

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL

JULIANE KOKOTT

apresentadas em 30 de Março de 2006¹

I — Introdução

1. O presente caso fornece o ensejo para apreciar detalhadamente o alcance do artigo 18.º, n.º 1, CE: pode um cidadão da União invocar sempre esta disposição apenas por ter feito uso do seu direito de livre circulação ou é necessário um elemento de conexão ao direito comunitário para além daquele? E que margem de apreciação é que a livre circulação dos cidadãos da União deixa eventualmente aos Estados-Membros na definição das prestações sociais que não são reguladas pelo direito comunitário? Estas são, no essencial, as questões de direito que o Tribunal de Justiça tem de analisar a pedido do Centrale Raad van Beroep neerlandés (a seguir, também, «órgão jurisdicional de reenvio»).

2. Dois cidadãos neerlandeses que estão reconhecidos como vítimas civis de guerra requereram junto da autoridade neerlandesa competente as prestações compensatórias previstas para aqueles casos. A concessão das prestações foi-lhes recusada apenas

porque estes, no momento do requerimento, não tinham a sua residência nos Países Baixos, mas em Espanha.

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

3. O artigo 17.º CE tem o seguinte teor:

«1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui.

2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado.»

1 — Língua original: alemão.

4. O direito de livre circulação dos cidadãos da União está estabelecido da seguinte forma no artigo 18.º, n.º 1, CE:

«Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação.»

5. Além disso, o artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE contém a seguinte proibição de discriminação:

«No âmbito de aplicação do presente Tratado e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.»

B — *Direito nacional*

6. Relativamente ao direito neerlandês aplicável, o órgão jurisdicional de reenvio comunica, nomeadamente, o seguinte.

7. Nos termos da Lei de 10 de Março de 1984 relativa a prestações a favor de vítimas civis de guerra de 1940-1945² (a seguir «WUBO»), as *vítimas civis de guerra*³ ou os seus sucessores podem, designadamente, ter direito a uma prestação periódica (artigo 7.º e segs. da WUBO) e a um complemento de prestação relacionado com medidas para melhorar as condições de vida das vítimas civis de guerra (artigo 19.º da WUBO). A concessão da prestação periódica tem por objectivo, dentro de limites razoáveis, compensar a perda da capacidade de obter rendimentos decorrente da incapacidade provocada pela lesão de guerra.

8. Nos termos do artigo 3.º, a WUBO só é aplicável a vítimas civis de guerra que tenham a nacionalidade neerlandesa e que residam nos Países Baixos na data do pedido de concessão das prestações (artigo 3.º da WUBO). Este *critério da nacionalidade e da territorialidade* tem como pressuposto que o especial dever de solidariedade do povo neerlandês para com as vítimas civis de guerra deve ter um alcance limitado em função da nacionalidade e da residência.

9. Uma vez atribuída uma prestação ou um complemento de prestação nos termos da WUBO, o beneficiário conserva, em princí-

2 — Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945 (*Staatsblad* 1994).

3 — Nos termos do artigo 2.º da WUBO, trata-se de civis que sofreram lesões físicas ou psíquicas pela ocupação alemã ou japonesa ou por razões associadas a essas ocupações ou pelos incidentes ocorridos nos anos do pós-guerra (até 27 de Dezembro de 1949) nas antigas Índias Neerlandesas e que por isso ficaram numa situação de incapacidade permanente ou faleceram.

pio, os direitos que lhe foram reconhecidos, ainda que resida no estrangeiro. No entanto, para evitar que pessoas residentes no estrangeiro fixem residência nos Países Baixos apenas por um curto período de tempo, com o objectivo de obter prestações nos termos da WUBO, prevê-se que as pessoas que apenas fixem residência nos Países Baixos depois da entrada em vigor da WUBO e que, no prazo de cinco anos a contar da data da fixação de residência, voltem a fixar a sua residência no estrangeiro perdem os direitos adquiridos (artigo 3.º, n.º 3, da WUBO).

10. A aplicação e execução da WUBO competem à Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (a seguir «PUR»).

11. Para casos de manifesta necessidade, o legislador conferiu à PUR o poder para também aplicar a WUBO às vítimas civis de guerra que não preencham o requisito da nacionalidade ou da territorialidade (artigo 3.º, n.º 6, da WUBO). Contudo, esta *regra relativa a casos de necessidade* é uma regra discricionária.

12. É condição de base para a aplicação da regra relativa a casos de necessidade, na

orientação administrativa da PUR, que exista uma ligação com a sociedade neerlandesa, tanto à época da guerra como também à data do pedido⁴. Se esta condição se verificar, aprecia-se casuisticamente se existe uma situação de manifesta necessidade. O critério geral para esse efeito é o de que a fixação de residência fora dos Países Baixos deve ter sido causada por circunstâncias que, consideradas objectivamente, estejam fora do controlo directo da pessoa em causa, de forma a que dela não se pudesse razoavelmente esperar que fixasse a sua residência nos Países Baixos. Entre estas, estão particularmente em causa rectificações de fronteiras e razões de saúde. Em contrapartida, se a residência no estrangeiro for consequência de um casamento ou for motivada por razões de ordem económica, a PUR considera que a regra relativa a casos de necessidade não é aplicável. Por outro lado, nos casos em que, à data do conflito, a pessoa em causa residia nos Países Baixos e aí tenha permanecido ininterruptamente até à data do pedido, mas nunca tenha tido nacionalidade neerlandesa, a PUR considera a regra relativa a casos de necessidade aplicável.

13. A partir de 1 de Julho de 2004, a PUR adaptou a sua orientação, tendo em consideração a aplicação da regra relativa a casos de necessidade. Os nacionais neerlandeses que residam no estrangeiro também podem agora ser considerados para efeitos de uma prestação nos termos da WUBO, nomeada-

4 — Presume-se uma ligação à época da guerra quando a pessoa em causa tinha a nacionalidade neerlandesa ou fosse súbdito neerlandês na acepção da Lei de 10 de Fevereiro de 1910 (*Staatsblad* 1955) ou quando a pessoa em causa era residente nos Países Baixos ou nas Índias Neerlandesas. Presume-se uma ligação à data do pedido quando a pessoa em causa tenha a nacionalidade neerlandesa ou resida nos Países Baixos.

mente, se, no momento do pedido, tiverem a nacionalidade neerlandesa, tiverem residido durante algum tempo nos Países Baixos e (em conjunto com o seu cônjuge) auferiram um rendimento mensal bruto inferior a 1 741,56 EUR.

III — Matéria de facto e processo principal

14. K. Tas-Hagen, nascida em 1943 nas antigas Índias Neerlandesas, veio para os Países Baixos em 1954. Em 1961, adquiriu a nacionalidade neerlandesa. Em 1986, cessou as suas funções de secretária de direcção junto do Gemeentelijke Dienst Verpleging en Verzorging (serviço municipal de saúde e assistência) em Haia, por incapacidade para o trabalho.

15. Em Dezembro de 1986, quando K. Tas-Hagen ainda residia nos Países Baixos, apresentou um primeiro pedido de concessão de uma prestação periódica e indemnização nos termos da WUBO. Este pedido foi indeferido por ela não ter sofrido nenhuma lesão conducente a uma incapacidade permanente, de modo que não podia ser considerada vítima civil de guerra na acepção da WUBO.

