Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

21 de janeiro de 2016*

«Incumprimento de Estado — Livre circulação de pessoas — Trabalhadores — Artigos 45.° TFUE e 48.° TFUE — Prestações de velhice — Diferença de tratamento em razão da idade — Funcionários de um Estado-Membro com menos de 45 anos e que abandonam esse Estado-Membro para exercer uma atividade profissional noutro Estado-Membro ou numa instituição da União Europeia»

No processo C-515/14,

que tem por objeto uma ação por incumprimento, nos termos do artigo 258.º TFUE, intentada em 14 de novembro de 2014,

Comissão Europeia, representada por H. Tserepa-Lacombe e D. Martin, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República de Chipre, representada por N. Ioannou e D. Kalli, na qualidade de agentes,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta (relator), presidente de secção, A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, S. Rodin e E. Regan, 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

* Língua do processo: grego.

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República de Chipre não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 45.° TFUE e 48.° TFUE, bem como do artigo 4.º, n.º 3, TUE, por não ter revogado, com efeitos retroativos a contar de 1 de maio de 2004, o critério da idade que figura no artigo 27.º da Lei 97 (I)/1997 sobre as pensões, que dissuade os trabalhadores de abandonar o seu Estado-Membro de origem para exercer uma atividade profissional noutro Estado-Membro ou numa instituição da União Europeia ou numa outra organização internacional e que tem por efeito originar uma desigualdade de tratamento entre os trabalhadores migrantes, incluindo os que trabalham nas instituições da União ou numa outra organização internacional e os funcionários que exerceram a sua atividade em Chipre.

Quadro jurídico

2 Nos termos do artigo 24.º, n.º 1, da Lei 97 (I)/1997:

«Quando um funcionário mude de emprego para exercer uma função pública que seja incompatível com a função ou o lugar que ocupava anteriormente, receberá, em todos os casos, pelo seu serviço:

(a) uma pensão ao abrigo do artigo 8.º (coeficiente de pensão e uma quantia fixa) sem ter em conta o requisito relativo aos cinco anos de serviço, e

(b) uma pensão adicional de um montante que o conselho ministerial considere equitativo e razoável.»

3 O artigo 25.º, n.º 1, desta lei tem a seguinte redação:

«Se um funcionário que ocupe um lugar que dá direito a pensão for autorizado a deixar esse lugar devido à sua eminente nomeação num organismo, o Governo da República de Chipre pagará a esse organismo, no momento em que o funcionário abandone a função pública, uma quantia fixa igual a um duodécimo da sua remuneração mensal que dá direito à pensão no dia da sua saída por cada mês de serviços prestados e uma quantia igual ao montante das cotizações pagas pelo funcionário para a transferência da pensão para a sua viúva e seus filhos, a que acrescem os juros calculados segundo uma taxa fixada pelo Ministro da Finanças. Em tal caso, o seu serviço na função pública será tomado em consideração pelo organismo para o cálculo da duração do serviço que lhe confere direito a receber prestações e para o cálculo das prestações por cessação de funções que terá direito a receber do organismo com base no regime de prestações por cessação de funções em vigor no organismo e similar ao regime estatal de pensões.»

4 O artigo 27.º, n.º 1, da Lei 97 (I)/1997 dispõe:

«a) Quando um funcionário de menos 45 anos de idade, que ocupa um lugar que dá direito à pensão e prestou cinco anos ou mais de serviço […], apresente um pedido de demissão aceite pelo organismo competente, receberá imediatamente a quantia fixa à qual tem direito pelos seus serviços, e a sua pensão será consolidada e posteriormente liquidada quando atingir os cinquenta e cinco anos de idade […]. A pensão e a quantia fixa são calculadas em conformidade com o artigo 8.º (coeficiente de pensão e quantia fixa) com base na sua remuneração que dá direito à pensão no dia da cessação de funções. A pensão, que será paga a partir da data em que o interessado tiver cinquenta e cinco anos de idade, será aumentada com a percentagem de aumento que as pensões tenham eventualmente tido entre a data da cessação de funções e a data de pagamento da pensão. […]

b) Quando um funcionário, que ocupa um lugar que dá direito à pensão e não preencha os outros requisitos previstos na alínea a), mas prestou, pelo menos, três anos de serviço que dão direito à pensão, se demite do seu lugar com a autorização do órgão competente, receberá imediatamente após a sua demissão uma quantia fixa igual a um duodécimo da sua remuneração mensal que dá direito à pensão por cada mês de serviço prestado.»

