ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

5 de Fevereiro de 2002 *

No processo C-277/99,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo Verwaltungsgerichtshof (Áustria), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Doris Kaske

e

Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien,

uma decisão a título prejudicial, por um lado, sobre a possibilidade de aplicar uma convenção relativa ao seguro de desemprego concluída entre a República Federal da Alemanha e a República da Áustria em vez dos artigos 3.°, 6.°, 67.° e 71.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98), através da transposição para as prestações de seguro de desemprego dos princípios que dimanam do acórdão de 7 de Fevereiro de 1991, Rönfeldt (C-227/89, Colect., p. I-323), e, por outro, sobre a interpretação dos artigos 48.° e 51.° do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.° CE e 42.° CE),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: F. Macken, presidente de secção, N. Colneric, J.-P. Puissochet (relator), R. Schintgen e V. Skouris, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,
secretário: R. Grass,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de D. Kaske, por F.-C. Sladek, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo austríaco, por C. Pesendorfer, na qualidade de agente,

— em representação do Governo espanhol, por S. Ortiz Vaamonde, na qualidade de agente,

— em representação do Governo português, por L. Fernandes e S. Pizarro, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por P. Hillenkamp e G. Braun, na qualidade de agentes,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 18 de Outubro de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 29 de Junho de 1999, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 26 de Julho seguinte, o Verwaltungsgerichtshof colocou, nos termos do artigo 234.° CE, quatro questões prejudiciais respeitantes, por um lado, à possibilidade de aplicar uma convenção relativa ao seguro de desemprego concluída entre a República Federal da Alemanha e a República da Áustria (a seguir «convenção germano-austríaca») em vez dos artigos 3.°, 6.°, 67.° e 71.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade (JO L 149, p. 2; EE 05 F1 p. 98), através da transposição para as prestações de seguro de desemprego dos princípios que dimanam do acórdão de 7 de Fevereiro de 1991, Rönfeldt (C-227/89, Colect., p. I-323), e, por outro, sobre a interpretação dos artigos 48.° e 51.° do Tratado CE (que passaram, após alteração, a artigos 39.° CE e 42.° CE).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito do recurso interposto por D. Kaske de uma decisão de 28 de Novembro de 1996 pela qual a Landesgeschäftsstelle des Arbeitsmarktservice Wien (repartição regional da direcção do trabalho e do emprego de Viena, a seguir «direcção»), em conformidade com uma resolução da Ausschuss für Leistungsangelegenheiten (comissão competente em matéria de prestações), julgou improcedente o seu pedido de pagamento de uma prestação de desemprego com fundamento no artigo 14.°, n.° 5, da Arbeitslosenversicherungsgesetz (lei relativa ao seguro de desemprego, a seguir «AlVG»).

A regulamentação comunitária

3 O Regulamento n.° 1408/71 entrou em vigor na República da Áustria quando da adesão desta última ao Espaço Económico Europeu, em 1 de Janeiro de 1994.

4 O artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 prevê:

«As pessoas que residem no território de um dos Estados-Membros e às quais se aplicam as disposições do presente regulamento estão sujeitas às obrigações e beneficiam da legislação de qualquer Estado-Membro nas mesmas condições que os nacionais deste Estado, sem prejuízo das disposições especiais constantes do presente regulamento.»

5 O artigo 6.°, alínea a), do Regulamento n.° 1408/71 dispõe:

«No que respeita ao seu âmbito de aplicação pessoal e material, o presente regulamento substitui, sem prejuízo do disposto nos artigos 7.°, 8.° e n.° 4 do artigo 46.°, qualquer convenção da segurança social que vincule:

a) quer exclusivamente dois ou mais Estados-Membros.»

6 O artigo 67.° do Regulamento n.° 1408/71, sob a epígrafe «Totalização dos períodos de seguro ou de emprego», prevê:

«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 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 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.

3. Salvo nos casos referidos no n.° 1, alínea 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.

4. Quando o período de concessão das prestações depender da duração dos períodos de seguro ou de emprego, aplica-se o disposto no n.º 1 ou no n.º 2, conforme o caso.»

