



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

20 de junho de 2013*

«Livre circulação de pessoas — Igualdade de tratamento — Vantagens sociais — Regulamento (CEE) n.º 1612/68 — Artigo 7.º, n.º 2 — Auxílio financeiro para estudos superiores — Requisito de residência no Estado-Membro que concede o auxílio — Recusa de concessão do auxílio aos estudantes, cidadãos da União, que não residem no Estado-Membro em causa, cujo pai ou mãe, trabalhador fronteiriço, trabalha no referido Estado-Membro — Discriminação indireta — Justificação — Objetivo de aumentar a proporção de pessoas residentes titulares de um diploma de ensino superior — Natureza adequada — Proporcionalidade»

No processo C-20/12,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo tribunal administratif (Luxemburgo), por decisão de 11 de janeiro de 2012, entrado no Tribunal de Justiça em 16 de janeiro de 2012, no processo

Elodie Giersch,

Benjamin Marco Stemper,

Julien Taminiaux,

Xavier Renaud Hodin,

Joëlle Hodin

contra

État du Grand-Duché de Luxembourg,

sendo interveniente:

Didier Taminiaux,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: T. von Danwitz, presidente de secção, A. Rosas (relator), E. Juhász, D. Šváby e C. Vajda, juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,

secretário: V. Tourrès, administrador,

* Língua do processo: francês.

vistos os autos e após a audiência de 28 de novembro de 2012, vistas as observações apresentadas:

- em representação de E. Giersch, por S. Coï, avocat,
 - em representação de B. M. Stemper, por S. Jacquet, avocate,
 - em representação de J. Taminiaux, por P. Peuvrel e V. Wauthoz, avocats,
 - em representação de X. e J. Hodin, por G. Thomas, avocat,
 - em representação de D. Taminiaux, por P. Peuvrel e V. Wauthoz, avocats,
 - em representação do Governo luxemburguês, por P. Frantzen e C. Schiltz, na qualidade de agentes, assistidos por P. Kinsch, avocat,
 - em representação do Governo dinamarquês, por M. Wolff e C. Vang, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo helénico, por G. Papagianni, na qualidade de agente,
 - em representação do Governo austríaco, por C. Pesendorfer e G. Eberhard, na qualidade de agentes,
 - em representação do Governo sueco, por A. Falk, C. Stege e U. Persson, na qualidade de agentes,
 - em representação da Comissão Europeia, por G. Rozet e M. Van Hoof, na qualidade de agentes,
- ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 7 de fevereiro de 2013,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77), conforme alterado pela Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004 (JO L 158, p. 77; retificações no JO 2004, L 229, p. 35, e no JO 2005, L 197, p. 34; a seguir «Regulamento n.º 1612/68»).
- 2 Este pedido foi apresentado no quadro de litígios que opõem o ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche luxembourgeois (Ministro do Ensino Superior e da Investigação luxemburguês, a seguir «Ministro») a estudantes que requereram a concessão do auxílio financeiro do Estado para estudos superiores, para frequentarem esses estudos num Estado-Membro diferente do Grão-Ducado do Luxemburgo.
- 3 Paralelamente, a Comissão Europeia deu início, durante o mês de abril de 2011, a um processo por infração contra o Grão-Ducado do Luxemburgo, que se encontra ainda na fase pré-contenciosa. Através de um parecer fundamentado de 27 de fevereiro de 2012, a Comissão pediu a esse Estado-Membro que pusesse fim às discriminações verificadas contra trabalhadores migrantes e membros da sua família na atribuição do auxílio financeiro do Estado para estudos superiores, mas igualmente do auxílio mensal aos jovens voluntários e dos subsídios ditos «abono por filho».

Quadro jurídico

Direito da União

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

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

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

[...]»

Legislação luxemburguesa

5 O auxílio financeiro do Estado para estudos superiores rege-se pela Lei de 22 de junho de 2000 relativa ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores (*Mémorial A 2000*, p. 1106), conforme alterada pela Lei de 26 de julho de 2010 (*Mémorial A 2010*, p. 2040, a seguir «Lei alterada de 22 de junho de 2000»).

6 Este auxílio financeiro é concedido sob a forma de uma bolsa e de um empréstimo e pode ser solicitado seja qual for o Estado onde o requerente pretenda prosseguir os seus estudos superiores.

7 Na sua versão inicial, a Lei de 22 de junho de 2000 relativa ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores definia, no seu artigo 2.º, os beneficiários desse auxílio, nos seguintes termos:

«Podem beneficiar do auxílio financeiro do Estado para estudos superiores os estudantes admitidos a prosseguir estudos superiores e que cumpram um dos seguintes requisitos:

a) ser nacional luxemburguês, ou

b) ser nacional de outro Estado-Membro da União Europeia, estar domiciliado no Grão-Ducado do Luxemburgo e ser abrangido pelo âmbito de aplicação do disposto nos artigos 7.º e 12.º do Regulamento [n.º 1612/68], [...]

[...]»

8 A 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*, p. 786), substituiu o artigo 2.º, alínea a), desta última pelo seguinte texto:

«a) ser nacional luxemburguês e estar domiciliado no Grão-Ducado do Luxemburgo, ou [...]».

