

**Processo C-257/24****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:**

12 de abril de 2024

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Tribunal Superior do Contencioso Social da Renânia do Norte-Vestefália, Alemanha)

**Data da decisão de reenvio:**

8 de abril de 2024

**Demandante e recorrente:**

PE, legalmente representada pelos seus pais

**Demandada e recorrida:**

Städteregion Aachen (Área Metropolitana de Aachen)

**Objeto do processo principal**

Ação para reembolso das despesas incorridas com a assistência escolar para a demandante menor

**Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial**

Pedido nos termos do artigo 267.º TFUE, com vista à interpretação do âmbito de aplicação dos Regulamentos n.ºs 883/2004 e 492/2011 no que respeita às prestações de integração das pessoas com deficiência que não residam no Estado-Membro em que a prestação correspondente é concedida

**Questões prejudiciais**

1. Deve o artigo 3.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, ser interpretado no sentido de que o apoio à

integração previsto no Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (Código Social, Livro IX – Reabilitação e Participação das Pessoas com Deficiência, a seguir «SGB IX»), sob a forma de prestações de assistência escolar, constitui uma prestação na aceção desse artigo 3.º e está, por conseguinte, abrangido pelo âmbito de aplicação material deste regulamento?

Em caso de resposta negativa à primeira questão:

2. Deve o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, ser interpretado no sentido de que se opõe a uma disposição nacional que faz depender a concessão das prestações de apoio à integração previsto no SGB IX, sob a forma de prestações de assistência escolar, de uma residência habitual no território nacional?

3. Existe uma restrição injustificada do direito reconhecido aos cidadãos da União pelo artigo 20.º e o artigo 21.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir «TFUE»), se a concessão do apoio à integração previsto no SGB IX, sob a forma de prestações de assistência escolar, for recusada a cidadãos da União com residência ou residência habitual noutro Estado-Membro (fronteiriço), mas a prestação em espécie for concedida no Estado de residência?

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

TFUE, artigos 20.º, 21.º e 45.º

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, artigos 1.º, 3.º, 11.º, 18.º e 70.º

Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, artigo 7.º

### **Disposições de direito nacional invocadas**

#### **Direito constitucional:**

Grundgesetz (Lei Fundamental, a seguir «GG») (na versão de 23 de maio de 1949, BGBl. I, p. 1):

Artigo 1.º: (1) A dignidade do ser humano é inviolável. Todos os poderes públicos têm a obrigação de a respeitar e proteger.

Artigo 3.º:

(1) Todas as pessoas são iguais perante a lei.

[...]

(3) [...] Ninguém pode ser prejudicado devido à deficiência de que é portador.

Artigo 20.º: (1) A República Federal da Alemanha é um Estado federal democrático e social. [...]

**Leis materiais:**

Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Allgemeiner Teil (SGB I) (in der Fassung des Gesetzes vom 04.11.1982, BGBl I S. 1450) (Código Social, Livro I – Parte Geral (SGB I) (conforme alterado pela Lei de 4 de novembro de 1982, BGBl. I, p. 1450):

§ 30:

(1) As disposições do presente código são aplicáveis a quem tenha domicílio ou residência habitual no seu âmbito de aplicação.

(2) O presente código não prejudica as disposições decorrentes do direito internacional ou supranacional.

(3) Uma pessoa tem a sua residência no local onde ocupa uma habitação em condições que permitam concluir que manterá e utilizará essa habitação. Uma pessoa tem a sua residência habitual no local onde reside em circunstâncias que demonstrem que a sua permanência nesse local ou nesse território não é apenas temporária.

Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (SGB IX) (in der Fassung des Gesetzes vom 23.12.2016, BGBl. I S. 3234) (Código Social, Livro IX – Reabilitação e Participação das Pessoas com Deficiência (SGB IX) (conforme alterado pela Lei de 23 de dezembro de 2016, BGBl. I p. 3234):

§ 18:

(6) Se o prestador de serviços de reabilitação não estiver em condições de fornecer uma prestação irreversível em tempo útil ou se tiver recusado indevidamente uma prestação e, por esse facto, os seus beneficiários tiverem suportado despesas com a prestação que adquiriu, estas devem ser reembolsadas pelo prestador de serviços de reabilitação na medida em que essa prestação fosse necessária. [...]

§ 75:

(1) A participação na educação dá lugar às prestações de apoio necessárias para permitir que as pessoas com deficiência beneficiem da oferta de formação em pé de igualdade.

(2) As prestações compreendem, nomeadamente:

1. Apoio ao ensino, em especial no âmbito da escolaridade obrigatória, incluindo a preparação para esta, [...]

§ 90:

(1) O apoio à integração visa permitir aos beneficiários de uma prestação ter um estilo de vida individual conforme com a dignidade humana e exigir uma participação plena, efetiva e equitativa na vida social. A prestação deve permitir-lhes planear e conduzir a sua vida de forma tão independente e autónoma quanto possível.

[...]

(4) A participação na educação tem por missão particular permitir aos beneficiários de prestações seguir a respetiva escolaridade e uma formação e uma formação escolar, superior e profissional para uma profissão de acordo com as suas aptidões e prestações com vista a incentivar a sua participação na vida em sociedade.

