



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

14 de dezembro de 2016*

«Reenvio prejudicial — Livre circulação de pessoas — Igualdade de tratamento — Vantagens sociais — Regulamento (UE) n.º 492/2011 — Artigo 7.º, n.º 2 — Auxílio financeiro para estudos superiores — Requisito aplicável aos estudantes que não residem no território do Estado-Membro em causa de serem filhos de trabalhadores que estiveram empregados ou exerceram a sua atividade profissional nesse Estado-Membro durante um período ininterrupto de, pelo menos, cinco anos — Discriminação indireta — Justificação — Objetivo de aumentar a proporção de pessoas residentes titulares de um diploma do ensino superior — Natureza adequada — Proporcionalidade»

No processo C-238/15,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo tribunal administratif (Tribunal Administrativo, Luxemburgo), por decisão de 20 de maio de 2015, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de maio de 2015, no processo

Maria do Céu Bragança Linares Verruga,

Jacinto Manuel Sousa Verruga,

André Angelo Linares Verruga

contra

Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Prechal, A. Rosas (relator), C. Toader e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: V. Tourrès, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 14 de abril de 2016,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de Maria do Céu Bragança Linares Verruga e o., por G. Thomas e L. Urbany, avocats,

* * Língua do processo: francês.

- em representação do Governo luxemburguês, por D. Holderer, na qualidade de agente, assistida por P. Kinsch, avocat,
- em representação do Governo dinamarquês, por M. Wolff e C. Thorning, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo norueguês, por I. Jansen, C. Anker e M. Schei, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por M. Van Hoof, M. Kellerbauer e D. Martin, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 2 de junho de 2016,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União (JO 2011, L 141, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe Maria do Céu Bragança Linares Verruga, Jacinto Manuel Sousa Verruga e André Angelo Linares Verruga ao ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Ministro do Ensino Superior e da Investigação, Luxemburgo), a propósito da recusa deste último em atribuir a A. A. Linares Verruga o auxílio financeiro do Estado para estudos superiores.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO 1968, 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 2004, L 158, p. 77, e retificações no JO 2004, L 229, p. 35, e JO 2005, L 197, p. 34) (a seguir «Regulamento n.º 1612/68»), foi revogado, com efeitos a partir de 16 de junho de 2011, pelo Regulamento n.º 492/2011.
- 4 Nos termos do artigo 41.º, segundo parágrafo, deste último regulamento, as referências ao Regulamento n.º 1612/68 devem entender-se como sendo feitas ao Regulamento n.º 492/2011.
- 5 O artigo 7.º deste último regulamento, que reproduz a redação do artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68, prevê:

«1. O trabalhador nacional de um Estado-Membro não pode ser sujeito no território de outro Estado-Membro, em razão da sua nacionalidade, a um 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. O trabalhador referido no n.º 1 beneficia das mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais.

[...]»

6 Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, primeira frase, da Diretiva 2004/38, «[o]s cidadãos da União que tenham residido legalmente por um período de cinco anos consecutivos no território do Estado-Membro de acolhimento[...] têm direito de residência permanente no mesmo».

7 O artigo 24.º desta diretiva prevê:

«1. Sob reserva das disposições específicas previstas expressamente no Tratado e no direito secundário, todos os cidadãos da União que, nos termos da presente diretiva, residam no território do Estado-Membro de acolhimento beneficiam de igualdade de tratamento em relação aos nacionais desse Estado-Membro, no âmbito de aplicação do Tratado. O benefício desse direito é extensível aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro e tenham direito de residência ou direito de residência permanente.

2. Em derrogação do n.º 1, o Estado-Membro de acolhimento pode não conceder o direito a prestações de assistência social durante os primeiros três meses de residência ou, quando pertinente, o período mais prolongado previsto na alínea b) do n.º 4 do artigo 14.º, assim como, antes de adquirido o direito de residência permanente, pode não conceder ajuda de subsistência, incluindo a formação profissional, constituída por bolsas de estudo ou empréstimos estudantis, a pessoas que não sejam trabalhadores assalariados ou trabalhadores não assalariados, que não conservem este estatuto ou que não sejam membros das famílias dos mesmos.»

Direito luxemburguês

8 O auxílio financeiro do Estado para estudos superiores está regulado na loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (Lei de 22 de junho de 2000 relativa ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores) (*Mémorial* A 2000, p. 1106, a seguir «Lei relativa ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores»), que sofreu várias alterações.

9 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.

10 Na sequência das alterações introduzidas pelo artigo 1.º, n.º 2, da loi du 26 juillet 2010 (Lei de 26 de julho de 2010) (*Mémorial* A 2010, p. 2040), o artigo 2.º da Lei relativa ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores definia os beneficiários deste 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 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[, de 2 de maio de 1992 (JO 1994, L 1, p. 3),] 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 [...]

