CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON

apresentadas em 1 de Julho de 1992 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Qual é, dentre o Estado de emprego de um dos cônjuges e o Estado de residência da família, o Estado-membro devedor das prestações familiares, quando a mãe de família pertence à categoria dos trabalhadores fronteiriços e o marido é assalariado no Estado de residência da família? É esta, no essencial, a questão submetida pela Court of Appeal in Northern Ireland.

2. Una McMenamin, recorrida no processo principal, reside com o marido e os filhos na Irlanda e trabalha como professora no Ulster, cuja fronteira atravessa todas as manhãs e fins de tarde dos dias úteis. O marido está empregado na Irlanda.

3. Em 1 de Dezembro de 1986, U. McMenamin apresentou na Irlanda do Norte um pedido de abono por filho, nos termos da Child Benefit (Northern Ireland) Order 1975. O Adjudication Officer decidiu que U. McMenamin — que recebia desde 1975 um abono por filho na Irlanda (Children's Allowance) — tinha direito, a partir de 2 de Dezembro de 1985, a um complemento igual à diferença entre o abono por filho devido nos termos da legislação irlandesa e a prestação, mais elevada, devida nos termos da regulamentação britânica de 1975.

4. O Social Security Appeal Tribunal confirmou a decisão do Adjudication Officer. U. McMenamin recorreu para o Social Security Commissioner (a seguir «Commissioner»).

5. Nesta fase do processo, o Adjudication Officer admitiu que o pedido de prestação apresentado em 16 de Julho de 1979 na Irlanda devia ser considerado um pedido regular de abono por criança na Irlanda do Norte [1].

6. Por decisão provisória de 26 de Abril de 1989 [2], o Commissioner considerou que, desde 17 de Julho de 1978 (ou seja, um ano antes do pedido) e até 19 de Junho de 1985 [véspera da entrada em vigor do artigo 10.° do Regulamento (CEE) n.° 574/72 do Conselho [3], na versão modificada pelo artigo 2.° do Regulamento (CEE) n.° 1660/85 do Conselho [4]], as prestações familiares eram devidas pela Irlanda e que U. McMenamin tinha direito, na Irlanda do Norte, a um complemento de prestação.

* Língua original: francês.

1 — V. n.° 7 da decisão provisória do Commissioner, anexo I das observações da recorrida no processo principal.

2 — Ibidem, n. os 3, 4, 7 e 8.

3 — De 21 de Março de 1972, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 74, p. 1; EE 05 F1 p. 156).

4 — De 13 de Junho de 1985, que altera o Regulamento (CEE) n.° 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros das suas famílias que se deslocam no interior da Comunidade e altera o Regulamento (CEE) n.° 574/72 que estabelece as modalidades de execução do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 (JO L 160, p. 1; EE 05 F4 p. 142).

7. Na decisão definitiva de 2 de Novembro de 1989, o Commissioner, considerando que devia haver transferência da Irlanda para o Reino Unido do encargo com as prestações, decidiu que não existia suspensão dos direitos à prestação no Estado de emprego e que U. McMenamin tinha direito, a partir de 20 de Junho de 1985, à totalidade do abono por filho concedido pelo Reino Unido [5]. Foi apenas desta última decisão que o Adjudication Officer recorreu para a Court of Appeal in Northern Ireland.

8. Existe, no caso vertente, *cumulação* de direitos às prestações familiares na *esfera jurídica de uma única e mesma pessoa.*

9. U. McMenamin tem direito aos abonos de família na Irlanda do Norte, devido à actividade profissional que aí exerce, nos termos da Child Benefit (Northern Ireland) Order 1975.

10. A legislação irlandesa confere também direito a prestações familiares. Este direito não está sujeito a uma condição de actividade profissional: baseia-se na noção de assistência. A mãe é titular desse direito quando o filho que gera o direito às prestações reside com ambos os progenitores [6].

11. Nos termos do artigo 13.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1408/81 do Conselho [7], as pessoas às quais se aplica o regulamento estão sujeitas à legislação de um único Estado-membro.

12. Nos termos do artigo 13.°, n.° 2, alínea a), do mesmo regulamento, a pessoa que exerça uma actividade assalariada no território de um Estado-membro está sujeita à legislação deste Estado, mesmo se residir no território de outro Estado-membro. Em matéria de prestações familiares, o artigo 73.° do mesmo regulamento (a seguir «artigo 73.°») equipara a residência dos membros da família situada noutro Estado-membro à residência no Estado de emprego do trabalhador assalariado ou não assalariado [8]: os abonos de família estão, pois, sujeitos à *lex loci laboris.*

13. Em caso de cumulação de direitos às prestações familiares decorrente da legislação do Estado de emprego, nos termos do artigo 73.°, por um lado, e da legislação do país de residência dos membros da família, por outro, o artigo 76.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 [9] prevê a suspensão dos direitos no Estado de emprego se, «*por motivo do exercício de uma actividade profissional*» [10], forem também devidas prestações ou abonos de família nos termos da legislação do Estado-membro em cujo território os membros da família residem [11]. Prevalece, pois, a *lex loci laboris* do *país de residência.*

14. O artigo 76.° refere-se aos direitos concedidos devido a uma actividade profissional

5 — Anexo II das observações da recorrida, n.os 12 e 13.

6 — V. a Section 224 do Social Welfare (Consolidation) Act 1981 irlandês e a Rule 2 das Social Welfare (Children's Allowances) (Normal Residence) Rules 1974.

7 — De 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98).

8 — Depois de o artigo 73.° ter sido alterado pelo artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 3427/89 do Conselho, de 30 de Outubro de 1989, que altera o Regulamento (CEE) n.° 1408/71 e o Regulamento (CEE) n.° 574/72 (JO L 331, p. 1).

