

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

L. A. GEELHOED

apresentadas em 11 de Novembro de 2004¹

I — Introdução

1. Nos acórdãos de 21 de Junho de 1988, nos processos Lair e Brown, o Tribunal de Justiça declarou que, no estágio da evolução do direito comunitário naquela altura, um auxílio para subsistência e formação concedido aos estudantes ficava, em princípio, fora do âmbito de aplicação do Tratado CEE². Face à evolução do direito comunitário desde essa altura, a High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court), no seu reenvio prejudicial, pergunta essencialmente ao Tribunal de Justiça se esse auxílio à subsistência concedido aos estudantes, quer através de subsídios quer de empréstimos, permanece fora do âmbito do Tratado CE para efeitos do artigo 12.º CE e, se assim não for, em que condições podem os Estados-Membros restringir a concessão desse apoio.

1 — Língua original: inglês.

2 — Acórdãos Lair (39/86, Colect., p. 3161, n.º 15), e Brown (197/86, Colect., p. 3205, n.º 18).

II — Disposições relevantes

A — Direito comunitário

2. As disposições de direito comunitário relevantes no presente caso são os artigos 12.º e 18.º, n.º 1, do Tratado CE e o artigo 3.º da Directiva 93/96 relativa ao direito de residência dos estudantes³ (a seguir «Directiva 93/96»):

«Artigo 12.º

No âmbito de aplicação do presente Tratado, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade.

[...]

3 — Directiva 93/96/CEE, de 29 de Outubro de 1993, relativa ao direito de residência dos estudantes (JO L 317, p. 59).

Artigo 18.º

1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação.»

Preâmbulo da Directiva 93/96, sétimo considerando

«Considerando que, no estado actual do direito comunitário, as ajudas concedidas a estudantes para a sua subsistência não fazem parte, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, do âmbito de aplicação do Tratado [CEE] na acepção do seu artigo 7.º [actual artigo 12.º CE];»

Artigo 3.º da Directiva 93/96

«A presente directiva não fundamenta o direito ao pagamento pelo Estado-Membro de acolhimento de bolsas de subsistência aos estudantes que beneficiem do direito de residência.»

B — Legislação nacional

3. As disposições nacionais em causa estão contidas nos Education (Student Support) Regulations 2001 (a seguir «Student Support Regulations»). Nos termos das Student Support Regulations, o apoio à subsistência dos estudantes é concedido por meio de empréstimos para as despesas de subsistência. O montante do empréstimo depende de uma série de factores, tais como se o estudante vive na casa dos pais ou se vive em Londres ou noutro lugar. Um estudante tem automaticamente direito a 75% do montante máximo do empréstimo disponível e o direito a receber os restantes 25% depende da sua situação financeira e da dos seus pais ou parceiro. O empréstimo é concedido a uma taxa de juro indexada à taxa de inflação e, portanto, a taxa de juro é inferior à taxa normalmente cobrada num empréstimo comercial. O empréstimo é reembolsável após o estudante ter concluído o curso e desde que aufera um rendimento superior a 10 000 GBP. Neste caso, o estudante pagará anualmente 9% do rendimento que aufera acima de 10 000 GBP até à liquidação integral do empréstimo.

4. Os nacionais de outros Estados-Membros apenas têm direito a um empréstimo nos termos das Regulations se:

- 1) estiverem domiciliados no Reino Unido na acepção da lei nacional (Immigration Act 1971), isto é:

- residirem habitualmente no Reino Unido e não estiverem sujeitos a qualquer restrição no que respeita ao período em que podem permanecer neste país;

- residirem em Inglaterra ou no País de Gales no primeiro dia do primeiro ano académico do curso;

- e terem residido no Reino Unido durante os três anos que antecederam o primeiro dia do curso;

ou

- 2) o estudante ser um trabalhador migrante do Espaço Económico Europeu, com direito a apoio financeiro ao abrigo do artigo 7.º, n.ºs 2 ou 3, do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, tal como foi alargado pelo acordo sobre o Espaço Económico Europeu assinado no Porto em 2 de Maio de 1992.

Uma pessoa só é considerada domiciliada no Reino Unido se aí tiver residido durante quatro anos. O tempo passado com a

finalidade de frequentar o ensino a tempo inteiro não é tomado em consideração no cálculo do período de residência.

III — Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais

5. Dany Bidar é um cidadão francês, nascido em Paris em Agosto de 1983. Resulta dos documentos dos autos que, em Agosto de 1998, se mudou para o Reino Unido acompanhado da irmã e da mãe, gravemente doente na altura, para aí ficar com a sua avó. Na sequência do falecimento da sua mãe em Dezembro de 1999, a avó de D. Bidar ficou com a sua custódia legal. D. Bidar frequentou uma High School em Londres na qual completou o ensino secundário em Junho de 2001 e obteve a qualificação necessária para o acesso à universidade no Reino Unido. Durante esse período foi apoiado financeiramente pela sua avó e nunca recorreu à assistência social. Como pretendia iniciar um curso universitário no ano académico que começava em 2001, D. Bidar requereu ao London Borough of Ealing apoio para os seus estudos. Foi-lhe concedido apoio na forma de isenção de propinas, mas foi-lhe recusado um empréstimo para subsistência dado que não estava «domiciliado» no Reino Unido, não tendo ainda cumprido o período de residência de quatro anos exigido pela legislação nacional. Com efeito, enquanto estudante, não estava em condições de obter aquele estatuto, uma vez que o período passado na frequência do ensino a tempo

inteiro não é reconhecido para o efeito. D. Bidar iniciou os seus estudos de economia em Setembro de 2001 no University College London.

estudantes universitários, através de a) empréstimos bonificados ou b) subsídios, continua a estar fora do âmbito do Tratado CE para efeitos do artigo 12.º CE, nomeadamente da proibição de discriminação em razão da nacionalidade?

6. D. Bidar impugnou a decisão que lhe recusou um empréstimo estudantil para despesas de subsistência, alegando que o requisito de domicílio contido nas Regulações constitui uma discriminação na aceção do artigo 12.º CE conjugado com o artigo 18.º CE. O recorrido no processo principal contesta alegando que o apoio à subsistência está fora do âmbito de aplicação do artigo 12.º CE, como foi confirmado pelo Tribunal de Justiça nos acórdãos Lair e Brown. Contudo, considerando o facto de o direito comunitário ter evoluído desde esses acórdãos, acima de tudo através da inserção das disposições sobre cidadania e educação no Tratado CE pelo Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1 de Novembro de 1993, a High Court decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, as seguintes questões a título prejudicial:

- 2) Em caso de resposta negativa a qualquer uma das hipóteses da questão 1), isto é, se o apoio à subsistência sob a forma de empréstimos ou de subsídios estiver actualmente abrangido pelo artigo 12.º CE, qual o critério que o tribunal nacional deve aplicar para determinar se as condições que regulam a elegibilidade para esse apoio se baseiam ou não em considerações objectivamente justificáveis, independentes da nacionalidade?
- 3) Em caso de resposta negativa a qualquer uma das hipóteses da questão 1), pode invocar-se o artigo 12.º CE para exigir a concessão do referido apoio, com efeitos a partir de uma data anterior à do acórdão a proferir pelo Tribunal de Justiça no presente processo, e, na afirmativa, deve ser feita uma excepção relativamente a quem tenha instaurado uma acção judicial antes daquela data?»

«1) Tendo em conta os acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de Junho de 1988, Lair (39/86, Colect., p. 3161), e Brown (197/86, Colect., p. 3205), e a evolução do direito comunitário, incluindo a adopção do artigo 18.º CE e a evolução em matéria de competência da União Europeia no domínio da educação, deve entender-se que o apoio à subsistência a

7. Foram apresentadas alegações escritas nos termos do artigo 20.º do Estatuto do

Tribunal de Justiça pelo recorrente no processo principal, pelos Governos da Áustria, da Dinamarca, da Finlândia, da França, da Alemanha, dos Países Baixos e do Reino Unido e pela Comissão. Além disso foram feitas alegações orais por D. Bidar, pelos Governos do Reino Unido e dos Países Baixos e pela Comissão na audiência de 28 de Setembro de 2004.

8. Em 16 de Junho de 2004, o Tribunal de Justiça enviou uma série de questões escritas ao Governo do Reino Unido, para esclarecimento do requisito segundo o qual, para ser elegível para um empréstimo estudantil, uma pessoa deve «residir habitualmente» no Reino Unido ou no Espaço Económico Europeu, dependendo de não ser ou ser um trabalhador, respectivamente. As respostas a estas questões foram recebidas no Tribunal de Justiça em 21 de Julho de 2004.

IV — Contexto geral: a lei em vigor

A — O direito comunitário e o apoio financeiro para despesas de ensino

9. Para colocar as questões suscitadas pela High Court numa perspectiva mais ampla, é útil apreciá-las em relação à forma como a elegibilidade dos estudantes para o apoio

financeiro para despesas de ensino por parte do Estado-Membro de acolhimento tem sido até aqui regulada pelo direito comunitário. Quanto a este aspecto, devem distinguir-se dois pontos de referência. O primeiro é o objecto do apoio financeiro, que diz respeito ao âmbito *ratione materiae* do Tratado CE. O segundo é a qualidade em que as pessoas podem ser elegíveis para o apoio financeiro, o âmbito *ratione personae* do Tratado CE.