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

«O trabalhador em situação de desemprego, que, no decurso do último emprego residia no território de um Estado-Membro que não seja o Estado competente, beneficiará das prestações em conformidade com as disposições seguintes:

[...]

b) [...]

ii) O trabalhador que não seja trabalhador fronteiriço, em situação de desemprego completo e que se põe à disposição dos serviços de emprego no território do Estado-Membro em que reside ou que regressa a este território, beneficiará das prestações, em conformidade com as disposições da legislação deste Estado, como se nele tivesse exercido o último emprego;

tais prestações serão concedidas pela instituição do lugar de residência e ficarão a seu cargo. Todavia, se esse trabalhador tiver beneficiado das prestações a cargo da instituição competente do Estado-Membro a cuja legislação esteve sujeito em último lugar, beneficiará das prestações nos termos do artigo 69.° O benefício das prestações da legislação do Estado da residência será suspenso durante o período em que o desempregado, nos termos do disposto no artigo 69.°, puder habilitar-se às prestações da legislação a que esteve sujeito em último lugar.»

O direito nacional

8 O § 14 da AlVG prevê:

«Aquisição do direito

1. O direito ao seguro de desemprego é adquirido pela primeira vez quando o desempregado exerceu um emprego sujeito a seguro de desemprego obrigatório no território nacional durante 52 semanas no total durante os 24 meses anteriores à apresentação do seu pedido (período de referência).

[...]

5. Os períodos de seguro ou emprego cumpridos no estrangeiro devem ser tomados em conta para efeitos da aquisição do direito, na medida em que essa questão seja regulada por convenções interestatais ou tratados internacionais. Para que os períodos de seguro ou de emprego cumpridos no estrangeiro sejam tomados em consideração, não é necessário que o desempregado tenha tido um período de emprego mínimo do território nacional antes de pedir o benefício de subsídio de desemprego

1. se teve o seu domicílio ou residência habitual na Áustria pelo menos durante quinze anos no total anteriormente ao seu último emprego no estrangeiro, ou

2. se se estabeleceu na Áustria para efeitos de reagrupamento familiar e o seu cônjuge aí tem o seu domicílio ou a sua residência habitual desde há quinze anos pelo menos no total, e

que, em ambos os casos, se inscreve no desemprego na Áustria num prazo de três meses a contar da data em que o seu emprego ou obrigação de seguro no estrangeiro terminaram.

6. Para determinar a aquisição do direito, os períodos mencionados nos n.^{os} 4 e 5 só são tomados em consideração uma única vez.»

A convenção germano-austríaca

9 A convenção germano-austríaca entrou em vigor em 1 de Outubro de 1979 e continua a ser aplicável. O artigo 7.° desta convenção dispõe:

«Tomada em conta dos períodos de emprego sujeitos a contribuição obrigatória que foram cumpridos ao abrigo da legislação de outro Estado contratante

(1) Para apreciar se o período de tempo exigido para aquisição do direito foi atingido e para determinar a duração do direito às prestações, serão tidos em conta os períodos de emprego sujeitos a contribuição obrigatória que foram cumpridos ao abrigo da legislação de outro Estado contratante, desde que o requerente possua a nacionalidade do Estado contratante no qual o direito é invocado e resida habitualmente no território do referido Estado. O mesmo sucede quando o requerente se estabeleceu, para efeitos de reagrupamento familiar, no Estado contratante no qual o direito é invocado e o seu cônjuge, que já aí reside, possui a nacionalidade do referido Estado.

(2) No que se refere aos outros desempregados, os períodos de emprego sujeitos a contribuição obrigatória cumpridos ao abrigo da legislação de outro Estado contratante só são tomados em consideração se, após a sua última entrada no território do Estado contratante no qual invoca o direito às prestações, o interessado exerceu neste um emprego assalariado durante pelo menos quatro semanas sem violar as disposições relativas ao emprego dos estrangeiros.»

O litígio na causa principal e as questões prejudiciais

10 D. Kaske, alemã de nascimento, tem igualmente a nacionalidade austríaca desde 1968. De 1972 a 31 de Dezembro de 1982, exerceu na Áustria um emprego assalariado sujeito aos seguros de reforma, doença, acidente e desemprego. Em 1983, estabeleceu-se na Alemanha onde trabalhou como assalariada até Abril de 1995 contribuindo, nomeadamente, para o seguro de desemprego. Recebeu um subsídio de desemprego durante o período de 1 de Maio de 1995 a 14 de Fevereiro de 1996. De 15 de Fevereiro de 1996 a 31 de Maio de 1996, a recorrente exerceu aí de novo um emprego sujeito ao seguro de desemprego. Seguidamente regressou à Áustria onde apresentou, em 12 de Junho de 1996, um pedido de subsídio de desemprego à direcção.