16. Em 1987, K. Tas-Hagen fixou residência em Espanha. Em 1999, pediu de novo o

reconhecimento do estatuto de vítima civil de guerra e concessão, nomeadamente, de uma prestação periódica e de um complemento relacionado com medidas destinadas a melhorar as suas condições de vida, nos termos da WUBO. Este pedido também foi indeferido, por decisão de 29 de Dezembro de 2000. Embora a PUR tenha desta vez reconhecido K. Tas-Hagen como vítima civil de guerra, esta, à data do seu pedido, residia em Espanha, pelo que o requisito da territorialidade estabelecido na WUBO não se encontrava preenchido. As condições para lhe ser aplicada a regra relativa a casos de necessidade também não foram consideradas cumpridas. Por decisão de 28 de Dezembro de 2001, a PUR também julgou infundada a reclamação apresentada por K. Tas-Hagen da sua decisão de 29 de Dezembro de 2000.

17. R. A. Tas, nascido em 1931 nas Índias Neerlandesas, veio para os Países Baixos em 1947. Entre 1951 e 1971, teve nacionalidade indonésia. Em 1971, voltou a adquirir a nacionalidade neerlandesa. Em 1983, cessou as suas funções como funcionário no município de Haia e foi declarado em situação de incapacidade total para o trabalho por motivos de ordem psíquica. Em 1987, mudou-se para Espanha.

18. Em Abril de 1999, R. A. Tas apresentou um pedido nos termos da WUBO para que lhe fosse atribuída, designadamente, uma prestação periódica e um complemento destinado a melhorar as suas condições de vida. Por decisão de 28 de Dezembro de 2000, a PUR indeferiu o requerimento. Embora R. A. Tas tenha sido reconhecido

como vítima civil de guerra, não preenchia a condição de territorialidade estabelecida na WUBO, uma vez que, à data do pedido, residia em Espanha. Também não estavam em causa circunstâncias de tal modo especiais que justificassem a aplicação da regra relativa a casos de necessidade. Por decisão de 28 de Dezembro de 2001, a PUR também julgou infundada a reclamação de R. A. Tas contra a sua decisão de 28 de Dezembro de 2000.

19. K. Tas-Hagen e R. A. Tas seguiram a via jurisdicional contra as decisões de indeferimento. Perante o tribunal alegaram, nomeadamente, que a condição de territorialidade nos termos do artigo 3.º da WUBO viola as disposições relativas à cidadania da União.

IV — Pedido de decisão prejudicial e tramitação perante o Tribunal de Justiça

20. Por decisão de 22 de Abril de 2005, o Centrale Raad van Beroep declarou suspensa a instância e submeteu a seguinte questão ao Tribunal de Justiça para decisão prejudicial:

«O direito comunitário, em especial, o artigo 18.º CE, opõe-se a uma regulamentação nacional nos termos da qual, em circunstâncias como as do processo principal, é indeferida a atribuição de uma prestação a favor de vítimas civis de guerra exclusiva-

mente com fundamento no facto de a pessoa em causa, que possui a nacionalidade do Estado-Membro em questão, não residir no território desse Estado-Membro no momento da apresentação do pedido, mas no território de outro Estado-Membro?»

21. O Governo neerlandês, o Governo do Reino Unido, o Governo lituano e a Comissão das Comunidades Europeias apresentaram observações escritas. A PUR, na qualidade de demandada no processo principal, aderiu às observações escritas do Governo neerlandês. Na audiência de 16 de Fevereiro de 2006, o Governo neerlandês, o Governo do Reino Unido e a Comissão tomaram posição relativamente ao presente caso.

V — Apreciação

22. Com o seu pedido de decisão prejudicial, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se o artigo 18.º, n.º 1, CE se opõe a uma regulamentação nacional segundo a qual um Estado-Membro recusa a um seu cidadão a atribuição de uma prestação a favor de vítimas civis de guerra exclusivamente com fundamento no facto de a pessoa em causa não residir no seu território no momento da apresentação do pedido, mas no de outro Estado-Membro.

A — *Âmbito de aplicação da livre circulação dos cidadãos da União*

apenas transitoriamente, mas fixaram-se permanentemente naquele Estado-Membro⁶.

1. Relação do artigo 18.º, n.º 1, CE com outras liberdades fundamentais

2. Âmbito de aplicação pessoal e material

23. Segundo jurisprudência consagrada, o direito de livre circulação do artigo 18.º, n.º 1, CE só é aplicável quando nenhuns direitos especiais, tais como resultam dos artigos 39.º CE, 43.º CE e 49.º CE, o sejam⁵.

25. Os cidadãos neerlandeses, tais como K. Tas-Hagen e R. A. Tas, são cidadãos da União, na acepção do artigo 17.º, n.º 1, CE e, por consequência, beneficiam do direito de livre circulação consagrado no artigo 18.º, n.º 1, CE.

24. O caso em apreço apresenta-se do seguinte modo: a matéria de facto do processo principal não contém nenhuns indícios de que K. Tas-Hagen e R. A. Tas exercessem uma actividade económica em Espanha e, por isso, lhes pudesse ser aplicável uma das liberdades mais especiais da livre circulação de pessoas. K. Tas-Hagen e R. A. Tas também não invocaram que prestam serviços nos termos do artigo 49.º CE, porque não se encontram lá

26. K. Tas-Hagen e R. A. Tas também podem invocar este direito de livre circulação perante o Reino dos Países Baixos, cuja nacionalidade possuem. De facto, a cidadania da União não tem por objectivo alargar o âmbito de aplicação material do Tratado igualmente a situações internas sem qualquer conexão com o direito comunitário⁷. Contudo, no presente caso, os factos revelam uma relação transfronteiriça, já que K. Tas-Hagen e R. A. Tas, na data do seu pedido de atribuição de prestações a favor das vítimas

5 — Acórdãos de 29 de Fevereiro de 1996, Skanavi e Chryssanthakopoulos (C-193/94, Colect., p. I-929, n.º 22); de 26 de Novembro de 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01, Colect., p. I-10981, n.º 26); de 6 de Fevereiro de 2003, Stylianakis (C-92/01, Colect., p. I-1291, n.º 18); de 16 de Dezembro de 2004, My (C-293/03, Colect., p. I-12013, n.º 33); e de 15 de Setembro de 2005, Ioannidis (C-258/04, Colect., p. I-8275, n.º 37).

6 — Acórdão de 19 de Outubro de 2004, Zhu e Chen (C-200/02, Colect., p. I-9925, n.º 22); v. ainda, o acórdão de 5 de Outubro de 1988, Steyermann (196/87, Colect., p. 6159, n.º 15 a 17), assim como — quanto à liberdade de prestação activa de serviços — os acórdãos de 30 de Novembro de 1995, Gebhard (C-55/94, Colect., p. I-4165, em particular, n.º 25 e 26), e de 7 de Setembro de 2004, Trojani (C-456/02, Colect., p. I-7573, n.º 28).