- 9 Na sequência das alterações introduzidas pelo artigo 1.º, n.º 2, da Lei de 26 de julho de 2010, o artigo 2.º da Lei alterada de 22 de junho de 2000 dispõe:

«Beneficiários do auxílio financeiro

Podem beneficiar do auxílio financeiro do Estado para estudos superiores os estudantes admitidos a prosseguir estudos superiores e que cumpram um dos seguintes requisitos:

- a) ser nacional luxemburguês ou membro da família de um nacional luxemburguês e estar domiciliado no Grão-Ducado do Luxemburgo, ou
- b) ser nacional de outro Estado-Membro da União Europeia ou de um dos Estados Partes no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu e da Confederação Suíça e, em conformidade com o capítulo 2 da Lei alterada de 29 de agosto de 2008 relativa à livre circulação de pessoas e à imigração, residir no Grão-Ducado do Luxemburgo enquanto trabalhador assalariado, trabalhador não assalariado, pessoa que mantém esse estatuto ou membro da família de uma das categorias de pessoas anteriores, ou ter adquirido um direito de residência permanente [...]

[...]»

- 10 A Lei de 29 de agosto de 2008 relativa à livre circulação de pessoas e à imigração (*Mémorial* A 2008, p. 2024) transpõe para o direito luxemburguês a Diretiva 2004/38. O artigo 6.º, n.º 1, dessa lei prevê que o cidadão da União tem o direito de residir no território luxemburguês por um período superior a três meses, se cumprir quer o requisito de exercer, enquanto trabalhador, uma atividade assalariada ou independente quer o requisito de estar inscrito num estabelecimento público ou privado, acreditado no Luxemburgo, para aí prosseguir estudos a título principal, e se garantir 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 assistência social.

Litígios no processo principal e questão prejudicial

- 11 Mediante um formulário elaborado pelo Centre de documentation et d'information sur l'enseignement supérieur do ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, E. Giersch, J. Hodin, J. Taminiaux e B.M. Stemper solicitaram, enquanto estudantes, para o ano letivo de 2010/2011, um auxílio financeiro para estudos superiores tendo em vista a obtenção de um diploma.
- 12 E. Giersch, J. Hodin e J. Taminiaux residem na Bélgica e indicaram que pretendem prosseguir estudos nesse Estado-Membro durante o ano letivo de 2010/2011. B.M. Stemper reside na Alemanha e declarou que pretende prosseguir estudos no Reino Unido.
- 13 O Ministro indeferiu esses pedidos de auxílio financeiro, pelo mesmo motivo, a saber, o não preenchimento do requisito de residência previsto no artigo 2.º, alínea b), da Lei alterada de 22 de junho de 2000.
- 14 Os recorrentes no processo principal interpuseram recurso no tribunal administratif, requerendo a alteração ou a anulação das decisões de indeferimento tomadas pelo Ministro. Cada um deles invocou, designadamente, o facto de um dos seus progenitores trabalhar no Luxemburgo. Os respetivos recursos foram julgados admissíveis na parte em que visam a anulação das referidas decisões.
- 15 Chamado a pronunciar-se sobre outros 600 recursos pendentes, semelhantes, relativamente apenas ao ano letivo de 2010/2011, o tribunal administratif decidiu apensar os recursos interpostos pelos recorrentes no processo principal.

- 16 Neste tribunal, os referidos recorrentes alegaram que o auxílio financeiro do Estado para estudos superiores constitui uma vantagem social, na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, de modo que está sujeito ao princípio da igualdade de tratamento enunciado nessa disposição.
- 17 O requisito de residência que o Ministro lhes exige constitui, segundo os mesmos recorrentes, uma discriminação, se não direta, pelo menos indireta.
- 18 É, assim, invocada uma discriminação direta, na medida em que, para poder beneficiar do auxílio financeiro do Estado para estudos superiores, o nacional luxemburguês ou o membro da família de um nacional luxemburguês deve ter domicílio no Luxemburgo, ao passo que o nacional de outro Estado-Membro deve residir no território do Luxemburgo. Se, no entanto, se devesse considerar que os nacionais luxemburgueses e os nacionais dos outros Estados-Membros estão sujeitos ao mesmo requisito de residência no território luxemburguês, este requisito de residência constituiria uma discriminação indireta, uma vez que seria mais facilmente preenchido pelos nacionais luxemburgueses do que pelos dos outros Estados-Membros.
- 19 No tribunal administratif, o Governo luxemburguês contestou o facto de esse auxílio financeiro constituir uma vantagem social na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, pelo motivo de o beneficiário deste ser um estudante adulto autónomo, que constitui o seu próprio agregado familiar e não está a cargo dos seus pais.
- 20 O referido governo alegou que o objetivo visado pelo dispositivo de auxílio luxemburguês justifica a restrição do círculo dos beneficiários exclusivamente aos residentes. A lei que institui o dito auxílio financeiro visa incentivar o aumento da proporção dos titulares de um diploma de ensino superior na população residente, de modo a atingir os 40% até 2020, quando apenas representava 28% em 2010. Ora, esta última percentagem é claramente inferior à dos detentores desse diploma em Estados comparáveis ao Grão-Ducado do Luxemburgo.
- 21 Segundo o Governo luxemburguês, sem o requisito de residência, qualquer estudante, mesmo que não tenha nenhuma ligação com a sociedade luxemburguesa, poderá beneficiar do auxílio financeiro do Estado para efetuar estudos superiores em qualquer país do mundo, o que fomenta um «turismo de bolsas de estudo» que não pode ser suportado pelo orçamento nacional.
- 22 Segundo esse governo, não há discriminação direta nem indireta. O requisito de residência, que se aplica quer aos nacionais quer aos não nacionais, constitui um critério de concessão legítima do auxílio em causa no processo principal, tendo em conta o objetivo de interesse geral prosseguido pela Lei alterada de 22 de junho de 2000.
- 23 O tribunal administratif afasta, em primeiro lugar, o argumento do Governo luxemburguês que contesta a qualificação do auxílio financeiro do Estado para estudos superiores de vantagem social na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, com o fundamento de que o beneficiário desse auxílio é um estudante adulto autónomo, que não está a cargo dos pais.
- 24 A este respeito, o tribunal administratif observa que este auxílio financeiro concedido pela lei para facilitar o acesso aos estudos superiores é composto por um montante de base e, eventualmente, por majorações que podem variar em função, por um lado, da situação financeira e social do estudante e, por outro, das despesas de inscrição a cargo do estudante. Ora, esse órgão jurisdicional considera que a avaliação da situação financeira e social do estudante exige que se verifique se, à parte a ficção utilizada pelo legislador, ele é realmente autónomo ou, pelo contrário, sustentado pelos pais.
- 25 O tribunal administratif, ao verificar que, nos litígios no processo principal, todos os recorrentes tinham a qualidade de estudante a tempo inteiro e não dispunham de rendimentos para o ano letivo de 2010/2011, e ainda que todos eles continuavam a fazer parte do agregado familiar dos respetivos