5 O artigo 26.ºA da Lei (reformadora) 31 (I) /2012 sobre as pensões prevê que os funcionários que ocupam um lugar que dá direito à pensão na função pública e deixem esse lugar para exercer funções num lugar do quadro de uma instituição da União terão direito a que o Governo cipriota pague à União o montante que representa o valor do capital das prestações que tenham adquirido ao abrigo do regime de pensões dos funcionários, atualizado até à data da transferência efetiva. O artigo 26.ºB desta lei prevê um direito análogo quanto à transferência dos direitos à pensão do regime de pensões da União para o regime de pensões da função pública nacional, quando um funcionário da União adquiriu direitos à pensão seja nomeado para um lugar da função pública que dá direito à pensão. Estas disposições, que modificam as da Lei 97 (I)/1997, entraram em vigor com efeitos retroativos a contar de 1 de maio de 2004.

6 A Lei 113 (I)/2011 sobre as prestações de reforma dos funcionários e agentes do setor público em sentido amplo, incluídos os das entidades locais (disposições de aplicação geral), prevê que os novos funcionários, quer dizer, os que foram nomeados depois da entrada em vigor desta lei, concretamente em 1 de outubro de 2011, ficarão sujeitos a outro regime de pensões, que não inclui diferença de tratamento em razão da idade.

Procedimento pré-contencioso

7 Depois de ter requerido à Republica de Chipre que apresentasse as suas observações, a Comissão enviou-lhe um parecer fundamentado, em 26 de maio de 2012, criticando-a por não ter revogado, a partir de 1 de maio de 2004, as disposições ligadas à idade, previstas pela legislação cipriota sobre as pensões, e de não ter cumprido as obrigações que lhe que lhe incumbem por força dos artigos 45.° TFUE e 48.° TFUE bem como do artigo 4.º, n.º 3, TUE, conjugado com o artigo 11.º, n.º 2, do anexo VIII do Estatuto dos Funcionários da União Europeia. A Comissão convidou este Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento ao parecer fundamentado no prazo de dois meses a contar da sua receção.

8 Na sua resposta de 28 de maio de 2012 ao referido parecer fundamentado, a República de Chipre invocou que, dado que tinha efetuado uma alteração legislativa para dar a possibilidade de transferir os direitos à pensão dos funcionários que saem deste Estado-Membro para entrar ao serviço de uma instituição da União, havia sanado qualquer eventual violação destas disposições do direito da União.

9 Por entender que essa resposta não era satisfatória, a Comissão decidiu intentar a presente ação.

Quanto à admissibilidade

10 A República de Chipre sustenta que a ação é inadmissível na medida em que, ao apresentar, pela primeira vez na petição inicial, argumentos relativos à situação de funcionários nomeados noutro Estado-Membro, numa organização internacional diferente das instituições da União, ampliou o objeto do litígio circunscrito pelo procedimento pré-contencioso.

11 Por outro lado, a República de Chipre considera que as imputações relativas aos trabalhadores migrantes em geral são inadmissíveis, pelo facto de não serem suficientemente precisas e de a notificação para cumprir e o parecer fundamentado se referirem unicamente aos funcionários da União como funcionários migrantes.

