Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 21 de fevereiro de 2013[1]

Processos apensos C-523/11 e C-585/11

Laurence Prinz
contra
Region Hannover
[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgericht Hannover (Alemanha)]
Philipp Seeberger
contra
Studentenwerk Heidelberg

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgericht Karlsruhe (Alemanha)]

«Livre circulação dos cidadãos da UE — Subsídio à formação superior no estrangeiro — Requisito de residência — 'Regra dos três anos' — Proporcionalidade»

1. A Alemanha é um dos Estados-Membros no qual os cidadãos da União Europeia (a seguir «UE») podem pedir subsídios para frequentarem cursos ministrados em instituições de ensino superior situadas noutros países da UE. L. Prinz e P. Seeberger, ambos nacionais alemães, pediram este subsídio. Os seus pedidos foram recusados por não terem sido capazes de demonstrar que tinham residido de forma ininterrupta na Alemanha durante os três anos imediatamente anteriores ao início dos seus estudos no estrangeiro (a seguir «regra dos três anos»). A regra dos três anos é imposta, segundo afirma o Governo alemão, de modo a prevenir o risco de um encargo financeiro excessivo que possa ter consequências no nível global dos subsídios disponíveis (a seguir «objetivo económico»), a identificar quem está integrado na sociedade alemã e a assegurar que o subsídio será concedido unicamente aos estudantes com maior probabilidade de regressarem à Alemanha após os seus estudos e de aí contribuírem para a sociedade (a seguir «objetivo social»). Aos estudantes que não consigam demonstrar estes três anos de residência ininterrupta é recusado o subsídio relativamente à duração total dos seus estudos no estrangeiro. Não obstante, os mesmos podem receber o subsídio para o primeiro ano desses estudos ou apara a duração total de estudos na Alemanha.

1 — Língua original: inglês.

Quadro jurídico

Legislação da UE

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir «TFUE»)

2. O artigo 20.º TFUE estabelece:

«1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União acresce à cidadania nacional e não a substitui.

2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados. Assistem-lhes, nomeadamente:

a) O direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros;

[…]

Estes direitos são exercidos nas condições e nos limites definidos pelos Tratados e pelas medidas adotadas para a sua aplicação.»

3. Nos termos do artigo 21.º, n.º 1, TFUE, qualquer cidadão da União «goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sob reserva das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adotadas em sua aplicação».

4. Nos termos do artigo 165.º, n.º 1, TFUE, os Estados-Membros são responsáveis «pelo conteúdo do ensino e pela organização do sistema educativo». O artigo 165.º, n.º 1, dispõe que «[a] União contribuirá para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, incentivando a cooperação entre Estados-Membros e, se necessário, apoiando e completando a sua ação». Nos termos do segundo travessão do artigo 165.º, n.º 2, a ação da União tem também por objetivo «incentivar a mobilidade dos estudantes».

Diretiva 2004/38/CE

5. O artigo 24.º da Diretiva 2004/38 [2] determina:

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

2 — Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE, e 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, tal como alterada no JO 2004, L 229, p. 35, JO 2005, L 30, p. 27, JO 2005, L 197, p. 34, e JO 2007, L 204, p. 28).

2. Em derrogação do n.º 1, o Estado-Membro de acolhimento pode não conceder […] antes de adquirido o direito de residência permanente [3] […] ajuda de subsistência, incluindo a formação profissional, constituída por bolsas de estudo ou empréstimos estudantis, a pessoas que não sejam trabalhadores assalariados ou trabalhadores não assalariados, que não conservem este estatuto ou que não sejam membros das famílias dos mesmos.»

Direito nacional

6. A Bundesausbildungsförderungsgesetz (lei federal relativa aos incentivos individuais à formação, a seguir «BAföG» ou «lei dos incentivos à formação») é a lei alemã que estabelece os requisitos para a obtenção de subsídios à formação. Foi alterada por diversas vezes[4], inclusive para dar execução ao acórdão de 23 de outubro de 2007, Morgan e Bucher[5]. Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que os atuais artigos 20.° TFUE e 21.° TFUE se opõem a uma condição, segundo a qual, para se poder beneficiar dos subsídios à formação concedidos ao abrigo dos estudos prosseguidos noutro Estado-Membro que não aquele de que são nacionais os estudantes que o solicitam, esses estudos devem ser a continuação de uma formação frequentada durante pelo menos um ano no território do Estado-Membro de origem destes últimos (a seguir «condição da primeira fase»).

7. O n.º 1 do § 5, conforme alterado, intitulado «Formação no estrangeiro», define «residência permanente» como o local que é o centro da vida social da pessoa em causa, de modo não apenas provisório, independentemente da sua vontade de se estabelecer a título permanente. Determina ainda que não se considera residência permanente o local onde a pessoa reside unicamente para efeitos de formação.

8. O n.º 2 do § 5, ponto 3, da mesma disposição estabelece que é concedida uma bolsa de estudo com vista à frequência de um estabelecimento de ensino situado no estrangeiro aos estudantes com residência permanente na Alemanha, se a formação for iniciada ou prosseguida num estabelecimento de ensino situado num Estado-Membro da União Europeia ou na Suíça.