§ 99 (conforme alterado pela Lei de 2 de junho de 2021, BGBI. I p. 1387)

(1) As prestações de apoio à integração são concedidas às pessoas com deficiência na aceção do § 2, n.º 1, primeira e segunda frases, que estejam significativamente limitadas na participação equitativa na sociedade (deficiência substantiva) ou estejam em risco de vir a ter uma deficiência significativa, se e enquanto existir uma perspetiva de que o apoio à integração nos termos do § 90 possa ser cumprida, tendo em conta a especificidade do caso particular.

§ 101 do SGB IX (conforme alterado pela Lei de 2 de junho de 2021 BGBI. I p. 1387):

(1) Os alemães que têm a sua residência habitual no estrangeiro não beneficiam de prestações de apoio à integração. Esta disposição só pode ser derogada em casos individuais se tal for inevitável devido a uma situação de emergência excecional e se for demonstrado, ao mesmo tempo, que não é possível regressar ao território nacional pelas seguintes razões:

1. cuidados e educação de um filho que tenha de permanecer no estrangeiro por motivos legais,
2. tratamento hospitalar de longa duração numa instituição ou gravidade da necessidade de cuidados, ou
3. autoridade soberana.

(2) As prestações de apoio à integração não são concedidas se forem concedidas ou se for previsível que sejam concedidas pelo país de residência obrigado a fazê-lo ou por outros.

§ 104 (conforme alterado pela Lei de 23 de dezembro de 2016, BGBl. I p. 3234):

(1) As prestações de apoio à integração são determinadas em função da especificidade de cada caso concreto, nomeadamente da natureza da necessidade, das circunstâncias pessoais, do ambiente social e das forças e recursos próprios. A este respeito, importa igualmente apreciar a forma do alojamento. [...]

§ 112 do SGB IX (conforme alterado pela Lei de 23 de dezembro de 2016, BGBl. I p. 3234)

(1) As prestações de participação na educação incluem:

1. Apoio à escolaridade, nomeadamente no âmbito da escolaridade obrigatória geral e da frequência do ensino secundário, incluindo a preparação para os mesmos. As disposições relativas à oferta de ensino escolar no âmbito da escolaridade obrigatória geral não são afetadas. [...]

Artigo 19.º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (a seguir «UN-BRK») (conforme alterado pela Lei de 13 de dezembro de 2006, BGBl. 2008 II, p. 1419): Os Estados Partes na presente Convenção reconhecem o igual direito de direitos de todas as pessoas com deficiência a viverem na comunidade, com escolhas iguais às demais e tomam medidas eficazes e apropriadas para facilitar o pleno gozo, por parte das pessoas com deficiência, do seu direito e a sua total inclusão e participação na comunidade, assegurando nomeadamente que: [...]

b) [a]s pessoas com deficiência têm acesso a uma variedade de serviços domiciliários, residenciais e outros serviços de apoio da comunidade, incluindo a assistência pessoal necessária para apoiar a vida e inclusão na comunidade a prevenir o isolamento ou segregação da comunidade; [...]

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

- 1 Nascida em Aachen (Alemanha) em 2009, a demandante e recorrente (a seguir «demandante») tem nacionalidade alemã e irlandesa e vive com os seus pais e irmãos numa cidade da Bélgica, não muito longe da fronteira germano-belga. A sua mãe é de nacionalidade alemã e trabalha a tempo inteiro como médica assalariada em Aachen. O pai da demandante possui a nacionalidade irlandesa e está reformado desde 2021. A demandante é portadora de deficiência mental e sofre, por esse facto, de uma perturbação do desenvolvimento e necessita de cuidados. Beneficia de um seguro de saúde da Techniker Krankenkasse e, a título complementar, da Freien Krankenkasse na Bélgica.

- 2 Após ter frequentado uma creche inclusiva em Aachen, a partir de 2015, frequentou uma escola de ensino especial em Eupen (Bélgica) e, nos anos letivos de 2017/2018 a 2019/2020, uma escola primária comunitária em Aachen. A pedido, a demandada e recorrida (a seguir «demandada») concedeu à demandante um apoio à integração para os anos letivos de 2018/2019 e 2019/2020 sob a forma de prestações de participação no ensino, assumindo os custos de um assistente escolar durante 15 horas por semana. Desde o ano letivo de 2020/2021, a demandante frequenta uma escola secundária em Aachen durante todo o dia. A seu pedido, a demandada aumentou as prestações de apoio à integração para esse ano letivo para 35 horas por semana.
- 3 Por Decisão de 9 de junho de 2021, a demandada indeferiu um pedido subsequente de concessão de prestações de integração para o ano letivo de 2021/2022, com o fundamento de que a demandante estava excluída do apoio à integração devido à sua residência habitual na Bélgica. A demandante não podia beneficiar de quaisquer direitos decorrentes das decisões de atribuição anteriores.
- 4 Por Decisão de 20 de agosto de 2021, a demandada indeferiu a reclamação apresentada pela demandante contra esta decisão. Indicou que a demandante tinha a sua residência habitual, que, para os menores, é geralmente determinada pela residência habitual dos progenitores, na Bélgica e não na Alemanha.
- 5 A demandante interpôs recurso desta decisão no Sozialgericht Aachen (Tribunal do Contencioso Social de Aachen). Considera que o seu local de residência na Bélgica é apenas indicativo da sua residência habitual. A sua vida desenrola-se principalmente na Alemanha. O Sozialgericht Aachen negou provimento à ação por Sentença de 25 de janeiro de 2022. A demandante impugna esta decisão através do seu recurso interposto no Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen, no qual pede a condenação da demandada no reembolso das despesas incorridas com uma assistência escolar durante o período compreendido entre agosto e novembro de 2021, no montante de 12 782,32 euros.
- 6 Segundo a demandante, as despesas com a assistência escolar foram suportadas do seguinte modo: agosto a novembro de 2021 e no ano letivo de 2023/2024 pelos pais da demandante, dezembro de 2021 a junho de 2022 e no ano letivo de 2022/2023 pela Comunidade Germanófona da Bélgica.