10. As questões formuladas pela High Court incidem essencialmente sobre o problema de saber se os subsídios ou empréstimos (bonificados) concedidos pelas autoridades nacionais para cobrir os custos de subsistência dos estudantes, que são distintos do apoio através de isenção de propinas, estão actualmente abrangidos pelo âmbito material do Tratado CE no contexto da proibição de discriminação em razão da nacionalidade contida no artigo 12.º CE. A partir do acórdão do Tribunal de Justiça no processo Gravier⁴ ficou assente que, como o acesso ao ensino com vista à obtenção de qualificações profissionais está dentro do âmbito do Tratado CE, os nacionais dos Estados-Membros têm direito a igualdade de tratamento no que diz respeito a todas as condições que regulam esse acesso. Isto implica que não só não pode ser feita qualquer distinção entre estudantes nacionais e estudantes de outros Estados-Membros no que se refere ao nível das taxas de inscrição e outras despesas relacionadas com o acesso, mas também que qualquer apoio concedido para cobrir essas despesas deve ser proporcionado em condições iguais aos

4 — Acórdão de 13 de Fevereiro de 1985 (293/83, Recueil, p. 593).

estudantes de todos os Estados-Membros⁵. De acordo com este princípio, foi com efeito concedido apoio a D. Bidar através da isenção de propinas para os seus estudos no University College London.

deve ser feita uma distinção ampla entre pessoas economicamente activas (trabalhadores por conta de outrem ou por conta própria) e os seus filhos, por um lado, e pessoas economicamente não activas, por outro.

11. Na jurisprudência que expressamente trata desta questão, pelo contrário, o apoio à subsistência foi considerado fora do âmbito de aplicação material do Tratado C(E)E relativamente a pessoas que não são qualificadas como trabalhadores na acepção do artigo 39.º CE. Por um lado, o assunto foi considerado matéria de «política de ensino, a qual não está sujeita, enquanto tal, à competência das instituições comunitárias» e, por outro, foi considerada matéria de «política social, que faz parte do domínio da competência dos Estados-Membros, na medida em que não seja objecto de disposições especiais do Tratado CEE»⁶.

13. Se um estudante beneficia do estatuto de trabalhador na acepção do artigo 39.º CE tem direito, nos termos do Regulamento n.º 1612/68⁷, aos benefícios sociais concedidos pelo Estado-Membro de acolhimento em pé de igualdade com os nacionais deste Estado-Membro. O Tribunal de Justiça confirmou por várias vezes que os subsídios concedidos para subsistência e formação com o objectivo de seguir estudos universitários que contribuam para uma qualificação profissional constituem uma vantagem social na acepção do artigo 7.º, n.º 2, daquele regulamento⁸.

12. Como o estatuto de que uma pessoa goza nos termos do direito comunitário determina, portanto, o seu direito a benefícios e outras vantagens sociais no Estado-Membro de acolhimento, é necessário distinguir entre as várias qualidades em que os nacionais dos Estados-Membros que pretendem seguir estudos noutro Estado-Membro que não o de origem podem ser residentes naquele Estado-Membro. Neste contexto,

14. Os processos nesta matéria implicaram de forma geral a caracterização do que se pode denominar limites objectivos do conceito de trabalhador comunitário, dado o carácter muitas vezes quase marginal do trabalho prestado⁹. O Tribunal de Justiça também considerou a situação de uma pessoa que cessou uma relação de trabalho para prosseguir estudos universitários. Aqui o Tribunal declarou que um trabalhador

5 — Acórdão de 26 de Fevereiro de 1992, Raulin (C-357/89, Colect., p. 1027, n.º 28).

6 — Acórdão Lair, já referido na nota 2, n.º 15.

7 — Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77).

8 — Acórdãos Lair, já referido na nota 2, n.ºs 23, 24 e 28; Brown, já referido na nota 2, n.º 25; e de 26 de Fevereiro de 1992, Bernini (C-3/90, Colect., p. 1071, n.º 23).

9 — V., nomeadamente, acórdãos Brown, já referido na nota 2, n.º 37; Raulin, já referido na nota 5; e Bernini, já referido na nota 8.

mantém o seu estatuto ao dedicar-se ao estudo a tempo inteiro quando exista continuidade entre a anterior actividade profissional e os estudos, a não ser que o trabalhador migrante tenha ficado involuntariamente no desemprego¹⁰.

15. Nos termos do artigo 12.º do Regulamento n.º 1612/68, os filhos de um trabalhador migrante têm analogamente direito a igualdade de tratamento no que respeita às vantagens sociais concedidas aos nacionais com vista a facilitar a admissão ao ensino¹¹. Isto aplica-se mesmo que o progenitor trabalhador tenha regressado ao seu país de origem e o filho não possa continuar os estudos neste último país devido à falta de equivalência dos diplomas escolares¹² e quando o filho decida prosseguir os seus estudos no seu Estado de origem se os nacionais do Estado-Membro de acolhimento beneficiarem de apoio financeiro para estudos fora deste Estado¹³.

16. Conforme parece resultar do acórdão do Tribunal de Justiça no processo Meeusen¹⁴, estas considerações aplicam-se *mutatis mutandis* aos trabalhadores por conta própria e seus filhos.

17. Dentro da categoria dos estudantes economicamente não activos, deve ser feita uma subdivisão entre as pessoas que se mudam para outro Estado-Membro com o objectivo único ou primordial de frequentarem o ensino nesse Estado-Membro e as pessoas que se mudam para um Estado-Membro por outras razões e, subseqüentemente, decidem seguir estudos no Estado-Membro de acolhimento.

18. A situação dos estudantes do primeiro grupo, que se mudam para outro Estado-Membro para aí adquirirem uma formação completa, foi regulada pela Directiva 93/96. Esta directiva garante a estes estudantes o direito de residência no período de duração da formação seguida, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça¹⁵. Dispõe também que os Estados-Membros podem exigir que os estudantes nacionais de um Estado-Membro diferente e que pretendam exercer o direito de residência no seu território, primeiro, garantam à autoridade nacional competente dispor de recursos que evitem que se tornem, durante a sua estadia, uma sobrecarga para a assistência social do Estado-Membro de acolhimento, a seguir, que estejam inscritos num estabelecimento homologado para nele seguir, a título principal, uma formação profissional e, por último, que disponham de um seguro de doença que cubra a totalidade dos riscos no Estado-Membro de acolhimento¹⁶. Além disso, no que pode ser considerado uma codificação dos acórdãos do Tribunal de Justiça nos processos Lair e Brown, o artigo 3.º da directiva dispõe expressamente que a direc-

10 — Acórdão Lair, já referido na nota 2, n.º 37.

11 — V., por exemplo, processos apensos Echternach e Moritz (389/87 e 390/87, Colect., p. 723), e acórdão de 8 de Junho de 1999, Meeusen (C-337/97, Colect., p. I-3289).

12 — Acórdão Echternach e Moritz, já referido, n.º 21.

13 — Acórdão de 13 de Novembro de 1990, Di Leo (C-308/89, Colect., p. 4185, n.º 15).

14 — Já referido na nota 11, n.ºs 27 a 29.

15 — Acórdão Raulin, já referido na nota 5, n.ºs 33 e 34.

16 — Artigo 1.º da directiva, tal como reproduzido pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Colect., p. I-6193, n.º 38).

tiva não dá qualquer direito ao pagamento pelo Estado-Membro de acolhimento de bolsas de subsistência aos estudantes que beneficiem do direito de residência.

19. O segundo grupo de pessoas economicamente não activas é constituído por pessoas que chegaram a um Estado-Membro não na qualidade de trabalhadores ou de estudantes que pretendam obter uma formação profissional, mas como cidadãos da UE no uso do seu direito de circular e permanecer garantido pelo artigo 18.º CE e regulado mais detalhadamente pela Directiva 90/364¹⁷. Diversamente das pessoas que entram no âmbito de aplicação da Directiva 93/96, os cidadãos da UE que fazem uso do seu direito de circular para outro Estado-Membro e aí permanecer conservam o seu direito de residência enquanto preencherem as condições estabelecidas na Directiva 90/364. A sua motivação é irrelevante a este respeito.

20. Se as pessoas desta segunda categoria decidirem prosseguir os seus estudos no Estado-Membro de acolhimento, é evidente que, conforme a jurisprudência Gravier e Raulin, têm direito a apoio para as suas despesas de acesso ao ensino. Isto não está em discussão no caso presente e, conforme referido anteriormente, D. Bidar recebeu apoio financeiro para este fim. Contudo, na falta de disposição equivalente ao artigo 3.º da Directiva 93/96 na Directiva 90/364, a

situação, no que se refere ao direito dos estudantes que já residem no Estado-Membro de acolhimento como cidadãos da UE ao apoio à subsistência, permanece território desconhecido. Com vista a obter alguma orientação para preencher esta lacuna da Directiva 90/364 no que se refere à posição legal dos cidadãos da UE nesta situação, é necessário analisar a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a cidadania da UE nos termos dos artigos 17.º CE e 18.º CE e os benefícios sociais.

B — Cidadania e benefícios sociais: jurisprudência

21. Em vários processos o Tribunal de Justiça teve ocasião de apreciar se os cidadãos da UE podem obter o direito a benefícios sociais de diversas espécies com base no artigo 18.º, n.º 1, CE. Refiro em particular os acórdãos Martínez Sala, Grzelczyk, D’Hoop, Collins e Trojani¹⁸.

22. Nos acórdãos nos processos respeitantes ao artigo 18.º, n.º 1, CE, o Tribunal de Justiça salientou repetidamente que a cidadania da UE se destina a ser um estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros, permitindo a estes encontrarem-se na mesma situação no sentido de beneficiarem do

17 — Directiva 90/364/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência (JO L 180, p. 26, a seguir «Directiva 90/364»).