progenitores, concluiu que se devia considerar que estavam a cargo dos seus progenitores, que são trabalhadores migrantes. Este órgão jurisdicional observa igualmente que todos os referidos recorrentes invocam, com efeito, o facto de o seu pai ou a sua mãe trabalharem no Luxemburgo.

- 26 Reportando-se ao n.º 23 do acórdão de 26 de fevereiro de 1992, Bernini (C-3/90, Colet., p. I-1071), o tribunal administratif recorda, por outro lado, que resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que um auxílio concedido para a subsistência e a formação, com vista ao prosseguimento de estudos universitários sancionados por uma qualificação profissional, constitui, para o estudante que dele beneficia, uma vantagem social na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68.
- 27 Do mesmo modo, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, que menciona o n.º 24 do acórdão de 18 de julho de 2007, Hartmann (C-212/05, Colet., p. I-6303), um financiamento de estudos concedido por um Estado-Membro aos filhos dos trabalhadores constitui, para um trabalhador migrante ou para um trabalhador fronteiriço, uma vantagem social na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, quando o trabalhador continua a prover ao sustento do filho em causa. Nesse caso, esse órgão jurisdicional observa que, em conformidade com o n.º 28 do acórdão Bernini, já referido, esse filho pode invocar o mencionado artigo 7.º, n.º 2, para obter um financiamento de estudos nas mesmas condições que as aplicadas aos filhos de trabalhadores nacionais, uma vez que a igualdade de tratamento enunciada no artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68 visa igualmente impedir as discriminações operadas em detrimento dos descendentes a cargo do trabalhador.
- 28 Assim, segundo o tribunal administratif, os recorrentes no processo principal podem invocar o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, para obter um financiamento de estudos nas mesmas condições que as aplicadas aos filhos de trabalhadores nacionais.
- 29 Em segundo lugar, esse órgão jurisdicional afasta a existência de uma discriminação direta. Os conceitos de «domicílio» e de «residência», na aceção do artigo 2.º da Lei alterada de 22 de junho de 2000, cobrem, segundo esse órgão jurisdicional, o mesmo conceito fáctico, a saber, o lugar da habitação real, legal e contínua do interessado. Esta identidade de conteúdo é confirmada no artigo 3.º do Regulamento grão-ducal de 12 de novembro de 2010 que altera o Regulamento grão-ducal de 5 de outubro de 2000 relativo ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores (*Mémorial A* 2010, p. 3430), que precisa que os estudantes referidos no artigo 2.º da Lei alterada de 22 de junho de 2000, a saber, quer os nacionais luxemburgueses, ou os membros da família de um nacional luxemburguês, quer os nacionais de outro Estado-Membro, devem apresentar um certificado de residência no Luxemburgo, para beneficiarem desse auxílio.
- 30 Em terceiro lugar, no que diz respeito à alegada existência de uma discriminação indireta, o tribunal administratif recorda que o princípio da igualdade de tratamento proíbe todas as formas dissimuladas de discriminação que, por aplicação de critérios de distinção diferentes dos assentes na nacionalidade, conduzam ao mesmo resultado. Reportando-se ao n.º 53 do acórdão de 15 de março de 2005, Bidar (C-209/03, Colet., p. I-2119), este órgão jurisdicional precisa que, uma vez que a exigência de um requisito de residência cria o risco de prejudicar principalmente os nacionais de outros Estados-Membros, pois este requisito é suscetível de ser mais facilmente preenchido pelos cidadãos nacionais, pode, neste contexto, ser considerada discriminatória.
- 31 Essa diferença de tratamento só poderia ser justificada se se baseasse em considerações objetivas, independentes da nacionalidade das pessoas em causa e proporcionadas ao objetivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional.

32 Considerando que, no caso em apreço, importa verificar a legitimidade dessa discriminação indireta à luz do princípio da igualdade de tratamento, o tribunal administratif decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Tendo em conta o princípio comunitário da igualdade de tratamento, enunciado no artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68, as considerações de política educativa e de política orçamental avançadas pelo Estado luxemburguês, 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 luxemburguês 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 desrazoável para o orçamento do Estado luxemburguês, constituem considerações na aceção da jurisprudência comunitária, anteriormente referida, 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?»