9 — Artigo modificado pelo artigo 1.° do Regulamento n.° 3427/89.

10 — Sublinhado nosso.

11 — Esta suspensão efectua-se no montante recebido nos termos da legislação do Estado de residência.

no país de residência do filho. Tal não sucede, como já vimos, na legislação irlandesa.

15. O artigo 10.°, n.° 1, do Regulamento n.° 574/72, que completa o citado artigo 76.° [12], refere-se ao caso de cumulação de direitos às prestações familiares nos termos dos artigos 73.° e 74.° [13] e de direitos concedidos no país de residência do filho, não sujeitos à condição de actividade profissional, *em função apenas do lugar de residência.*

16. O exercício de uma actividade profissional neste Estado, embora não seja condição de concessão das prestações, não é, contudo, indiferente para efeitos da determinação das regras de prioridade quanto à legislação aplicável.

17. Assim, nos termos do artigo 10.°, n.° 1, na redacção anterior à modificação introduzida pelo artigo 2.° do Regulamento n.° 1660/85 do Conselho, os direitos são suspensos no país de residência (primazia da *lex loci laboris*) quando existam direitos no país de residência do filho independentemente de condições de seguro ou de emprego e quando o cônjuge do trabalhador não exerça actividade profissional no território desse Estado. Se, pelo contrário, o cônjuge exercer aí uma actividade profissional, são suspensos os direitos atribuídos, nos termos do artigo 73.°, no país de emprego do trabalhador: *prevalece a* lex loci laboris *do país de residência.*

18. A *ratio* destas disposições é óbvia: é normal conceder primazia à lei do Estado de emprego, onde o trabalhador assalariado contribui para os regimes de segurança social. Igualmente se justifica que, por seu lado, sobre esta prevaleça a lei do Estado de residência quando o cônjuge aí trabalhe, na medida em que é nesse Estado que os filhos são educados e que a situação familiar é melhor tomada em consideração pela administração.

19. Na vigência desta redacção do citado artigo 10.°, prevaleceram sempre, em caso de cumulação de prestações familiares, os direitos às prestações devidas no país de residência do filho, desde que o cônjuge aí exercesse uma actividade profissional.

20. Foi por aplicação deste artigo que, de 1979 a 1985, data em que foi modificado, o direito às prestações familiares pagas pelo Estado de emprego foi suspenso pela decisão provisória do Commissioner, com fundamento em serem pagas prestações, sem condição de emprego, pelo Estado-membro de residência onde trabalhava o cônjuge da recorrida no processo principal [14]. Esta obteve contudo do Reino Unido a diferença entre o abono por filho pago pela Irlanda e o montante do abono por filho previsto no Reino Unido. Aliás, o Commissioner cita, na sua decisão provisória de 24 de Abril de 1989 [15], o acórdão do Tribunal de Justiça de 6 de Março de 1979, Rossi [16], nos termos do qual, quando o montante dos abonos cujo pagamento é suspenso num Estado-membro seja superior ao dos abonos recebidos noutro Estado-membro em função do exercício de uma actividade profissional, se deve aplicar de forma parcial a norma anticumulação

12 — V. o n.° 4 das nossas conclusões no processo 104/84, Kromhout (Recueil 1985, p. 2211).

13 — O artigo 74.° designa o Estado devedor das prestações familiares quando os membros da família de um desempregado residem noutro Estado. É irrelevante para o nosso processo.

14 — Anexo I das observações do Adjudication Officer, n.° 3.

15 — Ibidem, n.° 4.

16 — N.° 17 (100/78, Recueil, p. 831).

e conceder, a título de complemento, a diferença entre esses montantes.

21. O acima referido artigo 10.°, n.° 1, foi modificado na sequência do acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de Fevereiro de 1983, Robards [17]. Neste processo, o ex-marido da recorrente, residente na Irlanda, onde trabalhava, recebia, nos termos do artigo 73.°, os abonos de família pagos por esse Estado relativamente a todos os filhos do seu casamento, incluindo os que residiam no Reino Unido com a recorrente.

22. O Tribunal de Justiça considerou que o *progenitor divorciado* que exerce uma actividade profissional no Estado de residência dos filhos devia ser equiparado ao *cônjuge* do trabalhador assalariado, na acepção do artigo 10.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 574/72, e que, em consequência, deviam ser suspensas as prestações familiares devidas, nos termos do artigo 73.°, pelo Estado de emprego do outro progenitor.

23. Seguindo as conclusões do advogado-geral, o Tribunal de Justiça não admitiu que a palavra «cônjuge» abrangesse qualquer pessoa com uma criança a cargo.

«... Deve... limitar-se a interpretação da disposição em causa à situação submetida ao órgão jurisdicional nacional, que é a de um cônjuge divorciado que não voltou a casar e que exerce uma actividade profissional. Compete à Comissão e ao Conselho adoptar as medidas necessárias para modificar a disposição em causa se se verificar que essa modificação é necessária para resolver satisfatoriamente outras situações» [18].

