



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

16 de setembro de 2015*

«Incumprimento de Estado — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Artigo 7.º — Prestação por velhice — Subsídio de Natal — Cláusula de residência»

No processo C-361/13,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, intentada em 26 de junho de 2013,

Comissão Europeia, representada por A. Tokár, D. Martin e F. Schatz, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Eslovaca, representada por B. Ricziová, na qualidade de agente,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, S. Rodin, A. Borg Barthet, E. Levits (relator) e M. Berger, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

- 1 Através da sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Eslovaca, tendo recusado conceder a beneficiários que residem noutro Estado-Membro o subsídio de Natal previsto pela Lei n.º 592/2006 relativa à concessão de um subsídio de Natal a certos beneficiários de pensões, e que completa certas leis, conforme alterada pela última vez (a seguir «Lei

* Língua do processo: eslovaco.

n.º 592/2006»), não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 45.º TFUE e 48.º TFUE, bem como do artigo 7.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 (JO L 166, p. 1; retificação no JO L 200, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 988/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009 (JO L 284, p. 43, a seguir «Regulamento n.º 883/2004»).

Quadro jurídico

Direito da União

- 2 O considerando 16 do Regulamento n.º 883/2004 enuncia:

«No interior da Comunidade, não se justifica, em princípio, fazer depender os direitos em matéria de segurança social do lugar de residência dos interessados. Todavia, em casos específicos, nomeadamente no que respeita a prestações especiais que estão relacionadas com o contexto económico e social do interessado, o lugar de residência pode ser tido em conta.»

- 3 O considerando 37 deste regulamento está assim redigido:

«Tal como repetidamente declarado pelo Tribunal de Justiça, as disposições que derrogam o princípio da exportação das prestações de segurança social devem ser interpretadas de forma estrita. Isso significa que tais disposições só podem ser aplicadas a prestações que preencham condições específicas. Nesses termos, o capítulo 9 do título III do presente regulamento só poderá aplicar-se a prestações que sejam simultaneamente especiais e de carácter não contributivo e que estejam inscritas no anexo X ao presente regulamento.»

- 4 O artigo 1.º, alínea w), do Regulamento n.º 883/2004 dispõe:

«Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

[...]

w) ‘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;».

- 5 O artigo 3.º do referido regulamento, intitulado «Âmbito de aplicação material», prevê:

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

[...]

d) Prestações por velhice;

[...]

2. Salvo disposição em contrário no anexo XI, o presente regulamento aplica-se aos regimes de segurança social, gerais e especiais, contributivos e não contributivos, assim como aos regimes relativos às obrigações do empregador ou do armador.

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

[...]

5. O presente regulamento não se aplica:

a) À assistência social e médica; [...]

[...].»

6 Nos termos do artigo 7.º do Regulamento n.º 883/2004, intitulado «Derrogação das regras de residência»:

«Salvo disposição em contrário do presente regulamento, as prestações pecuniárias devidas nos termos da legislação de um ou mais Estados-Membros ou do presente regulamento não devem sofrer qualquer redução, modificação, suspensão, supressão ou apreensão pelo facto de o beneficiário ou os seus familiares residirem num Estado-Membro que não seja aquele em que se situa a instituição responsável pela concessão das prestações.»

Direito eslovaco

7 A Lei n.º 592/2006 prevê, no seu § 1:

«1) Salvo disposição em contrário na presente lei, os beneficiários de uma pensão por velhice, de uma pensão antecipada por velhice, de uma pensão por invalidez, de uma pensão social, de uma pensão de viuvez ou de uma pensão de orfandade nos termos de uma regulamentação especial, que tenham direito ao pagamento da referida pensão em dezembro do ano civil e residam no território da República Eslovaca, recebem da segurança social um subsídio de Natal, que constitui uma prestação social do Estado, desde que o montante da pensão paga em dezembro do ano civil não exceda 60% do salário mensal médio na República Eslovaca, conforme comunicado pelo Instituto Nacional de Estatística para o ano civil anterior ao do pagamento do subsídio de Natal.