[...]»

- 11 A regulamentação aplicável à data dos factos no processo principal é a que resulta da alteração da Lei relativa ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores pela loi du 19 juillet 2013 (Lei de 19 de julho de 2013) (*Mémorial A* 2013, p. 3214) (a seguir «Lei alterada de 22 de junho de 2000»).
- 12 O artigo 2.º-A da Lei alterada de 22 de junho de 2000, conforme inserido pelo artigo 1.º, n.º 1, da Lei de 19 de julho de 2013, dispõe:

«Um estudante que não tenha residência no Grão-Ducado do Luxemburgo também pode beneficiar do auxílio financeiro para estudos superiores, desde que seja filho de um trabalhador assalariado ou não assalariado, nacional do Luxemburgo ou de outro Estado-Membro da União Europeia ou de outro Estado Parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou da Confederação Suíça, que esteja empregado ou exerça a sua atividade no Luxemburgo, desde que esse trabalhador tenha estado empregado ou tenha exercido a sua atividade no Luxemburgo durante um período ininterrupto de, pelo menos, cinco anos no momento em que o estudante apresenta o pedido de auxílio financeiro para estudos superiores. O emprego no Luxemburgo deverá ter uma duração, no mínimo, igual a metade do período normal de trabalho aplicável na empresa, conforme previsto na lei ou na convenção coletiva de trabalho em vigor. O trabalhador não assalariado deve estar obrigatoriamente inscrito de forma permanente no Grão-Ducado do Luxemburgo, por força do artigo 1.º, n.º 4, do Código da Segurança Social, durante os cinco anos que precedem o pedido de auxílio financeiro para estudos superiores.»
- 13 Em seguida, a Lei alterada de 22 de junho de 2000 foi revogada pela loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (Lei de 24 de julho de 2014 relativa ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores) (*Mémorial A* 2014, p. 2188), que não estava em vigor à data dos factos no processo principal. Em particular, o requisito de o progenitor do estudante não residente ter trabalhado durante um período ininterrupto de, pelo menos, cinco anos no momento da apresentação do pedido de auxílio financeiro foi substituído pelo requisito de o progenitor do estudante não residente ter trabalhado durante um período de, pelo menos, cinco anos durante um período de referência de sete anos imediatamente anterior à data da apresentação do pedido para a obtenção do auxílio financeiro.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 14 A. A. Linares Verruga, estudante na Universidade de Liège (Bélgica), vive com o seus pais, M. C. Bragança Linares Verruga e J.M. Sousa Verruga, em Longwy (França). M. C. Bragança Linares Verruga é trabalhadora por conta de outrem no Grão-Ducado do Luxemburgo desde 15 de maio de 2004, com uma única interrupção entre 1 de novembro de 2011 e 15 de janeiro de 2012. J.M. Sousa Verruga foi trabalhador por conta de outrem nesse Estado-Membro entre 1 de abril de 2004 e 30 de setembro de 2011, e entre 4 de dezembro de 2013 e 6 de janeiro de 2014. Tendo criado uma empresa no Luxemburgo, em 1 de fevereiro de 2014, é ali trabalhador por conta própria desde essa data.
- 15 Na qualidade de estudante, A. A. Linares Verruga solicitou, para o semestre de inverno do ano letivo de 2013/2014, a concessão de um auxílio financeiro do Estado luxemburguês para estudos superiores com vista à preparação de um diploma.
- 16 Por decisão de 28 de novembro de 2013, o ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche indeferiu esse pedido de auxílio financeiro com fundamento no não preenchimento dos requisitos previstos no artigo 2.º-A da Lei alterada de 22 de junho de 2000.
- 17 Em 23 de dezembro de 2013, A. A. Linares Verruga e os seus pais apresentaram uma reclamação contra esta decisão. Por decisão de 14 de janeiro de 2014, o ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche indeferiu essa reclamação.