24. Para que a suspensão dos direitos baseados no artigo 73.° se aplicasse também à situação em que a pessoa que tem direito à prestação no Estado-membro de residência onde a actividade profissional é exercida não fosse, ou já não fosse, casada com o trabalhador assalariado, o artigo 10.°, n.° 1, foi modificado pelo artigo 2.° do Regulamento n.° 1660/85 [19]. O mesmo artigo foi de novo alterado pelos artigos 2.° do Regulamento (CEE) n.° 2332/89 do Conselho [20] e 2.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1249/92 do Conselho [21]. Tem actualmente a seguinte redacção [22]:

«a) O direito às prestações familiares ou abonos de família devidos nos termos da legislação de um Estado-membro segundo a qual a aquisição do direito a tais prestações ou abonos não depende de condições de seguro, emprego ou actividade não assalariada, fica suspenso quando, no decurso do mesmo período e em relação ao mesmo membro da família, forem devidas prestações, *quer por força unicamente da legislação nacional de outro Estado-membro quer* em aplicação dos artigos 73.°, 74.°, 77.° ou 78.° do regulamento, *até ao limite do montante dessas prestações;*

17 — Processo 149/82, Recueil, p. 171.

18 — Ibidem, n.° 19 do acórdão.

19 — V. os considerandos 12 a 14 deste regulamento.

20 — De 18 de Julho de 1989, que altera o Regulamento (CEE) n.° 1408/71 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, bem como o Regulamento (CEE) n.° 574/72, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 (JO L 224, p. 1).

21 — De 30 de Abril de 1992, que altera o Regulamento (CEE) n.° 1408/71, 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, e o Regulamento (CEE) n.° 574/72, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 (JO L 136, p. 28). O artigo 2.°, n.° 1, deste regulamento entrou em vigor em 15 de Janeiro de 1986 (v. artigo 3.°, n.° 7).

22 — As modificações resultantes dos Regulamentos n.os 2332/89 e 1249/92 aparecem em itálico.

b) Todavia, se for exercida uma actividade profissional no território do primeiro Estado-membro:

i) no caso das prestações devidas, *quer por força unicamente da legislação nacional de outro Estado-membro quer* nos termos dos artigos 73.° ou 74.° do regulamento, pela pessoa que tem direito às prestações familiares ou pela pessoa a quem são concedidas, o direito às prestações familiares devidas, *quer por força unicamente da legislação nacional desse outro Estado-membro quer nos termos* destes artigos, fica suspenso *até ao limite do montante das prestações familiares previsto pela legislação do Estado-membro no território do qual reside o membro da família. As prestações pagas pelo Estado-membro no território do qual reside o membro da família ficam a cargo desse Estado...»*

25. A modificação introduzida no artigo 10.° pelo Regulamento n.° 1660/85 produziu, portanto, o seguinte efeito: o que gera a suspensão da prestação devida por força do artigo 73.° não é já o exercício de uma actividade profissional no Estado de residência pelo «cônjuge», mas o exercício de uma actividade profissional no Estado de residência pela «pessoa que tem direito às prestações familiares ou pela pessoa a quem são concedidas».

26. Será que, no caso que nos foi submetido pelo órgão jurisdicional *a quo*, a modificação introduzida no artigo 10.° pelo Regulamento n.° 1660/85 teve por efeito transferir o encargo das prestações da Irlanda para o Reino Unido?

27. Para o Commissioner, tal transferência ocorreu a partir da data de entrada em vigor da modificação daquele artigo, que já não pode suspender o direito de U. McMenamin às prestações devidas pelo Reino Unido por força do artigo 73.°, visto a actividade profissional no território do Estado de residência não ser exercida por ela, mas por seu marido, que não é a «pessoa que tem direito às prestações familiares» na acepção do novo artigo 10.° do Regulamento n.° 574/72, modificado pelo Regulamento n.° 1660/85 [23].

28. Foi neste contexto que a Court of Appeal in Northern Ireland submeteu as seguintes questões:

«1) Por força do disposto no artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho (cujo efeito parece ser que a recorrida deva ser considerada sujeita apenas à legislação do Reino Unido), a expressão 'pessoa que tem direito às prestações familiares ou abonos de família', constante do artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), do Regulamento (CEE) n.° 574/72 do Conselho (na versão alterada), não se aplica à recorrida, apesar do facto de esta, nos termos da legislação da República da Irlanda (e independentemente do referido artigo 13.°), ter direito a abono por filho?

2) Dado que o marido da recorrida exerce uma actividade profissional ou comércio na República da Irlanda e tem direito a abono por filho nos termos da legislação desse país, se, por qualquer razão, a recorrida perder ou não puder provar o direito a essa prestação, o referido ar-

23 — V. a decisão definitiva do Commissioner, n.° 11, anexo II das observações do Adjudication Officer.

tigo 10.°, n.° 1, alínea b), i) (na versão alterada), tem como efeito suspender o direito da recorrida, nos termos do artigo 73.°, n.° 1, do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, ao abono por filho no Reino Unido?»

29. Como já vimos, o nosso processo tem uma particularidade. Os direitos às prestações baseados no artigo 73.° e os decorrentes da aplicação da legislação do Estado de residência têm um único e mesmo titular: a recorrida no processo principal.

30. A primeira questão traduz-se em perguntar se, em tal situação, o princípio instituído pelo artigo 13.° do Regulamento n.° 1408/71, de que uma pessoa apenas possa estar sujeita, num dado momento, a um regime de segurança social, obsta à aplicação da regra anticumulação do artigo 10.°

31. Para o Adjudication Officer, U. McMenamin tem, por força do artigo 13.°, direito à prestação no Estado de emprego. Deixou de ter qualquer direito no Estado de residência [24]. O artigo 13.° é, assim, interpretado no sentido de obstar, em caso de cumulação pela mesma pessoa de direitos à prestação em dois Estados-membros diferentes, à aplicação da regra anticumulação do artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), do Regulamento n.° 574/72.

24 — V. observações do Adjudication Officer, n.° 7.6.

