento de períodos de seguro constitui condição prévia da concessão de prestações de desemprego, o Adjudication Officer devia ter em conta os termos do artigo 67.°, já citado. Ora, atendendo ao disposto no artigo 67.°, n.° 3, Gordon Gray não satisfazia as condições exigidas para beneficiar de prestações de desemprego nos termos desta disposição dado que os seus últimos períodos de seguro foram cumpridos em Espanha tendo o pedido sido apresentado no Reino Unido.

O Governo do Reino Unido considera que, ao fazer depender a aplicação das regras relativas à totalização da condição de o interessado «ter 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, o artigo 67.°, n.° 3, estabelece uma condição perfeitamente razoável. Em seu entender, com efeito, esta condição representa a relação económica que, em circunstâncias normais, o interessado terá já estabelecido com o Estado-membro em que deseje solicitar o subsídio de desemprego. Dado que o Regulamento n.° 1408/71 coordena, em vez de harmonizar, as disposições nacionais em matéria de segurança social, o artigo 67.°, n.° 3, parece-lhe perfeitamente compatível com o artigo 51.° do Tratado.

O Governo do Reino Unido recorda, por outro lado, que no acórdão de 16 de Maio de 1991, Van Noorden (C-272/90, Colect., p. I-2543), o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se sobre a questão de saber se o artigo 67.°, entre outros, deve ser interpretado no sentido de que autoriza um Estado-membro a não conceder prestações de desemprego a um cidadão comunitário por um período superior ao de três meses referido no artigo 69.°, n.° 1, alínea c), deste regulamento quando a pessoa em causa não tenha «cumprido em último lugar» um período de emprego ou de seguro no Estado-membro em causa, como se exige para beneficiar do disposto no artigo 67.° Ora, o Tribunal de Justiça respondeu que, numa situação dessas, o interessado apenas poderá beneficiar de prestações de desemprego ao abrigo do artigo 69.°, rejeitando a argumentação de que o artigo 67.° era incompatível com os artigos 7.° e 58.° a 66.° do Tratado.

O Governo do Reino Unido observa que, no presente processo, o facto de o interessado, contrariamente ao que acontecia no processo Van Noorden, ter estado inicialmente sujeito à legislação da segurança social do Reino Unido antes de abandonar este país não justifica que se opte por uma solução diferente.

O Governo do Reino Unido considera que, aplicando uma interpretação literal do artigo 67.°, torna-se claro que Gordon Gray não satisfaz as condições necessárias para receber prestações de desemprego no Reino Unido e que uma interpretação teleológica desta disposição leva a concluir que o Conselho pretendeu estabelecer como regra normal que uma pessoa deve ter uma ligação económica com o Estado-membro em que solicita o subsídio antes de poder requerer a este Estado que tenha em conta os períodos de emprego ou de seguro cumpridos noutros Estados-membros. Em seu entender, o próprio Tribunal de Justiça parece ter aceite sem discussão a condição prevista no artigo 67.°, n.° 3, no acórdão de 17 de Fevereiro de 1977, Di Paolo, já referido, n.° 9.

Além disso, resulta em seu entender desta mesma disposição que as situações excepcionais devem ser tratadas de acordo com o disposto no artigo 71.°, n.° 1, alínea a), ii), e alínea b), ii), do mesmo regulamento.

O Governo do Reino Unido acrescenta que o artigo 67.°, n.° 3, nada mais faz que aplicar o *statu quo* existente em termos de legislação nacional a todos os desempregados, independentemente do seu Estado-membro de origem, o que está de acordo com o princípio aprovado pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 12 de Junho de 1986, Ten Holder (302/84, Colect., p. 1821), segundo

o qual o encargo do pagamento de prestações é suportado pelo Estado-membro competente e não pelo Estado-membro de residência. A excepção a este princípio, aplicável no actual processo, é representada pela situação em que as ligações económicas com o Estado-membro de residência são tais que se torna legítimo solicitar-lhe que pague as prestações (v. artigo 71.° do Regulamento n.° 1408/71).