- 18 A. A. Linares Verruga solicitou igualmente ao Estado luxemburguês a concessão de um auxílio financeiro para estudos superiores para o semestre de verão do ano letivo de 2013/2014. Por decisão de 24 de março de 2014, o ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche indeferiu esse pedido de auxílio financeiro por motivos idênticos aos enunciados na sua decisão de 28 de novembro de 2013.
- 19 A. A. Linares Verruga e os seus pais interpuseram então, em 15 de abril de 2014, recurso no tribunal administratif (Tribunal Administrativo, Luxemburgo) tendente à alteração ou à anulação das decisões do ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche de 28 de novembro de 2013, de 14 de janeiro de 2014 e de 24 de março de 2014.
- 20 Perante esse órgão jurisdicional, A. A. Linares Verruga e os seus pais alegam, a título principal, que o auxílio financeiro do Estado para estudos superiores constitui uma prestação familiar na aceção do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2004, L 166, p. 1), a que todos os trabalhadores têm direito. A título subsidiário, alegam que este auxílio constitui uma vantagem social, na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, de tal modo que a sua concessão está sujeita ao princípio da igualdade de tratamento enunciado nessa disposição.
- 21 O Governo luxemburguês argumenta que o referido auxílio não constitui uma prestação familiar na aceção do Regulamento n.º 883/2004 e contesta a aplicabilidade do Regulamento n.º 1612/68 ao litígio no processo principal. Este governo alega igualmente que a qualidade de trabalhador de um dos progenitores do estudante que não reside no Luxemburgo não é, por si só, suficiente para lhe conferir o direito ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores. Segundo o referido governo, o acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o. (C-20/12, EU:C:2013:411), permitiu ao legislador nacional subordinar a concessão desse auxílio ao preenchimento do requisito de o trabalhador fronteiriço ter trabalhado no Estado-Membro em causa durante um período de tempo significativo. Ora, no processo principal, o casal Verruga não preenche este requisito.
- 22 Em primeiro lugar, o tribunal administratif (Tribunal Administrativo) afasta a argumentação de A. A. Linares Verruga e dos seus pais segundo a qual o auxílio financeiro do Estado para estudos superiores constitui uma prestação familiar na aceção do Regulamento n.º 883/2004. A este propósito, observa que este regulamento diz respeito às prestações ligadas às contribuições obrigatórias dos trabalhadores assalariados e dos trabalhadores não assalariados e que uma prestação só está abrangida pelo seu âmbito de aplicação se cobrir um risco social. Ora, o tribunal administratif (Tribunal Administrativo) considera que o auxílio financeiro do Estado para estudos superiores não tem por objetivo cobrir esse tipo de risco.
- 23 Segundo esse órgão jurisdicional, o referido auxílio financeiro não pode ser visto como a contrapartida da supressão do abono de família para os estudantes com idade superior a 18 anos. Ao designar os estudantes beneficiários do auxílio financeiro do Estado para estudos superiores, o legislador luxemburguês pretendeu consagrar o conceito de «autonomia do estudante», a saber, o direito de este poder prosseguir os estudos superiores da sua escolha, independentemente da situação financeira e da vontade dos seus pais, com vista nomeadamente a encorajar o aumento da proporção de pessoas titulares de um diploma do ensino superior na população residente no Luxemburgo. O tribunal administratif (Tribunal Administrativo) sublinha, a este respeito, que o auxílio financeiro do Estado para estudos superiores depende apenas de requisitos académicos e é concedido sob a forma de uma bolsa ou de um empréstimo cujos montantes variam apenas em função da situação financeira e social pessoal do estudante e das propinas a seu cargo.
- 24 Em segundo lugar, quanto aos argumentos de A. A. Linares Verruga e dos seus pais relativos à incompatibilidade da Lei alterada de 22 de junho de 2000 com o Regulamento n.º 1612/68, o tribunal administratif (Tribunal Administrativo) considera que, na medida em que o financiamento dos estudos

concedido por um Estado-Membro aos filhos dos trabalhadores constitui, para um trabalhador migrante, uma vantagem social na aceção do artigo 7.º, n.º 2, deste regulamento, esta disposição é aplicável ao litígio no processo principal.

