



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
EVGENI TANCHEV
apresentadas em 11 de julho de 2019¹

Processo C-447/18

UB
contra
Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca)]

«Igualdade de tratamento em matéria de segurança social — Discriminação em razão da nacionalidade — Ausência de migração de um trabalhador — Alteração do Estado-Membro de residência do trabalhador devido à dissolução de um Estado — Legislação de um Estado-Membro que subordina a uma condição de nacionalidade o direito a uma prestação complementar atribuída aos vencedores de medalhas nos Jogos Olímpicos e outros campeonatos internacionais — Nacional checo residente na Eslováquia»

1. O processo principal confere ao Tribunal de Justiça a oportunidade para desenvolver a sua jurisprudência relativa às circunstâncias em que uma prestação complementar reservada aos nacionais de um Estado-Membro se deve estender a todos os cidadãos da União residentes nesse Estado-Membro. A prestação aqui em causa (a seguir «prestação complementar») é atribuída aos vencedores de medalhas nos Jogos Olímpicos e noutros eventos desportivos europeus e internacionais.
2. O processo é inabitual porque não resulta do exercício do direito à livre circulação, mas do facto de a República Socialista da Checoslováquia se ter dividido em dois Estados independentes antes da adesão da República Checa e da República Eslovaca à União Europeia em 1 de maio de 2004. Por conseguinte, um nacional checo residente na Eslováquia que solicite o pagamento da prestação complementar às autoridades eslovacas de segurança social não pode ser considerado um trabalhador *migrante*, uma vez que reside há mais de 50 anos dentro das fronteiras do que é hoje o Estado soberano da Eslováquia.
3. O Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca) pretende saber se, ainda assim, essa pessoa pode invocar o Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social², bem como o direito às prestações de segurança social e aos benefícios sociais ao abrigo do artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia para que lhe seja reconhecida a prestação complementar.
4. Cheguei a uma resposta negativa a esta questão pelas razões expostas na parte IV, *infra*.

1 Língua original: inglês.

2 JO 2004, L 166, p. 1, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 988/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que altera o Regulamento (CE) n.º 883/2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, e determina o conteúdo dos seus anexos (JO 2009, L 284, p. 43, e retificação no JO 2004, L 200, p. 1).

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

5. O artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia tem por epígrafe «Segurança social e assistência social». Os dois primeiros números do referido artigo dispõem:

«1. A União reconhece e respeita o direito de acesso às prestações de segurança social e aos serviços sociais que concedem proteção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência ou velhice, bem como em caso de perda de emprego, de acordo com o direito da União e com as legislações e práticas nacionais.

2. Todas as pessoas que residam e se desloquem legalmente no interior da União têm direito às prestações de segurança social e às regalias sociais nos termos do direito da União e das legislações e práticas nacionais.»

6. Os considerandos 4 e 5 do Regulamento n.º 883/2004 dispõem:

«(4) É necessário respeitar as características próprias das legislações nacionais de segurança social e elaborar unicamente um sistema de coordenação.

(5) No âmbito dessa coordenação, é necessário garantir no interior da Comunidade às pessoas abrangidas a igualdade de tratamento relativamente às diferentes legislações nacionais.

[...]»

7. O artigo 1.º do Regulamento n.º 883/2004 dispõe o seguinte na alínea «w»:

«w) [Entende-se por] “Pensão”, tanto as pensões como as prestações em capital que as possam substituir, os pagamentos efetuados a título de reembolso de contribuições, assim como, sem prejuízo do título III, os acréscimos de revalorização ou subsídios complementares;»

8. O artigo 3.º do Regulamento 883/2004 tem por epígrafe «Âmbito de aplicação material» e dispõe nos seus n.ºs 1, 3 e 5:

«1. O presente regulamento aplica-se a todas as legislações relativas aos ramos da segurança social que digam respeito a:

- a) Prestações por doença;
- b) Prestações por maternidade e por paternidade equiparadas;
- c) Prestações por invalidez;
- d) Prestações por velhice;
- e) Prestações por sobrevivência;
- f) Prestações por acidentes de trabalho e por doenças profissionais;
- g) Subsídios por morte;
- h) Prestações por desemprego;

- i) Prestações por pré-reforma;
- j) Prestações familiares.

[...]

3. O presente regulamento aplica-se igualmente às prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo abrangidas pelo artigo 70.º

[...]

5. O presente regulamento não se aplica:

- a) À assistência social e médica; nem
- b) Às prestações em relação às quais um Estado-Membro assume a responsabilidade por prejuízos causados a pessoas e garante uma compensação, como é o caso das concedidas a vítimas de guerra e de ações militares ou das suas consequências; vítimas de crimes, assassínio ou atos terroristas; vítimas de prejuízos causados por agentes do Estado-Membro no exercício das suas funções; ou vítimas de discriminação por razões de ordem política ou religiosa ou devido à sua origem familiar.

[...]»