9. Nos termos do n.º 6, intitulado «Bolsas de estudo para alemães no estrangeiro», se circunstâncias especiais do caso concreto o justificarem, pode ser concedida uma bolsa de estudo aos nacionais alemães que tenham a sua residência permanente num Estado estrangeiro para frequentarem nesse Estado, ou num Estado vizinho a partir desse Estado, um estabelecimento de ensino.

10. O n.º 1 do § 8 prevê que o subsídio pode ser pedido pelos nacionais alemães e outros cidadãos da UE que gozem do direito de residência permanente.

11. O § 16 fixa o período de duração da concessão do subsídio de formação. O seu n.º 3 contém a regra dos três anos e está assim redigido:

«Nos casos previstos no § 5, n.º 2, pontos 2 e 3, a bolsa de estudo […] só é concedida por um prazo superior a um ano se o estudante que der início a uma estadia no estrangeiro após 31 de dezembro de 2007 dispuser, há pelo menos três anos, de residência permanente na Alemanha.»

12. A exposição de motivos do projeto de lei do Governo alemão relativo à introdução da regra dos três anos refere que, com esta regra, se pretende evitar a concessão de subsídios para cursos frequentados integralmente no estrangeiro a estudantes que praticamente nunca viveram na Alemanha. Constitui um princípio da política de educação alemã que a obtenção de bolsas de estudo

3 — Regra geral, o direito de residência permanente adquire-se após cinco anos consecutivos de residência legal: v. artigo 16.º da Diretiva 2004/38.

4 — Com base nas observações do Governo alemão, conclui-se que a versão submetida à apreciação do Tribunal de Justiça é a que foi publicada em 7 de dezembro de 2010.

5 — Processos apensos C-11/06 e C-12/06, Colet., p. I-9161.

depende, regra geral, da conclusão de um curso na Alemanha ou, pelo menos, da existência de uma ligação especial à Alemanha. A exposição de motivos observa que há outros Estados-Membros que também impõem o requisito de residência como condição suplementar para a concessão de bolsas de estudo de longa duração a quem se encontre no estrangeiro. Este requisito constitui uma concretização do interesse legítimo do Estado que concede as prestações sociais em restringir a concessão dessas prestações, oriundas de orçamentos públicos financiados por impostos, a um determinado círculo de pessoas que revelem ter um mínimo de proximidade com o Estado prestador.

Factos, tramitação processual e questões submetidas

L. Prinz

13. Laurence Prinz nasceu em Colónia em 1991 e tem nacionalidade alemã. Viveu cerca de dez anos com a sua família na Tunísia, onde o pai trabalhou para uma empresa alemã. Reside com a sua família na Alemanha desde janeiro de 2007.

14. L. Prinz estudou a partir de fevereiro de 2007 na Alemanha, tendo concluído aí o ensino secundário, em junho de 2009. Em 1 de setembro de 2009, deu início a estudos superiores de gestão empresarial na Universidade Erasmus, nos Países Baixos.

15. Antes de iniciar os seus estudos nos Países Baixos, L. Prinz requereu, em 18 de agosto de 2009, à autoridade alemã competente um subsídio de formação. Por decisão de 30 de abril de 2010, foi-lhe concedido o subsídio para o ano letivo de 2009/2010.

16. L. Prinz voltou a requerer a concessão do subsídio para o ano letivo seguinte. O seu requerimento foi indeferido por decisão de 4 de maio de 2010 com fundamento de que só tinha residido a título permanente na Alemanha a partir de janeiro de 2007 e, consequentemente, não satisfazia a regra dos três anos.

17. L. Prinz interpôs recurso desta decisão para o Verwaltungsgericht Hannover (tribunal administrativo de Hanôver). Em primeiro lugar, invocou que tinha residido na Alemanha por um período total de três anos e quatro meses, designadamente de setembro de 1993 a abril de 1994[6] e de janeiro de 2007 a agosto de 2009. Alegou, em segundo lugar, que um requisito de residência como a regra dos três anos é contrário ao direito de livre circulação consagrado no artigo 21.º TFUE.

18. A Terceira Secção do Verwaltungsgericht suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Verifica-se uma restrição não justificada, na perspetiva do direito [da UE], do direito de livre circulação e permanência reconhecido pelos artigos 20.° TFUE e 21.° TFUE aos cidadãos da [UE], quando a uma cidadã alemã, que tem residência permanente no território nacional e frequenta um estabelecimento de ensino noutro Estado-Membro da União Europeia só é concedido pelo período de um ano o subsídio de formação previsto na [lei dos incentivos à formação], para frequência do referido estabelecimento de ensino, com o fundamento de que […], no início da sua estadia no estrangeiro, [essa cidadã] não dispunha de residência permanente no território nacional há pelo menos três anos?»

6 — Não resulta claro do pedido de decisão prejudicial quanto tempo após o seu nascimento L. Prinz mudou com a família para a Tunísia, ou a razão pela qual regressou à Alemanha durante um breve período, em setembro de 1993, antes de partir novamente para a Tunísia, em abril de 1994.