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

- 7 A demandante considera que o âmbito de aplicação material do artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 883/2004 é aberto. A autoridade escolar belga não apresentou à sua família uma proposta concreta para a sua escolaridade, mas informaram-na de que o ensino inclusivo de que necessitava não podia ali ser realizado. Os assistentes de inclusão não são colocados nas turmas de uma escola de ensino regular belga. Todas as crianças que não possam ser educadas neste sistema têm de frequentar uma escola de ensino especial.

- 8 A demandada considera que as crianças com necessidades educativas especiais na Bélgica também podem ser educadas numa escola de ensino regular.

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

- 9 Se considerarmos isoladamente o direito nacional, o recurso da demandante é desprovido de fundamento. Não existe direito ao reembolso das despesas apenas com base no § 18, n.º 6, primeira frase, do SGB IX, devido à inexistência de um direito às prestações em espécie exigidas.
- 10 Não existe um direito a prestações em espécie de participação na formação como apoio à integração nos termos do § 75, do § 99, n.º 1, do § 90, n.ºs 1 e 4, e do § 112, n.º 1, primeira frase, ponto 1, do SGB IX, pelo facto de a demandante não ter a sua residência habitual na Alemanha. Por conseguinte, está excluída das prestações por força do § 101, n.º 1, primeira frase, do SGB IX. Independentemente das várias ligações a Aachen, que conduzem a visitas quase diárias a esta cidade, a demandante tem a sua residência habitual no seu local de residência na Bélgica. Não estão preenchidas as condições para uma isenção da exclusão fundamental das prestações, nos termos do § 101, n.º 1, segunda frase, do SGB IX.
- 11 A demandante também não pode invocar a Convenção Europeia de Assistência Social e Médica (a seguir «EFA») de 11 de dezembro de 1953 (BGBl. II 1956, p. 564) porque não se trata de prestações de assistência que o Estado belga conceda aos seus próprios nacionais e que não sejam concedidas à demandante (v. artigo 1.º da EFA). Na medida em que os custos da assistência escolar foram assumidos pela Comunidade Germanófona da Bélgica, tal foi feito apenas como um gesto de boa vontade, de acordo com a confirmação do Ministério da Comunidade Germanófona.
- 12 O direito às prestações em espécie não decorre diretamente do artigo 19.º da UN-BRK, transposto para o direito alemão pela Lei da Aprovação (BGBl. II 2008, p. 1419), uma vez que este artigo não confere quaisquer direitos subjetivos. A demandante também não pode invocar direitos ao abrigo do artigo 1.º da EFA, dado que não é «nacional da outra parte contratante» (Bélgica), mas nacional alemã (e irlandesa).
- 13 O direito às prestações em espécie também não pode ser deduzido do direito constitucional. Segundo a jurisprudência do Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal, Alemanha), o direito fundamental à garantia de um nível mínimo de subsistência física e sociocultural, na aceção do artigo 1.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 20.º, n.º 1, só é aplicável a pessoas que residam no território alemão (BVerfG, Acórdão de 18 de julho de 2012, 1 BvL 10/10 e o., DE:BVerfG:2012:ls20120718.1bvl001010, n.º 63, juris).
- 14 O § 101 do SGB IX também não viola o princípio geral da igualdade consagrado no artigo 3.º, n.º 1, da GG. As diferenciações operadas pelo legislador são

autorizadas, mas devem ser sempre justificadas por razões objetivas que sejam proporcionadas em relação ao objetivo e ao alcance da diferença de tratamento. No que respeita à diferença de tratamento em causa no caso em apreço dos alemães residentes no estrangeiro, esta razão objetiva reside na utilização adequada das receitas fiscais no interesse do bem comum. Os interesses dignos de proteção do interessado são tidos em conta pelo facto de o § 101, n.º 1, segunda frase, do SGB IX, prever motivos excepcionais em que a pessoa em causa não é obrigada a regressar à Alemanha.