7 — Acórdãos de 5 de Junho de 1997, Uecker e Jacquet (C-64/96 e C-65/96, Colect., p. I-3171, n.º 23), de 2 de Outubro de 2003, García Avello (C-148/02, Colect., p. I-11613, n.º 26), e de 12 de Julho de 2005, Schempp (C-403/03, Colect., p. I-6421, n.º 20); no mesmo sentido, os acórdãos de 29 de Abril de 2004, Pusa (C-224/02, Colect., p. I-5763, n.º 18 e 19), e de 11 de Julho de 2002, D'Hoop (C-224/98, Colect., p. I-6191, n.º 30 e 31).

civis de guerra, viviam em Espanha, exercendo o seu direito de livre circulação ao abrigo do artigo 18.º, n.º 1, CE. Deste modo, existe uma relação com o direito comunitário.

27. No entanto, o que está em questão é saber se um cidadão da União pode desde logo invocar o artigo 18.º, n.º 1, CE quando tenha exercido o seu direito de livre circulação ou se, além disso, também tem de estar em causa uma matéria relativamente à qual o próprio direito comunitário contém regras, ainda que se trate apenas de objectivos.

28. De um ponto de vista que o Governo do Reino Unido, em particular, defendeu, a invocação do artigo 18.º, n.º 1, CE pressupõe que a matéria de facto diz respeito a uma matéria regulada pelo direito comunitário, para além do mero exercício do direito de livre circulação, e que o direito comunitário, nessa medida, também é aplicável *ratione materiae*. Se se concordar com este entendimento, K. Tas-Hagen e R. A. Tas não podem, no presente processo, invocar uma violação do artigo 18.º, n.º 1, CE. Isto porque nem o direito primário da Comunidade nem o direito derivado tratam das prestações sociais a favor das vítimas civis de guerra aqui reclamadas⁸. As prestações a favor de vítimas da guerra são, inclusivamente, expressamente excluídas do âmbito de apli-

cação do Regulamento n.º 1408/71⁹ (v. o seu artigo 4.º, n.º 4) e do Regulamento n.º 883/2004¹⁰ (v. o seu artigo 4.º, n.º 5).

29. É certo que o Tribunal de Justiça, numa série de casos relacionados com o direito de livre circulação dos cidadãos da União, fundamentou a conclusão a que chegou, para além do recurso ao artigo 18.º CE (ex-artigo 8.º-A do Tratado CE), com uma remissão para outras disposições de direito comunitário. Em particular, declarou que as prestações sociais em causa naqueles casos, por seu turno, eram abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito comunitário¹¹.

30. No entanto, independentemente desse facto, o Tribunal de Justiça presume desde logo a existência de uma «situação que se inclui no âmbito de aplicação *ratione mate-*

8 — Neste sentido, também os acórdãos de 6 de Julho de 1978, Gillard (9/78, Recueil, p. 1661, n.ºs 13 a 15, Colect., p. 587); de 31 de Maio de 1979, Even (207/78, Recueil, p. 2019, n.ºs 12 a 14); e de 16 de Setembro de 2004, Baldinger (C-386/02, Colect., p. I-8411, n.ºs 16 a 18).

9 — Regulamento (CEE) 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 (JO L 149, p. 2, a seguir «Regulamento n.º 1408/71»), alterado pela última vez pelo Regulamento (CE) n.º 631/2004 (JO L 100, p. 1).

10 — Regulamento (CE) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 166, p. 1; rectificação no JO L 200, p. 1; a seguir «Regulamento n.º 883/2004»). Este regulamento substitui para o futuro o Regulamento n.º 1408/71.

11 — Acórdãos de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala (C-85/96, Colect., p. I-2691, n.ºs 28, 45, 57 e 61 a 63); de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Colect., p. I-6193, n.º 27); D'Hoop (referido na nota 7, n.ºs 17 e 32); e de 15 de Março de 2005, Bidar (C-209/03, Colect., p. I-2119, n.ºs 38 a 43). Fora do âmbito das prestações sociais, v., porventura, o acórdão de 7 de Julho de 2005, Comissão/Austria (C-147/03, Colect., p. I-5969, n.º 44).

riae do direito comunitário», quando um cidadão da União fez uso do seu direito de livre circulação, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, CE:

«Estas situações incluem, nomeadamente, as que se enquadram no exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado e as que se enquadram no exercício da liberdade de circular e de permanecer no território dos Estados-Membros, tal como conferida pelo artigo 18.º CE»¹².

31. O Tribunal de Justiça actua deste modo, mesmo nos casos em que o exercício do direito de livre circulação ou o estatuto da pessoa em causa como cidadão da União são os únicos elementos de conexão ao direito comunitário¹³.

32. Por conseguinte, pode, em qualquer caso, constituir um *ponto de vista adicional* no quadro de apreciação do respectivo caso¹⁴ o facto de também a matéria em causa ou a prestação social reclamada, por seu turno, serem reguladas pelo direito comunitário ou servirem os objectivos da Comunidade. Encontram-se considerações

12 — Acórdãos Schempp (referido na nota 7, n.ºs 17 e 18) e Bidar (referido na nota 11, n.ºs 32 e 33). V., além destes, os acórdãos Grzelczyk (referido na nota 11, n.ºs 32 e 33); D'Hoop (referido na nota 7, n.ºs 28 e 29); García Avello (referido na nota 7, n.ºs 23 e 24); e Pusa (referido na nota 7, n.ºs 16 e 17).

13 — Acórdãos García Avello (n.ºs 23 e 24), Pusa (n.ºs 16 e 17) e Schempp (n.ºs 13 e segs.), já referidos na nota 7.

14 — V., eventualmente, o acórdão D'Hoop (referido na nota 7, n.º 32): «Esta consideração é particularmente importante no domínio da educação [...]»; também se encontra uma formulação semelhante no acórdão Comissão/Austria (referido na nota 11, n.º 44).

desta natureza, em particular, nos acórdãos relativos à livre circulação de estudantes¹⁵. Contudo, nestes, o Tribunal de Justiça teve de analisar a sua jurisprudência anterior, que ainda provinha de uma época em que nem a cidadania da União nem as disposições de política de formação mais recentes do Tratado¹⁶ ofereciam um elemento de conexão para a aplicação do direito comunitário às matérias em causa.

33. No entanto, estas considerações adicionais não são uma *condição obrigatória* para a aplicação do artigo 18.º, n.º 1, CE¹⁷. Pelo contrário, os cidadãos da União também podem invocar o seu direito de livre circulação nos casos em que a matéria em causa ou a prestação reclamada não sejam, elas próprias, reguladas pelo direito comunitário¹⁸.

15 — Acórdãos Grzelczyk (referido na nota 11, n.ºs 34 a 36) e Bidar (referido na nota 11, n.ºs 38 e 43). Semelhantes, os acórdãos D'Hoop (referido na nota 7, n.ºs 32 e 33) e de 23 de Março de 2004, Collins (C-138/02, Colect., p. I-2703, n.ºs 62 e 63).

16 — Através do Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia) foi introduzido no título VIII (actual título XI) do Tratado CE um novo capítulo 3, intitulado «A educação, a formação profissional e a juventude».