18 — Acórdãos de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala (C-85/96, Colect., p. I-2691); Grzelczyk, já referido na nota 16; de 11 de Julho de 2002, D’Hoop (C-224/98, Colect., p. I-6191); de 23 de Março de 2004, Collins (C-138/02, Colect., p. I-2703); de 7 de Setembro de 2004, Trojani (C-456/02, Colect., p. I-7573).

mesmo tratamento legal independentemente da sua nacionalidade, sem prejuízo de algumas excepções que estão expressamente previstas¹⁹. Os cidadãos legalmente residentes no território de um Estado-Membro podem invocar o artigo 12.º CE em todas as situações abrangidas pelo âmbito de aplicação material do direito comunitário²⁰. Estas situações incluem as que envolvem o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado CE e as que envolvem o exercício do direito de circular e permanecer livremente noutro Estado-Membro, conferido pelo artigo 18.º, n.º 1, CE. Este direito de residência é, além disso, directamente reconhecido a qualquer cidadão da União por uma disposição clara e precisa do Tratado CE, conforme declarou o Tribunal de Justiça no acórdão Baumbast²¹. Pode portanto ser invocado pelos particulares em processos nos tribunais nacionais.

23. No seu primeiro acórdão nesta matéria, Martínez Sala, o Tribunal de Justiça declarou que «um cidadão da União Europeia que [...] reside legalmente no território do Estado-Membro de acolhimento pode invocar o artigo [12.º] do Tratado em todas as situações que se incluam no âmbito de aplicação *rationae materiae* do direito comunitário, incluindo a situação em que esse Estado-Membro lhe atrasa ou recusa a concessão de uma prestação que é concedida a qualquer pessoa que resida legalmente no território desse Estado com o fundamento de que não

dispõe de um documento que não é exigido aos nacionais desse mesmo Estado e cuja emissão pode ser atrasada ou recusada pela sua administração»²². Dado que o subsídio para criação dos filhos em causa nesse processo estava abrangido tanto pelo Regulamento n.º 1408/71²³ como pelo Regulamento n.º 1612/68 e, portanto, dentro do âmbito de aplicação *rationae materiae* do Tratado CE, a Sr.ª Martínez Sala tinha direito àquele benefício nas mesmas condições dos cidadãos alemães.

24. O processo Grzelczyk dizia respeito a um estudante francês que estudava na Bélgica e que, após ter trabalhado para suportar as despesas com o seu sustento, alimentação e estudos durante os três primeiros anos do curso, no quarto e último ano requereu o benefício do pagamento do mínimo dos meios de subsistência (*minimex*), uma vez que a conjugação do trabalho com os estudos seria excessiva naquela altura do curso. Este benefício foi-lhe primeiramente concedido e depois retirado, dado que não era trabalhador, mas estudante e não tinha a nacionalidade belga. Apesar de ter reconhecido que se verificavam as condições impostas pelo artigo 1.º da directiva sobre o direito de um estudante a residir noutro Estado-Membro e que, nos termos do artigo 3.º da mesma directiva, tal não fundamenta o direito ao pagamento pelo Estado-Membro de bolsas de subsistência aos estudantes, o Tribunal de Justiça observou que nenhuma disposição da directiva

19 — V. acórdão Grzelczyk, já referido na nota 16, n.º 31.

20 — V. acórdão Martínez Sala, já referido na nota 18, n.º 63.

21 — Acórdão de 17 de Setembro de 2002, Baumbast (C-413/99, Colect., p. I-7091, n.º 84).

22 — N.º 63.

23 — Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, alterado e actualizado pelo Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de Dezembro de 1996 (JO 1997, L 28, p. 1).

excluía das prestações sociais as pessoas a quem se aplica²⁴. No caso de tal implicar que Grzelczyk se tornava uma sobrecarga para o sistema de assistência social, deixando assim de preencher uma das condições de residência, o Tribunal realçou que a Directiva 93/96 apenas exige que os estudantes façam uma declaração de que dispõem de recursos suficientes no início da sua estadia no Estado-Membro de acolhimento, e que a sua situação financeira pode alterar-se por razões fora do seu controlo. O facto de ser um dos objectivos da directiva evitar que os estudantes se tornem uma sobrecarga «injustificada» para as finanças públicas do Estado-Membro de acolhimento significa que a directiva «admite [...] uma determinada solidariedade financeira dos nacionais desse Estado-Membro com os dos outros Estados-Membros, designadamente se as dificuldades com que depara o beneficiário do direito de residência são de natureza temporária»²⁵. Como tinha ficado assente em jurisprudência anterior que o *minimex* estava abrangido pelo âmbito material do Tratado CE e as condições reguladores da elegibilidade eram contrárias ao artigo 12.º CE, Grzelczyk tinha direito àquele benefício.

25. No acórdão D'Hoop fora recusado a uma estudante belga um subsídio de inserção (um subsídio de desemprego concedido a jovens que completaram os seus estudos e procuram o primeiro emprego) pelas autoridades belgas com o único fundamento de que ela tinha completado o ensino secundário em França. Aqui, o Tribunal de Justiça considerou que, ao condicionar a elegibilidade para este subsídio ao facto de o diploma ter sido obtido num estabelecimento de ensino na Bélgica, alguns dos seus nacionais

ficam colocados numa situação de desvantagem simplesmente porque exerceram a sua liberdade de circulação para seguirem estudos noutro Estado-Membro. «Esta desigualdade de tratamento é contrária aos princípios subjacentes ao estatuto de cidadão da União, ou seja, a garantia de um mesmo tratamento jurídico no exercício da sua liberdade de circulação»²⁶. O Tribunal de Justiça admitiu contudo que, sendo o objectivo do subsídio de inserção facilitar aos jovens a passagem do ensino para o mercado de trabalho, é legítimo que o legislador nacional tenha procurado assegurar-se da existência de uma ligação real entre o requerente do referido subsídio e o mercado geográfico do trabalho em causa. Todavia, a única condição referente ao local de obtenção do diploma de fim de estudos secundários reveste um carácter demasiado genérico e exclusivo²⁷.

26. O processo Collins teve origem num cidadão irlandês que foi para o Reino Unido para aí procurar trabalho, tendo-lhe sido recusado um subsídio para candidatos a emprego com o fundamento de ele não residir habitualmente no Reino Unido. Embora os artigos 2.º e 5.º do Regulamento n.º 1612/68 não mencionem as prestações de natureza financeira para apoiar as pessoas que procuram aceder ao mercado de trabalho, o Tribunal de Justiça considerou que estas disposições²⁸ «devem ser interpretadas à luz de outras disposições do direito comunitário, nomeadamente o artigo [12.º] do Tratado»²⁹. Continuou declarando que

26 — Acórdão D'Hoop, já referido na nota 18, n.º 35.

27 — *Ibidem*, n.ºs 38 e 39.

28 — No n.º 60, o Tribunal de Justiça usa a expressão «este princípio», embora resulte do contexto que são os artigos 2.º e 5.º o objecto da sua apreciação.

29 — Acórdão Collins, já referido na nota 18, n.º 60.

24 — Acórdão Grzelczyk, já referido na nota 16, n.º 39.

25 — *Ibidem*, n.º 44.

«atendendo à instituição da cidadania da União e à interpretação jurisprudencial do direito à igualdade de tratamento de que gozam os cidadãos da União, já não é possível excluir do âmbito de aplicação do artigo [39.º, n.º 2] do Tratado, que é um enunciado do princípio fundamental da igualdade de tratamento garantido pelo artigo [12.º] do Tratado, uma prestação de natureza financeira destinada a facilitar o acesso ao emprego no mercado de trabalho de um Estado-Membro»³⁰. Tal como no acórdão D'Hoop, o Tribunal reconheceu que o Estado-Membro pode estabelecer condições com vista a assegurar-se da existência de uma ligação real entre o requerente dos subsídios que têm a natureza de uma vantagem social na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 e o mercado geográfico do trabalho em causa. O requisito de residência pode ser considerado apto para assegurar tal conexão, mas não pode ir além do necessário para alcançar esse objectivo. Em particular, a sua aplicação deve assentar em critérios claros e previamente conhecidos e deve prever-se a possibilidade de uma via processual de natureza jurisdicional³¹.

27. Finalmente, no acórdão Trojani, foi recusado a um cidadão francês, que trabalhava numa pousada do Exército de Salvação na Bélgica a troco de alojamento, alimentação e algum dinheiro de bolso, o benefício do minimex com os mesmos fundamentos do processo Grzelczyk: o requerente não tinha a nacionalidade belga e não podia beneficiar da aplicação do Regulamento n.º 1612/68. Neste caso, o Tribunal de Justiça considerou que o requerente não podia obter um direito de residência com base no

artigo 18.º, n.º 1, CE conjugado com a Directiva 90/364 devido à sua falta de recursos. Contudo, como possuía uma autorização de residência e residia legalmente na Bélgica, tinha direito a beneficiar do princípio fundamental da igualdade de tratamento estabelecido no artigo 12.º CE. O Tribunal concluiu portanto que uma regulamentação nacional, na medida em que não atribui a prestação de assistência social aos cidadãos da UE não nacionais do Estado-Membro que nele residem legalmente, mesmo quando satisfaçam as condições exigidas aos nacionais desse Estado, constitui uma discriminação em razão da nacionalidade, proibida pelo artigo 12.º CE³².

C — Cidadania e benefícios sociais: descrição global

28. Destes acórdãos que analisámos conjuntamente emerge um conjunto de princípios relativos à cidadania da EU, tais como, e consequentemente, ao direito dos cidadãos da UE aos benefícios não contributivos da natureza social. Ao realçar o carácter fundamental da cidadania da UE, o Tribunal de Justiça esclarece que não é meramente um conceito vazio e simbólico mas o estatuto básico de todos os nacionais dos Estados-Membros da UE que cria determinados direitos e privilégios nos outros Estados-Membros onde residem. Em particular, a cidadania da UE confere aos nacionais dos Estados-Membros o direito à igualdade de

30 — *Ibidem*, n.º 63.

31 — *Ibidem*, n.ºs 67 a 72.