### **I. Quanto à primeira questão prejudicial**

- 15 Tendo em conta o direito da União, importa, antes de mais, determinar se o âmbito de aplicação pessoal e material do Regulamento n.º 883/2004 é aberto.
- 16 Em primeiro lugar, é irrelevante que a República Federal da Alemanha não tenha, até agora, declarado que as regras relativas ao apoio à integração ao abrigo dos §§ 90 a 150a do SGB IX estão abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004. O Tribunal de Justiça já considerou que a falta dessa declaração não tem por efeito excluir automaticamente uma determinada lei do âmbito de aplicação material do regulamento [v., por exemplo, Acórdão de 25 de julho de 2018, A (Assistência a pessoa com deficiência), C-679/16, EU:C:2018:601, n.º 30].
- 17 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a distinção entre prestações abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 e prestações dele excluídas assenta essencialmente nos elementos constitutivos de cada prestação, designadamente as suas finalidades e as suas condições de concessão. Em contrapartida, pouco importa que uma prestação seja qualificada pela legislação nacional de prestação de segurança social (v., por exemplo, Acórdãos de 14 de março de 2019, Dreyer, C-372/18, EU:C:2019:206, n.º 31, de 12 de março de 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, n.º 26, e de 15 de junho de 2023, Therinfeotel Fontana, C-411/22, EU:C:2023:490, n.º 22). Uma prestação pode ser considerada uma prestação de segurança social se estiverem preenchidas duas condições cumulativas: Em primeiro lugar, deve ser concedida aos beneficiários independentemente de qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais, com base numa situação legalmente definida. Em segundo lugar, deve referir-se a um dos riscos expressamente enumerados no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 (Acórdãos de 14 de março de 2019, Dreyer, C-372/18, EU:C:2019:206, n.º 32, e de 15 de junho de 2023, Therinfeotel Fontana, C-411/22, EU:C:2023:490, n.º 23).
- 18 O primeiro destes requisitos está preenchido quando a concessão de uma prestação com base em critérios objetivos e legalmente definidos confere o direito a essa prestação sem que a autoridade competente possa ter em conta outras circunstâncias pessoais [Acórdãos de 15 de julho de 2021, A (Cuidados de saúde

públicos), C-535/19, EU:C:2021:595, n.º 30, e de 25 de julho de 2018, A (Assistência a pessoa com deficiência), C-679/16, EU:C:2018:601, n.º 34]. Este requisito não está preenchido quando o caráter discricionário da apreciação pela autoridade competente das necessidades individuais do beneficiário de uma prestação diz respeito, antes de mais, à aquisição do direito a essa prestação [Acórdão de 25 de julho de 2018, A (Assistência a pessoa com deficiência), C-679/16, EU:C:2018:601, n.º 38]. Estas considerações aplicam-se *mutatis mutandis* ao caráter individual da apreciação, pela autoridade competente, das necessidades individuais do beneficiário de uma prestação (Acórdão de 14 de março de 2019, Dreyer, C-372/18, EU:C:2019:206, n.º 35).

- 19 Esta Secção parte do princípio de que o primeiro requisito não está preenchido. O SGB IX divide as prestações de apoio à integração, nomeadamente, em prestações de participação na educação. O apoio à integração, enquanto prestação de participação na educação, sob a forma de assistência escolar aqui em causa, nos termos dos §§ 75, 99, n.º 1, 90, n.ºs 1 e 4, 112, n.º 1, primeira frase, ponto 1, do SGB IX, não está subordinado a condições objetivas como, nomeadamente, a percentagem precisa ou o grau de incapacidade ou de deficiência. O apoio à integração é concedido em função das necessidades individuais do interessado com base numa apreciação individual dessas necessidades pela autoridade competente [v. § 104, n.º 1, primeira frase, do SGB IX; v., no que respeita ao apoio à integração previsto no § 35 do Oitavo Livro – Assistência a crianças e jovens do Sozialgesetzbuch (SGB VIII): Acórdão de 12 de março de 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, n.ºs 30 e 31].
- 20 Independentemente disso, coloca-se a questão de saber se o apoio à integração sob a forma de uma assistência escolar pode ser qualificado de prestação na aceção do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, como uma prestação por doença, de acordo com a alínea a) do mesmo. O conceito de «doença» é normalmente considerado, neste sentido, uma alteração temporária do estado de saúde (Acórdão de 21 de julho de 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, n.º 37). Além disso, o Tribunal de Justiça inclui igualmente na categoria das prestações por doença as prestações de reabilitação médica do seguro de pensão alemão (v., neste sentido, Acórdão de 10 de janeiro de 1980, Jordens-Vosters, 69/79, EU:C:1980:7, n.º 7). Todavia, o apoio à integração previsto no SGB IX não é concedido como prestação temporária relacionada com uma ofensa temporária à saúde. Além disso, na forma de assistência escolar, não se trata de uma prestação de reabilitação médica, mas sim de uma prestação de participação na educação. Visa permitir aos beneficiários formarem-se de acordo com as suas aptidões e prestações e promover a participação na vida em sociedade (§ 90, n.º 4, do SGB IX).
- 21 Além disso, há que determinar se o apoio à integração não constitui antes prestações de assistência social excluídas do âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 883/2004, por força do seu artigo 3.º, n.º 5, alínea a). O critério de delimitação fundamental reside na insuficiente ligação da prestação a um dos riscos enumerados no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, e na