17 — Também nos acórdãos Grzelczyk (referido na nota 11, n.ºs 30 a 37) e Bidar (referido na nota 11, n.ºs 30 a 37), o Tribunal de Justiça julgou o artigo 12.º CE em conjunto com o artigo 18.º CE, desde logo aplicável, porque as pessoas em causa, na qualidade de cidadãos da União, tinham feito uso do seu direito de livre circulação. A circunstância de as pessoas em causa prosseguirem uma formação não foi, em ambos os casos, *condição adicional* para invocar a proibição de discriminação, mas «não pode, por si só, privá-los da possibilidade de invocar a proibição de qualquer discriminação em razão da nacionalidade, enunciada no artigo [12.º CE] do Tratado» (acórdão Grzelczyk, n.º 36; v., também, o acórdão Bidar, n.ºs 34 e 46).

Também não se retira do acórdão Trojani (referido na nota 6) nenhuma condição adicional para a aplicação dos artigos 12.º CE e 18.º CE. No seu n.º 42 remete-se para o acórdão Grzelczyk, que, contudo, conforme já referido, não cria, por seu turno, nenhuma condição adicional daquela natureza.

18 — Neste sentido, os acórdãos García Avello (n.ºs 24 e 25), Pusa (n.ºs 17 e 22) e Schempp (n.ºs 18 e 19), já referidos na nota 7.

34. Por isso, a natureza do direito de livre circulação dos cidadãos da União apresenta-se como *liberdade fundamental*¹⁹. Como liberdade fundamental, o artigo 18.º, n.º 1, CE é directamente aplicável²⁰ e deve ser interpretado amplamente²¹. Em particular, esta disposição, tal como também as liberdades fundamentais clássicas do mercado interno²², tem um âmbito de aplicação que não se restringe a matérias isoladas.

35. Deste modo, as liberdades fundamentais clássicas também são aplicáveis às matérias relativamente às quais o Tratado não reserva para a Comunidade nenhuma competência próprias ou nem sequer contém regras. Com efeito, se se excluíssem tais matérias não reguladas pelo direito comunitário do âmbito de aplicação das liberdades fundamentais, não se poderia realizar razoavelmente uma das tarefas principais da Comunidade, a realização de um mercado interno sem obstáculos à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais [artigo 3.º, n.º 1, alínea c), CE]. O mercado interno já não teria então a pretensão abrangente de um espaço sem fronteiras

internas (artigo 14.º, n.º 2, CE), mas já só teria um carácter fragmentado, porque se reduziria a produtos e actividades isolados, para os quais existem regras concretas no direito comunitário.

36. Desde logo, o âmbito de aplicação das liberdades fundamentais não se pode limitar apenas às matérias relativamente às quais a Comunidade já exerceu as suas competências, em particular, através da adopção de medidas de harmonização²³: pelo contrário, corresponde ao sentido e ao objectivo das liberdades fundamentais e é precisamente expressão da sua aplicabilidade directa que estas possam produzir os seus efeitos, sobretudo em sectores não ou ainda não harmonizados. Fazer depender o exercício de uma liberdade fundamental da existência de uma medida de harmonização significa, finalmente, negar-lhe efeito directo.

19 — O direito de livre circulação dos cidadãos da União é expressamente designado como liberdade fundamental nos acordãos D'Hoop (referido na nota 7, n.º 29), García Avello (referido na nota 7, n.º 24) e Pusa (referido na nota 7, n.º 17); semelhante, os acordãos Zhu e Chen (referido na nota 6, n.º 31) e de 23 de Março de 2006, Comissão/Bélgica (C-408/03, Colect., p. I-2647, n.º 40), segundo os quais o artigo 18.º CE consagra um princípio fundamental, nomeadamente, o da livre circulação.

20 — Acórdãos de 17 de Setembro de 2002, Baumbast e R (C-413/99, Colect., p. I-7091, n.ºs 84 a 86 e 94); Zhu e Chen (referido na nota 6, n.º 26); e Comissão/Bélgica (referido na nota 19, n.º 34).

21 — Acórdãos Zhu e Chen (referido na nota 6, n.º 31) e Comissão/Bélgica (referido na nota 19, n.º 40).

22 — Livre circulação de mercadorias (artigos 23.º CE e segs.), livre circulação dos trabalhadores (artigo 39.º CE), liberdade de estabelecimento (artigos 43.º CE e 48.º CE), livre prestação de serviços (artigos 49.º CE e 50.º CE), bem como livre circulação de capitais e pagamentos (artigo 56.º CE).

37. Neste sentido, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as liberdades fundamentais devem ser respeitadas, mesmo nos casos em que o direito comunitário (ainda) não prevê regras e as respectivas competências se mantêm nas esferas dos

23 — V., por todos, os acordãos de 20 de Fevereiro de 1979, Rewe, dito «Cassis de Dijon» (120/78, Colect., p. 327, n.ºs 6, 8 e 15); de 13 de Julho de 2004, Comissão/França (C-262/02, Colect., p. I-6569, n.ºs 23 e 25); e Bacardi France (C-429/02, Colect., p. I-6613, n.ºs 32 e 34); assim como de 13 de Dezembro de 2005, Sevic Systems (C-411/03, Colect., p. I-10805, n.º 26).

Estados-Membros. Assim se passa, por exemplo, no sector dos impostos directos²⁴, do direito penal e do direito processual penal²⁵, assim como na organização dos sistemas de segurança social²⁶. O Tribunal de Justiça decidiu de um modo semelhante num caso relativo a normas que regulam o apelido de uma pessoa²⁷.

38. No entanto, justamente por isso, seria contrário ao conceito da cidadania da União como estatuto fundamental de todos os cidadãos da União²⁸, que lhes assiste independentemente de qualquer actividade económica²⁹, que os Estados-Membros não tivessem de respeitar o direito de livre circulação dos cidadãos da União, consagrado no artigo 18.º, n.º 1, CE, relativamente a todas as matérias, mas apenas relativa-

mente a matérias isoladas para as quais o Tratado reserva competências próprias para a Comunidade ou para os quais existam regulamentações de direito comunitário.

39. A tal não se opõe o facto de o direito de livre circulação nos termos do artigo 18.º, n.º 1, CE apenas assistir aos cidadãos da União «sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação». Com efeito, desta cláusula não resulta, por exemplo, uma limitação do âmbito de aplicação material desta liberdade fundamental a determinadas matérias. Ao contrário dos artigos 39.º, n.º 4, CE e 45.º CE, o referido artigo não contém, precisamente, nenhuma excepções expressas em razão da matéria. Trata-se antes apenas de uma reserva, tal como pode também ser encontrada noutras liberdades fundamentais, desta forma ou de uma forma semelhante, como acontece em particular nos artigos 30.º CE, 39.º, n.º 3, CE, 46.º, n.º 1, CE e 58.º CE.

