Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

25 de julho de 2018*

«Reenvio prejudicial — Cidadania da União — Artigos 20.º e 21.º TFUE — Liberdade de circular e permanecer nos Estados-Membros — Segurança social — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Assistência social — Prestações por doença — Prestações às pessoas com deficiência — Obrigação que incumbe ao município de um Estado-Membro de prestar a um dos seus residentes a assistência pessoal prevista na legislação nacional durante os estudos superiores efetuados por esse residente noutro Estado-Membro»

No processo C-679/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia), por decisão de 23 de dezembro de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 30 de dezembro de 2016, no processo instaurado por

A

sendo interveniente:

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J. L. da Cruz Vilaça, presidente de secção, E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (relatora) e F. Biltgen, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

– em representação do Governo finlandês, por H. Leppo, na qualidade de agente,

– em representação do Governo checo, por M. Smolek, J. Vláčil e J. Pavliš, na qualidade de agentes,

– em representação do Governo sueco, por A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Zettergren e L. Swedenborg, na qualidade de agentes,

– em representação da Comissão Europeia, por D. Martin e I. Koskinen, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: finlandês.

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 31 de janeiro de 2018,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos artigos 20.º e 21.º TFUE e do artigo 3.º, n.º 1, 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 2004, L 166, p. 1; retificação no JO 2004, L 200, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 988/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009 (JO 2009, L 284, p. 43) (a seguir «Regulamento n.º 883/2004»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um processo instaurado por A a respeito da disponibilização em seu benefício, pela Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan yksilöasioiden jaosto (Divisão dos assuntos individuais da Comissão dos assuntos sociais e médicos da cidade de Espoo, Finlândia; a seguir «Município de Espoo»), de assistência pessoal em Tallinn, na Estónia, onde A se encontra a frequentar um ciclo de três anos de estudos em Direito a tempo inteiro.

Quadro jurídico

Direito internacional

3 A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, concluída em Nova Iorque em 13 de dezembro de 2006 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 2515, p. 3, a seguir «Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência»), entrou em vigor em 3 de maio de 2008. Esta Convenção foi aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2010/48/CE do Conselho, de 26 de novembro de 2009 (JO 2010, L 23, p. 35).

4 O artigo 19.º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, com a epígrafe «Direito a viver de forma independente e a ser incluído na comunidade», dispõe:

«Os Estados Partes na presente Convenção […] 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) As 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 e prevenir o isolamento ou segregação da comunidade;

[…]»

5 O Tribunal de Justiça confirmou que as disposições desta Convenção são parte integrante da ordem jurídica da União e que as disposições de direito da União devem ser objeto, tanto quanto possível, de uma interpretação conforme com a referida Convenção (Acórdão de 11 de abril de 2013, HK Danmark, C-335/11 e C-337/11, EU:C:2013:222, n.ºs 30 e 32).

6 Em 11 de maio de 2016, a República da Finlândia ratificou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e o seu Protocolo facultativo. A Convenção e o Protocolo facultativo entraram em vigor neste Estado-Membro em 10 de junho de 2016.

Direito da União

7 O considerando 15 do Regulamento n.º 883/2004 dispõe:

«É necessário que as pessoas que se deslocam no interior da Comunidade estejam sujeitas ao regime de segurança social de um único Estado-Membro, de modo a evitar a sobreposição das legislações nacionais aplicáveis e as complicações que daí possam resultar.»

8 O artigo 1.º, alíneas j) a l), deste regulamento contém as seguintes definições:

«j) "Residência", o lugar em que a pessoa reside habitualmente;

k) "Estada", a residência temporária;

l) "Legislação", em relação a cada Estado-Membro, as leis, os regulamentos, as disposições legais e outras medidas de aplicação respeitantes aos ramos de segurança social referidos no n.º 1 do artigo 3.º

[…]»

9 O artigo 3.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação material», dispõe:

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

a) Prestações por doença;

[…]

2. Salvo disposição em contrário no Anexo XI, o presente regulamento aplica-se aos regimes de segurança social, gerais e especiais, contributivos e não contributivos, assim como aos regimes relativos às obrigações do empregador ou do armador.

3. O presente regulamento aplica-se igualmente às prestações pecuniárias especiais de caráter não contributivo abrangidas pelo artigo 70.º

[…]

5. O presente regulamento não se aplica:

a) À assistência social e médica;

[…]»

10 O artigo 9.º do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Declarações dos Estados-Membros sobre o âmbito do presente regulamento», prevê, designadamente, que os Estados-Membros devem notificar, anualmente, por escrito, a Comissão Europeia das leis e regimes referidos no artigo 3.º deste regulamento.

11 No título II do Regulamento n.º 883/2004, intitulado «Determinação da legislação aplicável», o artigo 11.º, n.ºs 1 e 3, deste regulamento dispõe:

«1. As pessoas a quem o presente regulamento se aplica apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-Membro. Essa legislação é determinada em conformidade com o presente título.

