



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOTZI
apresentadas em 7 de fevereiro de 2013¹

Processo C-20/12

**Elodie Giersch,
Benjamin Marco Stemper,
Julien Taminiaux,
Xavier Renaud Hodin,
Joëlle Hodin**

**contra
Estado do Grão-Ducado do Luxemburgo**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (Luxemburgo)]

«Livre circulação dos trabalhadores — Igualdade de tratamento — Vantagens sociais —
Auxílio financeiro para estudos superiores — Requisito de residência — Discriminação indireta —
Objetivo de aumentar a proporção de pessoas titulares de um diploma de ensino superior —
Caráter adequado e proporcionado do requisito de residência»

1. O Tribunal de Justiça é chamado a tomar posição sobre a compatibilidade com o direito da União do requisito de residência imposto, no Luxemburgo, aos filhos dos trabalhadores fronteiriços, para que possam beneficiar de um auxílio aos estudos superiores, independentemente do lugar onde pretendam estudar.
2. Embora o assunto tratado no presente reenvio prejudicial seja já objeto de jurisprudência constante, a especificidade do processo reside no fato de, por um lado, o litígio no processo principal decorrer num Estado-Membro cujo mercado de trabalho se caracteriza por uma forte presença de trabalhadores fronteiriços e, por outro lado, a questão do direito ao financiamento dos estudos superiores ser colocada, precisamente, em relação com os direitos reconhecidos aos referidos trabalhadores — e não aos estudantes, enquanto tais — pelo direito da União.

¹ — Língua original: francês.

I — Quadro jurídico

A — Direito da União

3. O artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade², aplicável à data dos factos³, dispõe:

«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.»

B — Direito luxemburguês

1. Sistema de auxílio aos estudos superiores no Luxemburgo

4. A Lei de 26 de julho de 2010⁴, na qual assenta o atual sistema luxemburguês de auxílio aos estudos superiores, alterou o sistema anterior em vários aspetos. O referido auxílio pode ser requerido independentemente do Estado onde o requerente pretenda prosseguir os seus estudos superiores.

5. Deve sublinhar-se que, desde a entrada em vigor da Lei de 22 de junho de 2000⁵, apenas os nacionais luxemburgueses e os residentes no Luxemburgo podiam beneficiar do auxílio. Na sua versão original, a lei de 2000 exigia que o cidadão luxemburguês fizesse prova da sua nacionalidade⁶, enquanto o cidadão da União, não luxemburguês, devia ter domicílio no Luxemburgo e estar abrangido pelo âmbito de aplicação dos artigos 7.º ou 12.º do Regulamento n.º 1612/68. Uma lei de 2005⁷ veio corrigir esta discriminação, ao exigir que os cidadãos luxemburgueses tivessem o seu domicílio no território luxemburguês, para poderem beneficiar do auxílio. Os trabalhadores fronteiriços, que, por definição, não residiam no Luxemburgo, estavam excluídos do âmbito de aplicação da Lei de 22 de junho de 2000.

6. Durante a vigência da Lei de 22 de junho de 2000, o auxílio revestia a forma de uma bolsa e de um empréstimo, e a proporção do auxílio financeiro concedido variava «em função, por um lado, da situação financeira e social do estudante e dos seus pais, bem como, por outro, das despesas de inscrição a cargo do estudante»⁸. As modalidades de acordo com as quais era tida em conta a situação financeira e social dos pais foram estabelecidas no Regulamento Grão-Ducal de 5 de outubro de 2000⁹, cujo artigo 5.º previa que o montante de base do auxílio podia ser aumentado se dois ou mais filhos de um mesmo agregado frequentassem estudos superiores¹⁰, ou ainda que o auxílio podia

2 — JO L 257, p. 2.

3 — O Regulamento n.º 1612/68 foi revogado pelo 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 (JO L 141, p. 1). O artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 492/2011 retomou, sem alterações, o conteúdo do artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento n.º 1612/68.

4 — *Mémorial A* 2010, p. 2040.

5 — *Mémorial A* 2000, p. 1106.

6 — Artigo 2.º, alínea a), da Lei de 22 de junho de 2000.

7 — V. artigo único da Lei de 4 de abril de 2005 que altera a Lei de 22 de junho de 2000 relativa ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores (*Mémorial A* 2005).

8 — Artigo 4.º da Lei de 22 de junho de 2000.

9 — *Mémorial A* 2000, p. 2548.

10 — Artigo 5.º, n.º 4, primeiro travessão, do Regulamento Grão-Ducal de 5 de outubro de 2000.

ser deduzido do montante equivalente às prestações familiares anuais, se o estudante recebesse prestações dessa natureza¹¹. Nos termos da Lei de 22 de junho de 2000, o montante total máximo que podia ser atribuído era de 16 350 euros por ano académico¹², sendo este montante anualmente atualizado de acordo com a tabela salarial¹³.

7. A Lei de 26 de julho de 2010 constitui a base jurídica do atual sistema de auxílios. Prevê que os cidadãos da União que residam no Grão-Ducado do Luxemburgo, em conformidade com o capítulo 2 da Lei alterada de 29 de agosto de 2008 relativa à livre circulação de pessoas e à imigração¹⁴, que transpôs para o direito luxemburguês a Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE¹⁵, podem requerer o auxílio aos estudos superiores¹⁶. O artigo 6.º, n.º 1, da Lei alterada de 29 de agosto de 2008 dispõe que o cidadão da União tem o direito de residir no território do Luxemburgo por um período superior a três meses, se cumprir quer o requisito de exercer, como trabalhador, uma atividade assalariada ou independente, quer o requisito de estar inscrito num estabelecimento público ou privado, reconhecido no Luxemburgo, para aí prosseguir, a título principal, estudos, e se demonstrar que dispõe de um seguro de saúde e de recursos suficientes para si próprio e para os membros da sua família, a fim de evitar um encargo para o sistema de segurança social¹⁷.

8. Na sequência da adoção da Lei de 26 de julho de 2010, a proporção em que o auxílio financeiro é concedido sob a forma de uma bolsa ou de um empréstimo varia apenas em função da situação financeira e social do estudante, bem como das despesas de inscrição a seu cargo¹⁸. Em consequência, o Regulamento Grão-Ducal de 12 de novembro de 2010¹⁹, adotado em aplicação da Lei de 26 de julho de 2010, alterou o Regulamento Grão-Ducal de 5 de outubro de 2000, suprimindo todas as referências que este continha à situação dos pais do estudante requerente do auxílio. O montante máximo do auxílio é de 17 700 euros por ano académico²⁰. Este montante já não é indexado²¹.