Quanto à questão prejudicial

33 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que subordina a concessão de um auxílio financeiro para estudos superiores a um requisito de residência do estudante e estabelece uma diferença de tratamento entre as pessoas que residem nesse Estado-Membro e as que, não residindo nesse Estado-Membro, são filhos de trabalhadores fronteiriços que exercem uma atividade no referido Estado-Membro, com o objetivo de incentivar o aumento da proporção de residentes titulares de um diploma do ensino superior, evitando simultaneamente um encargo financeiro demasiado pesado que a concessão desse auxílio a qualquer estudante implicaria.

Quanto à existência de uma discriminação

34 A este respeito, importa, desde logo, recordar que o artigo 45.º, n.º 2, TFUE prevê que a livre circulação dos trabalhadores implica a abolição de toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade, entre os trabalhadores dos Estados-Membros, no que diz respeito ao emprego, à remuneração e demais condições de trabalho.

35 O artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 é 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 (acórdão de 11 de setembro de 2007, Hendrix, C-287/05, Colet., p. I-6909, n.º 53).

36 Segundo o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, o trabalhador nacional de um Estado-Membro beneficia, no território dos outros Estados-Membros, das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais.

37 Esta disposição beneficia indistintamente tanto os trabalhadores migrantes que residem num Estado-Membro de acolhimento como os trabalhadores fronteiriços que prestam o seu trabalho por conta de outrem neste último Estado-Membro e, simultaneamente, residem noutra Estado-Membro (acórdãos de 18 de julho de 2007, Geven, C-213/05, Colet., p. I-6347, n.º 15, e de 14 de junho de 2012, Comissão/Países Baixos, C-542/09, n.º 33).

- 38 Segundo jurisprudência assente, 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 (v. acórdão de 21 de junho de 1988, Lair, 39/86, Colet., p. 3161, n.º 24; e acórdãos, já referidos, Bernini, n.º 23, e Comissão/Países Baixos, n.º 34).
- 39 O Tribunal de Justiça considerou igualmente 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 (acórdão Bernini, já referido, n.ºs 25 e 29; acórdão de 8 de junho de 1999, Meeusen, C-337/97, Colet., p. I-3289, n.º 19; e acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, n.º 35).
- 40 Os membros da família de um trabalhador migrante são beneficiários indiretos da igualdade de tratamento concedida a esse trabalhador pelo artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68. Uma vez que a concessão do financiamento dos estudos ao filho de um trabalhador migrante constitui, para o trabalhador migrante, uma vantagem social, o próprio filho pode invocar aquela disposição para obter esse financiamento, caso, ao abrigo do direito nacional, o mesmo seja concedido diretamente ao estudante (acórdão de 18 de junho de 1987, Lebon, 316/85, Colet., p. 2811, n.ºs 12 e 13; e acórdãos, já referidos, Bernini, n.º 26, e Comissão/Países Baixos, n.º 48).
- 41 Segundo jurisprudência igualmente assente, o princípio da igualdade de tratamento, consagrado tanto no artigo 45.º TFUE como no artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68 proíbe não apenas as discriminações manifestas, baseadas na nacionalidade, mas também todas as formas dissimuladas de discriminação que, por aplicação de outros critérios de distinção, conduzem, de facto, ao mesmo resultado (v. acórdãos de 27 de novembro de 1997, Meints, C-57/96, Colet., p. I-6689, n.º 44; de 7 de julho de 2005, Comissão/Áustria, C-147/03, Colet., p. I-5969, n.º 41; de 10 de setembro de 2009, Comissão/Alemanha, C-269/07, Colet., p. I-7811, n.º 53; e acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, n.º 37).
- 42 No presente processo, o órgão jurisdicional de reenvio considerou, ao interpretar o direito nacional, que os requisitos de domicílio e de residência exigidos pela Lei alterada de 22 de junho de 2000 são equivalentes, pelo que o requisito de residência se aplica indistintamente aos nacionais luxemburgueses e aos nacionais de outros Estados-Membros.
- 43 Nestas condições, a exigência, em relação aos nacionais de outros Estados-Membros, de um requisito de residência no Luxemburgo não constitui uma discriminação direta.
- 44 Em contrapartida, uma medida como a que está em causa no processo principal, porque prevê uma distinção baseada na residência, pode funcionar principalmente em detrimento dos cidadãos de outros Estados-Membros, visto que os não residentes são, na maioria das vezes, não nacionais (v., designadamente, acórdãos de 29 de abril de 1999, Ciola, C-224/97, Colet., p. I-2517, n.º 14; de 25 de janeiro de 2011, Neukirchinger, C-382/08, Colet., p. I-139, n.º 34; e acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, n.º 38).
- 45 Neste contexto, é indiferente que a medida controvertida afete, eventualmente, tanto os nacionais que não podem cumprir esse critério como os nacionais dos outros Estados-Membros. Para que uma medida possa ser qualificada de indiretamente discriminatória, não é necessário que tenha por efeito favorecer todos os nacionais ou desfavorecer apenas os nacionais dos outros Estados-Membros, com exclusão dos nacionais (v., neste sentido, acórdão de 16 de janeiro de 2003, Comissão/Itália, C-388/01, Colet., p. I-721, n.º 14; acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, n.º 38; e acórdão de 28 de junho de 2012, Erny, C-172/11, n.º 41).