[…]

3. Sem prejuízo dos artigos 12.º a 16.º:

a) A pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado-Membro;

[…]

e) Outra pessoa à qual não sejam aplicáveis as alíneas a) a d) está sujeita à legislação do Estado-Membro de residência, sem prejuízo de outras disposições do presente regulamento que lhe garantam prestações ao abrigo da legislação de um ou mais outros Estados-Membros.»

Direito finlandês

Lei relativa à assistência social

12 O § 13, ponto 1, da sosiaalihuoltolaki [Lei relativa à assistência social (17.9.1982/710)] dispõe:

«No âmbito das suas tarefas em matéria de assistência social, o município deve ocupar-se, em conformidade com o conteúdo e o alcance previstos na legislação:

1) da organização dos serviços sociais para os habitantes;

[…]»

13 O § 14, primeiro parágrafo, da Lei relativa à assistência social prevê:

«Considera-se residente no município, na aceção da presente lei, qualquer pessoa que tenha o seu domicílio no município, na aceção da väestökirjalaki [Lei relativa aos registos do estado civil (141/69)].

[…]»

Lei relativa às prestações e medidas de apoio a pessoas com deficiência

14 O § 1 do laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista [Lei relativa às prestações e medidas de apoio a pessoas com deficiência (3.4.1987/380)], na versão aplicável aos factos do processo principal (a seguir «Lei relativa às prestações a pessoas com deficiência»), dispõe:

«A presente lei tem como objetivo criar condições que permitam às pessoas com deficiência conviver e manter-se ativas como membros da sociedade, bem como evitar ou eliminar as dificuldades e os impedimentos causados pela deficiência.»

15 O § 3 desta lei, sob a epígrafe «Responsabilidade pela organização das prestações e medidas de apoio», estabelece:

«Compete ao município providenciar para que as prestações de serviços e as medidas de apoio a pessoas com deficiência sejam organizadas em função da natureza e da importância das necessidades existentes no município.

Na prestação de serviços e medidas de apoio nos termos desta lei deve ter-se em conta a necessidade individual de assistência dos utentes.»

16 O § 8 da referida lei, sob a epígrafe «Prestações para pessoas com deficiência», prevê, no seu n.º 2:

«Compete ao município prestar às pessoas com deficiência grave serviços de transporte razoáveis com serviço de acompanhamento, atividades de dia, assistência pessoal e alojamento com assistência, quando essas pessoas, em virtude da sua deficiência ou doença, necessitem imperativamente de prestações de serviços para realizar as atividades básicas da vida. O município não tem, porém, uma obrigação especial de fornecer alojamento com assistência ou assistência pessoal se os cuidados necessários para a pessoa com deficiência grave não puderem ser garantidos num ambiente familiar.»

17 O § 8c da mesma lei, com a epígrafe «Assistência pessoal», dispõe:

«Entende-se por "assistência pessoal", nos termos da presente lei, a prestação, ao domicílio e fora dele, do auxílio indispensável a pessoas com deficiência grave:

1) nas atividades da vida quotidiana;

2) no trabalho ou nos estudos;

3) na ocupação dos tempos livres;

4) na participação na vida em sociedade; ou

5) na manutenção das relações sociais.

O objetivo da assistência pessoal é ajudar as pessoas com deficiência grave a tomarem as suas próprias decisões no exercício das atividades referidas no primeiro parágrafo. A organização da assistência pessoal pressupõe que a pessoa com deficiência grave tenha condições para determinar o conteúdo e as modalidades de prestação da assistência.

Para efeitos da prestação de assistência pessoal, consideram-se pessoas com deficiência grave as que, em virtude de deficiência ou de doença prolongada ou degenerativa, necessitem imperativa e repetidamente do auxílio de outra pessoa para realizar as atividades referidas no primeiro parágrafo, sem que esta necessidade seja devida principalmente às doenças e incapacidades associadas à idade.

A assistência pessoal é prestada para as atividades da vida quotidiana, bem como para o trabalho e os estudos, na medida em que seja indispensável à pessoa com deficiência grave.

Para as atividades abrangidas pelo primeiro parágrafo, pontos 3) a 5), atrás referidas, a assistência pessoal deve ser prestada durante, pelo menos, 30 horas por mês, se um número de horas inferior não permitir garantir a assistência indispensável para a pessoa com deficiência grave.»

18 O § 8d da Lei relativa às prestações a pessoas com deficiência, sob a epígrafe «Modalidades da prestação de assistência pessoal», tem a seguinte redação:

«Na decisão relativa às modalidades da prestação da assistência pessoal e no momento da prestação, o município deve ter em conta as opiniões e os desejos da pessoa com deficiência grave, bem como a necessidade de assistência individual definida num plano de serviços e as condições de vida no seu conjunto.

O município pode prestar assistência pessoal:

1) mediante o reembolso às pessoas com deficiência grave das despesas realizadas com a contratação de um auxiliar que lhes preste assistência, incluindo as contribuições e prestações legais a cargo do empregador, bem como outras despesas indispensáveis e razoáveis relacionadas com o auxiliar;

2) mediante o fornecimento às pessoas com deficiência grave de cupões de serviços de valor adequado, de acordo com a Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annettu laki [Lei relativa aos cupões de prestações de serviços de assistência social e de saúde (569/2009)], para aquisição dos serviços de um auxiliar; ou

3) mediante a disponibilização às pessoas com deficiência grave de serviços de assistência prestados por entidades públicas ou privadas, ou pelo próprio município ou em conjunto com outro ou outros municípios no âmbito de um acordo para esse efeito.

