

**Processo C-94/20****Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

25 de fevereiro de 2020

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Landesgericht Linz (Tribunal Regional Linz, Áustria)

**Data da decisão de reenvio:**

6 de fevereiro de 2020

**Demandante e recorrido:**

KV

**Demandado e recorrente:**

Land Oberösterreich (*Land* da Alta Áustria)

---

**Objeto do processo principal**

Prestação social do subsídio de habitação para nacionais de países terceiros, residentes de longa duração, apenas após a prova de conhecimentos de base da língua alemã – Compatibilidade com o direito da União – Discriminação em razão da origem racial ou étnica

**Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial**

Interpretação do direito da União; artigo 267.º TFUE

**Questões prejudiciais**

- 1) Deve o artigo 11.º da Diretiva 2003/109/CE ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a prevista no § 6, n.ºs 9 e 11, da Oberösterreichische Bauförderungsgesetz (lei austríaca relativa ao apoio à construção na Alta Áustria, a seguir «oöWFG»), que atribui aos cidadãos da União, aos nacionais de um Estado do EEE e aos membros das

suas famílias na aceção da Diretiva 2004/38/CE a prestação social do subsídio de habitação sem exigir a prova de conhecimentos linguísticos, ao passo que, aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração na aceção da Diretiva 2003/109/CE, exige que tenham conhecimentos de base da língua alemã comprováveis, tendo em consideração que o referido subsídio de habitação visa atenuar o impacto de encargos excessivos com o alojamento, devendo a garantia das condições básicas de subsistência (incluindo a necessidade de habitação) ser igualmente assegurada por outra prestação social (rendimento mínimo garantido ao abrigo da lei relativa ao rendimento mínimo garantido da Alta Áustria) para pessoas que se encontrem numa situação de necessidade social?

- 2) Deve a proibição da «discriminação direta ou indireta» em razão da «origem racial ou étnica» prevista no artigo 2.º da Diretiva 2000/43/CE ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a prevista no § 6, n.ºs 9 e 11 oöWFG, que atribui aos cidadãos da União, aos nacionais de um Estado do EEE e aos membros das suas famílias na aceção da Diretiva 2004/38/CE uma prestação social (subsídio de habitação nos termos da oöWFG) sem exigir a prova de conhecimentos linguísticos, ao passo que, aos nacionais de países terceiros (incluindo os nacionais de países terceiros residentes de longa duração na aceção da Diretiva 2003/109/CE), exige que tenham conhecimentos de base da língua alemã comprováveis?
- 3) Em caso de resposta negativa à segunda questão:

Deve a proibição da discriminação em razão da origem étnica, consagrada no artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ser interpretada no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a prevista no § 6, n.ºs 9 e 11 oöWFG, que atribui aos cidadãos da União, aos nacionais de um Estado do EEE e aos membros das suas famílias na aceção da Diretiva 2004/38/CE uma prestação social (subsídio de habitação nos termos da oöWFG) sem exigir a prova de conhecimentos linguísticos, ao passo que, aos nacionais de países terceiros (incluindo os nacionais de países terceiros residentes de longa duração na aceção da Diretiva 2003/109/CE), exige que tenham conhecimentos de base da língua alemã comprováveis?

### **Disposições de direito da União invocadas**

Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 29 de abril de 2004 relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE;

Diretiva 2003/109/CE do Conselho de 25 de novembro de 2003 relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, em particular o artigo 11.º,

Diretiva 2000/43/CE do Conselho de 29 de junho de 2000 que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica, em particular os artigos 1.º a 3.º,

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em particular os artigos 21.º, 34.º, 51.º, 52.º

### **Disposições nacionais invocadas**

Oberösterreichische Wohnaufförderungsgesetz (lei austríaca relativa ao apoio à construção na Alta Áustria, a seguir «oöWFG»), em especial os §§ 6, n.ºs 9, 11, 23, 24,

Oberösterreichisches Antidiskriminierungsgesetz (lei antidiscriminação da Alta Áustria, a seguir «oöADG»), §§ 1-4, 8