32 — Acórdão Trojani, já referido na nota 18, n.º 44.

tratamento com os nacionais do Estado-Membro de acolhimento no que se refere a situações abrangidas pelo âmbito substantivo do direito comunitário. O facto de prosseguir estudos universitários num Estado-Membro diferente daquele de que o cidadão da UE é nacional não pode, por si só, privá-lo da possibilidade de invocar o artigo 12.º CE³³. Conforme os casos acima descritos esclarecem, diversos benefícios sociais que anteriormente os Estados-Membros concediam aos seus nacionais e a pessoas economicamente activas nos termos dos Regulamentos n.ºs 1612/68 e 1408/71 foram actualmente alargados aos cidadãos da UE que residam legalmente no Estado-Membro de acolhimento. Remeto para o benefício do subsídio para criação dos filhos no acórdão Martínez Sala, o benefício do minimex nos acórdãos Grzelczyk e Trojani e o subsídio de inserção no acórdão D'Hoop. Nestes processos, os benefícios foram abrangidos pela regulamentação comunitária existente e, portanto, foram claramente incluídos no âmbito material do Tratado.

29. Em contrapartida, é interessante notar que no acórdão Collins o Tribunal de Justiça não situou expressamente o subsídio para candidatos a emprego pedido pelo requerente no âmbito material do Tratado. Em vez disso, no contexto da interpretação das disposições do Regulamento n.º 1612/68 sobre o acesso ao emprego noutros Estados-Membros, utilizou o conceito de cidadania para o fazer entrar no âmbito do Tratado: «atendendo à instituição da cida-

dania da União e à interpretação jurisprudencial do direito à igualdade de tratamento de que gozam os cidadãos da União, já não é possível excluir do âmbito de aplicação do artigo [39.º, n.º 2, CE] [...] uma prestação de natureza financeira destinada a facilitar o acesso ao emprego no mercado de trabalho de um Estado-Membro». Por outras palavras, revela-se que a cidadania por si só pode implicar que determinados benefícios possam ser incluídos no âmbito de aplicação do Tratado, se os mesmos são concedidos com objectivos que coincidem com os objectivos prosseguidos pela legislação comunitária primária e derivada.

30. Também resulta claro da jurisprudência que o direito dos cidadãos da UE legalmente residentes aos benefícios sociais nestas situações não é absoluto e que os Estados-Membros podem fazer depender a sua atribuição de determinadas condições objectivas, isto é, não discriminatórias, com vista a proteger os seus interesses legítimos. Nos dois casos envolvendo benefícios que tinham como finalidade apoiar o beneficiário no sentido de obter acesso ao mercado de trabalho, D'Hoop e Collins, o Tribunal de Justiça reconheceu que os Estados-Membros podem impor requisitos para garantir que o requerente tem uma ligação real com o mercado geográfico de trabalho relevante. Estes requisitos devem ser exigidos com

33 — Acórdão Grzelczyk, já referido na nota 16, n.º 36.

respeito pelo princípio comunitário básico da proporcionalidade.

31. Conforme foi referido, um cidadão da UE também deve residir legalmente no Estado-Membro de acolhimento para ser elegível para os benefícios sociais. Nos termos das Directivas 90/364 e 93/96, o cidadão da UE ou o estudante devem possuir recursos suficientes para evitar que se tornem uma sobrecarga para as finanças públicas do Estado-Membro de acolhimento e devem estar adequadamente seguros contra despesas da doença. Também aqui estas limitações e condições devem ser aplicadas respeitando os princípios gerais do direito comunitário, em particular o princípio da proporcionalidade³⁴. No acórdão Grzelczyk, o Tribunal de Justiça considerou portanto que o requisito segundo o qual um cidadão da UE não deve tornar-se uma sobrecarga injustificada para as finanças públicas do Estado-Membro de acolhimento não o impedia, atendendo às circunstâncias, de ter direito a uma prestação social. O facto de o artigo 3.º da Directiva 93/96 excluir os estudantes do direito às bolsas de subsistência tão-pouco obstava a que esse cidadão recebesse o minimex. O conceito de «sobrecarga injustificada» é aparentemente flexível e, segundo o Tribunal, implica que a Directiva 93/96 admite uma certa solidariedade financeira entre os Estados-Membros para o apoio dado aos respectivos cidadãos que residem legalmente nos seus territórios. Dado que o mesmo princípio está subjacente aos requisitos estabelecidos pela Directiva 90/364, não há nenhuma razão para supor

que essa mesma solidariedade financeira não se aplique igualmente nesse contexto.

32. Suscita-se a questão de saber o que significa a expressão «uma determinada» solidariedade financeira. É evidente que o Tribunal de Justiça não pretende que o Estado-Membro faculte a totalidade dos seus sistemas de assistência social aos cidadãos da UE que entram e permanecem no seu território. Aceitar tal asserção conduziria a minar um dos fundamentos das directivas relativas à residência. Considero que isto é mais uma remissão para o princípio da proporcionalidade na aplicação dos requisitos nacionais relativos à elegibilidade para a assistência social. Por um lado, os Estados-Membros têm direito a assegurar-se de que os benefícios sociais que proporcionam são concedidos para os objectivos a que são destinados. Por outro lado, devem admitir que os cidadãos da UE que residiram legalmente no seu território durante um período de tempo relevante podem igualmente ser elegíveis para a assistência social se preencherem as condições objectivas estabelecidas para os seus nacionais. Neste contexto, os Estados-Membros devem garantir que os critérios e condições para conceder aquela assistência não fazem qualquer discriminação, directa ou indirecta, entre os seus nacionais e os outros cidadãos da UE, que são claros, aptos para atingir a finalidade da assistência, previamente conhecidos e que a sua aplicação está sujeita a fiscalização jurisdicional³⁵. Devo acrescentar que também deveria ser possível aplicar aqueles critérios e condições com flexibilidade suficiente para ter em conta as circunstâncias individuais particulares dos requerentes no caso de a recusa da assistência ser

34 — Acórdão Baumbast, já referido na nota 21, n.º 91.

35 — Acórdão Collins, citado na nota 18, n.º 72.

susceptível de lesar o que é conhecido no direito constitucional alemão como «Kernbereich» ou o cerne de um direito fundamental conferido pelo Tratado, como os direitos previstos no artigo 18.º, n.º 1, CE. É interessante notar que este princípio foi inserido no artigo II-112.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União, que faz parte do projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa³⁶. Aí se dispõe que qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela presente Carta deve respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. O artigo II-105.º da Carta garante o direito de qualquer cidadão circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros em termos essencialmente idênticos aos do artigo 18.º, n.º 1, CE.

33. Por outras palavras, verificou-se um evidente desenvolvimento da cidadania da UE (artigos 17.º CE e 18.º, n.º 1, CE) em conjugação com a proibição de discriminação em razão da nacionalidade (artigo 12.º CE), ao determinar uma base para o direito a determinados benefícios sociais nos Estados-Membros em que cidadãos comunitários residem legalmente. Como observei no n.º 29, sendo de exigir que os benefícios em causa estejam explicitamente abrangidos pelo âmbito de aplicação material do Tratado CE, o Tribunal de Justiça, no acórdão Collins, parece ter admitido que tal é o caso se o benefício em causa é concedido para objectivos que coincidem com os objectivos do direito comunitário primário e derivado. As pessoas que se deslocaram para outro Estado-Membro e, pelo menos inicialmente, cumpriram

as condições de residência fixadas nas directivas relativas à residência, mas depois ficaram numa situação em que necessitam de recorrer à assistência financeira, têm direito, sem prejuízo das limitações e condições estabelecidas pelo legislador comunitário, a tal assistência em pé de igualdade com os nacionais do Estado-Membro de acolhimento. Estas limitações e condições devem ser aplicadas de modo a que o resultado final não seja desproporcionado em relação aos objectivos para os quais foram impostas. Este resultado também não pode conduzir a uma discriminação do cidadão da UE que não possa ser objectivamente justificada, no caso de o cidadão da UE se encontrar nas mesmas circunstâncias materiais de um nacional do Estado-Membro de acolhimento e estiver suficientemente integrado socialmente neste Estado-Membro. Nesta perspectiva, de acordo com a natureza dos benefícios em causa, os Estados-Membros podem fixar condições objectivas que sejam necessárias para garantir que o benefício é concedido a pessoas que têm uma ligação suficiente com o seu território.

V — As questões prejudiciais

A — A primeira questão: cidadania e apoio à subsistência

34. A primeira questão submetida pela High Court tem em vista determinar se o apoio

36 — CIG 87/04 de 6 de Agosto de 2004.

financeiro concedido pelos Estados-Membros aos estudantes para auxiliar os seus custos de subsistência permanece fora do âmbito do Tratado CE para efeitos do artigo 12.º CE, tendo em conta a adição do artigo 18.º CE ao Tratado CE e face à evolução no domínio da educação depois de o Tribunal de Justiça ter proferido os acórdãos nos processos Lair e Brown.

35. D. Bidar alega, em primeiro lugar, que deveria ser considerado um estudante cidadão da UE que residia legalmente no Reino Unido há mais de três anos antes de iniciar o seu curso. Em consequência, não está na situação de um nacional da UE abrangido pela Directiva 93/96. Como a competência da Comunidade foi alargada ao domínio da educação, o âmbito material do Tratado não se restringe a matérias relacionadas com o acesso à educação, abrangendo também matérias relacionadas com o incentivo à mobilidade do estudante, incluindo a concessão de apoio para os custos de subsistência. Alega que o acórdão Grzelczyk confirma que o acórdão do Tribunal de Justiça no processo Brown foi ultrapassado por esta evolução do direito comunitário. Mesmo que seja considerado abrangido pela Directiva 93/96, D. Bidar alega que as condições impostas por esta directiva não são absolutas e devem ser aplicadas em conformidade com os princípios gerais de direito comunitário, designadamente o princípio da proporcionalidade. Neste contexto realça que a sua educação já está muitíssimo ligada ao sistema educativo do Reino Unido. Finalmente, alega que é artificial estabelecer uma

distinção entre o apoio através de isenção de propinas, por um lado, e os subsídios de assistência e empréstimos bonificados, por outro, pelo que a recusa de acesso a qualquer destes constitui um obstáculo ao gozo pelos estudantes do direito à livre circulação.