2. Situação dos trabalhadores fronteiriços em matéria de financiamento dos estudos superiores em relação ao sistema luxemburguês

9. É um facto que, mesmo durante a vigência da Lei de 22 de junho de 2000, os filhos dos trabalhadores fronteiriços não preenchiam os requisitos necessários para receber o auxílio aos estudos superiores, uma vez que aquela lei impunha um critério de residência no Luxemburgo. Contudo, os trabalhadores fronteiriços abrangidos pelo sistema luxemburguês de segurança social recebiam «prestações familiares» por cada filho de 18 anos de idade ou mais que prosseguisse estudos

11 — Artigo 5.º, n.º 4, segundo travessão, do Regulamento Grão-Ducal de 5 de outubro de 2000.

12 — Artigo 3.º da Lei de 22 de junho de 2000. Este montante inclui o auxílio sob a forma de empréstimo.

13 — Artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento Grão-Ducal de 5 de outubro de 2000.

14 — *Mémorial A* 2008, p. 2024 (para o texto coordenado, v. *Mémorial A* 2012, p. 874).

15 — JO L 158, p. 77.

16 — Artigo 2.º da Lei de 26 de julho de 2010.

17 — V. artigo 6.º, n.º 1, pontos 1 e 3, da Lei de 29 de agosto de 2008.

18 — Artigo 4.º da Lei de 26 de julho de 2010.

19 — *Mémorial A* 2010, p. 3430.

20 — Artigo 3.º da Lei de 22 de junho de 2000, conforme alterada pela Lei de 26 de julho de 2010. Este montante inclui o auxílio sob a forma de empréstimo.

21 — O artigo 4.º do Regulamento Grão-Ducal de 12 de novembro de 2010 revogou o artigo 5.º do Regulamento Grão-Ducal de 5 de outubro de 2000.

superiores no Luxemburgo ou no estrangeiro²². Além disso, os beneficiários de prestações familiares tinham, igualmente, direito ao abono por filho (76,88 euros por mês, em 1 de janeiro de 2009). As prestações familiares para estudos superiores, ou seja, as que continuavam a ser pagas após o filho perfazer 18 anos, podiam ser pagas diretamente a este último, se ele assim o requeresse.

10. Contudo, a Lei de 26 de julho de 2010 alterou a legislação em vigor e o artigo 271.º, terceiro parágrafo, do Código da Segurança Social, no sentido de que, desde então, o direito às prestações familiares por cada filho de 18 anos de idade ou mais só se mantém no caso de os filhos frequentarem estudos de nível secundário ou secundário técnico (e já não superior)²³, independentemente do lugar onde pretendam estudar. Quanto ao abono por filho, passou a ser pago apenas aos estudantes que beneficiem do auxílio aos estudos superiores, do qual se considera que faz parte integrante, na condição de os referidos estudantes continuarem ligados ao agregado familiar²⁴. Todavia, parece ser reconhecido o direito a redução do imposto dos filhos que não beneficiaram nem do abono por filho nem do auxílio financeiro do Estado para estudos superiores.

II — Litígio no processo principal e questão prejudicial

11. E. Giersch, X. Hodin e J. Taminiaux são cidadãos belgas. Residem na Bélgica e pelo menos um dos seus progenitores é trabalhador fronteiriço no Luxemburgo. B. Stemper é cidadão alemão e reside na Alemanha. O seu pai trabalha no Luxemburgo, mas não reside neste país.

12. E. Giersch, X. Hodin e J. Taminiaux pretendem prosseguir estudos na Bélgica, ou seja, no seu Estado de residência, ao passo que B. Stemper pretende prosseguir estudos no Reino Unido. Cada um destes quatro filhos de trabalhadores fronteiriços no Luxemburgo apresentou um pedido de auxílio financeiro para estudos superiores, nos meses de setembro e outubro de 2010.

13. O Ministro do Ensino Superior e da Investigação luxemburguês indeferiu os seus pedidos, pelo facto de os requerentes não residirem no Luxemburgo, requisito necessário para poderem beneficiar do auxílio previsto na Lei de 26 de julho de 2010.

14. Todos os requerentes apresentaram, a título principal ou a título subsidiário, recursos de anulação contra as decisões de indeferimento do Ministro, no tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg (Tribunal Administrativo), que informa que estes quatro recursos são um exemplo dos cerca de 600 outros recursos semelhantes, atualmente pendentes naquele tribunal.

15. No órgão jurisdicional de reenvio, os recorrentes no processo principal alegam que existe uma discriminação direta pelo facto de a legislação luxemburguesa exigir que os cidadãos luxemburgueses tenham o seu domicílio no Luxemburgo, ao passo que exige que os cidadãos não luxemburgueses aí residam. A título subsidiário, concluem pela existência de uma discriminação indireta injustificada, contrária, nomeadamente, ao artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, uma vez que o requisito de residência é mais facilmente preenchido pelos cidadãos nacionais, tendo sido instituído com o único objetivo de excluir os trabalhadores fronteiriços do benefício do auxílio.

16. Perante o referido órgão jurisdicional, o Estado do Grão-Ducado do Luxemburgo nega a existência de qualquer discriminação e sustenta que, na aceção do direito luxemburguês, os conceitos de domicílio e de residência são, no fim de contas, equivalentes. Por outro lado, o Estado do Grão-Ducado do Luxemburgo opõe-se à qualificação do auxílio do Estado aos estudos superiores de

22 — V. artigo 3.º, n.º 2, da Lei de 19 de junho de 1985 relativa às prestações familiares e que cria a Caixa Nacional das Prestações Familiares (*Mémorial A* 1985, p. 680).

23 — V. artigo V., n.º 2, da Lei de 26 de julho de 2010. O montante da prestação familiar por filho é de 234,12 euros por mês, ou seja, 2 809,44 euros por ano [v. artigo 272.º, n.º 1, alínea a), e artigo 272.º, n.º 2, do Código da Segurança Social].

24 — Artigo II, n.º 1, da Lei de 26 de julho de 2010.

«vantagem social» na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, na medida em que é pago apenas aos estudantes, considerados como adultos autónomos, e sem ter em consideração a situação pessoal dos seus pais. Em todo o caso, o objetivo do sistema luxemburguês de auxílio aos estudos superiores, que é aumentar significativamente a proporção das pessoas residentes no Luxemburgo que possuem um diploma de ensino superior — proporção que está a decrescer em relação à média europeia —, justifica o facto de apenas os residentes poderem beneficiar do referido auxílio. Se o requisito de residência fosse suprimido, o resultado seria que qualquer estudante sem ligação à sociedade luxemburguesa poderia beneficiar desse auxílio para estudar em qualquer país. Tal fomentaria um verdadeiro «turismo de bolsas de estudos» e constituiria um encargo financeiro inoportável para o Estado do Grão-Ducado do Luxemburgo, que teria então de repensar o próprio princípio da portabilidade do auxílio.

