

rios e que, por essa razão, as respostas oferecidas após a sua expiração teriam sido aceites. Com efeito, um Estado-membro destinatário de uma medida acompanhada

de prazos não pode saber antecipadamente se, e em que medida, a Comissão lhe concederá, eventualmente, uma prorrogação desses prazos.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA apresentado no processo 293/85 *

I — Matéria de facto

A — Enquadramento jurídico do processo

A Comissão contesta cinco artigos da lei de 21 de Junho de 1985, relativa ao ensino (adiante designada «lei»), a saber, os artigos 16.º, 59.º, 63.º, 69.º e 71.º, na medida em que os referidos artigos prevêem, em conjugação com outras disposições complementares, o pagamento de uma propina de inscrição suplementar, a possibilidade de se recusar a inscrição de estudantes e o reembolso da referida propina.

1. As disposições legais belgas relativas ao financiamento de estabelecimentos de ensino

Por força do artigo 12.º da lei que altera a legislação relativa ao ensino pré-primário, primário, médio, superior, técnico e artístico, de 29 de Maio de 1959 (*Moniteur belge* de 19.6.1959), «o ensino pré-primário, primário e secundário é gratuito nos estabelecimentos do Estado e nos estabelecimentos por ele subsidiados... Nenhum “minerval”, directo ou indirecto, poderá ser cobrado ou aceite».

Quanto aos estabelecimentos de ensino superior não universitário e universitário, por

força do disposto no terceiro parágrafo do artigo 12.º da referida lei de 29 de Maio de 1959 e do decreto real de 4 de Agosto de 1972, modificado pelo decreto real de 31 de Agosto de 1978, podem cobrar propinas de inscrição.

No que se refere ao *financiamento das universidades*, a lei sobre o financiamento e controlo dos estabelecimentos universitários, de 27 de Julho de 1971 (*Moniteur belge* de 17.9.1971), prevê, no seu artigo 25.º, a participação do Estado belga, através de dotações anuais, no financiamento das despesas de funcionamento dos estabelecimentos universitários. Esta contribuição é calculada, entre outros aspectos, em função do número de estudantes regularmente inscritos num estabelecimento universitário (artigo 27.º da referida lei). Mais exactamente, a referida lei na sua versão modificada pelo artigo 85.º da lei de 5 de Janeiro de 1976, relativa às propostas orçamentais de 1975/1976 (*Moniteur belge* de 6.1.1976), estabelece no seu n.º 3 que

«Independentemente das propinas de inscrição suplementares a que se refere o n.º 4 do presente artigo, as despesas correntes de funcionamento dos estabelecimentos universitários enumerados no artigo 25.º são cobertas em função do número de estudantes regularmente a cargo:

* Língua do processo: francês.

1.º dos orçamentos para a Educação Nacional, regime neerlandês e regime francês, no que se refere:

- a) aos estudantes de nacionalidade belga;
- b) aos estudantes de nacionalidade luxemburguesa;
- c) aos estudantes de nacionalidade estrangeira cujos pais, ou tutor legal, tenham domicílio ou residência na Bélgica e aí exerçam ou tenham exercido a sua actividade profissional principal;
- d) aos estudantes residentes no território belga cujos pais, ou tutor legal, estejam ou tenham estado empregados no território belga e sejam nacionais de um Estado-membro da Comunidade Económica Europeia;
- e) ...;
- f) aos estudantes estrangeiros que não os referidos em 2, 3 ou 4, sem que o seu número possa exceder 2 % da totalidade dos estudantes belgas que foram, de forma regular, tomados em consideração no ano escolar precedente numa orientação de estudos.

...»

As alíneas 2 e 3 do referido n.º 3 dizem respeito aos estudantes dos países em vias de desenvolvimento e aos que beneficiam de uma bolsa de estudo.

O n.º 4 estabelece que

«os estudantes estrangeiros que não os referidos no n.º 3, regularmente inscritos num estabelecimento de ensino universitário contribuem para as despesas ordinárias de funcionamento deste.

Apenas serão tomados em consideração para a fixação do quadro do corpo docente, científico, administrativo e técnico da mesma instituição se tiverem pago, de forma regular, propinas de inscrição suplementar cujo montante é igual a pelo menos 50 % do custo fixo estabelecido para o ano orçamental anterior na orientação ou na subdivisão da orientação de estudos escolhida...».

Esta *propina de inscrição suplementar* é geralmente designada por «*minerval*».

O referido n.º 4 foi modificado pelo artigo 2.º do Decreto real n.º 171, de 30 de Dezembro de 1982 (*Moniteur belge* de 21.2.1983), passando os estabelecimentos universitários, relativamente aos estudantes de nacionalidade estrangeira que não os referidos no n.º 3, regularmente inscritos na lista de alunos, a *estar autorizados* a exigir uma propina de inscrição suplementar, cujo montante máximo é metade do custo fixo por aluno.

2. *As disposições legais belgas que são objecto do presente processo*

a) As disposições relativas ao ensino universitário

A lei em questão modificou, entre outras, as disposições legais relativas ao financiamento dos estabelecimentos universitários e à propina de inscrição suplementar.

O artigo 16.º da lei introduz duas modificações no artigo 27.º da lei de 27 de Julho de 1971, modificada pela lei de 5 de Janeiro de 1976.

Em primeiro lugar, por força do n.º 1 do artigo 16.º, é acrescentada uma alínea d) ao n.º 3 do artigo 27.º da lei de 27 de Julho de 1971 que estabelece que as despesas ordinárias de funcionamento dos estabelecimentos universitários são, para o futuro, igualmente cobertas pelo Estado belga em função do número dos

«estudantes, nacionais de um Estado-membro da Comunidade Económica Europeia, regularmente instalados no território belga e que aí exerçam ou tenham exercido uma actividade profissional»,

bem como do número dos

«estudantes cujo cônjuge, nacional de um Estado-membro da Comunidade Económica Europeia, esteja regularmente instalado no território belga e aí exerça ou tenha exercido uma actividade profissional».

Em segundo lugar, por força do n.º 2 do artigo 16.º é acrescentado um n.º 7 ao artigo 27.º da lei de 27 de Julho de 1971, com a seguinte redacção:

«7. O reitor do estabelecimento universitário pode, a partir do ano lectivo de 1985/1986, recusar a inscrição de estudantes que não são tidos em consideração para efeitos de financiamento.

Quando essa recusa emanar de uma universidade do Estado ou de um centro universitário do Estado, o estudante pode, no prazo de trinta dias, por carta registada, recorrer da decisão para o ministro da Educação Nacional que pode, no prazo de trinta dias, anular a recusa.»

b) As disposições relativas ao ensino não universitário

No que se refere ao ensino pré-primário, primário, secundário, especial e superior

não universitário, o artigo 59.º da lei estabelece o seguinte:

«1. Aos estudantes estrangeiros cujos pais ou tutor legal não belgas não residam na Bélgica, é exigida uma propina de inscrição específica.

2. Estão automaticamente isentos da propina de inscrição específica os estudantes estrangeiros autorizados a permanecer por mais de três meses ou a estabelecerem-se na Bélgica, ao abrigo dos artigos 10.º e 15.º da lei de 15 de Dezembro de 1980 relativa à entrada no território, residência, estabelecimento e expulsão dos estrangeiros, modificada pela lei de 28 de Junho de 1984.»

O n.º 1 do artigo 10.º da lei de 15 de Dezembro de 1980 (*Moniteur belge* de 30.12.1980), acima referida, dispõe, entre outros aspectos, que está automaticamente autorizado a permanecer mais de três meses na Bélgica

«o estrangeiro cujo direito de residência seja reconhecido por tratado internacional, por lei ou por decreto real».

Por força dos artigos 58.º e 59.º da mesma lei de 15 de Dezembro de 1980, o estudante estrangeiro, quando solicite autorização para permanecer mais de três meses, deve apresentar, entre outras, a certidão de inscrição num estabelecimento de ensino e a prova de que possui meios de subsistência bastantes.

c) As disposições relativas ao reembolso do «minerval»

Por força do artigo 63.º da lei,

«os “minervais” ou propinas de inscrição suplementares cobrados entre 1 de Setembro de 1976 e 31 de Dezembro de 1984 não serão em caso algum reembolsados.

Todavia, os «minervais» ou propinas de inscrição suplementares cobrados aos estudantes nacionais de um Estado-membro da Comunidade Económica Europeia que tenham frequentado cursos de ensino profissional serão reembolsados com base nas decisões judiciais proferidas em acções para reembolso intentadas perante os tribunais até 13 de Fevereiro de 1985».