19. Foram apresentadas observações escritas pelos Governos austríaco, dinamarquês, finlandês, alemão, grego, neerlandês e sueco, bem como pela Comissão. Na audiência de 29 de novembro de 2012, foram apresentadas alegações orais pelas mesmas partes, com exceção do Governo neerlandês.

P. Seeberger

20. Philipp Seeberger é nacional alemão. Nasceu na Alemanha em 1983 e viveu aí com os seus pais, também de nacionalidade alemã, até 1994. Entre 1989 e 1994, frequentou a escola primária e secundária na Alemanha.

21. Entre 1994 e dezembro de 2005, P. Seeberger viveu com os seus pais em Espanha, onde o pai trabalhou por conta própria como consultor de empresas. O órgão jurisdicional nacional refere que, ao mudar-se para aquele país por esse motivo, o pai de P. Seeberger exerceu os seus direitos ao abrigo dos atuais artigos 45.° TFUE e 49.° TFUE. P. Seeberger concluiu os estudos secundários em Espanha, tendo obtido no ano de 2000 o diploma final referente aos estudos secundários de nível médio inferior. Em abril de 2005, obteve o grau de técnico especializado na área da gestão imobiliária após ter frequentado uma formação profissional entre 2004 e 2005, ainda em Espanha. Em janeiro de 2006, os pais de P. Seeberger regressaram à Alemanha. Embora sustente que, a partir desse momento, passou também a ter residência permanente na Alemanha, P. Seeberger só está registado em Munique a partir de 26 de outubro de 2009. Resulta de uma declaração de um antigo empregador que P. Seeberger completou um estágio como desenhador de páginas Web em Colónia, entre 2 de abril e 27 de junho de 2007.

22. Em abril de 2009, P. Seeberger obteve aprovação no exame externo de admissão à Universidade de Palma de Maiorca das Ilhas Baleares. Em setembro de 2009, iniciou aí estudos superiores em Economia. Requereu na Alemanha o subsídio para os referidos estudos.

23. A autoridade alemã competente indeferiu o seu requerimento com o fundamento de que P. Seeberger não havia feito prova bastante de que tinha realmente residência permanente na Alemanha nos três anos imediatamente anteriores ao início do seu curso superior.

24. P. Seeberger reclamou desta decisão, invocando que a regra dos três anos era contrária ao seu direito de livre circulação como cidadão da UE. Após o indeferimento desta reclamação, P. Seeberger interpôs recurso para o Verwaltungsgericht Karlsruhe (tribunal administrativo de Karlsruhe). Invocou perante esse tribunal que o seu direito de livre circulação estava a sofrer uma restrição, pois a regra dos três anos obrigava-o a abandonar a sua residência permanente noutro Estado-Membro e a transferi-la com muita antecedência para a Alemanha, de modo a poder ter direito ao subsídio de formação para os estudos no estrangeiro.

25. A Quinta Secção do Verwaltungsgericht Karlsruhe suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Opõe-se o direito da [UE] a uma regulamentação nacional que recusa a concessão de uma bolsa de estudo para prosseguir estudos noutro Estado-Membro única e exclusivamente pelo facto de o estudante que exerceu o seu direito de livre circulação não ter, no início do período de estudos, residência permanente no seu Estado-Membro de origem há pelo menos três anos?»

26. Foram apresentadas observações escritas por P. Seeberger, pelos Governos austríaco, dinamarquês, finlandês, alemão, neerlandês e sueco, bem como pela Comissão. Na audiência de 29 de novembro de 2012, foram apresentadas alegações orais pelas mesmas partes que tinham apresentado observações, com exceção do Governo neerlandês; o Governo grego também esteve presente e apresentou observações orais.

Apreciação

Observações preliminares

27. Em ambos os processos, pede-se que o Tribunal de Justiça esclareça se os artigos 20.° TFUE e 21.° TFUE obstam a que um Estado-Membro sujeite a concessão do subsídio para estudos no estrangeiro a um requisito de residência como a regra dos três anos.

28. Contrariamente ao órgão jurisdicional de reenvio no processo de L. Prinz, o órgão jurisdicional de reenvio no processo de P. Seeberger formulou a sua questão em termos que não mencionam se o estudante é nacional do Estado-Membro que concede o subsídio. Contudo, o resto do pedido prejudicial nesse processo revela claramente que a orientação pedida respeita à situação de um nacional alemão.

29. Antes de exercerem o seu direito de livre circulação para ir estudar para outro país na UE, L. Prinz e P. Seeberger abandonaram ambos a Alemanha por diferentes razões. L. Prinz saiu da UE quando o seu pai aceitou um emprego na Tunísia. P. Seeberger mudou-se para Espanha quando o seu pai exerceu o seu direito à liberdade de estabelecimento para aí exercer uma atividade por conta própria.