Oberösterreichische Wohnbeihilfen-Verordnung (regulamento da Alta Áustria em matéria de subsídio de habitação), em especial §§ 2-4

Oberösterreichisches Mindestsicherungsgesetz (lei da Alta Áustria relativa ao rendimento mínimo garantido, a seguir «oöBMSG»), em especial os §§ 1, 4, 5, 6, 7, 8, 13

### **Apresentação sucinta dos factos e do processo principal**

- 1 O demandante é um cidadão turco nascido em 1981 que vive desde 1997 na Áustria, sendo considerado um «nacional de país terceiro residente de longa duração» na aceção da Diretiva 2003/109. Vive com a sua mulher e os três filhos no *Land* da Alta Áustria e recebeu, até ao final de 2017, um subsídio de habitação ao abrigo da oöWFG. Desde 1 de janeiro de 2018, a atribuição do subsídio de habitação aos nacionais de países terceiros pressupõe – contrariamente ao que sucede com os cidadãos da União, os nacionais de um Estado do EEE e os membros da família na aceção da Diretiva 2004/38/CE – a demonstração de determinados conhecimentos de base da língua alemã, nos termos do § 6, n.º 9, terceira linha e n.º 11, da oöWFG. O demandante domina o nível exigido de alemão, mas não dispõe de quaisquer das provas formais previstas, razão pela qual o seu pedido de subsídio de habitação foi indeferido. Preenche todas as outras condições e beneficiaria do subsídio de habitação se fosse cidadão do EEE.
- 2 O demandante pede ao *Land* da Alta Áustria uma indemnização no montante correspondente ao subsídio de habitação não atribuído entre janeiro e novembro de 2018, ou seja, 281,54 euros por mês, acrescidos de uma indemnização por

danos morais no montante de 1 000 euros. Em apoio deste pedido, invoca o § 8 da oöADG.

- 3 O órgão jurisdicional de primeira instância julgou integralmente procedente o pedido. O *Land* da Alta Áustria interpôs recurso desta decisão para o órgão jurisdicional de reenvio.
- 4 O órgão jurisdicional de primeira instância considerou que o subsídio de habitação constitui uma prestação social de base na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109. O referido órgão entendeu igualmente que a exigência de uma prova dos conhecimentos da língua alemã não era objetiva e que discriminava o demandante devido à sua «pertença étnica».

### **Argumentos essenciais das partes no processo principal**

- 5 O demandante alega que o § 6, n.ºs 9, ponto 3, e 11, da oöWFG o prejudicava devido à sua origem étnica sem apresentar uma justificação objetiva. Além disso, o subsídio de habitação constitui uma prestação social de base na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109.
- 6 O *Land* da Alta Áustria considera que não existe uma diferença de tratamento em razão da origem étnica, que a exigência de conhecimentos de língua alemã é objetivamente justificada e que o subsídio de habitação não constitui uma prestação social de base na aceção da Diretiva 2003/109/CE.

### **Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial**

#### ***Articulação das questões prejudiciais***

- 7 Há que responder separadamente à primeira e à segunda questões. Caso o subsídio de habitação seja considerado uma prestação social de base na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, deve, do ponto de vista do direito da União, ser desde logo atribuído ao demandante por este motivo, independentemente da existência ou não de uma discriminação. No entanto, para além do subsídio de habitação não atribuído, o demandante exige ainda uma indemnização por danos morais com fundamento numa discriminação em razão da sua origem étnica.
- 8 Caso o subsídio de habitação não deva ser considerado uma prestação social de base na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, é, no entanto, concebível que a regulamentação prevista no § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG constitua uma discriminação ilícita na aceção da Diretiva 2000/43 ou que seja contrária à Carta dos Direitos Fundamentais. O órgão jurisdicional de reenvio parte do princípio de que, ao recorrer à exceção prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109, o *Land* da Alta Áustria está vinculado a respeitar as restantes disposições do direito da União, como a Diretiva 2000/43 e a Carta dos Direitos

Fundamentais, ao configurar este tipo de regulamentação, não podendo aplicar critérios discriminatórios. O quinto considerando da Diretiva 2003/109 dispõe expressamente que os Estados-Membros deverão dar execução ao disposto na presente diretiva sem discriminações em razão da raça, da cor, da origem étnica ou social, das características genéticas ou da língua, entre outras. Por conseguinte, no entender do órgão jurisdicional de reenvio uma violação da Diretiva 2000/43 ou da Carta dos Direitos Fundamentais pelo § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG deve ser igualmente analisada de forma independente do artigo 11.º da Diretiva 2003/109.