17. Por seu lado, o órgão jurisdicional de reenvio declara que o auxílio aos estudos superiores constitui uma «vantagem social» na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68. Trata-se de um auxílio de subsistência atribuído diretamente a estudantes que estejam a cargo dos pais. Ora, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a igualdade de tratamento consagrada no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 abrange, igualmente, os descendentes que estejam a cargo de um trabalhador migrante ou fronteiriço²⁵.

18. Seguindo a argumentação do Estado do Grão-Ducado do Luxemburgo, o órgão jurisdicional de reenvio considera que não existe uma discriminação direta, dada a equivalência, no direito nacional, entre os conceitos de domicílio e de residência, mas conclui que o sistema de auxílio assenta numa discriminação indireta, proibida pelo direito da União, uma vez que a exigência de um requisito de residência é, de facto, ainda de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, mais facilmente preenchida pelos cidadãos nacionais. O referido órgão jurisdicional sublinha, então, que tal diferença de tratamento pode, no entanto, ser justificada se se basear em considerações objetivas, independentes da nacionalidade das pessoas em causa, e se for proporcionada ao objetivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional. Ora, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, precisamente, sobre a legitimidade dos fundamentos justificativos invocados pelo Estado do Grão-Ducado do Luxemburgo.

19. Assim, confrontado com uma dificuldade de interpretação do direito da União, o tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg decidiu suspender a instância e, através da decisão de reenvio que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de janeiro de 2011, submeter, nos termos do artigo 267.º TFUE, a seguinte questão prejudicial:

«Tendo em conta o princípio comunitário da igualdade de tratamento, enunciado no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, as considerações de política educativa e de política orçamental avançadas pelo Estado [do Grão-Ducado do Luxemburgo], a saber, procurar encorajar o aumento da proporção de pessoas titulares de um diploma de ensino superior, atualmente insuficiente, quando comparada com o que se passa a nível internacional, no que diz respeito à população residente do Luxemburgo, considerações essas que seriam gravemente postas em causa se o Estado [do Grão-Ducado do Luxemburgo] tivesse de pagar o auxílio financeiro aos estudos superiores a qualquer estudante, sem ligação alguma com a sociedade do Grão-Ducado, para efetuar os seus estudos superiores em qualquer país do mundo, o que implicaria um encargo exagerado para o orçamento do Estado [do Grão-Ducado do Luxemburgo], constituem considerações na aceção da jurisprudência comunitária [...] suscetíveis de justificar a diferença de tratamento resultante da obrigação de residência imposta tanto aos cidadãos luxemburgueses como aos cidadãos de outros Estados-Membros, para obterem um auxílio aos estudos superiores?»

25 — O órgão jurisdicional de reenvio invoca, nomeadamente, o acórdão de 26 de fevereiro de 1992, Bernini (C-3/90, Colet., p. I-1071).

III — Processo no Tribunal de Justiça

20. E. Giersch, J. Hodin e J. Taminiaux, os Governos luxemburguês, dinamarquês, grego, austríaco e sueco e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas ao Tribunal de Justiça.

21. Na audiência realizada em 28 de novembro de 2012, E. Giersch, J. Hodin, B.M. Stemper e J. Taminiaux, os Governos luxemburguês, dinamarquês, grego, austríaco e sueco e a Comissão Europeia formularam observações orais.

IV — Análise jurídica

22. A fim de dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio, gostaria de voltar, sucintamente, à questão da qualificação do auxílio aos estudos superiores de «vantagem social» na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 e de o requisito de residência exigido aos filhos dos trabalhadores fronteiriços constituir uma discriminação indireta. Em seguida, realizarei o teste clássico que o Tribunal de Justiça aplica perante uma diferença de tratamento e responderei à questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio, abordando não apenas a compatibilidade, com o direito da União, dos fundamentos de legitimação invocados pelo Governo luxemburguês mas, igualmente, o caráter adequado e proporcionado da cláusula de residência.

A — Quanto ao âmbito de aplicação do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 e à existência de uma discriminação

23. A título preliminar, é essencial salientar que a questão colocada pelo órgão jurisdicional de reenvio faz referência ao artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68. Este artigo é, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, «a expressão particular, no domínio específico da concessão de vantagens sociais, da regra da igualdade de tratamento consagrada no artigo [45.º, n.º 2, TFUE] e deve ser interpretado da mesma forma que esta última disposição»²⁶. O órgão jurisdicional de reenvio solicita, assim, ao Tribunal de Justiça que analise a situação no processo principal à luz da livre circulação dos trabalhadores²⁷.

1. O auxílio aos estudos superiores que os filhos de trabalhadores fronteiriços recebem constitui uma vantagem social

24. No órgão jurisdicional de reenvio e ao longo do presente processo prejudicial, o Governo luxemburguês pôs em dúvida que um auxílio aos estudos superiores atribuído de acordo com as modalidades previstas na Lei de 26 de julho de 2010 seja abrangido pelo conceito de «vantagem social» na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68.

25. O órgão jurisdicional de reenvio partiu da premissa de que, nos termos do artigo 203.º do Código Civil luxemburguês, se deve considerar que os recorrentes no processo principal estão a cargo dos seus pais, trabalhadores fronteiriços. É evidente que chegou a esta conclusão a partir de dois elementos: o facto de a) o referido artigo 203.º dispor que «os cônjuges assumem conjuntamente, pelo simples facto de serem casados, a obrigação de alimentar, sustentar e educar os seus filhos» e de, b) de acordo

26 — V. acórdão de 11 de setembro de 2007, Hendrix (C-287/05, Colet., p. I-6909, n.º 53 e jurisprudência referida).

27 — Por esta razão, o processo em apreço distingue-se claramente da situação em causa nos processos Bidar (acórdão de 15 de março de 2005, C-209/03, Colet., p. I-2119) e Förster (acórdão de 18 de novembro de 2008, C-158/07, Colet., p. I-8507), uma vez que, nestes processos, se tratava de determinar os direitos de cidadãos sem uma atividade económica.

com a jurisprudência nacional, embora a obrigação de os sustentar e educar termine, em princípio, quando os filhos atingem a maioridade, os pais continuarem a estar obrigados a facultar-lhes, após a maioridade, os meios necessários para que prossigam os estudos destinados a prepará-los para a profissão que entendam abraçar, na condição, contudo, de se revelarem aptos a prosseguir-los»²⁸.

26. Para a análise que se segue, não é possível partilhar, *a priori*, desta ideia do órgão jurisdicional, dado que, de acordo com os princípios de direito internacional privado, tal questão deve ser respondida tendo em atenção a lei que estabelece o estatuto pessoal do indivíduo em causa. Por conseguinte, o referido artigo 203.º, tal como é interpretado na jurisprudência luxemburguesa, pode aplicar-se aos cidadãos ou aos residentes luxemburgueses em razão da opção que a ordem jurídica deste país faça a favor do critério de cidadania, de domicílio ou de residência que adote para determinar esse estatuto.

