

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

22 de Maio de 2008*

No processo C-499/06,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Sąd Okręgowy w Koszalinie (Polónia), por decisão de 13 de Novembro de 2006, entrado no Tribunal de Justiça em 8 de Dezembro de 2006, no processo

Halina Nerkowska

contra

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, G. Arestis, R. Silva de Lapuerta (relator), E. Juhász e J. Malenovský, juízes,

* Língua do processo: polaco.

advogado-geral: M. Poiares Maduro,
secretário: R. Grass,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de H. Nerkowska, por ela própria,

- em representação do Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie, por W. Witkowicz, adwokat,

- em representação do Governo polaco, por E. Ośniecka-Tamecka, na qualidade de agente,

- em representação do Governo italiano, por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por W. Ferrante, avvocato dello Stato,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por D. Maidani e A. Stobiecka-Kuik, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 28 de Fevereiro de 2008,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 18.º, n.º 1, CE.

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre H. Nerkowska e o Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie (Instituição de Segurança Social, Caixa de Koszalin), a propósito da recusa de este lhe conceder uma pensão de invalidez a título dos problemas de saúde resultantes dos seis anos de deportação passados na ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (ex-URSS).

Legislação nacional

- 3 A legislação nacional é constituída pela Lei relativa às pensões a favor dos inválidos de guerra e do exército e dos membros da sua família (Ustawa o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin), de 29 de Maio de 1974, conforme alterada (Dz. U de 2002, n.º 9, posição 87, a seguir «Lei de 1974»), e pela Lei relativa aos combatentes e a certas pessoas vítimas de repressão durante e após a guerra (Ustawa o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego), de 24 de Janeiro de 1991 (Dz. U n.º 17, posição 75).

- 4 O artigo 5.º da Lei de 1974 determina que as prestações nela previstas são concedidas aos titulares durante a sua permanência no território da República da Polónia, a menos que a lei ou um acordo internacional disponham de outra forma.
- 5 Em conformidade com o artigo 3.º da Lei de 1974, estas pensões são financiadas pelo Estado polaco.
- 6 Nos termos do artigo 12.º, n.º 2, da Lei de 24 de Janeiro de 1991, relativa aos combatentes e a certas pessoas vítimas de repressão durante e após a guerra, as prestações em dinheiro e os outros direitos previstos na Lei de 1974 beneficiam igualmente as pessoas que, designadamente, foram incluídas num dos grupos de inválidos devido a uma invalidez relacionada, em particular, com a permanência em cativeiro ou em campos de internamento, ou em campos sob a tutela da Direcção Central dos Prisioneiros de Guerra e dos Internados (GUPVI) do Comissariado do Povo para os Assuntos Internos (NKVD), e, a partir do mês de Março de 1946, do Ministério dos Assuntos Internos (MVD) da ex-URSS, ou em campos sob a tutela da Divisão dos Campos de Controlo e de Depuração do NKVD, e, a partir de Março de 1946, do referido Ministério dos Assuntos Internos. Estas prestações beneficiam igualmente as pessoas que foram vítimas de repressão durante e após a guerra, ou seja, as pessoas que, devido às suas convicções políticas, religiosas e nacionais, foram exiladas à força ou deportadas para a ex-URSS. É considerada invalidez relacionada com uma deportação a invalidez resultante de ferimentos, contusões e outras lesões ou doenças provocadas pela permanência em tal situação.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 7 H. Nerkowska, que possui actualmente a nacionalidade polaca, nasceu em 2 de Fevereiro de 1946 no território da actual Bielorrússia.

- 8 Aos três anos de idade, perdeu os pais, que foram deportados para a Sibéria por força de uma decisão judicial.
- 9 Durante o mês de Abril de 1951, H. Nerkowska, o seu irmão e a sua tia foram também eles deportados para a ex-URSS. Viveu aí em condições difíceis, até Janeiro de 1957.
- 10 Ao fim de um período de cerca de seis anos, foi para a Polónia. Fez aí os seus estudos e, posteriormente, após a conclusão dos mesmos, ocupou um emprego administrativo.
- 11 Em 1985, deixou a Polónia e estabeleceu-se na Alemanha, de forma duradoura.
- 12 No mês de Outubro de 2000, H. Nerkowska apresentou ao Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie um pedido de pensão de invalidez, a título dos problemas de saúde que teve durante a sua deportação.
- 13 Por decisão de 4 de Outubro de 2002, o Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie reconheceu o direito à pensão de H. Nerkowska, a título da sua incapacidade parcial para o trabalho relacionada com a sua permanência em espaços concentracionários, mas o pagamento da prestação devida a este título foi, todavia, suspenso pelo facto de a beneficiária não residir no território polaco.

