

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

5 de Maio de 2011 *

No processo C-206/10,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE,
entrada em 29 de Abril de 2010,

Comissão Europeia, representada por V. Kreuschitz, na qualidade de agente, com
domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Federal da Alemanha, representada por T. Henze e C. Blaschke, na qua-
lidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: alemão.

apoiada por:

Reino dos Países Baixos, representado por M. Noort, na qualidade de agente,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J.-J. Kasel, presidente de secção, A. Borg Barthet (relator) e M. Berger, juízes,

advogado-geral: V. Trstenjak,
secretário: A. Calot Escobar,

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

profere o presente

Acórdão

- 1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao sujeitar a concessão, às pessoas para as quais a República Federal da Alemanha é o Estado-Membro competente, das prestações atribuídas pelas legislações dos *Länder*

a favor dos cegos, dos surdos e dos deficientes (a seguir «legislações controvertidas») à condição de os beneficiários terem o seu domicílio ou a sua residência habitual no *Land* em causa, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77), e do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), conjugado com o título III, capítulo I, do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na sua versão alterada e actualizada pelo Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de Dezembro de 1996 (JO 1997, L 28, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 647/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Abril de 2005 (JO L 117, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 1408/71»).

Quadro jurídico

Regulamentação da União

- 2 Nos termos do artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68:

«1. O trabalhador nacional de um Estado-Membro não pode, no território de outros Estados-Membros, sofrer, em razão da sua nacionalidade, tratamento diferente daquele que é concedido aos trabalhadores nacionais no que respeita a todas as condições de emprego e de trabalho, nomeadamente em matéria de remuneração, de despedimento e de reintegração profissional ou de reemprego, se ficar desempregado.

2. Aquele trabalhador beneficia das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais.

[...]»

- 3 O artigo 4.º do Regulamento n.º 1408/71, intitulado «Âmbito de aplicação material», dispõe:

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

a) Prestações de doença e de maternidade;

[...]

2 A [...]

Entende-se por “prestações especiais pecuniárias de carácter não contributivo” as prestações que:

a) São destinadas a:

- i) abranger a título supletivo, complementar ou acessório, as eventualidades correspondentes aos ramos referidos no n.º 1 e a garantir aos interessados um rendimento mínimo de subsistência, tendo em conta a respectiva situação socioeconómica no Estado-Membro em causa, ou
- ii) garantir exclusivamente a protecção específica dos deficientes, protecção essa estreitamente ligada ao ambiente social dessas pessoas no Estado-Membro em questão; [...]

[...]

2 B. O presente regulamento não é aplicável às disposições legislativas de um Estado-Membro relativas às prestações especiais de carácter não contributivo, mencionadas na secção III do Anexo II, cuja aplicação estiver limitada a uma parte do seu território.

[...]»

- ⁴ O Anexo II, secção III, do Regulamento n.º 1408/71, intitulado «Prestações especiais de carácter não contributivo na acepção do n.º 2 B do artigo 4.º que não são abrangidas pelo âmbito de aplicação do [r]egulamento», dispõe relativamente à Alemanha:

«As prestações concedidas por força das legislações dos *Länder* a favor dos deficientes, nomeadamente cegos.»

Legislação nacional

- 5 As legislações controvertidas concedem aos cegos, aos surdos e aos deficientes prestações destinadas a compensar os gastos adicionais decorrentes da sua deficiência. Estas prestações apenas são concedidas às pessoas que tenham o seu domicílio ou a sua residência habitual no *Land* em causa.
- 6 Essas legislações prevêem que as prestações do regime federal de segurança social que prosseguem a mesma finalidade que as prestações concedidas pelos *Länder* são deduzidas a estas últimas. A taxa de imputação depende da legislação do *Land* em causa.
- 7 Em caso de internamento num lar ou numa instituição, o direito às prestações mantém-se em certos *Länder*, na condição de o estabelecimento se situar no território federal e de, no momento do internamento, o interessado ter a sua residência no *Land* em causa.

Procedimento pré-contencioso

- 8 Por ofício de 14 de Março de 2002, a Comissão chamou a atenção da República Federal da Alemanha sobre a necessidade de permitir aos trabalhadores que desempenham um emprego na Alemanha e simultaneamente residem no território de outro Estado-Membro, bem como aos membros da sua família, que exportem as prestações concedidas ao abrigo das legislações controvertidas. Segundo a Comissão, a imposição de uma condição de residência é contrária ao artigo 39.º CE e ao artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68.