12 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, embora seja verdade que o objeto da ação intentada ao abrigo do artigo 258.º TFUE seja circunscrito pela fase pré-contenciosa prevista nesta disposição e que, por conseguinte, o parecer fundamentado da Comissão e a ação se devem basear em acusações idênticas, esta exigência não pode, todavia, ir ao ponto de impor em todos os casos uma coincidência perfeita na sua formulação, uma vez que o objeto do litígio não foi ampliado ou alterado (v., nomeadamente, acórdãos Comissão/Alemanha C-433/03, EU:C:2005:462, n.º 28; Comissão/Finlândia C-195/04, EU:C:2007:248, n.º 18; e Comissão/Países Baixos C-576/10, EU:C:2013:510, n.º 34).

13 Assim, a Comissão pode precisar as suas alegações iniciais na petição, desde que não altere o objeto do litígio (v. acórdão Comissão/Finlândia, C-195/04, EU:C:2007:248, n.º 18 e jurisprudência referida).

14 No caso em apreço, a Comissão não ampliou nem alterou o objeto da ação tal como foi circunscrito pelo processo pré-contencioso.

15 Com efeito, por um lado, como a Comissão indicou na sua réplica, a referência feita à situação de funcionários nomeados numa organização internacional distinta da União, situada num Estado-Membro distinto da República de Chipre, não pretendia ampliar o objeto da ação, mas unicamente ilustrar a aplicabilidade do artigo 45.º TFUE à situação de um nacional da União que cumpriu períodos de emprego numa organização internacional estabelecida no território de um Estado-Membro, para efeitos da concessão do direito a uma pensão de velhice.

16 Ora, a este respeito, é necessário declarar que, tanto na notificação para cumprir como no seu parecer fundamentado e na sua ação, a Comissão invocou o incumprimento do artigo 45.º TFUE por existir um entrave à livre circulação dos trabalhadores migrantes, de que fazem parte os referidos funcionários.

17 Por outro lado, embora, na verdade, a notificação para cumprir, o parecer fundamentado e a ação contenham considerações relativas à situação específica dos trabalhadores migrantes empregados nas instituições da União, também não deixa de ser verdade que a Comissão, tanto no processo pré-contencioso como na sua ação, sustentou que a legislação cipriota tinha por efeito entravar a livre circulação dos trabalhadores migrantes na sua aceção geral, sem limitar a sua imputação apenas à situação dos trabalhadores migrantes que saem de Chipre para trabalhar nas instituições da União.

18 Nestas circunstâncias, a ação da Comissão é admissível na sua globalidade.

Quanto à ação

Argumentos das partes

19 A Comissão sustenta que, na medida em que, em conformidade com o artigo 27.º, n.º 1, da Lei 97 (I)/1997, um funcionário com menos de 45 anos que se demite do seu emprego na função pública cipriota para exercer uma atividade profissional num Estado-Membro distinto da República de Chipre ou funções numa instituição da União ou noutra organização internacional, apenas recebe uma quantia fixa e perde os seus futuros direitos a pensão, ao passo que um funcionário que continua a exercer uma atividade profissional em Chipre ou que deixa o seu emprego na função pública desse Estado-Membro para exercer certas funções públicas nesse mesmo Estado-Membro ou que é contratado por um organismo de direito público cipriota conserva esses direitos, esta disposição prejudica os trabalhadores migrantes relativamente aos trabalhadores que exercem a sua atividade profissional apenas em Chipre.

20 Segundo a Comissão, a referida disposição introduz uma diferença de tratamento entre os trabalhadores que não fizeram uso do direito à liberdade de circulação e os trabalhadores migrantes, em detrimento destes últimos, uma vez que a perda de direitos só afeta os trabalhadores que exerceram o seu direito à livre circulação.

21 Mesmo que seja aplicável indistintamente, tal disposição pode dissuadir os trabalhadores de sair do seu Estado-Membro de origem para exercer uma atividade económica noutro Estado-Membro ou numa instituição da União e constitui, por conseguinte, um entrave à livre circulação desses trabalhadores, proibido pelo artigo 45.º TFUE.