11 A direcção indeferiu o pedido da interessada por decisão de 8 de Agosto de 1996. Fundamentou o indeferimento na circunstância de D. Kaske não ter cumprido um período de seguro ou de emprego em último lugar na Áustria antes de invocar o seu direito a um subsídio de desemprego, como prevê o artigo 67.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1408/71. Por conseguinte, era impossível totalizar os períodos de seguro e/ou de emprego cumpridos noutro Estado-Membro com fundamento no referido regulamento. Tendo em conta esta impossibilidade, o período necessário para poder pretender o pagamento do subsídio de desemprego não tinha sido atingido.

12 D. Kaske apresentou uma reclamação contra esta decisão de 8 de Agosto de 1996, que foi indeferida por decisão da direcção de 28 de Novembro de 1996. Nos fundamentos da sua decisão, a administração, por um lado, considerou que a interessada não estava abrangida pelo campo de aplicação do § 14, n.° 1, da AlVG, adoptado em aplicação do artigo 67.° do Regulamento n.° 1408/71, uma vez que não lhe tinha sido possível demonstrar que tinha cumprido na Áustria períodos de emprego sujeitos ao seguro de desemprego durante os vinte e quatro meses anteriores ao seu pedido. A recorrida no processo principal, por outro lado, excluiu a aplicabilidade do § 14, n.° 5, da AlVG, dado que a recorrente não tinha residido na Áustria durante quinze anos antes do cumprimento dos períodos de seguro na Alemanha nem transferido a sua residência para a Áustria no âmbito de

um reagrupamento familiar. Em consequência, os períodos de emprego cumpridos no estrangeiro não tinham podido ser tomados em conta para efeitos de aquisição do direito ao subsídio de desemprego.

13 Desta decisão de indeferimento de 28 de Novembro de 1996 foi interposto recurso para o Verwaltungsgerichtshof. Este último, considerando que D. Kaske podia ter direito a um subsídio de desemprego se os seus períodos de emprego cumpridos na Alemanha fossem considerados para efeitos de aquisição do direito a esta prestação e que poderia beneficiar dos referidos períodos se as disposições da convenção germano-austríaca lhe fossem aplicadas, decidiu submeter ao Tribunal de Justiça as questões prejudicais seguintes:

«1) A jurisprudência 'Roenfeldt' do Tribunal de Justiça aplica-se também a um caso em que um trabalhador migrante utilizou o 'direito à liberdade de circulação' (ou, mais precisamente, o exerceu antecipadamente) não só antes da entrada em vigor do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 mas também antes da entrada em vigor do Tratado CE no seu Estado de origem, portanto num momento em que ainda não podia invocar o artigo 39.º e seguintes (ex-artigos 48.º e seguintes) no seu Estado de emprego?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão:

A aplicação da jurisprudência Roenfeldt no caso de seguro de desemprego significa que um trabalhador migrante pode invocar uma norma jurídica — mais favorável que a do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 — resultante de um acordo bilateral concluído entre dois Estados-Membros da União Europeia (neste caso, a convenção germano-austríaca sobre seguro de desemprego) para todo o período de exercício do direito de livre circulação na acepção dos artigos 39.º e seguintes (ex-artigos 48.º e seguintes) do Tratado CE, em especial se se trata de direitos que o interessado invocou após o regresso do Estado de emprego ao Estado de origem?

3) No caso de resposta afirmativa à segunda questão:

Devem tais direitos ser apreciados segundo a convenção — mais favorável unicamente na medida em que estes se fundam em períodos de seguro de desemprego obrigatórios cumpridos no Estado de emprego antes da entrada em vigor do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 (neste caso: antes de 1.1.1994)?

4) Em caso de resposta negativa a uma das duas primeiras questões ou de resposta afirmativa à terceira questão:

É admissível, do ponto de vista da proibição de qualquer discriminação enunciada no artigo 39.° CE (ex-artigo 48.° do Tratado CE), em conjugação com o artigo 3.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71, que um Estado-Membro preveja na sua ordem jurídica uma regra mais favorável que a contida no Regulamento n.° 1408/71 (a saber, a renúncia à condição de que o interessado tenha cumprido em último lugar períodos de seguro na acepção do artigo 67.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1408/71) para a tomada em consideração dos períodos de seguro cumpridos noutro Estado-Membro, subordinando todavia a aplicação desta regra — salvo o caso de reagrupamento familiar — a uma condição de residência de quinze anos no território nacional anteriormente à aquisição dos períodos de seguro noutro Estado-Membro?»