40. Por consequência, o Tribunal de Justiça já admitiu, por exemplo, relativamente aos impostos directos³⁰ e à organização dos sistemas de segurança social³¹, a aplicabilidade do artigo 18.º, n.º 1, CE, do mesmo modo que a das outras liberdades fundamentais³². O mesmo vale, por exemplo, para as normas que regulam o apelido de uma pessoa: quando também esta matéria no estado actual do direito comunitário seja da competência dos Estados-Membros e não seja regulada pelo direito comunitário, os

24 — Acórdãos de 14 de Fevereiro de 1995, Schumacker (C-279/93, Colect., p. I-225, n.º 21); de 11 de Agosto de 1995, Wielockx (C-80/94, Colect., p. I-2493, n.º 16); de 11 de Março de 2004, De Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Colect., p. I-2409, n.º 44); de 7 de Setembro de 2004, Manninen (C-319/02, Colect., p. I-7477, n.º 19); de 13 de Dezembro de 2005, Marks & Spencer (C-446/03, Colect., p. I-10837, n.º 29); de 19 de Janeiro de 2006, Bouanich (C-265/04, Colect., p. I-923, n.º 28); e de 23 de Fevereiro de 2006, Keller Holding (C-471/04, Colect., p. I-2107, n.º 28).

25 — Acórdãos de 2 de Fevereiro de 1989, Cowan (186/87, Colect., p. I-195, n.º 19), e de 24 de Novembro de 1998, Bickel e Franz (C-274/96, Colect., p. I-7637, n.º 17).

26 — Acórdãos de 28 de Abril de 1998, Decker (C-120/95, Colect., p. I-1831, n.ºs 21 e 23), e Kohll (C-158/96, Colect., p. I-1931, n.ºs 17 e 19); de 23 de Novembro de 2000, Elsen (C-135/99, Colect., p. I-10409, n.º 33); assim como de 7 de Julho de 2005, Van Pommeren-Bourgoniën (C-227/03, Colect., p. I-6101, n.º 39).

27 — Acórdão de 30 de Março de 1993, Konstantinidis (C-168/91, Colect., p. I-1191).

28 — Acórdãos Baumbast e R (referido na nota 20, n.º 82), García Avello (referido na nota 7, n.º 22), bem como Zhu e Chen (referido na nota 6, n.º 25); v., também, os acórdãos Grzelczyk, referido na nota 11, n.º 31); D'Hoop (referido na nota 7, n.º 28); de 23 de Março de 2004, Collins (referido na nota 15, n.º 61); Pusa (referido na nota 7, n.º 16); Bidar (referido na nota 11, n.º 31); Comissão/Austria (referido na nota 11, n.º 45); e Schempp (referido na nota 7, n.º 15).

29 — Acórdão Baumbast e R (referido na nota 20, n.ºs 81, 83 e 84). Neste sentido, os acórdãos Trojani (referido na nota 6, n.º 40) e Bidar (referido na nota 11, n.º 37).

30 — Acórdão Schempp (referido na nota 7, n.º 19).

31 — Acórdão Elsen (referido na nota 26, n.º 33).

32 — V., a este respeito, as alegações *supra*, no n.º 37 destas conclusões.

Estados-Membros devem, não obstante, no exercício dessa competência, respeitar o direito comunitário e, em particular, o direito de livre circulação do artigo 18.º, n.º 1, CE³³. Pela mesma razão, esta disposição deve, em última instância, ser tomada em consideração também nos casos em que, por força de medidas de execução para pagamento de dívidas nos termos do direito nacional, está em causa o cálculo do rendimento penhorável de um cidadão da União³⁴.

41. Neste contexto, o artigo 18.º, n.º 1, CE também deve ser aplicável a um caso em que um cidadão da União, que transferiu a sua residência para um outro Estado-Membro que não o da sua nacionalidade, requeira prestações a favor de vítimas civis de guerra perante as autoridades competentes do Estado-Membro da sua nacionalidade. O facto de estas prestações sociais não estarem reguladas pelo direito comunitário tem, naturalmente, como consequência que os Estados-Membros têm um amplo poder de apreciação na sua configuração³⁵.

42. O acórdão Baldinger³⁶, no qual o Tribunal de Justiça teve recentemente de analisar uma regulamentação austríaca relativa a indemnização de antigos prisioneiros de guerra, também não se opõe à aplicação do artigo 18.º, n.º 1, CE. De facto, no referido acórdão, o Tribunal de Justiça limitou-se a declarar que as prestações a favor de vítimas da guerra não estão abrangidas pelo âmbito

de aplicação do Regulamento n.º 1408/71, que não são condições laborais dos trabalhadores migrantes, na acepção do artigo 39.º, n.º 2, CE, e que também não se incluem nos benefícios sociais a que os trabalhadores migrantes têm direito nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68.

43. No acórdão Baldinger, o Tribunal de Justiça não se pronunciou sobre a aplicabilidade do artigo 18.º, n.º 1, CE. Também não tinha necessariamente de o fazer, porque o órgão jurisdicional de reenvio não pedira a interpretação daquela disposição³⁷. Aliás, o advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer, nas suas conclusões no processo Baldinger, pronunciou-se exaustivamente quanto à aplicabilidade do artigo 18.º, n.º 1, CE, tendo concluído pela sua aplicação³⁸. O próprio Tribunal de Justiça, naquele processo, também não decidiu expressamente em sentido contrário sobre esta questão. Tendo em consideração a restante jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao direito de livre circulação dos cidadãos da União³⁹, não há razão para interpretar o seu simples silêncio no acórdão Baldinger como um indício obrigatório contra a aplicabilidade do artigo 18.º, n.º 1, CE.

3. Âmbito de aplicação temporal

44. Refira-se, apenas para completar, que, do ponto de vista temporal, também nada se

33 — Acórdão García Avello (referido na nota 7, n.º 25); v., a este respeito, também, as conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs, de 30 de Junho de 2005, *Standesamt Stadt Niebüll* (C-96/04, acórdão de 27 de Abril de 2006, Colect., p. I-3561, p. I-3563, em particular, n.º 50).

34 — Acórdão Pusa (referido na nota 7, n.º 22 e 23).

35 — V., a este respeito, *infra*, n.ºs 61 a 64 destas conclusões.

36 — Acórdão referido na nota 8; v., em particular, os n.ºs 16 a 21.

37 — A questão prejudicial está reproduzida no n.º 13 do acórdão Baldinger (referido na nota 8).

38 — Conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer, de 11 de Dezembro de 2003, Baldinger (C-386/02, Colect., p. I-8411, n.ºs 24 a 47, em particular, n.º 31).

39 — V., a este respeito, presentemente, o n.º 40 destas conclusões e, em particular, o acórdão referido na nota 7, García Avello, em que o Tribunal de Justiça decidiu como Tribunal Pleno.

opõe à aplicação do artigo 18.º, n.º 1, CE. De facto, K. Tas-Hagen e R. A. Tas já tinham mudado a sua residência para Espanha no ano de 1987, portanto, antes da entrada em vigor das disposições relativas à cidadania da União introduzidas pelo Tratado de Maastricht⁴⁰. Porém, estas disposições devem, em qualquer caso, ser aplicadas aos efeitos actuais de situações nascidas anteriormente⁴¹. Por conseguinte, também podem ser invocadas para a apreciação dos efeitos de uma anterior mudança de K. Tas-Hagen e R. A. Tas para Espanha sobre os seus direitos actuais a prestações a favor de vítimas civis de guerra, nos termos da WUBO.