2) Os beneficiários de uma pensão de reforma do corpo militar e policial, de uma pensão por invalidez do corpo militar e policial, de uma pensão de viuvez do corpo militar e policial ou de uma pensão de orfandade do corpo militar e policial, nos termos de uma regulamentação especial, cuja pensão estava inicialmente classificada entre as pensões por velhice, pensões por invalidez, pensões por invalidez parcial, pensões por anos de serviço, pensões de viuvez ou pensões de orfandade, concedidas nos termos da regulamentação geral em matéria de segurança social, que eram aplicáveis até 30 de abril de 1998 e se tornaram prestações da segurança do corpo militar e policial nos termos da regulamentação em vigor desde 1 de maio de 1998, ou que eram aplicáveis até 30 de junho de 2002 e se tornaram prestações da segurança do corpo militar e policial nos termos de uma regulamentação especial, e os beneficiários de uma pensão de viuvez do corpo militar e policial ou de uma pensão de orfandade do corpo militar e policial pagas após a morte de uma pessoa titular de uma pensão por velhice reclassificada, de uma pensão por invalidez reclassificada, de uma pensão por invalidez parcial reclassificada ou de uma pensão por anos de serviço reclassificada, que tenham direito ao pagamento da referida pensão em dezembro do ano civil e residam no território da República Eslovaca, recebem do departamento da segurança social do Ministério do Interior, do Ministério da Justiça, do Serviço de Informação, do Instituto da Segurança Nacional, do Ministério dos Transportes, dos Correios e das Telecomunicações, do Ministério das Finanças e do Instituto Militar de Segurança Social (a seguir 'autoridades') um subsídio de Natal que constitui uma prestação social do Estado, desde que o montante da pensão paga em dezembro do ano civil não exceda o montante calculado em conformidade com o n.º 1.

[...]

5) Os beneficiários de uma pensão por velhice ou de uma pensão de invalidez que recebam simultaneamente uma pensão social receberão apenas uma vez o subsídio de Natal previsto no n.º 1, desde que o total dos montantes da pensão por velhice e da pensão social, ou da pensão por invalidez e da pensão social, pagas em dezembro do ano civil não exceda o montante calculado em conformidade com o n.º 1. Os beneficiários de uma pensão por velhice, de uma pensão antecipada por velhice, de uma pensão por invalidez, de uma pensão social, de uma pensão de reforma do corpo militar e policial ou de uma pensão por invalidez do corpo militar e policial previstas nos n.ºs 1 a 3, que recebam simultaneamente uma pensão de viuvez, uma pensão de orfandade, uma pensão de viuvez do corpo militar e policial ou uma pensão de orfandade do corpo militar e policial, receberão o subsídio de Natal, desde que o total dos montantes das pensões pagas em dezembro do ano civil não exceda o montante calculado em conformidade com o n.º 1. Quando os beneficiários de uma pensão prevista nos n.ºs 1 a 3 recebam uma pensão simultaneamente da segurança social e das autoridades, e desde que a soma dessas pensões pagas em dezembro do ano civil não exceda o montante calculado em conformidade com o n.º 1, o subsídio de Natal acresce à pensão cujo montante é mais elevado.

[...]

8) O montante do subsídio de Natal

- a) é de 66,39 euros se o montante da pensão ou o total dos montantes das pensões for inferior ou igual ao rendimento mínimo de subsistência para uma pessoa maior de idade, nos termos da regulamentação especial em vigor [...],
- b) é calculado segundo a fórmula em anexo se o montante da pensão ou o total dos montantes das pensões for superior ao rendimento mínimo de subsistência para uma pessoa maior de idade, nos termos da regulamentação especial em vigor.»

8 A fórmula que consta do anexo da Lei n.º 592/2006 prevê que, na medida em que o montante da pensão ou o total dos montantes das pensões ultrapasse o rendimento mínimo de subsistência para uma pessoa maior de idade, o montante do subsídio de Natal é progressivamente reduzido.

Procedimento pré-contencioso

- 9 Após ter recebido uma queixa de vários reformados eslovacos e ter trocado correspondência a esse respeito com a República Eslovaca, a Comissão enviou, em 28 de fevereiro de 2012, a esse Estado-Membro uma notificação para cumprir, alegando que o subsídio de Natal previsto pela Lei n.º 592/2006 devia ser considerado uma «prestação» na aceção do Regulamento n.º 883/2004. Por conseguinte, nos termos do artigo 7.º desse regulamento, o seu pagamento não podia estar subordinado ao local de residência do beneficiário.
- 10 A República Eslovaca respondeu à notificação para cumprir por carta de 17 de abril de 2012, alegando que o subsídio de Natal é uma prestação social específica do Estado que apresenta as características das prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo previstas no artigo 70.º do Regulamento n.º 883/2004 e que, por conseguinte, o direito que regula a concessão desse subsídio de Natal não viola o referido regulamento nem os artigos 45.º TFUE e 48.º TFUE.
- 11 Não convencida pela argumentação da República Eslovaca, a Comissão emitiu, em 22 de novembro de 2012, um parecer fundamentado convidando aquele Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua receção. A Comissão defendeu, nesse parecer, que o subsídio de Natal devia ser considerado uma «prestação por velhice» na aceção