46 A desigualdade de tratamento que resulta do facto de ser exigido um requisito de residência aos estudantes filhos de trabalhadores fronteiriços é, assim, constitutiva de uma discriminação indireta, em princípio, proibida, a menos que seja objetivamente justificada. Para ser justificada, deve ser adequada a garantir a realização de um objetivo legítimo e não ir além do necessário para alcançar esse objetivo (v., neste sentido, acórdão de 13 de abril de 2010, Bressol e o., C-73/08, Colet., p. I-2735, n.ºs 47 e 48, e acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, n.º 55).

Quanto à existência de um objetivo legítimo

47 Para justificar o tratamento diferenciado dos trabalhadores fronteiriços no que respeita ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores, o Governo luxemburguês invoca dois argumentos, um, de ordem social, o outro, de ordem orçamental, e defende que estes estão indissociavelmente ligados.

48 O objetivo qualificado de «social» por este governo consiste em aumentar significativamente a proporção de residentes titulares de um diploma do ensino superior no Luxemburgo. A taxa apurada, de 28%, é claramente inferior à percentagem dos detentores desses diplomas que residem em Estados comparáveis ao Grão-Ducado do Luxemburgo, e o referido governo considera que é necessário alcançar uma taxa de 66% de diplomados do ensino superior na população residente, a fim de fazer face à exigência, cada vez mais premente, de assegurar a transição da economia luxemburguesa para uma economia do conhecimento.

49 O Governo luxemburguês alega que o benefício do auxílio financeiro do Estado para estudos superiores é reservado apenas às pessoas que residem no Luxemburgo, uma vez que só elas possuem, segundo afirma, uma ligação com a sociedade luxemburguesa que permite presumir que, depois de terem beneficiado da possibilidade, dada pelo sistema de auxílio em causa, de financiar os seus estudos, prosseguidos eventualmente no estrangeiro, essas pessoas regressarão ao Luxemburgo para porem os conhecimentos assim adquiridos ao serviço do desenvolvimento da economia desse Estado-Membro.

50 Segundo o referido governo, em razão de restrições orçamentais, não lhe é possível mostrar-se mais generoso para com os estudantes não residentes, sem comprometer a totalidade do financiamento do sistema de auxílio. O objetivo de natureza orçamental consiste em evitar o encargo irrazoável para o orçamento do Estado que a extensão do benefício do auxílio financeiro a esses estudantes não residentes, filhos de trabalhadores fronteiriços, implica.

51 Quanto à justificação baseada nos custos adicionais decorrentes da não aplicação do requisito de residência, há que recordar 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 discriminação em detrimento dos trabalhadores migrantes (v. acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, n.º 57 e jurisprudência referida).

52 Admitir que considerações de natureza orçamental possam justificar uma diferença de tratamento entre trabalhadores migrantes e trabalhadores nacionais implicaria que a aplicação e o alcance de uma regra tão fundamental do direito da União como o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade pudessem variar, no tempo e no espaço, em função do estado das finanças públicas dos Estados-Membros (v. acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, n.º 58 e jurisprudência referida).

53 No que diz respeito ao objetivo social, importa observar que a promoção do prosseguimento de estudos superiores é um objetivo de interesse geral, reconhecido ao nível da União, como observam designadamente os Governos luxemburguês e austríaco.

- 54 Assim, na Comunicação da Comissão de 3 de março de 2010, intitulada «Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo» [COM(2010) 2020 final], o aumento da percentagem da população com idade entre 30 e 34 anos que completou o ensino superior, de 31% para, pelo menos, 40%, em 2020, é citado como um dos objetivos principais acordados na União. Esse documento incita cada Estado-Membro a implementar esses objetivos principais, a nível nacional, através de medidas concretas.
- 55 Além disso, 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 («EF 2020») (JO C 119, p. 2), o Conselho da União Europeia já tinha assumido esse objetivo de aumentar o número de pessoas titulares de um diploma do ensino superior. Nas Conclusões do Conselho, de 11 de maio de 2010, sobre a dimensão social da educação e da formação (JO C 135, p. 2), os Estados-Membros são convidados, no que respeita ao ensino superior, a elaborar políticas que visem melhorar a taxa de sucesso neste ensino.
- 56 Daqui resulta que uma ação empreendida por um Estado-Membro para assegurar um nível elevado de formação da sua população residente e promover o desenvolvimento da sua economia prossegue um objetivo legítimo suscetível de justificar uma discriminação indireta com base na nacionalidade.