30. Verifica-se, pois, que, diversamente de L. Prinz, P. Seeberger exerceu previamente o seu direito de livre circulação ao abrigo do direito da UE. Este facto não afeta a análise das questões colocadas ao Tribunal de Justiça porque ambos, como cidadãos da UE, podem invocar perante o seu Estado-Membro de origem os direitos que o esse estatuto lhes confere [7], como a liberdade de circulação para irem estudar para outro país da UE. Contudo, uma vez que a Comissão pergunta se a situação de P. Seeberger não deve também ser examinada à luz do direito à liberdade de estabelecimento, apreciarei essa matéria à luz do direito relevante aplicável [8].

31. O Tribunal de Justiça já examinou em várias ocasiões se os Estados-Membros podem sujeitar a concessão de um subsídio à formação a um requisito de residência de natureza geral idêntico ao requisito ora em causa. Esses casos chegaram ao Tribunal de Justiça no quadro de diversos contextos. Uns envolviam trabalhadores migrantes e os membros da sua família a seu cargo [9], outros envolviam estudantes que não baseavam o seu pedido de subsídio numa relação com um cidadão da UE que exercesse uma atividade económica lucrativa [10]. Diziam respeito a pedidos de concessão de subsídio ao Estado-Membro de origem dos requerentes [11], ao Estado-Membro de emprego [12] ou ao Estado-Membro de acolhimento onde o estudante pretendia estudar [13]. Alguns casos são anteriores à entrada em vigor da Diretiva 2004/38, ao passo que outros referiam direta ou indiretamente o artigo 24.º, n.º 2, desta diretiva. Em muitos destes casos invocava-se que a medida controvertida se justificava para, designadamente, evitar um encargo excessivo para o orçamento público do Estado-Membro que disponibilizava o subsídio e/ou possibilitar a identificação das pessoas que tinham uma ligação suficiente com esse Estado-Membro e daquelas que após a conclusão desses estudos regressariam com maior probabilidade ao Estado-Membro que concedia o subsídio.

7 — V. acórdão Morgan e Bucher, já referido na nota 5 (n.os 22 e 23 e jurisprudência referida).

8 — V. n.os 36 a 39, *infra*.

9 — V., por exemplo, acórdão de 14 de junho de 2012, Comissão/Países Baixos (C-542/09).

10 — V., por exemplo, acórdão de 15 de março de 2005, Bidar (C-209/03, Colet., p. I-2119).

11 — V., por exemplo, acórdão Morgan e Bucher, já referido na nota 5.

12 — V., por exemplo, acórdão Comissão/Países Baixos, já referido na nota 9.

13 — V., por exemplo, acórdão Bidar, já referido na nota 10.

32. Embora o Tribunal de Justiça reconheça que os Estados-Membros gozam de um amplo poder discricionário para estabelecerem se e como financiam estudos e a quem esse subsídio será concedido, tem sido menos claro a explicar precisamente quais os elementos que devem ser levados em conta para apreciar se determinada restrição pode ser considerada justificada. Basta que um Estado-Membro invoque o objetivo económico ou deve também estabelecer a existência do risco de um encargo financeiro excessivo? Pode um Estado-Membro justificar uma restrição como a regra dos três anos com base no objetivo de conceder o subsídio a estudantes que demonstrem um determinado grau de integração, independentemente de considerações sobre o custo financeiro do regime? É adequado apreciar a proporcionalidade de uma restrição como a regra dos três anos à luz do objetivo económico, verificando se esta regra não é mais restritiva do que o necessário para estabelecer o grau de integração exigido?

33. Estas incertezas, e possivelmente outras, podem explicar a razão pela qual alguns Estados-Membros continuam a utilizar o requisito de residência como única medida para alcançarem aquilo que são, claramente, objetivos complexos, razão pela qual seis Estados-Membros intervieram nos presentes processos em apoio da Alemanha e se tem repetidamente pedido ao Tribunal de Justiça que se indique se determinada cambiante do requisito de residência é conforme ao direito da UE.

Direito aplicável

34. Os órgãos jurisdicionais de reenvio pediram ao Tribunal de Justiça que interprete unicamente as disposições do Tratado relativas à cidadania da UE.

35. Tiveram toda a razão em não pedir que o Tribunal de Justiça examine o artigo 24.º da Diretiva 2004/38. Esta disposição regula a situação em que um Estado-Membro de acolhimento é obrigado, por força da referida diretiva, a conceder aos cidadãos da UE que residem no seu território tratamento igual ao dos seus próprios nacionais, inclusive no tocante à ajuda de subsistência para formação. Porém, não há qualquer indicação de que L. Prinz e P. Seeberger tenham requerido a concessão do subsídio, respetivamente, nos Países Baixos e em Espanha. Em contrapartida, requereram a concessão do subsídio ao seu Estado-Membro de origem.

36. Que pensar da sugestão da Comissão de que a situação de P. Seeberger deve ser examinada à luz das disposições relativas à liberdade de estabelecimento?

37. A regra dos três anos ainda não tinha sido instituída quando P. Seeberger e a sua família exerceram o seu direito de se mudarem para Espanha. Consequentemente, aquela regra não pode ter afetado esta mudança inicial.