do Regulamento n.º 883/2004, e não uma «prestação pecuniária especial de caráter não contributivo» na aceção do artigo 70.º, n.º 2, do referido regulamento, e que, por esse motivo, a República Eslovaca devia pagar essa contribuição também aos beneficiários que não residem no território eslovaco.

- 12 A República Eslovaca respondeu a esse parecer fundamentado por carta de 16 de janeiro de 2013, alegando que o subsídio de Natal constitui uma prestação de assistência social que não é abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004.
- 13 Não convencida pelos argumentos da República Eslovaca, a Comissão decidiu intentar a presente ação.

Quanto à ação

Quanto ao alcance da ação

Argumentos das partes

- 14 A República Eslovaca alega, tanto na contestação como na tréplica, em primeiro lugar, que, na medida em que se baseia na premissa segundo a qual o subsídio de Natal é uma «prestação por velhice» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004, a ação da Comissão não pode ter como objeto a recusa de conceder o referido subsídio aos beneficiários de pensões que abrangem outros riscos para além da perda de rendimentos em razão da idade, como a pensão por invalidez, a pensão de viuvez, a pensão de orfandade ou a pensão social, pelo facto de não residirem na Eslováquia.
- 15 Por conseguinte, a República Eslovaca considera que, através da sua ação, a Comissão a acusa exclusivamente de recusar conceder o subsídio de Natal aos beneficiários de uma pensão por velhice, de uma pensão antecipada por velhice ou de uma pensão de reforma do corpo militar e policial que não residem na Eslováquia.
- 16 A este respeito, a Comissão não apresenta observações.
- 17 Em segundo lugar, a República Eslovaca sustenta que a ação é inadmissível na parte em que respeita à alegada violação dos artigos 45.º TFUE e 48.º TFUE, na medida em que a petição não contém nenhuma fundamentação conforme ao artigo 120.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça no que se refere à alegada violação dos referidos artigos.
- 18 A este respeito, a Comissão indica na tréplica que os artigos 45.º TFUE e 48.º TFUE, bem como o Regulamento n.º 883/2004, formam um único quadro jurídico, adequado para o processo em causa, e que, ao não pagar o subsídio de Natal aos beneficiários que residem fora do seu território, a República Eslovaca violou, simultaneamente, o Regulamento n.º 883/2004, o princípio da exportabilidade das prestações enunciado no artigo 48.º TFUE e o direito à livre circulação de pessoas no interior da União consagrado no artigo 45.º TFUE.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 19 Em primeiro lugar, importe referir que, a fim de apreciar os efeitos que, tendo em conta o grupo dos beneficiários do subsídio de Natal, decorrem da afirmação da Comissão segundo a qual o subsídio de Natal é uma prestação por velhice, convém proceder à qualificação do subsídio de Natal à luz do Regulamento n.º 883/2004, nomeadamente do seu artigo 3.º, n.º 1, alínea d), conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça.