9. O artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 tem por epígrafe «Igualdade de tratamento». Dispõe o seguinte:

«Salvo disposição em contrário do presente regulamento, as pessoas a quem o presente regulamento se aplica beneficiam dos direitos e ficam sujeitas às obrigações da legislação de qualquer Estado-Membro nas mesmas condições que os nacionais desse Estado-Membro.»

10. O artigo 5.º tem por epígrafe «Igualdade de tratamento de prestações, de rendimentos e de factos». Dispõe o seguinte:

«Salvo disposição em contrário do presente regulamento e tendo em conta as disposições especiais de aplicação, aplicam-se as seguintes disposições:

- a) Se, nos termos da legislação do Estado-Membro competente, o benefício das prestações de segurança social e de outros rendimentos produzir determinados efeitos jurídicos, as disposições relevantes dessa legislação são igualmente aplicáveis em caso de benefício de prestações equivalentes auferidas ao abrigo da legislação de outro Estado-Membro ou de rendimentos auferidos noutra Estado-Membro;
- b) Se, nos termos da legislação do Estado-Membro competente, forem atribuídos efeitos jurídicos à ocorrência de certos factos ou acontecimentos, esse Estado-Membro deve ter em conta os factos ou acontecimentos semelhantes correspondentes ocorridos noutra Estado-Membro, como se tivessem ocorrido no seu próprio território.»

11. O artigo 70.º do Regulamento n.º 883/2004 tem por epígrafe «Disposições gerais». Dispõe o seguinte:

«1. O presente artigo aplica-se às prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo concedidas nos termos de uma legislação que, devido ao seu âmbito de aplicação pessoal, aos seus objetivos e/ou condições de aquisição de direito, tenha características tanto de legislação de segurança social referida no n.º 1 do artigo 3.º, como de legislação de assistência social.

2. Para efeitos do presente capítulo, a expressão “prestações pecuniárias especiais de carácter não contributivo” designa as prestações:

a) Que se destinem a:

i) abranger a título complementar, supletivo ou acessório os riscos correspondentes aos ramos de segurança social referidos no n.º 1 do artigo 3.º, e que garantam aos interessados um rendimento mínimo de subsistência tendo em conta a situação económica e social no Estado-Membro em causa,

ou

ii) apenas a garantir proteção específica dos deficientes, estando essas prestações em estreita relação com a situação social dessas pessoas no Estado-Membro em causa;

e

b) Cujo financiamento derive exclusivamente de uma tributação obrigatória destinada a cobrir a despesa pública geral, e cujas condições de concessão e de cálculo não dependam de qualquer contribuição por parte do beneficiário. No entanto, as prestações concedidas como complemento de uma prestação de carácter contributivo não são consideradas prestações de carácter contributivo só por esse motivo;

e

c) Que sejam inscritas no anexo X.

3. O artigo 7.º e os outros capítulos do título III não se aplicam às prestações referidas no n.º 2 do presente artigo.

4. As prestações referidas no n.º 2 são concedidas exclusivamente no Estado-Membro da residência do interessado e de acordo com a respetiva legislação. Essas prestações são concedidas pela instituição do lugar de residência e a seu cargo.»

B. Direito eslovaco

12. O artigo 1.º da *zákon č. 112/2015 Z.z. o príspevku športovému reprezentantovi a o zmene a doplnení zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov* (Lei n.º 112/2015 sobre as prestações complementares para os atletas representantes da seleção nacional, a seguir «Lei n.º 112/2015»), na sua versão aplicável ao processo principal, dispõe:

«A presente lei regula a atribuição de uma prestação complementar aos atletas representantes da seleção nacional (a seguir “prestação complementar”) a título de prestação social estatal, cujo objetivo é conferir segurança financeira aos atletas que — enquanto representantes da seleção nacional da República da Checoslováquia, da República Socialista da Checoslováquia, da República Federal da Checoslováquia, da República Federal Checa e Eslovaca ou da República Eslovaca — tenham conquistado uma medalha nos Jogos Olímpicos, nos Jogos Paraolímpicos, nos Jogos Surdolímpicos, nos Campeonatos do Mundo ou nos Campeonatos da Europa.»

13. O artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 112/2015, na versão referida, dispõe:

«Tem direito à prestação complementar a pessoa singular que:

- a) enquanto atleta representante da seleção nacional da República da Checoslováquia, da República Socialista da Checoslováquia, da República Federal da Checoslováquia, da República Federal Checa e Eslovaca ou da República Eslovaca — tenha conquistado
 1. uma medalha de ouro (primeiro lugar), uma medalha de prata (segundo lugar) ou uma medalha de bronze (terceiro lugar) nos Jogos Olímpicos, nos Jogos Paraolímpicos ou nos Jogos Surdolímpicos,
 2. uma medalha de ouro (primeiro lugar), uma medalha de prata (segundo lugar) ou uma medalha de bronze (terceiro lugar) nos Campeonatos do Mundo ou uma medalha de ouro (primeiro lugar) nos Campeonatos da Europa numa disciplina desportiva inscrita pelo Comité Olímpico Internacional no programa dos Jogos Olímpicos, pelo Comité Paraolímpico Internacional no programa dos Jogos Paralímpicos ou pelo Comité Internacional de Desporto para Surdos no programa dos Jogos Surdolímpicos, que precederam imediatamente os Campeonatos do Mundo ou os Campeonatos da Europa[,] ou que se realizaram durante o mesmo ano civil em que se realizaram os Campeonatos do Mundo ou os Campeonatos da Europa,
- b) seja cidadão da República Eslovaca,
- c) tenha a sua residência habitual no território da República Eslovaca ou esteja abrangido por regulamentação especial [a norma citada remete para os Regulamentos n.º 883/2004 e n.º 987/2009],
- d) não receba uma prestação análoga no estrangeiro,
- e) tenha atingido a idade de reforma e
- f) tenha invocado o seu direito a uma prestação de reforma ao abrigo de regulamentação especial».

14. Segundo o artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 112/2015, na versão referida:

«O montante da prestação consiste na diferença

- a) entre a quantia de 750 euros e a soma dos montantes das prestações de reforma concedidas ao abrigo de regulamentação especial e das prestações de reforma análogas pagas no estrangeiro, se a pessoa singular tiver conquistado
 - 1. uma medalha de ouro na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), ponto 1,
 - 2. uma medalha de ouro na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), ponto 2, nos Campeonatos do Mundo ou
- b) entre a quantia de 600 euros e a soma dos montantes das prestações de reforma concedidas ao abrigo de regulamentação especial e das prestações de reforma análogas pagas no estrangeiro, se a pessoa singular tiver conquistado
 - 1. uma medalha de prata na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), ponto 1,
 - 2. uma medalha de prata na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), ponto 2, nos Campeonatos do Mundo ou
- c) entre a quantia de 500 euros e a soma dos montantes das prestações de reforma concedidas ao abrigo de regulamentação especial e das prestações de reforma análogas pagas no estrangeiro, se a pessoa singular tiver conquistado
 - 1. uma medalha de bronze na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), ponto 1,
 - 2. uma medalha de bronze na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), ponto 2, nos Campeonatos do Mundo ou
 - 3. uma medalha de ouro na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea a), ponto 2, nos Campeonatos da Europa.»

II. Factos e questão prejudicial

15. Segundo o registo das medalhas conquistadas, mantido pelo Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (Ministério da Educação, da Ciência, da Investigação e do Desporto da República Eslovaca), UB (a seguir «recorrente»), nacional checo, conquistou a medalha de ouro no Campeonato da Europa de hóquei no gelo e a medalha de prata no Campeonato do Mundo de hóquei no gelo, ambos no ano de 1971. Em 17 de dezembro de 2015, invocou o direito à prestação complementar em causa junto das autoridades de segurança social eslovacas.

16. A referida prestação foi-lhe recusada com base no artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 112/2015 por causa da sua nacionalidade checa. No âmbito do processo no Krajský súd v Košiciach (Tribunal Regional de Košice, Eslováquia) o recorrente alegou, invocando o direito da União, que a legislação eslovaca era discriminatória em razão da sua nacionalidade. Observou igualmente que não tinha sido tomado em conta o facto de que residia há 52 anos na República Eslovaca.

17. Com base na documentação relativa ao processo legislativo húngaro, o Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca, a seguir «órgão jurisdicional de reenvio») constatou que o Governo da República Eslovaca, numa reunião de 22 de abril de 2015, tinha discutido uma proposta de Lei sobre as prestações complementares para os atletas representantes da seleção nacional, tendo concluído, por exemplo, no artigo 2.º, que era «necessário prever no n.º 1, alínea b), o seguinte: “b) seja cidadão de um Estado-Membro da União Europeia, de um Estado parte contratante do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou suíço”[>], e que era necessário que a proposta de lei remetesse para o direito da União em matéria de coordenação dos sistemas de segurança social.

18. Por proposta de alguns deputados do Národná rada Slovenskej republiky (Conselho Nacional da República Eslovaca) (a seguir «órgão legislativo»), a proposta de Lei sobre prestações complementares para os atletas representantes da seleção nacional foi alterada no sentido de que no artigo 2.º a expressão «de um Estado-Membro da União Europeia» foi substituída pela expressão «da República Eslovaca».

19. A razão invocada para a referida proposta de alteração era de que se tratava de uma prestação social estatal, e não de uma pensão de reforma, cujo objetivo era contribuir para a segurança financeira dos atletas de alta competição, que, como [cidadãos eslovacos] representaram a República Eslovaca ou os seus antecessores legais, e, uma vez que a proposta de lei não tinha a ambição de garantir os atletas representantes da seleção nacional que são cidadãos de outros Estados, propunha-se estabelecer a cidadania da República Eslovaca como uma das condições para beneficiar do direito à prestação complementar.