38. Todavia, agora que a regra existe, produz potencialmente um «efeito dissuasivo» relativamente a qualquer cidadão da UE que tencione exercer os seus direitos de livre circulação no seio da UE, como trabalhador assalariado, como independente ou simplesmente como cidadão. Coloca também em desvantagem quem tenha exercido esses direitos e não regresse à Alemanha com suficiente antecedência para satisfazer a regra dos três anos.

39. Foi pedido ao órgão jurisdicional de reenvio que apreciasse a validade da decisão de indeferimento do pedido de subsídio de P. Seeberger. Aquele órgão jurisdicional não determinou se P. Seeberger está ainda a cargo (qualquer um) dos seus progenitores ou, não sendo esse o caso, quando deixou de estar. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça não dispõe de elementos suficientes para compreender se o órgão jurisdicional de reenvio deve tratar o processo nele pendente com base no facto de P. Seeberger ter exercido direitos de livre circulação relacionados com: i) o exercício da liberdade de estabelecimento pelo seu pai, e ii) a decisão subsequente do seu pai de regressar ao seu Estado-Membro de origem.

40. Acrescento que nada nos pedidos de decisão prejudicial sugere que L. Prinz e P. Seeberger tenham invocado os seus estatutos como cidadãos economicamente ativos da UE ou laços familiares relevantes com, por exemplo, um trabalhador migrante na Alemanha. Tal como os órgãos jurisdicionais de reenvio, abordarei, pois, a presente matéria exclusivamente com base nos artigos 20.° TFUE e 21.° TFUE.

Definição da residência

41. Saber onde alguém reside fisicamente constitui matéria de facto. Porém, o lugar onde uma pessoa realmente vive ou está registada como residente pode não ser necessariamente o lugar que um Estado-Membro define, para efeitos jurídicos, como o lugar onde essa pessoa tem a sua residência permanente ou domicílio.

42. A regra dos três anos é definida por referência à residência permanente ininterrupta na Alemanha. Nos termos do n.º 1 do § 5 da lei dos incentivos à formação, a residência permanente é definida como «o local que é o centro da vida social da pessoa em causa de modo não apenas provisório, independentemente da sua vontade de se estabelecer a título permanente».

43. Contudo, pelo menos no caso de P. Seeberger, a decisão que indeferiu a concessão do subsídio teve por base um conceito de residência diferente. P. Seeberger alega ter residido na Alemanha desde janeiro de 2006, mas só está registado como residente em Munique a partir de 26 de outubro de 2009.

44. Na audiência, o Governo alemão confirmou que as autoridades competentes utilizam por vezes a data do registo como um facto indicativo para determinar se a regra dos três anos está satisfeita. Se o subsídio for recusado com fundamento no facto de o período decorrido entre a data do registo e o início dos estudos no estrangeiro ser inferior a três anos, o requerente pode impugnar essa decisão e produzir prova nos tribunais alemães de que já residia na Alemanha antes da data de registo. O Governo alemão realçou que devem ser tomados em consideração todos os factos e circunstâncias para apreciar se o requerente tem a sua residência na Alemanha para efeitos do n.º 1 do § 5 da lei dos incentivos à formação.

Restrição ao direito de livre circulação dos cidadãos da UE

45. O direito da UE não obriga os Estados-Membros a financiarem estudos no seu território ou noutros países. Não obstante, embora os Estados-Membros continuem a ser competentes neste domínio, devem exercer essa competência no respeito do direito comunitário [14].

46. Os órgãos jurisdicionais de reenvio nos processos de L. Prinz e P. Seeberger consideram que a regra dos três anos é suscetível de restringir os direitos de livre circulação dos cidadãos da UE que são conferidos pelos artigos 20.° TFUE e 21.º TFUE. Por razões semelhantes às aplicadas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão Morgan e Bucher [15], consideram que a regra dos três anos pode dissuadir um cidadão da UE de se mudar para outro Estado-Membro para aí estudar ou receber formação ou, caso esses estudos ou formação já tenham sido iniciados, pode pressionar o estudante a abandonar os estudos e regressar à Alemanha.

47. Concordo que a regra dos três anos constitui uma restrição.

14 — Acórdão Morgan e Bucher, já referido na nota 5 (n.º 24 e jurisprudência referida).

15 — *Ibidem* (n.ºs 25 e 26).

48. Uma medida que sujeita o direito a benefício social à residência no Estado-Membro que o concede é suscetível de restringir a livre circulação. Coloca em desvantagem qualquer cidadão da UE que já tenha exercido os seus direitos de livre circulação (designadamente, qualquer cidadão que resida ou tenha residido noutros países da UE) antes de requerer a sua concessão. Pela sua própria natureza, um requisito de residência do tipo do que está aqui causa pode dissuadir um cidadão da UE de exercer o seu direito de se mudar para outro Estado-Membro [16] e fazer aí estudos secundários antes de requerer o subsídio para estudos superiores (a seguir «efeito dissuasivo»).