Quanto à primeira questão

14 Na primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se os princípios formulados pelo Tribunal de Justiça no acórdão Rönfeldt, já

referido, que permitem afastar a aplicação das disposições do Regulamento n.° 1408/71 para continuar a aplicar ao trabalhador nacional de um Estado-Membro uma convenção bilateral que este regulamento normalmente substituiu, são igualmente válidos no caso de um trabalhador ter exercido o direito de livre circulação antes da entrada em vigor do referido regulamento e antes de o Tratado ser aplicável no seu Estado-Membro de origem.

15 No n.° 29 do acórdão Rönfeldt, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que os artigos 48.° e 51.° do Tratado se opõem à perda de benefícios da segurança social que decorreriam, para os trabalhadores que exerceram o seu direito de livre circulação, da inaplicabilidade, na sequência da entrada em vigor do Regulamento n.° 1408/71, das convenções em vigor entre dois ou vários Estados-Membros e integradas no seu direito nacional.

16 No processo principal, D. Kaske trabalhou sucessivamente na Áustria e na Alemanha antes de se encontrar em situação de desemprego neste último Estado. Regressada à Áustria imediatamente após se encontrar nesta última situação, pretende beneficiar do subsídio de desemprego no seu novo país de residência, invocando, nomeadamente, os períodos de emprego cumpridos na Alemanha. Considera que a aplicação da convenção germano-austríaca permite a tomada em conta dos referidos períodos nos termos de legislação austríaca de desemprego e confere-lhe assim direito ao pagamento, pela administração austríaca, do correspondente subsídio.

Admissibilidade das questões

17 O Governo austríaco sustenta principalmente que a tomada em conta dos períodos de emprego cumpridos por D. Kaske na Alemanha não tem qualquer influência sobre a solução do litígio na causa principal, uma vez que o total dos períodos que podem ser tomados em conta após lhe ter sido paga a indemnização relativa a um anterior período de desemprego pela administração alemã é insuficiente para lhe conferir o direito ao subsídio de desemprego face às

condições de duração de emprego previstas na AlVG. Assim, esse governo alega, pelo menos implicitamente, que a questão de saber se a convenção germano-austríaca pode ser aplicada à situação de D. Kaske não apresenta qualquer utilidade para solução do litígio na causa principal.

18 Importa recordar que, em conformidade com jurisprudência constante, no âmbito da cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 234.° CE, compete ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, quando as questões colocadas sejam relativas à interpretação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a decidir (v., nomeadamente, acórdão de 13 de Março de 2001, PreussenElektra, C-379/98, Colect., p. I-2099, n.° 38).

19 O Tribunal de Justiça também referiu que, em casos excepcionais, lhe cabe examinar as condições em que os pedidos de interpretação lhe são submetidos, para verificar a sua própria competência. A recusa de decisão quanto a uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional só é possível quando é manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, quando o problema é hipotético ou ainda quando o Tribunal não dispõe dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas (v., nomeadamente, acórdão PreussenElektra, já referido, n.° 39).

20 No caso em apreço, as questões suscitadas pelo órgão jurisdicional de reenvio incidem sobre a interpretação do direito comunitário. A apreciação do período de emprego necessário para conferir direito a um subsídio de desemprego é uma questão de direito interno que o Tribunal de Justiça não tem que conhecer. No presente processo não se apresenta nenhuma das hipóteses referidas no número anterior como susceptíveis de rejeitar a questão por inadmissível.

21 Assim, há que responder às questões prejudiciais.

Quanto ao mérito

22 O Governo austríaco sustenta que os princípios formulados no acórdão Rönfeldt, já referido, não são aplicáveis à situação de D. Kaske por duas razões. Por um lado, o Regulamento n.° 1408/71 já lhe tinha sido aplicado, uma vez que tinha recebido, com base no mesmo, uma prestação na Alemanha como indemnização de um primeiro período de desemprego. Assim, estava definitivamente abrangida pelo Regulamento n.° 1408/71, pois, se um trabalhador migrante pudesse requerer a aplicação da norma mais vantajosa todas as vezes que estivesse em situação de desemprego durante a sua carreira, isso implicaria dificuldades de gestão consideráveis. Por outro lado, o Governo austríaco alega que o acórdão Rönfeldt, já referido, foi proferido no contexto de direitos à pensão, que apresentam diferenças sensíveis em relação às prestações de seguro de desemprego em causa no processo principal.