- 14 H. Nerkowska recorreu desta decisão para o Sąd Okręgowy w Koszalinie (Tribunal Regional de Koszalin), pedindo-lhe que reconhecesse o seu direito ao pagamento da pensão de invalidez solicitada. Este órgão jurisdicional não julgou procedente a sua argumentação e negou provimento ao recurso, por decisão de 22 de Maio de 2003, proferida no termo da fase instrutória.
- 15 H. Nerkowska apresentou, no mês de Setembro de 2006, um novo pedido de pagamento da prestação supramencionada. Alegou, como fundamento do seu pedido, que a República da Polónia tinha aderido à União Europeia em 1 de Maio de 2004 e que, assim, tinha incorporado o direito comunitário no direito interno polaco.
- 16 No termo do procedimento administrativo, o Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie adoptou, em 14 de Setembro de 2006, a decisão que é objecto do processo principal e recusou a H. Nerkowska o pagamento da pensão de invalidez correspondente ao direito que anteriormente lhe tinha sido reconhecido, pelo facto de não residir no território da República da Polónia.
- 17 H. Nerkowska impugnou a referida decisão no órgão jurisdicional de reenvio, pedindo que fosse modificada de forma a ser-lhe paga a pensão de invalidez. Alegou que, tendo em conta a adesão da República da Polónia à União, o seu actual lugar de residência não podia constituir um obstáculo ao pagamento desta prestação.

- 18 Nestas condições, o Sąd Okręgowy w Koszalinie decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 18.º CE, que confere aos cidadãos da União Europeia o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, [obsta à aplicação] da norma de direito nacional prevista no artigo 5.º da [Lei de 1974] na medida em que [sujeita] o pagamento da pensão por incapacidade para o trabalho [relacionada] com uma permanência em [espaços concentracionários] à [condição] de o titular da pensão residir [no] território [da República da Polónia]?»

Quanto à questão prejudicial

- 19 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 18.º, n.º 1, CE deve ser interpretado no sentido de que se opõe à legislação de um Estado-Membro por força da qual este recusa a um dos seus nacionais o pagamento de uma prestação concedida às vítimas civis da guerra ou da repressão, embora o direito a tal prestação tenha sido reconhecido a este nacional por uma decisão da autoridade competente, com o único fundamento de ele ter domicílio não no território deste Estado mas no de outro Estado-Membro.
- 20 A este respeito, importa, a título preliminar, determinar se uma situação como a do processo principal está abrangida pelo âmbito de aplicação do direito comunitário, nomeadamente do artigo 18.º, n.º 1, CE.

Quanto à aplicabilidade do artigo 18.º, n.º 1, CE

- 21 No que se refere, por um lado, ao âmbito de aplicação pessoal da referida disposição, basta referir que, por força do artigo 17.º, n.º 1, CE, qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro tem o estatuto de cidadão da União. Além disso, o n.º 2 do mesmo artigo 17.º associa a este estatuto os direitos e os deveres previstos no Tratado CE, entre os quais figuram os referidos no artigo 18.º, n.º 1, CE (acórdão de 26 de Outubro de 2006, *Tas-Hagen e Tas*, C-192/05, *Colect.*, p. I-10451, n.º 18).
- 22 Enquanto nacional polaca, H. Nerkowska goza do estatuto de cidadão da União, instituído pelo artigo 17.º, n.º 1, CE, e, por conseguinte, pode eventualmente invocar os direitos relativos a tal estatuto, designadamente os direitos de livre circulação e de livre permanência previstos no artigo 18.º, n.º 1, CE.
- 23 Por outro lado, quanto ao âmbito de aplicação material do artigo 18.º, n.º 1, CE, há que salientar que, na fase actual do desenvolvimento do direito comunitário, uma prestação como a que está em causa no processo principal, que tem por objectivo indemnizar as vítimas civis da guerra ou da repressão pelos danos psíquicos ou físicos que sofreram, é da competência dos Estados-Membros (acórdão *Tas-Hagen e Tas*, já referido, n.º 21).
- 24 No entanto, estes últimos devem exercer tal competência respeitando o direito comunitário, especialmente as disposições do Tratado relativas à liberdade, reconhecida a qualquer cidadão da União, de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-Membros (acórdão *Tas-Hagen e Tas*, já referido, n.º 22).