Quanto à adequação do requisito de residência

- 57 O Governo luxemburguês alega que o dispositivo de auxílios reservados às pessoas que residem no Luxemburgo é adequado a garantir a realização do objetivo social legítimo de aumentar o número de diplomados do ensino superior na população residente nesse Estado-Membro.
- 58 Este governo alega, a este respeito, que é provável que os estudantes em causa, após terem efetuado estudos superiores no estrangeiro, regressem ao Estado de residência, para aí se instalarem e trabalharem. Considera que estudantes que residam no estrangeiro, ainda que sejam filhos de trabalhadores fronteiriços que exercem uma atividade no Luxemburgo, não têm razões especiais para se porem pessoalmente à disposição do mercado de trabalho luxemburguês, no fim dos seus estudos, nem para se integrarem na sociedade luxemburguesa. O referido governo entende que se justifica restringir a concessão do auxílio em causa no processo principal aos estudantes que residem no Luxemburgo no momento em que iniciam estudos superiores, uma vez que já estão integrados na sociedade luxemburguesa e, após terem terminado os seus estudos, na maior parte dos casos, se põem à disposição do mercado de trabalho desse Estado-Membro.
- 59 O Governo luxemburguês acrescenta que, além disso, há uma forte «taxa de rotatividade» daqueles que exercem uma atividade profissional enquanto trabalhadores fronteiriços, visto que só trabalham nessa qualidade por um período limitado, o que impede que se veja no trabalho fronteiriço um fator de integração na sociedade do Estado de emprego semelhante à residência nesse Estado e suficientemente importante para exercer uma influência na escolha da residência dos filhos do trabalhador fronteiriço, uma vez terminados os respetivos estudos.
- 60 Os recorrentes no processo principal contestam a adequação do requisito de residência. Esse requisito não garante a realização do objetivo de aumentar o número de diplomados do ensino superior na população residente, a fim de cobrir as necessidades do mercado de trabalho luxemburguês. A atribuição do auxílio em causa no processo principal apenas aos estudantes que residam no Luxemburgo à data do pedido de auxílio financeiro não implica que estes se ponham à disposição do mercado de trabalho luxemburguês, de forma duradoura e definitiva, no fim dos seus estudos superiores. Além disso, não sendo a Universidade do Luxemburgo um estabelecimento generalista, são numerosos os estudantes residentes que prosseguem estudos fora do território luxemburguês, e é mais provável que se integrem no Estado onde estudaram do que no Luxemburgo, beneficiando assim de perspetivas profissionais que se estendem muito além do território deste.

- 61 Os referidos recorrentes alegam que, ao contrário do que defende o Governo luxemburguês, os estudantes não residentes, filhos de trabalhadores fronteiriços, têm razões especiais para se porem à disposição do mercado de trabalho luxemburguês, no fim dos seus estudos. Assim, por um lado, a circunstância de um dos progenitores do estudante trabalhar no Luxemburgo implica uma certa proximidade geográfica do agregado familiar de que o estudante faz parte, relativamente ao território luxemburguês. Por outro lado, em razão da crise económica que atinge fortemente os Estados-Membros limítrofes do Grão-Ducado do Luxemburgo, os filhos de trabalhadores fronteiriços tendem, no fim dos seus estudos, a procurar uma situação profissional estável, a exemplo da dos seus pais, que trabalham há muitos anos nesse Estado-Membro.
- 62 Segundo a Comissão, os trabalhadores fronteiriços apresentam não apenas uma ligação com a sociedade luxemburguesa mas também estão integrados nesta, através do trabalho que prestam no Luxemburgo. Uma vez que essa ligação existe, não é necessário nem adequado um requisito de residência para assegurar que os filhos desses trabalhadores, cujos estudos superiores são financiados através do auxílio financeiro em causa no processo principal, mantêm uma ligação estreita com o Estado-Membro que concede esse auxílio.
- 63 A esse respeito, importa recordar que o Tribunal de Justiça já declarou que os trabalhadores migrantes e fronteiriços, uma vez que acederam ao mercado de trabalho de um Estado-Membro, criaram, em princípio, um vínculo de integração suficiente na sociedade desse Estado, que lhes permite aí beneficiar do princípio da igualdade de tratamento em relação, respetivamente, aos trabalhadores nacionais e aos trabalhadores residentes. O laço de integração resulta, nomeadamente, do facto de, com as contribuições fiscais que pagam no Estado-Membro de acolhimento em virtude da atividade assalariada que aí exercem, os trabalhadores migrantes e fronteiriços contribuírem também para o financiamento das políticas sociais deste Estado (v., nesse sentido, acórdão de 13 de dezembro de 2012, C-379/11, Caves Krier Frères, n.º 53).
- 64 Todavia, refira-se que, no tocante, designadamente, aos trabalhadores fronteiriços, o Tribunal de Justiça admitiu certos motivos de justificação no que diz respeito às legislações que estabelecem uma distinção entre residentes e não residentes que exercem uma atividade profissional no Estado em questão, consoante o seu grau de integração na sociedade desse Estado-Membro ou a sua conexão com este (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Hartmann, n.ºs 35 e 36, Geven, n.º 26, e Hendrix, n.ºs 54 e 55).
- 65 A este respeito, há que observar que o trabalhador fronteiriço nem sempre está integrado no Estado de emprego da mesma maneira que um trabalhador residente nesse Estado.
- 66 Nos litígios no presente processo principal, como o advogado-geral observou no n.º 59 das suas conclusões, importa analisar a questão de saber se o requisito de residência exigido aos filhos de trabalhadores fronteiriços pela Lei alterada de 22 de junho de 2000, para poderem beneficiar do auxílio financeiro do Estado para estudos superiores, é adequado a criar uma probabilidade razoável de regresso do estudante ao Luxemburgo, após ter terminado os seus estudos, visto que tal regresso é considerado necessário, pelo Governo luxemburguês, para a realização do objetivo legítimo prosseguido.
- 67 A este respeito, há que admitir que é possível presumir que a probabilidade de instalação no Luxemburgo e de integração no mercado de trabalho luxemburguês, no fim dos estudos superiores, ainda que esses estudos tenham sido efetuados no estrangeiro, é maior no caso dos estudantes que residem no Luxemburgo no momento em que iniciam os seus estudos superiores do que no caso dos estudantes não residentes.

- 68 Por conseguinte, há que concluir que o requisito de residência previsto pela Lei alterada de 22 de junho de 2000 é adequado a realizar o objetivo de promover o prosseguimento de estudos superiores e de aumentar, de forma significativa, a proporção de titulares de um diploma de ensino superior residentes no Luxemburgo.
- 69 Resta, contudo, verificar se este requisito não excede o necessário para alcançar o referido objetivo.