- 9 Quanto à articulação entre a Diretiva 2000/43 e a Carta dos Direitos Fundamentais, o órgão jurisdicional de reenvio parte do princípio de que o Tribunal de Justiça aprecia as discriminações abrangidas pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2000/43 em primeira linha nos termos desta diretiva e apenas recorre à Carta dos Direitos Fundamentais caso conclua que os factos em causa no processo principal não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação de um ato de direito derivado que concretiza as proibições de discriminação previstas na Carta dos Direitos Fundamentais (v., nomeadamente, o Acórdão do Tribunal de Justiça, C-555/07, *Kücükdeveci*).
- 10 No presente processo, é concebível que a Diretiva 2000/43 não seja aplicável devido, em particular, ao seu artigo 3.º, n.º 2. Todavia, do ponto de vista do órgão jurisdicional de reenvio tal não significa necessariamente que também não exista uma discriminação proibida pela Carta dos Direitos Fundamentais, nomeadamente porque a referida Carta não prevê uma disposição derogatória correspondente ao artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2000/43. No que respeita ao artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2000/43, coloca-se nomeadamente a questão de saber se esta disposição exclui efetivamente do âmbito de aplicação desta diretiva as discriminações indiretas em razão da origem étnica (através de uma conexão com o critério da nacionalidade) que, de outra forma, estariam abrangidas pela referida diretiva, ou se, nas situações referidas no artigo 3.º, n.º 2, desta diretiva, não pode existir desde logo uma discriminação indireta em razão da origem étnica, pelo que esta disposição deve ser considerada uma simples clarificação.
- 11 O órgão jurisdicional de reenvio considera ainda ser possível que o § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG seja contrário ao direito da União por violar a Carta dos Direitos Fundamentais, mesmo que nem a Diretiva 2003/109 nem a Diretiva 2000/43 se oponham a esta regulamentação, sobretudo se se considerar que as referidas diretivas não podem restringir o alcance das proibições de discriminação previstas na Carta dos Direitos Fundamentais (v., nomeadamente, as Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo *Test-Achats*, C-236/09, n.ºs 29 e 30).

**«Prestações sociais de base» na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109**

- 12 Segundo a comissão do parlamento regional do *Land* da Alta Áustria responsável pela habitação, o direito de construção e a proteção da natureza, o subsídio de habitação não constitui uma prestação social de base na aceção do artigo 11.º,

n.º 4, da Diretiva 2003/109. As exigências impostas por esta diretiva em matéria de prestações sociais de base estão cobertas pela oöBMSG. Uma lei de alteração de 2013 estabeleceu, entre outros pontos, que os nacionais de países terceiros deviam cumprir, nos últimos cinco anos, determinados requisitos em matéria de rendimento mínimo, algo que não se aplicava aos nacionais austríacos e às pessoas equiparadas aos mesmos. De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, a referida comissão expressou, deste modo, o facto de o parlamento regional do *Land* da Alta Áustria pretender recorrer à derrogação prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109. Todavia, os nacionais de países terceiros (incluindo os nacionais de países terceiros residentes de longa duração) não foram excluídos em termos gerais do benefício do subsídio de habitação, tendo-lhes antes sido impostas condições adicionais.