- 25 Além disso, é facto assente que a cidadania da União, prevista no artigo 17.º CE, não tem por objectivo alargar o âmbito de aplicação material do Tratado a situações internas sem conexão alguma com o direito comunitário (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, Garcia Avello, C-148/02, Colect., p. I-11613, n.º 26, e Tas-Hagen e Tas, já referido, n.º 23).
- 26 Todavia, o Tribunal de Justiça já decidiu que as situações abrangidas pelo domínio de aplicação *ratione materiae* do direito comunitário 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 (acórdãos de 15 de Março de 2005, Bidar, C-209/03, Colect., p. I-2119, n.º 33, e de 12 de Julho de 2005, Schemp, C-403/03, Colect., p. I-6421, n.ºs 17 e 18).
- 27 No presente caso, há que referir que uma situação como a de H. Nerkowska está abrangida pelo direito de livre circulação e de livre permanência dos cidadãos da União nos Estados-Membros. A recorrente no processo principal, ao estabelecer residência na Alemanha, exerceu o direito conferido pelo artigo 18.º, n.º 1, CE, a qualquer cidadão da União, de circular e de permanecer livremente no território de um Estado-Membro diferente daquele de que é nacional.
- 28 Além disso, resulta claramente dos autos enviados ao Tribunal de Justiça pelo órgão jurisdicional de reenvio que a recusa do pagamento da pensão de invalidez concedida a H. Nerkowska se deve ao facto de esta ter estabelecido residência na Alemanha.
- 29 Resulta do que precede que uma situação em que o exercício, por H. Nerkowska, de uma liberdade reconhecida pela ordem jurídica comunitária tem incidência no direito desta última ao pagamento de uma prestação prevista pela legislação nacional não pode ser considerada puramente interna e sem conexão alguma com o direito comunitário.

30 Há que examinar, por conseguinte, se o artigo 18.º, n.º 1, CE, que é aplicável a uma situação como a do processo principal, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que exige, para o pagamento de uma pensão de invalidez concedida às vítimas civis da guerra ou da repressão, que o beneficiário tenha residência no território do Estado-Membro que lhe concede tal prestação.

Quanto à exigência de um requisito de residência

31 No que se refere ao alcance do artigo 18.º, n.º 1, CE, o Tribunal de Justiça já declarou que os direitos conferidos pelo Tratado em matéria de livre circulação não poderiam produzir plenamente os seus efeitos se um nacional de um Estado-Membro pudesse ser dissuadido de os exercer em virtude dos obstáculos colocados à sua permanência no Estado-Membro de acolhimento pela legislação do seu Estado de origem que penaliza o facto de esse nacional ter exercido tais direitos (acórdãos de 29 de Abril de 2004, Pusa, C-224/02, Colect., p. I-5763, n.º 19, e Tas-Hagen e Tas, já referido, n.º 30).

32 Uma legislação nacional que põe em desvantagem certos cidadãos nacionais, pelo simples facto de terem exercido a sua liberdade de circular e permanecer noutra Estado-Membro, constitui uma restrição às liberdades reconhecidas pelo artigo 18.º, n.º 1, CE a qualquer cidadão da União (acórdãos de 18 de Julho de 2006, De Cuyper, C-406/04, Colect., p. I-6947, n.º 39, e Tas-Hagen e Tas, já referido, n.º 31).

33 Ora, a Lei de 1974 constitui uma tal restrição. Com efeito, ao sujeitar o pagamento da pensão de invalidez instituída a favor das vítimas civis da guerra ou da repressão à condição de os beneficiários terem residência no território nacional, essa lei é suscep-

tível de dissuadir os nacionais polacos que se encontrem na situação da recorrente no processo principal de exercerem a sua liberdade de circular e de permanecer num Estado-Membro diferente da Polónia.

34 Uma legislação nacional que impõe tal restrição ao exercício das liberdades pelos cidadãos nacionais só pode ser justificada, à luz do direito comunitário, se se basear em considerações objectivas de interesse geral, independentes da nacionalidade das pessoas em causa, e se for proporcionada ao objectivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional (acórdãos, já referidos, De Cuyper, n.º 40, e Tas-Hagen e Tas, n.º 33).

35 No que se refere ao primeiro requisito, resulta das observações submetidas ao Tribunal de Justiça, tanto pelo recorrido no processo principal como pelo Governo polaco, que a restrição prevista pela Lei de 1974 resulta essencialmente da vontade de o legislador polaco circunscrever a obrigação de solidariedade para com as vítimas civis da guerra ou da repressão apenas às pessoas que tenham uma conexão com o povo polaco. O requisito da residência é, por conseguinte, uma manifestação do grau de integração destas com a sociedade polaca.

36 Além disso, o recorrido no processo principal e o Governo polaco salientam que só um requisito de residência como o que está em causa no processo principal é susceptível de garantir a possibilidade de verificar que a situação do beneficiário da prestação em causa não sofreu alterações susceptíveis de ter uma incidência no direito deste último a esta prestação. A este respeito, sublinham que a impossibilidade de recorrer à assistência administrativa e médica dos outros Estados-Membros, prevista para as prestações de segurança social pelo 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, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na sua versão alterada e

actualizada pelo Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de Dezembro de 1996 (JO 1997, L 28, p. 1), priva de eficácia e efectividade o controlo efectuado pelos organismos competentes polacos. Alegam igualmente que outras medidas menos restritivas não teriam uma eficácia equivalente à do referido requisito.