O Governo do Reino Unido salienta ainda que, caso seja cumprido um período de emprego, mesmo bastante curto (donde resulte o pagamento efectivo de cotizações para o regime de segurança social do Reino Unido), este país deve pagar, nos termos do artigo 67.°, n.os 1 e 3, prestações de desemprego durante um período de desemprego ulterior ainda que não tenha sido paga ao Reino Unido qualquer cotização da categoria I relativamente a qualquer dos anos fiscais relevantes para esse pedido.

No que respeita mais concretamente ao artigo 69.° do Regulamento n.° 1408/71, o Governo do Reino Unido observa que esta disposição impede Gordon Gray de receber prestações dado que este não se inscreveu como candidato a um emprego em Espanha no período que mediou entre a cessação da sua actividade laboral, na sequência da venda do restaurante, e o seu regresso ao Reino Unido.

O Governo do Reino Unido considera, antes de mais, que a chave do regime instituído por este artigo está na inscrição junto das autoridades competentes, o que lhes permite efectuar um controlo adequado.

O Governo do Reino Unido recorda ainda que o Tribunal de Justiça declarou no acórdão de 19 de Junho de 1980, Testa, n.os 14 e 15, 41/79, 121/79 e 796/79, Recueil, p. 1979), relativo ao artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71, que o artigo 51.° «não proíbe o legislador comunitário de impor condições às facilidades por ele concedidas a fim de garantir a livre circulação de trabalhadores, nem fixar os respectivos limites», designadamente quando as disposições façam parte «de uma regulamentação especial que concede aos trabalhadores direitos de que estes não disporiam de outro modo».

Segundo o Governo do Reino Unido, a condição de inscrição prevista no artigo 69.°, n.° 1, faz parte desta regulamentação especial e é razoável e proporcionada, de forma que é compatível com o artigo 51.° do Tratado.

Para o Governo do Reino Unido, por último, os termos bastante genéricos em que o artigo 51.° se encontra redigido não podem ser interpretados no sentido de que exigem ao Conselho a adopção de uma legislação que obrigue os Estados-membros a instituírem um regime de segurança social que beneficiasse todos os trabalhadores migrantes, sem prazos e sem condições como a de inscrição, que permite aos Estados-membros exercerem um controlo efectivo sobre a correcta utilização dos fundos públicos.

Atendendo a estas observações, o Governo do Reino Unido não considera necessário apresentar observações relativamente à segunda questão.

Em consequência, o Governo do Reino Unido conclui pedindo que o Tribunal de Justiça declare que a análise do artigo 51.°

do Tratado CEE não revelou elementos que ponham em causa a validade dos artigos 67.°, n.° 3, e 69.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71.

O *Conselho* observa que o direito comunitário não garante de forma autónoma a livre circulação dos candidatos a um emprego, dado que a procura de emprego constitui apenas um meio necessário para realizar e completar a livre circulação de trabalhadores. Para o Conselho, é o que ressalta claramente, designadamente, do facto de a livre circulação de trabalhadores, na acepção do artigo 48.° do Tratado CEE, não estar sujeita a qualquer restrição, ao passo que o direito de permanecer num Estado-membro para aí procurar emprego (sem falar do direito de beneficiar de medidas de segurança social) pode ser temporalmente limitado. Assim, uma legislação nacional que limite a duração da permanência de um cidadão comunitário candidato a um emprego num Estado-membro não é contrária às disposições do direito comunitário, desde que o prazo fixado não ponha em causa o efeito útil da livre circulação (acórdão de 26 de Fevereiro de 1991, Antonissen, C-292/89, já referido).

Relativamente à natureza do Regulamento n.° 1408/71, o Conselho salienta que este se destina a coordenar, e não a harmonizar, as legislações nacionais de segurança social, tal como ressalta claramente dos seus segundo, sétimo e nono considerandos. Com efeito, determinadas regras de base são aplicadas através do regulamento sem que por isso o conteúdo da legislação nacional seja alterado. O regulamento prevê igualmente regras de conflito de legislações e fixa as autoridades, instituições e Estados competentes. Os artigos 67.° a 71.° do regulamento, designadamente, conferem aos desempregados determinados direitos a fim de evitar que sejam colocados em desvantagem quando se deslocam à procura de emprego noutro Estado-membro. Nos termos destes artigos, os potenciais trabalhadores comunitários podem beneficiar de prestações de desemprego, desde que o respectivo estatuto de trabalhadores desempregados seja definido ao abrigo da legislação do Estado competente.