indigência da necessidade enquanto «critério essencial de aplicação» (v. Acórdãos de 22 de junho de 1972, Frilli, 1/72, EU:C:1972:56, n.ºs 14 e 15, e de 27 de março de 1985, Hoeckx, 249/83, EU:C:1985:139, n.º 13). Em princípio, as prestações de segurança social só devem ser abrangidas pelo âmbito de aplicação material do referido regulamento se forem concedidas aos beneficiários com base num conjunto de circunstâncias legalmente definidas, sem qualquer avaliação individual discricionária das necessidades individuais (v. Acórdãos de 5 de maio de 1983, Piscitello, 139/82, EU:C:1983:126, n.º 13, e de 16 de setembro de 2015, Comissão/Eslováquia, C-433/13, EU:C:2015:602, n.ºs 71 e segs.) e, em geral, exigirem períodos de emprego, contribuições ou filiação (Acórdão de 27 de março de 1985, Hoeckx, 249/83, EU:C:1985:139, n.º 13). O elemento central de uma prestação de assistência é o seu caráter subsidiário em relação aos créditos de alimentos de direito privado ou às prestações sociais prioritárias (Acórdão de 27 de março de 1985, Hoeckx, 249/83, EU:C:1985:139, n.º 13). Há muito a dizer a favor da inclusão do apoio à integração no SGB IX no domínio da assistência social. Este tipo de prestação não parece estar relacionado com nenhum dos riscos referidos no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004. Os períodos de emprego, contribuições ou filiação não têm qualquer incidência sobre a aquisição do direito ao apoio de integração financiado pelos recursos fiscais. Além disso, o apoio à integração é concedido caso a caso (§ 104, n.º 1, do SGB IX) e a título subsidiário em relação às prestações concedidas por terceiros ou por prestadores de outras prestações sociais (§ 91, n.º 1, do SGB IX). Mesmo que a lei preveja uma isenção de contribuições para determinadas prestações de apoio à integração (§138 do SGB IX), incluindo para as prestações de participação na educação em causa no presente processo, isso não deve necessariamente opor-se à sua qualificação como prestação de assistência. Esta afirmação é corroborada pelo facto de não ser possível traçar uma linha divisória clara entre as prestações de segurança social e as prestações de assistência social sem mais, uma vez que os direitos legais de caráter não contributivo (sem discricionariedade) também foram implementados em muitos Estados-Membros. O apoio à integração previsto no SGB IX é, aliás, comparável ao apoio à integração a favor das crianças e dos adolescentes com deficiência mental previsto no § 35a do SGB VIII, relativamente ao qual o Tribunal de Justiça reconheceu igualmente o caráter de assistência social (v., neste sentido, Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de março de 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, n.ºs 27 e segs.).

- 22 O apoio à integração previsto no SGB IX não constitui uma prestação pecuniária especial de caráter não contributivo na aceção do artigo 70.º do Regulamento n.º 883/2004, uma vez que não consta do anexo X deste regulamento.
- 23 Se o Tribunal de Justiça considerar que o âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 883/2004 é aberto, há ainda que determinar se a demandante está abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal deste regulamento. Em princípio, a Bélgica é competente enquanto Estado-Membro de residência por força do artigo 11.º, n.º 3, alínea e), do Regulamento n.º 883/2004. Se a assistência escolar fosse classificada como uma prestação por doença, a demandante, enquanto

membro da família de um trabalhador transfronteiriço, teria um direito ao abrigo do artigo 18.º, n.º 2, primeira frase, do Regulamento n.º 883/2004. Dado que a República Federal da Alemanha, enquanto «Estado-Membro competente» na aceção do artigo 1.º, alínea s), do Regulamento n.º 883/2004, não figura no anexo III, a limitação prevista no artigo 18.º, n.º 2, segunda frase, deste regulamento, não seria aplicável.

## II. Quanto à segunda questão prejudicial

- 24 Esta Secção considera necessário clarificar se a exclusão de um cidadão da União do benefício das prestações de apoio à integração é compatível com o artigo 7.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 492/2011, quando não reside no Estado de residência (Alemanha), mas num Estado-Membro fronteiriço (Bélgica). Segundo esta disposição, o trabalhador nacional de um Estado-Membro beneficia, no território dos outros Estados-Membros, das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais em razão da sua nacionalidade. Em princípio, tal pressupõe a manutenção do estatuto de trabalhador na aceção do artigo 45.º TFUE e a pertença à sociedade do país de acolhimento em relação a este. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as vantagens sociais nesta aceção não têm de ser concedidas em relação direta com uma relação de trabalho (v. Acórdãos de 31 de maio de 1979, Even e ONPTS, 207/78, EU:C:1979:144, n.º 22, de 14 de janeiro de 1982, Reina, 65/81, EU:C:1982:6, n.º 12, e de 12 de julho de 1984, Castelli, 261/83, EU:C:1984:280, n.º 11). Pelo contrário, é suficiente que as vantagens «sejam concedidas aos trabalhadores nacionais em razão, principalmente, da sua qualidade objetiva de trabalhadores ou pelo simples facto da sua residência no território nacional, e cuja extensão aos trabalhadores nacionais de outros Estados-Membros se afigura, portanto, suscetível de facilitar a sua mobilidade no interior da União» (Acórdão de 12 de julho de 1984, Castelli, 261/83, EU:C:1984:280, n.º 11). As prestações pagas aos membros da família do trabalhador fronteiriço constituem «vantagens sociais» do trabalhador fronteiriço, na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, quando os benefícios que proporcionam se apresentam igualmente como benefícios a favor do próprio trabalhador fronteiriço (Acórdão de 10 de setembro de 2009, Comissão/Alemanha, C-269/07, EU:C:2009:527, n.º 65), o que acontece quando o trabalhador fronteiriço tem de prover ao sustento das pessoas que delas beneficiam diretamente (Acórdão de 18 de junho de 1987, Lebon, 316/85, EU:C:1987:302, n.ºs 12 e segs.).
- 25 Aparentemente, o âmbito de aplicação pessoal da norma deveria ser aberto. A mãe da demandante, que também é cidadã alemã, trabalha a tempo inteiro como médica assalariada em Aachen. Tendo feito uso do seu direito de livre circulação, tem o direito de invocar o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, contra o Estado-Membro de que é nacional. A demandante menor está a cargo da mãe da demandante.