49. Nos presentes casos, P. Seeberger é colocado numa situação de desvantagem quando pretende prosseguir estudos fora da Alemanha unicamente pelo facto de, antes de iniciar estes estudos, ter exercido juntamente com os seus pais o direito de livre circulação e não se considerar que regressou à Alemanha com suficiente antecedência relativamente ao início dos seus estudos superiores. L. Prinz encontra-se também sob pressão financeira para estudar na Alemanha em vez de prosseguir o curso da sua preferência nos Países Baixos, em razão do facto de não poder obter o subsídio para estudar nos Países Baixos para além do primeiro ano do seu curso.

50. Por conseguinte, concordo que a regra dos três anos constitui uma restrição aos direitos de livre circulação que são conferidos aos cidadãos da UE pelos artigos 20.° TFUE e 21.° TFUE.

51. Tal restrição só pode ser justificada se tiver por base considerações objetivas de interesse geral, for adequada para alcançar esse objetivo legítimo e proporcionada, isto é, não for mais restritiva que o necessário para alcançar o objetivo.

52. O Governo alemão identifica dois objetivos com base nos quais a regra dos três anos pode ser justificada. Examinarei um de cada vez.

Justificação com base no objetivo económico

Legitimidade do objetivo

53. O Governo alemão invoca as declarações do Tribunal de Justiça nos acórdãos Bidar e Morgan e Bucher para justificar a regra dos três anos. Essa abordagem é concordante com a exposição de motivos do projeto de lei que introduziu a regra [17].

54. No acórdão Bidar, o Tribunal de Justiça declarou, a respeito de cidadãos da UE economicamente inativos, que «um Estado-Membro pode ter o cuidado de evitar que a concessão de ajudas destinadas a cobrir as despesas de subsistência de estudantes provenientes de outros Estados-Membros se torne um encargo exagerado que possa ter consequências no nível global da ajuda que pode ser concedida por esse Estado» [18]. Consequentemente, era legítimo só conceder financiamento «aos estudantes que [demonstrassem] um certo grau de integração na sociedade desse Estado» [19]. No acórdão Morgan e Bucher, o Tribunal de Justiça aplicou o mesmo raciocínio no tocante à concessão por um Estado-Membro de subsídios aos seus próprios nacionais que pretendam estudar noutro Estado-Membro [20], antes de concluir que a condição de ter seguido uma primeira fase de estudos no território alemão, em causa nesse processo, tinha caráter demasiado genérico e exclusivo e não satisfazia o critério da proporcionalidade [21].

16 — V., por exemplo, no contexto de uma pensão de invalidez, acórdão de 22 de maio de 2008, Nerkowska (C-499/06, Colet., p. I-3993, n.º 31 e jurisprudência referida).

17 — V. n.º 12, *supra.*

18 — Acórdão Bidar, já referido na nota 10 (n.º 56).

19 — *Ibidem* (n.º 57).

20 — Acórdão Morgan e Bucher, já referido na nota 5 (n.ºs 43 e 44).

21 — *Ibidem* (n.º 46).

55. Assim, o Tribunal de Justiça reconheceu que o objetivo de evitar um encargo excessivo suscetível de ter consequências no nível global da ajuda pode, em princípio, justificar uma restrição à livre circulação como a regra dos três anos.

56. Todavia, é suficiente que um Estado-Membro se limite a afirmar, sem mais, que esse objetivo económico existe?

57. Na minha opinião, não é.

58. No acórdão Morgan e Bucher, o Tribunal de Justiça concluiu que, em princípio, considerações como as tecidas no acórdão Bidar se podem aplicar a subsídios para estudantes que pretendam estudar no estrangeiro «caso *exista* um risco de um encargo [exagerado]» [22]. A Comissão observa que nos presentes casos a Alemanha não demonstrou a existência do risco que pretende evitar ou limitar.

59. Cabe claramente a cada Estado-Membro decidir que parte do seu orçamento público está disposto a reservar para financiamento de estudos no seu território e no estrangeiro, e estabelecer que nível global do encargo financeiro considera razoável [23]. Alguns Estados-Membros podem decidir oferecer apenas um montante modesto de subsídio. Outros podem estar dispostos a destinar uma parte significativamente maior do seu orçamento público a essa finalidade. Embora não incumba ao Tribunal de Justiça fiscalizar a decisão do Estado-Membro a respeito do que é «razoável», pode orientar os tribunais nacionais ao examinarem a questão de saber se, *tendo em conta essa decisão*, a cobertura dos custos de subsistência (e possivelmente outros custos) de estudantes de outros Estados-Membros criará o risco de um encargo exagerado.

60. Submeter o direito a um benefício social a qualquer tipo de condição vai provavelmente limitar o número das pessoas que o poderão vir a obter e, portanto, o custo orçamental global com a concessão desse benefício. Este facto não pode, só por si, bastar como justificação a uma restrição aos direitos de livre circulação conferidos pelos artigos 20.° TFUE e 21.° TFUE. Pelo contrário, entendo que um Estado-Membro deve avaliar os riscos atuais ou potenciais decorrentes da concessão de determinadas modalidades de subsídio. Com base nesta avaliação, pode então determinar o que constitui um encargo financeiro exagerado e definir medidas destinadas a evitar ou limitar o risco de que tal encargo seja criado.