No caso previsto no segundo parágrafo, ponto 1, *supra*, a pessoa com deficiência grave deve, se for caso disso, ser orientada e apoiada no âmbito de questões relativas à contratação do auxiliar.

O auxiliar pessoal referido no segundo parágrafo, ponto 1, *supra*, não pode ser um familiar ou outra pessoa próxima da pessoa com deficiência grave, a menos que exista um motivo particularmente importante para considerar que é do interesse da pessoa com deficiência.»

Lei relativa ao pagamento devido pelos utilizadores das prestações sociais e de saúde

19 O § 4 do laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista [Lei relativa ao pagamento devido pelos utilizadores das prestações sociais e de saúde (3.8.1992/734)], sob a epígrafe «Serviços sociais gratuitos», prevê, no seu ponto 5:

«Ao nível dos serviços sociais, são gratuitos:

[…]

5) os serviços referidos no § 8, primeiro parágrafo, [da Lei relativa às prestações a pessoas com deficiência], as atividades de dia referidas no § 8, primeiro parágrafo, salvo a transporte e as refeições, a assistência pessoal e os serviços pessoais relativos ao alojamento com assistência e os exames referidos no § 11; no entanto, é possível cobrar as despesas especiais relacionadas com o alojamento com assistência e despesas relacionadas com a assistência pessoal se o interessado for reembolsado destas despesas ao abrigo de outra lei diferente da [Lei relativa às prestações a pessoas com deficiência].»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

20 O recorrente no processo principal nasceu em 1992 e reside no Município de Espoo, na Finlândia. Segundo os factos apurados pelo órgão jurisdicional de reenvio, o recorrente tem uma grande necessidade de assistência, nomeadamente para as atividades da vida quotidiana. Por conseguinte, o Município de Espoo disponibilizou-lhe os serviços de um auxiliar individual para lhe permitir prosseguir os estudos secundários que efetuou na Finlândia.

21 Em agosto de 2013, A pediu ao Município de Espoo, ao abrigo da Lei relativa às prestações a pessoas com deficiência, que lhe fosse disponibilizada assistência pessoal durante cerca de cinco horas por semana para a realização das atividades da vida quotidiana, nomeadamente as compras, a limpeza da casa e a lavagem da roupa. Na data da apresentação deste pedido, A estava a mudar-se para Tallinn, na Estónia, para aí efetuar um ciclo de três anos de estudos de Direito a tempo inteiro, o que implicava passar três ou quatro dias por semana na capital estónia, sabendo-se que era sua intenção regressar ao fim de semana a Espoo. As prestações solicitadas teriam, portanto, lugar fora da Finlândia.

22 Por decisão de 12 de novembro de 2013, confirmada por decisão de 4 de fevereiro de 2014, tomada na sequência de um recurso gracioso, o pedido de assistência pessoal apresentado por A foi indeferido pelo facto de a sua permanência fora da Finlândia dever ser considerada não ocasional, ainda que o seu município de residência permanecesse inalterado. O Município de Espoo considerou que não tinha a obrigação de fornecer prestações e medidas de apoio fora da Finlândia, uma vez que a natureza deste tipo de permanência é semelhante ao conceito de «residência habitual». Por outro lado, declarou que pode ser prestada assistência pessoal fora da Finlândia durante as férias ou em deslocações profissionais, não sendo concedido nenhum subsídio se o município de residência da pessoa for alterado em virtude de uma permanência fora da Finlândia ou se estiver em causa outro tipo de estada duradoura ou habitual fora da Finlândia.

23 Por sentença de 27 de junho de 2014, o Helsingin hallinto oikeus (Tribunal Administrativo de Helsínquia, Finlândia) confirmou, em substância, este raciocínio e negou provimento ao recurso interposto por A da decisão de indeferimento do pedido de assistência pessoal.

24 O Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia), chamado a pronunciar-se em sede de recurso dessa decisão, considera necessária uma decisão prejudicial do Tribunal de Justiça para a resolução do processo principal.

25 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, por força da Lei relativa às prestações a pessoas com deficiência, a assistência pessoal é um serviço que decorre de uma obrigação especial do município e que a pessoa que preenche os requisitos respetivos dispõe de um direito subjetivo a essa assistência, a qual deve ser concedida a todas as pessoas com deficiência grave na aceção desta lei, se a mesma for indispensável tendo em conta a necessidade individual da pessoa em causa.

26 Todavia, o órgão jurisdicional de reenvio observa que, embora seja facto assente que, para efeitos do direito nacional, o município de residência de A continua a ser Espoo, apesar de este prosseguir estudos superiores na capital estónia, não pode deduzir-se da redação da Lei relativa às prestações a pessoas com deficiência nem dos trabalhos preparatórios desta lei que existe uma obrigação de prestar a assistência solicitada no contexto de uma estada fora da Finlândia.