- 26 O Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou sobre a questão de saber se as prestações de apoio à integração que consistem em prestações de apoio à escolaridade do filho de um trabalhador fronteiriço constituem uma «vantagem social» na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011. Todavia, sublinhou que esta norma constitui uma expressão particular, no domínio específico da concessão de vantagens sociais, do princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 45.º TFUE e deve ser interpretado da mesma forma que esta última disposição (Acórdãos de 2 de abril de 2020, PF e o., C-830/18, EU:C:2020:275, n.º 29, de 10 de outubro de 2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, n.º 21, e de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 35). Tendo em conta que o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, tem uma função residual, o Tribunal de Justiça baseou até agora a sua definição de «vantagem social» (por oposição à segurança social) num entendimento bastante amplo (v., por exemplo, Acórdãos de 28 de maio de 1974, Callemeyn, 187/73, EU:C:1974:57, n.ºs 14 e segs., de 18 de julho de 2007, Hartmann, C-212/05, EU:C:2007:437, e de 21 de dezembro de 2023, Chief Appeals Officer e o., C-488/21, EU:C:2023:1013, n.ºs 64 e segs.). Esta interpretação ampla poderia militar a favor da inclusão das prestações de assistência escolar nesta disposição. A este respeito, esta Secção remete para o Acórdão de 2 de abril de 2020, PF e o., C-830/18, EU:C:2020:275, no qual o Tribunal de Justiça declarou que o requisito de residência como requisito de assunção das despesas de transporte escolar constitui uma discriminação indireta injustificada, contrária ao direito da União, contra os filhos de trabalhadores fronteiriços. Apenas importa o facto de a mãe do (a) demandante exercer uma atividade assalariada na Alemanha e de os membros da sua família beneficiarem das «vantagens sociais» (Acórdão de 2 de abril de 2020, PF e o., C-830/18, EU:C:2020:275, n.ºs 21 e segs.).
- 27 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o princípio da igualdade de tratamento inscrito no artigo 7.º do Regulamento n.º 492/2011 e no artigo 45.º TFUE proíbe não só as discriminações diretas, em razão da nacionalidade, mas ainda qualquer forma indireta de discriminação que, mediante a aplicação de outros critérios de distinção, conduza efetivamente ao mesmo resultado (Acórdãos de 10 de outubro de 2019, Krah, C-703/17, EU:C:2019:850, n.º 23, de 13 de março de 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach, C-437/17, EU:C:2019:193, n.º 18, e de 8 de maio de 2019, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-24/17, EU:C:2019:373, n.º 70). O requisito de residência habitual no território nacional imposto pelo SGB IX para beneficiar do apoio à integração pode constituir uma discriminação indireta na medida em que é suscetível, pela sua própria natureza, de afetar mais os trabalhadores fronteiriços do que os trabalhadores nacionais e, conseqüentemente, pode desfavorecer mais particularmente os trabalhadores fronteiriços.
- 28 Na medida em que existe uma discriminação indireta, coloca-se a questão de uma eventual justificação. Uma discriminação indireta é, em princípio, proibida, a menos que seja objetivamente justificada. Para tal, deve ser adequada para garantir a realização de um objetivo legítimo e não pode ir além do necessário