- 25 Esse órgão jurisdicional observa, além disso, que, no acórdão de 20 de junho de 2013, *Giersch e o.* (C-20/12, EU:C:2013:411), o Tribunal de Justiça declarou que o requisito de residência previsto no artigo 2.º, alínea b), da Lei relativa ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores, conforme alterada pela Lei de 26 de julho de 2010, constitui uma discriminação indireta em razão da nacionalidade entre as pessoas que residem no Luxemburgo e aquelas que, sem residir nesse Estado-Membro, são filhos de trabalhadores fronteiriços que aí exercem uma atividade.
- 26 Segundo o tribunal administratif (Tribunal Administrativo), embora o Tribunal de Justiça tenha afirmado, no referido acórdão, que o legislador luxemburguês podia, para efeitos da concessão do auxílio em questão, exigir que o trabalhador fronteiriço, progenitor do estudante, tivesse trabalhado no Luxemburgo durante um período de tempo mínimo determinado, o Tribunal de Justiça não declarou, no entanto, que esse requisito deva constituir um requisito exclusivo e que um período de trabalho de cinco anos nesse Estado-Membro deva ser o único critério admissível. Pelo contrário, no mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça colocou a tónica no carácter demasiado exclusivo de uma regra que privilegia um único critério para efeitos de avaliação do grau de conexão do trabalhador fronteiriço com a sociedade luxemburguesa, assim como na pertinência e na justificação dos critérios que permitem detetar uma probabilidade razoável de regresso do estudante ao Luxemburgo após ter terminado os seus estudos.
- 27 Em seguida, o tribunal administratif (Tribunal Administrativo) salienta que a concessão do auxílio financeiro do Estado para estudos superiores foi recusada a A. A. Linares Verruga devido à interrupção de dois meses e meio no exercício, por parte da sua mãe, de uma atividade assalariada no Luxemburgo, não obstante esta ter exercido essa atividade durante um período total de quase oito anos, não sendo essa recusa oponível, nas mesmas condições, a um trabalhador que residisse no referido Estado-Membro.
- 28 Nestas condições, o tribunal administratif (Tribunal Administrativo) questiona-se sobre se o requisito previsto no artigo 2.º-A da Lei alterada de 22 de junho de 2000 não tem um carácter excessivo. Observa que uma discriminação indireta é, em princípio, proibida, a menos que seja objetivamente justificada, ou seja, deve ser adequada a garantir a realização de um objetivo legítimo e não ir além do necessário para alcançar esse objetivo. A este respeito, esse órgão jurisdicional salienta que o Governo luxemburguês refere como justificação a necessidade de garantir que existe uma conexão entre o trabalhador fronteiriço e a sociedade luxemburguesa que permita presumir que, após ter beneficiado do auxílio financeiro do Estado para financiar os seus estudos, o estudante, filho desse trabalhador, regressará ao Luxemburgo a fim de pôr os conhecimentos adquiridos ao serviço do desenvolvimento da economia desse Estado-Membro.
- 29 Segundo o tribunal administratif (Tribunal Administrativo), o Governo luxemburguês tem consciência do carácter excessivo e discriminatório da exigência prevista no artigo 2.º-A da Lei alterada de 22 de junho de 2000, uma vez que a Lei de 24 de julho de 2014 relativa ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores substituiu o requisito do período ininterrupto de trabalho de cinco anos pelo requisito de um tempo total de trabalho de cinco anos num período de referência de sete anos, com o objetivo de permitir a consideração das interrupções do trabalho, nomeadamente, por períodos de desemprego. Esse órgão jurisdicional considera, contudo, que, apesar desta alteração dos requisitos de concessão do referido auxílio, a questão da compatibilidade da Lei alterada de 22 de junho de 2000 com o Regulamento n.º 1612/68 é ainda suscetível de influenciar a decisão quanto ao tratamento a reservar às decisões do ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche em causa no processo principal.

- 30 Nestas condições, o tribunal administratíf (Tribunal Administrativo) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«O requisito imposto aos estudantes não residentes no Grão-Ducado do Luxemburgo pelo artigo 2.º-A da [Lei alterada de 22 de junho de 2000], que não toma em consideração nenhum outro critério de conexão, a saber, o facto de os estudantes serem filhos de trabalhadores que estiveram empregados ou exerceram a sua atividade no Luxemburgo durante um período ininterrupto de pelo menos cinco anos à data da apresentação do pedido de auxílio financeiro, é justificado pelas considerações de política educativa e de política orçamental apresentadas pelo Estado luxemburguês, e adequado ou proporcionado ao objetivo prosseguido, a saber, procurar encorajar o aumento da proporção de pessoas titulares de um diploma do ensino superior, procurando ao mesmo tempo garantir que essas pessoas, depois de terem beneficiado da possibilidade oferecida pelo sistema de auxílio em causa de financiar os seus estudos, prosseguidos eventualmente no estrangeiro, regressem ao Luxemburgo para porem os conhecimentos assim adquiridos ao serviço do desenvolvimento da economia desse Estado-Membro?»

Quanto à questão prejudicial

- 31 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011 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 aos estudantes não residentes ao requisito de, pelo menos um dos seus progenitores, ter trabalhado nesse Estado-Membro durante um período mínimo e ininterrupto de cinco anos no momento da apresentação do pedido de auxílio financeiro, mas não prevê esse requisito quanto a estudantes que residam no território do referido Estado-Membro, com o objetivo de encorajar o aumento da proporção de residentes titulares de um diploma do ensino superior.