27 O Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo) considera necessária, neste contexto, uma interpretação do direito da União para decidir o litígio que lhe foi submetido. Num primeiro momento, interroga-se quanto à questão de saber se, tendo em conta as suas características, a assistência pessoal prevista na Lei relativa às prestações a pessoas com deficiência deve ser qualificada de «prestação por doença», caso em que estaria abrangida pelo âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 883/2004, ou se se trata de uma prestação relativa à assistência social, que escapa, em consequência, ao âmbito de aplicação deste regulamento. Estando inclinado a subscrever esta segunda hipótese, o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo) coloca, num segundo momento, a questão de saber se as disposições do Tratado FUE relativas à cidadania da União Europeia se opõem à recusa de concessão da assistência pessoal solicitada no processo principal.

28 Nestas circunstâncias, o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Uma prestação como a assistência pessoal prevista na Lei relativa às prestações a [pessoas com deficiência] constitui uma “prestação por doença” na aceção do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004?

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão:

O facto de a concessão no estrangeiro de uma prestação como a assistência pessoal prevista na Lei relativa às prestações a [pessoas com deficiência] não estar especialmente regulada e de as condições de concessão da prestação serem interpretadas no sentido de que a assistência pessoal

não é concedida noutro Estado-Membro [onde] o interessado realiza estudos […] com a duração de três anos para completar um curso superior, constitui uma restrição ao direito de um cidadão da União, nos termos dos artigos 20.º e 21.º TFUE, [de] circular e permanecer livremente no território de [outro] Estado-Membro?

– Para a apreciação do litígio é relevante o facto de uma prestação como a assistência pessoal na Finlândia poder ser concedida a uma pessoa num município diferente do [município] da residência [do interessado], por exemplo quando essa pessoa [estuda] noutro município da Finlândia?

– À luz do direito da União, os direitos que decorrem do artigo 19.º da Convenção […] sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência são relevantes para a apreciação do litígio?

3) No caso de o Tribunal de Justiça, na resposta à segunda questão, declarar que uma interpretação do direito nacional como a que foi efetuada no […] processo [principal] constitui uma restrição à livre circulação: pode essa restrição, [não obstante], ser justificada por razões imperiosas de interesse geral [relativas à] obrigação imposta ao município de supervisionar a prestação da assistência pessoal, [à] possibilidade [de] o município […] escolher as modalidades da prestação da assistência [bem como à preservação] da coerência e da eficácia do regime [de] assistência pessoal previsto na Lei relativa às prestações a [pessoas com deficiência]?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

29 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 deve ser interpretado no sentido de que uma prestação como a assistência pessoal em causa no processo principal, que consiste, nomeadamente, na assunção das despesas geradas pelas atividades da vida quotidiana de uma pessoa com deficiência grave, com o objetivo de permitir a esta última, economicamente inativa, prosseguir os estudos superiores, integra o conceito de «prestação por doença», na aceção desta disposição.

30 A título preliminar, importa constatar que resulta dos autos à disposição do Tribunal de Justiça que a República da Finlândia não declarou que a Lei relativa às prestações a pessoas com deficiência estava abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004. No entanto, o Tribunal de Justiça já declarou que a circunstância de um Estado-Membro não ter declarado, como prevê o artigo 9.º do Regulamento n.º 883/2004, que uma determinada lei está abrangida pelo âmbito de aplicação deste regulamento não tem o efeito de a excluir *ipso facto* do seu âmbito de aplicação material (v., nomeadamente, por analogia, Acórdãos de 11 de julho de 1996, Otte, C-25/95, EU:C:1996:295, n.º 20 e jurisprudência referida, e de 19 de setembro de 2013, Hliddal et Bornand, C-216/12 e C-217/12, EU:C:2013:568, n.º 46).

31 No que diz respeito à distinção entre prestações abrangidas pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004 e prestações dele excluídas, importa salientar que a mesma reside essencialmente nos elementos constitutivos de cada prestação, nomeadamente nas suas finalidades e nas condições de concessão, e não no facto de uma prestação ser ou não qualificada de prestação de segurança social por uma legislação nacional (v., neste sentido, nomeadamente, Acórdãos de 5 de março de 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, n.º 19; de 16 de setembro de 2015, Comissão/Eslováquia, C-433/13, EU:C:2015:602, n.º 70; e de 30 de maio de 2018, Czerwiński, C-517/16, EU:C:2018:350, n.º 33).

32 Resulta assim de jurisprudência constante que uma prestação pode ser considerada uma prestação de segurança social se, por um lado, for concedida aos beneficiários independentemente de qualquer apreciação individual e discricionária das necessidades pessoais, com base numa situação definida na lei, e, por outro, se tiver por base um dos riscos expressamente enumerados no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 (v., nomeadamente, Acórdãos de 27 de março de 1985, Hoeckx, 249/83, EU:C:1985:139, n.ºs 12 a 14; de 16 de setembro de 2015, Comissão/Eslováquia, C-433/13, EU:C:2015:602, n.º 71; e de 21 de junho de 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, n.º 20).