para atingir esse objetivo (Acórdão de 10 de julho de 2019, Aubriet, C-410/18, EU:C:2019:582, n.º 29). A finalidade da regulamentação resulta da história legislativa: Até 31 de dezembro de 2003, os alemães que residissem habitualmente no estrangeiro podiam beneficiar de um apoio social em caso de especial urgência. Desde 1 de janeiro de 2004, o § 24 do Décimo Segundo Livro – Assistência Social do Código Social Alemão (SGB XII) prevê que as prestações de assistência social são, em geral, totalmente excluídas e que só são possíveis derrogações dentro de limites estritos. Esta restrição considerável foi baseada num caso, discutido pelo público alemão, de um alemão residente na Flórida (EUA) e que necessitava de assistência e cuja renda de um apartamento perto da praia tinha sido assumida pelo serviço de assistência social. Na exposição de motivos do § 24 do SGB XII, o legislador indica que a «concessão de um apoio social aos alemães residentes no estrangeiro foi, de um modo geral, posta em causa no debate público» «e que até a aceitação do apoio social como a rede de segurança social mais baixa foi afetada» (BT-Drucks. 15/1761, p. 6). Com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2020, o apoio à integração, que fazia até então parte do apoio social previsto no SGB XII, foi retirado do SGB XII e foi transferido para o SGB IX enquanto sistema de prestações recentemente criado com novas regras de competência. A disposição introduzida no § 101 do SGB IX corresponde, no essencial, à que figura no § 24 do SGB XII. Na sua exposição de motivos relativa ao § 101 do SGB IX (BT-Drucks. 18/9522, p. 278), o legislador remete, portanto, para a disposição paralela do § 24 do SGB XII.

- 29 Neste contexto, o facto de pôr em risco o equilíbrio financeiro do sistema de segurança social pode constituir um objetivo legítimo de interesse público para a exclusão de prestações. Se a norma nacional de exclusão prever derrogações por dificuldades que estejam essencialmente ligadas a uma possível e provável concessão de prestações no país de residência, tal pode igualmente contrariar a presunção de discriminação injustificada. Por último, o facto de a proibição de discriminação para prestações médicas e de segurança social, estabelecida de forma geral no artigo 18.º TFUE, poder ter sido concretizada no artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento n.º 883/2004, também pode ser argumentado a favor da conformidade do § 101, n.º 1, primeira frase, do SGB IX, com o direito europeu (v., a propósito do artigo 24.º da Diretiva 2004/38/CE e do artigo 4.º do Regulamento n.º 883/2004: Acórdão de 11 de novembro de 2014, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, n.º 61). Se o Tribunal de Justiça admitisse a existência de tal prestação de assistência, isso poderia ser suficiente para justificar uma discriminação indireta em razão da residência. A este respeito, poder-se-ia argumentar que o apoio à integração constitui, na aceção do direito da União, um regime de prestações de assistência e que, nessa medida, está excluído da «exportabilidade». Isto corresponderia igualmente ao facto de a norma confirmar o princípio da territorialidade, fundado no direito internacional, segundo o qual as prestações de assistência do Estado (e financiadas pelos recursos fiscais) só devem ser concedidas às pessoas que residam no seu próprio território.
- 30 Por outro lado, coloca-se a questão de saber se a exclusão das prestações nos termos do § 101, n.º 1, primeira frase, do SGB IX, é efetivamente necessária para

a utilização regular dos recursos fiscais. Não resulta do parecer do Ministério Federal do Trabalho e dos Assuntos Sociais competente, obtido por esta Secção, em que medida a Alemanha poupa efetivamente despesas devido à exclusão das prestações nos termos do § 101, n.º 1, primeira frase, do SGB IX. Antes da restrição do direito às prestações ocorrida em 1 de janeiro de 2004, o legislador partiu do princípio de que o grupo-alvo de menos de 1 000 pessoas seria gerível (BR-Drucks. 658/03, p. 1), um número muito reduzido tendo em conta o total de 2,91 milhões de beneficiários da segurança social na altura. Além disso, há que ter em conta o facto de que, devido à exclusão das prestações, os cidadãos alemães são potencialmente obrigados ao regresso, provocando assim um aumento dos custos. Na medida em que o legislador pretendia reduzir a utilização abusiva das prestações através de uma redação mais rigorosa da lei, este objetivo também parece duvidoso, especialmente em termos de princípios de proporcionalidade, pelo menos para o SGB IX. Contrariamente à transferência de prestações pecuniárias para o estrangeiro ao abrigo da lei da segurança social (SGB XII), o problema do abuso das prestações não se coloca em relação às prestações em espécie concedidas na Alemanha. Na medida em que o objetivo da exclusão das prestações pode igualmente ser considerado como consistindo em isentar a administração de uma análise aprofundada das condições de concessão relativamente aos alemães residentes no estrangeiro, a sua necessidade continua, em qualquer caso, a ser discutível para os trabalhadores fronteiriços e os membros da sua família que residam no território nacional. A prestação em espécie em causa no litígio não é exportada para o estrangeiro, mas é concedida no território nacional. O acesso aos requerentes para clarificar as condições das prestações em espécie também seria concedido em princípio e, a este respeito, não há diferença aparente para os alemães ou os cidadãos da União que têm a sua residência habitual na Alemanha. Por último, importa sublinhar que, ao dissociar o apoio à integração do SGB XII, o legislador prosseguia expressamente o objetivo de retirar as prestações para pessoas com deficiência dos regimes de assistência existentes e de desenvolver o apoio à integração num direito de participação moderno, o que está nomeadamente refletido no § 90, n.ºs 1 e 4, do SGB IX. Esta Secção considera que é possível ter em conta, neste contexto, as apreciações do artigo 19.º da UN-BRK e do artigo 26.º da Carta dos Direitos Fundamentais da ONU.