27. Por outro lado, em coerência com as considerações precedentes, não é possível deduzir que os recorrentes no processo principal não estão a cargo dos pais, trabalhadores fronteiriços, devido ao facto de a Lei de 26 de julho de 2010 prever que o auxílio é concedido diretamente aos estudantes, que os rendimentos dos pais não são pertinentes para a determinação do montante do auxílio e que o objetivo pretendido é a autonomização do jovem adulto em relação aos seus pais, para que possa decidir, sozinho, a sua orientação.

28. Daqui decorre que o órgão jurisdicional de reenvio só pode, concretamente, interrogar-se sobre a questão que coloca ao Tribunal de Justiça se demonstrar não só que os estudantes em questão no processo principal fazem parte do agregado dos trabalhadores fronteiriços em causa mas também que estes os têm a seu cargo, continuando a prover à sua subsistência, e verificar, igualmente, se estes estudantes beneficiam, atual ou potencialmente, no seu país de residência, de uma medida análoga à aplicada por meio da Lei de 26 de julho de 2010.

29. Caso esta apreciação pelo órgão jurisdicional de reenvio leve a considerar que os recorrentes no processo principal estão, de facto, a cargo dos seus pais, trabalhadores fronteiriços, em primeiro lugar, há que recordar sucintamente — sendo a posição do Tribunal de Justiça, a este respeito, constante — que «um auxílio à subsistência e à formação, concedido com vista ao prosseguimento de estudos universitários sancionados por uma qualificação profissional, constitui uma vantagem social na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68»²⁹ e que «o financiamento de estudos concedido por um Estado-Membro aos filhos dos trabalhadores constitui, para um trabalhador migrante, uma vantagem social na aceção do referido artigo 7.º, n.º 2, quando este último continua a prover à subsistência do filho»³⁰.

30. Em segundo lugar, há que ter presente que se, por força do artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68, um trabalhador que é cidadão de um Estado-Membro diferente daquele onde exerce uma profissão beneficia das mesmas vantagens sociais que as que são concedidas aos trabalhadores nacionais, o conceito de «trabalhador» a que se refere esta disposição abrange os trabalhadores *fronteiriços*, que a podem invocar da mesma maneira que qualquer outro trabalhador abrangido por esta disposição³¹. Na sua interpretação do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, o Tribunal de Justiça utilizou, indiferentemente, os conceitos de trabalhadores migrantes e de trabalhadores fronteiriços, precisamente porque o referido regulamento, ao contrário de outros diplomas de direito derivado³², não trata de maneira diferente estas duas categorias de trabalhadores que tenham exercido a sua liberdade de circulação.

28 — V. n.º 3 do comentário ao artigo 203.º do Código Civil luxemburguês.

29 — Acórdão de 14 de julho de 2012, Comissão/Países Baixos (C-542/09, Colet., n.º 34 e jurisprudência referida).

30 — Acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, n.º 35 e jurisprudência referida.

31 — Acórdão Hendrix, já referido, n.º 47 e jurisprudência referida. V., igualmente, quarto considerando do Regulamento n.º 1612/68.

32 — V., nomeadamente, 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).

31. Em terceiro lugar, o facto de o auxílio ser concedido diretamente ao estudante, filho de um trabalhador fronteiriço, é irrelevante para a qualificação de vantagem social, tendo o Tribunal de Justiça declarado que os membros da família de um trabalhador migrante ou fronteiriço são «beneficiários indiretos da igualdade de tratamento reconhecida ao trabalhador», na condição de estarem a seu cargo³³, e que «quando a concessão de um financiamento a um filho de um trabalhador migrante constitua para o trabalhador migrante uma vantagem social, o filho pode, ele próprio, invocar o [artigo 7.º, n.º 2 do Regulamento n.º 1612/68] para obter esse financiamento, caso, ao abrigo do direito nacional, este seja concedido diretamente ao estudante»³⁴.

32. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio considerou, corretamente, que o auxílio aos estudos superiores constitui uma «vantagem social» na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 e que os filhos a cargo dos trabalhadores fronteiriços têm o direito de invocar, nesse tribunal, o princípio da não discriminação que este regulamento consagra.

2. O requisito de residência é indiretamente discriminatório

33. Decorre de jurisprudência constante que o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, tal como o artigo 45.º TFUE, proíbe não só as discriminações manifestas, em razão da nacionalidade, mas também todas as formas dissimuladas de discriminação que, por aplicação de outros critérios de diferenciação, conduzem, de facto, ao mesmo resultado³⁵.

34. O requisito de residência, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, aplica-se, indistintamente, aos cidadãos luxemburgueses e aos cidadãos de outros Estados-Membros, tendo o referido órgão jurisdicional considerado, na sua interpretação do direito nacional, que os requisitos de domicílio e de residência eram, de facto, equivalentes. Nestas condições, a exigência, aos cidadãos de outros Estados-Membros, de um requisito de residência não é diretamente discriminatória.

35. Não obstante, este requisito de residência «pode funcionar principalmente em detrimento dos trabalhadores migrantes e trabalhadores fronteiriços nacionais de outros Estados-Membros, na medida em que os não residentes são, na maior parte dos casos, não nacionais»³⁶. É «indiferente que a medida [em causa] afete, se for caso disso, tanto os nacionais que não podem cumprir esse critério como os nacionais dos outros Estados-Membros»³⁷. Por último, o Tribunal de Justiça reconheceu que, no que respeita ao acesso ao financiamento portátil, a situação de um trabalhador fronteiriço que trabalha no Estado que concede o financiamento, mas reside noutro Estado-Membro, pode ser comparada com a de um cidadão do Estado de concessão que reside e trabalha no referido Estado³⁸.

36. A desigualdade de tratamento que resulta do facto de ser exigido um requisito de residência aos estudantes filhos de trabalhadores fronteiriços constitui, assim, uma discriminação indireta, proibida, em princípio, a não ser que seja objetivamente justificada, adequada a garantir a realização do objetivo em causa e que não vá além do necessário para alcançar esse objetivo³⁹.

33 — Acórdão Bernini, já referido, n.º 26.

34 — Acórdão Bernini, já referido, n.º 26, e acórdãos de 8 de junho de 1999, Meeusen (C-337/97, Colet., p. I-3289, n.º 22), e de 5 de maio de 2011, Comissão/Alemanha (C-206/10, p. I-3573, n.º 36).

35 — Acórdão Comissão/Países Baixos (já referido, n.º 37 e jurisprudência referida).

