ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
23 de Novembro de 1995 *

No processo C-394/93,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Landessozialgericht Rheinland-Pfalz, Mainz (Alemanha), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Gabriel Alonso-Pérez

e

Bundesanstalt für Arbeit,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 1.°, ponto 1, do Regulamento (CEE) n.° 3427/89 do Conselho, de 30 de Outubro 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, e o Regulamento (CEE) n.° 574/72 que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 (JO L 331, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. N. Kakouris, presidente de secção, G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler e J. L. Murray (relator), juízes,

* Língua do processo: alemão.

advogado-geral: P. Léger,
secretário: H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de G. Alonso-Pérez, por Manuel Rojas, «asesor laboral», do serviço social da Embaixada de Espanha em Bona, na qualidade de agente,

— em representação do Governo alemão, por Ernst Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agente,

— em representação do Governo espanhol, por Alberto José Navarro González, director-geral da coordenação jurídica e institucional comunitária, e Gloria Calvo Díaz, abogado del Estado, do Serviço Jurídico do Estado, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Dimitrios Gouloussis, consultor jurídico, e Horstpeter Kreppel, funcionário alemão destacado junto do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de G. Alonso-Pérez, representado por Manuel Rojas, do Governo alemão, representado por Bernd Kloke, Regierungsrat no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agente, do Governo espanhol, representado por Gloria Calvo Díaz, e da Comissão, representada por Dimitrios Gouloussis e Horstpeter Kreppel, na audiência de 17 de Novembro de 1994,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 13 de Dezembro de 1994,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 28 de Julho de 1993, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 31 de Agosto seguinte, o Landessozialgericht Rheinland-Pfalz colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, uma questão sobre a interpretação do artigo 1.°, ponto 1, do Regulamento (CEE) n.° 3427/89 do Conselho, de 30 de Outubro 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, e o Regulamento (CEE) n.° 574/72 que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 1408/71 (JO L 331, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 3427/89»).

2 Esta questão foi suscitada no âmbito de um litígio que opõe G. Alonso-Pérez ao Bundesanstalt für Arbeit (a seguir «Bundesanstalt») a propósito da concessão de abonos de família relativamente ao período compreendido entre Janeiro de 1986 e Setembro de 1988.

3 Do despacho de reenvio resulta que G. Alonso-Pérez, nacional espanhol, trabalha na Alemanha desde 1978. Tanto a sua mulher como as suas duas filhas, nascidas em 28 de Fevereiro de 1966, vivem em Espanha.

4 Em Abril de 1989, G. Alonso-Pérez pediu, pela primeira vez, o pagamento de abonos de família para as suas duas filhas, e isto tanto para o futuro como para os

seis meses anteriores, pois o artigo 9.°, n.° 2, do Bundeskindergeldgesetz limita a seis meses o efeito retroactivo desses pedidos.

5 Por decisão de 12 de Julho de 1989, o Arbeitsamt Koblenz concedeu-lhe abonos de família com efeitos que se retroagem a Outubro de 1988.

6 Em 30 de Outubro de 1989, o Conselho adoptou o Regulamento n.° 3427/89, já referido, cujo artigo 1.°, ponto 1, aplicável a partir de 15 de Janeiro de 1986, modificou o artigo 73.° do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, 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 do Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983 (JO L 230, p. 6; EE 05 F3 p. 53, a seguir «Regulamento n.° 1408/71»). Este artigo encontra-se actualmente redigido da seguinte forma: «O trabalhador assalariado ou não assalariado sujeito à legislação de um Estado-Membro tem direito, para os membros da sua família que residam no território de outro Estado-Membro, às prestações de familiares previstas pela legislação do primeiro Estado, como se residissem no território deste, sem prejuízo do disposto no anexo VI.»