- 13 O Tribunal de Justiça apreciou o conceito de prestações sociais de base no processo *Kamberaj*, C-571/10, relativo à ajuda à habitação no Tirol do Sul. Concluiu, a este respeito, que são abrangidas por este conceito prestações de assistência social ou de proteção social que contribuam para permitir que os indivíduos façam face às suas necessidades elementares como a alimentação, a habitação e a saúde. (n.º 91). Partindo dessa premissa, estabeleceu com base no artigo 34.º da Carta dos Direitos Fundamentais diversos critérios com base nos quais o órgão jurisdicional nacional deve apreciar a qualificação da ajuda à habitação de prestação social de base no seguimento do processo. Neste âmbito, o Tribunal de Justiça considerou pertinentes a finalidade desta ajuda, o seu montante, as condições da sua concessão e a posição desta ajuda no regime de assistência social italiano. (n.º 92).
- 14 O órgão jurisdicional de reenvio considera que a aplicação destes princípios ao subsídio de habitação na Alta Áustria não é evidente. A finalidade do subsídio de habitação consiste em evitar o impacto de encargos excessivos com o alojamento. Tendo em consideração o montante e as condições da sua concessão, trata-se de uma ajuda para fazer face às despesas relativas à habitação, que depende, nomeadamente, do rendimento, do número de pessoas no agregado familiar e do tamanho da habitação e cujo montante está limitado a 300 euros. O subsídio de habitação não está concebido para cobrir integralmente as despesas relativas à habitação do beneficiário do apoio, cobrindo em regra uma parte das despesas de habitação a fim de evitar que as pessoas com baixos rendimentos sejam obrigadas a dedicar uma percentagem demasiado significativa do seu rendimento para viver numa habitação adequada.
- 15 Em contrapartida, o rendimento mínimo previsto pela oöBMSG (na versão aplicável) visa, de maneira geral, possibilitar uma vida digna, que inclui as necessidades de habitação, às pessoas que se encontrem numa situação social vulnerável. Este rendimento está sujeito a condições claramente mais rigorosas do que o subsídio de habitação e pode ser atribuído a pessoas sem rendimentos ou com rendimentos extremamente baixos. Neste sentido, pressupõe um nível de necessidade social claramente mais elevado. Por conseguinte as pessoas com baixos rendimentos, mas que, em princípio, asseguram uma existência digna – na

aceção das condições impostas pelo rendimento mínimo – podem beneficiar de um subsídio de habitação, mas não têm direito a prestações do rendimento mínimo. Em certos casos, é possível beneficiar simultaneamente do subsídio de habitação e do rendimento mínimo (em determinadas circunstâncias com dedução parcial). Todavia, os grupos-alvo destas duas prestações sociais não são idênticos.

- 16 À luz desta sistemática normativa, levanta-se para o órgão jurisdicional de reenvio a questão de saber se (e, eventualmente, dependente de que circunstâncias suplementares) apenas as prestações previstas pela oöBMSG devem ser consideradas prestações sociais de base na aceção do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2003/109 ou se tal também se aplica ao subsídio de habitação previsto pela oöWFG, uma vez que este visa igualmente compensar os encargos não razoáveis em termos de despesas de habitação, apesar de, contrariamente ao rendimento mínimo, não pressupor uma situação social vulnerável da pessoa em causa.

***Discriminação por motivos de «origem racial ou étnica» na aceção da Diretiva 2000/43***

- 17 A oöADG transpõe a Diretiva 2000/43, referindo-se esta lei, porém, à expressão «pertença étnica» em vez de «origem racial ou étnica». No entanto, este conceito deve, em princípio, assumir o mesmo significado que os conceitos de «origem racial ou étnica» do direito da União.
- 18 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, uma diferença de tratamento baseada no critério da qualidade de nacional de um país terceiro não está, em princípio, abrangida pelo âmbito de aplicação desta diretiva por força do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2000/43 (Acórdão do Tribunal de Justiça, C-571/10, Kamberaj, em especial os n.ºs 48-50, bem como processo C-668/15, Jyske Finans).
- 19 Coloca-se, no entanto, a questão de saber se uma conexão com a nacionalidade pode constituir, em certas condições, uma discriminação indireta em razão da origem étnica. Isto porque, de acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, seria possível prosseguir indiretamente objetivos que poderiam constituir uma discriminação indireta em razão da origem étnica ao estabelecer uma conexão com o critério formal da nacionalidade.
- 20 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio é chamado a pronunciar-se sobre uma regulamentação que não distingue apenas com base no critério da nacionalidade de um país terceiro, mas que, neste contexto, impõe como requisito a existência de um determinado nível de conhecimentos da língua alemã apenas passíveis de serem comprovados de um modo específico que é regulado mais pormenorizadamente (§ 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG). O órgão jurisdicional de reenvio considera que a qualificação de um caso deste tipo não é evidente, sobretudo atendendo ao âmbito de aplicação da diretiva e à disposição derogatória prevista no artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2000/43.