- 9 Por ofício de 22 de Abril de 2002, a República Federal da Alemanha respondeu que essas prestações constituem vantagens sociais na acepção do artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68, mas não devem ser exportadas na medida em que são concedidas independentemente da qualidade de trabalhador e estão subordinadas apenas ao local de residência.
- 10 Por notificação para cumprir de 9 de Julho de 2004, a Comissão transmitiu à República Federal da Alemanha as suas dúvidas quanto à compatibilidade das legislações controvertidas com os Regulamentos n.ºs 1612/68 e 1408/71. No que respeita, mais especialmente, ao Regulamento n.º 1408/71, a Comissão sustenta que as prestações em causa não constituem prestações especiais de carácter não contributivo, na acepção do artigo 4.º, n.º 2 B, deste regulamento, mas prestações de doença, na acepção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do mesmo regulamento, pelo que a exportação das referidas prestações não pode ser recusada aos trabalhadores fronteiriços.
- 11 Por ofício de 14 de Setembro de 2004, a República Federal da Alemanha respondeu que não partilhava da análise da Comissão. No que respeita ao Regulamento n.º 1408/71, indicou que as prestações em causa não se justificam pelos gastos adicionais decorrentes da cegueira ou da deficiência, seja o beneficiário dependente ou não.
- 12 Em 21 de Março de 2005, a Comissão enviou à República Federal da Alemanha um parecer fundamentado baseado unicamente na violação do artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68, ao mesmo tempo que se reservou o direito de retomar o processo no que respeita à compatibilidade das legislações controvertidas com o Regulamento n.º 1408/71, na sequência do acórdão que o Tribunal de Justiça fora chamado a proferir no processo Hosse (acórdão de 21 de Fevereiro de 2006, C-286/03, Colect., p. I-1771).
- 13 Por ofício de 25 de Maio de 2005, a República Federal da Alemanha confirmou a sua posição.

- ¹⁴ O procedimento foi seguidamente suspenso enquanto se aguardava que o Tribunal de Justiça proferisse os acórdãos no referido processo e no processo Comissão/Parlamento e Conselho (acórdão de 18 de Outubro de 2007, C-299/05, Colect., p. I-8695). Nesses acórdãos, o Tribunal de Justiça declarou que as prestações em causa nesses processos eram prestações de doença.
- ¹⁵ Em 3 de Junho de 2008, o Comité de Representantes Permanentes do Conselho da União Europeia «Emprego, política social, saúde e consumidores» chegou a um acordo quanto ao conteúdo dos Anexos X e XI do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO L 166, p. 1), que revogou o Regulamento n.º 1408/71 a partir da sua data de aplicação, ou seja, 1 de Maio de 2010. Segundo esse acordo, as prestações alemãs previstas pelas legislações controvertidas não figuram nos referidos anexos.
- ¹⁶ Em 1 de Dezembro de 2008, a Comissão enviou à República Federal da Alemanha um parecer fundamentado complementar baseado na incompatibilidade das legislações controvertidas com o Regulamento n.º 1408/71, uma vez que a jurisprudência decorrente dos acórdãos, já referidos, Hosse e Comissão/Parlamento e Conselho punham em causa o carácter especial das prestações em questão.
- ¹⁷ Na sua resposta de 1 de Abril de 2009, a República Federal da Alemanha evocou a entrada em vigor, durante o ano de 2010, do Regulamento n.º 883/2004. Uma vez que este regulamento era aplicável às prestações em causa, pediu a suspensão do procedimento.
- ¹⁸ Em 29 de Abril de 2010, a Comissão propôs a presente acção.

- 19 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 27 de Setembro de 2010, o Reino dos Países Baixos foi autorizado a intervir em apoio do pedido da República Federal da Alemanha.
- 20 Por ofício de 19 de Outubro de 2010, o Reino dos Países Baixos renunciou a apresentar alegações de intervenção.