23 O Governo espanhol invoca igualmente este último argumento. Sustenta que, diversamente das prestações de reforma e de invalidez, às quais o nacional de um Estado-Membro pode ter direito seja qual for o Estado-Membro em que ocorreu o facto gerador, o direito ao subsídio de desemprego está dependente, nos termos do Regulamento n.° 1408/71, da condição de o último período de seguro ou de emprego ter sido cumprido no Estado-Membro no qual a prestação é requerida. Longe de ser fortuita, esta diferença explica-se pela própria natureza do subsídio de desemprego, que está indiscutivelmente ligado ao último emprego exercido e cujo pagamento é interrompido por um novo emprego.

24 Importa, a título liminar, determinar se os princípios formulados no acórdão Rönfeldt, já referido, se aplicam às prestações de seguro de desemprego, pois são as que estão em causa no processo principal.

25 No n.º 21 do acórdão Rönfeldt, já referido, o Tribunal de Justiça considerou que a questão colocada naquele processo pelo órgão jurisdicional nacional devia ser entendida como destinada a saber se a perda dos benefícios de segurança social que decorre, para os trabalhadores em causa, da inaplicabilidade das convenções celebradas entre os Estados-Membros, na sequência da entrada em vigor do Regulamento n.º 1408/71, é compatível com os artigos 48.º e 51.º do Tratado. A resposta que foi dada neste acórdão diz respeito, por conseguinte, a todos os benefícios de segurança social previstos no Regulamento n.º 1408/71, quer as prestações sejam definitivamente adquiridas, quer indemnizem momentaneamente um segurado. Neste contexto, importa salientar que os princípios formulados no acórdão Rönfeldt, já referido, dizem respeito, é certo, a prestações de reforma que, sem qualquer dúvida, se caracterizam por ser definitivas, mas também a prestações de invalidez que, como as prestações de desemprego, podem ser variáveis e mesmo, em certos casos, provisórias (v., neste sentido, acórdãos de 9 de Novembro de 1995, Thévenon, C-475/93, Colect., p. I-3813, n.ºs 2, 26 e 27, e de 9 de Outubro de 1997, Naranjo Arjona e o., C-31/96 a C-33/96, Colect., p. I-5501, n.ºs 2 e 29). Não existe, portanto, uma verdadeira diferença de natureza entre estas diferentes prestações perante a qualificação de benefícios de segurança social que lhes é dada no acórdão Rönfeldt, já referido.

26 No que se refere ao caso concreto do processo principal, os princípios formulados pelo Tribunal de Justiça no acórdão Rönfeldt, já referido, implicam que um nacional austríaco que teria podido beneficiar das disposições da convenção germano-austríaca, assinada antes da entrada em vigor, na Áustria, do Regulamento n.º 1408/71, possui um direito adquirido à manutenção da aplicação da referida convenção após esta entrada em vigor. Em qualquer circunstância, para ser susceptível de ser abrangido pelo campo de aplicação desta convenção antes da entrada em vigor do referido regulamento, era necessário que esse nacional tivesse já ocupado um emprego na Alemanha.

27 Os princípios formulados no acórdão Rönfeldt, já referido, têm como único objecto perenizar um direito adquirido em matéria social e não organizado no quadro do direito comunitário na data em que o nacional de um Estado-Membro que o invoca podia dele beneficiar. Assim, a circunstância de o Regulamento n.º 1408/71 ter passado a ser aplicável no Estado-Membro de origem de um nacional na data da adesão deste Estado-Membro à Comunidade Europeia não tem influência sobre o seu direito adquirido a beneficiar de uma regulamentação

bilateral que lhe era a única aplicável no momento em que exerceu o direito à livre circulação. Assim, como aliás sustenta a Comissão, esta solução assenta na ideia de que o interessado tem direito à confiança legítima em que poderia beneficiar das disposições da convenção bilateral.

28 Em consequência, deve responder-se à primeira questão que os princípios formulados pelo Tribunal de Justiça no acórdão Rönfeldt, já referido, que permitem afastar a aplicação das disposições do Regulamento n.° 1408/71 para continuar a aplicar ao trabalhador nacional de um Estado-Membro uma convenção bilateral que este regulamento normalmente substituiu, são igualmente válidos no caso de esse trabalhador ter exercido o direito de livre circulação antes da entrada em vigor do referido regulamento e antes de o Tratado ser aplicável no seu Estado-Membro de origem.