- 20 Essa apreciação constitui uma questão de mérito e deve ser efetuada aquando da análise do mérito da ação.
- 21 Em segundo lugar, há que recordar que resulta do artigo 120.º, alínea c), do Regulamento de Processo e da jurisprudência relativa a esta disposição que todas as petições iniciais devem indicar o objeto do litígio, os fundamentos e os argumentos invocados e a exposição sumária dos fundamentos do pedido, e que esta indicação deve ser suficientemente clara e precisa para permitir ao demandado preparar a sua defesa e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização. Daqui resulta que os elementos essenciais de facto e de direito nos quais uma ação assenta devem decorrer, de forma coerente e compreensível, do texto da própria petição, e que os pedidos desta última devem ser formulados de forma inequívoca para evitar que o Tribunal de Justiça decida *ultra petita* ou não conheça de um fundamento (v., neste sentido, acórdãos Comissão/República Checa, C-343/08, EU:C:2010:14, n.º 26 e jurisprudência referida, e Comissão/Espanha, C-360/11, EU:C:2013:17, n.º 26).
- 22 Ora, há que constatar que, embora a Comissão indique, na petição, que o artigo 7.º do Regulamento n.º 883/2004, de cuja violação a República Eslovaca é acusada, deve ser interpretado à luz do artigo 48.º TFUE, a petição não contém argumentação própria em apoio das acusações relativas à alegada violação dos artigos 45.º TFUE e 48.º TFUE.
- 23 Nestas condições, as acusações relativas à violação dos artigos 45.º TFUE e 48.º TFUE devem ser consideradas inadmissíveis e há que apreciar o mérito da ação da Comissão apenas à luz do artigo 7.º do Regulamento n.º 883/2004.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

- 24 A Comissão afirma que o subsídio de Natal é uma «prestação por velhice» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004 e deve, por isso, ser pago também aos beneficiários que não residem na Eslováquia. Ao prever que apenas os beneficiários que residem nesse Estado-Membro podem receber esse subsídio, a República Eslovaca violou o artigo 7.º do Regulamento n.º 883/2004.
- 25 A Comissão alega que o subsídio de Natal preenche as duas condições definidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça que permitem considerar uma prestação especial como uma prestação de segurança social abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004.
- 26 Deste modo, em primeiro lugar, o subsídio de Natal é concedido aos beneficiários, independentemente de qualquer apreciação individual e discricionária das suas necessidades pessoais, com base numa situação definida na lei. Com efeito, o subsídio de Natal é concedido a qualquer pessoa que preencha as condições previstas pela regulamentação nacional, nomeadamente, ser titular de um dos tipos de pensões definidos pela lei e receber, a título das pensões pagas no mês de dezembro do ano civil, um rendimento cujo montante não exceda 60% do salário mensal médio na Eslováquia. Estas condições têm natureza geral e vinculativa e não admitem tratamento individual nem apreciação discricionária por parte das autoridades eslovacas.
- 27 Em segundo lugar, o subsídio de Natal refere-se às categorias de riscos mencionados no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004. Em concreto, o artigo 3.º, n.º 1, alínea d), desse regulamento determina que as prestações por velhice são abrangidas pelo âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 883/2004. Esse âmbito corresponde ao âmbito de aplicação da Lei n.º 592/2006, que prevê que o subsídio de Natal é concedido aos beneficiários de uma pensão por velhice ou de uma pensão antecipada por velhice, de uma pensão por invalidez, de uma pensão de viuvez ou de uma pensão de orfandade, ou ainda de uma pensão social.