33 Tendo em conta o caráter cumulativo das duas condições mencionadas no número precedente, o não preenchimento de uma delas implica que a prestação em causa não está abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004.

34 No que diz respeito à primeira condição, importa recordar que a mesma está preenchida quando a concessão da prestação respeita critérios objetivos, os quais, uma vez preenchidos, atribuem o direito à prestação sem que a autoridade competente possa tomar em consideração outras circunstâncias pessoais (v. neste sentido, nomeadamente, Acórdãos de 16 de julho de 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, n.º 17, e de 16 de setembro de 2015, Comissão/Eslováquia, C-433/13, EU:C:2015:602, n.º 73).

35 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio constata que, embora as necessidades individuais das pessoas com deficiência grave sejam tomadas em conta para a concessão da assistência pessoal prevista na Lei relativa às prestações a pessoas com deficiência, esta lei confere aos beneficiários por ela designadas um «direito subjetivo» à concessão dessa assistência pessoal com fundamento em condições legalmente fixadas, independentemente do seu nível de rendimentos.

36 Por sua vez, os Governos finlandês e sueco consideram que a prestação em causa no processo principal pode ser equiparada à que deu origem ao Acórdão de 16 de setembro de 2015, Comissão/Eslováquia (C-433/13, EU:C:2015:602), dada a tomada em consideração das necessidades individuais do beneficiário e a margem de apreciação concedida ao município quanto às modalidades e à dimensão do fornecimento dessa prestação, pelo que não preenche a primeira condição mencionada no n.º 32 do presente acórdão e escapa, por conseguinte, ao âmbito de aplicação material do Regulamento n.º 883/2004. Em contrapartida, tanto a Comissão como o Governo checo são de opinião que a referida prestação preenche essa condição.

37 No Acórdão de 16 de setembro de 2015, Comissão/Eslováquia (C-433/13, EU:C:2015:602), o Tribunal de Justiça considerou, por um lado, que a Comissão não tinha demonstrado que os critérios da lei eslovaca relativos às diferentes peritagens médico-sociais a efetuar davam direito às prestações em causa, sem que a autoridade competente dispusesse de uma margem de apreciação quanto à sua concessão, e, por outro lado, que essa lei previa que o direito a um subsídio a título de compensação nascia de uma decisão válida, por parte da autoridade competente, de reconhecimento desse direito, o que tinha corroborado a tese do Governo eslovaco segundo a qual a Administração dispunha de uma margem de apreciação aquando da concessão das prestações em causa.

38 Como o advogado-geral salientou no n.º 42 das conclusões, resulta daqui que, para se considerar que a primeira condição mencionada no n.º 32 do presente acórdão não está preenchida, a apreciação discricionária das necessidades individuais do beneficiário da prestação em causa deve, antes de mais, dizer respeito à aquisição do direito a esta prestação, o que vem corroborar a tese do Governo eslovaco segundo a qual a Administração dispõe de uma margem de apreciação aquando da concessão das prestações em causa.

39 A tomada em consideração da necessidade individual do interessado figura diversas vezes na Lei relativa às prestações a pessoas com deficiência, mais especificamente nos seus § 8c e 8d. Todavia, em matéria das competências do município de residência do beneficiário, a margem de apreciação concedida, nomeadamente, pelo referido § 8d não diz respeito à aquisição do direito à assistência

pessoal, mas às modalidades segundo as quais essa assistência é concedida e à sua dimensão, devendo a assistência pessoal ser prestada pelo município quando o requerente seja uma pessoa com deficiência grave que resida no seu território, independentemente dos rendimentos dessa pessoa. Por conseguinte, a situação que está na base do processo principal é diferente da que deu origem ao Acórdão de 16 de setembro de 2015, Comissão/Eslováquia (C-433/13, EU:C:2015:602).

40 Tendo em conta estas considerações, há que concluir que a primeira condição está preenchida no processo principal.

41 No que diz respeito à segunda condição, importa analisar se a prestação em causa tem por base um dos riscos expressamente enumerados no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.

42 No que se refere mais precisamente ao seguro de dependência, é verdade que o Tribunal de Justiça declarou, em substância, que as prestações que têm por objeto o risco de dependência, ao mesmo tempo que apresentam características que lhes são próprias, devem ser equiparadas a «prestações por doença», na aceção do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 (v. neste sentido, nomeadamente, Acórdãos de 5 de março de 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, n.os 23 a 25; de 30 de junho de 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, n.os 40 a 45; e de 1 de fevereiro de 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, n.º 46).

43 Todavia, essa equiparação do risco de dependência ao risco de doença pressupõe que as prestações destinadas a cobrir o risco de dependência se destinam a melhorar o estado de saúde e a vida das pessoas dependentes (v., neste sentido, Acórdãos de 8 de março de 2001, Jauch, C-215/99, EU:C:2001:139, n.º 28; de 21 de fevereiro de 2006, Hosse, C-286/03, EU:C:2006:125, n.os 38 a 44; e de 30 junho 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, n.º 45).