7 Na sequência da adopção desse regulamento, G. Alonso-Pérez solicitou, em 27 de Maio de 1991, o pagamento de abonos de família em atraso relativamente ao período compreendido entre 1 de Janeiro de 1986 e 30 de Setembro de 1988. O Bundesanstalt indeferiu esse pedido por decisão de 29 de Agosto de 1991 e a reclamação dela apresentada por decisão de 25 de Outubro de 1991. Ao recurso em seguida interposto para o Sozialgericht Koblenz foi também negado provimento por acórdão de 15 de Outubro de 1992. Dos autos resulta que o indeferimento do pedido teve por base o limite de seis meses estabelecido pelo artigo 9.°, n.° 2, do Bundeskindergeldgesetz para o efeito retroactivo dos pedidos de abonos de família.

8 No recurso interposto para o Landessozialgericht Rheinland-Pfalz, G. Alonso-Pérez sustentou que o artigo 1.° do Regulamento n.° 3427/89 modificou o artigo 73.° do Regulamento n.° 1408/71 na medida em que tinha conferido um direito ao

pagamento de prestações familiares a partir de 15 de Janeiro de 1986. Por outro lado, G. Alonso-Pérez afirmou que o seu pedido tinha sido apresentado no prazo de dois anos previsto no artigo 94.°, n.os 4 e 6, do Regulamento n.° 1408/71.

9 Por força do n.° 4 do artigo 94.° do Regulamento n.° 1408/71, «Qualquer prestação que não tenha sido liquidada ou que tenha sido suspensa em razão da nacionalidade ou da residência do interessado será, a seu pedido, liquidada ou restabelecida a partir de 1 de Outubro de 1972 ou da data da aplicação do presente regulamento no território do Estado-Membro em causa, desde que os direitos anteriormente liquidados não tenham ocasionado um pagamento em capital.»

10 O n.° 6, por seu lado, estabelece que «Se o pedido referido nos n.os 4 ou 5 for apresentado no prazo de dois anos a contar de 1 de Outubro de 1972 ou da data de aplicação do presente regulamento no território do Estado-Membro em causa, os direitos conferidos por força deste regulamento serão adquiridos a partir dessa data, não podendo as disposições da legislação de qualquer Estado-Membro relativas à caducidade ou à prescrição de direitos ser oponíveis aos interessados.»

11 Considerando que a solução do litígio que lhe foi submetido dependia da interpretação do artigo 73.° do Regulamento n.° 1408/71, após as modificações introduzidas pelo Regulamento n.° 3427/89, o Landessozialgericht Rheinland-Pfalz decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O ponto 1 do artigo 1.° do Regulamento (CEE) n.° 3427/89 do Conselho, de 30 de Outubro de 1989 (JO L 331, p. 1), que altera o Regulamento (CEE) n.° 1408/71 relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores 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, dá origem a direito ao pagamento de abono por

filhos a cargo relativo a um período anterior à apresentação do respectivo pedido, em particular a partir de Janeiro de 1986 em relação a filhos de trabalhadores que vivem noutro Estado-membro, tendo o pedido de concessão do abono sido apresentado antes de 16 de Novembro de 1991?»

12 Através da sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, em substância, saber se o Regulamento n.° 1408/71, após as modificações introduzidas pelo Regulamento n.° 3427/89, se opõe à aplicação, a um pedido apresentado por um cidadão espanhol com vista a obter, para os membros da sua família que residem em Espanha, o pagamento de abonos de família a partir de 15 de Janeiro de 1986, de uma disposição nacional que limita a seis meses o efeito retroactivo dos pedidos de abonos de família.

13 Para responder a esta questão importa, antes de mais, recordar o contexto em que se insere.

14 O artigo 73.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 previa que o trabalhador sujeito à legislação de um Estado-Membro que não seja a França tinha direito, em relação aos membros da sua família que residam no território de outro Estado-Membro, às prestações familiares previstas na legislação do primeiro Estado, como se residissem no território desse Estado.

15 Por força do n.° 2 desse mesmo artigo, o trabalhador sujeito à legislação francesa tinha, por seu lado, direito, em relação aos membros da sua família que residissem no território de um Estado-Membro que não a França, aos abonos de família previstos na legislação do Estado em cujo território residissem os referidos membros da família.

