ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

26 de Outubro de 2006 *

No processo C-192/05,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Centrale Raad van Beroep (Países Baixos), por decisão de 22 de Abril de 2005, entrado no Tribunal de Justiça em 29 de Abril de 2005, no processo

K. Tas-Hagen,

R. A. Tas

contra

Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, R. Schintgen, P. Kūris, R. Silva de Lapuerta (relatora) e L. Bay Larsen, juízes,

* Língua do processo: neerlandês.

advogada-geral: J. Kokott,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 16 de Fevereiro de 2006,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad, por B. Drijber, advocaat,

— em representação do Governo neerlandês, por H. G. Sevenster e C. ten Dam, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo lituano, por D. Kriaučiūnas, na qualidade de agente,

— em representação do Governo do Reino Unido, por C. Gibbs, na qualidade de agente, assistida por M. Chamberlain, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Condou-Durande e R. Troosters, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 30 de Março de 2006,

profere o presente

Acórdão

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

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe K. Tas-Hagen e R. A. Tas à Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (Secção do Conselho — Conselho para as Pensões e Prestações Sociais, a seguir «PUR») relativamente à recusa desta última de lhes atribuir diversas prestações a que alegam ter direito na sua qualidade de vítimas civis de guerra.

Legislação nacional

3 A legislação nacional é constituída pela Lei das prestações às vítimas civis da guerra de 1940-1945 (Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940-1945), de 10 de Março de 1984 (*Staatsblad* 1984, n.° 94, a seguir «WUBO»).

4 O artigo 2.°, n.° 1, da WUBO dispõe:

«1. Para efeitos da aplicação da presente lei e das disposições adoptadas com vista à sua implementação, entende-se por vítimas civis de guerra:

[...]

f) qualquer civil que tenha sofrido lesões psíquicas ou físicas que tenham conduzido a uma situação de incapacidade permanente ou à morte, por ocasião dos distúrbios — comparáveis do ponto de vista da sua natureza e das respectivas consequências com as circunstâncias invocadas nas alíneas a), b), c) e d) — que se seguiram à guerra e se prolongaram até 27 de Dezembro de 1949 nas então Índias Neerlandesas.»

5 Nos termos do artigo 3.º da WUBO:

«1. A presente lei é aplicável a:

a) qualquer vítima civil de factos de guerra — na acepção do artigo 2.º, n.º 1 — entre 1940 e 1945 ou nos anos subsequentes, desde que, tendo tido nacionalidade neerlandesa no momento dos factos, [...] tenha nacionalidade neerlandesa e resida no país à data do pedido;

b) qualquer vítima civil de factos de guerra — na acepção do artigo 2.º, n.º 1 — entre 1940 e 1945 ou nos anos subsequentes, desde que, tendo tido a qualidade de cidadão estrangeiro residente, no momento dos factos, nos Países Baixos, aí residindo por outros motivos que não por imposição de uma potência inimiga, tenha nacionalidade neerlandesa e tenha vivido de forma ininterrupta no país até à data do pedido;

c) qualquer vítima civil de factos de guerra — na acepção do artigo 2.º, n.º 1 — entre 1940 e 1945 ou nos anos subsequentes, desde que, tendo tido a qualidade de cidadão estrangeiro residente, no momento dos factos, nas então Índias Neerlandesas, aí residindo por outros motivos que não por imposição de uma potência inimiga, tenha nacionalidade neerlandesa e tenha vivido de forma

ininterrupta nas Índias Neerlandesas, na Indonésia ou na antiga Nova Guiné neerlandesa até à sua chegada aos Países Baixos, o mais tardar até 1 de Abril de 1964, antes de se estabelecer nos Países Baixos e de aí permanecer de forma ininterrupta até à data do pedido [...]

2. Se a pessoa que preenche os requisitos referidos no n.º 1, alíneas b) e c), ou os seus parentes próximos [...] tiverem adquirido a nacionalidade neerlandesa durante a sua permanência ininterrupta nos Países Baixos ou nas então Índias Neerlandesas, na Indonésia ou na antiga Nova Guiné neerlandesa, a continuação da permanência ininterrupta deixa de ser exigida, desde que o interessado ou o seu parente próximo conservem a nacionalidade neerlandesa ou tenham conservado a nacionalidade neerlandesa até à sua morte e estejam estabelecidos no país à data do pedido.

3. Se a pessoa que preenche o requisito fixado no n.º 1, alínea a), e no n.º 2 ou os seus parentes próximos [...] se estabelecerem no país depois da data de entrada em vigor da presente lei, perderão o direito à prestação resultante da presente lei se se estabelecerem novamente noutro lugar antes de terem decorrido cinco anos.

4. Por chegada aos Países Baixos na acepção do n.º 1, alínea c), [...] entende-se designadamente a apresentação de um pedido de autorização de permanência nos Países Baixos, desde que a resposta a este pedido tenha sido positiva.