44 Esse é, nomeadamente, o caso quando, independentemente do modo de financiamento desses regimes, está em causa a assunção de despesas geradas pelo estado de dependência da pessoa, relativas, pelo menos concomitantemente, aos cuidados dispensados à pessoa e à melhoria da vida quotidiana dessa pessoa, assegurando-lhe, nomeadamente, uma cobertura de equipamentos ou a assistência por terceiros (v., nomeadamente, Acórdãos de 5 de março de 1998, Molenaar, C-160/96, EU:C:1998:84, n.º 23; de 8 de julho de 2004, Gaumain-Cerri e Barth, C-502/01 e C-31/02, EU:C:2004:413, n.os 3, 21 e 26; e de 12 de julho de 2012, Comissão/Alemanha, C-562/10, EU:C:2012:442, n.º 46).

45 Entendeu-se igualmente que as prestações relacionadas com o risco de dependência têm, quando muito, caráter complementar em relação às prestações por doença «clássicas» abrangidas, *stricto sensu*, pelo artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004, e não as integram necessariamente (v., nomeadamente, Acórdãos de 30 de junho de 2011, da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, n.os 47, e de 1 de fevereiro de 2017, Tolley, C-430/15, EU:C:2017:74, n.º 46 e jurisprudência referida).

46 No processo principal, como o salientam os Governos finlandês e sueco nas suas observações escritas e o advogado-geral nas conclusões, não se pode considerar que a assistência pessoal prevista na Lei relativa às prestações a pessoas com deficiência se destina a melhorar o estado de saúde do beneficiário relacionado com a deficiência.

47 Com efeito, o artigo 1.º dessa lei estabelece que a mesma tem como objetivo criar condições que permitam às pessoas com deficiência conviver e manter-se ativas como membros da sociedade, bem como evitar ou eliminar as dificuldades e os impedimentos causados pela deficiência.

48 Além disso, nos termos do § 8c da Lei relativa às prestações a pessoas com deficiência, o objetivo da assistência pessoal é ajudar as pessoas com deficiência grave a tomarem as suas próprias decisões no exercício das atividades que esse artigo enumera, a saber, as atividades da vida quotidiana, o trabalho e os estudos, a ocupação dos tempos livres, a participação na vida em sociedade e a manutenção das relações sociais.

49 Por último, resulta dos trabalhos preparatórios dessa lei que as necessidades de assistência relativas a cuidados, a tratamentos ou a uma vigilância estão expressamente excluídos do âmbito de aplicação da assistência pessoal.

50 Em consequência, não se pode considerar que a prestação em causa no processo principal tem por base um dos riscos expressamente enumerados no artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.

51 Daqui resulta que a segunda condição referida no n.º 32 do presente acórdão não está preenchida. Por conseguinte, a prestação em causa no processo principal não está abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004.

52 Tendo em conta as considerações anteriores, há que responder à primeira questão que o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 deve ser interpretado no sentido de que uma prestação como a assistência pessoal em causa no processo principal, que consiste, nomeadamente, na assunção das despesas geradas pelas atividades da vida quotidiana de uma pessoa com deficiência grave, com o objetivo de permitir a esta última, economicamente inativa, prosseguir os estudos superiores, não integra o conceito de «prestação por doença», na aceção desta disposição, e está, por conseguinte, excluída do âmbito de aplicação deste regulamento.

Quanto à segunda e terceira questões

53 Com a sua segunda e terceira questões, submetidas no caso de se considerar que a assistência pessoal em causa no processo principal não corresponde à qualificação de «prestação por doença» e, consequentemente, não recai no âmbito de aplicação do Regulamento n.º 883/2004, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 20.º e 21.º TFUE se opõem a que seja recusada a um residente de um Estado-Membro, com deficiência grave, pelo município da sua residência, uma prestação como a assistência pessoal em causa no processo principal pelo facto de estar a residir noutro Estado-Membro para aí prosseguir estudos superiores.

54 A título preliminar, deve recordar-se que o órgão jurisdicional de reenvio expôs, por um lado, que é facto assente que o recorrente no processo principal conserva o seu domicílio na Finlândia para efeitos da legislação nacional pertinente e que a sua estada durante a semana na Estónia, no quadro dos seus estudos superiores, é apenas temporária, na medida em que está previsto o seu regresso ao seu município de residência nos fins de semana. Por outro lado, esse mesmo órgão jurisdicional esclareceu que o prosseguimento de estudos, contrariamente aos períodos de deslocação profissional e de férias, não figura entre os motivos que dão ao interessado o direito a beneficiar fora da Finlândia da assistência pessoal em causa no processo principal.

55 Prestados estes esclarecimentos, importa recordar que, enquanto cidadão finlandês, A goza, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, TFUE, do estatuto de cidadão da União, pelo que pode invocar os direitos relativos a este estatuto, incluindo em relação ao seu Estado-Membro de origem (v., nomeadamente, Acórdão de 26 de fevereiro de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, n.º 20 e jurisprudência referida).

56 Como o Tribunal de Justiça já declarou reiteradamente, 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 (v., nomeadamente, Acórdão de 2 de junho de 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, n.ºs 29 e 30 e jurisprudência referida).