O Conselho observa que o interessado no presente processo não definiu o seu estatuto nos termos do direito espanhol (dado ser a Espanha o Estado competente). Em consequência, não podia beneficiar das disposições do regulamento que lhe concediam o direito às prestações de desemprego em Inglaterra, devendo assim virar-se para as disposições de direito nacional. Ora, para o Conselho, o interessado não podia beneficiar das prestações de desemprego ao abrigo das legislações nacionais, nem da ilha da Grande Canária, dado que não era candidato a um emprego nem se encontrava à disposição dos serviços de emprego em Espanha, nem na Inglaterra com base nos períodos de emprego cumpridos anteriormente neste Estado.

O Conselho acrescenta que, quando o interessado voltar a estar sujeito à legislação do Reino Unido em relação ao período subsequente, o período de seguro cumprido em Espanha será tido em conta nos termos do regulamento, o que melhorará a sua situação em relação à que teria com base apenas nas disposições do direito nacional.

Relativamente aos objectivos visados no artigo 51.° do Tratado CEE, o Conselho salienta que dispõe de uma certa margem discricionária na escolha dos meios adequados à consecução do objectivo da livre circulação de trabalhadores. Em seu entender, para concluir pela invalidade dos artigos 67.°, n.° 3, e 69.°, n.° 1, do Regulamento

n.° 1408/71, seria necessário demonstrar que as disposições em causa não contribuem para atingir esse objectivo ou que a ele se opõem (v. acórdãos de 21 de Outubro de 1975, Petroni, 24/75, já referido, e de 13 de Outubro de 1977, Manzoni, 112/76, Recueil, p. 1647).

O Conselho entende que as duas disposições em causa são compatíveis com o Tratado na medida em que não constituem um obstáculo à livre circulação de trabalhadores e, nomeadamente, não dão origem a quaisquer perdas de benefícios da segurança social que, de qualquer modo, lhe são assegurados apenas pela legislação de um Estado-membro. Ao invés, concedem aos cidadãos dos Estados-membros direitos que antes não lhes eram automaticamente reconhecidos, como o de obter a tomada em consideração, dentro de determinadas condições, de períodos de seguro ou de emprego cumpridos na qualidade de assalariado ao abrigo da legislação de outro Estado-membro e o direito à manutenção das prestações de desemprego quando o interessado se encontre no estrangeiro.

O Conselho considera que, ao fazerem depender da observância de determinadas condições os direitos concedidos, as disposições em causa não violam o artigo 51.° do Tratado. Ressalta, com efeito, da jurisprudência do Tribunal de Justiça (acórdão de 19 de Junho de 1980, Testa, 41/79, 121/79 e 796/79, já referido) que o artigo 51.° «não impede o legislador comunitário de impor condições às facilidades concedidas, a fim de garantir a livre circulação dos trabalhadores, nem de fixar os limites desta» (v., nesse sentido, acórdão de 16 de Maio de 1991, Van Noorden, C-272/90, já referido).

O Conselho recorda que a imposição das condições em causa constitui uma opção política deliberada destinada a evitar a exportação do desemprego. Nestes dois artigos, a condição imposta visa pôr a prestação de desemprego a cargo do Estado ao qual o trabalhador pagou cotizações e incentivar os desempregados a procurarem emprego em primeiro lugar neste Estado e apenas depois, eventualmente, noutro Estado-membro. Na ausência de tais condições, assistir-se-ia, segundo o Conselho, a uma exportação do desemprego para os Estados-membros que concedem prestações mais elevadas, o que representaria, pelo menos a curto prazo, um encargo inaceitável para estes Estados-membros.

O Conselho não vê assim qualquer razão para declarar inválidos os artigos 67.°, n.° 3, e 69.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71.

A *Comissão* começa por salientar que Gordon Gray é abrangido pelo âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.° 1408/71, definido pelo artigo 2.°, n.° 2.

A Comissão observa que a questão prejudicial parece pressupor que o Reino Unido era o Estado competente nos termos do artigo 67.°, n.° 1, e que, na falta das disposições do n.° 3 do mesmo artigo, as cotizações da segurança social espanhola pagas por Gordon Gray tinham sido tomadas em consideração quando requereu as prestações de desemprego em 28 de Fevereiro de 1990.