Quanto à acção

Quanto à violação do Regulamento n.º 1408/71

Argumentos das partes

- 21 A Comissão considera que as prestações em causa, embora figurem no Anexo II, secção III, do Regulamento n.º 1408/71, não são prestações especiais de carácter não contributivo, na acepção do artigo 4.º, n.º 2 B, deste regulamento, mas prestações de doença, na acepção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), deste mesmo regulamento, e são, por conseguinte, exportáveis.
- 22 Com efeito, segundo a Comissão, o carácter especial das prestações em causa não está demonstrado na medida em que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma prestação especial deve substituir ou completar uma prestação de segurança social, distinguindo-se desta, e ter as características de um auxílio social justificado

por razões económicas e sociais e decidido por uma regulamentação que fixa critérios objectivos (acórdão Comissão/Parlamento e Conselho, já referido, n.º 55). Ora, as prestações em causa são concedidas com base numa situação legalmente definida fora de qualquer apreciação individual das necessidades pessoais, destinam-se a melhorar o estado de saúde e a vida dos deficientes e, portanto, têm essencialmente por objecto completar as prestações do seguro de doença.

23 A Comissão sublinha, além disso, que, no quadro da adopção do Regulamento n.º 883/2004, a delegação alemã renunciou à inscrição das prestações em causa dos *Länder* a favor dos cegos, dos surdos e dos deficientes nos Anexos X e XI desse regulamento. Em seu entender, é, portanto, contraditório que a República Federal da Alemanha sustente que essas prestações devem ser qualificadas de «prestações especiais de carácter não contributivo», na acepção do artigo 4.º, n.º 2 B, do Regulamento n.º 1408/71.

24 A República Federal da Alemanha, ao mesmo tempo que sublinha que a própria Comissão teve dúvidas quanto à qualificação das prestações em causa até à prolação dos acórdãos, já referidos, Hosse e Comissão/Parlamento e Conselho, indica que os *Länder* tomaram medidas para colocar as legislações controvertidas em consonância com o direito da União. As modificações jurídicas necessárias teriam lugar, provavelmente, em 2010 ou, o mais tardar, em 2011.

Apreciação do Tribunal

25 Há que recordar que, segundo jurisprudência assente, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal (v.,

designadamente, acórdãos de 27 de Setembro de 2007, Comissão/França, C-9/07, n.º 8, e de 18 de Novembro de 2010, Comissão/Espanha, C-48/10, n.º 30).

- 26 A República Federal da Alemanha não contesta que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado complementar, as legislações controvertidas não eram conformes com o Regulamento n.º 1408/71.
- 27 O Tribunal de Justiça declarou reiteradamente que uma prestação é considerada uma prestação de segurança social quando for concedida, fora de qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais, com base numa situação legalmente definida e quando se reportar a um dos riscos expressamente enumerados no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1408/71 (v., designadamente, acórdãos, já referidos, Hosse, n.º 38, e Comissão/Parlamento e Conselho, n.º 56).
- 28 Daqui resulta que as prestações concedidas, de forma objectiva, com base numa situação legalmente definida, e que visam melhorar o estado de saúde assim como a vida das pessoas dependentes, têm essencialmente por objectivo completar as prestações do seguro de doença e devem ser consideradas «prestações de doença», na acepção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71 (acórdãos, já referidos, Hosse, n.º 38, e Comissão/Parlamento e Conselho, n.º 61).
- 29 Ora, isso é o que sucede, no caso vertente, com as prestações pagas pelos *Länder* aos cegos, aos surdos e aos deficientes na medida em que visam cobrir, através de uma contribuição fixa, as despesas suplementares da vida quotidiana que decorrem da deficiência daqueles.

- 30 Uma vez que constituem prestações de doença, na acepção do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71, as referidas prestações devem, por consequência, ser concedidas independentemente do Estado-Membro onde reside o beneficiário, de acordo com as disposições do capítulo 1 do título III deste regulamento.
- 31 Nestas condições, o fundamento da Comissão relativo à violação do Regulamento n.º 1408/71 deve ser julgado procedente.

Quanto à violação do Regulamento n.º 1612/68

Argumentos das partes

- 32 A Comissão sustenta que a concessão das prestações em causa em função apenas do critério da residência no *Land* em questão não se justifica. Com efeito, segundo a Comissão, qualquer vantagem concedida por um Estado-Membro aos respectivos cidadãos em razão da sua qualidade objectiva de trabalhador ou do simples facto de residirem no território nacional está abrangida pelo artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68, pelo que os trabalhadores fronteiriços devem igualmente beneficiar dessas vantagens, ao mesmo título que qualquer outro trabalhador que resida no Estado-Membro de emprego.
- 33 A República Federal da Alemanha limita-se a sublinhar que os Regulamentos n.ºs 1612/68 e 1408/71 têm âmbitos de aplicação diferentes e, portanto, se aplicam independentemente um do outro.