22 Do mesmo modo, a Comissão considera que o artigo 27, n.º 1, da Lei 97 (I)/1997 priva os trabalhadores migrantes da possibilidade de beneficiarem da totalização de todos os períodos de seguro e não garante a unidade da carreira desses trabalhadores, em matéria de segurança social, como impõe o artigo 48.º TFUE.

23 A Comissão salienta que a adoção da Lei 113 (I)/2011 é irrelevante devido ao facto de o referido artigo 27.º, n.º 1, continuar a ser aplicável aos funcionários que entraram em funções antes de 1 de outubro de 2011, data da entrada em vigor desta lei.

24 Por outro lado, a Comissão considera que o critério ligado à idade, previsto no artigo 27.º da Lei 97 (I)/1997, pode dissuadir funcionários cipriotas de abandonar, antes de terem 45 anos de idade, a função pública nacional para exercerem uma atividade profissional numa instituição da União, dado que, ao aceitarem um lugar nessa instituição, perderiam a possibilidade de beneficiar, em virtude do regime nacional de segurança social, de uma prestação de reforma à qual teriam direito se não tivessem aceitado esse emprego, o que não pode ser admitido tendo em conta os artigos 45.° TFUE e 4.°, n.º 3, TUE.

25 Por último, a Comissão alega que a justificação invocada pela República de Chipre não está diretamente relacionada com a discriminação em razão da idade em causa no presente processo, que esse Estado-Membro não forneceu nenhum elemento que permita apoiar a sua alegação e que, além disso, considerações de natureza puramente económica não podem constituir razões imperiosas de interesse geral suscetíveis de justificar uma restrição a uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado FUE.

26 A República de Chipre sustenta que o artigo 48.º TFUE não é aplicável e que não pode servir de fundamento à ação da Comissão, dado que, em substância, embora este artigo constitua a base jurídica que permite a adoção de medidas que regulamentem a tomada em consideração de todos os períodos de seguro cumpridos nos diferentes Estados-Membros, não cria, por si só, o direito à tomada em consideração desses períodos.

27 Segundo esse Estado-Membro, a partir da adoção da Lei 31 (I) /2012, que entrou em vigor com efeitos retroativos a contar de 1 de maio de 2004, o critério ligado à idade, previsto no artigo 27.º da Lei 97 (I)/1997, já não é aplicável no caso da saída de um funcionário nacional para ocupar um lugar numa instituição da União, e inversamente.

28 A República de Chipre considera que um funcionário que abandona a função pública cipriota para ocupar um lugar nas instituições da União não é objeto de uma diferença de tratamento, mas que, pelo contrário é objeto de um tratamento mais favorável do que aquele que é reservado a um funcionário que abandone a função pública cipriota para exercer uma atividade profissional noutro empregador em Chipre, uma vez que este último funcionário não tem a possibilidade de transferir os seus direitos à pensão.

29 Por outro lado, o referido Estado-Membro alega que o artigo 27.º da Lei 97 (I)/1997 se aplica indistintamente aos trabalhadores que tenham efetuado toda a sua carreira profissional no território nacional e aos trabalhadores que optaram por trabalhar noutro Estado-Membro, independentemente da sua nacionalidade.

30 Segundo a República de Chipre, esse artigo implica a perda de uma vantagem não pelo facto do exercício do direito à livre circulação, mas em consequência da decisão de um trabalhado se demitir da função pública nacional e deixar o regime profissional de segurança social correspondente.

31 Por último, a República de Chipre considera que variações nos requisitos de concessão das prestações de segurança social poderiam pôr o equilíbrio do sistema cipriota em perigo, de modo que, mesmo partindo do princípio de que o referido artigo institui um entrave à livre circulação dos trabalhadores, tal entrave é justificado porque tem por objetivo garantir o equilíbrio do regime profissional dos funcionários e cumpre o princípio da proporcionalidade.

Apreciação do Tribunal de Justiça

32 Antes de mais, não é procedente o argumento da República de Chipre segundo o qual o artigo 48.º TFUE não pode servir de fundamento à ação da Comissão.