No que se refere à entrada em vigor do artigo 16.º da lei, o *artigo 69.º* da mesma lei dispõe que ele começa a produzir efeitos a partir de 1 de Outubro de 1983.

No que se refere à entrada em vigor do artigo 59.º da lei, o *artigo 71.º* da mesma lei estabelece que o n.º 1 do artigo 59.º começa a produzir efeitos a partir de 1 de Setembro de 1976 enquanto o n.º 2 do artigo 59.º começa a produzir efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1985.

B — *Antecedentes do processo*

Em 13 de Fevereiro de 1985, o Tribunal proferiu um acórdão no processo 293/83 (Gravier, Recueil, p. 593), no qual declarou:

«1) A imposição, aos estudantes nacionais dos restantes Estados-membros, de uma taxa, de um direito de inscrição ou de um minerval como condição de acesso aos cursos de ensino profissional, enquanto tal encargo não é imposto aos estudantes nacionais, constitui discrimi-

nação em razão da nacionalidade, proibida pelo artigo 7.º do Tratado.

2) A noção de formação profissional abrange o ensino da arte da banda desenhada ministrado por um estabelecimento de ensino superior artístico, quando forneça ao estudante uma qualificação para o exercício de uma profissão, ocupação ou emprego específicos ou lhe conceda uma especial aptidão para o respectivo exercício.»

Os serviços da Comissão, entendendo que as referidas disposições da lei constituem uma discriminação em razão da nacionalidade, proibida pelo artigo 7.º do Tratado, e que são contrárias à jurisprudência do Tribunal tal como resulta dos acórdãos de 13 de Julho de 1983 (Forcheri, 152/82, Recueil, p. 2323) e de 13 de Fevereiro de 1985, já citado, manifestaram a sua posição no decurso de uma reunião informal com os responsáveis do Ministério da Educação Nacional belga, em 25 de Junho de 1985. Todavia, resulta de uma acta da reunião do Comité da Educação, de 27 e 28 de Junho de 1985, que o representante da Comissão disse que a Comissão ainda não tinha terminado as suas reflexões quanto aos efeitos da jurisprudência do Tribunal neste domínio.

Entendendo a Comissão que as já citadas disposições da lei são contrárias ao direito comunitário, solicitou às autoridades belgas competentes, por carta de 17 de Julho de 1985, de acordo com o artigo 169.º do Tratado, «tendo em conta a proximidade da abertura do ano lectivo... que lhe enviasse no prazo de oito dias úteis, a contar da recepção da presente carta, as suas observações quanto às questões suscitadas».

O Governo belga não respondeu à referida carta. Todavia, por telex de 2 de Agosto de 1985, solicitou uma prorrogação do prazo de resposta. Este telex não obteve resposta da Comissão.

Em 20 de Agosto de 1985, as autoridades belgas competentes enviaram circulares ministeriais aos estabelecimentos universitários para aplicarem a lei.

Em 23 de Agosto de 1985, a Comissão formulou um parecer fundamentado indicando que os artigos, 16.º, 59.º, 63.º, 69.º e 71.º da lei são incompatíveis com os artigos 5.º e 7.º do Tratado. Nos termos do segundo parágrafo do artigo 169.º do Tratado, a Comissão convidou o Reino da Bélgica a adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento ao parecer fundamentado num prazo de quinze dias.

Não foi dado qualquer seguimento a este parecer fundamentado.

II — Fase escrita do processo

Por requerimento entregue na Secretaria do Tribunal em 2 de Outubro de 1985, a Comissão, nos termos do segundo parágrafo do artigo 169.º do Tratado, intentou perante o Tribunal de Justiça uma acção por incumprimento contra o Reino da Bélgica.

No mesmo dia, ao abrigo do disposto no artigo 186.º do Tratado e do artigo 83.º do Regulamento Processual, a Comissão apresentou um pedido de medidas provisórias para que fosse ordenado ao Reino da Bélgica que adoptasse imediatamente as medidas necessárias para garantir, até ser proferido acórdão no processo principal, o acesso dos estudantes nacionais dos outros Estados-membros ao ensino universitário ministrado na Bélgica, nas mesmas condições que os estudantes nacionais.

Por despacho do presidente do Tribunal, de 25 de Outubro de 1985, o Reino da Bélgica tem, entre outras, a obrigação de, até ser proferido acórdão no processo principal,

«adoptar de imediato todas as medidas necessárias para garantir o acesso dos estudantes nacionais dos outros Estados-membros aos cursos de formação profissional ministrados pelos estabelecimentos universitários belgas nas mesmas condições que os estudantes nacionais, desde que se comprometam, por escrito, a pagar o minerval se a acção for julgada improcedente. Este compromisso por escrito deverá ser feito na forma de um reconhecimento de dívida».

Por carta de 21 de Novembro de 1985, o Governo belga informou o Tribunal de que tinham sido enviadas instruções aos estabelecimentos universitários para efeitos de execução do despacho.

Com base no relatório do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. Dirigiu, todavia, diversas perguntas às partes.

III — Pedidos das partes

A *Comissão* conclui pedindo que o Tribunal se digne

1) declarar

- que ao não isentar, no n.º 1 do artigo 16.º da lei de 21 de Junho de 1985 relativa ao ensino, do «minerval dos estudantes estrangeiros» os nacionais dos outros Estados-membros vindos para a Bélgica com a única finalidade de estudar nos estabelecimentos universitários belgas,

— que ao dar, no n.º 2 do artigo 16.º da referida lei, aos reitores desses estabelecimentos universitários o direito de recusar a inscrição desses estudantes,

— que ao tornar, pelo n.º 2 do artigo 59.º da referida lei de 21 de Junho de 1985, impossível na prática o benefício da isenção do «minerval dos estudantes estrangeiros» para os nacionais de outros Estados-membros vindos para a Bélgica com a única finalidade de frequentarem o ensino superior não universitário, técnico e profissional e secundário especializado, em virtude da relação estabelecida com a concessão do direito de residência,

— que ao impor, para a obtenção da isenção do referido minerval pelos estudantes dos outros Estados-membros que pretendam frequentar cursos superiores, a condição suplementar de provarem possuir meios de subsistência bastantes, conforme resulta do n.º 2 do artigo 59.º da referida lei,

— que ao limitar de forma *ad hoc* as possibilidades de obter o reembolso dos «minervais», indevidamente pagos face ao direito comunitário, apenas aos nacionais comunitários que tenham intentado uma acção antes de 13 de Fevereiro de 1985, e ao pôr em vigor as isenções concedidas, por um lado, aos trabalhadores e aos seus cônjuges, e, por outro, aos estudantes nacionais de outros Estados-membros vindos para a Bélgica com a única finalidade de frequentarem um curso de formação profissional, respectivamente em 1 de Outubro de 1983 e 1 de Janeiro de 1985, como prevêem os artigos 63.º, 69.º e 71.º da referida lei,

o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 5.º e 7.º do Tratado CEE;

2) condenar o Reino da Bélgica nas despesas.

O Reino da Bélgica conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) declarar inadmissível a acção intentada pela Comissão, ou, pelo menos, improcedente;

2) condenar a Comissão nas despesas.

IV — Argumentos apresentados pelas partes na fase escrita

A — Quanto à admissibilidade da acção

1. O Governo belga entende que o pedido é inadmissível por, no decurso da fase pré-contenciosa que conduziu à formulação do parecer fundamentado, a Comissão não ter respeitado as garantias processuais elementares previstas no artigo 169.º do Tratado.

A este respeito, o Governo belga invoca os prazos de oito dias úteis para responder à notificação de incumprimento e de quinze dias para responder ao parecer fundamentado. Sublinha que em Junho de 1985 a própria Comissão ainda não tinha terminado a sua reflexão sobre os efeitos do acórdão Gravier. A precipitação da Comissão seria ainda mais inadmissível por a complexidade da matéria exigir nova consulta entre as partes após a notificação de incumprimento, por as normas belgas que prevêem o pagamento de um minerval pelos estudantes estrangeiros já existirem há muitos anos e por

a Comissão ter exigido, na notificação de incumprimento e no parecer fundamentado, uma alteração radical do conjunto das regras admitidas em direito comunitário e uma revisão completa da política de ensino, cuja compatibilidade com o Tratado a Comissão reconheceu antes do acórdão Gravier.

Além disso, o Governo belga refere o acórdão de 31 de Janeiro de 1984 (Comissão/Irlanda, 74/82, Recueil, p. 317) e dele conclui que a Comissão deve dar aos Estados-membros um prazo razoável para darem cumprimento a uma notificação de incumprimento e a um parecer fundamentado. Por último, o direito a um processo equitativo implica, nomeadamente, que cada uma das partes tenha a possibilidade de expor a sua posição ao Tribunal em condições que não a coloquem em desvantagem considerável relativamente à parte contrária. A exigência do respeito pelas garantias processuais nunca poderia ser considerada dilatória.