Apreciação do Tribunal

- 34 É dado assente que as prestações concedidas pelos *Länder* aos cegos, aos surdos e aos deficientes constituem uma vantagem social, na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68.
- 35 A este respeito, a República Federal da Alemanha não contesta que a concessão das referidas prestações está subordinada à condição de o beneficiário ter o seu domicílio ou a sua residência habitual no *Land* em causa.
- 36 Segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, a regra da igualdade de tratamento que consta do artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68 proíbe não só as discriminações ostensivas em razão da nacionalidade mas também todas as formas dissimuladas de discriminação que, pela aplicação de outros critérios de distinção, levem na prática ao mesmo resultado (v., designadamente, acórdãos de 27 de Novembro de 1997, Meints, C-57/96, Colect., p. I-6689, n.º 44, e de 10 de Setembro de 2009, Comissão/Alemanha, C-269/07, Colect., p. I-7811, n.º 53).
- 37 A menos que seja objectivamente justificada e proporcionada face ao objectivo prosseguido, uma disposição de direito nacional deve ser considerada indirectamente discriminatória quando for susceptível, pela sua própria natureza, de afectar mais os trabalhadores migrantes que os trabalhadores nacionais e possa, consequentemente, desfavorecer mais em particular os primeiros (v., designadamente, acórdãos, já referidos, Meints, n.º 45, e Comissão/Alemanha, n.º 54).
- 38 É esse o caso da condição de residência exigida pelas legislações controvertidas para efeitos da concessão das prestações a favor dos cegos, dos surdos e dos deficientes, condição essa que é mais facilmente preenchida pelos trabalhadores alemães do que pelos trabalhadores de Estados-Membros diferentes da República Federal da Alemanha.

- 39 No que respeita ao argumento da República Federal da Alemanha relativo ao âmbito de aplicação diferente dos Regulamentos n.ºs 1612/68 e 1408/71, basta salientar que, embora estes dois regulamentos não tenham, de facto, o mesmo âmbito de aplicação *ratione personae*, não é menos certo que, dado que o Regulamento n.º 1612/68 possui alcance geral no que respeita à livre circulação dos trabalhadores, o artigo 7.º, n.º 2, deste regulamento pode ser aplicável às vantagens sociais que simultaneamente estão abrangidas pelo âmbito de aplicação específico do Regulamento n.º 1408/71 (acórdãos de 10 de Março de 1993, Comissão/Luxemburgo, C-111/91 Colect., p. I-817, n.ºs 20 e 21, e de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala, C-85/96, Colect., p. I-2691, n.º 27).
- 40 Nestas condições, o fundamento da Comissão relativo à violação do Regulamento n.º 1612/68 deve ser julgado procedente.
- 41 Resulta de todas as considerações precedentes que, ao sujeitar a concessão, às pessoas para as quais a República Federal da Alemanha é o Estado-Membro competente, das prestações atribuídas pelas legislações controvertidas à condição de os beneficiários terem o seu domicílio ou a sua residência habitual no *Land* em causa, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), conjugado com o título III, capítulo I, do Regulamento n.º 1408/71 e do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68.

Quanto às despesas

- 42 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Federal da Alemanha e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas. Em aplicação do n.º 4, primeiro parágrafo,

do mesmo artigo, o Reino dos Países Baixos, interveniente no presente litígio, suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) Ao sujeitar a concessão, às pessoas para as quais a República Federal da Alemanha é o Estado-Membro competente, das prestações atribuídas pelas legislações dos *Länder* a favor dos cegos, dos surdos e dos deficientes à condição de os beneficiários terem o seu domicílio ou a sua residência habitual no *Land* em causa, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), conjugado com o título III, capítulo I, do Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na sua versão alterada e actualizada pelo Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de Dezembro de 1996, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 647/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Abril de 2005, e do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade.**
- 2 A República Federal da Alemanha é condenada nas despesas.**
- 3) O Reino dos Países Baixos suportará as suas próprias despesas.**

Assinaturas