Observações preliminares

- 32 No processo que deu origem ao acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o. (C-20/12, EU:C:2013:411), o Tribunal de Justiça já examinou a regulamentação luxemburguesa relativa ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores, que resultava, à data, da Lei relativa ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores, conforme alterada pela Lei de 26 de julho de 2010.
- 33 O Tribunal de Justiça foi assim questionado sobre a compatibilidade com o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 de uma regulamentação nacional que subordinava a concessão de um auxílio financeiro para estudos superiores a um requisito de residência do estudante e instaurava, por conseguinte, uma diferença de tratamento entre as pessoas que residem no Luxemburgo e as que, sem residir nesse Estado-Membro, são filhos de trabalhadores fronteiriços que exercem uma atividade no referido Estado-Membro.
- 34 O Tribunal de Justiça declarou que a desigualdade de tratamento que resultava do facto de ser exigido um requisito de residência aos estudantes filhos de trabalhadores fronteiriços era constitutiva de uma discriminação indireta com base na nacionalidade, em princípio, proibida, a menos que seja objetivamente justificada (v., neste sentido, acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 46).
- 35 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que o requisito de residência previsto na Lei relativa ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores, conforme alterada pela Lei de 26 de julho de 2010, era adequado a realizar o objetivo de interesse geral, reconhecido ao nível da União, 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 (acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.ºs 53, 56 e 68).

- 36 Em contrapartida, na sua análise da necessidade do requisito de residência, o Tribunal de Justiça considerou que este excedia o necessário para alcançar o objetivo de aumentar a proporção dos residentes titulares de um diploma do ensino superior, na medida em que obstava 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 (acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 83).
- 37 Na sequência do acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o. (C-20/12, EU:C:2013:411), a Lei de 19 de julho de 2013 alterou a Lei relativa ao auxílio financeiro do Estado para estudos superiores de forma a estender o benefício deste auxílio ao estudante que não reside no Luxemburgo, desde que seja filho de um trabalhador por conta de outrem ou por conta própria, nacional do Luxemburgo ou de outro Estado-Membro da União Europeia que esteja empregado ou exerça a sua atividade no Luxemburgo, e desde que esse trabalhador tenha estado empregado ou tenha exercido a sua atividade no Luxemburgo durante um período ininterrupto de, pelo menos, cinco anos no momento em que o estudante apresenta o pedido de auxílio financeiro para estudos superiores.
- 38 Com vista a responder à questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, há que apreciar se uma regulamentação como a que resulta desta alteração é constitutiva de uma eventual discriminação e, nesse caso, se ela é objetivamente justificada.

Quanto à existência de uma discriminação

- 39 Segundo o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011, cujo conteúdo está redigido nos mesmos termos que 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. 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 noutro Estado-Membro (v., neste sentido, acórdãos de 27 de novembro de 1997, Meints, C-57/96, EU:C:1997:564, n.º 50, e de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 37).
- 40 Resulta de jurisprudência constante que um auxílio à subsistência e à formação, concedido com vista ao prosseguimento de estudos universitários sancionados por uma qualificação profissional, constitui para o trabalhador migrante uma vantagem social na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 (acórdãos de 14 de junho de 2012, Comissão/Países Baixos, C-542/09, EU:C:2012:346, n.º 34, e de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 38), de que o próprio filho do trabalhador migrante pode beneficiar caso, ao abrigo do direito nacional, o mesmo seja concedido diretamente ao estudante (v., neste sentido, acórdãos de 26 de fevereiro de 1992, Bernini, C-3/90, EU:C:1992:89, n.º 26; de 14 de junho de 2012, Comissão/Países Baixos, C-542/09, EU:C:2012:346, n.º 48; e de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 40).

- 41 O princípio da igualdade de tratamento inscrito tanto no artigo 45.º TFUE como no artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68 proíbe não só as discriminações diretas, em razão da nacionalidade, mas ainda qualquer forma indireta de discriminação que, mediante a aplicação de outros critérios de distinção, conduza efetivamente ao mesmo resultado (v. acórdão de 13 de abril de 2010, Bressol e o., C-73/08, EU:C:2010:181, n.º 40).
- 42 A legislação nacional em causa no processo principal subordina a concessão de um auxílio financeiro para estudos superiores a um requisito de residência do estudante no território luxemburguês ou, para os estudantes que não residam neste território, ao requisito de serem filhos de trabalhadores que estiveram empregados ou exerceram a sua atividade profissional no Luxemburgo durante um período ininterrupto de, pelo menos, cinco anos no momento da apresentação do pedido de auxílio financeiro. Ainda que se aplique indiferentemente aos nacionais luxemburgueses e aos nacionais de outros Estados-Membros, esse requisito do período de trabalho mínimo e ininterrupto não se encontra previsto para os estudantes que residem no território luxemburguês.
- 43 Uma distinção deste tipo 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., neste sentido, acórdãos de 14 de junho de 2012, Comissão/Países Baixos, C-542/09, EU:C:2012:346, n.º 38, e de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 44).
- 44 Esse requisito constitui assim uma discriminação indireta com base na nacionalidade que só pode ser admitida se for objetivamente justificada. Para ser justificada, deve ser adequada para garantir a realização de um objetivo legítimo e não pode ir além do necessário para atingir esse objetivo.