36 — *Ibidem* (n.º 38).

37 — *Idem*.

38 — *Ibidem* (n.º 44).

39 — *Ibidem* (n.º 55).

B — *Quanto à legitimidade do objetivo prosseguido*

37. Por um lado, o Governo luxemburguês, para justificar o tratamento diferenciado dos trabalhadores fronteiriços, no que respeita à concessão do auxílio aos estudos superiores, invoca um objetivo, que qualifica de «político» ou «social», que é aumentar, de forma significativa, a proporção dos residentes no Luxemburgo titulares de um diploma de ensino superior. A percentagem é, atualmente, de 28%⁴⁰, ou seja, consideravelmente inferior à percentagem de titulares de diplomas análogos em Estados comparáveis. O Governo luxemburguês considera necessário aumentar para 66% a percentagem de titulares de diplomas de ensino superior na população residente com idades compreendidas entre os 30 e os 34 anos, uma vez que tal permite fazer face a uma exigência, cada vez mais premente, de garantir a transição da economia luxemburguesa para uma economia do conhecimento.

38. O círculo de beneficiários do auxílio está circunscrito aos residentes luxemburgueses, porquanto os referidos residentes apresentam uma ligação à sociedade luxemburguesa que permite pressupor que, depois de beneficiarem da possibilidade oferecida pelo sistema de auxílio luxemburguês, de financiar os seus estudos, eventualmente prosseguidos no estrangeiro, regressarão ao Luxemburgo para pôr os seus conhecimentos assim adquiridos ao serviço do desenvolvimento da economia luxemburguesa, no sentido anteriormente referido.

39. Por outro lado, o Governo luxemburguês sustenta que este objetivo, em conexão com a política nacional de educação, não pode ser encarado separadamente do objetivo económico. A limitação do benefício do auxílio aos estudos superiores apenas aos residentes luxemburgueses é necessária para garantir o financiamento do sistema. O Tribunal de Justiça já reconheceu a possibilidade de um Estado-Membro providenciar no sentido de que a concessão de ajudas destinadas a cobrir as despesas de subsistência de estudantes provenientes de outros Estados-Membros não se torne um encargo exagerado que venha a ter consequências no nível global da ajuda que pode ser concedida por esse Estado. O Governo luxemburguês apoia-se na jurisprudência do acórdão Bidar⁴¹, que considera relevante para o processo, e sustenta que se o requisito de residência fosse suprimido, ficaria obrigado a pagar o auxílio a qualquer estudante sem ligação pessoal alguma à sociedade luxemburguesa, o que constituiria para si um encargo exagerado.

40. Pela minha parte, estou convencido de que os dois objetivos podem ser considerados separadamente. É certo que a determinação dos beneficiários de uma vantagem social tem, logicamente, incidência no encargo económico que pesa sobre o Estado que concede a referida vantagem. Uma política educativa — já que parece ser disso que se trata — é, necessariamente, levada a cabo através da implementação de vários instrumentos que têm, necessariamente, um custo. Todavia, para se poder realizar tal política discriminatória, não basta alegar que o custo é significativo. Há que demonstrar que a referida política é extremamente necessária e que o custo é de tal ordem que torna impossível a realização da dita política.

1. Quanto ao objetivo de aumentar para 66% a percentagem de residentes no Luxemburgo titulares de um diploma de ensino superior

41. Sublinho que este objetivo não é, enquanto tal, contestado pelas partes interessadas que intervieram no presente processo.

40 — Nas suas observações escritas, o Governo luxemburguês avança a percentagem de 39,5% de pessoas com idades compreendidas entre os 24 e os 29 anos (a percentagem de titulares de diplomas de ensino superior entre os cidadãos luxemburgueses é da ordem dos 22%, sem distinção de idades).

41 — Acórdão de 15 de março de 2005 (C-209/03, Colet., p. I-2119, n.º 56).

42. O objetivo de aumentar o número de pessoas titulares de um diploma de ensino superior é, evidentemente, do interesse geral. As próprias instituições da União desenvolveram várias ações nesse sentido e deram ênfase à correlação entre o nível de formação das pessoas, o acesso ao emprego e o crescimento económico na União. Na sua comunicação intitulada «EUROPA 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e integrado»⁴², a Comissão estabelece como objetivo, no horizonte de 2020, que a percentagem de abandono escolar precoce deve ser inferior a 10% e que, pelo menos, 40% da geração mais jovem deve dispor de um diploma de ensino superior⁴³. Propõe, nomeadamente, que os Estados-Membros traduzam este objetivo em objetivo nacional⁴⁴. A realização deste objetivo deve contribuir para modernizar os mercados de trabalho, aumentar a participação das pessoas no mercado de trabalho e estabelecer uma melhor correspondência entre a oferta e a procura de mão de obra, aspetos considerados prioritários pela Comissão para permitir antever uma saída rápida e eficaz do período de crise que a União atravessa⁴⁵.

43. O Conselho da União Europeia já apoiara este objetivo, no quadro das suas Conclusões de 12 de maio de 2009 sobre um quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação («Educação e formação 2020»)⁴⁶, ao estabelecer o nível de referência do desempenho médio europeu, no que respeita aos titulares de um diploma de ensino superior, em, pelo menos, 40% das pessoas com idades compreendidas entre os 30 e os 34 anos⁴⁷.

44. Desde então, o Conselho não cessou de recordar a importância de tal objetivo. Em 2010, sublinhava que «aumentar o nível das aspirações e o acesso ao ensino superior dos estudantes oriundos de meios desfavorecidos requer um reforço dos regimes de apoio financeiro e outros incentivos, bem como o aperfeiçoamento da sua estrutura[, a] concessão de empréstimos abordáveis, acessíveis, adequados e portáteis a estudantes, bem como bolsas ajustadas à situação económica [que] podem aumentar com êxito as percentagens de participação daqueles que não podem suportar os custos do ensino superior»⁴⁸. Antecipando a evolução do mercado do trabalho ao nível da União, o Conselho sublinhava, por outro lado, que, «[n]os próximos anos, cada vez mais empregos exigirão qualificações de alto nível, mas atualmente o mercado de trabalho da UE dispõe de uma percentagem mais baixa de pessoas com qualificações de nível superior»⁴⁹. Nesta observação, incluía todos os Estados-Membros, ou seja, tanto aqueles cujo mercado de trabalho se caracteriza por uma forte presença de trabalhadores fronteiriços como os outros. Por último, na sua Agenda europeia para a educação de adultos, que estabelece os domínios prioritários para o período de 2012-2014, o Conselho definiu os esforços que são solicitados aos Estados-Membros, precisamente, para «contribuir para que suba para 40% a percentagem de jovens adultos com qualificações superiores ou equivalentes»⁵⁰.