B — Limitação da livre circulação

45. Deste modo, um requisito relativo à residência, tal como foi oposto a K. Tas-Hagen e R. A. Tas, deve ser apreciado à luz do direito de livre circulação dos cidadãos da União, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, CE.

46. Conforme já afirmei⁴², o estatuto do cidadão da União, segundo jurisprudência constante, poderá tornar-se «o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-

-Membros, permitindo aos que, entre estes últimos, se encontrem na mesma situação obter, independentemente da sua nacionalidade e sem prejuízo das excepções expressamente previstas a este respeito, o mesmo tratamento jurídico»⁴³.

47. Um cidadão da União que faça uso do seu direito de livre circulação, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, CE, actua no âmbito de aplicação do Tratado e pode, em consequência, invocar a proibição geral de discriminação do artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE, segundo a qual é proibida qualquer discriminação em razão da nacionalidade⁴⁴.

48. É certo que cidadãos da União, tais como K. Tas-Hagen e R. A. Tas, não são discriminados em razão da sua nacionalidade. Exclui-se uma discriminação directa desde logo porque as prestações a favor de vítimas civis de guerra que aqui estão em causa só estão à disposição de cidadãos neerlandeses e ambos os autores têm, precisamente, aquela nacionalidade. Por isso, no caso em apreço, está também afastada uma discriminação indirecta em razão da nacionalidade. É verdade que o ponto de apoio para um tratamento desigual indirecto em razão da nacionalidade pode frequentemente residir no facto de uma regulamentação ter como elemento de con-

40 — O Tratado de Maastricht (Tratado da União Europeia) entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993.

41 — Acórdão D'Hoop (referido na nota 7, n.º 25).

42 — *V. supra*, n.º 38 destas conclusões.

43 — Neste sentido, os acórdãos Collins (referido na nota 15, n.º 61), Comissão/Austria (referido na nota 11, n.º 45) e Schempp (referido na nota 7, n.º 15); idênticos, desde logo, os acórdãos Grzelczyk (referido na nota 11, n.º 31), D'Hoop (referido na nota 7, n.º 28), García Avello (referido na nota 7, n.º 22 e 23), Pusa (referido na nota 7, n.º 16) e Bidar (referido na nota 11, n.º 31).

44 — Acórdãos Grzelczyk (referido na nota 11, n.º 31), García Avello (referido na nota 7, n.ºs 22, 23, 27, 29 e 30), Bidar (referido na nota 11, n.ºs 31 a 33), Comissão/Austria (referido na nota 11, n.º 45) e Schempp (referido na nota 7, n.ºs 15 e segs.). No mesmo sentido — contudo, sem referência concreta ao artigo 12.º CE —, os acórdãos D'Hoop (n.º 28) e Pusa (n.º 16), referidos na nota 7.

xão a residência da pessoa em causa. Porém, com o requisito da residência no artigo 3.º da WUBO apenas se faz uma distinção entre cidadãos neerlandeses. Num caso como o presente, esta regulamentação não pode, por essa razão, conduzir nem a uma discriminação directa nem indirecta da pessoa em causa, na acepção do artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE.

49. No entanto, um cidadão da União que tenha feito uso do seu direito de livre circulação decorrente do artigo 18.º, n.º 1, CE não beneficia, de modo algum, apenas da protecção relativamente a discriminações em razão da sua nacionalidade, nos termos do artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE. Pelo contrário, no artigo 18.º, n.º 1, CE também devem poder incluir-se regulamentações que conduzem a que um cidadão da União, ao fazer uso do seu direito de livre circulação, seja tratado de um modo menos favorável do que se não tivesse feito uso daquele direito. O mesmo vale inclusivamente para aqueles casos em que o tratamento desigual parte do Estado-Membro a que pertence o próprio cidadão da União⁴⁵.

50. Quanto às liberdades fundamentais clássicas, o Tribunal de Justiça considerou tratamentos desiguais de situações com uma conexão internacional e de situações puramente internas principalmente como casos de *restrição*⁴⁶. O direito geral de livre circulação dos cidadãos da União também é,

conforme já referi, uma liberdade fundamental⁴⁷. Por conseguinte, há muitos motivos para classificar o pior tratamento de situações transfronteiriças, *sem* que ao mesmo tempo haja discriminação em razão da nacionalidade, como restrição, também nos casos em que essas situações estão abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 18.º, n.º 1, CE⁴⁸. Deste modo, todas as medidas que *prejudiquem* o direito do cidadão da União de circular livremente e de permanecer noutros Estados-Membros⁴⁹, ou que, de outro modo, constituam um *obstáculo* pelo qual o cidadão da União pudesse ser privado do uso deste direito geral de livre circulação devem apreciar-se à luz do artigo 18.º, n.º 1, CE⁵⁰.

51. No entanto, é claro, em qualquer caso, que os Estados-Membros não podem prejudicar os seus próprios cidadãos que exercem a livre circulação garantida pelo artigo 18.º, n.º 1, CE, ao associar-lhe consequências desvantajosas que não ocorreriam em caso de permanência no país⁵¹.

45 — Neste sentido, os acórdãos D’Hoop (n.ºs 30 e 31), Pusa (n.ºs 18 e 19) e também o acórdão Schempp (n.ºs 16 e 26), referidos na nota 7.

46 — V., em particular, o acórdão De Lasteyrie du Saillant (n.º 45), semelhantes, os acórdãos Manninen (n.ºs 20 e segs.) e Marks & Spencer (n.º 34), respectivamente, referidos na nota 24.

47 — V., a este respeito, *supra*, n.º 34 destas conclusões e a jurisprudência referida na nota 19.

48 — No mesmo sentido, também as conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs, de 20 de Novembro de 2003, Pusa (C-224/02, Colect., p. I-5763, n.ºs 18 a 20 e 22), e de 30 de Junho de 2005, Standesamt Stadt Niebüll (referido na nota 33, n.ºs 52 e segs.), bem como as conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed, de 2 de Fevereiro de 2006, De Cuyper (C-406/04, acórdão de 18 de Julho de 2006, Colect., p. I-6947, p. I-6949, n.ºs 104 a 108). V., também, as minhas conclusões da presente data, N. (C-470/00, acórdão de 7 de Setembro de 2006, Colect., p. I-7409, p. I-7411, n.º 65).

49 — Neste sentido, o acórdão Schempp (referido na nota 7, n.º 43), onde o Tribunal de Justiça, através do uso da palavra «beeinträchtigt» (em francês: «entrave»), indicou pela primeira vez um entendimento semelhante.

50 — Neste sentido, desde logo, o acórdão Pusa (referido na nota 7, n.º 19).

51 — Neste sentido, os acórdãos D’Hoop (n.ºs 30 e 31) e Pusa (n.ºs 18 e 19), respectivamente, referidos na nota 7. V., também, o n.º 22 das conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo Pusa e o n.º 66 das minhas conclusões no processo N., respectivamente, referidas na nota 48.