20. A proposta de Lei sobre as prestações complementares para os atletas representantes da seleção nacional foi por fim adotada pelo órgão legislativo, juntamente com a cláusula de compatibilidade da proposta de lei com o direito da União Europeia (a seguir «cláusula de compatibilidade»), a qual qualifica o grau de compatibilidade de «completo», uma vez que nem o direito primário, nem o direito derivado, nem o direito terciário da União Europeia se aplicam à proposta.

21. Ao formular um pedido de decisão prejudicial com fundamento na Carta, o órgão jurisdicional de reenvio referiu no despacho de reenvio que tinha conhecimento de que o Tribunal de Justiça examina o respeito do âmbito de aplicação da Carta à luz do artigo 51.º, n.º 1, desta última, segundo o qual as disposições da Carta têm por destinatários os Estados-Membros apenas quando apliquem o direito da União³.

22. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que o seu pedido de interpretação do direito às prestações de segurança social e às regalias sociais, consagrados no artigo 34.º da Carta, não constitui um fim em si mesmo, mas remete para fundamento do litígio, já referido, no processo no órgão jurisdicional nacional, no qual se deve pronunciar sobre a legitimidade da atuação de um órgão da administração pública.

23. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a prestação complementar para os atletas representantes da seleção nacional não tem apenas a natureza de prestação social estatal, como declarado nos documentos do processo legislativo. Resulta das referidas disposições da Lei n.º 112/2015, que esta prestação complementar é paga numa base regular e paralelamente com a pensão de reforma, com vista a elevar o montante desta pensão a 750 euros [em conformidade com a alínea a)], 600 euros [em conformidade com a alínea b)], ou 500 euros [em conformidade com a alínea c)].

24. Além disso, não há dúvida de que o recorrente, enquanto membro da seleção nacional de um desporto coletivo, se encontra numa posição diferente da dos seus companheiros de equipa unicamente devido ao facto de, contrariamente a estes, não ser nacional eslovaco, apesar de também ter contribuído, com o seu esforço e capacidades, para o resultado coletivo da seleção nacional.

3 Acórdão de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), e Despacho do Tribunal de Justiça de 28 de novembro de 2013, Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio (C-258/13, EU:C:2013:810).

25. O órgão jurisdicional de reenvio declarou que, antes de decidir submeter a questão prejudicial, analisou em pormenor os acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia em processos semelhantes, a saber, os Acórdãos de 22 de junho de 2011, *Landtová*⁴, e de 16 de setembro de 2015, *Comissão/Eslováquia*⁵, em matéria de subsídio de Natal, e *Comissão/Eslováquia*⁶, C-433/13, tendo, todavia, concluído que esses acórdãos não eram aplicáveis ao caso em apreço.

26. Assim, o órgão jurisdicional de reenvio suspendeu a instância e submeteu a seguinte questão prejudicial:

«1) Nas circunstâncias em causa no processo principal, o artigo 1.º, alínea w), e os artigos 4.º e 5.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, lidos em conjugação com o direito às prestações sociais e às regalias sociais consagrado no artigo 34.º, n.ºs 1 e 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, podem ser interpretados no sentido de que se opõem à aplicação de uma disposição nacional nos termos da qual o instituto eslovaco de segurança social deve tomar em consideração a nacionalidade do requerente como condição fundamental para efeitos do direito dos atletas representantes da seleção nacional a uma prestação complementar da pensão [por velhice], mesmo que a disposição nacional também estabeleça outro requisito legal, a saber, ter feito parte da seleção nacional dos antecessores legais, incluindo a República Socialista da Checoslováquia?»

27. Apresentaram observações escritas no Tribunal de Justiça a República Checa, a República Eslovaca e a Comissão Europeia. Estas mesmas partes participaram na audiência que teve lugar em 7 de maio de 2019.

III. Resumo das observações escritas

28. A República Checa alega que a prestação complementar controvertida está sem dúvida abrangida pelo âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 883/2004. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma prestação só constitui uma prestação de segurança social se for concedida fora de qualquer apreciação individual ou discricionária baseada nas necessidades pessoais dos beneficiários, com base numa situação legalmente definida e se estiver relacionada com um dos riscos enumerados no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004⁷.

29. Em primeiro lugar, a prestação complementar é um direito consagrado na legislação eslovaca. Por conseguinte, não é uma prestação facultativa, mas sim uma prestação obrigatória. Em segundo lugar, é paga automaticamente àqueles que preenchem uns critérios objetivos, a saber, ter representado a Eslováquia ou o seu Estado predecessor em eventos desportivos internacionais reconhecidos. Em consequência, não existe poder de apreciação individual ou poder discricionário, a autoridade competente não tem em consideração as necessidades do requerente. Em terceiro lugar, a prestação complementar é um complemento da pensão por velhice, uma vez que é pago regularmente e em paralelo a essa pensão. Trata-se, portanto, de uma pensão na aceção do no artigo 1.º, alínea w), do Regulamento n.º 883/2004, que abrange os complementos de pensões⁸. Segundo a jurisprudência do