33 Com efeito, contrariamente ao que sustenta este Estado-Membro, a circunstância de este artigo constituir uma base jurídica para a adoção de medidas que têm por objeto o estabelecimento da livre circulação dos trabalhadores, especialmente mediante a criação de um sistema que permita assegurar aos trabalhadores a tomada em consideração de todos os períodos de seguro cumpridos nos diferentes Estados-Membros, não implica que a invocação do referido artigo não seja pertinente no âmbito da presente ação.

34 O Tribunal de Justiça já declarou que o artigo 48.º TFUE, cujo objetivo é contribuir para o estabelecimento de uma liberdade de circulação dos trabalhadores migrantes tão completa quanto possível (v. acórdão da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, n.º 70 e jurisprudência referida), implica, designadamente, que os trabalhadores migrantes não percam direitos às prestações de segurança social nem sofram uma redução do seu montante pelo facto de terem exercido o direito de livre circulação que lhes confere o Tratado (v. acórdãos Nemec, C-205/05, EU:C:2006:705, n.º 38, e Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, n.º 39).

35 Por outro lado, o Tribunal de Justiça também declarou que um pedido de totalização pode ser deferido diretamente nos termos dos artigos 45.° TFUE a 48.° TFUE, sem necessidade de recorrer a normas de coordenação adotadas pelo Conselho, em conformidade com este último artigo (v., neste sentido, acórdão Vougioukas, C-443/93, EU:C:1995:394, n.º 36).

36 Além disso, há que salientar que a ação da Comissão não se baseia de modo exclusivo, principal ou preponderante no artigo 48.º TFUE, mas numa violação do direito à livre circulação dos trabalhadores previsto no artigo 45.º TFUE, conjugado com os artigos 48.° TFUE e 4.°, n.º 3, TUE.

37 Por conseguinte, há que apreciar a compatibilidade da legislação cipriota em causa na ação da Comissão com estas três disposições.

38 Embora os Estados-Membros conservem a sua competência para organizar os seus sistemas de segurança social, devem, não obstante, no exercício dessa competência, respeitar o direito da União, em especial as disposições do Tratado relativas à livre circulação dos trabalhadores e ao direito de estabelecimento (v. acórdão Gouvernement de la Communauté française e gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, n.º 43).

39 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, todas as disposições do Tratado relativas à livre circulação de pessoas visam facilitar aos nacionais da União o exercício de atividades profissionais de qualquer natureza no território da União Europeia e se opõem às medidas que possam desfavorecer esses nacionais quando desejem exercer uma atividade económica no território de outro Estado-Membro. Neste contexto, os nacionais dos Estados-Membros dispõem, em especial, do direito, diretamente resultante do Tratado, de abandonar o seu Estado-Membro de origem a fim de se deslocarem para o território de outro Estado-Membro e de nele permanecerem para aí exercerem uma atividade económica (v., nomeadamente, acórdãos Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, n.º 94 e 95; Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, n.º 33; Gouvernement de la Communauté française e gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, n.º 44; Casteels C-379/09, EU:C:2011:131, n.º 21; e Las, C-202/11, EU:C:2013:239, n.º 19).

40 É verdade que, embora o direito primário da União não possa garantir a um segurado que uma deslocação para outro Estado-Membro seja neutra em matéria de segurança social, designadamente no plano das prestações de doença e das pensões de velhice, podendo tal deslocação, consoante os casos e tendo em conta as divergências existentes entre os regimes e as legislações dos Estados-Membros, ser mais ou menos vantajosa ou desvantajosa para a pessoa em causa no plano da proteção social, resulta de jurisprudência assente que, no caso em que a sua aplicação é menos favorável, uma legislação nacional apenas é conforme com o direito da União desde que, nomeadamente, essa legislação nacional não prejudique o trabalhador em causa relativamente aos trabalhadores que exercem todas as suas atividades no Estado-Membro onde tal legislação se aplica e não conduza pura e simplesmente ao pagamento de contribuições para a segurança social a fundo perdido (v. acórdão Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, n.º 45 e jurisprudência referida).