2. A *Comissão* aceita que os prazos dados ao Governo belga eram curtos. Sublinha, no entanto, que não se trata de prazos peremptórios. Se tivessem sido dadas respostas após a expiração dos prazos, elas teriam sido, evidentemente, tomadas em consideração. Por outro lado, teria sempre esperado várias semanas, após a expiração dos prazos estabelecidos, para dar início à fase seguinte do processo.

A razão para a fixação de prazos curtos foi, por um lado, a proximidade do início do ano lectivo de 1985, que levou igualmente a Comissão a solicitar a adopção de medidas provisórias e, por outro lado, o facto de o Governo belga estar ao corrente da posição da Comissão, o mais tardar desde 25 de Junho de 1985. Assim, a Comissão julgou in-

dispensável solicitar uma resposta rápida ao Governo belga, tendo em conta o facto de, aquando do envio do parecer fundamentado, a fase das inscrições já se ter iniciado. Ela pretendeu, desde o início, que a fase pré-contenciosa fosse conduzida de tal forma que fosse possível recorrer para o Tribunal em tempo útil, para que fossem decididas medidas provisórias para protecção dos direitos dos estudantes, e isto numa altura em que a fase das inscrições ainda não estava encerrada.

A *título subsidiário*, a Comissão recorda que o Reino da Bélgica dispôs, com efeito, de mais de um mês para responder à notificação de incumprimento, antes do envio do parecer fundamentado. Teria decorrido ainda mais de um mês antes da entrega da petição e do pedido de medidas provisórias.

Também não se pode sustentar que a Comissão tenha exigido do Governo belga uma revisão total da sua política de ensino num prazo de oito ou quinze dias. Desde a resolução do Parlamento Europeu, de 18 de Novembro de 1982 (JO C 334, p. 93), que o Governo belga deveria ter suprimido todas as medidas discriminatórias em matéria de propinas de inscrição. Para além disso, o Governo belga deveria ter tomado as medidas necessárias à execução do acórdão Gravier. Além disso, aquilo de que a Comissão o acusa não é o não ter modificado a sua legislação na sequência do referido acórdão mas sim o ter posteriormente adoptado leis contrárias à jurisprudência do Tribunal.

Por último, a Comissão entende que o fundamento de inadmissibilidade é dilatatório. Se fosse acolhido, o seu único efeito seria obrigar ao recomeço de um processo inevitável.

B — Quanto ao mérito

Primeira acusação: violação dos artigos 5.º e 7.º do Tratado por, no n.º 1 do artigo 16.º da lei de 21 de Junho de 1985, não ter isentado do «minerval dos estudantes estrangeiros» os nacionais dos outros Estados-membros que vieram para a Bélgica com a única finalidade de frequentarem cursos nos estabelecimentos universitários belgas.

1. Os argumentos da Comissão

a) Considerações gerais

A Comissão recorda antes de mais que o n.º 1 do artigo 16.º da lei, conjugado com o n.º 4 do artigo 27.º da lei de 27 de Julho de 1971, na sua versão actual, apenas isenta do pagamento do minerval os estudantes nacionais de um Estado-membro que, eles próprios ou o seu cônjuge, desde que nacional de um Estado-membro, estejam legalmente instalados na Bélgica e aí exerçam ou tenham exercido uma actividade profissional. Por consequência, os estudantes nacionais de um Estado-membro, vindos para a Bélgica com a única finalidade de aí fazerem estudos universitários, permanecem sujeitos ao minerval. Como o minerval não é exigido aos estudantes belgas, a sua imposição aos estudantes comunitários constitui uma discriminação em função da nacionalidade, contrária ao artigo 7.º do Tratado.

Os estabelecimentos universitários teriam, de facto, solicitado o pagamento do minerval antes da inscrição no ano lectivo de 1985/1986.

b) Quanto à definição de formação profissional

A Comissão entende que o ensino ministrado nos estabelecimentos universitários

belgas faz parte do ensino de formação profissional, na acepção do artigo 128.º do Tratado.

O *objectivo* deste artigo não poderia ser alcançado se fossem excluídos do seu âmbito de aplicação os estudos universitários. Ele destinar-se-ia a permitir uma livre circulação dos trabalhadores, activos e potenciais. Na medida em que os diplomas nacionais podem ser necessários para uma pessoa poder estabelecer-se num Estado-membro e aí exercer determinadas profissões, deveria ser obrigatoriamente autorizado o acesso a esses diplomas nas mesmas condições que os nacionais. Com efeito, seria fundamental para a Comunidade o aumento da mobilidade dos estudantes. O Comité da Educação pronunciou-se igualmente neste sentido no seu relatório de 27 de Junho de 1980. É nesta perspectiva que se deve abordar o problema da definição de formação profissional.

No entender da Comissão, os estudos universitários fornecem directamente uma qualificação para uma profissão, ofício ou emprego específico, na acepção da jurisprudência do Tribunal, e isto ainda que o programa de ensino universitário inclua uma parte de formação geral. Além disso, todos os níveis de formação estão abrangidos na definição de formação profissional.

O *diploma universitário* é, aliás, uma condição de acesso ao exercício de determinadas profissões. Basta folhear num jornal as páginas com ofertas de emprego para verificar que o diploma universitário é procurado pelas empresas que pretendem ter colaboradores qualificados. Assim, deve-se logicamente considerar que um estudante frequenta cursos de formação profissional quando os cursos ministrados se destinam a fornecer-lhe uma formação que lhe permita exercer uma profissão, um ofício ou um emprego específico.

Do ponto de vista subjectivo do estudante, é indiscutível que, na quase totalidade dos casos, se fazem estudos universitários para «adquirir os conhecimentos e as capacidades técnicas necessárias ao exercício de uma actividade profissional determinada e atingir o mais elevado nível de formação possível», como é definido um objectivo fundamental da política comum de formação profissional na Decisão 63/266 do Conselho, de 2 de Abril de 1963, relativa ao estabelecimento dos princípios gerais para a execução de uma política comum de formação profissional (JO de 20.4.1963, p. 1338; EE 05 F1 p. 30).

Neste contexto, a Comissão opõe-se a uma *distinção entre os estudos universitários* do primeiro ciclo («candidatura») e os estudos universitários do segundo ciclo («licenciatura ou licenciatura especial»). O diploma de «candidatura» não tem, de facto, qualquer utilidade prática, e não constitui, em si, um objectivo para os estudantes. Também não existe um «ensino académico», por um lado, e uma «formação profissional», por outro. Pelo contrário, conceber-se-ia uma formação profissional adquirida no âmbito do ensino académico ministrado pelas universidades. Esta observação da Comissão seria corroborada, por um lado, pela própria regulamentação belga que dispensa do minerval os estudantes legalmente instalados na Bélgica, bem como por um acórdão da cour d'appel de Bruxelas, de 3 de Fevereiro de 1986, e, por outro lado, pela definição de ensino universitário dada na Alemanha pelo Hochschulrahmengesetz, em França pela lei de 12 de Novembro de 1968, em Itália pelo decreto real de 31 de Agosto de 1933 e no Reino Unido pela jurisprudência da High Court of Justice of England.

Além disso, as universidades formam os indivíduos que exercem profissões liberais e assalariadas. As numerosas *directivas* relativas à equivalência dos diplomas e à livre cir-

culação que se baseiam, designadamente, no artigo 49.º do Tratado demonstram que não é pertinente uma distinção entre profissões liberais e assalariadas.

A Comissão opõe-se igualmente a uma *distinção* entre o ensino universitário e o ensino superior não universitário. Existem cursos, como o de arquitectura, que podem ser frequentados numa escola superior e numa universidade. Não existe, assim, razão lógica para dispensar o ensino não universitário do minerval e impor este último ao ensino universitário. Com efeito, aquando dos trabalhos preparatórios relativos à lei belga em questão, os dois ministros da Educação Nacional declararam que o ensino universitário faz parte da formação profissional (doc. parl. Sénat 801, 1984-1985, n.º 12, p. 25 e 26). O reitor da Universidade de Liège pronunciou-se no mesmo sentido no que se refere aos estudos de filologia germânica.

A Comissão afirma que, ainda que possa parecer exacto que as autoridades comunitárias tiveram em tempos uma concepção relativamente restritiva do conceito de formação profissional, se torna necessário observar que as concepções dessas autoridades evoluíram. É, aliás, normal que a concepção actual de formação profissional já não seja a mesma de 1963.