- 31 Nada indica que a demandante tenha criado de forma arbitrária as condições exigidas para beneficiar das vantagens sociais em causa nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, e, portanto, tenha cometido um abuso de direito (v., a este respeito, Acórdãos de 17 de julho de 2014, Torresi, C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, n.ºs 42 e 46, e de 6 de outubro de 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, n.º 76). Segundo as conclusões desta Secção, não existe na Bélgica uma assistência escolar comparável e adequada às limitações relacionadas com a deficiência da demandante, pelo que o recurso à prestação na Alemanha é compreensível. É certo que os alunos com deficiência podem ser ensinados numa escola de ensino regular belga. Contudo, o apoio não é prestado por um único assistente por aluno, mas por um professor de apoio que se ocupa simultaneamente de várias crianças de uma turma. No entanto, devido à sua

deficiência, a demandante necessita de apoio individualizado no âmbito do quotidiano escolar, tanto nas aulas como nos intervalos. O facto de o pedido de prestações na Alemanha não ser arbitrário é também demonstrado pelo facto de, para além da sua nacionalidade alemã, a demandante ter também um «vínculo efetivo» suficiente com a Alemanha enquanto Estado de residência: Visita regularmente familiares neste país, tem um seguro de saúde neste país, vai a consultas médicas e terapêuticas, pratica atividades de lazer e tem uma mãe que exerce uma atividade profissional no território nacional.

### III. Quanto à terceira questão prejudicial

- 32 Por último, a exclusão das prestações ao abrigo do § 101, n.º 1, primeira frase, do SGB IX, pode constituir uma restrição não objetivamente justificada ao direito dos cidadãos da União nos termos do artigo 20.º do artigo 21.º, n.º 1, TFUE. O artigo 18.º, n.º 1, TFUE, proíbe toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade dos cidadãos da União. Estes têm, nomeadamente, o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, em conformidade com o artigo 20.º, n.º 2, segunda frase, alínea a), TFUE, e com o artigo 21.º, n.º 1, TFUE. O Tribunal de Justiça alargou a liberdade de circulação baseada na cidadania da União à proibição de restrições. Uma legislação nacional que coloca determinados cidadãos nacionais numa situação de desvantagem pelo simples facto de estes terem exercido a sua liberdade de circulação e de permanecer noutro Estado-Membro constitui uma restrição às liberdades reconhecidas pelo artigo 21.º TFUE, a qualquer cidadão da União (Acórdãos de 18 de julho de 2006, De Cuyper, C-406/04, EU:C:2006:491, n.º 39, e de 26 de fevereiro de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, n.º 25). As facilidades concedidas pelo Tratado em matéria de livre circulação dos cidadãos da União não poderiam produzir a plenitude dos seus efeitos se um nacional de um Estado-Membro pudesse ser dissuadido de as exercer em virtude de obstáculos colocados à sua permanência noutro Estado-Membro por uma legislação do seu Estado de origem que o penalizasse pelo simples facto de as ter exercido (Acórdão de 26 de fevereiro de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, n.º 26).
- 33 Com base nesta jurisprudência, a exclusão das prestações ao abrigo do § 101, n.º 1, primeira frase, do SGB IX, pode ser considerada uma restrição ao direito de livre circulação. A legislação penalizaria a demandante enquanto cidadã alemã pelo simples facto de ter optado por fixar a sua residência ou residência habitual na Bélgica, fazendo assim uso da sua liberdade de circulação. Neste contexto, as considerações do Tribunal de Justiça no Acórdão de 25 de julho de 2018, A (Assistência a pessoa com deficiência), C-679/16, EU:C:2018:601, poderiam ser aplicadas ao caso em apreço. O litígio em causa dizia respeito à prestação de assistência pessoal relacionada com a deficiência para apoiar o ensino superior na Estónia pelo Estado de origem da Finlândia. Segundo o Tribunal de Justiça, quando um Estado-Membro preveja um sistema de financiamento dos estudos superiores num Estado-Membro ou fora dele, deve assegurar-se de que as modalidades da concessão desse financiamento não criam entraves injustificados

ao direito decorrente do artigo 21.º, n.º 1, TFUE [Acórdão de 25 de julho de 2018, A (Assistência a pessoa com deficiência), C-679/16, EU:C:2018:601, n.º 59]. A transposição destas considerações para o caso em apreço pode ser apoiada pelo facto de o Tribunal de Justiça sublinhar, referindo-se à sua jurisprudência anterior, que o estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros, permitindo aos cidadãos que se encontrem na mesma situação obter, no domínio de aplicação *ratione materiae* do Tratado, independentemente da sua nacionalidade e sem prejuízo das exceções expressamente previstas a este respeito, o mesmo tratamento jurídico [Acórdão de 25 de julho de 2018, A (Assistência a pessoa com deficiência), C-679/16, EU:C:2018:601, n.º 56; v. igualmente, no que diz respeito ao domínio da educação: Acórdão de 11 de julho de 2002, D’Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, n.ºs 25 e segs.].

- 34 Uma restrição ao direito de livre circulação só pode ser justificada, à luz do direito da União, se se basear em considerações objetivas de interesse geral independentes da nacionalidade das pessoas em causa e se for proporcional ao objetivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional (Acórdão de 18 de julho de 2006, De Cuyper, C-406/04, EU:C:2006:491, n.º 40).