4 C-399/09, EU:C:2011:415.

5 C-361/13, EU:C:2015:601.

6 Acórdão de 16 de setembro de 2015 (C-433/13, EU:C:2015:602).

7 A este respeito, a República Checa invoca os Acórdãos de 16 de julho de 1992, *Hughes* (C-78/91, EU:C:1992:331, n.º 15) e de 16 de setembro de 2015, *Comissão/Eslováquia* (C-433/13, EU:C:2015:602, n.º 71). São determinantes as finalidades e as condições de concessão e não a qualificação feita pelo Estado-Membro. V. Acórdãos de 16 de julho de 1992, *Hughes* (C-78/91, EU:C:1992:331, n.º 14), de 10 de outubro de 1996, *Zachow* (C-245/94 e C-312/94, EU:C:1996:379, n.º 17) e de 16 de setembro de 2015, *Comissão/Eslováquia* (C-433/13, EU:C:2015:602, n.º 70).

8 A República Checa invoca a este respeito o Acórdão de 20 de janeiro de 2005, *Noteboom* (C-101/04, EU:C:2005:51, n.º 27).

Tribunal de Justiça, a prestação complementar equivale igualmente a uma prestação por velhice na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004⁹. O facto de a prestação complementar paga não depender do montante do salário pago ou dos períodos de seguro cumpridos não prejudica esta apreciação¹⁰.

30. Por conseguinte, o artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004 opõe-se a que pagamento da prestação complementar esteja sujeita a uma condição de nacionalidade. O elemento determinante para a concessão da prestação complementar é saber se o interessado representou o Estado, ou os seus predecessores, e obteve o resultado pretendido, e não se é um cidadão do Estado-Membro em causa.

31. A República Eslovaca contesta esta interpretação do direito da União. Salienta que estava previsto inicialmente que as Repúblicas Checa e Eslovaca se coordenassem quanto à forma de tratar a prestação complementar em questão, e que os dois países a pagassem aos residentes que representaram a República da Checoslováquia nos referidos eventos desportivos internacionais, quer fossem checos ou eslovacos, desde que isso não resultasse num duplo pagamento. Por este motivo, a República Eslovaca não propôs inicialmente limitar o pagamento da prestação complementar aos nacionais eslovacos. Só o fez quando a República Checa não aprovou uma lei para prorrogar o pagamento da prestação complementar aos nacionais eslovacos residentes na República Checa. Assim, se a Eslováquia fosse obrigada a alterar a lei, teria de conceder a prestação complementar a nacionais eslovacos residentes na República Checa e na Eslováquia, e também a os nacionais checos residentes na Eslováquia.

32. A República Eslovaca alega que a prestação complementar em causa não é uma prestação de segurança social na aceção do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, nem constitui uma prestação especial de carácter não contributivo prevista no artigo 3.º, n.º 3, e no artigo 70.º, do mesmo regulamento.

33. Quanto à primeira questão, ela é determinada pelos elementos constitutivos da prestação, nomeadamente a sua finalidade e condições de atribuição. Não se inclui num dos riscos enumerados no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004¹¹. Não é uma prestação de reforma segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça¹². A prestação complementar é paga independentemente de prestações de reforma. É paga mesmo que o antigo desportista não receba pensão. Não é paga quando as prestações de reforma ultrapassam um determinado limite¹³. A prestação complementar também não é financiada pelos mesmos recursos da pensão por velhice. É paga diretamente pelo Estado. Também não visa satisfazer as necessidades dos beneficiários¹⁴. Tem por objeto, nomeadamente, recompensar os atletas de alto nível pelos seus êxitos e incentivar jovens atletas. O montante pago também não depende do número de contribuições cumpridas nem do período de seguro¹⁵.

34. No que se refere às prestações especiais de carácter não contributivo, previstas no artigo 3.º, n.º 3, e no artigo 70.º do Regulamento n.º 883/2004, a República Eslovaca salienta que a prestação complementar não está incluída num dos riscos enumerados no artigo 3.º, n.º 1. Nem visa garantir um nível mínimo de subsistência. Também não se enquadra na prestação para pessoas com deficiência nos termos do artigo 70.º, n.º 2, alínea a), nem se trata de uma prestação complementar inscrita no anexo X do Regulamento n.º 883/2004, como exige o artigo 70.º, n.º 2, alínea c).

9 A República Checa invoca a este respeito o Acórdão de 30 de maio de 2018 Czerwinski (C-517/16, EU:C:2018:350, n.º 45).

10 Aqui, a República Checa invoca o Acórdão de 20 de janeiro de 2005, Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51, n.º 29).

11 A República Eslovaca remete para o Acórdão de 25 de julho de 2018, A (Assistência a uma pessoa portadora de deficiência) (C-679/16, EU:C:2018:601, n.ºs 32 e 33).

12 A República Eslovaca remete para o Acórdão de 16 de dezembro de 2015, Comissão/Eslováquia (C-361/13, EU:C:2015:601, n.º 56).