16 O artigo 99.° estabelecia:

«Antes de 1 de Janeiro de 1973, o Conselho, sob proposta da Comissão, procederá a uma nova apreciação do problema relativo ao pagamento das prestações familiares aos membros da família que não residam no território do Estado competente, tendo em vista alcançar uma solução uniforme para todos os Estados-Membros.»

17 Esse regime excepcional estabelecido pelo artigo 73.°, n.° 2, que visava os trabalhadores migrantes a trabalhar em França e cuja família residia noutro Estado-Membro, foi invalidado pelo Tribunal de Justiça através do acórdão de 15 de Janeiro de 1986, Pinna (41/84, Colect., p. 1, a seguir «acórdão Pinna I»), em virtude do seu carácter discriminatório. Baseando-se em considerações imperiosas de segurança jurídica, o Tribunal de Justiça considerou, no entanto, que a invalidade do artigo 73.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71 não podia ser invocada em apoio de reivindicações relativas a prestações anteriores à data do acórdão, salvo no que se refere aos trabalhadores que tivessem, antes dessa data, interposto recurso em tribunal ou apresentado reclamação equivalente.

18 Num segundo acórdão Pinna, proferido em 2 de Março de 1989 (359/87, Colect., p. 585, a seguir «acórdão Pinna II»), o Tribunal foi obrigado a precisar as consequências do acórdão de 15 de Janeiro de 1986. Considerou assim que, enquanto o Conselho não adoptasse novas regras conformes ao artigo 51.° do Tratado CEE, a declaração de invalidade do artigo 73.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71 implicava a generalização do sistema de pagamentos das prestações familiares definido no artigo 73.°, n.° 1, do mesmo regulamento.

19 Em 30 de Outubro de 1989, o Conselho, em resposta aos acórdãos Pinna I e Pinna II, adoptou o Regulamento n.° 3427/89, cujo artigo 1.° modificou o artigo 73.° do Regulamento n.° 1408/71 e suprimiu o artigo 99.° Esse regulamento, que entrou em vigor no dia da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias,* é, nos termos do seu artigo 3.°, aplicável desde 15 de Janeiro de 1986.

20 O acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa à Comunidade e às adaptações dos tratados (JO 1985, L 302, p. 23) instaurou, no seu artigo 60.°, n.° 1, para os trabalhadores espanhóis que exerçam uma actividade laboral num Estado-Membro, com excepção da Espanha, cujos familiares residam em Espanha, um regime transitório segundo o qual o artigo 73.°, n.° 1, do Regulamento n.° 1408/71 não é aplicável. Esse regime transitório devia manter-se em vigor até entrada em vigor da solução uniforme para todos os Estado-Membros, a que se refere o artigo 99.° do Regulamento n.° 1408/71 e, o mais tardar, até 31 de Dezembro de 1988.

21 Da leitura conjugada do acórdão Pinna I, que declara inválido, *ab initio,* o artigo 73.°, n.° 2, do Regulamento n.° 1408/71, com o acórdão Pinna II, que declara a generalização da aplicação do sistema do artigo 73.°, n.° 1, a todos os trabalhadores da Comunidade, decorre que a solução a que fazia referência o artigo 60.°, n.° 1, do acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa à Comunidade e às adaptações dos tratados, já referido, existia retroactivamente desde a entrada em vigor do Regulamento n.° 1408/71.

22 Daqui resulta, portanto, que os nacionais espanhóis que trabalham num Estado-Membro que não Espanha, mas cuja família reside nesse último Estado, tinham direito às prestações familiares no Estado-Membro onde trabalham desde 1 de Janeiro de 1986, data da adesão do Reino de Espanha à Comunidade Económica Europeia. Todavia, só podem beneficiar desse direito retroactivamente a partir de 15 de Janeiro de 1986, data do acórdão Pinna I, que, por outro lado, foi acolhida no artigo 3.° do Regulamento n.° 3427/89 como data de aplicação do referido regulamento.

23 Embora a questão de invocabilidade do direito às prestações familiares tenha, portanto, ficado expressamente resolvida pelo artigo 3.° do Regulamento n.° 3423/89, mantém-se a questão de saber se um Estado-Membro pode aplicar as suas disposições nacionais que limitam a seis meses a retroactividade dos pedidos de abonos de família.