- 28 Além disso, a circunstância de o subsídio de Natal não permitir, enquanto tal, cobrir as necessidades de base do beneficiário não se opõe à sua qualificação como «prestação por velhice», uma vez que assume a forma de um «acréscimo do rendimento dos reformados» na aceção do artigo 1.º, alínea w), do Regulamento n.º 883/2004.
- 29 A finalidade do subsídio de Natal é o aumento do rendimento dos beneficiários de uma pensão, o que confirma a sua classificação entre as prestações por velhice previstas no artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004 e entre as prestações reguladas, nomeadamente, pelo artigo 7.º desse regulamento.
- 30 A este respeito, é indiferente que o subsídio de Natal não seja financiado da mesma forma que a própria pensão, uma vez que essa exigência é contrária ao artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, atenua consideravelmente o efeito útil do referido regulamento e também não pode ser deduzida do acórdão Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51, n.º 27), visto que a utilização da locução adverbial «além disso» para assinalar o modo de financiamento adequado das prestações controvertidas indica que esse elemento não foi indispensável à argumentação do Tribunal de Justiça.
- 31 A circunstância de, no processo que deu lugar ao acórdão Noteboom (C-101/04, EU:C:2005:51), estar em causa uma prestação de carácter contributivo paga a todos os titulares de pensão não diminui a pertinência do referido acórdão para o presente processo. O facto de o subsídio de Natal ser apenas pago a um certo grupo de titulares de pensões só teria interesse se o facto de pertencer ao referido grupo dependesse de uma apreciação individual e discricionária, o que não é o caso, uma vez que o subsídio é pago a todas as pessoas que preenchem as condições fixadas pela lei.
- 32 Por conseguinte, o subsídio de Natal está mencionado no artigo 7.º do Regulamento n.º 883/2004 enquanto prestação por velhice. Este artigo, que deve ser interpretado à luz do artigo 48.º TFUE, impõe aos Estados-Membros que garantam que as prestações abrangidas pelo âmbito de aplicação desse regulamento não sofram qualquer «redução, modificação, suspensão, supressão ou apreensão pelo facto de o beneficiário ou os seus familiares residirem num Estado-Membro que não seja aquele em que se situa a instituição responsável pela concessão das prestações». Resulta do referido artigo que as exceções a esta regra devem estar previstas pelo próprio regulamento referido. Por conseguinte, a República Eslovaca não pode recusar o pagamento de um subsídio de Natal a pessoas que residam fora do território eslovaco, uma vez que nem o Regulamento n.º 883/2004 nem qualquer outra disposição do direito da União lhe permitem fazê-lo.
- 33 Por fim, a Comissão alega que o subsídio de Natal não constitui uma «prestação pecuniária especial de carácter não contributivo» na aceção do artigo 70.º, n.º 2, do Regulamento n.º 883/2004, na medida em que se trata de uma «prestação» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, desse regulamento.
- 34 A República Eslovaca concorda com a Comissão em que o subsídio de Natal não é uma «prestação pecuniária especial de carácter não contributivo» na aceção dos artigos 3.º, n.º 3, e 70.º do Regulamento n.º 883/2004.
- 35 Todavia, contrariamente ao que a Comissão defende, segundo aquele Estado-Membro, o subsídio de Natal não é abrangido pelo Regulamento n.º 883/2004, porque preenche as condições necessárias para ser qualificado de «prestação de apoio social», expressamente excluída do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004.
- 36 Com efeito, o subsídio de Natal não tem por objetivo aumentar simplesmente os rendimentos dos beneficiários das prestações, mas atenuar a situação social difícil dos beneficiários das prestações com baixos rendimentos, procedendo a uma diferenciação segundo o montante dos seus rendimentos. Enquanto prestação social especial não sistemática, financiada através de recursos provenientes do orçamento do Estado, este subsídio constitui um gesto de solidariedade de toda a sociedade para com

um grupo de beneficiários das prestações com baixos rendimentos, a fim de lhes garantir um rendimento mínimo durante um período ao longo o qual podem sentir pessoalmente o peso económico e social dos seus baixos rendimentos.

- 37 A concessão e o cálculo do montante do subsídio de Natal têm em conta a situação pessoal do beneficiário, uma vez que o subsídio apenas é concedido aos beneficiários cuja soma das prestações não ultrapasse 60% do salário mensal médio na Eslováquia, e o seu montante diminui progressivamente na medida em que a soma das suas prestações for superior ao rendimento mínimo de subsistência para uma pessoa singular maior de idade nesse Estado-Membro.
- 38 Tendo em conta o carácter único e o reduzido montante desse subsídio, uma tomada em consideração mais detalhada da situação individual de cada beneficiário, incluindo a determinação do montante preciso do seu património e dos seus outros rendimentos, representa um encargo administrativo desproporcionado para a segurança social, que paga o subsídio de Natal.
- 39 A concessão e o montante do subsídio de Natal não dependem de períodos de trabalho, de filiação ou de cotização dos beneficiários. Ora, as modalidades de financiamento não contributivas do subsídio de Natal, embora não sejam, por si só, determinantes para estabelecer se se trata ou não de uma prestação de segurança social, vistas juntamente com a finalidade e as condições de concessão, confirmam o carácter de prestação de apoio social desse subsídio.
- 40 Por fim, o subsídio de Natal não preenche nenhuma das duas condições para poder ser qualificado de «prestação de segurança social» prevista no Regulamento n.º 883/2004, na medida em que os beneficiários não dispõem de nenhum direito jurídico a esse subsídio e em que este não se refere às categorias de riscos mencionados no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.
- 41 Quanto a este último ponto, a República Eslovaca alega que o subsídio de Natal não é uma «prestação por velhice» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004 nem uma «pensão» enquanto tal na aceção do artigo 1.º, alínea w), desse regulamento. Com efeito, mais que não seja dado o seu reduzido montante e o seu carácter único, esse subsídio não tem como finalidade garantir meios suficientes para cobrir as necessidades de subsistência das pessoas que, após terem atingido a idade da reforma, deixaram os seus empregos.
- 42 O subsídio de Natal também não corresponde a nenhuma das outras prestações específicas referidas no artigo 1.º, alínea w), do Regulamento n.º 883/2004, que devem ser qualificadas de «pensões» nem, nomeadamente, ao subsídio complementar, uma vez que é financiado de forma não contributiva, diretamente pelo Estado-Membro e de forma totalmente independente da cobrança de cotizações de seguro sobre outras prestações pagas pela segurança social.
- 43 De qualquer modo, a recusa do carácter exportável da prestação em causa não é arbitrária, mas decorre das circunstâncias relativas à situação específica na Eslováquia. Essas circunstâncias refletem-se nas condições de concessão do subsídio de Natal e no cálculo do seu montante por intermédio dos parâmetros relativos ao salário médio e ao rendimento mínimo de subsistência na Eslováquia. O carácter exportável dessa prestação contradiz completamente a sua ligação com a situação social interna.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 44 A título preliminar, importa recordar que, segundo jurisprudência assente, no âmbito de uma ação por incumprimento, é à Comissão que cabe demonstrar a existência do incumprimento alegado. É a ela que compete fornecer ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação, por este, da existência desse incumprimento, não podendo basear-se numa qualquer presunção (v.,