Ora, segundo a Comissão, a instituição competente nos termos do artigo 67.°, n.° 1, é no caso em apreço no processo principal a instituição espanhola. Com efeito, tal como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, um desempregado sujeito à legislação do Estado do último em-

prego (acórdão de 7 de Março de 1985, Cochet, 145/84, Recueil, p. 801). A este respeito, os recentes acórdãos de 21 de Fevereiro de 1991 Noij (C-140/88, Colect., p. I-387), e Daalmeijer (C-245/88, Colect., p. I-555), são de todo irrelevantes, dado que estes processos diziam respeito a pessoas que tinham definitivamente cessado a sua actividade laboral.

Em seu entender, a questão da determinação do Estado competente num caso como o presente foi regulada de forma definitiva no acórdão proferido em 16 de Maio de 1991 pelo Tribunal de Justiça no processo C-272/90, Van Noorden, já referido, n.° 10, em que o Tribunal de Justiça declarou:

«Um candidato a um emprego que nunca tenha estado sujeito à legislação social do Estado-membro no qual requer o benefício das prestações de desemprego e que, portanto, não tenha cumprido em último lugar, períodos de seguro ou de emprego em conformidade com as disposições da legislação desse Estado-membro, não pode beneficiar das prestações de desemprego ao abrigo do artigo 67.° do Regulamento (CEE) n° 1408/71, mas apenas ao abrigo do artigo 69.° do referido regulamento.»

O facto de, contrariamente a Van Noorden, Gordon Gray ter estado durante algum tempo sujeito à legislação do Reino Unido não constitui, para a Comissão, um obstáculo à aplicação do princípio enunciado no processo Van Noorden, dado que as cotizações pagas por Gordon Gray ao regime britânico de segurança social antes de 1971 já não podiam ser invocadas para efeitos do pedido para beneficiar do seguro social do Reino Unido.

A Comissão observa, em seguida, que a questão da validade do artigo 69.°, n.° 1, parece basear-se num erro quanto à identificação do Estado competente. No entender da Comissão, resulta de facto implicitamente da argumentação do tribunal de reenvio que, se Gordon Gray não tivesse de estar inscrito como candidato a um emprego no Estado competente durante quatro semanas antes da partida, teria o direito de solicitar imediatamente o subsídio de desemprego nos termos da legislação britânica. Se o Tribunal tivesse considerado que a Espanha era o Estado competente, teria aceitado certamente, segundo a Comissão, que o direito às prestações no Estado competente deveria ser reconhecido pela instituição competente antes que uma pessoa pudesse beneficiar dessas prestações noutro Estado-membro.

A Comissão retira daí a conclusão de que a validade dos artigos 67.°, n.° 3, e 69.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 não é posta em causa no presente processo, dado que, se Gordon Gray não pode invocar estas disposições do direito comunitário, tal se deve ao facto de o Estado competente ser a Espanha e não devido às condições impostas pelas referidas disposições.

A Comissão entende que a questão colocada apenas será pertinente se for tomada no sentido mais amplo de que respeita não apenas à validade das referidas disposições, mas à questão de saber se o artigo 51.° do Tratado CEE obriga o Conselho a adoptar uma legislação que reconheça às pessoas na situação de Gordon Gray o direito às prestações de desemprego nos termos da legislação do Estado em que residem actualmente.

No que respeita, antes de mais, à compatibilidade entre o artigo 67.° do regulamento e

o artigo 51.° do Tratado, a Comissão salienta que, quando Gordon Gray reivindica o direito a prestações de desemprego logo após o seu regresso ao Reino Unido, tal supõe quer que os direitos adquiridos ao abrigo do regime espanhol da segurança social possam ser invocados perante as autoridades britânicas com vista à obtenção do subsídio de desemprego do Reino Unido, quer que o exercício do direito à livre circulação o autoriza a não ter em conta as regras nacionais que regulam as condições em matéria de cotização. Ora, no entender da Comissão, é evidente que nem o artigo 51.° do Tratado, nem qualquer outra disposição do capítulo 1 do título III do mesmo conferem um direito directamente aplicável de derrogação das normas nacionais relativas às cotizações necessárias para beneficiar do subsídio de desemprego.