13 A República Eslovaca invoca os Acórdãos de 20 de janeiro de 2005, Noteboom (C-01/04, EU:C:2005:51, n.º 27); e de 16 de setembro de 2015, Comissão/Eslováquia (C-361/13, EU:C:2015:601, n.º 56).

14 A República Eslovaca remete para os Acórdãos de 5 de julho de 1983, Valentini (C-171/82, EU:C:1983:189, n.º 14); e de 16 de dezembro de 2015, Comissão/Eslováquia (C-361/13, EU:C:2015:601, n.º 55).

15 Acórdão de 5 de julho de 1983, Valentini (C-171/82, EU:C:1983:189, n.º 14).

35. Quanto ao artigo 34.º da Carta, não modifica a posição da República Eslovaca. A prestação complementar em questão não é abrangida pelo âmbito de aplicação do direito da União¹⁶.

36. A Comissão alega que, com efeito, a prestação complementar em causa só é paga a pessoas que atingiram a idade da reforma e que solicitaram uma pensão de reforma. O facto de se tratar de uma prestação complementar não exclui que seja considerada uma pensão por velhice na aceção do Regulamento n.º 883/2004¹⁷. Mas, ao mesmo tempo, a Comissão não tem a certeza de que esta prestação seja abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004. Trata-se de um complemento para recompensar conquistas excepcionais obtidas em representação do país, a que tem acesso um círculo muito restrito de pessoas. Assim, a Comissão conclui que a prestação suplementar em causa não é abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004, mas há que apreciar se é abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento (UE) n.º 492/2011¹⁸ e das disposições do TFUE.

37. Contudo, a Comissão conclui que não é necessário determinar se a prestação suplementar constitui uma vantagem social nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 492/2011¹⁹, porque é possível responder à questão submetida com base no direito primário do TFUE.

38. Neste contexto, a Comissão remete para o artigo 18.º TFUE, e para o Acórdão do Tribunal de Justiça no processo *Tas Hagen e Tas*²⁰, que, na sua opinião, permite ao recorrente invocar o seu estatuto de trabalhador nos termos do artigo 45.º TFUE.

IV. Análise

39. A prestação complementar não é abrangida pelo Regulamento n.º 883/2004, nem pelo Regulamento n.º 492/2011 nem pelo direito primário da União em matéria de livre circulação para o qual a Comissão remete.²¹ Sendo assim, não há que aplicar o artigo 34.º da Carta, uma vez que a situação objeto do processo principal não é «regulada» pelo direito da União²².

40. Quanto ao Regulamento n.º 883/2004, é jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que «a distinção entre prestações excluídas do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 e prestações que nele se incluem assenta essencialmente nos elementos constitutivos de cada prestação, nomeadamente as suas finalidades e as suas condições de concessão, e não no facto de uma prestação ser ou não ser qualificada de prestação de segurança social por uma legislação nacional»²³. Em todo o caso, para ser abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004, uma legislação nacional deve estar relacionada com um dos riscos expressamente enumerados no artigo 3.º, n.º 1, do referido regulamento²⁴.

16 A República Eslovaca remete para o Acórdão de 16 de setembro de 2004, *Baldinger* (C-86/02, EU:C:2004:535).

17 A Comissão remete para os Acórdãos de 20 de janeiro de 2005, *Noteboom* (C-101/04, EU:C:2005:51, n.º 25 a 29); de 16 de dezembro de 2015, *Comissão/Eslováquia* (C-361/13, EU:C:2015:601, n.º 55); e de 30 de maio de 2018, *Czerwinski* (C-517/16, EU:C:2018:350, n.ºs 33 e 34 e jurisprudência referida).

18 Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União (JO 2011, L 141, p. 1).

19 A Comissão remete para os Acórdãos de 31 de maio de 1979, *Even* (207/78, EU:C:1979:144); de 27 de setembro de 1988, *Matteucci* (235/87, EU:C:1988:460, n.º 16); e de 16 de setembro de 2004, *Baldinger* (C-86/02, EU:C:2004:535, n.ºs 17 a 19).

20 Acórdão de 26 de outubro de 2016 (C-192/05, EU:C:2006:676, n.ºs 16, 30 e dispositivo).

21 Por conseguinte, a situação objeto do processo principal é fundamentalmente diferente da que foi apreciada pelo Tribunal de Justiça no seu Acórdão de 22 de junho de 2011, *Landtová* (C-399/09, EU:C:2011:415).

22 V., por exemplo, Acórdão de 8 de maio de 2019, *PI* (C-230/18, EU:C:2019:383, n.º 63).

23 Acórdãos de 30 de maio de 2018, *Czerwinski* (C-517/16, EU:C:2018:350, n.º 33 e jurisprudência referida); e de 25 de julho de 2018, *A* (C-679/16, EU:C:2018:601, n.º 31).