nomeadamente, acórdãos, Comissão/Países Baixos, 96/81, EU:C:1982:192, n.º 6; Comissão/Espanha, C-404/00, EU:C:2003:373, n.º 26; Comissão/Itália, C-135/05, EU:C:2007:250, n.º 26; e Comissão/Grécia, C-305/06, EU:C:2008:486, n.º 41).

- 45 No caso em apreço, a fim de apreciar o mérito da presente ação, importa determinar se o subsídio de Natal constitui uma «prestação de segurança social» na aceção do Regulamento n.º 883/2004, à qual se aplica a derrogação das regras de residência prevista no artigo 7.º desse regulamento.
- 46 Importa lembrar que a distinção entre as prestações abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 e as prestações por ele excluídas assenta não no facto de uma prestação ser ou não qualificada por uma legislação nacional como «prestação de segurança social», mas essencialmente nos elementos constitutivos de cada prestação, designadamente as suas finalidades e as suas condições de concessão (acórdão Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, n.º 19).
- 47 Segundo jurisprudência constante, uma prestação pode ser considerada uma prestação de segurança social na medida em que seja concedida aos beneficiários independentemente de qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais, com base numa situação legalmente definida, e que esteja relacionada com um dos riscos enumerados expressamente no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 (v., nomeadamente, acórdão da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, n.º 38 e jurisprudência referida).
- 48 Antes de mais, resulta das disposições relativas à concessão do subsídio de Natal que este é concedido aos titulares de um dos tipos de pensão mencionados no § 1, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 592/2006 que tenham direito ao pagamento da referida pensão no mês de dezembro do ano civil em causa, que residam na Eslováquia e cujo montante dos rendimentos de pensões legais seja inferior ou igual a 60% do salário mensal médio na Eslováquia durante o período de referência.
- 49 Em seguida, o § 1, n.º 5, da Lei n.º 592/2006 estabelece as regras segundo as quais as pessoas que beneficiam de várias pensões referidas nos n.ºs 1 a 3 desse § 1 podem beneficiar do subsídio de Natal.
- 50 Por fim, o § 1, n.º 8, da Lei n.º 592/2006, bem como o anexo desta lei, estabelecem as regras segundo as quais o montante do subsídio é calculado.
- 51 Conclui-se daqui, no que respeita à primeira condição relativa à concessão da prestação independentemente de qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais, que a concessão do subsídio de Natal está sujeita a condições enunciadas de forma exaustiva no § 1 da Lei n.º 592/2006, sem que as autoridades competentes disponham de uma margem de apreciação em relação a essa concessão.
- 52 É verdade que o subsídio de Natal é concedido ou recusado e o seu montante é calculado tendo em conta o montante dos rendimentos de pensões do beneficiário. Todavia, trata-se de um critério objetivo e legalmente definido que atribui o direito a este subsídio, sem que a autoridade competente possa tomar em consideração outras circunstâncias pessoais. A concessão desse subsídio de Natal não depende, portanto, da apreciação individual das necessidades pessoais do requerente, característica da assistência social (v., neste sentido, acórdãos Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, n.º 17; Acciardi, C-66/92, EU:C:1993:341, n.º 15; e De Cuyper, C-406/04, EU:C:2006:491, n.º 23).
- 53 No que respeita à segunda condição, importa recordar que, para a Comissão, o subsídio de Natal deve ser qualificado de «prestação por velhice» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004, e assume a forma de um «acréscimo do rendimento dos reformados» na aceção do artigo 1.º, alínea w), desse regulamento.