Quanto à existência de um objetivo legítimo

- 45 Nas suas observações escritas, o Governo luxemburguês defende que o objetivo prosseguido com a Lei alterada de 22 de junho de 2000 é igual ao objetivo social invocado para justificar a legislação aplicável no processo que deu origem ao acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o. (C-20/12, EU:C:2013:411). Este objetivo visa aumentar de maneira significativa a proporção dos residentes titulares de um diploma de ensino superior no Luxemburgo.
- 46 Ora, nos n.ºs 53 e 56 do acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o. (C-20/12, EU:C:2013:411), o Tribunal de Justiça considerou que o objetivo social invocado pelo Governo luxemburguês para justificar a legislação aplicável no processo que deu origem a esse acórdão e que consiste em promover o prosseguimento dos estudos superiores é um objetivo de interesse geral reconhecido a nível da União. Com efeito, uma ação empreendida por um Estado-Membro para assegurar um nível elevado de formação da sua população residente prossegue um objetivo legítimo suscetível de justificar uma discriminação indireta com base na nacionalidade.
- 47 Resta verificar se o requisito do período ininterrupto de trabalho de cinco anos no momento da apresentação do pedido da bolsa de estudos é adequado e necessário para alcançar o referido objetivo.

Quanto ao caráter adequado do requisito do período de trabalho mínimo e ininterrupto

- 48 Segundo o Governo luxemburguês, a cuja opinião aderem, em substância, os Governos dinamarquês e norueguês, o requisito de um período de trabalho no Luxemburgo mínimo e ininterrupto de cinco anos destina-se a garantir que os auxílios financeiros sejam concedidos apenas aos estudantes que apresentam um tal nexo de conexão com a sociedade luxemburguesa que exista uma elevada probabilidade de instalação no Luxemburgo e de integração no mercado de trabalho luxemburguês uma vez terminados os estudos superiores. Esse objetivo é alcançado se o progenitor, trabalhador fronteiriço, tem um emprego duradouro no Luxemburgo e já ali trabalha há um período de tempo significativo, dado que isso constitui um elemento representativo do grau real de conexão com a

sociedade ou com o mercado de trabalho luxemburguês. Essas circunstâncias permitem presumir que o exemplo dos pais poderá influenciar, com um grau de probabilidade suficiente, a escolha de carreira do estudante.

- 49 Em primeiro lugar, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, tratando-se de trabalhadores migrantes e fronteiriços, o facto de terem acedido ao mercado de trabalho de um Estado-Membro cria, em princípio, um vínculo de integração suficiente na sociedade desse Estado que lhes permite aí beneficiar do princípio da igualdade de tratamento em relação aos trabalhadores nacionais quanto aos benefícios sociais (v., neste sentido, acórdãos de 14 de junho de 2012, Comissão/Países Baixos, C-542/09, EU:2012:346, n.º 65, e de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C2013:411, n.º 63).
- 50 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 para o financiamento das políticas sociais deste Estado. Estes devem, por conseguinte, poder beneficiar dessas políticas nas mesmas condições que os trabalhadores nacionais (v., neste sentido, acórdãos de 14 de junho de 2012, Comissão/Países Baixos, C-542/09, EU:C:2012:346, n.º 66, e de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 63).
- 51 Todavia, no tocante aos trabalhadores fronteiriços, o Tribunal de Justiça já admitiu que uma legislação nacional indiretamente discriminatória e que restringe a concessão aos trabalhadores fronteiriços de vantagens sociais na aceção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, na falta de uma conexão suficiente com a sociedade na qual exercem uma atividade sem ali residir, pode ser objetivamente justificada e proporcionada ao objetivo prosseguido (v., neste sentido, acórdãos de 18 de julho de 2007, Hartmann, C-212/05, EU:C:2007:437, n.ºs 30 a 35 e 37; de 18 de julho de 2007, Geven, C-213/05, EU:C:2007:438, n.º 26; de 11 de setembro de 2007, Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:494, n.ºs 54 e 55; e de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 64).
- 52 Assim, nos n.ºs 26 e 28 a 30 do acórdão de 18 de julho de 2007, Geven (C-213/05, EU:C:2007:438), o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 não se opunha a uma legislação de um Estado-Membro que previa que só podiam beneficiar de uma vantagem social na aceção desta disposição os trabalhadores que, pela escolha da sua residência, haviam estabelecido uma ligação efetiva com a sociedade desse Estado-Membro, bem como, tratando-se de trabalhadores fronteiriços que exerciam uma atividade profissional no referido Estado-Membro apesar de residirem noutro Estado-Membro, aqueles que exerciam uma atividade profissional que ultrapassava os limites de uma atividade meramente precária, dado que uma contribuição objetiva para o mercado de trabalho nacional constituía igualmente um elemento válido de integração na sociedade do Estado-Membro em causa.
- 53 Na regulamentação aplicável no processo que deu origem ao acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o. (C-20/12, EU:C:2013:411), o requisito de residência prévia do estudante no Luxemburgo era considerado o único requisito suscetível de estabelecer o nexo de conexão com esse Estado-Membro.
- 54 O Tribunal de Justiça declarou que esse requisito de residência era adequado a realizar o objetivo de promover o prosseguimento dos estudos superiores e a aumentar, de forma significativa, a proporção de titulares de um diploma de ensino superior residentes no Luxemburgo, mas apresentava um caráter demasiado exclusivo (acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 76). Com efeito, 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, podia ser determinada a partir de elementos diferentes da exigência de um requisito de residência (acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 77).