57 Entre as situações que se inserem no domínio de aplicação *ratione materiae* do direito da União figuram as relativas ao exercício das liberdades fundamentais garantidas pelos Tratados, nomeadamente as que se enquadram no exercício da liberdade de circular e de permanecer no

território dos Estados-Membros, tal como conferida pelo artigo 21.º TFUE (v., nomeadamente, Acórdão de 2 de junho de 2016, Bogendorff von Wolffersdorff, C-438/14, EU:C:2016:401, n.º 31 e jurisprudência referida).

58 A este propósito, o Tribunal de Justiça esclareceu que, embora os Estados-Membros sejam competentes, por força do artigo 165.º, n.º 1, TFUE, no que respeita ao conteúdo do ensino e à organização dos respetivos sistemas educativos, esta competência deve ser exercida no respeito do direito da União, em especial das disposições do Tratado relativas à liberdade de circular e de permanecer no território dos Estados-Membros, tal como conferida pelo artigo 21.º, n.º 1, TFUE a qualquer cidadão da União (Acórdão de 26 de fevereiro de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, n.º 23 e jurisprudência referida).

59 Por outro lado, o direito da União não impõe nenhuma obrigação aos Estados-Membros no sentido de preverem um sistema de financiamento dos estudos superiores num Estado-Membro ou fora dele. Todavia, quando um Estado-Membro preveja um sistema dessa natureza, que permite aos estudantes beneficiarem desse auxílio, deve assegurar-se de que as modalidades da concessão desse financiamento não criam entraves injustificados ao direito de circular e de permanecer no território dos Estados-Membros (v., nomeadamente, Acórdão de 26 de fevereiro de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, n.º 24).

60 Resulta também de jurisprudência constante que uma legislação nacional que coloca determinados cidadãos de um Estado-Membro numa situação de desvantagem pelo simples facto de terem exercido a sua liberdade de circulação e de permanecer noutro Estado-Membro constitui uma restrição às liberdades reconhecidas pelo artigo 21.º, n.º 1, TFUE a qualquer cidadão da União (Acórdão de 26 de fevereiro de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, n.º 25).

61 Com efeito, 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 (v., nomeadamente, Acórdão de 26 de fevereiro de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, n.º 26).

62 Esta consideração é particularmente importante no domínio da educação, tendo em conta os objetivos prosseguidos pelos artigos 6.º, alínea e), TFUE e 165.º, n.º 2, segundo travessão, TFUE, a saber, nomeadamente, incentivar a mobilidade dos estudantes e dos professores (v., nomeadamente, Acórdão de 26 de fevereiro de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, n.º 27).

63 Embora a assistência pessoal em causa no processo principal não seja concedida exclusivamente para o prosseguimento de estudos, mas para a inserção social e económica das pessoas com deficiência grave a fim de que possam fazer as suas próprias escolhas, incluindo prosseguir os estudos, a jurisprudência mencionada nos n.os 55 a 62 do presente acórdão é, ainda assim, aplicável.

64 No caso em apreço, o órgão jurisdicional de reenvio declarou que o recorrente no processo principal mantinha o seu domicílio no município de Espoo, nos termos da legislação nacional pertinente.

65 Ora, é facto assente que a assistência pessoal em causa no processo principal foi recusada apenas porque os estudos superiores que A, que preenchia as demais condições para beneficiar dessa assistência, pretendia prosseguir teriam lugar noutro Estado-Membro que não a Finlândia.

66 Essa recusa deve ser considerada uma restrição à liberdade de circulação e de permanência no território dos Estados-Membros reconhecida pelo artigo 21.º, n.º 1, TFUE a qualquer cidadão da União.

67 Essa restrição 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 proporcionada ao objetivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que uma medida é proporcionada quando, sendo adequada à realização do objetivo prosseguido, não vai além do necessário para o alcançar (v. neste sentido, nomeadamente, Acórdão de 26 de fevereiro de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, n.º 34 e jurisprudência referida).

68 No que respeita à justificação da medida nacional, o Governo finlandês considera que não existe nenhuma razão imperiosa de interesse geral que justifique a restrição em causa no processo principal. Em contrapartida, o Governo sueco entende que as obrigações de supervisão das modalidades de organização da assistência pessoal em causa no processo principal, que incumbem ao município, e, nesse contexto, a garantia do equilíbrio financeiro do sistema de segurança social, justificam que a concessão desta assistência esteja limitada ao território nacional. Por outro lado, o órgão jurisdicional de reenvio, remetendo para os n.os 89 e 90 do Acórdão de 21 de julho de 2011, Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500), menciona na decisão de reenvio, a título de objetivo de interesse geral suscetível de justificar tal restrição, a preservação da coerência e da eficácia do regime de assistência pessoal previsto na Lei relativa às prestações a pessoas com deficiência e a garantia da existência de uma ligação real entre o requerente da assistência e o Estado-Membro competente para a conceder.

69 É verdade que os objetivos prosseguidos por uma legislação nacional que visa estabelecer uma ligação real entre o requerente da prestação de incapacidade de curta duração para jovens com deficiência e o Estado-Membro competente, bem como preservar o equilíbrio financeiro do sistema nacional de segurança social, constituem, em princípio, objetivos legítimos suscetíveis de justificar restrições aos direitos de livre circulação e de permanência previstos no artigo 21.º, n.º 1, TFUE (Acórdão de 21 de julho de 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, n.º 90).