5. Por permanência ininterrupta na acepção do n.º 1, entende-se qualquer permanência que não tenha sido interrompida por um período superior a um ano noutro país.

6. Nos casos em que a não aplicação da presente lei constitua uma injustiça manifesta, o 'Raad' pode alargar a sua aplicação a qualquer civil que, entre 1940 e 1945 ou durante os anos subsequentes, tenha sido vítima de factos de guerra na acepção do artigo 2.°, n.° 1, bem como aos parentes próximos desse civil, ainda que os requisitos visados nos n.ºs 1, 2 ou 3 não estejam preenchidos.»

6 A «cláusula de equidade» prevista no artigo 3.°, n.° 6, da WUBO permite dispensar em determinados casos os requisitos de nacionalidade e de residência, desde que tenha existido uma ligação especial da vítima civil de factos de guerra com a sociedade neerlandesa no momento da guerra e que exista à data do pedido da prestação. O critério geral aplicável na matéria baseia-se no facto de o estabelecimento fora dos Países Baixos se dever a circunstâncias objectivamente alheias à esfera da influência directa do interessado, designadamente em casos de rectificação de fronteira ou por motivos médicos.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

7 K. Tas-Hagen nasceu em 1943, nas então Índias Neerlandesas, e chegou aos Países Baixos em 1954. Em 1961, obteve a nacionalidade neerlandesa. Em 1987, depois de ter sido afectada por uma incapacidade para o trabalho que a obrigou a cessar a sua actividade profissional, estabeleceu-se em Espanha.

8 Em Dezembro de 1986, quando vivia ainda nos Países Baixos, K. Tas-Hagen requereu, a título da WUBO, que lhe fosse atribuída uma prestação periódica e um subsídio para financiar diversas medidas. Este pedido baseou-se em problemas de saúde resultantes dos acontecimentos que viveu nas Índias Neerlandesas durante a ocupação japonesa e durante o período denominado «Bersiap» que se seguiu a essa ocupação.

9 Por decisão de 5 de Junho de 1989, o PUR indeferiu o referido pedido. Resulta dessa decisão, conforme com o parecer formulado por um médico assistente, que K. Tas-Hagen não sofreu qualquer lesão susceptível de conduzir a uma incapacidade permanente, pelo que não pode ser considerada uma vítima civil de guerra na acepção da WUBO. A interessada não recorreu desta decisão.

10 Em 1999, K. Tas-Hagen apresentou um novo pedido de reconhecimento da qualidade de vítima civil de guerra bem como o direito a uma prestação periódica e uma prestação adicional para cobrir despesas destinadas a melhorar as suas condições de vida.

11 Por decisão de 29 de Dezembro de 2000, o PUR indeferiu este pedido. Tomadas em consideração as orientações aplicadas desde 1 de Julho de 1998 para determinar a incapacidade permanente, este último, baseando-se no parecer dos seus médicos assistentes, reconheceu à recorrente no processo principal o estatuto de vítima civil de guerra. No entanto, por se encontrar estabelecida em Espanha na data em que o pedido foi apresentado, o PUR considerou que o requisito da territorialidade imposto pela WUBO não estava preenchido. Essa decisão acrescentava que as circunstâncias do caso não eram suficientemente específicas para justificar a aplicação da cláusula de equidade. Por decisão de 28 de Dezembro de 2001, o PUR indeferiu a reclamação apresentada por K. Tas-Hagen contra a decisão de 29 de Dezembro de 2000.

12 R. A. Tas nasceu nas Índias Neerlandesas em 1931. Durante o ano de 1947, estabeleceu-se nos Países Baixos. Entre 1951 e 1971, teve nacionalidade indonésia. Em 1971, voltou a ter nacionalidade neerlandesa.

13 Em 1983, cessou a actividade que exercia como funcionário do município de Haia, tendo este declarado a sua incapacidade em 100% por razões psíquicas. Em 1987, estabeleceu-se em Espanha.

14 Em Abril de 1999, pediu, nos termos da WUBO, designadamente uma prestação periódica e uma prestação adicional destinada a melhorar as suas condições de vida. Por decisão de 28 de Dezembro de 2000, o PUR indeferiu esse pedido. Alegou que o interessado tinha efectivamente a qualidade de vítima civil de guerra, mas que não preenchia o requisito da territorialidade exigido pela WUBO, uma vez que, na data em que o pedido foi apresentado, se encontrava estabelecido em Espanha. O PUR considerou igualmente que as circunstâncias também não eram suficientemente específicas para justificar a aplicação da cláusula de equidade. Por decisão de 28 de Dezembro de 2001, o PUR indeferiu a reclamação apresentada por R. A. Tas contra a decisão de 28 de Dezembro de 2000 por ser desprovida de fundamento.