61. Nos presentes casos, o Governo alemão invoca informações elaboradas pelo serviço federal de estatística («Statistisches Bundesamt») que mostram que, em 2008, aproximadamente um milhão de nacionais alemães vivia noutros Estados-Membros, dos quais meio milhão em Estados-Membros vizinhos. Aquele Governo alega que, se o requisito de residência fosse eliminado, esse grupo de pessoas, juntamente com determinados não nacionais, passariam a ter direito ao subsídio para a totalidade da duração dos seus estudos fora da Alemanha.

62. Embora não tenha motivos para duvidar da exatidão destes dados, é óbvio que nada dizem a respeito da existência do risco atual ou potencial de um encargo financeiro exagerado. É duvidoso que todos os alemães que residem noutros países da UE, desde bebés de colo até reformados da terceira idade, tencionem prosseguir estudos mais avançados (e, em especial, fora da Alemanha). Também não é evidente que os que tencionam estudar vão requerer o subsídio às autoridades alemãs.

63. O Governo alemão confirmou na audiência que não tinha outros elementos mais pormenorizados a fornecer ao Tribunal de Justiça.

22 — *Ibidem* (n.° 44) (o sublinhado é meu).

23 — V. também, por exemplo, conclusões que apresentei no processo que deu lugar ao acórdão Comissão/Países Baixos, já referido na nota 9 (n.° 103).

64. Creio que se deve fazer uma avaliação mais aprofundada da probabilidade de criação do risco de «um encargo exagerado que possa ter consequências no nível global da ajuda que pode ser concedida» [24] para estabelecer se uma restrição como a regra dos três anos está justificada com base no objetivo económico. Tal avaliação deveria também ter em consideração a adequação da restrição como meio de evitar ou limitar o risco de criação de tal encargo.

65. Na medida em que o objetivo legítimo reconhecido nos acórdãos Bidar e Morgan e Bucher consiste em evitar um encargo financeiro exagerado que poderia afetar o nível global da ajuda concedida, a adequação e a proporcionalidade da restrição devem ser apreciadas por referência a esse objetivo.

66. Todavia, embora invoque nos presentes casos o objetivo económico, a Alemanha alega também que a restrição é proporcionada relativamente à necessidade de conceder o subsídio unicamente aos estudantes que demonstrem um certo grau de integração na sua sociedade.

67. Esta posição sugere que o Estado-Membro entende que da jurisprudência do Tribunal de Justiça se deduz que uma restrição como a regra dos três anos pode ser justificada com base na necessidade de exigir um certo grau de integração (a seguir «objetivo de integração») independentemente da problemática do custo financeiro do regime (o objetivo económico).

68. É verdade que o Tribunal de Justiça admitiu que o objetivo económico pode ser *alcançado* através da concessão do subsídio unicamente aos estudantes que demonstrem um certo grau de integração no Estado-Membro pagador — seja este o Estado-Membro de acolhimento ou o Estado-Membro de origem. Se o subsídio for pedido ao Estado-Membro de acolhimento, só existe obrigação de solidariedade financeira para com os estudantes nacionais de outro Estado-Membro após um período inicial de residência [25].

69. Nas conclusões que apresentei no processo que deu lugar ao acórdão Comissão/Países Baixos, expus o que entendo ter sido a decisão do Tribunal de Justiça no seu acórdão Bidar. Na minha leitura deste acórdão, o Tribunal de Justiça não reconheceu um objetivo de integração autónomo. Pelo contrário, a demonstração de um certo grau de integração foi considerada um *meio* de limitar o número das pessoas com direito à ajuda e, portanto, evitar um encargo financeiro exagerado [26]. O requisito de residência prossegue tal finalidade. No seu acórdão Comissão/Países Baixos, o Tribunal de Justiça não se pronunciou sobre essa matéria. Declarou que o objetivo económico não era suscetível de justificar uma desigualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes, mas, como parte da mesma análise, reconheceu o direito de os Estados-Membros exigirem aos nacionais de outros Estados-Membros um determinado grau de integração nas respetivas sociedades para poderem beneficiar de benefícios sociais [27].

70. No estádio atual do direito da UE, não seria razoável impor a um Estado-Membro que assumisse a responsabilidade financeira por um estudante que não tem qualquer ligação com esse Estado. Afirmar o contrário implicaria que os Estados-Membros tivessem acordado assumir uma solidariedade financeira global pelo financiamento dos estudantes e a existência de uma total «mobilidade» desse benefício social, o que não é claramente o caso. Assim, justifica-se que os Estados-Membros recusem o subsídio a estudantes que *não têm qualquer ligação significativa com eles,* de modo a evitar um encargo excessivo com consequências para o nível total da ajuda. Por outras palavras, podem limitar o leque dos beneficiários de modo a alcançarem o objetivo económico; e é aceitável que, para este efeito, utilizem um critério que exija a prova do grau de integração.

24 — Acórdão Bidar, já referido na nota 10 (n.º 59).