42 — COM(2010) 2020 final, de 3 de março de 2010.

43 — *Ibidem* (pp. 5 e 12).

44 — *Ibidem* (p. 5).

45 — Comunicação da Comissão, já referida (p. 5). V., igualmente, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Agenda para Novas Competências e Empregos: Um contributo europeu para o pleno emprego [COM(2010) 682 final, de 23 de novembro de 2010].

46 — JO C 119, p. 2.

47 — *Ibidem* (anexo I).

48 — Conclusões do Conselho, de 11 de maio de 2010, sobre a dimensão social da educação e da formação (JO C 135, p. 2).

49 — Conclusões do Conselho, de 19 de novembro de 2010, sobre a iniciativa Juventude em Movimento — uma abordagem integrada em resposta aos desafios enfrentados pelos jovens (JO C 326, p. 9).

50 — V. anexo da Resolução do Conselho sobre uma agenda renovada no domínio da educação de adultos (JO C 372, p. 1).

45. Em todo o caso, a ação que acabo de descrever a favor de um acesso mais generalizado ao ensino superior inclui-se apenas na competência de apoio de que a União dispõe no domínio da educação e da formação profissional⁵¹. Dito de outra forma, na ausência de harmonização ao nível europeu, há que reconhecer uma ampla margem de manobra aos Estados-Membros para definirem os objetivos prosseguidos pela sua política educativa e organizarem as condições de atribuição de um auxílio aos estudos superiores⁵².

46. Na minha opinião, a transição para uma economia do conhecimento, invocada pelo Governo luxemburguês nas suas observações escritas⁵³, constitui um desses objetivos deixados à discricionariedade dos Estados-Membros. A situação económica do Luxemburgo é historicamente atípica. De uma economia baseada nas indústrias mineiras e nas siderurgias, o Luxemburgo operou uma mudança, na sequência do desaparecimento destas, em direção ao desenvolvimento do emprego no setor bancário e financeiro; após esta mudança, este setor sofreu, mesmo antes da crise financeira — e continua a sofrer —, fortes ameaças, devido à ação levada a cabo, ao nível da União, para reduzir drasticamente a situação privilegiada de que o sistema bancário luxemburguês gozava em relação aos sistemas bancários dos outros Estados-Membros. Ora, é perfeitamente compreensível que um Estado-Membro implemente uma política educativa destinada a elevar o nível de qualificação dos recursos humanos disponíveis com vocação, razoavelmente previsível, para contribuir para a reconversão da economia nacional no intuito de atrair e de oferecer formas mais diversificadas de serviços no seu território.

47. Não há dúvida, portanto, de que uma ação empreendida por um Estado-Membro com vista a garantir um nível elevado de formação da população residente nesse país prossegue um objetivo legítimo, suscetível de ser considerado uma razão imperiosa de interesse geral.

2. Quanto ao objetivo de evitar um encargo exagerado que tenha consequências no nível global dos auxílios aos estudos superiores

48. Quanto ao objetivo económico, no que respeita à justificação paralela baseada no risco para as capacidades de financiamento do sistema, há que observar que se trata de um argumento frequentemente invocado pelos Estados-Membros no Tribunal de Justiça. Além disso, a invocação do acórdão Bidar, já referido, acaba por não ser convincente.

49. De facto, limito-me a recordar que a situação no processo principal é aqui analisada à luz da livre circulação dos trabalhadores e que se trata de determinar se a legislação nacional viola os direitos reconhecidos aos trabalhadores fronteiriços pelo direito da União. No processo Bidar, já referido, o Tribunal de Justiça foi chamado a tomar posição sobre a compatibilidade de um requisito de residência exigido aos cidadãos europeus economicamente inativos, para que pudessem beneficiar de um auxílio aos estudos. Trata-se de uma ligeira diferença fundamental que o Tribunal de Justiça não deixou de sublinhar no seu acórdão Comissão/Países Baixos⁵⁴.

50. Com efeito, quando o Tribunal de Justiça analisou os fundamentos justificativos invocados pelo Reino dos Países Baixos, começou por afirmar que, «embora considerações de ordem orçamental possam estar na base das opções de política social de um Estado-Membro e influenciar a natureza ou o alcance das medidas de proteção social que pretenda adotar, não constituem, todavia, em si mesmas, um objetivo prosseguido por essa política, não sendo, por consequência, suscetíveis de justificar uma

51 — Artigos 6.º TFUE e 165.º TFUE.

52 — No mesmo sentido, v. n.º 139 das conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo em que foi proferido o acórdão Comissão/Países Baixos, já referido.

53 — N.º 28 das referidas observações.

54 — Acórdão já referido (n.ºs 60 e segs.).

discriminação»⁵⁵. Não obstante, desenvolveu a sua análise com o objetivo de evitar um encargo exagerado (objetivo económico). Também o recorrido pensava que podia deduzir dos acórdãos Bidar e Förster, já referidos, a possibilidade de os Estados-Membros obrigarem, legitimamente, os beneficiários de um auxílio aos estudos superiores a demonstrar um «determinado grau de integração». No entanto, o Tribunal de Justiça fez questão de sublinhar a diferença fundamental entre os processos Bidar e Förster e o processo Comissão/Países Baixos, já referido, diferença essa que assentava no facto de, no primeiro caso, se tratar de cidadãos economicamente inativos e que não eram membros da família de trabalhadores na aceção do direito da União, enquanto, no segundo caso, a situação era analisada do ponto de vista do trabalhador migrante ou fronteiriço que tem a seu cargo um filho que deseja prosseguir estudos superiores, que, por sua vez, pediu para beneficiar de um auxílio aos estudos superiores pago pelo Estado de emprego do seu progenitor.

51. O Tribunal de Justiça decidiu que, «[e]mbora a faculdade que o Tribunal de Justiça reconheceu aos Estados-Membros, sem prejuízo da observância de determinados requisitos, de exigir aos nacionais de outros Estados-Membros um determinado nível de integração nas respetivas sociedades para poderem beneficiar de vantagens sociais, como auxílios financeiros ao ensino, não se limite às situações em que os requerentes do auxílio em causa são cidadãos economicamente inativos, a exigência de um requisito de residência [durante três dos seis anos anteriores ao pedido de auxílio aos estudos superiores] para demonstrar a integração exigida é, em princípio, *inadequada* no tocante aos trabalhadores migrantes e trabalhadores fronteiriços»⁵⁶. Quanto a estes últimos, «o facto de terem acedido ao mercado de trabalho de um Estado-Membro gera, *em princípio*, o vínculo de integração suficiente na sociedade desse Estado que lhes permite aí beneficiar do princípio da igualdade de tratamento, relativamente aos trabalhadores nacionais, no tocante às vantagens sociais»⁵⁷. O Tribunal de Justiça concluiu que o objetivo de evitar um encargo excessivo invocado a respeito da concessão de uma vantagem social a trabalhadores fronteiriços não pode constituir um objetivo legítimo.