24 Acórdão de 30 de maio de 2018, *Czerwinski* (C-517/16, EU:C:2018:350, n.º 34, e jurisprudência referida).

41. A prestação complementar em causa no presente processo não cobre nenhum dos riscos expressamente enumerados no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 (v. n.º 8, *supra*). Resulta, assim, de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que uma prestação pode ser considerada uma «prestação de segurança social» quando, por um lado, é concedida aos beneficiários independentemente de qualquer apreciação individual e discricionária das suas necessidades pessoais, com base numa situação legalmente definida, e quando, por outro, esteja relacionada com um dos riscos expressamente enumerados no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004²⁵. A prestação complementar é uma recompensa pelo desempenho em eventos desportivos internacionais e representação nacional. O facto de, na prática, ser paga a pessoas que atingiram a idade da reforma não é suficiente para a incluir nas prestações por velhice ao abrigo do artigo 31.º, n.º 1. Como explicou o representante da Eslováquia na audiência, a prestação complementar está ligada apenas aos beneficiários da pensão por velhice que recebem o montante máximo da prestação estabelecido pela legislação do Estado-Membro, o que tem por efeito reduzir o montante recebido. O direito à prestação complementar não está juridicamente ligado ao recebimento da pensão.

42. Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a fim de determinar se a prestação complementar pode ser qualificada como uma «prestação por velhice» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004, e por conseguinte, uma prestação de segurança social, importa apreciar os elementos constitutivos desse subsídio, nomeadamente a sua finalidade e as suas condições de concessão²⁶.

43. A prestação complementar em causa é concedida a pessoas que obtiveram alto desempenho em eventos desportivos internacionais. Pretende ser uma recompensa por esse desempenho e incentivar os atletas mais jovens. Concluo, por conseguinte, que a prestação complementar se assemelha mais ao subsídio de Natal que o Tribunal de Justiça apreciou no Acórdão Comissão/Eslováquia²⁷, e que não se considerou uma «prestação por velhice» ao abrigo do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004, do que ao subsídio de férias exclusivamente concedido aos titulares de uma pensão de reforma ou de sobrevivência e financiado com os mesmos recursos que servem para financiar as pensões no processo que deu origem ao Acórdão Noteboom²⁸, e que se considerou uma prestação por velhice²⁹. No presente caso, a prestação complementar não é financiada pelos mesmos fundos que as pensões, embora seja diretamente financiada pelo Estado, e tal como exposto *supra*, não tem qualquer ligação ao sistema de pensões, com exceção da redução do montante máximo da pensão por velhice paga aos antigos atletas, em conformidade com o direito eslovaco.

44. Embora reconheça que o subsídio em causa no Acórdão Comissão/Eslováquia era concedido a um vasto grupo de beneficiários e que a prestação em causa no processo principal só é concedida a um grupo restrito, o número limitado de beneficiários, associado ao desempenho destes em eventos desportivos de elite, serve apenas para sublinhar a diferença entre esta prestação e os complementos associados à pensão por velhice.

45. Quanto às prestações especiais de carácter não contributivo, previstas no artigo 3.º, n.º 5, e no artigo 70.º, do Regulamento n.º 883/2004, concordo com os argumentos apresentados pela República Eslovaca, referidos no n.º 34, *supra*; no sentido de que é impossível incluir a prestação complementar em causa no artigo 70.º Recordo que o artigo 3.º, n.º 5, alínea a), exclui expressamente a «assistência

25 Acórdão de 14 de março de 2019, Dreyer (C-372/18, EU:C:2019:206, n.º 32 e jurisprudência referida).

26 Acórdão de 16 de setembro de 2015, Comissão/República Eslovaca (C-361/13, EU:C:EU:C:2015:601, n.º 54).

27 Acórdão de 16 de setembro de 2015, Comissão/República Eslovaca (C-361/13, EU:C:2015:601).

28 Acórdão de 20 de janeiro de 2005 (C-101/04, EU:C:2005:51, n.º 27).

29 Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), 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, tal como alterado e atualizado pelo Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de dezembro de 1996 (JO 1997, L 28, p. 1) e alterado pelo Regulamento (CE) n.º 1606/98 do Conselho, de 29 de junho de 1998 (JO 1998, L 209, p. 1). Esta disposição foi revogada pelo artigo 90.º do Regulamento n.º 883/2004.

social» do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004³⁰ e que o artigo 70.º, n.º 2, alínea a), i), do Regulamento n.º 883/2004 remete para os ramos de segurança social referidos no n.º 1 do artigo 3.º, que deve cobrir, a título supletivo, complementar ou acessório, as eventualidades enumeradas no artigo 3.º, n.º 1³¹. Como exposto no n.º 41, *supra*, concluo que a prestação complementar em causa não é abrangida por nenhuma das categorias enumeradas nessa disposição e que se trata mais de uma dotação específica destinada a recompensar a excelência desportiva. A prestação complementar não se encontra prevista no Anexo X do Regulamento n.º 883/2004, e não se destina a proporcionar um nível mínimo de subsistência.