36. No que se refere ao estatuto pessoal de D. Bidar, o Governo do Reino Unido realça que, no tribunal nacional, ele invocou a Directiva 93/96 e como tal não pode ser considerado «domiciliado» no Reino Unido. O Governo alemão acrescenta que ao requerer um empréstimo ainda antes de iniciar os seus estudos universitários, D. Bidar privou-se da possibilidade de adquirir o direito de residência nos termos da Directiva 93/96 e de invocar o artigo 18.º CE conjugado com o artigo 12.º CE.

37. Todos os Governos dos Estados-Membros que apresentaram alegações escritas e a Comissão consideram que o apoio financeiro para os custos de subsistência concedido aos estudantes permanece fora do âmbito de aplicação do Tratado CE. Foram avançados vários argumentos em apoio desta posição, nomeadamente, a adopção do artigo 149.º CE, que reconhece a responsabilidade dos Estados-Membros pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo. Segundo aqueles governos, tal inclui os regimes de apoio aos estudantes. Foi realçado que o direito de residência previsto no artigo 18.º, n.º 1, CE está sujeito a limitações e condições estabelecidas no Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação. O artigo 3.º da

Directiva 93/96 exclui os estudantes migrantes do direito a bolsas de subsistência, o que, segundo eles, foi confirmado pelo Tribunal de Justiça no acórdão Grzelczyk. Também foi feita remissão para a Directiva 2004/38 relativa à livre circulação e residência no território dos Estados-Membros³⁷ que deve ser transposta pelos Estados-Membros até 30 de Abril de 2006. O artigo 24.º, n.º 2, desta directiva dispõe expressamente que, antes de adquirido o direito de residência permanente, um direito que é obtido após um período contínuo de cinco anos de residência legal no Estado-Membro de acolhimento, este Estado pode não conceder ajuda de subsistência, 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.

38. Mais genericamente, o Governo austríaco realça que o acordo europeu sobre a manutenção do pagamento de bolsas aos estudantes que prosseguem os seus estudos no estrangeiro, adoptado no âmbito do Conselho da Europa em 1969, baseia-se no princípio de que o Estado da nacionalidade é responsável pelo pagamento de bolsas aos estudantes e que se o Estado-Membro de acolhimento também passasse a ser responsável para este efeito haveria o risco de duplicação de pagamentos. Analogamente, o Governo neerlandês observa que, como não existe coordenação nesta matéria ao nível

comunitário, a confusão entre os princípios dos Estado da nacionalidade e do Estado de acolhimento poderia ter efeitos nefastos. Os Governos dinamarquês e finlandês também referem os possíveis efeitos de uma resposta negativa à primeira questão sobre as suas regras para concessão de apoio à subsistência dos estudantes.

39. Em primeiro lugar, devo observar que a resposta à primeira questão da High Court depende da situação de facto do caso. Embora incida sobre se o apoio à subsistência dos estudantes está ou não actualmente abrangido pelo Tratado CE, é essencial determinar com base em que normas deve esta questão ser apreciada. Por um lado, o Reino Unido alega em particular que, como D. Bidar é um nacional de outro Estado-Membro que está no Reino Unido com vista a seguir um curso universitário, está exclusivamente abrangido pela Directiva 93/96. Por outro lado, D. Bidar remete para o facto de já ser residente no Reino Unido desde há três anos antes de iniciar o curso universitário e de também ter frequentado o ensino secundário no Reino Unido. A este propósito, alega que está na mesma situação de facto de M.-N. D'Hoop e deve ser considerado um cidadão da UE que fez uso do seu direito de circulação para ir para outro Estado-Membro, nos termos do artigo 18.º CE. Isto implica que a questão sobre o seu direito a um empréstimo estudantil para subsistência deve ser considerada abrangida por aquela disposição do Tratado conjugada com o artigo 12.º CE. Em minha opinião, existem fortes indicações, com base nos factos enunciados no n.º 5, de que D. Bidar está de facto incluído na

37 — Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, rectificadora no JO 2004, L 229, p. 35).

segunda categoria e que preenche as condições fixadas na Directiva 90/364. Contudo, como compete ao tribunal de reenvio determinar os factos e, portanto, determinar quais as normas aplicáveis ao caso, discutirei ambas as opções.

40. O artigo 18.º, n.º 1, CE faz depender os direitos dos cidadãos da UE de circular e permanecer no território dos Estados-Membros das limitações e condições previstas no Tratado CE e das disposições adoptadas em sua aplicação. No que se refere aos estudantes, a sua situação é regulada pela Directiva 93/96. Esta aplica-se aos estudantes que foram para outro Estado-Membro para frequentar um curso. Por outras palavras, a frequência de um curso no Estado-Membro de acolhimento é a razão para aqueles usarem os direitos conferidos pelo artigo 18.º, n.º 1, CE. Os estudantes nesta situação devem encontrar-se nas condições já mencionadas no n.º 18 *supra*, particularmente no que respeita à sua independência financeira. Não devem constituir uma sobrecarga injustificada para as finanças do Estado-Membro de acolhimento nem, em conformidade com o artigo 3.º da Directiva 93/96, têm direito a bolsas de subsistência.

41. No acórdão Grzelczyk, o Tribunal de Justiça confirmou estes princípios como tais, mas atenuou o seu rigor à luz das circunstâncias do caso então em apreço. Apesar de excluir o direito a bolsas de subsistência, o Tribunal considerou que a directiva nada dizia quanto à possibilidade de obtenção duma prestação de assistência social, tal

como o mínimo de subsistência. Acresce que, apesar de a directiva ter como finalidade evitar que os estudantes se tornem uma sobrecarga injustificada para as finanças públicas, o Tribunal considerou que este princípio não era aplicável num sentido absoluto, devendo ser entendido como significando que, em determinados casos, como o de Grzelczyk, que estava com dificuldades financeiras no final dos seus estudos, o Estado-Membro deve admitir uma determinada solidariedade financeira dos nacionais desse Estado para com os dos outros Estados-Membros.

42. Se D. Bidar for de considerar um estudante que veio unicamente no âmbito da Directiva 93/96, é amplamente claro que o seu artigo 3.º constitui um considerável entrave à sua elegibilidade para uma bolsa de subsistência no Reino Unido. Contudo, o que está em questão não é a elegibilidade para uma bolsa de subsistência mas para um empréstimo (bonificado) para cobrir os seus custos de subsistência. Os empréstimos estudantis não são abrangidos expressamente pelo artigo 3.º da Directiva 93/96 e, na verdade, perante o facto de agora estarem expressamente excluídos pela disposição paralela da Directiva 2004/38, o artigo 24.º, n.º 2, pode inferir-se que a elegibilidade para aqueles empréstimos não é excluída pelo artigo 3.º da Directiva 93/96.

43. Dito isto, a questão sobre se os estudantes que vêm para outro Estado-Membro

são elegíveis para os empréstimos estudantis destinados aos custos de subsistência deve ser respondida com base no princípio do artigo 1.º da Directiva 93/96, segundo o qual, para obter o direito de residência no Estado-Membro de acolhimento, os estudantes devem declarar que dispõem de recursos suficientes para evitar que se tornem, durante a sua estadia, uma sobrecarga para a assistência social. Como foi declarado pelo Tribunal de Justiça no acórdão Grzelczyk, a directiva apenas exige uma declaração do estudante para este efeito no início do seu período de residência no Estado-Membro. Há duas razões para questionar se esta condição também se aplica aos empréstimos estudantis destinados aos custos de subsistência. A primeira é que tais empréstimos fazem geralmente parte da assistência social do Estado-Membro e, de facto, no acórdão Grzelczyk, o Tribunal de Justiça fez precisamente esta distinção. A segunda é que, embora tais empréstimos sejam usualmente concedidos em condições não comerciais e o seu pagamento seja em certos casos protegido, a sobrecarga para as finanças públicas que resulta desta situação é inferior à que resultaria no caso dos benefícios que não têm de ser reembolsados.

44. Não obstante, resulta evidente da condição básica de que os estudantes devem dispor por si próprios de recursos suficientes quando chegam ao Estado-Membro de acolhimento que não têm direito a um empréstimo (bonificado) relativamente aos custos de subsistência. O efeito cumulativo dos empréstimos concedidos em condições como as contidas nas Student Support Regulations constitui uma sobrecarga considerável para as finanças públicas, como se

mostra da informação fornecida pelo tribunal nacional quanto a este ponto³⁸. Isto justifica que sejam tratados da mesma forma que as bolsas de subsistência para efeitos do artigo 3.º da Directiva 93/96.

45. Contudo, poderia encarar-se uma excepção a esta regra e, de facto, o Governo neerlandês também sugeriu que em certas circunstâncias excepcionais pode haver razões para aplicar o artigo 3.º de forma atenuada. Remetendo para a minha anterior observação, nos n.ºs 31 e 32, de que as condições impostas pela Directiva 93/96 devem ser aplicadas em conformidade com os princípios gerais do direito comunitário, particularmente o princípio da proporcionalidade, deve garantir-se que seja respeitado o cerne dos direitos fundamentais conferidos pelo artigo 18.º, n.º 1, CE. Por exemplo, um estudante que começou por cumprir as condições básicas da directiva pode numa fase posterior do seu curso encontrar-se em dificuldades financeiras. Nesta situação, parece-me que a lógica do acórdão Grzelczyk deveria aplicar-se. Se, segundo este acórdão, nos termos dos artigos 18.º, n.º 1, CE e 12.º CE, um cidadão da UE, enquanto estudante, tem direito a um mínimo de subsistência no último ano do seu curso em pé de igualdade com os nacionais do Estado-Membro se a sua situação financeira se alterou depois de ter iniciado o seu curso, não haveria razão para excluir o direito dos cidadãos da UE numa situação similar, com base nestas disposições, ao instrumento menos oneroso de um empréstimo estudan-

38 — V. n.º 70 das presentes conclusões.

til. Nestas situações excepcionais, o princípio da solidariedade financeira entre os nacionais dos Estados-Membros implica que uma vez que um estudante iniciou um curso noutra Estado-Membro e progrediu até uma certa fase desse curso, o Estado deve permitir-lhe completar o curso concedendo-lhe o apoio financeiro que é acessível aos seus nacionais.