Neste contexto, a Comissão refere a sua proposta de decisão do Conselho relativa à adopção de um programa comunitário de educação e de formação em matéria de tecnologia, Comett (1986/1992), de 6 de Agosto de 1985 (JO C 234, p. 3), baseado no artigo 128.º, com vista a reforçar, a nível comunitário, a colaboração entre as universidades e as indústrias em matéria de forma-

ção avançada em novas tecnologias, a proposta de decisão do Conselho relativa à adopção do programa Erasmus, de 20 de Dezembro de 1985, a Decisão 85/368 do Conselho, de 16 de Julho de 1985, relativa à correspondência de qualificações de formação profissional entre Estados-membros das Comunidades Europeias (JO L 199, p. 56; EE 06 F3 p. 5) que se baseia, entre outros, no artigo 128.º do Tratado bem como na citada Decisão 63/266 do Conselho, que diz respeito a formações profissionais a todos os níveis, e, por último, as publicações do Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional, criado pelo Regulamento n.º 337/75 do Conselho, de 10 de Fevereiro de 1975 (JO L 39, p. 1; EE 05 F2 p. 48), que não excluem os cursos superiores dos estabelecimentos universitários.

De acordo com a Comissão, a sua posição encontra igualmente apoio nos *acórdãos do Tribunal* proferidos nos processos Forcheri e Gravier, já citados, nos quais o Tribunal optou por uma interpretação ampla da noção de formação profissional.

Com efeito, a Comissão entende que o ensino universitário está incluído na definição dada nos n.ºs 29 e 30 do acórdão Gravier.

Por último, a Comissão sublinha que a *carta social europeia*, elaborada pelo Conselho da Europa e subscrita pela Bélgica, refere expressamente no seu artigo 10.º, que,

«a fim de assegurar o exercício efectivo do direito à formação profissional, as partes contratantes comprometem-se... a conceder meios que permitam o acesso ao ensino técnico superior e ao ensino universitário de acordo apenas com o critério da aptidão individual».

c) Quanto à não justificação da regulamentação belga

De acordo com a Comissão, a disposição em causa não encontra *qualquer justificação* na pretensa necessidade de reagir ao afluxo de estudantes estrangeiros. Em primeiro lugar, a Comissão duvida de que esse afluxo exista. O número de estudantes comunitários na Bélgica apenas atinge 4,25 % da população escolar. Além disso, os números da Comissão revelam uma diminuição do número de estudantes comunitários na Bélgica. De qualquer modo, esse afluxo não justifica a imposição do minerval que visa, por um lado, todos os estudantes e todos os tipos de estudos universitários, sem qualquer distinção, e, por outro, não diz respeito aos outros estabelecimentos de ensino. Em segundo lugar, a Comissão sublinha que não se oporia a uma recusa não discriminatória dos estudantes se a capacidade de absorção das universidades ficar esgotada.

No que se refere à *resolução do Conselho* de 27 de Junho de 1980, ela também não dá qualquer justificação para a exigência do minerval. Esta resolução não é vinculativa, ao passo que o artigo 7.º do Tratado é directamente aplicável. Além disso, uma discriminação como a imposição do minerval não pode ser considerada como uma medida «adequada» e «razoável» na acepção da resolução. Além disso, o minerval visa igualmente os estudantes que pretendem estudar na Bélgica sem terem sido recusados por uma universidade do Estado-membro de que são nacionais. A Bélgica também não tentou encontrar soluções a nível comunitário. De qualquer modo, a resolução pretende proibir as propinas discriminatórias.

Quanto ao argumento segundo o qual o pagamento do minerval compensaria unicamente o facto de os estrangeiros não paga-

rem *impostos belgas*, ele não é pertinente uma vez que os nacionais belgas cujos pais residam fora da Bélgica não estão sujeitos ao pagamento do minerval, quando esses mesmos pais também não pagam impostos belgas. Além disso, um Estado-membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar a inobservância das obrigações decorrentes do direito comunitário.

2. Os argumentos do Governo belga

a) Considerações gerais

O Governo belga, em jeito de introdução à sua defesa, afirma que, na Bélgica, as universidades e os outros estabelecimentos de ensino têm de fazer face a um *afluxo de estudantes* comunitários. O número de 4,25 % de estudantes universitários e de 6 % de estudantes do ensino secundário comunitários seria a percentagem mais elevada da Comunidade. Esta situação é o resultado directo da existência nos outros Estados-membros de sistemas de acesso ao ensino universitário muito mais restritivos, ou seja, o *numerus clausus*, que, em princípio, é geralmente não discriminatório mas de facto impede o acesso dos estudantes estrangeiros.

O Governo belga invoca em seguida os *custos* do ensino e o sistema de bolsas nos outros Estados-membros que, como no Reino Unido, podem ser muito elevados mas que são exclusivamente concedidas aos estudantes nacionais ou aos nacionais comunitários cujos pais trabalhem ou tenham trabalhado no Estado-membro em causa. Quanto ao financiamento dos estabelecimentos universitários belgas, os estudantes comunitários não dão lugar, em princípio, a qualquer financiamento por parte do Estado belga. Assim, — na impossibilidade de cobrar um minerval —, as universidades são necessaria-

mente penalizadas financeiramente se admitem um estudante estrangeiro de preferência a um estudante belga. Portanto, o pagamento do minerval apenas compensa o facto de os estrangeiros não pagarem impostos belgas.

Embora seja exacto que um grande número de estudantes não belgas está dispensado do minerval, deve esclarecer-se que a dispensa é concedida sobretudo aos estudantes dos países em vias de desenvolvimento. Esta dispensa não se justifica quando o estudante disponha de meios suficientes, como é normalmente o caso dos estudantes da Comunidade.

No que se refere mais precisamente aos elementos da primeira acusação, o Governo belga observa que, na sequência dos acórdãos do Tribunal nos processos Forcheri e Gravier, já citados, a regulamentação belga isentou do minerval o conjunto dos estudantes nacionais da Comunidade que frequentem um curso de formação profissional, tanto no ensino secundário técnico e profissional como no ensino superior não universitário. A Bélgica teria dado *plena execução* à jurisprudência do Tribunal. Quanto ao demais, ela tem para com os seus próprios nacionais determinadas obrigações que, na falta de disposição imperativa do Tratado, não tem de estender aos estrangeiros.

b) Quanto à definição de formação profissional

Na opinião do Governo belga, o conceito de *formação profissional* não abrange o ensino universitário, cuja natureza é essencialmente académica. As disposições do Tratado relativas à livre circulação dos trabalhadores abrangem, portanto, o acesso não discriminatório à formação profissional mas não ao ensino universitário. Esta posição é confirmada pelo acórdão proferido pelo

Tribunal no processo Gravier, no qual se declarou que «qualquer forma de ensino que forneça uma qualificação para uma profissão, ocupação ou emprego específico» faz parte do ensino profissional. Esta formulação demonstra que o Tribunal não quis equiparar a formação profissional ao ensino em geral. Este último não faz parte dos domínios que o Tratado submeteu à competência das instituições comunitárias (ver acórdão de 3 de Julho de 1974, Casagrande, 9/74, Recueil, p. 773). Com efeito, os estudos universitários não preparam para o exercício de uma profissão específica. Ora, apenas a formação profissional se inclui no âmbito de aplicação do Tratado (artigo 128.º).

As diferentes ofertas de emprego nos jornais, a que se refere a Comissão, demonstram igualmente que as entidades patronais, quando pretendem recrutar universitários, procuram um nível de formação e não uma qualificação para uma profissão concreta. Em contrapartida, as motivações dos estudantes para se inscreverem em cursos universitários podem ser muito diversas. Poder-se-ia supor que as diferentes motivações conduzem os estudantes a escolher os seus cursos porque eles oferecem um conhecimento geral de determinadas matérias e não porque ofereçam acesso directo a um emprego específico.

Após um exame da *origem histórica* da formação profissional, o Governo belga chama a atenção para o facto de os artigos 118.º e 128.º do Tratado mencionarem uma política comum de formação e de aperfeiçoamento profissionais como elementos da *política social*. Portanto, a formação profissional seria

não tanto para o exercício de uma profissão, mas a formação no âmbito de uma profissão. Com efeito, a formação profissional é geralmente assegurada pela indústria ou pelas associações profissionais respectivas, e destina-se a dar uma experiência prática da profissão. Apenas o ensino dito «técnico» ou «profissional» conduz a um emprego específico. Esta posição do Governo belga seria corroborada pelas legislações dos Estados-membros relativas à formação profissional, por exemplo, a lei francesa n.º 66/892, de 3 de Dezembro de 1966, de orientação e de programa sobre a formação profissional.