A Comissão salienta a este respeito que o artigo 51.° do Tratado obriga o Conselho a tomar as medidas que assegurem a totalização de todos os períodos tomados em consideração num Estado-membro para efeitos de aquisição e manutenção do direito às prestações noutro Estado-membro. Em seu entender, tendo em conta o facto de o Estado competente apenas poder ser o Estado do emprego ou do último emprego, Gordon Gray não pode invocar o artigo 51.° para beneficiar das prestações em causa.

Segundo a Comissão, resulta do acórdão proferido em 21 de Outubro de 1975 no processo Petroni, já referido, que as disposições do Regulamento n.° 1408/71 que não afectem os direitos de uma pessoa baseados na legislação nacional são válidas. Este processo dizia respeito a um pedido de atribuição de pensões que a demandante apresentara nos dois Estados-membros em que tinha trabalhado. O montante global das duas pensões era superior à importância que seria devida se a demandante nunca tivesse exercido o seu direito à livre circulação, tendo uma das instituições competentes reduzido o montante da pensão, nos termos do artigo 46.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1408/71.

A Comissão recorda que o Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se sobre a compatibilidade desta disposição com o artigo 51.° do Tratado, indicou que a noção de totalização prevista neste artigo apenas pode ser aplicada quando uma pessoa tenha sido sucessiva ou alternadamente coberta pelo seguro social nos termos da legislação de dois ou mais Estados-membros. Ora, no caso em apreço, considera a Comissão estar fora de questão qualquer totalização com as cotizações espanholas, dado que Gordon Gray não se encontrava abrangido pelo regime britânico na altura em causa.

A Comissão entende que, contrariamente ao problema colocado no processo Petroni, não se trata, assim, de uma situação em que a aplicação de regras comunitárias priva uma pessoa de prestações a que teria direito ao abrigo da legislação nacional.

A Comissão acrescenta que o direito de Gordon Gray a solicitar prestações de desemprego no Reino Unido, estando longe de ser posto em causa pelo artigo 67.°, n.° 3, é até confirmado se se considerar este artigo no seu conjunto.

Finalmente, segundo a Comissão, não é porque o artigo 67.° não aumente suficientemente os direitos de Gordon Gray que o artigo 67.°, n.° 3, é incompatível com o artigo 51.° do Tratado.

No que respeita, em seguida, à incompatibilidade do artigo 69.°, n.° 1, do Regula-

mento n.° 1408/71 com o artigo 51.° do Tratado, parece, segundo a Comissão, que o que é posto em causa não é validade do direito às prestações de desemprego num Estado-membro diferente do Estado competente, mas antes a condição para esse fim imposta pelo artigo 69.°, n.° 1, alínea a), nos termos da qual o interessado deve ter estado inscrito como candidato a um emprego no Estado competente durante pelo menos quatro semanas antes da sua partida.

A Comissão recorda a este respeito que a validade do artigo 69.° foi analisada no acórdão de 19 de Junho de 1980, Testa, 41/79, já referido. Neste processo, tinha sido recusado um pedido de prestações de desemprego pela instituição competente do Estado competente, pelo facto de o requerente, que tinha exercido o direito conferido pelo artigo 69.° do regulamento de receber prestações de desemprego pagas pela instituição competente noutro Estado-membro, não ter regressado ao Estado competente durante um período superior a três meses.

O Tribunal de Justiça, chamado a pronunciar-se sobre a compatibilidade do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71 com os artigos 48.° a 51.° do Tratado, declarou que este artigo

«confere a quem o invoca uma vantagem relativamente a quem permanece no Estado competente na medida em que, devido ao artigo 69.°, fica exonerado durante três meses da obrigação de permanecer à disposição dos serviços de emprego do Estado competente (n.° 13)...

O direito à manutenção das prestações de desemprego conferido pelo artigo 69.° contribui assim para garantir a livre circulação de trabalhadores, nos termos do artigo 51.° do Tratado. O facto de esta vantagem ser temporalmente limitada e sujeita à observância de determinadas condições não é de molde a tornar o artigo 69.°, n.° 2, incompatível com o artigo 51.° Esta última disposição não impede o legislador comunitário de fazer depender da observância de certas condições as facilidades que concede a fim de garantir a livre circulação de trabalhadores, nem de fixar os respectivos limites» (n.° 14).