32. No acórdão de 27 de Maio de 1982, Aubin [25], o Tribunal de Justiça declarou que:

«Esta disposição [artigo 13.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 1408/71] de carácter geral, que consta do título II, 'Determinação da legislação aplicável', do Regulamento n.° 1408/71, só é contudo aplicável na medida em que não lhe sejam introduzidas derrogações pelas disposições específicas das diferentes categorias de prestações que integram o título III do mesmo regulamento» [26].

Trata-se, como se vê, da aplicação da regra *«specialia generalibus derogant»*.

33. Assim, o recorrente naquele processo estava abrangido pelas disposições do Título III relativas ao subsídio de desemprego: artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii).

34. O Tribunal de Justiça concluiu daí que o artigo 13.°, que sujeitava o interessado à legislação do Estado de emprego, devia ceder lugar à aplicação do artigo 71.°, n.° 1, alínea b), ii), que põe as prestações de desemprego, em tal caso, a cargo da instituição competente do *Estado de residência.*

35. No mesmo sentido, no processo Beeck [27], relativo a uma situação de facto muito parecida com a agora submetida pelo órgão jurisdicional *a quo,* o Tribunal de Justiça decidiu que a disposição geral do artigo

25 — Acórdão 227/81, Recueil, p. 1991.

26 — Ibidem, n.° 11.

27 — Acórdão de 19 de Fevereiro de 1981 (104/80, Recueil, p. 503).

13.° não excluía a aplicação das disposições especiais do título III do Regulamento n.° 1408/71 e mesmo dos regulamentos posteriores adoptados em sua execução.

36. O recorrente no processo principal, de nacionalidade alemã e trabalhador assalariado na Alemanha, residia na Dinamarca com a mulher e os filhos. Esta trabalhava na Dinamarca, onde recebia abonos de família concedidos independentemente da actividade profissional, em função da residência. O Arbeitsamt Flensburg recusara o pagamento das prestações familiares alemãs ao recorrente, baseando-se para tal no antigo artigo 10.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 574/72.

37. O Tribunal de Justiça admitiu:

«Basta, pois, para que haja lugar à aplicação do artigo 73.°, n.° 1, que o trabalhador exerça a sua actividade assalariada no território de um Estado-membro, quando os membros da sua família residam no de outro Estado-membro; esta disposição conjuga-se com a regra enunciada no artigo 13.°, n.° 2, alínea a), do mesmo regulamento, segundo o qual quem trabalhe no território de um Estado-membro está sujeito à legislação desse Estado, mesmo que resida no território de outro Estado-membro. Este regime, decorrente do objectivo do Regulamento n.° 1408/71, que garante a todos os trabalhadores nacionais dos Estados-membros que se deslocam no interior da Comunidade igualdade de tratamento perante as diversas legislações nacionais e o benefício das prestações de segurança social, qualquer que seja o lugar de emprego ou de residência, deve ser uniformemente interpretado em todos os Estados-membros, qualquer que seja a organização das legislações nacionais relativas à aquisição do direito às prestações familiares» [28].

38. O Tribunal de Justiça salientou que o direito às prestações familiares, que para o recorrente no processo principal decorria do artigo 73.°, concorria com o direito às prestações de que sua mulher era titular no país de residência do filho, e que, nos termos do antigo artigo 10.°, n.° 1, alínea a), do Regulamento n.° 574/72, este último devia prevalecer sobre o direito do trabalhador assalariado [29]: a mulher tinha um direito próprio aos abonos de família que lhe eram efectivamente pagos.

39. Em consequência, é claro que o direito decorrente para um trabalhador assalariado dos artigos 13.° e 73.° do Regulamento n.° 1408/71 deve ser confrontado com as regras anticumulação comunitárias dos artigos 76.° desse regulamento e 10.° do Regulamento n.° 574/72, quando sejam devidas prestações familiares simultaneamente no Estado-membro de emprego, nos termos do artigo 73.°, e no Estado-membro de residência, por força da legislação nacional.

40. Será que o facto de o credor dos abonos no Estado de emprego (nos termos do artigo 73.°) e no Estado de residência (nos termos da legislação interna) ser uma e a mesma pessoa impede a aplicação do artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71 ou do artigo 10.° do Regulamento n.° 574/72?

41. Convidado a esclarecer a noção de cumulação de prestações familiares, o Tribunal de Justiça declarou que

28 — Ibidem, n.° 7.
29 — V. ibidem, n.° 12.

«Resulta dos termos desta disposição (artigo 12.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 [30]) que existe cumulação não apenas *quando a pessoa tem direito simultaneamente a duas prestações familiares diferentes,* mas igualmente quando os direitos a essas prestações existem relativamente a duas pessoas diferentes, no caso concreto dois progenitores, em *benefício de um mesmo filho*» [31].

42. No processo Georges [32], o recorrente no processo principal era simultaneamente beneficiário de prestações familiares por ser assalariado em França e por ser trabalhador independente no Estado de residência da família, a Bélgica.

43. Prevendo a legislação do Estado de residência as prestações familiares em função do exercício de uma actividade profissional, a norma anticumulação comunitária aplicável era a do artigo 76.° Nas conclusões que apresentou nesse processo, o advogado-geral G. Tesauro interrogou-se sobre a aplicabilidade desse artigo no caso de os direitos à prestação se cumularem numa única e mesma pessoa:

«... esta disposição (o artigo 76.°) só actua no caso de a actividade profissional prestada no Estado de residência da família do trabalhador assalariado num outro Estado ser exercida por um membro da família, ou também, como no caso em apreço, *quando é o mesmo trabalhador assalariado* que exerce essa segunda actividade?