A *nível europeu*, a já citada Decisão 63/266 do Conselho, o programa de acção social da Comissão de 1973, o Regulamento n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968 (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77) e a sexta directiva 77/388 do Conselho, de 17 de Maio de 1977 (JO L 145, p. 1; EE 09 F1 p. 54), apoiam igualmente esta posição. O ponto A, alínea i), do artigo 13.º da referida directiva cita, por exemplo, separadamente «o ensino escolar ou universitário» e a «formação ou a reciclagem profissional». Além disso, a decisão do Conselho, de 16 de Julho de 1985, abrange com os termos «formação profissional» todos os estudos que preparam para uma profissão como trabalhador. Se a formação profissional fosse alargada ao ensino universitário, o artigo 128.º atribuiria ao Conselho competência para lhe definir os princípios gerais, o que ele nunca fez nessa base. É esta a razão pela qual as directivas relativas ao reconhecimento mútuo dos diplomas são adoptadas com base no artigo 57.º do Tratado. A formação profissional deve definir-se como um conjunto de medidas destinado a adaptar os trabalhadores às alterações que se operam na economia e na sociedade. Abrange, por um lado, uma formação inicial da mão-de-obra e, por outro, uma formação permanente dos adultos no âmbito do exercício da profissão.

A *nível internacional*, a noção de formação profissional tem igualmente um conteúdo bem determinado que não se estende aos cursos universitários, como resulta da recomendação n.º 117 da OIT relativa à formação profissional, aprovada em 27 de Junho de 1962.

Em seguida, o Governo belga, na *hipótese* de certos cursos universitários terem a ver com a noção de formação profissional, interroga-se sobre se se deve atender a critérios relacionados com a pessoa (por exemplo, os trabalhadores assalariados que frequentam cursos de promoção social) ou se é preciso ter em consideração a natureza dos estudos (por exemplo, os estudos que têm interesse para as empresas). Além disso, perante a grande divergência entre os programas de estudos dos Estados-membros, o Governo belga pergunta se determinados cursos são considerados como formação profissional em alguns Estados-membros e não noutros. Nessas circunstâncias, colocam-se iam dificuldades práticas consideráveis para delimitar este conceito. No que se refere aos estudos universitários na Bélgica, o ensino ministrado no âmbito de «candidaturas» não pode de modo algum ser considerado como formação profissional, pois que, para exercer uma profissão, o estudante deve obter o diploma final.

Em *conclusão*, o Governo belga entende que a lei fez uma aplicação correcta dos princípios que resultam do acórdão Gravier, interpretado na perspectiva do direito comunitário em geral, limitando as consequências dessa jurisprudência ao ensino técnico e profissional, isto é, ao ensino que proporciona uma qualificação para uma profissão, ofício ou emprego específico relacionado com a indústria, comércio, artes aplicadas, transportes, administração, bem como para a economia doméstica, e ao excluir assim o ensino universitário.

Para *refutar a argumentação da Comissão*, o Governo belga sublinha ainda os seguintes pontos:

A própria Comissão excluiu a formação profissional que não se referisse às universidades nas suas publicações anteriores a 1980, por exemplo, na *Documentação Europeia* (periódico n.º 6/1980). Os outros elementos que demonstrariam esse carácter limitado seriam a resolução do Conselho de 18 de Dezembro de 1979, relativa à formação em alternância dos jovens (JO C 1 de 3.1.1980; EE 05 F2 p. 178), as despesas do Fundo Social Europeu, 80 % das quais seriam destinadas à formação profissional, e o Cedefop que seria composto, entre outros, por representantes das organizações profissionais.

No que se refere à *posição das autoridades belgas* aquando da preparação da lei em causa, o Governo belga não vê nenhum indício de estas terem feito uma interpretação válida no sentido de incluir os estudos universitários na noção de formação profissional, na acepção do Tratado. É exacto que na Bélgica certos estudos para os quais não existe a obrigação de pagamento do mineral não estão abrangidos na noção de formação profissional. Todavia, isto não poria em causa a sua interpretação desta noção.

Quanto às *legislações nacionais* a que a Comissão se refere, o Governo belga considera que elas provam que as universidades desempenham um papel muito mais importante do que o de um simples ensino. Quanto à jurisprudência da High Court of Justice, baseia-se no artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68. Na Bélgica, a questão da definição da formação profissional é objecto de discussão ao nível dos tribunais: O Governo belga também não percebe como é que a Comissão pode extrair argumentos dos programas Comett e Erasmus e da De-

cisão 85/368 do Conselho, de 16 de Julho de 1985, para apoiar uma interpretação ampla do conceito de formação profissional. Com efeito, a referida decisão do Conselho centrar-se-ia nas qualificações profissionais dos trabalhadores qualificados em certas profissões. A noção de «formação superior completa» a que se refere a decisão não significa que o Conselho equipare o ensino universitário à formação profissional, na aceção do Tratado.

c) Quanto à justificação da regulamentação belga

O Governo belga sublinha que todas as disposições do Tratado relativas à livre circulação têm limites e excepções. A citada resolução do Conselho de 27 de Junho de 1980 dá indicações sobre o que seria uma interpretação razoável do Tratado. Com efeito, circunstâncias especiais autorizariam um Estado-membro a reagir a um *afluxo* de estudantes estrangeiros resultante de condições restritivas de acesso aos estabelecimentos universitários impostas pelos outros Estados-membros. O afluxo de estudantes estrangeiros não teria origem no facto de os estabelecimentos universitários belgas serem melhores para efeitos da formação procurada pelos estudantes, mas no facto de os Estados-membros de onde esses estudantes são originários recusarem a entrada nas suas universidades aos próprios estudantes nacionais. Assim, tal como no acórdão «Cassis de Dijon», o Tribunal deveria reconhecer que exigências imperiosas superiores podem justificar o estabelecimento de restrições à livre circulação. Com efeito, o grande afluxo de estudantes estrangeiros para a Bélgica justifica a imposição de um minerval mais elevado nas universidades. O Conselho sempre sustentou que é legítima a imposição de um minerval aos estudantes inscritos num estabelecimento universitário. Dado que a supressão do minerval daria origem a um aumento considerável do afluxo de estudantes estrangeiros para a Bélgica, é indispensável

para a sobrevivência dos estabelecimentos universitários belgas.

Caso o Tribunal entendesse que determinados cursos universitários se incluem na formação profissional, o Governo belga entende que deve ter a possibilidade de reagir ao afluxo de estudantes estrangeiros. A este respeito, apoia-se mais uma vez na resolução do Conselho de 27 de Junho de 1980 e convida o Tribunal a reconhecer que o grande afluxo de estudantes estrangeiros para a Bélgica justifica a imposição de um minerval mais elevado nas universidades. Nestas circunstâncias, compete aos outros Estados-membros subsidiar os estudantes seus nacionais.

Segunda acusação: violação dos artigos 5.º e 7.º do Tratado pelo n.º 2 do artigo 16.º da lei de 21 de Junho de 1985, que dá aos reitores dos estabelecimentos universitários a possibilidade de recusar a inscrição de estudantes nacionais dos Estados-membros.

1. Os argumentos da Comissão

A Comissão recorda antes de mais que resulta do n.º 2 do artigo 16.º da lei, conjugado com o n.º 3 do artigo 27.º da lei de 27 de Julho de 1971, que pode ser recusada aos estudantes nacionais dos outros Estados-membros a inscrição nos estabelecimentos universitários, quando essa recusa não pode ser feita aos estudantes belgas. Os reitores utilizariam, de facto, essa possibilidade de recusa.

Embora o problema do financiamento dos estabelecimentos universitários, em si mesmo, não diga respeito à Comissão, a recusa de aceitar a inscrição de estudantes estrangeiros, que não dão direito aos subsídios estatais para a universidade, é inevitável se esses estudantes não tiverem de pagar o minerval. Por conseguinte, o não considerar os

estudantes comunitários para o cálculo dos subsídios às universidades implica necessariamente dificuldades de acesso ao ensino universitário. A forma de financiamento das universidades tem, assim, um efeito indiretamente discriminatório relativamente aos estudantes nacionais dos Estados-membros.

O processo de recurso previsto no segundo parágrafo do n.º 7 do artigo 27.º da lei de 27 de Julho de 1971 não só constitui uma *formalidade suplementar* injustificada, arbitrária e discriminatória, mas, além disso, não garante de modo algum que a decisão de não aceitar a inscrição de estudantes devido à sua nacionalidade venha a ser anulada. É ainda mais inquietante verificar que, no que se refere às universidades livres, o estudante comunitário não beneficia de qualquer possibilidade de recurso.