15 K. Tas-Hagen e R. A. Tas recorreram judicialmente das decisões de indeferimento, alegando designadamente que o requisito de residência nos Países Baixos na data em que o pedido foi apresentado, previsto no artigo 3.º da WUBO, é contrário às disposições do Tratado CE relativas à cidadania da União.

16 Nestas condições, o Centrale Raad van Beroep suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O direito comunitário, em especial, o artigo 18.º CE, opõe-se a uma regulamentação nacional nos termos da qual, em circunstâncias como as do processo principal, é indeferida a atribuição de uma prestação a favor de vítimas civis de guerra exclusivamente com fundamento no facto de a pessoa em causa, que possui a nacionalidade do Estado-Membro em questão, não residir no território desse Estado-Membro no momento da apresentação do pedido, mas no território de outro Estado-Membro?»

Quanto à questão prejudicial

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

17 Para se responder utilmente à questão colocada, há que determinar previamente se uma situação como a do processo principal é abrangida pelo direito comunitário, designadamente pelo artigo 18.º, n.º 1, CE.

18 No que se refere ao âmbito de aplicação pessoal da referida disposição, basta referir que, por força do artigo 17.º, n.º 1, CE, é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. Além disso, o n.º 2 do mesmo artigo 17.º associa ao estatuto de cidadão da União os direitos e as obrigações previstos no Tratado, entre os quais figuram os mencionados no artigo 18.º, n.º 1, CE.

19 Enquanto cidadãos neerlandeses, K. Tas-Hagen e R. A. Tas gozam do estatuto de cidadãos da União nos termos do referido artigo 17.º, n.º 1, pelo que podem eventualmente invocar direitos relativos a tal estatuto, designadamente o direito de circular e de permanecer livremente no território dos Estados-Membros nos termos em que é conferido pelo artigo 18.º, n.º 1, CE.

20 Relativamente ao âmbito de aplicação material do artigo 18.º, n.º 1, CE, a questão da aplicabilidade *ratione materiae* desta disposição no processo principal foi suscitada no processo no Tribunal de Justiça. Segundo o PUR e alguns dos Estados-Membros que apresentaram observações ao Tribunal, a referida disposição só poderia ser invocada se, para além do simples exercício da liberdade de circulação, os factos do processo principal dissessem respeito a uma matéria regulada pelo direito comunitário, de forma a que este tivesse de ser aplicado *ratione materiae* ao

referido litígio. Segundo esta interpretação, K. Tas-Hagen e R. A. Tas não podem alegar no presente caso qualquer violação do artigo 18.°, n.° 1, CE, uma vez que as prestações a favor de vítimas civis de guerra não são abrangidas pelo âmbito de aplicação do direito comunitário.

21 A este respeito, importa referir que, na fase actual de desenvolvimento do direito comunitário, uma prestação como a que está em causa no processo principal, que tem por objectivo indemnizar as vítimas civis de guerra pelos danos psíquicos ou físicos que sofreram, é da competência dos Estados-Membros.

22 No entanto, estes devem exercer essa 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.

23 Além disso, é facto assente que a cidadania da União, prevista no artigo 17.° CE, não tem por objectivo alargar o âmbito de aplicação material do Tratado a situações internas sem qualquer conexão 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.° 23, bem como de 2 de Outubro de 2003, Garcia Avello, C-148/02, Colect., p. I-11613, n.° 26).

24 No presente caso, há que referir que uma situação como a dos recorrentes no processo principal é abrangida pelo direito de livre circulação e de livre permanência dos cidadãos da União nos Estados-Membros.

25 A este respeito, importa recordar que K. Tas-Hagen e R. A. Tas, ao estabelecerem a sua residência em Espanha, exerceram o direito que o artigo 18.°, n.° 1, CE reconhece a qualquer cidadão da União de circular e de permanecer livremente no território de um Estado-Membro diferente daquele de que é cidadão.

26 Além disso, resulta claramente do processo enviado ao Tribunal de Justiça pelo órgão jurisdicional de reenvio que o indeferimento dos pedidos de prestação apresentados por K. Tas-Hagen e R. A. Tas se deve ao facto de, na data em que estes foram apresentados, os interessados terem estabelecido a sua residência em Espanha.

27 Ora, na medida em que, para a atribuição de uma prestação às vítimas civis de guerra como a que está em causa no processo principal, a WUBO exige que os requerentes tenham, na data da apresentação do pedido, a sua residência nos Países Baixos, é forçoso concluir que, nestas condições, o exercício do direito de os interessados circularem e permanecerem num Estado-Membro diferente daquele de que são cidadãos foi susceptível de afectar a possibilidade de obter o pagamento da referida prestação.