Nada me parece militar em favor da tese restritiva representada pela primeira parte da alternativa. O texto do artigo 76.° não se presta nada a esta interpretação. Além disso, para além das puras considerações literais, é a própria razão de ser do artigo 76.° — que é e continua a ser uma disposição de não cumulação — que impõe que a suspensão do pagamento das prestações e abonos de família devidos por força dos artigos 73.° e 74.° seja feita também no caso em que aquele que exerce a segunda actividade no Estado de residência é o próprio trabalhador...» [33].

44. O Tribunal de Justiça decidiu que os direitos baseados no artigo 73.° do Regulamento n.° 1408/71 deviam ser suspensos até ao montante das prestações da mesma natureza efectivamente pagas no Estado de residência, devendo ser pagas as prestações devidas em função da actividade exercida no Estado de residência, por força do artigo 76.° do mesmo regulamento. *Este artigo não foi afastado por efeito do artigo 13.°*

45. O artigo 10.° do Regulamento n.° 574/72 foi adoptado para atender às especificidades das legislações internas de determinados Estados da Comunidade, que baseiam o direito às prestações familiares exclusivamente no critério da residência da família no seu território, sem condição de emprego [34]. Prossegue o mesmo objectivo que o artigo 76.°, na medida em que o direito à prestação no Estado de residência prevalece sobre o direito à prestação no Estado de emprego se for exercida uma actividade profissional no primeiro Estado.

30 — Esta disposição geral prevê que o Regulamento n.° 1408/71 não pode conferir nem manter o direito de beneficiar de várias prestações da mesma natureza relativas a um mesmo período de seguro obrigatório.

31 — Acórdão de 14 de Dezembro de 1989, Dammer, n.° 10, sublinhado nosso (C-168/88, Colect., p. 4553); v. também Van Raepenbusch, S.: La sécurité sociale des personnes qui circulent à l'intérieur de la CEE, ed. Story-Scientia, 1992, n.° 222, p. 351.

32 — Acórdão de 27 de Junho de 1989 (24/88, Colect., p. 1905).

33 — N.os 11 e 12 das conclusões (Colect. 1989, pp. 1914, 1915).

34 — V. conclusões do advogado-geral Mayras no processo 9/79, Koschniske (Recueil 1979, p. 2727).

46. No acórdão de 3 de Fevereiro de 1983, Robards [35], o Tribunal de Justiça sublinhou, aliás, essa proximidade entre os dois artigos:

«A disposição em causa [artigo 10.°, n.° 1, alínea a), na redacção anterior à modificação introduzida em 1985], bem como o artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71, que tem também por objecto uma situação de cumulação de prestações familiares, visa conceder prioridade às prestações do Estado-membro do território onde residem os filhos e onde um dos beneficiários em causa exerce uma actividade profissional...» [36].

47. As duas disposições são, pois, complementares, aplicando-se uma quando o exercício de uma actividade profissional é a condição da aquisição do direito à prestação no Estado de residência e aplicando-se a outra na hipótese contrária. Por fim, as duas normas anticumulação têm o mesmo efeito. Respeitando as exigências contidas no artigo 13.°, o interessado apenas será sujeito à legislação de um Estado-membro.

48. Daqui decorre, em nossa opinião, que ambas as disposições devem estar sujeitas ao mesmo regime. Sendo o artigo 76.° aplicável em caso de cumulação de direitos a prestações na mesma pessoa, o artigo 10.° deve sê-lo também.

49. No presente processo, não se discute aliás que, até 1985, a cumulação dos direitos às prestações baseados no artigo 73.°, por um lado, e na legislação nacional irlandesa, por outro, por *uma e mesma pessoa* (a recorrida no processo principal), devia ser solucionada pela aplicação do artigo 10.° do Regulamento n.° 574/72, sem que o artigo 13.° constituísse obstáculo a essa aplicação.

50. Assim, o facto de um trabalhador assalariado beneficiar de prestações no Estado de emprego não o faz perder, *ipso facto*, o direito às prestações no Estado de residência: há que aplicar as normas comunitárias anticumulação.

51. No acórdão Luijten [37], invocado pelo Adjudication Officer em apoio da tese da inaplicabilidade do artigo 10.°, o recorrente no processo principal, de nacionalidade neerlandesa, residia com a mulher nos Países Baixos. Sendo trabalhador independente na Bélgica, tinha direito aos abonos de família belgas. Em função da residência, a família Luijten beneficiava também dos abonos de família neerlandeses.

52. O Tribunal de Justiça não pôde resolver o conflito de direitos às prestações, daí decorrente, pela aplicação dos artigos 73.° e 76.° do Regulamento n.° 1408/71 e 10.° do Regulamento n.° 574/72, sendo que, na altura em que os factos ocorreram, o artigo 73.° não era aplicável aos trabalhadores independentes [38].

53. Na falta de disposições especiais aplicáveis, o Tribunal de Justiça decidiu a questão de cumulação de direitos através da aplicação do artigo 13.°:

«... de acordo com a jurisprudência uniforme do Tribunal, as disposições do título II dos regulamentos n.os 3 e 1408/71, que

35 — Já referido.

36 — Ibidem, n.° 15.

37 — De 10 de Julho de 1986 (60/85, Colect., p. 2365).

38 — V. conclusões do advogado-geral Sir Gordon Slynn, Colect. 1986, p. 2367.

estabelecem qual a lei aplicável aos trabalhadores que se desloquem no interior da Comunidade, visam sujeitar os interessados ao regime de segurança social de um único Estado-membro, por forma a evitar cumulações de leis nacionais aplicáveis e as dificuldades que daí poderiam resultar» [39].

54. O artigo 13.° do Regulamento n.° 1408/71 aplica-se, portanto, aqui de forma *subsidiária*, não estando a cumulação de direitos em presença abrangida no âmbito de aplicação das disposições do título III daquele regulamento.