46. A segunda situação a considerar baseia-se na presunção de que D. Bidar não deveria ser considerado um estudante abrangido pela Directiva 93/96, mas um cidadão da UE que exerceu o seu direito de circular e permanecer no território de outro Estado-Membro. Isto conduz a apreciar se a seguir à adopção das disposições sobre cidadania da UE e educação o âmbito do Tratado CE é actualmente extensivo ao apoio financeiro concedido pelos Estados-Membros para os custos de subsistência dos estudantes.

47. Nos seus acórdãos de 21 de Junho de 1988, o Tribunal de Justiça sustentou que, no estágio da evolução do direito comunitário naquela altura, o auxílio para subsistência e formação concedido a estudantes, que não beneficiam do estatuto de trabalhador ou dele derivado, em princípio, está fora do âmbito do Tratado C(E)E para efeitos do artigo 12.º CE. Isto foi explicado pelo facto de tal auxílio ser considerado, por um lado, matéria de política de ensino, não

sujeita como tal à competência das instituições comunitárias, e, por outro lado, matéria de política social, fazendo parte do domínio da competência dos Estados-Membros na medida em que não seja objecto de disposições especiais do Tratado C(E)E.

48. Após estes acórdãos foram acrescentadas diversas disposições pelo Tratado de Maastricht ao Tratado CE em matéria de ensino. Os artigos 3.º, n.º 1, alínea q), e 149.º CE prevêem actualmente uma base para a acção da Comunidade nesta área. O âmbito destas disposições é limitado. Qualquer acção desenvolvida pela Comunidade neste âmbito limita-se a promover a cooperação dos Estados-Membros em vários aspectos, incluindo a mobilidade dos estudantes e dos professores. A harmonização está explicitamente excluída. Embora abrindo a possibilidade de adoptar certas medidas de incentivo no domínio da educação, as disposições do Tratado nesta área baseiam-se no princípio de que os Estados-Membros conservam a responsabilidade pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo.

49. Não estou convencido de que o apoio concedido para os custos de subsistência deva ser considerado fora do âmbito do direito comunitário apenas pela razão de essa assistência dever ser considerada um aspecto da «organização do sistema educativo». O que é importante neste contexto é que, embora conferindo poderes limitados às

instituições da Comunidade, estas disposições tornam possível à própria Comunidade adoptar medidas para facilitar a mobilidade dos estudantes, incluindo a concessão de apoio financeiro para os custos de subsistência. Não só se trata de política educativa, como tal, portanto, «sujeita à competência das instituições comunitárias», como também se aplica às medidas financeiras adoptadas para facilitar a mobilidade dos estudantes. No acórdão Grzelczyk, o Tribunal de Justiça também atribuiu importância a esta evolução depois do acórdão no processo Brown³⁹.

50. A inclusão destas disposições sobre educação é portanto indicativa de que a matéria de apoio aos custos de subsistência se situa actualmente dentro do âmbito material do Tratado CE. Além disso, é importante que, em comparação com a situação em 1988 nos termos do Tratado CEE, o Tratado CE atribui os direitos fundamentais de circular e permanecer no território dos Estados-Membros não apenas aos nacionais economicamente activos dos Estados-Membros, mas também aos nacionais dos Estados-Membros que não são economicamente activos. É certo que o exercício destes direitos ficou sujeito a limitações e condições e a disposições adoptadas para facilitar aquele exercício. Como foi realçado repetidamente pelos intervenientes, incluem-se aqui as condições relativas à independência financeira dos cidadãos da UE economicamente não activos. Contudo, daqui não resulta que os benefícios sociais de várias espécies,

incluindo o apoio financeiro destinado aos custos de subsistência, estejam por natureza fora do âmbito do Tratado. A este propósito, basta-me remeter para a jurisprudência sobre cidadania da UE e benefícios sociais acima reproduzida. As directivas adoptadas para facilitar o exercício dos direitos conferidos pelo artigo 18.º, n.º 1, CE podem estabelecer regras respeitantes à elegibilidade para os benefícios concedidos pelos Estados-Membros ou mesmo excluir tal elegibilidade, isto não coloca esses benefícios fora do âmbito de aplicação do Tratado.

51. O auxílio para subsistência foi durante muito tempo considerado uma vantagem social na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68⁴⁰. No acórdão Lair, o Tribunal de Justiça declarou que semelhante auxílio é particularmente adequado, do ponto de vista do trabalhador, para contribuir para a sua qualificação profissional e facilitar a sua promoção social⁴¹. Numa abordagem mais geral, o Tribunal de Justiça considerou, no acórdão Echternach e Moritz, que a igualdade de tratamento no que respeita às vantagens concedidas aos membros das famílias dos trabalhadores contribui para a sua integração na vida social do país de acolhimento, em conformidade com o objectivo da livre circulação dos trabalhadores⁴². Admitindo que tal benefício está abrangido pelo âmbito material do Tratado CE no que se refere aos trabalhadores e perante o fundamento racional desta conclusão, parece-me artificial excluir o

40 — Acórdãos Lair e Brown, já referidos na nota 2, n.ºs 24 e 25, respectivamente.

41 — Acórdão Lair, já referido na nota 2, n.º 23.

42 — Acórdão Echternach e Moritz, já referido na nota 11, n.º 20.

39 — Acórdão Grzelczyk, já referido na nota 16, n.º 35.

mesmo benefício do âmbito do Tratado relativamente a outras categorias de pessoas que actualmente também estão abrangidas pelo mesmo Tratado. A questão de saber se estas últimas categorias de pessoas têm direito àqueles benefícios deverá distinguir-se da questão de saber se o benefício em si mesmo está abrangido pelo Tratado.

52. Além disso, é importante neste contexto realçar a evolução da jurisprudência acima descrita no que se refere aos direitos inerentes à cidadania da UE nos termos do artigo 18.º, n.º 1, CE a partir do acórdão do Tribunal de Justiça no processo Martínez Sala. Não só os cidadãos da UE têm direito à igualdade de tratamento com os nacionais do Estado-Membro de acolhimento no qual são legalmente residentes no que respeita às matérias abrangidas pelo Tratado, como também a própria cidadania pode fornecer uma base para incluir certas matérias dentro daquele âmbito quando os objectivos prosseguidos pela disposição nacional correspondem aos prosseguidos pelo Tratado ou pela legislação derivada, como se mostra do acórdão do Tribunal de Justiça no processo Collins. O Tribunal de Justiça já reconheceu que benefícios do tipo dos em causa no presente processo contribuem para a integração dos seus destinatários na vida social do Estado-Membro de acolhimento em conformidade com o objectivo da livre circulação de trabalhadores. Dado que as disposições sobre a cidadania têm igualmente como objectivo facilitar a livre circulação de pessoas economicamente não activas, isto fornece mais uma razão para

considerar que aqueles benefícios são abrangidos pelo âmbito material do Tratado.

53. Concluo, portanto, que a primeira questão submetida pela High Court deve ser respondida negativamente, ou seja, que a partir da adopção dos artigos 17.º CE e seguintes sobre a cidadania da UE e perante a evolução no que se refere à competência da União Europeia no domínio da educação, o apoio à subsistência de estudantes universitários na forma de empréstimos bonificados ou subsídios já não se situa fora do âmbito do Tratado CE para efeitos do artigo 12.º CE e da proibição de discriminação em razão da nacionalidade.

B — A segunda questão: razões que possam justificar uma diferença de tratamento

54. Na segunda questão, a High Court pergunta ao Tribunal de Justiça quais os critérios que o tribunal nacional deve aplicar para determinar se as condições que regulam a elegibilidade para o apoio à subsistência se baseiam ou não em considerações objectivamente justificáveis, independentes da nacionalidade. Esta questão baseia-se na premissa de que as condições fixadas nas Student Support Regulations relativamente à elegibilidade dos cidadãos da UE, que não beneficiam do estatuto de trabalhador ou de um estatuto derivado do de trabalhador para efeitos de apoio à subsistência, constituem uma discriminação na acepção do artigo 12.º CE.

55. Para que os cidadãos da UE economicamente não activos sejam elegíveis para o apoio à subsistência exige-se que estejam «domiciliados» no Reino Unido na acepção da lei nacional de emigração. Os períodos passados a frequentar o ensino a tempo inteiro não são tomados em consideração para o cálculo do período necessário para serem considerados domiciliados. O estatuto de domiciliado deve também ser demonstrado pela posse de uma autorização de residência. Esta mesma condição de «estar domiciliado» não se aplica aos nacionais britânicos. Estes apenas necessitam de ter residido normalmente no Reino Unido durante os três anos anteriores ao início dos seus estudos. A este propósito, apenas quero observar que se as condições de elegibilidade são mais onerosas para os cidadãos da UE que residem legalmente no Reino Unido do que para os nacionais britânicos, é evidente que tal conduz a uma discriminação indirecta em razão da nacionalidade na acepção do artigo 12.º CE. Em consequência, deve apreciar-se se esta diferença de tratamento pode ser justificada nos termos do direito comunitário.

estrutural permanente à sociedade do Estado-Membro onde tem lugar o ensino. O Reino Unido alega que é legítimo um Estado-Membro assegurar-se de que os pais dos estudantes contribuíram, ou os próprios estudantes estão em condições de fazê-lo, suficientemente através do trabalho e, portanto, do pagamento de impostos para justificar a concessão de empréstimos bonificados. Remetendo para as conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer no processo Collins, os Governos austríaco, alemão e neerlandês acrescentam que os Estados-Membros têm um interesse legítimo em evitar abusos dos sistemas de apoio aos estudantes. Como requisito proporcionado, vários governos e a Comissão alegam que um período mínimo de residência é necessário e adequado. Para determinar o que é um período adequado, referem o período de cinco anos requerido para a residência permanente nos termos do artigo 16.º da Directiva 2004/38.