A Comissão cita em seguida M. A. Arnell (*The General Principles of EEC Law and the Individual*, p. 156) que, ao comentar os acórdãos proferidos nos dois processos já citados (Petroni e Testa), afirmou:

«A diferença essencial entre as situações de facto apreciadas nos acórdãos Testa e Petroni parece ser a de que, na primeira, os requerentes invocaram o direito comunitário para reclamar prestações às autoridades alemãs numa altura em que se encontravam em Itália, dado que o direito nacional não os autorizava a fazer tal pedido. No processo Petroni, os requerentes não precisavam de recorrer ao direito comunitário: procuravam unicamente exercer os direitos que lhes eram reconhecidos pela administração nacional, tendo conseguido persuadir o Tribunal de Justiça de que o direito comunitário não devia constituir um obstáculo para o efeito.»

A Comissão, embora esteja consciente da desvantagem que afecta uma pessoa que se desloca a outro Estado-membro para aí procurar emprego logo após ter ficado desempregada, face ao artigo 69.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71, considera que a existência de tal desvantagem não viola o Tratado CEE por razões idênticas às já referidas a propósito do artigo 67.°, n.° 3.

Como afirmou o Tribunal de Justiça no processo Testa, o artigo 69.° aumenta os direitos dos desempregados, não sendo contrário ao artigo 51.° do Tratado impor determinadas condições ao exercício destes direitos. Este acórdão permite, segundo a Comissão, concluir pela validade do artigo 69.°, n.° 1, do mesmo regulamento.

A Comissão observa por último que, se tivesse sido adoptada uma das suas propostas em matéria de segurança social, o interessado poderia ter solicitado subsídio de desemprego ao regressar ao Reino Unido. Com efeito, a proposta de alteração do Regulamento n.° 1408/71, que apresentou em 18 de Junho de 1980 ao Conselho (JO C 169 de 9.7.1980), referia, no quinto considerando, que «os trabalhadores que ficaram desempregados num Estado-membro devem beneficiar da possibilidade de transferir o seu lugar de residência para outro Estado-membro com o qual mantenham laços mais estreitos sem prejudicar os seus direitos às prestações de desemprego»

A Comissão esclarece que a existência desta proposta, não acolhida pelo Conselho, que pretendia inserir no regulamento um artigo 69.°-A que permitisse aos trabalhadores desempregados transferirem a sua residência para outro Estado-membro, requerendo aí prestações de desemprego como se tivessem estado sujeitos à legislação deste Estado durante o último período de emprego, prova que o regulamento na sua versão actual não autoriza, no caso em apreço, Gordon Gray a requerer prestações de desemprego.

Em consequência, a Comissão conclui pedindo que o Tribunal responda negativamente à primeira questão prejudicial.

Torna-se, assim, inútil responder à segunda questão, que excede de qualquer forma a competência do Tribunal de Justiça no quadro de um processo prejudicial, dado que convida o Tribunal a pronunciar-se sobre a aplicação da legislação comunitária aos factos do processo principal, o que é da competência do tribunal de reenvio (acórdão de 27 de Março de 1963, Da Costa, 28/62 a 30/62, Recueil, p. 59).

Caso o Tribunal entenda, contudo, que deve dar resposta às questões de legislação comunitária expressa e implicitamente submetidas, a Comissão sugere uma resposta nos seguintes termos:

«A validade dos artigos 67.°, n.° 3, e 69.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 é completamente irrelevante para um pedido de prestações de desemprego quando a instituição competente para o pagamento das referidas prestações não é a instituição à qual as prestações de desemprego são requeridas.

Os artigos 67.°, n.° 3, e 69.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 conferem, na medida em que integram o sistema de coordenação dos regimes de segurança social estabelecido pelo referido regulamento, direitos e regalias aos trabalhadores que exerçam o direito à livre circulação e não diminuem as prestações a que esses trabalhadores têm direito ao abrigo da legislação nacional; em consequência, esses artigos não se opõem ao artigo 51.° do Tratado, pelo que não são inválidos.»

J. C. Moitinho de Almeida
Juiz-relator