55. Aliás, a situação de F. Luijten estaria hoje em dia abrangida pelo artigo 73.° — agora aplicável aos trabalhadores independentes [40] — e a cumulação entre os direitos à prestação belga e neerlandesa estaria sujeita ao artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), do Regulamento n.° 574/72, visto o direito às prestações familiares neerlandesas apenas estar submetido a uma condição de residência, e não a uma condição de emprego.

56. Não é, pois, possível deduzir do acórdão Luijten que o artigo 13.° pode ter por efeito paralisar a aplicação das regras anticumulação dos artigos 76.° ou 10.°, n.° 1, alínea b), i), dado que em, qualquer caso, essas disposições não eram aplicáveis à situação em análise.

57. Parece igualmente pouco relevante a invocação feita pelo Adjudication Officer do acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Junho de 1986, Ten Holder [41].

58. A Sr. a Ten Holder, de nacionalidade neerlandesa, trabalhara na Alemanha antes de ter sofrido uma incapacidade para o trabalho e ter voltado aos Países Baixos para aí viver. Embora tenha recebido durante algum tempo prestações de seguro de doença por parte da Alemanha, ficou rapidamente privada de qualquer indemnização. Colocou-se assim a questão de saber se continuava sujeita à legislação alemã, por força do artigo 13.°

59. Não havia portanto, propriamente, cumulação de prestações, mas, pelo contrário, uma espécie de «conflito negativo», visto nenhuma legislação tomar em consideração a situação da interessada.

60. O Tribunal de Justiça decidiu que

«... se bem que a referida disposição [o artigo 13.°, n.° 2, alínea a)] não mencione expressamente o caso de um trabalhador que não exerce qualquer actividade no momento em que decide requerer subsídios de doença, há que a interpretar no sentido de que, sendo necessário, ela visa a legislação do Estado em cujo território o trabalhador exerceu, por último, uma actividade» [42].

61. Não é pois possível deduzir, nem do acórdão Ten Holder nem do acórdão Luijten, que o artigo 13.° do Regulamento n.° 1408/71 implica a não aplicação do artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), do Regulamento n.° 574/72 ao trabalhador fronteiriço colocado numa situação como a que nos é submetida pelo órgão jurisdicional *a quo*.

39 — Acórdão referido, n.° 12.

40 — Depois de modificado pelo artigo 1.° do Regulamento n.° 3427/89, já referido.

41 — Processo 302/84, Colect., p. 1821.

42 — Ibidem, n.° 13.

62. Sublinhe-se que a finalidade das disposições do Regulamento n.° 1408/71, que regulam a cumulação de prestações familiares, consiste em impedir que tanto o beneficiário directo de uma prestação familiar, ou seja, o trabalhador, como os seus beneficiários indirectos, em primeiro lugar os filhos, possam beneficiar simultaneamente de duas prestações da mesma natureza, sem distinguir consoante os direitos à prestação por um mesmo filho sejam cumulados por diversas pessoas ou por uma só.

63. Refira-se, aliás, que o formulário E 411 [43], através do qual a instituição competente para a concessão das prestações familiares no Estado-membro de emprego do trabalhador procura saber se existe, no Estado-membro de residência dos membros da família, direito a idênticas prestações, não exclui que tais direitos sejam cumulados numa única e mesma pessoa [44].

64. Em consequência, a cumulação de direitos concorrentes na mesma pessoa pode dar lugar à aplicação do artigo 10.° do Regulamento n.° 574/72 bem como à do artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71, como, aliás, o Tribunal de Justiça decidiu no acórdão de 27 de Junho de 1989, Georges [45].

65. Uma vez que o artigo 13.° do Regulamento n.° 1408/71 estabelece o princípio de que um trabalhador assalariado está sujeito ao regime de segurança social de apenas um Estado-membro, o interessado não pode ser obrigado a pagar cotizações duas vezes [46]. Em contrapartida, não pode enriquecer sem causa em consequência do concurso de legislações diferentes, desde que sejam preservadas as vantagens adquiridas nos termos das leis nacionais. *Aquele artigo de forma alguma tem por efeito suspender a aplicação dos artigos do título III e das regras anticumulação neles contidas* [47]. Pelo contrário, deve ser aplicado, como vimos já no acórdão Luijten, na falta de disposição comunitária específica [48].

66. A primeira questão, tal como está formulada, deve pois, em nossa opinião, receber resposta negativa: o artigo 13.° não obsta à aplicação do artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i); o trabalhador fronteiriço colocado nas mesmas condições que a recorrida no processo principal pode ser a «pessoa que tem direito às prestações familiares ou abonos de família» no Estado de residência, na acepção do artigo 10.°

67. A dificuldade de aplicação deste artigo encontra-se, a nosso ver, noutro aspecto.

68. Baseando-se o direito às prestações familiares concedido pela legislação irlandesa exclusivamente no critério da residência, a cumulação deve reger-se não pelo artigo 76.° do Regulamento n.° 1408/71, mas pelo artigo 10.° do Regulamento n.° 574/72.

43 — V. anexo I das observações da Comissão.

44 — V., ibidem, quadro n.° 2: cônjuge ou outra pessoa cujo direito a prestações familiares no país de residência dos membros da família deve ser verificado (sublinhado nosso).

45 — Já referido.

46 — V., quanto a este ponto, o acórdão de 5 de Maio de 1977, Perenboom (102/76, Recueil, p. 815).

47 — Bem como as regras anticumulação contidas noutros regulamentos que completam o título III, como o Regulamento n.° 574/72.