Além disso, a Comissão chama a atenção para o facto de os reitores dos estabelecimentos universitários poderem recusar a inscrição de um estudante comunitário, ainda que ele se proponha pagar o «minerval», por esse estudante não se incluir na *categoria dos 2 % de estudantes* que dão lugar ao financiamento dos estabelecimentos universitários, e isto com base no artigo 85.º da lei de 5 de Janeiro de 1976, que acrescentou um n.º 3 ao artigo 27.º da lei de 27 de Julho de 1971, e no n.º 2 do artigo 16.º da lei.

A Comissão sustenta que a Bélgica não pode justificar essa discriminação pela sua situação ou prática interna, como a ausência de subsídios estatais às universidades para os estudantes estrangeiros para além da quota de 2 % ou a situação financeira dos estabelecimentos universitários. Foi o Governo belga que criou esta situação ao suprimir os subsídios para os estudantes comunitários. Não pode, por isso, invocar *situações ou práticas internas* para justificar a inobservância das suas obrigações comunitárias. Para o

caso em apreço, não é pertinente a jurisprudência do Tribunal nos acórdãos de 1 de Dezembro de 1977 (Kuyken, 66/77, Recueil, p. 2311), e de 5 de Julho de 1984 (Meade, 238/83, Recueil, p. 2631).

2. Os argumentos do Governo belga

Antes de mais, o Governo belga sustenta que se com esta acusação a Comissão visa obter o financiamento das universidades quanto à totalidade dos estudantes da Comunidade, a acusação é, por um lado, inadmissível por não ter sido mencionada nem na notificação de incumprimento nem no parecer fundamentado, e, por outro, vai manifestamente muito mais longe do que a jurisprudência do Tribunal no acórdão Gravier. Esta acusação vai igualmente contra a jurisprudência do Tribunal no domínio da segurança social (ver acórdão Meade, já citado).

Em seguida, o Governo belga observa que o *financiamento* dos estudantes comunitários coloca as universidades numa situação financeira insustentável. A este respeito, cita o exemplo da Universidade Livre de Bruxelas, onde a simples inscrição de estudantes estrangeiros sem a cobrança do minerval custaria à universidade anualmente 40 a 50 milhões de BFR.

No que se refere mais precisamente ao n.º 2 do artigo 16.º da lei, o Governo belga sublinha que a disposição impugnada não visa os estudantes estrangeiros enquanto tais mas os estudantes, belgas ou estrangeiros, que se inscrevem *pela terceira vez* no mesmo ano de curso. Além disso, essa disposição apenas confirma o direito que as universidades têm de recusar uma inscrição. A própria Comissão reconheceu que, se as universidades não cobrarem o minerval, a recusa de

aceitar a inscrição será então «uma reacção inevitável na perspectiva de uma boa gestão». Daqui, o Governo belga conclui que a eventual recusa de um reitor de aceitar a inscrição de um estudante comunitário não tem a sua origem na disposição impugnada, mas antes se baseia em considerações de simples oportunidade.

É, pois, inexacto afirmar que doravante o estudante comunitário será discriminado. Pelo contrário, sempre aconteceu terem sido recusados estudantes, tanto belgas como comunitários, por razões académicas, como é o caso, por exemplo, dos estudantes que reprovam duas vezes no mesmo ano. Existem, com efeito, limites evidentes para a capacidade de formação das universidades e a elas cabe estabelecer, para cada situação, os critérios objectivos adequados.

Terceira acusação: violação dos artigos 5.º e 7.º do Tratado pelo n.º 2 do artigo 59.º da lei de 21 de Junho de 1985, que estabelece uma relação entre a isenção do minerval e a concessão do direito de residência, e que exige a prova de que se dispõe de meios de subsistência suficientes.

1. Os argumentos da Comissão

A Comissão conclui dos n.os 1 e 2 do artigo 59.º da lei e dos artigos 10.º, n.º 1, 58.º e 59.º da lei de 15 de Dezembro de 1980 que a autorização de residência para os estudantes comunitários do ensino universitário e não universitário não é concedida, na falta de pagamento do minerval, a um estudante que tenha vindo para a Bélgica com a única finalidade de frequentar um curso superior. Daqui resulta que, quanto ao ensino supe-

rior (não universitário), o disposto no n.º 2 do artigo 59.º *mantém a imposição do minerval* e por conseguinte, na linha do acórdão Gravier, é incompatível com o artigo 7.º do Tratado.

Além disso, a isenção do minerval no que se refere aos estudantes comunitários que frequentam o ensino superior está, pela sua relação com as regras relativas à residência, sujeita à condição suplementar de o estudante ter de provar que dispõe de meios de subsistência suficientes. Com isto, o n.º 2 do artigo 59.º da lei introduz uma condição para a isenção do minerval e para o acesso ao ensino superior (não universitário) a que não estão sujeitos os estudantes belgas: essa diferença de tratamento em razão da nacionalidade é contrária ao artigo 7.º do Tratado.

Resulta das *modificações* introduzidas pela lei de 28 de Junho de 1984 (*Moniteur belge* de 12.7.1984) que o capítulo da lei de 15 de Dezembro de 1980 relativo ao direito de residência dos estudantes apenas se passa a aplicar ao ensino superior e ao ano preparatório do ensino superior e já não ao ensino secundário ou técnico. Assim, o estudante comunitário que frequente um curso secundário ou técnico profissional na Bélgica não está automaticamente autorizado a permanecer na Bélgica nos termos do artigo 10.º da lei de 15 de Dezembro de 1980. Também não está automaticamente isento do minerval, e isto por força do n.º 2 do artigo 59.º da lei. Este artigo mantém, assim, o pagamento do minerval para os estudantes comunitários que pretendam frequentar aqueles tipos de ensino e contém, por esse facto, disposições incompatíveis com o artigo 7.º do Tratado.

A Comissão sublinha, além disso, que a *regulamentação belga de execução* dos artigos 59.º, 60.º e 61.º da lei prevê isenções do pagamento do minerval para os estudantes

nacionais de um Estado-membro desde que a sua inscrição num estabelecimento de ensino dê acesso à formação profissional ministrada nos estabelecimentos de ensino (artigo 1.º do decreto real de 30 de Agosto de 1985, citado). Todavia, a inscrição de um aluno nesses termos não permite, de modo geral, ao estabelecimento de ensino obter subsídios. O referido estabelecimento seria assim obrigado a ensinar gratuitamente esse estudante, não podendo reclamar nem um pagamento ao estudante nem subsídios ao Estado belga. Assim, por esta razão ou com fundamentos dissimulados, são inevitáveis as recusas de inscrição.

A Comissão observa que, para se poder inscrever, é necessário que o estudante comunitário apresente no momento da inscrição uma *autorização de residência válida*. Todavia, este documento apenas pode ser concedido a uma pessoa titular de um direito de residência ou que tenha obtido uma autorização de residência na Bélgica. Ora, por força do artigo 59.º da lei de 15 de Dezembro de 1980, o estudante que venha para a Bélgica estudar não pode obter o direito de residência enquanto não fizer a prova da sua inscrição prévia. Dado que o minerval é exigível no momento da inscrição (artigo 62.º da lei) o estudante comunitário não pode obter a autorização de residência sem previamente ter feito a inscrição. Todavia, não pode ser dispensado do pagamento do minerval sem apresentar uma autorização de residência. Portanto, é obrigado a pagar o minerval para se inscrever.

Para *concluir*, a Comissão observa que a livre circulação das pessoas apenas se concebe em relação com uma actividade económica. Não existe, todavia, qualquer diferença fundamental entre a pessoa que circula para procurar emprego e a pessoa que circula para se preparar para um emprego. Ora, é claro que o estudante se forma para poste-

riormente desempenhar um papel na actividade económica. Para evitar qualquer discriminação dos estudantes comunitários, não se pode assim exigir-lhes, para que as suas inscrições sejam aceites, que satisfaçam condições que não têm de ser satisfeitas pelos estudantes belgas, aos quais não é solicitada a prova nem do seu direito de residência nem de que podem fazer face às suas próprias necessidades.

2. *Os argumentos do Governo belga*

O Governo belga observa, antes de mais, que as disposições do Tratado relativas à livre circulação *não se aplicam* às pessoas *não activas* e apenas abrangem o exercício de actividades económicas reais e efectivas (ver acórdãos de 22 de Março de 1982, Levin, 53/81, Recueil, p. 1035, e de 1 de Dezembro de 1977, Kuyken, 66/77, Recueil, p. 2311). O conceito de trabalhador abrange aqueles que trabalham ou trabalharam, e não aqueles que hão-de trabalhar. Os estudantes não beneficiam assim, enquanto tais, de um direito de residência.