56. D. Bidar e os Governos do Reino Unido, austríaco e alemão alegam que uma diferença de tratamento deste tipo pode ser justificada por considerações objectivas que não estejam relacionadas com a nacionalidade das pessoas em causa e sejam proporcionadas ao objectivo legítimo das disposições nacionais. Os Governos do Reino Unido, austríaco e neerlandês e a Comissão alegam ainda que os Estados-Membros têm o direito de se assegurar de que existe uma ligação real entre o estudante e o Estado-Membro ou o mercado de trabalho deste e que existe um grau suficiente de integração na sociedade. O Governo finlandês refere-se a este propósito a uma ligação real e

57. Nas minhas conclusões de 27 de Fevereiro de 2003 no processo Ninni-Orasche⁴³ expressei a minha opinião sobre as circunstâncias em que os cidadãos da UE beneficiam da igualdade de tratamento nos termos dos artigos 18.º, n.º 1, CE e 12.º CE relativamente à obtenção de apoio financeiro para custear os seus estudos. Os factos naquele caso eram comparáveis aos do caso

43 — Acórdão de 6 de Novembro de 2003 (C-413/01, Colect., p. I-13187).

presente, mas diferenciavam-se quanto à base do direito de residência e às circunstâncias pessoais dos interessados. Contudo, a alegada fundamentação legal para justificar a diferença de tratamento é essencialmente a mesma.

58. Conforme o Tribunal de Justiça sustentou em diversas ocasiões⁴⁴ e todas as partes que apresentaram alegações escritas e orais afirmam, a desigualdade de tratamento só pode ter justificação se baseada em considerações objectivas independentes da nacionalidade das pessoas em causa e proporcionadas ao objectivo legítimo prosseguido pelo direito nacional. Neste contexto, o Tribunal de Justiça reconheceu que é legítimo que o legislador nacional queira assegurar-se da existência de uma ligação real entre o requerente dos subsídios que têm a natureza de uma vantagem social na acepção do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 e o mercado geográfico do trabalho em causa⁴⁵.

59. Em ambos estes casos, os benefícios sociais, o subsídio de inserção no processo D'Hoop e o subsídio para candidatos a emprego no processo Collins, tinham como finalidade prestar apoio financeiro aos beneficiários, quer na transição do ensino para o emprego, quer propriamente na procura de emprego. Para se assegurar de que havia uma ligação suficiente com o mercado de trabalho nacional, o Tribunal de Justiça considerou no acórdão Collins que o requisito da residência é, em princípio, apto mas não pode ir além

do necessário para alcançar aquele objectivo. Os critérios utilizados para cumprir este requisito devem ser claros, previamente conhecidos e deve prever-se a possibilidade de uma via processual de natureza jurisdicional. Se for exigido um período de residência para ser elegível, este período «não deve ultrapassar o necessário para que as autoridades nacionais possam assegurar-se de que o interessado procura realmente emprego no mercado de trabalho do Estado-Membro de acolhimento»⁴⁶. No acórdão D'Hoop, o Tribunal de Justiça considerou que a condição segundo a qual o diploma de fim de estudos secundários deveria ter sido obtido na Bélgica para que o requerente fosse elegível para o subsídio de inserção tinha um carácter «demasiado genérico e exclusivo», na medida em que «privilegia indevidamente um elemento que não é necessariamente representativo do grau real e efectivo de ligação entre o requerente dos subsídios de inserção e o mercado geográfico de trabalho, com exclusão de qualquer outro elemento representativo»⁴⁷.

60. No caso do apoio à subsistência a estudantes, seja na forma de empréstimo bonificado ou de subsídio, a ligação real a estabelecer não é com o mercado de trabalho do Estado-Membro de acolhimento, embora este possa ser um aspecto a ser tido em consideração. Esta ligação deve antes encontrar-se no grau de afinidade que o requerente deste apoio tem com o sistema educativo e

44 — V., por exemplo, acórdãos D'Hoop e Collins, já referidos na nota 18, n.ºs 36 e 66, respectivamente.

45 — V. acórdãos D'Hoop e Collins, já referidos na nota 18, n.ºs 38 e 67, respectivamente.

46 — Acórdão Collins, já referido na nota 18, n.º 72.

47 — Acórdão D'Hoop, já referido na nota 18, n.º 39.

no grau da sua integração na sociedade⁴⁸. Parece-me que se um cidadão da UE frequentou o ensino secundário num Estado-Membro diferente daquele de que é nacional, o qual está mais adaptado para o preparar para entrar num estabelecimento de ensino universitário ou superior neste Estado-Membro do que em qualquer outro, a ligação com o sistema educativo do Estado-Membro de acolhimento é evidente. Ao apreciar o grau de integração, devem necessariamente ser tidas em conta as circunstâncias individuais do requerente. Na medida em que aqui interessa, deve realçar-se que a situação de um cidadão da UE que veio para outro Estado-Membro quando ainda era menor, como dependente de outro cidadão da UE, deve distinguir-se da de cidadãos da UE que se deslocaram para outro Estado-Membro já adultos, fazendo as suas próprias opções. A circunstância de um cidadão da UE na situação de D. Bidar ter sido integrado na sociedade quando jovem, ter aí vivido sob a custódia da sua avó, que já estava domiciliada no Reino Unido, e de ter frequentado o ensino secundário no Estado-Membro de acolhimento, deve seguramente ser considerada superior à dos cidadãos da UE que chegam em fases posteriores da vida.

determinar a elegibilidade para o apoio à subsistência e para se assegurar de que esse apoio é concedido a pessoas que demonstraram ter uma ligação real com o sistema educativo nacional e com a sociedade nacional. A este propósito e conforme o Tribunal de Justiça reconheceu no acórdão Collins, o requisito da residência deve, em princípio, ser admitido como um meio adequado para determinar esta ligação de acordo com as condições enunciadas naquele acórdão e citadas no n.º 59 *supra*. Pode inferir-se destas condições que o Tribunal de Justiça reconhece que pode ser imposto um requisito de residência como ponto de partida para apreciação da situação de um requerente individual. O facto de se afirmar que o período não deve ultrapassar o necessário para permitir às autoridades nacionais assegurar-se de que o interessado procura realmente emprego no mercado de trabalho nacional indica, contudo, que outros factores devem poder ser tidos em conta nesta apreciação. Isto é aliás confirmado pela consideração no acórdão D'Hoop de que a única condição requerida pelas autoridades nacionais nesse caso era demasiado genérica e exclusiva e que não podiam ser tidos em conta outros factores representativos. Finalmente, parece-me que se o resultado da aplicação do requisito da residência for excluir uma pessoa que pode demonstrar uma ligação real com o sistema educativo ou a sociedade nacionais, para efeitos do benefício do apoio à subsistência, este resultado seria contrário ao princípio da proporcionalidade.

61. Obviamente, um Estado-Membro deve, por razões de segurança jurídica e de transparência, estabelecer critérios formais para

62. Factores adicionais que podiam ser tidos em conta num caso como o presente são a

48 — V., relativamente aos filhos dos trabalhadores, acórdão Echernach e Moritz, já referido na nota 11, n.º 35.

necessidade de assegurar a continuidade do ensino do requerente⁴⁹, a probabilidade de pretender efectivamente entrar no mercado de trabalho nacional e a possibilidade de não ser elegível para o apoio à subsistência através de outras fontes, como o Estado-Membro de que é nacional, uma vez que já deixou de preencher os critérios de elegibilidade neste Estado-Membro.

forma no contexto da livre circulação de cidadãos da UE.

63. Deve também recordar-se, neste âmbito, que o Tribunal de Justiça, no contexto do Regulamento n.º 1612/68, declarou que a livre circulação dos trabalhadores deve ser assegurada no respeito pelos princípios da liberdade e da dignidade e nas condições óptimas de integração da família do trabalhador na vida social do país de acolhimento⁵⁰. Não existe razão para que este princípio geral não seja aplicado da mesma

64. Todos os governos intervenientes no presente processo e a Comissão realçam que, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 2, da Directiva 2004/38, os Estados-Membros não estão obrigados a conceder ajuda de subsistência para estudos a pessoas economicamente não activas antes da aquisição do direito de residência permanente. Este estatuto só é alcançado após cinco anos de residência contínua no Estado-Membro de acolhimento. Abstraindo do facto de esta directiva só ter entrado em vigor em 30 de Abril de 2004, ou seja, após os factos do presente processo, e de a mesma dever ser transposta até 30 de Abril de 2006, parece-me que ao aplicar esta condição os direitos fundamentais conferidos directamente pelo Tratado CE aos cidadãos da UE devem ser plenamente respeitados. Isto implica que as considerações acima expostas no que se refere à aplicação de um requisito de residência a casos individuais são válidas relativamente à aplicação de um requisito de domicílio como o constante da Student Support Regulations e que devem ser tidos em conta todos os factores relevantes para determinar se existe ou não uma ligação real ao sistema educativo e à sociedade do Estado-Membro de acolhimento. Não considero que isto conduza a um esvaziamento do requisito estabelecido pelo legislador comunitário. Em vez disso, é necessário garantir

49 — Acórdão *Echternach e Moritz*, já referido na nota 11, n.º 22.