70 Todavia, o Tribunal de Justiça concluiu que as condições relativas à presença do requerente de uma prestação por incapacidade não podiam ser justificadas pelos objetivos indicados no número precedente do presente acórdão. Com efeito, em especial, o Tribunal de Justiça considerou que, embora o requerente dessa prestação residisse num Estado-Membro diferente do Estado-Membro em causa, a existência de um elo de ligação real e suficiente com o território deste podia ser comprovada por outros fatores que não a sua presença no território desse Estado-Membro anteriormente ao seu pedido, tais como as relações que esse requerente mantinha com o sistema de segurança social deste último Estado-Membro, bem como o seu contexto familiar (Acórdão de 21 de julho de 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, n.os 97 a 102, 104 e 109).

71 Por outro lado, o Tribunal de Justiça considerou que essa apreciação era válida à luz do objetivo de garantir o equilíbrio financeiro do sistema nacional de segurança social, uma vez que a necessidade de estabelecer um elo de ligação real e suficiente entre o requerente da prestação em causa e o Estado-Membro competente permitia a este último assegurar que a carga económica associada ao pagamento dessa prestação não se tornava desproporcionada (Acórdão de 21 de julho de 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, n.º 103).

72 Essa conclusão é aplicável à situação em que A se encontra no processo principal. Com efeito, por um lado, é facto assente, conforme foi salientado no n.º 54 do presente acórdão, que A mantém o seu domicílio no município de Espoo, junto do qual apresentou o pedido de assistência pessoal, e que aí regressa semanalmente durante o tempo em que estuda na Estónia.

73 Por conseguinte, não se pode validamente sustentar que este município se possa deparar com dificuldades especiais em termos de supervisão do cumprimento das condições, bem como das modalidades de organização e de concessão dessa assistência.

74 Por outro lado, não resulta dos autos à disposição do Tribunal de Justiça nenhuma informação quanto à natureza dos obstáculos que pudessem tornar mais difícil para o município controlar a observância das condições de utilização da assistência pessoal concedida numa situação como a do processo principal do que na situação, admitida pela legislação finlandesa, em que uma assistência pessoal idêntica seja utilizada fora da Finlândia por um residente finlandês durante viagens de negócios ou férias.

75 Neste contexto, à semelhança da interrogação formulada pelo advogado-geral nas suas conclusões, importa sublinhar o facto, mencionado pelo órgão jurisdicional de reenvio, de que a assistência pessoal em causa no processo principal pode continuar a ser concedida quando o interessado prossegue estudos superiores num município finlandês eventualmente distante do seu município de residência, não sendo as possibilidades de este último controlar a utilização desse auxílio nessa situação muito menos limitadas do que numa situação como a que está em causa no processo principal, em que A prossegue os seus estudos fora da Finlândia, mas numa região limítrofe, regressando todos os fins de semana ao seu município de residência finlandês.

76 Por outro lado, resulta dos autos à disposição do Tribunal de Justiça que o Governo finlandês esclareceu que nenhum elemento permite atualmente considerar que a concessão da assistência pessoal, em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, pode ameaçar o equilíbrio do sistema nacional de segurança social.

77 Por conseguinte, em circunstâncias como as do processo principal, nenhum dos objetivos salientados pelo órgão jurisdicional de reenvio e pelo Governo sueco permite justificar a restrição à liberdade de circulação e de residência de um cidadão da União como A.

78 Nestas condições, o Tribunal de Justiça não tem de se pronunciar sobre a interpretação, também solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio, do artigo 19.º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, por esta não ser suscetível de alterar a resposta a dar à segunda e terceira questões prejudiciais.

79 Tendo em conta as considerações anteriores, há que responder à segunda e terceira questões que os artigos 20.º e 21.º TFUE se opõem a que seja recusada a um residente de um Estado-Membro, com deficiência grave, pelo município da sua residência, uma prestação como a assistência pessoal em causa no processo principal pelo facto de estar a residir noutro Estado-Membro para aí prosseguir estudos superiores.

Quanto às despesas

80 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

1) **O artigo 3.º, n.º 1, alínea a), 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, conforme alterado pelo Regulamento (CE) n.º 988/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, deve ser interpretado no sentido de que uma prestação como a assistência pessoal em causa no processo principal, que consiste, nomeadamente, na assunção das despesas geradas pelas atividades da vida quotidiana de uma pessoa com deficiência grave, com o objetivo de permitir a esta última, economicamente**

inativa, prosseguir os estudos superiores, não integra o conceito de «prestação por doença», na aceção desta disposição, e está, por conseguinte, excluída do âmbito de aplicação deste regulamento.

2) **Os artigos 20.º e 21.º TFUE opõem-se a que seja recusada a um residente de um Estado-Membro, com deficiência grave, pelo município da sua residência, uma prestação como a assistência pessoal em causa no processo principal pelo facto de estar a residir noutro Estado-Membro para aí prosseguir estudos superiores.**

Assinaturas