Nestas circunstâncias, não se poderia acusar o Reino da Bélgica de ter aprovado disposições que restringem o acesso de pessoas não activas ao seu território. Se a jurisprudência do Tribunal, como o acórdão Gravier, implicasse o reconhecimento de um direito de residência aos estudantes, chegar-se-ia à situação absurda de os estudantes beneficiarem da livre circulação a partir da adesão de um novo Estado-membro, ao passo que se prevêem medidas transitórias rigorosas para a livre circulação dos trabalhadores. Todavia, o Tribunal teria sempre reconhecido que, em princípio, uma regulamentação nacional que imponha aos nacionais dos outros Estados-membros a obrigação de se apresentarem às autoridades desse Estado é compatível com o disposto nos artigos 48.º

a 66.º do Tratado (ver acórdãos de 7 de Julho de 1976, Watson, 118/75, Recueil, p. 1185, e de 14 de Julho de 1977, Sagulo, 8/77, Recueil, p. 1495).

Quanto à condição relativa aos *meios de subsistência bastantes*, o Governo belga sustenta que é normal que um Estado só aceite no seu território um estrangeiro, mesmo que seja nacional de um país da Comunidade, desde que a pessoa em causa não se torne um encargo para o erário público. A própria Comissão reconheceu isto na proposta de directiva relativa ao direito de residência das pessoas não activas no território de outro Estado-membro (JO C 207, de 17.8.1979, p. 14). Esta proposta previa expressamente, no seu artigo 4.º, que «os Estados-membros podem exigir que esses indivíduos demonstrem possuir recursos suficientes para prover às suas necessidades». Do mesmo modo que o Tribunal reconheceu que não era discriminatório solicitar aos estrangeiros que declarassem a sua presença no território e que se munissem de um documento de identificação, também não é discriminatório solicitar-lhes que façam prova de que podem prover às suas próprias necessidades. O facto de a prova de posse de meios de subsistência bastantes poder ser exigida resulta igualmente do n.º 1 do artigo 4.º da Directiva 73/148 (JO L 172, p. 14; EE 06 F1 p. 132).

Por último, o Governo belga observa que, sem a prova da posse de meios de subsistência, poder-se-ia temer que os estudantes recorressem à assistência pública, adquirissem os seus meios de subsistência por processos ilícitos ou constituíssem, de qualquer outro modo, uma perturbação para a ordem pública. O facto de a legislação belga impor que, para poder estudar na Bélgica, o estudante estrangeiro tenha de dispor de pelo menos 12 000 BFR por mês, não é nem excessivo nem reprovável.

Quarta acusação: violação dos artigos 5.º e 7.º do Tratado pelos artigos 63.º, 69.º e 71.º da lei, que limitam as possibilidades de obter o reembolso do minerval indevidamente pago.

1. Os argumentos da Comissão

A Comissão entende que o primeiro parágrafo do artigo 63.º da lei e os artigos 69.º e 71.º do mesmo diploma confirmam o princípio da imposição de um minerval aos estudantes comunitários que frequentaram cursos de formação profissional entre 1 de Setembro de 1976 e 31 de Dezembro de 1984, quando essa imposição foi declarada contrária ao artigo 7.º do Tratado pelo acórdão do Tribunal, proferido no processo Gravier. Além disso, as referidas disposições, no que se refere aos trabalhadores comunitários e ao seu cônjuge, confirmam a exigência do minerval de 1 de Setembro de 1976 a 30 de Setembro de 1983, quando o acórdão proferido pelo Tribunal no processo Forcheri declarou essa exigência contrária ao artigo 7.º do Tratado. Complementarmente, o segundo parágrafo do artigo 63.º estabelece de maneira específica as condições em que os minervais cobrados em violação do direito comunitário podem ser reembolsados: as referidas condições limitam o direito à restituição a determinadas pessoas.

Segundo a Comissão, não existe *qualquer justificação* para tais limitações.

De acordo com uma *jurisprudência* assente, o Tribunal esclareceu que as decisões que profere com base no artigo 177.º do Tratado têm, em princípio, efeito retroactivo, e que só a ele compete pronunciar-se sobre uma limitação desse efeito retroactivo (ver acórdão de 27 de Março de 1980, Denkvit italiana, 61/79, Recueil, p. 1205). Esta jurisprudência seria aprovada pela doutrina.

Em contrapartida, a situação que justificou o acórdão de 8 de Abril de 1976 (Defrenne, 43/75, Recueil, p. 455) distingue-se bastante daquela com que se depara o Estado belga após o acórdão Gravier. No presente processo, não existe nem a ameaça de uma autêntica catástrofe financeira, nem a necessidade de proteger particulares nem a boa fé do Estado belga. Com efeito, a análise dos trabalhos preparatórios da lei evidencia que o Estado belga ignorou voluntariamente o acórdão Gravier. Por consequência, a imposição do minerval aos estudantes comunitários considera-se contrária ao artigo 7.º do Tratado desde a sua instituição e entrada em vigor, ou seja, 1 de Setembro de 1976. A confirmação *a posteriori* da violação do direito comunitário e as regras relativas à restituição das importâncias indevidamente cobradas afectariam a garantia dos direitos que decorrem, para os interessados, do efeito directo das disposições do direito comunitário (ver acórdãos de 16 de Dezembro de 1976, Rewe, 37/76, Recueil, p. 1989, e Comet, 45/76, Recueil, p. 2043, de 27 de Fevereiro de 1980, Just, 68/79, Recueil, p. 501, Denkavit italiana, já citado, e de 10 de Julho de 1980, Ariete, 811/79, Recueil, p. 2545).

A Bélgica não pode afirmar ter sido surpreendida por uma alteração imprevista do direito comunitário. Por um lado, os avisos foram numerosos e, por outro, foi a Bélgica que, em 1976, modificou a sua legislação em prejuízo dos estudantes comunitários.

Embora os litígios relativos à restituição de quantias indevidamente pagas face ao direito comunitário devam ser resolvidos, de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal, pelos órgãos jurisdicionais nacionais em aplicação do direito nacional, o Tribunal fixou, todavia, *limites* às condições que podem ser colocadas em direito nacional para essas restituições. Essas modalidades processuais de direito interno não po-

dem ser menos favoráveis que as relativas a recursos semelhantes em direito interno ou tornar impossível na prática o exercício dos direitos (ver acórdãos Rewe e Denkavit italiana, já citados, de 9 de Novembro de 1983, San Giorgio, 199/82, Recueil, p. 3595, e de 6 de Maio de 1982, Fromme, 54/81, Recueil, p. 1449).

Ora, de acordo com a Comissão, as regras estabelecidas pelo artigo 63.º da lei, conjugadas com o disposto nos artigos 69.º e 71.º da mesma lei, têm por efeito tornar impossível a obtenção do reembolso dos minervais indevidamente pagos, salvo nos raros casos de acções intentadas antes de proferido o acórdão Gravier. São contrárias às exigências de não discriminação e atentam relativamente ao passado contra o alcance e eficácia do direito comunitário.

Subsidiariamente, a Comissão sustenta que, de qualquer forma, no caso em apreço as condições estabelecidas são menos favoráveis que as que se aplicam aos processos semelhantes de natureza interna. A restituição dessas taxas obedece, em direito belga, às regras clássicas previstas pelo Código Civil belga nos artigos 1235.º, 1376.º e 1377.º, que estabelecem o princípio da repetição do indevido, e nos artigos 2260.º e seguintes, relativos à prescrição. Uma restrição das possibilidades de obtenção do reembolso; conforme vem prevista na lei, não corresponde de forma alguma aos processos normalmente aplicados em direito interno belga.

2. Os argumentos do Governo belga

O Governo belga sustenta que *considerações imperiosas* de segurança jurídica que se relacionam com o conjunto dos interesses em jogo, tanto públicos como privados, justificam que se limitem no tempo os efeitos do acórdão Gravier.

O referido acórdão constitui uma *evolução nova* do direito comunitário que põe em causa as interpretações geralmente aceites até ao presente. A este respeito, o Governo belga refere vários documentos da Comissão e do Conselho e os acórdãos do Tribunal nos processos Kuyken e Levin, já citados.

Além disso, no caso em apreço, o *prejuízo* que os estabelecimentos de ensino sofreriam seria, evidentemente, considerável, ou mesmo insuportável. De acordo com o cálculo do Governo belga, cerca de 5,5 mil milhões de BFR foram cobrados pelas universidades belgas entre 1976 e 1985 aos estudantes comunitários, a título de minerval. No ensino superior não universitário inscreveram-se 1 462 estudantes comunitários no mesmo período. Uma obrigação de reembolsar o minerval a partir de 1976 seria, para as universidades e outros estabelecimentos de ensino que o cobraram, uma autêntica catástrofe financeira.