50 — V. acórdãos *Di Leo*, já referido na nota 13, n.º 13; *Baumbast*, já referido na nota 21, n.ºs 50 e 59; e de 11 de Abril de 2000, *Kaba* (C-356/98, *Colect.*, p. I-2623, n.º 20).

que este requisito seja aplicado em conformidade com as disposições fundamentais do Tratado CE.

65. O Governo do Reino Unido alega que é legítimo um Estado-Membro assegurar-se de que os pais dos estudantes contribuam suficientemente, ou que os próprios estudantes estão em condições de contribuir de forma suficiente, para as finanças públicas através do pagamento de impostos para justificar que seja concedido o apoio à subsistência. Este argumento sugere que existe uma ligação directa ou indirecta entre a obrigação dos residentes de um Estado-Membro de pagarem impostos e o direito a benefícios da espécie em causa no presente processo. Se for levado até à sua conclusão lógica, este argumento implica que, se os pais não contribuam para as receitas fiscais ou apenas tiveram uma modesta contribuição, os seus filhos não seriam elegíveis para o apoio à subsistência, ao passo que os estudantes cujos pais contribuam de forma significativa teriam direito a esse apoio. Não me parece provável que o Reino Unido admitisse seriamente a discriminação social inerente a esta situação. Além disso, como são empréstimos que estão aqui em causa, é destituído de lógica exigir que uma pessoa tenha primeiro contribuído para as finanças públicas para ser elegível para um empréstimo que depois deve reembolsar, mesmo quando existe um elemento de subsídio nas regras de concessão deste empréstimo. Este fundamento de justificação é portanto inerentemente contraditório.

66. Finalmente, foi alegado por vários Governos intervenientes que os Estados-Membros têm um interesse legítimo em evitar abusos dos sistemas de apoio aos estudantes e em evitar o «turismo subsidiado». Considero que este é de facto um interesse legítimo dos Estados-Membros, mas a forma como o mesmo pode ser assegurado não deve ser de modo a esvaziar os direitos dos cidadãos da UE que residem legalmente no seu território. Um simples requisito de residência é demasiado não selectivo para alcançar este objectivo. Em minha opinião, o mesmo pode ser alcançado adequadamente ao determinar se um requerente tem ou não uma ligação real com o sistema educativo e a sociedade nacionais, conforme foi exposto acima.

67. Estas considerações conduzem-me à seguinte conclusão: se o resultado da aplicação de um requisito de domicílio, como o estabelecido nas Student Support Regulations, a um cidadão da UE que está suficientemente integrado na sociedade do Estado-Membro de acolhimento, cujo ensino está intimamente ligado ao sistema educativo desse Estado-Membro e que está numa situação comparável à de um nacional do Estado-Membro de acolhimento, for recusar a esse cidadão da UE o acesso ao apoio à subsistência, tal conduz a uma discriminação injustificada na acepção do artigo 12.º CE conjugado com o artigo 18.º, n.º 1, CE. Nestas circunstâncias, o resultado da aplicação desse requisito de domicílio não é

proporcionado ao objectivo que procura alcançar, ou seja, que o apoio à subsistência seja concedido a quem tem uma ligação real ao sistema educativo nacional.

CE para efeitos de aplicação da proibição de discriminação em razão da nacionalidade estabelecida no artigo 12.º CE.

68. À luz das considerações precedentes, a resposta à segunda questão deve ser que as condições que regulam o acesso dos cidadãos da UE que residem no território de um Estado-Membro ao apoio à subsistência para estudantes devem ser objectivamente justificadas e independentes da nacionalidade das pessoas em causa. Para determinar se assim acontece, o tribunal nacional deve apreciar se essas condições são adequadas para demonstrar uma ligação real entre o requerente e o sistema educativo e a sociedade nacionais. Além disso, estas condições não podem ir além do necessário para alcançar este objectivo.

C — A terceira questão: efeitos no tempo

69. A terceira questão diz respeito aos efeitos no tempo a atribuir a um acórdão do Tribunal de Justiça que declare que o apoio à subsistência, mesmo na forma de um empréstimo bonificado ou subsídio, está actualmente dentro do âmbito do Tratado

70. D. Bidar alega que não existe qualquer razão para limitar no tempo os efeitos dum acórdão proferido neste sentido. Na parte em que abordaram este ponto, os Governos dos Estados-Membros intervenientes alegaram que tal limitação deve ser imposta. O Governo do Reino Unido realça que as limitações dos efeitos de um acórdão no tempo só são impostas excepcionalmente e, em particular, quando estão preenchidas duas condições. Em primeiro lugar, o Estado-Membro deve ter sido levado a adoptar medidas que não são conformes ao direito comunitário em razão de uma incerteza objectiva e importante quanto ao alcance das disposições comunitárias, para a qual contribuiu o comportamento das instituições comunitárias ou de outros Estados-Membros. Alega que uma resposta negativa à primeira questão preenche essa condição. Em segundo lugar, deve existir um risco de repercussões económicas graves, devidas em particular ao grande número de relações jurídicas constituídas de boa fé com base numa regulamentação considerada validamente em vigor. A este propósito, o Governo remete para o cálculo feito no despacho de reenvio que mostra que os custos daí resultantes podem atingir o montante de 66 000 000 GBP relativamente ao ano académico 2000/2001. Na audiência foi acrescentado que, em consequência do alargamento da União em 1 de Maio de 2004, este número poderia atingir 75 000 000 GBP por ano.

71. A jurisprudência nesta matéria está bem assente e foi resumida pelo Tribunal de Justiça no acórdão Grzelczyk. O Tribunal declarou que «a interpretação que [...] dá de uma disposição de direito comunitário se limita a esclarecer e precisar o significado e o alcance da mesma, tal como deveria ter sido entendida e aplicada desde o momento da sua entrada em vigor [...]. Só a título excepcional o Tribunal de Justiça pode, em aplicação do princípio geral da segurança jurídica inerente à ordem jurídica comunitária, ser levado a limitar a possibilidade de qualquer interessado invocar, para pôr em causa relações jurídicas estabelecidas de boa fé, uma disposição que o Tribunal interpretou [...]. Além disso, é jurisprudência constante que as consequências financeiras que podem resultar para um Estado-Membro de um acórdão proferido a título prejudicial não justificam, por si sós, a limitação dos efeitos no tempo desse acórdão [...]. Efectivamente, o Tribunal de Justiça só recorreu a esta solução em circunstâncias bem precisas, quando, por um lado, existia o risco de repercussões económicas graves devidas em especial ao número elevado de relações jurídicas constituídas de boa fé com base na regulamentação considerada como estando validamente em vigor e que, por outro, se mostrava que os particulares e as autoridades nacionais tinham sido incitados a um comportamento não conforme à regulamentação comunitária em virtude de uma incerteza objectiva e importante quanto ao alcance das disposições comunitárias, incerteza para a qual tinham eventualmente contribuído os próprios comportamentos adoptados por outros Estados-Membros ou pela Comissão [...]»⁵¹.

72. Partindo deste último aspecto, concordo com a alegação do Governo do Reino Unido de que uma resposta negativa à primeira questão conduz a um desenvolvimento novo e imprevisível do direito comunitário. Admito a este propósito que as Student Support Regulations tiveram em conta o direito comunitário anterior à decisão a proferir pelo Tribunal de Justiça. A resposta que dei à segunda questão, contudo, restringe de forma importante o alcance da resposta dada à primeira questão. Os números apresentados para justificar as repercussões financeiras de uma resposta negativa à primeira questão revelam que se baseiam na presunção de que todos os cidadãos da UE não qualificados nos termos do Regulamento n.º 1612/68 seriam a partir de agora elegíveis para o apoio à subsistência. Não é exactamente claro qual seria o impacto financeiro se apenas os cidadãos da UE que residem legalmente no território do Reino Unido e têm uma ligação real ao sistema educativo e à sociedade nacionais se tornassem elegíveis para aquele apoio financeiro. Contudo, não se pode excluir que esta interpretação poderia ter implicações mais amplas que poderiam retroagir até à entrada em vigor das disposições sobre a cidadania da UE em 1 de Novembro de 1993, não apenas no Reino Unido mas em todos os Estados-Membros. No caso de o Tribunal de Justiça considerar que a primeira questão deve ser respondida negativamente, considero portanto que se justifica limitar no tempo os efeitos do acórdão às relações jurídicas constituídas a partir da data do mesmo acórdão, excepto se tiverem sido iniciadas acções judiciais antes dessa data com o objectivo de impugnar decisões que recusaram o direito ao apoio à subsistência para estudantes.

51 — Acórdão Grzelczyk, já referido na nota 18, n.º 50 a 53.

VI — Conclusão

73. Assim, sou de opinião de que o Tribunal de Justiça deve dar as seguintes respostas às questões submetidas pela High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court):

- «1) A partir da adopção dos artigos 17.º CE e seguintes sobre a cidadania da UE e perante a evolução no que se refere à competência da União Europeia no domínio da educação, o apoio à subsistência a estudantes universitários na forma de empréstimos bonificados ou subsídios já não se situa fora do âmbito do Tratado CE para efeitos do artigo 12.º CE e da proibição de discriminação em razão da nacionalidade.

- 2) As condições que regulam o acesso dos cidadãos da UE que residem no território dum Estado-Membro ao apoio à subsistência para estudantes devem ser objectivamente justificadas e independentes da nacionalidade das pessoas em causa. Para determinar se assim acontece, o tribunal nacional deve apreciar se essas condições são adequadas para demonstrar uma ligação real entre o requerente e o sistema educativo e a sociedade nacionais. Além disso, estas condições não podem ir além do necessário para alcançar este objectivo.

- 3) O artigo 12.º CE só pode ser invocado para reivindicar o direito ao apoio à subsistência a partir da data do acórdão do Tribunal de Justiça excepto nos casos em que já foram iniciadas acções judiciais com o mesmo objectivo antes daquela data.»