52. Um requisito de residência como o que é imposto pelo artigo 3.º da WUBO torna menos atractivo para cidadãos da União como K. Tas-Hagen e R. A. Tas fazer uso do seu direito de livre circulação e mudar a sua residência neerlandesa para outro Estado-Membro⁵². Nesse caso, já não podiam apresentar, com sucesso, um pedido de prestações a favor de vítimas civis de guerra, nos termos da WUBO. Do mesmo modo, torna-se menos atractivo para as pessoas em causa manter a sua residência que já é no estrangeiro, uma vez que apenas uma residência nos Países Baixos lhes permite requerer prestações ao abrigo da WUBO⁵³.

53. Por consequência, tal requisito de residência constitui uma limitação do direito geral de livre circulação nos termos do artigo 18.º, n.º 1, CE.

C — *Justificação da limitação*

54. Falta, no entanto, avaliar se esta limitação do direito de livre circulação dos cidadãos da União é justificada.

52 — Em sentido semelhante, as conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed, no processo De Cuyper (referidas na nota 48, em particular, n.º 110).

53 — Estas desvantagens não podem ser totalmente compensadas por uma regra relativa a casos de necessidade tal como a do artigo 3.º, n.º 6, da WUBO. De facto, a sua utilização está sujeita ao poder de apreciação da PUR e, segundo a sua prática administrativa, não é aplicável precisamente aos casos em que ocorreu uma mudança voluntária de residência para o estrangeiro. Mesmo depois da prática administrativa mais generosa da PUR, válida a partir de 1 de Julho de 2004, ainda não estão abrangidos todos os casos de mudança voluntária de residência para o estrangeiro, uma vez que há um limite em função do rendimento. V., quanto a tudo isto, os n.ºs 11 a 13 destas conclusões.

55. Não há, neste caso, nenhuns pontos de referência para uma justificação com base nas «limitações e condições previstas [no Tratado CE] e nas disposições adoptadas em sua aplicação» para o exercício do direito de livre circulação (artigo 18.º, n.º 1, CE).

56. Além disso, uma restrição do direito de livre circulação dos cidadãos da União também se pode, contudo, justificar, quando se baseia em considerações objectivas e é proporcionada a um objectivo legitimamente prosseguido⁵⁴.

57. O requisito de uma residência nos Países Baixos, estabelecido no artigo 3.º da WUBO — tal como, aliás, também o requisito da nacionalidade neerlandesa —, reporta-se à ideia de que o dever de solidariedade do povo neerlandês para com as vítimas civis de guerra tem um alcance diferente, conforme o grau da sua integração na sociedade neerlandesa. Conforme foi esclarecido pelo Tribunal e pelo Governo neerlandês, as prestações sociais são concedidas às vítimas civis de guerra, de acordo com a WUBO, são expressão da particular solidariedade do povo neerlandês para com um grupo de pessoas que se distinguiu pela sua especial ligação com a sociedade neerlandesa.

54 — No mesmo sentido, os acórdãos D’Hoop (referido na nota 7, n.ºs 26 e 36), García Avello (referido na nota 7, n.ºs 39 e segs.), Collins (referido na nota 15, n.º 66), Pusa (referido na nota 7, n.º 33) e Bidar (referido na nota 11, n.º 54).

58. O legislador neerlandês, ao pretender limitar a concessão de prestações a favor de vítimas civis de guerra nos termos da WUBO a um grupo de pessoas que se distinguiu pela sua especial ligação à sociedade neerlandesa, prossegue um fim legítimo.

59. Neste contexto, deve, em primeiro lugar, recordar-se que prestações compensatórias para antigos *prisioneiros de guerra*, que façam prova de um cativeiro prolongado, constituem notoriamente um testemunho de reconhecimento nacional pelos sofrimentos suportados e, em consequência, são pagas como contrapartida pelos serviços prestados ao respectivo país durante a guerra⁵⁵. Embora este raciocínio não possa aplicar-se directamente a prestações compensatórias a favor de *vítimas civis de guerra*, porque o sofrimento por elas suportado não está relacionado com um serviço de guerra ou militar prestado a favor do seu país, parece, no entanto, legítimo que um Estado-Membro também atribua aos civis, com quem tenha uma especial ligação, tanto à data da guerra como também mais tarde, determinadas prestações sociais pelos danos patrimoniais e não patrimoniais por eles sofridos durante uma guerra, como testemunho da solidariedade nacional.

60. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça também admite que um Estado-Membro conceda determinadas prestações sociais — como, por exemplo, ajudas para cobrir despesas de subsistência de estudantes —

apenas às pessoas que tenham demonstrado um certo grau de integração na sociedade desse Estado⁵⁶. Esta consideração também se pode transpor para o caso em apreço, uma vez que as prestações neerlandesas a favor de vítimas civis de guerra, segundo a WUBO, têm características de uma ajuda para a subsistência (independente de contribuição): destinam-se à melhoria das condições de vida das vítimas civis de guerra e devem ajudar a compensar a perda da capacidade de obter rendimentos ocasionada pela incapacidade decorrente da guerra.

61. Do mesmo modo que um Estado-Membro é livre de fixar as condições para a concessão de prestações sociais não reguladas pelo direito comunitário, também lhe cabe um poder de avaliação e de organização mais extenso quanto ao grau de integração que a pessoa em causa tem de comprovar.

62. Em princípio, pode considerar-se a residência da pessoa em causa como critério de integração na sociedade do Estado-Membro que concede a prestação. Pode-se considerar assim demonstrada a existência de integração quando se verificar que aquela residiu naquele Estado-Membro durante determinado período⁵⁷.

55 — V. os acórdãos referidos na nota 8, Baldinger (n.º 17), Gillard (n.º 13) e Even (n.º 12).

56 — Acórdão Bidar (referido na nota 11, n.º 57); v., também, os acórdãos D'Hoop (referido na nota 7, n.º 38), Collins (referido na nota 15, n.º 67) e Ioannidis (referido na nota 5, n.º 30).

57 — Acórdão Bidar (referido na nota 11, n.º 59).

63. Para o efeito, o Estado-Membro competente pode, em princípio, determinar durante quanto tempo a pessoa em causa deve efectivamente ter residido no seu território antes de poder ter direito a uma determinada prestação social. E, a não ser que o direito comunitário preveja o contrário em medidas de harmonização ou de coordenação⁵⁸, este Estado-Membro pode, além disso, exigir que a integração da pessoa em causa na sua sociedade também se mantenha no início do seu recebimento e, eventualmente, ainda durante toda a duração do seu recebimento e que ela a continue a demonstrar através da manutenção da sua residência no país. Assim, através de um requisito de residência de longa duração daquela natureza, pode, em regra, impedir-se a transferência (a «exportação») de prestações de auxílio social para o estrangeiro⁵⁹.

64. Contudo, apesar do seu amplo poder de apreciação e de organização relativamente à determinação do grau de integração necessário, o respectivo Estado-Membro tem, pelo menos, de estabelecer o requisito da residência de modo a reflectir exactamente o grau de integração desejado. Deste modo, o critério da residência tem, na sua configuração concreta, de ser adequado e necessário

para alcançar o fim legítimo prosseguido⁶⁰, nomeadamente, reservar prestações sociais apenas para um círculo de pessoas que disponha do grau de integração desejado. O critério da residência não pode, de modo algum, ser «demasiado genérico e exclusivo»⁶¹.