24 A este respeito, importa observar que tanto o Governo espanhol como G. Alonso-Pérez reconheceram que o Regulamento n.° 3427/89 não regulava a questão da retroactividade dos pedidos de abonos de família.

25 Todavia, G. Alonso-Pérez propôs que o que qualifica de «vazio jurídico» fosse suprido através do artigo 94.°, n.° 6, do Regulamento n.° 1408/71.

26 No entender do Governo espanhol, o conteúdo do Regulamento n.° 3427/89 incorporar-se-ia no Regulamento n.° 1408/71, de forma que o prazo de dois anos previsto no n.° 6 do artigo 94.° do Regulamento n.° 1408/71 devia de ser aplicado a partir da entrada em vigor do Regulamento n.° 3427/89.

27 Esta interpretação não pode ser acolhida. Com efeito, tal como o Governo alemão justamente observou, o artigo 94.°, n.° 6, faz parte das disposições transitórias e finais do Regulamento n.° 1408/71. Assim, não pode ser aplicado ao Regulamento n.° 3427/89, tanto mais que este último inclui as suas disposições transitórias e finais.

28 Por outro lado, resulta de jurisprudência constante (v., nomeadamente, os acórdãos de 16 de Dezembro de 1976, Rewe, 33/76, Colect., p. 813, e de 9 de Novembro de 1983, San Giorgio, 199/82, Recueil, p. 3595) que, não existindo regulamentação comunitária na matéria, incumbe ao ordenamento jurídico interno de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e determinar o procedimento judicial a utilizar para garantir a protecção dos direitos resultantes para os particulares do efeito directo do direito comunitário, desde que esse procedimento não seja menos favorável que o aplicável a processos semelhantes de natureza interna, nem regulamentado de forma a tornar praticamente impossível o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária.

29 Assim, contrariamente ao que sustenta G. Alonso-Pérez, a inexistência de regulamentação comunitária não cria um «vazio jurídico» a preencher.

30 Por último, forçoso é observar que uma disposição como a em causa no processo principal não torna impossível o exercício dos direitos conferidos pelo Regulamento n.° 3427/89. Apenas limita o efeito retroactivo dos pedidos apresentados com vista à obtenção do abono em questão (v. acórdãos de 27 de Outubro de 1993, Steenhorst-Neerings, C-338/91, Colect., p. I-5475, n.° 21, e de 6 de Dezembro de 1994, Johnson, C-410/92, Colect., p. I-5483).

31 Por conseguinte, o direito comunitário não se opõe à aplicação de uma disposição que, como o artigo 9.°, n.° 2, do Bundeskindergeldgesetz, se aplique igualmente aos pedidos de abonos de família baseados apenas no direito interno.

32 Do que acaba de ser dito resulta que o Regulamento n.° 1408/71, após as modificações introduzidas pelo Regulamento n.° 3427/89, não se opõe à aplicação, a um pedido apresentado por um nacional espanhol com vista a obter para os membros da sua família que residem em Espanha o pagamento de abonos de família a partir de 15 de Janeiro de 1986, de uma disposição nacional que limita a seis meses o efeito retroactivo dos pedidos de abonos de família.

Quanto às despesas

33 As despesas efectuadas pelos Governos alemão e espanhol e pela Comissão das Comunidades Europeias, 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 a questão que lhe foi submetida pelo Landessozialgericht Rheinland-Pfalz, por despacho de 28 de Julho de 1993, declara:

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, após as modificações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 2001/83 do Conselho, de 2 de Junho de 1983, e após as modificações introduzidas pelo Regulamento (CEE) n.° 3427/89 do Conselho, de 30 de Outubro 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, e o Regulamento n.° 574/72 que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CEE) n.° 1408/71, não se opõe à aplicação, a um pedido apresentado por um nacional espanhol com vista a obter, para os membros da sua família que residem em Espanha, o pagamento de abonos de família a partir de 15 de Janeiro de 1986, de uma disposição nacional que limita a seis meses o efeito retroactivo dos pedidos de prestações familiares.

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Novembro de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

C. N. Kakouris