- 55 Entre esses elementos, o Tribunal de Justiça referiu que o facto de os pais do estudante em causa terem um emprego há um período de tempo significativo no Estado-Membro que atribui o auxílio solicitado podia ser adequado para demonstrar o grau real de conexão com a sociedade ou com o mercado de trabalho desse Estado (acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 78).
- 56 No processo principal, tal como no processo que deu origem ao acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o. (C-20/12, EU:C:2013:411), em primeiro lugar, os beneficiários do auxílio financeiro não são os próprios trabalhadores, mas os seus filhos não residentes no Luxemburgo que querem estudar, indiferentemente, no Luxemburgo ou em qualquer outro Estado e, em segundo lugar, o nexu com a sociedade luxemburguesa pode, a este respeito, parecer menos forte no caso de filhos de trabalhadores fronteiriços do que no caso de filhos de trabalhadores migrantes que residem no Luxemburgo.
- 57 Nestas circunstâncias, parece legítimo que o Estado que atribui o auxílio procure garantir que o trabalhador fronteiriço apresenta efetivamente um nexu de integração com a sociedade luxemburguesa exigindo um nexu suficiente para combater o risco de surgimento de um «turismo de bolsas de estudo», invocado pelos governos que apresentaram observações.
- 58 A este respeito, há que admitir que o requisito de um período de trabalho mínimo no Luxemburgo por parte do progenitor trabalhador fronteiriço, exigido pela Lei alterada de 22 de junho de 2000, para que os filhos de trabalhadores fronteiriços possam beneficiar do auxílio financeiro do Estado para estudos superiores é suscetível de demonstrar um nexu desse tipo entre estes trabalhadores e a sociedade luxemburguesa, bem como uma probabilidade razoável de um regresso do estudante ao Luxemburgo, após ter terminado os seus estudos.

Quanto ao caráter necessário do requisito do período de trabalho mínimo e ininterrupto

- 59 Para ser conforme com o direito da União, o requisito relativo ao período de trabalho mínimo e ininterrupto no momento da apresentação do pedido de auxílio financeiro não deve ir além do necessário para alcançar o objetivo pretendido.
- 60 No n.º 76 do acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o. (C-20/12, EU:C:2013:411), o Tribunal de Justiça considerou que, ao impor um requisito de residência como o que estava em causa no processo que deu origem a esse acórdão, o Grão-Ducado do Luxemburgo tinha privilegiado um elemento que não era necessariamente o único elemento representativo do grau real de conexão do interessado com esse Estado-Membro.
- 61 O Tribunal de Justiça referiu assim que uma conexão suficiente do estudante com o Grão-Ducado do Luxemburgo, que permita concluir que essa probabilidade razoável de regressar a esse Estado-Membro para aí se instalar e se pôr à disposição do respetivo mercado de trabalho, pode decorrer igualmente do facto de esse estudante residir sozinho, ou com os pais, num Estado-Membro limítrofe do Grão-Ducado do Luxemburgo e de os seus progenitores trabalharem no Luxemburgo e viverem próximo deste Estado-Membro há um período de tempo significativo (acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 78).
- 62 Quanto às possibilidades oferecidas ao legislador luxemburguês, o Tribunal de Justiça observou que, 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, podia permitir alcançar o objetivo prosseguido, sem lesar os filhos de trabalhadores fronteiriços (acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o., C-20/12, EU:C:2013:411, n.º 79).