41 Assim, o Tribunal de Justiça decidiu reiteradamente que o objetivo prosseguido pelos artigos 45.° TFUE e 48.° TFUE não seria atingido se, devido ao exercício do seu direito de livre circulação, os trabalhadores migrantes perdessem os benefícios da segurança social conferidos pela legislação de um Estado-Membro (v., nomeadamente, acórdãos Gouvernement de la Communauté française e gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, n.º 46; da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, n.º 46; e Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, n.º 46).

42 Além disso, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os artigos 45.° TFUE a 48.° TFUE têm nomeadamente por objeto evitar que um trabalhador que, fazendo uso do seu direito de livre circulação, ocupou empregos em mais do que um Estado-Membro seja, sem justificação objetiva, tratado de forma menos favorável do que aquele cuja carreira decorreu integralmente num único Estado-Membro (v. acórdão da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, n.º 76).

43 No presente processo, resulta dos autos apresentados ao Tribunal de Justiça que, nos termos do artigo 27.º, n.º 1, da Lei 97 (I)/1997, conjugado com os artigos 24.° e 25.° da mesma lei, um funcionário com menos de 45 anos de idade que se demite do emprego que ocupa na função pública cipriota para exercer uma atividade profissional noutro Estado-Membro, numa instituição da União ou numa outra organização internacional, recebe imediatamente uma quantia fixa e perde o direito a que a sua pensão seja consolidada, liquidada e paga quando tiver 55 anos, ao passo que um funcionário que continue a exercer esse emprego ou que o deixe para exercer outras funções públicas em Chipre recebe imediatamente a referida quantia e conserva esse direito.

44 A este respeito, embora a Lei 113 (I)/2011 preveja que os «novos funcionários», a saber, os nomeados depois de 1 de outubro de 2011, estão sujeitos a outro regime de pensões que já não inclui essa diferença de tratamento, não deixa de ser verdade que, como alegou a Comissão sem ser contraditada quanto a este ponto pela República de Chipre, o regime anterior, isto é, o previsto pela Lei 97 (I)/1997, continua a ser aplicado aos funcionários nomeados antes dessa data, inclusive àqueles que, dentre estes últimos, já se demitiram.

45 Daqui se conclui que a legislação cipriota em causa neste processo pode dificultar ou tornar menos atrativo o exercício, pelos funcionários cipriotas em causa, do seu direito à livre circulação. Com efeito, esta legislação pode dissuadi-los de deixar o seu emprego na função pública do seu Estado-Membro de origem para exercer uma atividade profissional no território de um outro Estado-Membro, numa instituição da União ou numa outra organização internacional e constitui, portanto, um entrave à livre circulação dos trabalhadores, proibido, em princípio, pelo artigo 45.º TFUE.

46 Quanto ao argumento da República de Chipre segundo o qual a legislação em causa no presente processo não prejudica os trabalhadores migrantes porque se aplica indistintamente a todos os trabalhadores que optem por deixar a função pública cipriota para trabalhar no seu Estado-Membro de origem ou noutro Estado-Membro, há que recordar que para que uma medida restrinja a livre circulação não é necessário que se baseie na nacionalidade das pessoas em causa nem mesmo que tenha por efeito favorecer todos os trabalhadores nacionais ou desfavorecer apenas os cidadãos dos outros Estados-Membros com exclusão dos trabalhadores nacionais. Basta que a medida vantajosa beneficie determinadas categorias de pessoas que exercem uma atividade profissional no Estado-Membro em questão. (v. acórdão Gouvernement de la Communauté française e gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, n.º 50 e jurisprudência referida).