28 Resulta do que precede 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.

29 Há que analisar portanto se o artigo 18.°, n.° 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 que os requerentes de uma prestação atribuída às vítimas civis da guerra tenham, na data em que o pedido foi apresentado, a sua residência nos Países Baixos.

Quanto à exigência de um requisito de residência

30 No que se refere ao âmbito do artigo 18.°, n.° 1, CE, o Tribunal já declarou que os direitos conferidos pelo Tratado em matéria de livre circulação não poderiam

produzir a plenitude dos 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 por uma regulamentação do seu Estado de origem que penalizasse o facto de os ter exercido (acórdão de 29 de Abril de 2004, Pusa, C-224/02, Colect., p. I-5763, n.º 19).

31 Uma legislação nacional que coloca numa situação de desvantagem determinados cidadãos nacionais pelo simples facto de terem exercido a sua liberdade de circular e permanecer noutro Estado-Membro constitui uma restrição às liberdades reconhecidas pelo artigo 18.º, n.º 1, CE a qualquer cidadão da União (acórdão de 18 de Julho de 2006, De Cuyper, C-406/04, Colect., p. I-6947, n.º 39).

32 Ora, a WUBO constitui uma restrição desse género. Com efeito, ao fazer depender o direito à prestação instituída a favor das vítimas civis de guerra do requisito de os interessados terem a sua residência no território nacional na data da apresentação do pedido, essa lei é susceptível de dissuadir os cidadãos neerlandeses que se encontram numa situação semelhante à dos recorrentes no processo principal de exercerem a sua liberdade de circular e permanecer fora dos Países Baixos.

33 Tal restrição 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 proporcional ao objectivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional (acórdão De Cuyper, já referido, n.º 40).

34 No que se refere ao primeiro requisito, relativo à existência de considerações objectivas de interesse geral, resulta da decisão de reenvio que a limitação por parte da WUBO, através do requisito de residência, do número daqueles que são susceptíveis de beneficiar das prestações instituídas por essa lei resulta da vontade de o legislador neerlandês circunscrever a obrigação de solidariedade relativamente às vítimas civis de guerra apenas às pessoas que tenham tido uma ligação com o povo neerlandês durante e após a guerra. O requisito da residência é portanto uma manifestação do seu grau de ligação a essa sociedade.

35 É certo que esse objectivo de solidariedade é susceptível de constituir uma consideração objectiva de interesse geral. No entanto, também é necessário que o requisito da proporcionalidade recordado no n.º 33 do presente acórdão seja respeitado. Resulta da jurisprudência que uma medida é proporcional quando, sendo adequada para a realização do objectivo prosseguido, não vai além do necessário para o atingir (acórdão De Cuyper, já referido, n.º 42).

36 A este respeito, no que respeita a prestações não reguladas pelo direito comunitário, os Estados-Membros têm uma ampla margem de apreciação relativamente à fixação dos critérios de avaliação dessa ligação, desde que respeitem os limites impostos pelo direito comunitário.

37 No entanto, um requisito de residência como o que está em causa no processo principal não pode ser qualificado como um meio adequado a atingir o objectivo prosseguido.

38 Com efeito, como referiu a advogada-geral nos n.os 67 e 68 das suas conclusões, não se pode considerar que um critério que impõe um requisito de residência constitui um sinal suficientemente indicativo da ligação dos requerentes ao Estado-Membro que atribui a prestação, quando seja susceptível, como no caso do critério em causa no processo principal, de conduzir a resultados divergentes para pessoas estabelecidas no estrangeiro e cujo grau de integração na sociedade do Estado-Membro que atribui a prestação em causa é em tudo comparável.

39 Consequentemente, a fixação de um critério de residência como o que foi utilizado no processo principal, que se refere exclusivamente à data em que o pedido foi apresentado, não constitui um critério suficientemente indicativo do grau de ligação do requerente à sociedade que desta forma lhe testemunha a sua solidariedade. Resulta do que foi exposto que este requisito de residência não respeita o princípio da proporcionalidade recordado nos n.os 33 e 35 do presente acórdão.

40 Atendendo às considerações que precedem, há que responder à questão colocada que o artigo 18.°, n.° 1, CE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado-Membro nos termos da qual este último recusa a um dos seus cidadãos a atribuição de uma prestação a favor de vítimas civis de guerra exclusivamente com fundamento no facto de, na data da apresentação do pedido, a pessoa em causa não residir no território desse Estado, mas sim no território de outro Estado-Membro.

Quanto às despesas

41 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 (Segunda Secção) declara:

O artigo 18.°, n.° 1, CE deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado-Membro nos termos da qual este último recusa a um dos seus cidadãos a atribuição de uma prestação a favor de vítimas civis de guerra exclusivamente com fundamento no facto de, na data da apresentação do pedido, a pessoa em causa não residir no território desse Estado, mas sim no território de outro Estado-Membro.

Assinaturas