52. Por esta razão, o objetivo orçamental invocado pelo Luxemburgo não serve, em si mesmo, de base a um fundamento legítimo suscetível de justificar uma desigualdade de tratamento entre os trabalhadores luxemburgueses e os trabalhadores dos outros Estados-Membros. De qualquer forma, como referido no n.º 38 das presentes conclusões, o problema não está em justificar a discriminação, invocada pelos recorrentes no processo principal, em razão do custo considerável que a supressão do requisito discriminatório implicaria, mas em verificar se a finalidade económica prosseguida — a transição para uma economia do conhecimento —, para a qual o Estado do Grão-Ducado do Luxemburgo criou a referida prática discriminatória, é prosseguida não apenas com seriedade mas também de forma efetiva e que os custos para evitar a referida prática discriminatória são de tal ordem que tornariam impossível a sua realização. Cabe, evidentemente, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar uma coisa e outra, para demonstrar, se for necessário, a existência de um elemento que reforce, posteriormente, a causa justificativa constituída pelo objetivo social prosseguido.

C — Quanto ao carácter adequado e proporcionado do requisito de residência

53. Uma medida que é suscetível de restringir a livre circulação dos trabalhadores tal como consagrada no artigo 45.º TFUE e aplicada pelo artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 só pode ser validamente justificada se for adequada a garantir a realização do objetivo legítimo prosseguido e não for além do necessário para o alcançar⁵⁸, o que há que verificar.

55 — *Ibidem* (n.º 57 e jurisprudência referida).

56 — *Ibidem* (n.º 63). Sublinhado nosso.

57 — *Ibidem* (n.º 65). Sublinhado nosso.

58 — *Ibidem* (n.º 73).

54. O teste do carácter adequado e proporcionado do critério utilizado pelo Governo luxemburguês para prosseguir o objetivo legítimo é o mais difícil de realizar. A este respeito, colocam-se, neste processo, duas séries de problemas. Por um lado, as diferentes partes intervenientes durante o presente processo extraíram conclusões opostas do acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, nomeadamente quanto ao grau de integração que é, ou não, legítimo os Estados-Membros exigirem aos beneficiários de um auxílio aos estudos superiores. Desejo, por isso, esclarecer o sentido deste acórdão quanto a este aspeto. Por outro lado, faltam determinadas informações nos autos, na minha opinião, essenciais, pelo que, a meu ver, dificilmente o Tribunal de Justiça se poderá pronunciar em definitivo sobre o carácter adequado e proporcionado da legislação nacional. No contexto do presente processo e precisamente para ter em conta as especificidades do sistema luxemburguês — sobretudo do mercado de trabalho —, alguns elementos merecem ser um pouco mais aprofundados. Por isso, é importante chamar a atenção do órgão jurisdicional de reenvio para este aspeto.

1. No que respeita ao acórdão Comissão/Países Baixos

55. Quando, no acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, o Tribunal de Justiça procedeu à análise do fundamento de legitimação, dito «social», relativo ao objetivo de promover a mobilidade dos estudantes, considerou, efetivamente, que ele constituía uma razão imperiosa de interesse geral⁵⁹. Em seguida, o recorrido procurou demonstrar o carácter adequado e proporcionado do requisito que impunha, de residência durante três dos seis anos anteriores ao pedido, alegando o facto de que se tratava de garantir que o financiamento beneficiasse apenas os estudantes cuja mobilidade devia ser favorecida: o Estado de concessão do auxílio esperava que os estudantes que beneficiavam do referido auxílio regressassem após terminarem os seus estudos, para aí residirem e trabalharem⁶⁰. O Tribunal de Justiça admitiu, assim, que estes elementos «tendem a refletir a situação da maioria dos estudantes»⁶¹ e, consequentemente, decidiu que o requisito de residência durante três dos seis anos anteriores ao pedido era adequado à realização do objetivo de promover a mobilidade dos estudantes⁶². Contudo, este mesmo requisito para se poder beneficiar do auxílio portátil ao ensino superior concedido pelos Países Baixos apresentava, de acordo com o Tribunal de Justiça, «um carácter demasiado exclusivo», pelo que decidiu que, «ao impor períodos específicos de residência no território do Estado-Membro em causa, o [requisito de residência durante três dos seis anos anteriores ao pedido] privilegia um elemento que não é necessariamente o único representativo do *real grau de conexão* entre o interessado e o referido Estado-Membro»⁶³. O Tribunal de Justiça concluiu que não estava demonstrado que a regra em causa não ia além do necessário para alcançar o objetivo prosseguido.

56. Assim, decorre de uma leitura atenta deste acórdão que o Tribunal de Justiça aborda de forma diferente a apreciação do critério de um «determinado grau de integração», consoante esta seja efetuada com um objetivo legítimo de natureza económica ou com um objetivo legítimo de natureza social⁶⁴.

59 — *Ibidem* (n.ºs 70 e segs.).

60 — *Ibidem* (n.ºs 76 e 77).

61 — *Ibidem* (n.º 78).

62 — *Ibidem* (n.º 79).

63 — *Ibidem* (n.º 86). Sublinhado nosso.

64 — V. n.ºs 50 e segs. das presentes conclusões.

57. De facto, quando, por razões económicas, se trata de limitar o número de beneficiários de um auxílio aos estudos superiores, invocando a sustentabilidade do financiamento do referido auxílio, o Tribunal de Justiça baseia a sua análise no conceito de trabalhadores migrantes ou fronteiriços, constata que estes estão, por natureza, pelo simples facto de terem acedido ao mercado de trabalho do Estado que concede o auxílio, economicamente integrados na sociedade desse Estado, que participam no financiamento das suas políticas sociais e que, consequentemente, é inadequado impor um requisito de residência de três anos para poderem beneficiar de uma vantagem de tipo social.