Quanto às segunda e terceira questões

29 Nas segunda e terceira questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, por um lado, se o direito adquirido por um nacional austríaco de lhe ser aplicada a convenção germano-austríaca em vez do Regulamento n.° 1408/71 é relativo a todo o período durante o qual exerceu o seu direito de livre circulação e, por outro lado, se este direito pode ser baseado em todos os períodos de seguro de desemprego cumpridos pelo interessado ou se apenas se deve basear nos períodos cumpridos antes da entrada em vigor do referido regulamento na Áustria.

30 Conforme foi declarado no n.° 29 do acórdão Rönfeldt, já referido, e recordado no n.° 15 do presente acórdão, os artigos 48.° e 51.° do Tratado opõem-se à perda de benefícios da segurança social que decorreriam, para os trabalhadores que exerceram o seu direito à livre circulação, da inaplicabilidade, na sequência da entrada em vigor do Regulamento n.° 1408/71, das convenções em vigor entre dois ou mais Estados-Membros e integradas no seu direito nacional.

31 Por outros termos, no que se refere a um benefício de segurança social, o nacional de um Estado-Membro pode beneficiar de uma convenção celebrada entre dois Estados-Membros e se essa convenção lhe é mais favorável que um regulamento comunitário que lhe passou a ser aplicável posteriormente, o direito que lhe é conferido por esta convenção é definitivamente adquirido, de forma que todas as limitações que lhe fossem aplicadas seriam contrárias ao disposto nos artigos 48.° e 51.° do Tratado.

32 Seguidamente, no que se refere ao subsídio de desemprego, uma vez que os períodos de seguro ou de emprego que constituem o fundamento dos direitos do trabalhador foram cumpridos, pelo menos parcialmente, numa altura em que era unicamente aplicável uma convenção bilateral, a situação global do trabalhador deve ser apreciada à luz das disposições dessa convenção se a mesma lhe é favorável. Neste contexto, não há que estabelecer diferenças, por um lado, entre os períodos de exercício do direito de livre circulação e, por outro, entre os períodos de seguro ou de emprego conforme esses períodos se situem antes ou após a entrada em vigor do Tratado e do Regulamento n.° 1408/71 no Estado-Membro de origem do trabalhador.

33 Em contrapartida, se o fundamento dos direitos deste último for totalmente posterior à entrada em vigor do Regulamento n.° 1408/71, isto é, segundo a análise do Governo austríaco, se o trabalhador esgotou todos os direitos que provinham de um período de seguro ou de emprego anterior, seguido de um período de desemprego durante o qual lhe foi pago um subsídio de desemprego, o interessado encontra-se então numa situação nova que deve ser apreciada à luz das disposições deste regulamento (acórdão Thévenon, já referido).

34 O Regulamento n.° 1408/71 passa desta forma a ser aplicável se os direitos adquiridos por força da convenção bilateral estiverem inteiramente esgotados durante o primeiro período de desemprego. Se não estiverem, o interessado permanece sujeito ao regime mais favorável da convenção, mesmo para os períodos posteriores.

35 Deve, portanto, responder-se às segunda e terceira questões que, se os períodos de seguro ou de emprego que conferem ao trabalhador nacional de um Estado-Membro o direito ao subsídio de desemprego que este pretende começaram a correr antes da entrada em vigor do Regulamento n.° 1408/71, a sua situação deve ser apreciada à luz das disposições da convenção bilateral relativamente a todo o período durante o qual exerceu o seu direito de livre circulação e tomando em conta todos os períodos de seguro ou de emprego que cumpriu, sem distinguir conforme esses períodos se situem antes ou após a entrada em vigor do Tratado e do Regulamento n.° 1408/71 no Estado-Membro de origem do trabalhador. Se, em contrapartida, após ter esgotado todos os direitos que retirava da convenção, o interessado exercer de novo o seu direito à livre circulação e se cumprir novos períodos de seguro ou de emprego situados exclusivamente após a entrada em vigor do Regulamento n.° 1408/71, a sua situação nova é regida por este regulamento.