65. No caso em apreço, o legislador neerlandês, com o artigo 3.º da WUBO, não impõe expressamente como condição que as pessoas em causa tenham de manter a sua residência nos Países Baixos durante todo o período em que receberem prestações a favor das vítimas civis de guerra. Tal como também o Governo neerlandês confirmou expressamente na audiência, não se exclui a transferência (a «exportação») de prestações concedidas para o estrangeiro através de uma mudança posterior da residência⁶². Exige-se apenas das pessoas em causa que, *à data do seu pedido de prestações*, residam nos Países Baixos. Através desta orientação exclusiva pela data do pedido, o critério de residência contido no artigo 3.º da WUBO assemelha-se a um regime de data marcada.

66. Uma dupla perspectiva abona contra a adequação de um critério de residência daquela natureza para prova da integração da pessoa em causa na respectiva sociedade.

58 — V., por exemplo, a revogação de determinadas cláusulas relativas ao local de residência, nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71, bem como os artigos 7.º e 63.º a 65.º do Regulamento n.º 883/2004. Quanto à «exportabilidade» de determinadas prestações sociais no contexto do artigo 19.º do Regulamento n.º 1408/71, v., ainda, mais recentemente, o acórdão de 21 de Fevereiro de 2006, Hosse (C-286/03, Colect., p. I-1771). A «exportabilidade» de determinadas prestações também pode resultar dos artigos 7.º, n.º 2, e 12.º do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2); v., a este respeito, nomeadamente, os acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Di Leo (C-308/89, Colect., p. I-4185, n.º 10 a 17); de 26 de Fevereiro de 1992, Bernini (C-3/90, Colect., p. I-1071, n.º 20 e 29); e de 8 de Junho de 1999, Meeusen (C-337/97, Colect., p. I-3298, n.º 23 a 25 e 30).

59 — V., ainda, neste contexto, as conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed no processo De Cuyper (referidas na nota 48).

60 — Pode encontrar-se uma tal comprovação de requisitos porventura nos acórdãos D'Hoop (referido na nota 7, n.º 39, em particular, no último período), Collins (referido na nota 15, n.ºs 66 e 72) e Ioannidis (referido na nota 5, n.º 31, especialmente, a última frase); em sentido semelhante, o acórdão Bidar (referido na nota 11, n.ºs 58 e 61).

61 — Acórdão D'Hoop (referido na nota 7, n.º 39, referente ao local da obtenção de um certificado de escolaridade); de um modo semelhante, o acórdão Ioannidis (referido na nota 5, n.ºs 31 e 33, referente ao local da obtenção de um certificado de escolaridade e da residência dos pais da pessoa em causa).

62 — V., a este respeito, em pormenor, o n.º 9 destas conclusões.

67. Por um lado, um critério daquela natureza apenas permite abranger de forma insuficiente as pessoas que no passado viveram e trabalharam durante um longo período de tempo no Estado-Membro em causa e agora apenas pretendem gozar a sua reforma num outro Estado-Membro. Se a data do pedido também se situar apenas pouco antes da sua mudança para o estrangeiro, mantém o seu direito às prestações nos termos da WUBO e podem «exportar» as prestações. Em contrapartida, se também tiverem apresentado o seu requerimento pouco depois da sua mudança para o estrangeiro, não lhes são atribuídas nenhuma prestações. Em casos de pessoas que possam comprovar ter tido no passado um grau comparável de integração na sociedade neerlandesa e tenham decidido, em dado momento, mudar-se para o estrangeiro, o critério da residência à data do pedido pode, pois, conduzir a resultados relativamente aleatórios⁶³.

68. Por outro lado, existe o perigo de um tal critério criar direitos para pessoas que só se mudaram para o Estado-Membro em causa pouco tempo antes do pedido e cuja integração na sociedade desse Estado-Membro, por essa razão, é, possivelmente, significativamente menor do que a do grupo acima referido. Embora essas pessoas, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, da WUBO, voltem a perder os seus direitos se não mantiverem a sua residência nos Países Baixos durante pelo

menos cinco anos, esse regime obriga, no entanto, em todo o caso, à *futura* integração das pessoas em causa na sociedade neerlandesa. Em contrapartida, não permite nenhuma afirmação sobre o grau da sua integração à data do pedido que aqui é determinante.

69. Interrogado para o efeito, o Governo neerlandês também não pode prestar mais informações ao Tribunal de Justiça sobre precisamente até que ponto a residência da pessoa em causa à data do pedido pode ter força indiciadora do grau da sua integração na sociedade neerlandesa.

70. É certo que uma residência da pessoa em causa no país da autoridade competente pode facilitar a prova do direito a prestações, sobretudo em casos como o presente, nos quais se trata da prova de uma incapacidade decorrente da guerra. Porém, também aqui, a mera residência no país à data do pedido não é adequada para alcançar o fim pretendido. Isto porque ou a incapacidade decorrente da guerra já está determinada sem mais, tal como no caso em apreço, ou então, em qualquer caso, não se vai poder determinar conclusivamente imediatamente na data do pedido, mas apenas algum tempo depois.

63 — Tal não pode, no essencial, ser alterado, mesmo por uma regra relativa a casos de necessidade, como a do artigo 3.º, n.º 6, da WUBO. Com efeito, a sua utilização está sujeita ao poder de apreciação da PUR e, segundo a sua prática administrativa, não é aplicável precisamente aos casos em que ocorreu uma mudança voluntária de residência para o estrangeiro. Mesmo depois da prática administrativa mais generosa da PUR, válida a partir de 1 de Julho de 2004, ainda não estão englobados todos os casos de mudança voluntária de residência para o estrangeiro, uma vez que há um limite em função do rendimento. V., quanto a tudo isto, os n.ºs 11 a 13 destas conclusões.

71. Por conseguinte, mesmo tendo em consideração a margem de apreciação e organização que cabe aos Estados-Membros

quanto ao grau necessário de integração na sua sociedade, não se vislumbra nenhuma justificação objectiva para um requisito da residência tal como o que está contido no artigo 3.º da WUBO e para a consequente restrição do direito de livre circulação dos cidadãos da União. Um critério de territo-

rialidade seria, então, em todo o caso, um meio adequado e necessário, se se mantivesse a possibilidade de as pessoas em causa, em caso de necessidade, também demonstrarem a sua ligação à sociedade neerlandesa *independentemente da sua residência à data do pedido*.

VI — Conclusão

72. Perante as considerações que precedem, proponho que o Tribunal de Justiça responda do seguinte modo ao Centrale Raad van Beroep:

«O artigo 18.º CE opõe-se a uma regulamentação nacional segundo a qual um Estado-Membro recusa a um seu nacional a concessão de uma prestação a favor de vítimas civis de guerra — em princípio, também transferível para o estrangeiro — apenas porque a pessoa em causa, à data do pedido, não residia no território desse Estado-Membro, mas no de um outro Estado-Membro.»