Quanto à necessidade do requisito de residência

- 70 Segundo o Governo luxemburguês, a adoção de um requisito de residência não excede o necessário para alcançar o objetivo pretendido. Este requisito é justificado por razões orçamentais e está diretamente associado ao objetivo económico invocado. Em razão de restrições orçamentais, o governo não se pode mostrar mais generoso para com os estudantes não residentes, sem comprometer o financiamento de todo o sistema. Além disso, a adoção de outro critério de concessão do auxílio, designadamente o facto de um dos progenitores do estudante não residente estar empregado no Luxemburgo, é diretamente contrária aos dois objetivos conjugados do dispositivo de auxílio em causa no processo principal.
- 71 A este respeito, importa analisar a questão de saber se apenas uma exigência de residência prévia pode assegurar ao Estado luxemburguês uma probabilidade razoável de os beneficiários do auxílio regressarem ao Luxemburgo para aí se instalarem e se porem à disposição do mercado de trabalho desse Estado-Membro, com vista a contribuir para o desenvolvimento económico deste último, ou se há outros critérios que permitem igualmente assegurar essa probabilidade, sem excluir todos os filhos não residentes de trabalhadores fronteiriços.
- 72 O Tribunal de Justiça já admitiu que um requisito de residência pode ser desproporcionado se apresentar um carácter demasiado exclusivo por privilegiar indevidamente um elemento que não é necessariamente representativo do grau real e efetivo de conexão, excluindo qualquer outro elemento representativo (v. acórdãos de 23 de outubro de 2007, Morgan e Bucher, C-11/06 e C-12/06, Colet., p. I-9161, n.º 46 e jurisprudência referida, e de 21 de julho de 2011, Stewart, C-503/09, Colet., p. I-6497, n.º 95 e jurisprudência referida).
- 73 Nos n.ºs 86 e 87 do acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, o Tribunal de Justiça considerou, assim, que o Estado-Membro em causa não tinha explicado de maneira convincente as razões pelas quais o objetivo visado não podia ser alcançado, de modo menos restritivo, por uma regra mais flexível do que a «dos 3 anos em 6» ou tendo em conta outros elementos, que exprimem um grau semelhante de conexão, como o emprego. O Tribunal de Justiça declarou então que, ao impor períodos específicos de residência no território do Estado-Membro em causa, a referida regra privilegiava um elemento que não era necessariamente o único elemento representativo do grau real de conexão do interessado com o dito Estado-Membro e apresentava um carácter demasiado exclusivo. Por conseguinte, a regra «dos 3 anos em 6» ia além do necessário para alcançar o objetivo prosseguido.
- 74 O regime luxemburguês de auxílio financeiro do Estado para estudos superiores exclui todos os não residentes do benefício deste auxílio e essa exclusão apenas afeta os estudantes não residentes.
- 75 Por conseguinte, um filho de um trabalhador migrante que resida com os seus pais num Estado-Membro limítrofe do Grão-Ducado do Luxemburgo e que pretenda estudar no Luxemburgo está excluído do benefício do auxílio financeiro do Estado para estudos superiores. Além disso, mesmo se os seus pais residirem no Luxemburgo, os estudantes não residentes à data do pedido de auxílio estão excluídos desse auxílio, ainda que os seus pais continuem a prover ao seu sustento. Além disso, o regime de auxílio financeiro em causa no processo principal tem por efeito excluir do benefício do referido auxílio os filhos de trabalhadores não residentes que trabalham no Luxemburgo há um período de tempo significativo.