37 É certo que tanto a vontade de garantir a existência de uma conexão entre a sociedade do Estado-Membro em causa e o beneficiário de uma prestação como a necessidade de verificar que este último continua a preencher os requisitos de concessão desta prestação constituem considerações objectivas de interesse geral, susceptíveis de justificar que os requisitos de concessão ou de pagamento de tal prestação possam afectar a liberdade de circulação dos cidadãos deste Estado-Membro.

38 Quanto à exigência de uma conexão com a sociedade do Estado-Membro em causa, o Tribunal de Justiça considerou, no que diz respeito a uma prestação como a que está em causa no processo principal, que não é regulada pelo direito comunitário, que os Estados-Membros têm uma ampla margem de apreciação na fixação dos critérios de avaliação dessa conexão, embora sejam obrigados a respeitar os limites impostos pelo direito comunitário (acórdão Tas-Hagen e Tas, já referido, n.º 36).

39 É assim legítimo que um Estado-Membro, através de requisitos relacionados com a nacionalidade ou com a residência da pessoa em causa, limite a indemnização concedida às vítimas civis da guerra ou da repressão a pessoas que se considera terem um certo grau de conexão com a sociedade desse Estado-Membro.

40 Todavia, embora a restrição referida no n.º 33 do presente acórdão possa ser justificada por considerações objectivas de interesse geral como as referidas no número anterior, é necessário que não seja desproporcionada à luz do objectivo prosseguido.

41 Em primeiro lugar, no que diz respeito ao requisito de residência continuada no território nacional, durante todo o período de pagamento da referida prestação, considerada como um elemento de conexão das vítimas civis da guerra ou da repressão com a sociedade polaca, há que reconhecer que, embora seja verdade que a residência constitui um critério susceptível de revelar a existência de tal conexão, não é menos verdade que, em circunstâncias como as do processo principal, tal requisito vai além do que é necessário para alcançar o objectivo prosseguido.

42 Com efeito, é pacífico que H. Nerkowska tem a nacionalidade polaca e viveu na Polónia durante mais de vinte anos, período durante o qual aí estudou e trabalhou.

43 O facto de possuir a nacionalidade do Estado-Membro que concede a prestação em causa no processo principal e de ter vivido nesse Estado durante mais de vinte anos, estudando e trabalhando, pode bastar para estabelecer conexões entre este último e o beneficiário desta prestação. Nestas condições, a exigência de residência durante todo o período de pagamento da referida prestação deve ser considerada desproporcionada, na medida em que vai além do que é necessário para garantir essa conexão.

44 Em segundo lugar, no que diz respeito ao argumento segundo o qual o requisito de residência seria a única maneira de verificar se o beneficiário de uma pensão de invalidez continua a preencher os requisitos de concessão da mesma, basta responder que não se pode considerar validamente que o objectivo prosseguido não pode ser alcançado por outros meios que, sendo embora menos limitativos, sejam igualmente eficazes.

45 Com efeito, se uma inspecção médica ou um controlo administrativo exigirem a presença do beneficiário de uma prestação como a que está em causa no processo principal, no território do Estado-Membro em causa, nada se opõe a que este Estado-Membro convide esse beneficiário a apresentar-se nesse Estado, a fim de se submeter a tal inspecção ou controlo, isto sob pena de suspensão do pagamento da prestação em caso de recusa injustificada por parte do referido beneficiário.

46 Consequentemente, um requisito de residência como o que está em causa no processo principal vai além do que é necessário para alcançar o objectivo de verificar se o beneficiário de uma prestação continua a preencher os requisitos de concessão desta e, portanto, não respeita o princípio da proporcionalidade recordado nos n.ºs 34 e 40 do presente acórdão.

47 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à questão colocada que o artigo 18.º, n.º 1, CE deve ser interpretado no sentido de que se opõe à legislação de um Estado-Membro por força da qual este recusa, de uma maneira geral e em todas as circunstâncias, o pagamento, aos seus nacionais, de uma prestação concedida às vítimas civis da guerra ou da repressão, apenas pelo facto de estes não residirem, durante todo o período de pagamento desta prestação, no território deste Estado, mas sim no de outro Estado-Membro.

Quanto às despesas

48 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) declara:

O artigo 18.º, n.º 1, CE deve ser interpretado no sentido de que se opõe à legislação de um Estado-Membro por força da qual este recusa, de uma maneira geral e em todas as circunstâncias, o pagamento, aos seus nacionais, de uma prestação concedida às vítimas civis da guerra ou da repressão, com o único fundamento de estes não residirem, durante todo o período de pagamento desta prestação, no território deste Estado, mas sim no de outro Estado-Membro.

Assinaturas