47 Embora seja verdade que a legislação em causa no presente processo tanto se aplica aos funcionários cipriotas que optem pela demissão para trabalhar no setor privado, no seu Estado-Membro de origem, como aos que se demitem e deixam esse Estado-Membro para trabalhar numa instituição da União ou noutra organização internacional, não é menos certo que essa legislação pode restringir a livre circulação desta última categoria de trabalhadores ao impedi-los ou dissuadi-los de deixar o seu Estado-Membro de origem para aceitar um emprego noutro Estado-Membro, numa instituição da União ou noutra organização internacional. Tal legislação condiciona diretamente o acesso dos funcionários cipriotas ao mercado de trabalho nos Estados-Membros distintos da República de Chipre e, por conseguinte, pode entravar a livre circulação dos trabalhadores (v., neste sentido, acórdão Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, n.ºs 98 a 100 e 103).

48 Por outro lado, as alterações à Lei 97 (I)/1997 pela Lei 31 (I)/2012 e que entraram em vigor com efeitos retroativos a contar de 1 de maio de 2004, que preveem, designadamente, que os funcionários que ocupam um lugar que dá direito à pensão na função pública cipriota e se demitem para ocupar um lugar do quadro numa instituição da União terão direito a que o Governo cipriota pague à União o montante que represente o valor do capital das prestações que tenham adquirido ao abrigo do regime de pensões dos funcionários, não eliminam todas as formas de entraves à livre circulação dos funcionários em causa, dado que não preveem a situação dos funcionários que, dentre estes últimos, optem por não transferir os seus direitos à pensão. Com efeito, se estes funcionários se demitem ou se demitiram da função pública cipriota antes de terem atingido 45 anos de idade, perdem os seus direitos à pensão.

49 A este respeito, a circunstância invocada pela República de Chipre, segundo a qual os referidos funcionários podem, além de receber uma quantia fixa ao abrigo da Lei 97 (I)/1997, beneficiar de uma pensão nos termos da Lei 59 (I)/2010 sobre a segurança social, se cumprirem os requisitos previstos nesta lei, não é suscetível de pôr em causa a existência do entrave identificado no número anterior do presente acórdão.

50 Com efeito, na sua réplica, a Comissão, sem ser contraditada pela República de Chipre, referiu que, diferentemente de um funcionário que se demite depois de ter atingido 45 anos de idade e que tem direito a uma pensão ao abrigo da Lei 97 (I)/1997 e da Lei 59 (I)/2010, um funcionário que ocupa um lugar que dá direito à pensão na função pública cipriota e que decide abandonar o lugar, antes de ter atingido essa idade, para exercer funções numa instituição da União, sem pedir a transferência dos seus direitos à pensão, não tem direito a uma pensão ao abrigo da Lei 97 (I)/1997.

51 Por conseguinte, a legislação cipriota é suscetível de dissuadir esta última categoria de funcionários de sair de Chipre para exercer uma atividade profissional numa instituição da União Europeia, uma vez que, ao aceitarem um emprego numa instituição, perderiam a possibilidade de beneficiar, ao abrigo do regime nacional de segurança social, de uma prestação de velhice à qual teriam direito se não tivessem aceitado esse emprego (v., neste sentido, acórdãos My, C-293/03, EU:C:2004:821, n.º 47; Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, n.º 19; e Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, n.º 16).

52 Ora, além do facto de a legislação em causa constituir um entrave proibido pelo artigo 45.º TFUE, tal consequência não pode ser admitida à luz do dever de cooperação e assistência leal que incumbe aos Estados-Membros em relação à União e que encontra a sua expressão na obrigação, prevista no artigo 4.º, n.º 3, TUE, de facilitar à mesma o cumprimento da sua missão (v., neste sentido, acórdão My, C-293/03, EU:C:2004:821, n.º 48).