58. Em contrapartida, quando, por razões de ordem sobretudo social, se trata de restringir o círculo dos beneficiários de um auxílio aos estudos superiores, o Tribunal de Justiça analisa a situação tomando como ponto de referência já não o trabalhador, ao qual é reconhecida, tanto a ele como aos membros da sua família, uma igualdade de tratamento no que respeita à concessão de vantagens sociais, mas sim o próprio estudante. Por outras palavras, a integração económica do progenitor, trabalhador fronteiriço, não equivale, necessária ou automaticamente, à integração social dos membros da sua família. Por outro lado, os termos utilizados pelo Tribunal de Justiça não são idênticos, deixando de referir um «determinado grau de integração»⁶⁵, para passar a invocar um «real grau de conexão»⁶⁶. O prisma de análise já não é o trabalhador e as suas ligações à sociedade do Estado de emprego, mas o próprio estudante. Por conseguinte, o requisito de residência de três anos foi pelo Tribunal de Justiça considerado quer inadequado, quando se tratou de verificar a integração económica do trabalhador fronteiriço, quer adequado, quando se tratou de se assegurar da conexão social do estudante. O Tribunal de Justiça parece também ter admitido que o benefício de um auxílio podia ser reservado aos estudantes com maior probabilidade de regressarem para se instalar no Estado de concessão do auxílio e, assim, admitiu a existência de uma ligação entre a residência do estudante no momento em que requer a concessão do auxílio e a perspectiva de «regresso» assim aberta. Contudo, acabou por decidir que o requisito da residência de três anos é contrário ao direito da União, por ser desproporcionado, precisamente porque exigir a residência durante três dos seis anos anteriores — e apenas isso — era um requisito demasiado rígido para demonstrar um real grau de conexão.

2. Quanto ao carácter adequado do requisito de residência

59. A questão é, portanto, a de saber, à luz do exposto, se o requisito de residência exigido pelo Estado do Grão-Ducado do Luxemburgo aos filhos de trabalhadores fronteiriços, para poderem beneficiar do auxílio aos estudos superiores, é adequado a criar uma probabilidade razoável de regresso, que o referido Estado considerou necessária para a realização do objetivo legítimo prosseguido.

60. A resposta encontra-se na própria formulação do objetivo. Se o Tribunal de Justiça admitir — como o convidei a fazer — que o Estado luxemburguês pode, legitimamente, tomar medidas para favorecer o acesso da sua população residente ao ensino superior, na perspectiva de que essa população, mais do que qualquer outra, venha a integrar o mercado de trabalho luxemburguês, uma vez terminados os estudos, e, assim, a enriquecê-lo, terá, consequentemente, de admitir que um requisito de residência é adequado a garantir a concretização do referido objetivo, na medida em que reserva o benefício do auxílio apenas aos residentes luxemburgueses.

65 — Ou um determinado *nível* de integração (v. n.ºs 61 e 63 do acórdão Comissão/Países Baixos, já referido).

66 — Acórdão Comissão/Países Baixos, já referido (n.º 86).

3. Quanto ao carácter proporcionado do requisito de residência

61. Considera-se que o requisito de residência que estava em causa no processo Comissão/Países Baixos, já referido, que era exigido unicamente para efeitos do financiamento de estudos superiores prosseguidos fora dos Países Baixos⁶⁷, estava preenchido desde que o requerente do auxílio pudesse provar que tinha residido nos Países Baixos, de forma contínua, durante três dos seis anos anteriores ao pedido. Como já disse, decorre do acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, que o Tribunal de Justiça não pretendeu isentar os filhos dos trabalhadores fronteiriços da obrigação de demonstrar a existência de um elo de ligação com a sociedade do Estado de emprego do seu progenitor, quando os referidos filhos solicitem, nesse Estado, um auxílio portátil ao ensino superior. Contudo, afirmou, claramente, que um requisito de residência de três anos não deve ser concebido pelos Estados como o *único* elemento representativo desse elo de ligação.

62. Há, portanto, que analisar, à luz desta apreciação, o requisito de residência imposto pelo Grão-Ducado do Luxemburgo. A questão central é a de saber se *apenas* uma exigência de residência prévia pode garantir ao Estado do Grão-Ducado do Luxemburgo um mínimo de «retorno do investimento», se me permitem dizer, uma probabilidade razoável de os beneficiários do auxílio regressarem para se instalar no Estado do Grão-Ducado do Luxemburgo e se disponibilizarem a entrar no seu mercado de trabalho, com vista a contribuir para a nova dinâmica económica do país. Para efeitos dessa apreciação, considero que será útil sugerir ao órgão jurisdicional de reenvio dois tipos de análise.

63. A primeira análise que o órgão jurisdicional de reenvio deve levar a cabo consiste em verificar se o teste realizado pelas autoridades nacionais, quando tiverem de decidir sobre um pedido de residência, na falta de uma duração mínima exigida, tem um carácter não puramente formal mas suficiente para criar uma probabilidade razoável da disponibilidade do requerente para se integrar na vida económica e social luxemburguesa.

64. A segunda análise que proponho que o órgão jurisdicional de reenvio efetue está relacionada com o facto de o auxílio aos estudos superiores previsto na legislação luxemburguesa ser um auxílio portátil e de, enquanto tal, poder ser utilizado fora do país que o concede, com a consequência de os estudantes que dele beneficiam poderem ser atraídos pelo mercado de trabalho do país onde realizam os seus estudos. Este dado implica que o facto de serem residentes no momento do pedido de auxílio aos estudos superiores, considerado apenas em si mesmo, não constitui uma probabilidade razoável e suficiente de que regressem ao Estado que concedeu o auxílio. Para considerar que a utilização do critério em causa é proporcionada à finalidade prosseguida, há que verificar se a prossecução da transformação da economia luxemburguesa em economia do conhecimento — e, consequentemente, numa economia que propõe serviços, entendidos na aceção mais lata do termo — foi, efetivamente, acompanhada de iniciativas públicas destinadas a desenvolver, concretamente, novas perspetivas de emprego nesse sentido, não apenas nos setores para os quais o Grão-Ducado do Luxemburgo oferece possibilidades de formação superior mas igualmente nos outros setores, uma vez que, para demonstrar o cumprimento do critério da proporcionalidade, não basta verificar as características da medida específica e do objetivo prosseguido, havendo também que examinar a forma concreta de o realizar.

65. Assim, pelos fundamentos apresentados, considero que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, após apreciar todos os elementos necessários relevantes de que o Tribunal de Justiça, de momento, não dispõe, o carácter adequado e proporcionado do requisito de residência imposto pela Lei de 26 de julho de 2010 aos filhos de trabalhadores fronteiriços que requerem um auxílio aos estudos superiores.

67 — V. n.º 14 das conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo em que foi proferido o acórdão Comissão/Países Baixos, já referido.

V — Conclusão

66. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à questão colocada pelo tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg, da seguinte forma:

«O objetivo de aumentar a proporção das pessoas residentes titulares de um diploma de ensino superior constitui um objetivo legítimo suscetível de justificar uma discriminação indireta, tendo em conta o 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, e o artigo 45.º TFUE. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, após apreciar todos os elementos necessários relevantes para o efeito, nomeadamente aqueles para os quais se chama aqui a sua atenção, se o requisito de residência imposto pela Lei de 26 de julho de 2010 aos filhos de trabalhadores fronteiriços que requerem um auxílio aos estudos superiores é adequado e não vai além do necessário para alcançar o objetivo legítimo prosseguido.»