Quanto à quarta questão

36 Na quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se uma disposição como o § 14, n.° 5 da AlVG, que derroga o artigo 67.°, n.° 3, do Regulamento n.° 1408/71 ao prever em dois casos, ou seja, a permanência de pelo menos quinze anos na Áustria e o reagrupamento familiar, que o pedido de subsídio de desemprego não tem necessariamente que ser apresentado no último Estado em que o trabalhador cumpriu um período de seguro ou de emprego, podendo ser apresentado na Áustria, respeita o princípio da não discriminação estabelecido no artigo 48.° do Tratado.

37 É de jurisprudência constante que o direito comunitário não se opõe a que uma lei nacional preveja regras mais favoráveis que o próprio direito comunitário se tais regras forem compatíveis com este (v., neste sentido, acórdãos de 10 de Dezembro de 1969, Duffy, 34/69, Colect., p. 241, n.° 9; de 6 de Março de 1979, Rossi, 100/78, Colect., p. 447, n.° 14; de 12 de Junho de 1980, Laterza, 733/79,

Recueil, p. 1915, n.° 8; de 9 de Julho de 1980, Gravina e o., 807/79, Recueil, p. 2205, n.° 7; Rönfeldt, já referido, n.° 26, e de 7 de Julho de 1992, Singh, C-370/90, Colect., p. I-4265, n.° 23).

38 No processo principal, a vantagem reservada pelo § 14, n.° 5, da AlVG aos desempregados que residam quinze anos na Áustria antes do seu último emprego no estrangeiro beneficia principalmente os nacionais austríacos estáveis, em detrimento dos nacionais austríacos que exerceram o seu direito de livre circulação, assim como da maioria dos nacionais dos outros Estados-Membros. Tal disposição deve, portanto, ser considerada uma restrição ao direito de livre circulação e uma discriminação em razão da nacionalidade.

39 Deve, portanto, responder-se à quarta questão que uma lei nacional pode aprovar regras mais favoráveis que o direito comunitário, na condição de as mesmas respeitarem os princípios deste direito. A regulamentação de um Estado-Membro que privilegia, no que se refere às condições para beneficiar de um subsídio de desemprego, os trabalhadores que residiram quinze anos no território deste Estado-Membro antes do seu último emprego no estrangeiro é incompatível com o artigo 48.° do Tratado.

Quanto às despesas

40 As despesas efectuadas pelos Governos austríaco, espanhol e português, assim como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Verwaltungsgerichtshof, por despacho de 29 de Junho de 1999, declara:

1) **Os princípios formulados pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 7 de Fevereiro de 1991, Rönfeldt (C-227/89), que permitem afastar a aplicação das disposições do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, para continuar a aplicar ao trabalhador nacional de um Estado-Membro uma convenção bilateral que este regulamento normalmente substituiu, são igualmente válidos no caso de esse trabalhador ter exercido o direito de livre circulação antes da entrada em vigor do referido regulamento e antes de o Tratado ser aplicável no seu Estado-Membro de origem.**

2) **Se os períodos de seguro ou de emprego que conferem ao trabalhador nacional de um Estado-Membro o direito ao subsídio de desemprego que este pretende começaram a correr antes da entrada em vigor do Regulamento n.º 1408/71, a sua situação deve ser apreciada à luz das disposições da convenção bilateral relativamente a todo o período durante o qual exerceu o seu direito de livre circulação e tomando em conta todos os períodos de**

seguro ou de emprego que cumpriu, sem distinguir conforme esses períodos se situem antes ou após a entrada em vigor do Tratado e do Regulamento n.° 1408/71 no Estado-Membro de origem do trabalhador. Se, em contrapartida, após ter esgotado todos os direitos que retirava da convenção, o interessado exercer de novo o seu direito à livre circulação e se cumprir novos períodos de seguro ou de emprego situados exclusivamente após a entrada em vigor do Regulamento n.° 1408/71, a sua situação nova é regida por este regulamento.

3) Uma lei nacional pode aprovar regras mais favoráveis que o direito comunitário, na condição de as mesmas respeitarem os princípios deste direito. A regulamentação de um Estado-Membro que privilegia, no que se refere às condições para beneficiar de um subsídio de desemprego, os trabalhadores que residiram quinze anos no território deste Estado-Membro antes do seu último emprego no estrangeiro é incompatível com o artigo 48.° do Tratado.

Macken Colneric Puissochet

Schintgen Skouris

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Fevereiro de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

F. Macken