46. A prestação complementar também não é abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011 como uma «vantagem social», cujas características essenciais excluem as prestações associadas aos serviços prestados ao Estado. Um regime de reconhecimento nacional não pode ser abrangido pelo artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011³². Além disso, o não pagamento da prestação complementar aos nacionais checos residentes na Eslováquia é apenas contrário à livre circulação dos trabalhadores³³, relativa a um pequeno número de trabalhadores da UE, a saber, os nacionais checos que representaram a antiga República da Checoslováquia e que desejam mudar da República Checa para a República Eslovaca.

47. Por outras palavras, o não pagamento da prestação complementar a qualquer pessoa que não seja um nacional eslovaco não resulta num desincentivo global ou generalizado na União à circulação para trabalhar na Eslováquia³⁴, devido à recusa das autoridades eslovacas de pagarem uma prestação complementar aos nacionais checos, apesar de, como exposto nas observações escritas do Governo eslovaco e o seu representante precisou na audiência, antes da aprovação da lei em causa no processo principal, tinham sido iniciadas conversações entre os dois Estados-Membros, estando prevista uma resposta coordenada em que cada um deles pagaria a prestação complementar em questão aos seus próprios nacionais, independentemente da residência.

48. Por fim, a Comissão baseou-se erradamente no Acórdão do Tribunal de Justiça no processo Tas-Hagen e Tas. Nesse processo, a recusa do Governo neerlandês de pagar aos seus próprios nacionais uma prestação concedida pelo mesmo governo a vítimas civis de guerra devido à sua residência em Espanha estava abrangida pela proibição de discriminação em razão da nacionalidade ao abrigo do artigo 18.º CE, em vez de constituir uma situação puramente interna, precisamente porque as pessoas em causa tinham exercido o seu direito à livre circulação indo para Espanha e estabelecendo lá a sua residência; um Estado-Membro diferente daquele de que eram nacionais³⁵. O Tribunal de Justiça concluiu que «uma vez que o exercício por K. Tas-Hagen e R. A. Tas de um direito reconhecido pela ordem jurídica comunitária teve incidência no seu direito de obterem uma prestação prevista pela legislação nacional, não se pode considerar que tal situação é puramente interna e que não tem qualquer ligação com o direito comunitário»³⁶.

49. Contudo, é pacífico que o recorrente nunca exerceu o seu direito de «livre circulação» nos termos do artigo 45.º TFUE. Assim, embora o Acórdão do Tribunal de Justiça no processo Tas-Hagen e Tas seja pertinente num litígio entre um nacional checo e as autoridades de segurança social checas se estas tivessem recusado o pagamento de uma prestação devido ao exercício por um nacional checo do

30 V., por exemplo, Acórdão de 27 de março de 1985, Hoeckx (249/83, EU:C:1985:139, n.ºs 11, 12 e 14).

31 V. Acórdão de 29 de abril de 2004 (C-160/02, EU:C:2004:269), no qual o pagamento em causa era uma «prestação especial de caráter não contributivo».

32 Acórdão de 31 de maio de 1979, Even e ONPTS (207/78, EU:C:1979:144, n.ºs 23 e 24). V., também, Acórdão de 16 de setembro de 2004, Baldinger (C-386/02, EU:C:2004:535, n.ºs 17 e 19).

33 Acórdão de 27 de março de 1985, Hoeckx (C-249/83, EU:C:1985:139, n.º 20).

34 V. a situação apreciada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 10 de março de 1993, Comissão/Luxemburgo (C-111/91, EU:C:1993:92) sobre prazos de residência fixados no Luxemburgo como condição prévia ao pagamento dos subsídios de nascimento e de maternidade. Afetou todas as mulheres cidadãs da União.

35 Acórdão de 26 de outubro 2006, Tas-Hagen e Tas (C-192/05, EU:C:EU:C:2006:676, n.º 25).

36 *Ibidem*, n.º 28.

seu direito à livre circulação, estabelecendo residência num Estado-Membro diferente da República Checa, incluindo a República Eslovaca, o que não acontece no processo principal. A arquitetura do processo principal opõe um nacional checo que nunca exerceu o direito de livre circulação ao seu Estado-Membro de residência, a saber, a Eslováquia, e no qual residiu desde a adesão desse Estado-Membro à União Europeia.

50. Na medida em que o litígio não é abrangido pelo âmbito de aplicação material do direito da União, o artigo 32.º da Carta não é aplicável.

V. Conclusão

51. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão prejudicial submetida pelo Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca) do seguinte modo:

«Nas circunstâncias em causa no processo principal, o artigo 1.º, alínea w), e os artigos 4.º e 5.º do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, lidos em conjugação com o direito às prestações sociais e às regalias sociais consagrado no artigo 34.º, n.ºs 1 e 2, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, não podem ser interpretados no sentido de que se opõem à aplicação de uma disposição nacional nos termos da qual o instituto eslovaco de segurança social deve tomar em consideração a nacionalidade do requerente como condição fundamental para efeitos do direito dos atletas representantes da seleção nacional a uma prestação complementar da pensão por velhice, mesmo que a disposição nacional também estabeleça outro requisito legal, a saber, ter feito parte da seleção nacional dos antecessores legais, incluindo a República Socialista da Checoslováquia.»