48 — V. acórdão de 29 de Junho de 1988, Rebmann (58/87, Colect., p. 3467), para um outro exemplo de aplicação do artigo 13.°, n.° 2, alínea a), do Regulamento n.° 1408/71, na falta de disposição comunitária específica.

69. Nos termos do n.° 1, alínea b), i), desse artigo, há suspensão dos direitos conferidos pelo artigo 73.° quando *a pessoa que tem direito às prestações* exerça uma actividade profissional no território do Estado de residência.

70. Que sucede quando o beneficiário das prestações no Estado de residência não é aquele que nele exerce uma actividade profissional?

71. Uma aplicação literal da disposição em causa conduziria obrigatoriamente a afastar a suspensão dos direitos baseados no artigo 73.°

72. É, pois, por isso, e não por força do artigo 13.° do Regulamento n.° 1408/71, que a suspensão se pode revelar impossível.

73. Examinemos as consequências de tal interpretação literal.

74. Até 20 de Junho de 1985, data de entrada em vigor da modificação do artigo 10.°, o direito à prestação no Estado de emprego, decorrente da aplicação do artigo 73.°, era suspenso por aplicação do antigo artigo 10.°, n.° 1, visto o cônjuge do trabalhador assalariado exercer uma actividade profissional no Estado de residência. Tal suspensão devia cessar a partir dessa data, por o cônjuge do trabalhador assalariado não ser, no Estado de residência, a «pessoa que tem direito às prestações», na acepção da versão modificada do artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i).

75. Ora, a modificação deste artigo, ocorrida em 1985, visava precisamente, na sequência do referido acórdão Robards, *ampliar* a lista de pessoas residentes com os filhos que dava origem à suspensão das prestações no Estado de emprego, por trabalharem no Estado de residência. Tratava-se designadamente, recorde-se, de permitir que o cônjuge divorciado com os filhos a cargo pudesse receber directamente, por si próprio, prestações familiares no seu Estado de residência [49].

76. A interpretação literal restritiva do novo artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), do Regulamento n.° 574/72 limitaria o seu âmbito de aplicação a tal ponto que a suspensão dos direitos baseados no artigo 73.° se tornaria impossível nos casos em que era imposta antes da alteração de 1985.

77. Não há dúvidas de que, se o legislador comunitário, ao modificar o artigo 10.° do Regulamento n.° 574/72 tal como resulta do Regulamento n.° 1660/85, tivesse querido pôr em causa o princípio da primazia concedida à legislação do Estado de residência quando neste é exercida uma actividade profissional, tal aspecto teria sido referido nos considerandos deste último regulamento.

78. Além disso, a interpretação literal do artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), conduziria ao seguinte paradoxo.

79. Quando, como no processo Robards, os progenitores divorciados, um dos quais trabalha num Estado-membro e o outro no Es-

49 — V. n.os 13 e 14 dos considerandos do Regulamento n.° 1660/85.

tado de residência dos filhos, residem separadamente em cada um desses Estados, há lugar à aplicação do artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), e à suspensão dos direitos baseados no artigo 73.°

80. Pelo contrário, quando os cônjuges, que trabalham em dois Estados-membros diferentes, residem juntos com os filhos no mesmo Estado, o artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), seria inaplicável, prevalecendo a legislação do Estado de emprego, pela simples razão de o cônjuge credor das prestações no Estado de residência não ser o que aí exerce a actividade profissional, sendo que, neste caso, são particularmente fortes os vínculos que ligam a família ao Estado de residência.

81. Convém não perder de vista que os artigos 76.° e 10.° prosseguem o mesmo objectivo: fazer prevalecer a lei do Estado de residência da família quando 1) aí é exercida uma actividade profissional e 2) aí são pagas prestações, seja em função do emprego (artigo 76.°), seja sem condição de emprego (artigo 10.°).

82. A aplicação do artigo 76.° permitirá sempre fazer prevalecer o direito à prestação no Estado de residência, desde que nele seja exercida uma actividade profissional. Com efeito, é essa actividade que gera o direito às prestações. Pelo contrário, a interpretação restritiva do novo artigo 10.° do Regulamento n.° 574/72 obstaria à suspensão dos direitos à prestação no Estado de residência, mesmo que nele fosse exercida pelo cônjuge uma actividade profissional, pelo simples fundamento de tal actividade profissional não ser exercida pela «pessoa que tem direito às prestações».

83. Assim, quando no Estado de residência de toda a família,

— exista um direito à prestação sem condição de emprego;

— seja exercida uma actividade profissional pelo cônjuge do beneficiário das prestações,

parecem-nos estar reunidas as condições para fazer prevalecer a *lex loci laboris* do Estado de residência. É certo que a actividade profissional não é exercida pela pessoa que é credora das prestações, mas estas, baseadas na assistência, são devidas mesmo que esse credor não tenha actividade profissional nesse Estado. O importante é que um dos cônjuges nele trabalhe, não se aplicando então a *ficção da residência no Estado de emprego* prevista no artigo 73.°

84. Esta solução está de acordo com o acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Dezembro de 1989, Dammer[50], que, num caso de cumulação de direitos à prestação não expressamente prevista pelas normas comunitárias anticumulação, fez funcionar a regra de prioridade do Estado de residência do filho.

85. Quando esteja preenchida a condição última colocada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça para que se aplique a suspensão dos direitos baseados no artigo 73.°, a saber, o *efectivo* recebimento dos abonos no Estado de residência[51], não vemos obstáculo à aplicação do artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), do Regulamento n.° 574/72.

50 — Já referido, n.os 15 e 16.

51 — Acórdãos de 13 de Novembro de 1984, Salzano, n.os 10 e 11 (191/83, Recueil, p. 3741), e de 20 de Abril de 1978, Ragazzoni, n.° 12 (134/77, Recueil, p. 963).