53 Quanto ao argumento invocado pela República de Chipre, segundo o qual o entrave à livre circulação dos trabalhadores que resulta das disposições do artigo 27.º da Lei 97 (I)/1997 é justificado pelo facto de que alterações nos requisitos de concessão das prestações de segurança social poderiam pôr em perigo o equilíbrio do sistema e que essas disposições têm por objetivo garantir esse equilíbrio, cumprindo o princípio da proporcionalidade, importa recordar que, embora motivos de natureza meramente económica não possam constituir razões imperiosas de interesse geral suscetíveis de justificar uma restrição a uma liberdade fundamental garantida pelo Tratado (v. acórdãos Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, n.º 48; Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, n.º 34; e Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, n.º 43), uma legislação nacional pode constituir um entrave justificado a uma liberdade fundamental quando é ditada por motivos de ordem económica que prosseguem um objetivo de interesse geral (v. acórdão Essent e o., C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, n.º 52). Por conseguinte, não se pode excluir que um risco de prejuízo grave para o equilíbrio financeiro do sistema de segurança social possa constituir uma razão imperiosa de interesse geral suscetível de justificar que sejam infringidas as disposições do Tratado relativas ao direito da livre circulação dos trabalhadores (v., neste sentido, acórdão Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, n.º 41).

54 No entanto, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, cabe às autoridades nacionais competentes, quando adotam uma medida derrogatória a um princípio consagrado pelo direito da União, provar, em cada caso concreto, que a referida medida é adequada para garantir a realização do objetivo invocado e que não excede o necessário para o alcançar. As razões justificativas que podem ser invocadas por um Estado-Membro devem ser acompanhadas de provas ou da análise da oportunidade e da proporcionalidade da medida restritiva adotada por esse Estado, bem como dos elementos precisos que permitam apoiar a sua argumentação. É necessário que essa análise objetiva, circunstanciada e acompanhada de números seja suscetível de demonstrar, com o auxílio de dados sérios, convergentes e que tenham natureza probatória, que existem efetivamente riscos para o equilíbrio do sistema de segurança social (v., nomeadamente, acórdãos Comissão/Bélgica, C-254/05, EU:C:2007:319, n.º 36, e Bressol e o., C-73/08, EU:C:2010:181, n.º 71).

55 Ora, há que observar que, no caso em apreço, essa demonstração não foi feita. Com efeito, o Governo cipriota limitou-se a fazer alusão a um risco de desequilíbrio do sistema de segurança social e a afirmar que a legislação em causa cumpria o requisito da proporcionalidade referido no número precedente do presente acórdão.

56 Por conseguinte, o entrave à livre circulação dos trabalhadores em causa no presente processo não está justificado.

57 A ação da Comissão deve, por conseguinte, ser julgada procedente.

58 Nestas circunstâncias, importa declarar que a República de Chipre não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 45.° TFUE e 48.° TFUE, bem como do artigo 4.º, n.º 3, TUE, por não ter revogado, com efeitos retroativos a contar de 1 de maio de 2004, o critério da idade que figura no

artigo 27.º da Lei 97 (I)/1997, que dissuade os trabalhadores de sair do seu Estado-Membro de origem para exercer uma atividade profissional noutro Estado-Membro ou numa instituição da União Europeia ou numa outra organização internacional e que tem por efeito originar uma desigualdade de tratamento entre os trabalhadores migrantes, incluindo os que trabalham nas instituições da União ou numa outra organização internacional, por um lado, e os funcionários que exerceram a sua atividade em Chipre, por outro.

Quanto às despesas

59 Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República de Chipre e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

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

1) **A República de Chipre não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 45.° TFUE e 48.° TFUE, bem como do artigo 4.º, n.º 3, TUE, por não ter revogado, com efeitos retroativos a contar de 1 de maio de 2004, o critério da idade que figura no artigo 27.º da Lei 97 (I)/1997 sobre as pensões, que dissuade os trabalhadores de abandonar o seu Estado-Membro de origem para exercer uma atividade profissional noutro Estado-Membro ou numa instituição da União Europeia ou numa outra organização internacional e que tem por efeito originar uma desigualdade de tratamento entre os trabalhadores migrantes, incluindo os que trabalham nas instituições da União ou numa outra organização internacional e os funcionários que exerceram a sua atividade em Chipre.**

2) **A República de Chipre é condenada nas despesas.**

Assinaturas