- 21 Caso o artigo § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG deva ser apreciado à luz de uma discriminação indireta ou «dissimulada», importa analisar a justificação objetiva desta regulamentação na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2000/43. A finalidade do § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG estava relacionada com um acesso mais restritivo dos nacionais de países terceiros aos subsídios de habitação, sendo especificamente referido em relação à exigência de conhecimentos da língua alemã que o seu domínio pode assumir um papel importante para a integração social.
- 22 O órgão jurisdicional de reenvio considera discutível se a presente exigência de um comprovativo que ateste os conhecimentos de língua alemã para a concessão do subsídio de habitação pode ser considerada objetivamente justificada, em especial nas modalidades concretamente escolhidas. Por um lado, pode considerar-se questionável por que razão o requisito linguístico deve ser necessário para além das restantes condições impostas pela oöWFG. Com base nestas, os nacionais de países terceiros apenas podem, de qualquer modo, beneficiar do subsídio de habitação caso vivam na Áustria há mais de 5 anos e, em regra, exerçam uma atividade profissional há mais tempo. Por outro lado, a exigência adicional de um comprovativo que ateste os conhecimentos de língua alemã pode ser considerada preocupante, particularmente no que respeita aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração, na aceção da Diretiva 2003/109, uma vez que as pessoas em causa já tiveram, em todo o caso, de preencher diversos requisitos de integração previstos pela Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (lei austríaca relativa ao estabelecimento e à residência) para obterem esse estatuto (v., do ponto de vista do direito da União, o artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2003/109). Além disso, também se pode pôr em causa por que razão os conhecimentos da língua alemã exigidos, relativamente baixos, apenas podem ser demonstrados por via de provas formais específicas previstas na lei.

### *Disposições da Carta dos Direitos Fundamentais*

- 23 Caso o Tribunal de Justiça considere que a Diretiva 2000/43 não é aplicável à situação em causa no processo principal em virtude do seu artigo 3.º, n.º 2, em particular, o órgão jurisdicional de reenvio levanta a questão de saber se a regulamentação prevista no § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG deve ser examinada à luz da Carta dos Direitos Fundamentais. Em conformidade com o artigo 51.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais, esta deve ser respeitada na aplicação do direito da União. À luz da jurisprudência relativa ao âmbito de aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais, parece mais provável para o órgão jurisdicional de reenvio que uma regulamentação como o § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG apenas pode ser concebida tendo em consideração as condições estabelecidas na referida Carta. O âmbito de aplicação Carta dos Direitos Fundamentais poderá ser tido em consideração, nomeadamente, devido à existência de normas do direito da União relativas às modalidades de concessão de assistência social aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração e ao facto de as regulamentações nacionais relevante no processo principal poderem ser consideradas como uma expressão desses princípios (v. igualmente o quinto considerando da Diretiva 2003/109).



- 24 O artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais prevê, nomeadamente, uma proibição de discriminação em razão da origem étnica. Uma restrição dos direitos reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais deve ser prevista por lei, respeitar o seu conteúdo essencial e apenas pode ser introduzida na observância do princípio da proporcionalidade se for necessária e corresponder efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União, ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros (artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais).
- 25 No que respeita às considerações do órgão jurisdicional de reenvio a respeito da justificação objetiva do § 6, n.ºs 9 e 11, da oöWFG, remete-se para as conclusões relativas à Diretiva 2000/43. Estas podem ser transpostas, *mutatis mutandis*, para a avaliação da proporcionalidade nos termos do artigo 52.º, n.º 1, da Carta dos Direitos Fundamentais.

DOCUMENTO DE TRABALHO