86. Contrariamente ao domínio das prestações de desemprego ou doença [52], os Regulamentos n.os 1408/71 e 574/72 não atenderam à *especificidade* da situação dos trabalhadores fronteiriços em matéria de prestações familiares, apesar de estarem sujeitos às disposições desses regulamentos e, designadamente, ao artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), do Regulamento n.° 574/72 [53]. Tais regulamentos não previram expressamente a hipótese de, residindo ambos os cônjuges no mesmo Estado, não ser aquele que nele trabalha que tem direito às prestações familiares nesse Estado, mas sim o que trabalha no Estado vizinho.

87. Nesta última hipótese, os laços que ligam a família ao Estado de residência são muito mais fortes que aqueles que a ligam ao outro Estado. Não pensamos que esse tipo de cumulação deva ser regulado de forma diversa daquele em que a pessoa que tem direito às prestações familiares no Estado de residência sem condição de emprego é simultaneamente a pessoa que nele trabalha, solução essa que abrange a situação do acórdão Robards e a dos pais divorciados.

88. Aliás, o Tribunal de Justiça recordou nesse acórdão que, atendendo ao objectivo do artigo 10.° do Regulamento n.° 574/72, «não há que interpretá-lo de forma restritiva» [54].

89. Concluímos assim que o artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), na versão modificada, deve ser interpretado no sentido de que suspende os direitos à prestação baseados no artigo 73.° do Regulamento n.° 1408/71, quando seja exercida uma actividade profissional no Estado de residência pela pessoa que tem direito à prestação com base no critério da residência ou pelo seu *cônjuge*, se residir nesse Estado.

90. Recorde-se, por último, que a suspensão dos direitos baseados no artigo 73.° pode ser meramente parcial. Com efeito,

«nos termos de uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, inspirada no princípio fundamental da livre circulação dos trabalhadores e na finalidade do artigo 51.° do Tratado, uma norma destinada a evitar a cumulação de abonos de família apenas é aplicável na medida em que não prive injustificadamente os interessados do benefício de um direito a prestações adquirido nos termos da legislação de um Estado-membro» [55].

Assim, se o montante das prestações recebidas no Estado de residência for inferior ao que seria recebido no Estado de emprego por força do artigo 73.°, a instituição competente deste Estado deve pagar a diferença [56]. Esta exigência consta actualmente do artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), desde a sua modificação pelo artigo 2.° do Regulamento n.° 1249/92 do Conselho [57].

91. A resposta que propomos que o Tribunal de Justiça dê à primeira questão deveria permitir ao órgão jurisdicional *a quo* decidir o litígio que lhe foi submetido. Em consequência, a segunda questão mais não exige do que um breve exame a título subsidiário.

52 — V., a título de exemplo, o artigo 20.° do Regulamento n.° 1408/71.

53 — V., como exemplo de aplicação deste artigo aos trabalhadores fronteiriços, o acórdão de 19 de Fevereiro de 1981, Beeck, já referido.

54 — Acórdão de 3 de Fevereiro de 1983, Robards, já referido, n.° 15, in fine.

55 — Acórdão de 4 de Julho de 1985, Kromhout, já referido, n.° 21.

56 — Acórdãos de 19 de Fevereiro de 1981, Beeck, já referido, n.° 12; de 23 de Abril de 1986, Ferraioli (153/84, Colect., p. 1401), e de 27 de Junho de 1989, Georges, já referido.

57 — Regulamento já referido. Aquele artigo é aplicável desde 15 de Janeiro de 1986.

92. Vimos, com efeito, que, em nossa opinião, a recorrida no processo principal não *perdeu* os seus direitos no Estado de residência por efeito da aplicação do artigo 13.°

93. Se tal sucedesse, contudo, competiria ao órgão jurisdicional nacional designar, nos termos do seu direito interno, o credor das prestações nesse Estado.

94. Caso o credor fosse o marido, uma vez mais seria aplicável o artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), do Regulamento n.° 574/72, visto o titular do direito ao abono sem condição de emprego no Estado de residência ser também a pessoa que nele trabalha.

95. Concluímos, pois, propondo que o Tribunal de Justiça declare que:

«1) O artigo 13.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 deve ser interpretado no sentido de que não obsta à aplicação do artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), do Regulamento (CEE) n.° 574/72, na versão modificada, na hipótese de o titular dos direitos às prestações familiares no Estado de emprego, na acepção do artigo 73.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, ser também o titular de direitos a prestações idênticas, mas sem a condição de exercício de actividade profissional, no Estado de residência onde o seu cônjuge exerce uma actividade profissional.

O artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), do Regulamento (CEE) n.° 574/72 deve ser interpretado no sentido de que suspende, no montante das prestações familiares efectivamente pagas no Estado de residência sem condição do exercício de actividade profissional, os direitos às prestações familiares baseados no artigo 73.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, quando seja exercida no Estado de residência uma actividade profissional pela pessoa que tem direito à prestação neste Estado ou pelo seu cônjuge que nesse mesmo Estado com ela reside.

2) Se o trabalhador titular dos direitos baseados no artigo 73.° perder ou deixar de estar em condições de invocar os seus direitos à prestação no Estado de residência, compete ao órgão jurisdicional nacional designar, nos termos da legislação nacional, o titular desses direitos.

Quando o titular do direito à prestação sem condição de emprego no Estado de residência é também a pessoa que nele trabalha, o artigo 10.°, n.° 1, alínea b), i), tem por efeito suspender, no montante das prestações familiares efectivamente recebidas, os direitos que decorrem para o seu cônjuge do artigo 73.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71.»