- 76 A este respeito, cumpre recordar que o regime de auxílio financeiro em causa nos litígios no processo principal apresenta um carácter demasiado exclusivo. Com efeito, ao impor um requisito de residência prévia do estudante no território do Estado-Membro em questão, a lei privilegia um elemento que não é necessariamente o único elemento representativo do grau real de conexão do interessado com esse Estado-Membro (v., neste sentido, acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, n.º 86).
- 77 Em especial, na medida em que o auxílio financeiro do Estado para estudos superiores se destina a favorecer o prosseguimento de estudos superiores quer no Luxemburgo quer noutra país, a existência de uma probabilidade razoável de os beneficiários do auxílio regressarem ao Luxemburgo para aí se instalarem e se porem à disposição do mercado de trabalho desse Estado-Membro, com vista a contribuírem para o desenvolvimento económico deste último, pode ser determinada a partir de elementos diferentes da exigência de um requisito de residência prévia do estudante em causa.
- 78 Com efeito, parece possível que uma conexão suficiente do estudante com o Grão-Ducado do Luxemburgo, que permita concluir que essa probabilidade existe, decorra igualmente do facto de esse estudante residir sozinho, ou com os pais, num Estado-Membro limítrofe do Grão-Ducado de Luxemburgo e de os seus progenitores trabalharem no Grão-Ducado do Luxemburgo e viverem próximo deste Estado-Membro há um período de tempo significativo.
- 79 Quanto às possibilidades oferecidas ao legislador luxemburguês, pode indicar-se que, como a Comissão alegou na audiência, na medida em que o auxílio concedido é constituído, por exemplo, por um empréstimo, um sistema de financiamento que subordine a concessão desse empréstimo ou mesmo do seu saldo, ou o seu não reembolso, à condição de o estudante que dele beneficia regressar ao Luxemburgo, após ter terminado os seus estudos no estrangeiro, para aí trabalhar e residir, pode permitir alcançar o objetivo prosseguido, sem lesar os filhos de trabalhadores fronteiriços. No que diz respeito, por outro lado, ao risco de cúmulo com a atribuição de um auxílio financeiro equivalente, pago no Estado-Membro onde o estudante reside, sozinho ou com os progenitores, o mesmo poderá ser evitado tomando-se em consideração esse subsídio na concessão do auxílio pago pelo Estado do Grão-Ducado do Luxemburgo.
- 80 Sobretudo, para evitar o risco de um «turismo de bolsas de estudo», invocado por todos os governos que apresentaram observações no Tribunal de Justiça, e assegurar que o trabalhador fronteiriço contribuinte e que paga as suas contribuições no Luxemburgo tenha uma ligação suficiente com a sociedade luxemburguesa, poderia encarar-se a possibilidade de subordinar a concessão de um auxílio financeiro à condição de o trabalhador fronteiriço, progenitor do estudante não residente no Luxemburgo, ter trabalhado nesse Estado-Membro durante um período de tempo mínimo determinado. Noutra contexto, o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38 prevê que, por derrogação ao artigo 24.º, n.º 1, dessa diretiva, segundo o qual todos os cidadãos da União que, nos termos da referida diretiva, residam no território de um Estado-Membro beneficiam da igualdade de tratamento em relação aos nacionais desse Estado-Membro, este último pode não conceder um auxílio de subsistência para estudos, antes da aquisição do direito de residência permanente, aquisição essa que, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, da mesma diretiva, está subordinada a um requisito de residência de cinco anos no território do Estado-Membro em causa.
- 81 Cumpre salientar que, nos litígios no processo principal, é de afastar esse risco, na medida em que é pacífico que E. Giersch, B.M. Stemper, J. Taminiaux e J. Hodin têm, cada um, um progenitor que trabalha no Luxemburgo, há, respetivamente, 23 anos, 32 anos, 28 anos e 23 anos.
- 82 Por conseguinte, uma legislação como a que está em causa no processo principal, que subordina a concessão de um auxílio financeiro para estudos superiores a um requisito de residência do estudante e estabelece uma diferença de tratamento entre os residentes e os não residentes desse Estado-Membro que sejam filhos de trabalhadores fronteiriços que exercem uma atividade nesse Estado-Membro, excede o necessário para alcançar o objetivo legítimo de aumentar o número de diplomados do ensino superior na população residente, a fim de promover o desenvolvimento da economia nacional.

83 Resulta das considerações expostas que há que responder da seguinte forma à questão colocada:

- O artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 deve ser interpretado no sentido de que se opõe, em princípio, a uma legislação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que subordina a concessão de um auxílio financeiro para estudos superiores a um requisito de residência do estudante nesse Estado-Membro e estabelece uma diferença de tratamento, constitutiva de uma discriminação indireta, entre as pessoas que residem no Estado-Membro em causa e as que, não residindo nesse Estado-Membro, são filhos de trabalhadores fronteiriços que exercem uma atividade no referido Estado-Membro.
- Apesar de o objetivo de aumentar a proporção de residentes titulares de um diploma do ensino superior, a fim de promover o desenvolvimento da economia do mesmo Estado-Membro, constituir um objetivo legítimo suscetível de justificar essa diferença de tratamento e de um requisito de residência como o previsto pela legislação nacional em causa no processo principal ser adequado a garantir a realização do referido objetivo, esse requisito excede todavia o necessário para alcançar o objetivo que prossegue, na medida em que obsta à tomada em consideração de outros elementos potencialmente representativos do grau real de conexão do requerente do auxílio financeiro com a sociedade ou com o mercado de trabalho do Estado-Membro em causa, como o facto de um dos progenitores, que continua a prover ao sustento do estudante, ser um trabalhador fronteiriço que tem um emprego duradouro nesse Estado-Membro e trabalha neste há um período de tempo significativo.

Quanto às despesas

84 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:

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, conforme alterado pela Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, deve ser interpretado no sentido de que se opõe, em princípio, a uma legislação de um Estado-Membro, como a que está em causa no processo principal, que subordina a concessão de um auxílio financeiro para estudos superiores a um requisito de residência do estudante nesse Estado-Membro e estabelece uma diferença de tratamento, constitutiva de uma discriminação indireta, entre as pessoas que residem no Estado-Membro em causa e as que, não residindo nesse Estado-Membro, são filhos de trabalhadores fronteiriços que exercem uma atividade no referido Estado-Membro.

Apesar de o objetivo de aumentar a proporção de residentes titulares de um diploma do ensino superior, a fim de promover o desenvolvimento da economia do mesmo Estado-Membro, constituir um objetivo legítimo suscetível de justificar essa diferença de tratamento e de um requisito de residência como o previsto pela legislação nacional em causa no processo principal ser adequado a garantir a realização do referido objetivo, esse requisito excede todavia o necessário para alcançar o objetivo que prossegue, na medida em que obsta à tomada em consideração de outros elementos potencialmente representativos do grau real de conexão do requerente do auxílio financeiro com a sociedade ou com o mercado de trabalho do Estado-Membro em causa, como o facto de um dos progenitores, que continua a prover ao sustento do estudante, ser um trabalhador fronteiriço que tem um emprego duradouro nesse Estado-Membro e trabalha neste há um período de tempo significativo.

Assinaturas