Dado que o n.º 4 do artigo 27.º da lei de 27 de Julho de 1971, na versão modificada pelo decreto real de 30 de Dezembro de 1982, apenas prevê a possibilidade e não a obrigação de os estabelecimentos de ensino cobrarem o minerval, as universidades, se tivessem de reembolsar o minerval, não teriam muito provavelmente qualquer possibilidade de recorrer contra o Estado belga.

Além disso, o Governo belga observa que numerosos estudantes beneficiaram de bolsas quando vieram estudar para a Bélgica. Essas bolsas incluíam, muitas vezes, o reembolso do minerval pago pelo estudante. Os estudantes poderiam, portanto, solicitar o reembolso do minerval ao Estado belga quando o encargo desse minerval não foi suportado por eles.

Nestas circunstâncias, é importante invocar a jurisprudência do Tribunal segundo a qual o direito comunitário não exige a restituição de impostos indevidamente cobrados em condições que conduzam a um enriquecimento sem causa dos interessados (acórdãos Just e San Giorgio, já citados).

Além disso, o Tribunal tomou em consideração um conjunto de circunstâncias semelhantes no citado acórdão Defrenne. O Estado belga encontra-se numa situação excepcional, comparável à do processo Defrenne.

De qualquer modo, *não se pode acusar* o Estado belga *de má fé* quanto à legalidade da cobrança do minerval. A própria Comissão reconheceu a licitude da legislação belga em diversas cartas enviadas ao Governo belga. Os outros Estados-membros têm, por outro lado, sistemas cujo efeito prático é o de tornar o acesso às universidades mais difícil para os estudantes estrangeiros. Além disso, se o Tribunal alargasse o âmbito de aplicação do artigo 7.º do Tratado aos estudantes, seria indispensável deixar aos Estados-membros um *período de adaptação*. Nesta óptica, uma limitação no tempo dos efeitos do acórdão do Tribunal parece ser o mínimo indispensável. No mesmo acórdão, o Tribunal deveria indicar a partir de quando o conceito de formação profissional pode ser considerado como incluindo, no todo ou em parte, o ensino universitário.

A limitação no tempo dos efeitos dos acórdãos do Tribunal surgiu em diversos processos, sem distinção entre reembolso de quantias indevidamente pagas e pagamento de quantias a uma pessoa a quem deveriam ter sido pagas e não foram (ver acórdãos de 15 de Outubro de 1980, *Providence agricole de la Champagne*, 4/79, Recueil, p. 2823, de 27 de Fevereiro de 1985, *Société de produits*

de mais, 112/83, Recueil, p. 719, e de 15 de Janeiro de 1986, Pinna, 41/84, Colect. p. 1).

Nestas circunstâncias, o Governo belga entende que razões imperiosas de segurança jurídica impõem que se limitem no tempo os efeitos do acórdão Gravier.

A título subsidiário, o Governo belga convida o Tribunal a limitar os reembolsos apenas aos estudantes que possam demonstrar que frequentaram cursos de formação profissional e, portanto, não universitários, e que não podiam obter essa formação no seu país de origem.

V — Resposta da Comissão a uma pergunta formulada pelo Tribunal

Por carta do Tribunal de 15 de Dezembro de 1986, a Comissão foi convidada a esclarecer de forma pormenorizada as razões exactas que a conduziram a só conceder ao Governo do Reino da Bélgica um prazo de oito dias úteis para apresentar as suas observações à notificação de incumprimento de 17 de Julho de 1985, e um prazo de quinze dias para apresentar as suas observações na sequência do parecer fundamentado de 23 de Agosto de 1985.

A Comissão respondeu a esta questão declarando, antes de mais, que foi «tendo em conta a proximidade da abertura do ano lectivo» que entendeu dever convidar o Governo belga a apresentar as suas observações quanto ao conteúdo da notificação de incumprimento no prazo de oito dias úteis a contar da sua recepção. Justificadamente preocupada, logo após a adopção da lei belga de 21 de Junho de 1985 (publicada no *Moniteur belge* de 6.7.1985), com as condições contrárias ao direito comunitário, não

modificadas por essa lei e/ou criadas por ela, que iriam regular, aquando do próximo início das aulas, o acesso dos estudantes nacionais de outros Estados-membros aos estabelecimentos belgas onde é ministrado um ensino profissional (caso, nomeadamente, dos estabelecimentos de ensino superior) a Comissão considerou efectivamente indispensável solicitar ao Governo belga uma resposta relativamente rápida, sublinhando assim o carácter de urgência que atribuía aos problemas colocados e a prioridade que devia ser concedida ao seu exame.

Encarando, neste contexto, a hipótese de, dada a urgência, ter de requerer ao Tribunal no fim da fase pré-contenciosa, caso esta não produzisse resultados, a adopção de medidas provisórias, a Comissão entendeu, desde o início, que a fase pré-contenciosa deveria ser conduzida de forma que pudesse recorrer ao Tribunal em tempo útil, para que fossem decididas medidas provisórias de salvaguarda dos direitos dos estudantes acima referidos, e isto numa altura em que as inscrições nos estabelecimentos de ensino superior já estariam abertas.

Nestas condições, impunha-se que as observações do Governo belga dessem entrada na Comissão num prazo relativamente curto, não podendo de qualquer modo o prazo de oito dias referido na notificação de incumprimento ser considerado um prazo peremptório, para além do qual as observações eventualmente apresentadas não poderiam ser tomadas em consideração.

Outra razão que justificou o desejo da Comissão de receber uma resposta rápida do Governo belga relacionava-se com o facto de, cerca de um mês antes, se ter efectuado uma reunião, em 25 de Junho de 1985, entre, por um lado, membros dos gabinetes dos ministros belgas francófono e neerlandófono da Educação Nacional e da representação permanente belga e, por outro, os

serviços competentes da Comissão, no decurso da qual estes serviços já tinham informado claramente das críticas a que dava lugar, no plano do direito comunitário, a situação que na Bélgica estava reservada aos estudantes nacionais de outro Estado-membro, que pretendessem frequentar aí um ensino de tipo profissional.

Deste modo, portanto, informadas desde 25 de Junho de 1985 das críticas em questão, as autoridades belgas competentes na matéria já tinham disposto de um prazo de reflexão considerável que lhes permitia responder rapidamente, mas com pleno conhecimento de causa, às acusações expressas na notificação de incumprimento e que correspondiam às críticas fundamentais já formuladas oralmente em 25 de Junho de 1985.

No que se refere ao prazo de quinze dias fixado ao Reino da Bélgica para responder ao parecer fundamentado de 23 de Agosto de 1985, a Comissão esclareceu ter tido, além disso, em conta o facto de as inscrições nos diversos estabelecimentos universitários (designadamente para os cursos médicos e dentários) estarem abertas desde há pouco e que era portanto urgente que, caso o Governo belga decidisse dar seguimento favorável ao parecer fundamentado, adoptasse com brevidade as medidas adequadas, e não apenas no fim de Setembro.

Por outro lado, o ponto de vista expresso pela Comissão nesse parecer fundamentado não foi mais do que a repetição das observações críticas desenvolvidas na notificação de incumprimento de 17 de Julho de 1985, não incluindo novos argumentos cujo exame necessitaria de um prazo mais longo, a acrescentar ao lapso de tempo de que o Go-

verno belga já dispusera desde o envio dessa carta, ou seja, desde a reunião de 25 de Junho de 1985.

Por último, a Comissão sublinha que os prazos respectivos de oito e de quinze dias, acima referidos, se destinavam a acelerar, dada a urgência, o exame dos problemas por parte das autoridades belgas, já informadas desde o fim de Junho do ponto de vista da Comissão. Em contrapartida, não estava nas suas intenções acelerar a fase pré-contenciosa a ponto de estabelecer uma programação rígida e inalterável, programação que teria como resultado tornar inoperantes e insusceptíveis de serem tomadas em consideração, para efeitos do processo, as respostas governamentais enviadas posteriormente à expiração desses prazos, quando já estaria a ser utilizado um novo meio processual.

Uma tal programação não foi, de facto, posta em execução: o parecer fundamentado apenas foi emitido mais de um mês após o envio da notificação de incumprimento e apenas se recorreu ao Tribunal mais de um mês após o envio do parecer fundamentado. Uma resposta das autoridades belgas enviada à Comissão ainda antes de um ou outro desses actos processuais e que privasse de objecto as acusações feitas ou demonstrasse a sua inconsistência seria, evidentemente, tomada em consideração para efeitos de arquivamento da acção por incumprimento. Não houve, todavia, qualquer resposta da parte do Governo belga.

K. Bahlman
Juiz relator