- 63 Além disso, para evitar o risco do surgimento de um «turismo de bolsas de estudo» e assegurar que o trabalhador fronteiriço tenha uma ligação suficiente com a sociedade luxemburguesa, o Tribunal de Justiça mencionou, no n.º 80 do acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o. (C-20/12, EU:C:2013:411), a possibilidade de subordinar a concessão do 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.
- 64 A este respeito, o Governo luxemburguês alega que o legislador nacional utilizou a possibilidade que lhe é oferecida pelo n.º 80 do acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o. (C-20/12, EU:C:2013:411), ao inspirar-se por analogia no artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, que faz referência às condições de aquisição do direito de residência permanente formuladas no artigo 16.º, n.º 1, desta diretiva. Ora, esta última disposição prevê expressamente a aquisição do direito de residência permanente pelos «cidadãos da União que tenham residido legalmente por um período de cinco anos consecutivos no território do Estado-Membro de acolhimento».
- 65 No entanto, conforme referiu o advogado-geral nos n.ºs 83 a 85 das suas conclusões, a analogia com o artigo 16.º, n.º 1, e o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, sugerida pelo Governo luxemburguês, não é pertinente para justificar a exigência de um período ininterrupto de trabalho de cinco anos imposta pela regulamentação nacional em causa no processo principal.
- 66 Com efeito, o artigo 16.º da Diretiva 2004/38, que prevê um requisito de um período de residência mínimo de cinco anos ininterruptos para garantir a concessão do direito de residência permanente às pessoas instaladas de forma duradoura no Estado-Membro de acolhimento, inscreve-se, conforme expressamente sublinhado, aliás, pelo Tribunal de Justiça no n.º 80 do acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o. (C-20/12, EU:C:2013:411), num contexto diferente do da igualdade de tratamento entre trabalhadores nacionais e trabalhadores migrantes. Por outro lado, o artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38 precisa expressamente que a possibilidade consentida por esta disposição de não conceder ajuda de subsistência, incluindo formação profissional, constituída por bolsas de estudo ou empréstimos estudantis, antes da aquisição do direito de residência permanente, se aplica apenas às pessoas que não sejam trabalhadores assalariados ou trabalhadores não assalariados, que não conservem este estatuto ou que não sejam membros das famílias dos mesmos.
- 67 Portanto, é unicamente com vista a ilustrar de que forma o direito da União permite, no contexto dos cidadãos da União economicamente inativos, evitar o risco de surgimento de um «turismo das bolsas de estudo» que o Tribunal de Justiça fez referência, no n.º 80 do acórdão de 20 de junho de 2013, Giersch e o. (C-20/12, EU:C:2013:411), ao artigo 16.º, n.º 1, e ao artigo 24.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38.
- 68 Importa salientar que, no processo principal, o benefício do auxílio financeiro do Estado para estudos superiores foi recusado a A. A. Linares Verruga apesar de os seus pais terem trabalhado no Luxemburgo durante um período de tempo superior a cinco anos, apenas com algumas breves interrupções ao longo dos cinco anos que precederam o pedido de auxílio financeiro.
- 69 Uma regra como a que está prevista na legislação nacional em causa no processo principal, que subordina a concessão aos estudantes não residentes de um auxílio financeiro para estudos superiores ao requisito de ter um progenitor que trabalhou no Luxemburgo de forma ininterrupta durante um período mínimo de cinco anos no momento da apresentação do pedido de auxílio financeiro, sem permitir às autoridades competentes conceder este auxílio quando, como no processo principal, os progenitores tenham, não obstante algumas breves interrupções, trabalhado no Luxemburgo durante um período de tempo significativo, em concreto, durante quase oito anos, no período que precedeu esse pedido, encerra uma restrição que vai para além do necessário para alcançar o objetivo legítimo de aumentar o número de titulares de um diploma do ensino superior no âmbito da população residente, na medida em que essas interrupções não são suscetíveis de quebrar o nexo de conexão entre o requerente do auxílio financeiro e o Grão-Ducado do Luxemburgo.

- 70 Resulta das considerações precedentes que há que responder à questão submetida que o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 492/2011 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 aos estudantes não residentes ao requisito de, pelo menos um dos seus progenitores, ter trabalhado nesse Estado-Membro durante um período mínimo e ininterrupto de cinco anos no momento da apresentação do pedido de auxílio financeiro, mas não prevê esse requisito quanto a estudantes que residam no território do referido Estado-Membro, com o objetivo de encorajar o aumento da proporção de residentes titulares de um diploma do ensino superior.

Quanto às despesas

- 71 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 (Segunda Secção) declara:

O artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 492/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011, relativo à livre circulação dos trabalhadores na União, 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 aos estudantes não residentes ao requisito de, pelo menos um dos seus progenitores, ter trabalhado nesse Estado-Membro durante um período mínimo e ininterrupto de cinco anos no momento da apresentação do pedido de auxílio financeiro, mas não prevê esse requisito quanto a estudantes que residam no território do referido Estado-Membro, com o objetivo de encorajar o aumento da proporção de residentes titulares de um diploma do ensino superior.

Assinaturas