- 54 Em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 46 do presente acórdão, a fim de determinar se o subsídio de Natal pode ser qualificado de «prestação por velhice» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004, importa, por conseguinte, apreciar os elementos constitutivos desse subsídio, nomeadamente a sua finalidade e as suas condições de concessão.
- 55 A este respeito, cabe observar que as prestações por velhice referidas no artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004, se caracterizam essencialmente pelo facto de se destinarem a assegurar meios de subsistência a pessoas que, atingindo uma certa idade, abandonam o seu emprego e deixam de estar obrigadas a permanecer à disposição da administração do emprego (v. acórdão Valentini, 171/82, EU:C:1983:189, n.º 14).
- 56 Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que pode ser qualificado de «prestação por velhice» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004, paga como subsídio complementar, nomeadamente, um subsídio exclusivamente concedido aos titulares de uma pensão de reforma e/ou de sobrevivência, financiado com os mesmos recursos que servem para financiar as pensões de reforma e de sobrevivência, e que acompanha a pensão de reforma e permite aos titulares proverem à sua subsistência, garantindo-lhes um complemento financeiro que lhes possibilite eventualmente fazer férias (acórdão Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, n.ºs 25 a 29).
- 57 No caso em apreço, há que constatar que o subsídio de Natal não é pago exclusivamente aos beneficiários de uma pensão por velhice, de uma pensão antecipada por velhice ou de uma pensão de reforma do corpo militar e policial, incluindo o grupo dos seus beneficiários os beneficiários de outros tipos de pensões, nomeadamente de uma pensão por invalidez, de uma pensão social, de uma pensão de viuvez ou de uma pensão de orfandade.
- 58 Ora, a Comissão não indica as razões pelas quais, tendo em conta a definição ampla do âmbito de aplicação pessoal, considera que o subsídio de Natal deve ser qualificado de «prestação por velhice» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004.
- 59 Resulta do dossiê submetido ao Tribunal de Justiça que a finalidade do subsídio de Natal é facultar um complemento financeiro aos beneficiários dessas diversas pensões legais cujos rendimentos não ultrapassem o limiar definido por lei.
- 60 Dado que é pago aos beneficiários das pensões de reforma ou das pensões equiparadas às pensões de reforma, o subsídio de Natal tem por efeito completar os meios de subsistência das pessoas que atingiram uma certa idade. Dito isto, não se pode, todavia, considerar que a finalidade do subsídio de Natal depende apenas do tipo de pensão que visa completar.
- 61 Com efeito, por um lado, como alega a República Eslovaca, o complemento financeiro, pago sob a forma do subsídio de Natal, tem por objetivo atenuar a situação social difícil dos beneficiários das prestações com baixos rendimentos durante um período ao longo do qual podem sentir pessoalmente o peso económico e social dos seus baixos rendimentos. Por outro lado, a própria finalidade do subsídio de Natal decorre também das regras previstas no § 1, n.º 5, da Lei n.º 592/2006, relativas à percepção deste subsídio quando o beneficiário recebe várias pensões. Resulta desta disposição, em substância, que os beneficiários de várias pensões legais receberão apenas uma vez o subsídio de Natal e desde que o total dos montantes das pensões não exceda o limiar estabelecido.
- 62 Por conseguinte, deve considerar-se que a Comissão não demonstrou que os elementos constitutivos do subsídio de Natal permitem qualificá-lo de «prestação por velhice» na aceção do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 883/2004.
- 63 Por conseguinte, há que julgar a ação da Comissão improcedente.

Quanto às despesas

- ⁶⁴ Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República Eslovaca pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) decide:

- 1) A ação é julgada improcedente.**
- 2) A Comissão Europeia é condenada nas despesas.**

Assinaturas