25 — V. décimo considerando do preâmbulo da Diretiva 2004/38; v., também, acórdão de 4 de outubro de 2012, Comissão/Áustria (C-75/11, n.º 60).

26 — V. conclusões que apresentei no processo que deu lugar ao acórdão Comissão/Países Baixos, já referido na nota 9 (n.º 84).

27 — Acórdão Comissão/Países Baixos, já referido na nota 9 (n.ºs 63 e 69).

71. Nas conclusões que apresentei no processo que deu lugar ao acórdão Comissão/Países Baixos, deixei em aberto a possibilidade de a jurisprudência do Tribunal de Justiça ser entendida de modo diverso, a saber, no sentido de que um Estado-Membro pode exigir um certo grau de integração *independentemente* das considerações relativas ao custo financeiro da concessão do subsídio para estudos [28]. Segundo esta abordagem, o objetivo de integração (definido adequadamente) bastaria, por si só, para justificar a restrição ao direito de livre circulação. Saber se um requisito de residência como a regra dos três anos poderia ser considerado proporcionado dependeria então da questão de saber se essa regra era mais restritiva que o necessário para identificar os requerentes que têm o grau de ligação exigido [29].

72. Creio que, nos casos em apreço, seria útil para os órgãos jurisdicionais de reenvio que o Tribunal de Justiça esclarecesse a sua posição a respeito da relação entre o objetivo económico e o objetivo de integração. Constitui o objetivo de integração um objetivo legítimo autónomo, suscetível de justificar uma restrição ao direito de livre circulação [30], inclusive quando esta restrição é aplicada aos próprios nacionais do Estado-Membro? Ou representam ambos os objetivos interesses que estão interligados e que, consequentemente, devem ser considerados parte de um único objetivo? Ou constitui o critério do grau de integração apenas um meio de alcançar o objetivo económico?

73. No resto da minha análise, examinarei a adequação e a proporcionalidade de uma medida como a regra dos três anos relativamente a cada um dos objetivos.

Adequação da restrição

¾ Objetivo económico

74. Obviamente, qualquer medida que circunscreva o grupo dos beneficiários reduz o custo do regime comparativamente ao custo de um regime que conceda financiamento a todos os cidadãos da UE sem distinção. A regra dos três anos limita efetivamente o grupo dos potenciais beneficiários.

75. Todavia, o órgão jurisdicional nacional deve ainda determinar se a regra dos três anos está razoavelmente relacionada com o objetivo de evitar um encargo exagerado com consequências no nível global da ajuda. Tal depende da questão de saber se, através da aplicação da regra dos três anos, o risco é reduzido a um encargo razoável.

¾ Objetivo de integração

76. Normalmente, o local onde uma pessoa reside revela a sociedade em que se encontra integrada. Consequentemente, um requisito baseado na residência constitui, *prima facie,* um meio adequado para alcançar o objetivo de integração.

28 — V. conclusões que apresentei no processo que deu lugar ao acórdão Comissão/Países Baixos, já referido na nota 9 (n.º 120).

29 — V. n.os 80 a 82, *infra.*

30 — O Tribunal de Justiça concluiu no seu processo Stewart, embora este não diga respeito ao mesmo tipo de benefício social em causa nos presentes casos, que era legítimo pretender: i) assegurar a existência de uma ligação real entre o requerente de uma prestação social e o Estado-Membro competente, e ii) bem como garantir o equilíbrio financeiro do sistema nacional de segurança social. O Tribunal de Justiça passou então a examinar a adequação e a proporcionalidade da medida em causa relativamente ao primeiro objetivo antes de concluir que, relativamente ao segundo objetivo, «[a]s considerações anteriores podem igualmente ser retomadas tendo em conta [o segundo objetivo]» e que «a necessidade de estabelecer um elo de ligação real e suficiente […] permite ao referido Estado assegurar que a carga económica associada ao pagamento da prestação em causa […] não se torne desproporcionada»: v. acórdão de 21 de julho de 2011, Stewart (C-503/09, Colet., p. I-6497, n.os 89 e 103).

Proporcionalidade da restrição

77. A ambiguidade da questão de saber se uma restrição como o requisito de residência contido na regra dos três anos pode ser justificada com base no objetivo económico ou no objetivo de integração resulta de uma falsa lógica quando passamos a apreciar a proporcionalidade dessa restrição. Os Estados-Membros invocam o objetivo económico para justificar a restrição, mas seguidamente alegam que a medida é proporcionada à luz do objetivo de integração.

78. Assim, nos presentes casos, o Governo alemão sustenta, no essencial, que a regra dos três anos identifica os requerentes com uma ligação suficiente com a sociedade alemã para lhes ser concedido o subsídio pago através do orçamento público. Alega que é importante verificar a existência desta ligação a respeito dos seus próprios nacionais, pois o tipo de solidariedade subjacente ao financiamento de estudos através do orçamento público constitui uma solidariedade que existe entre os habitantes de um Estado-Membro e não necessariamente entre os seus nacionais [31]. Como argumento autónomo, o Governo alemão sustenta que a regra dos três anos funciona de um modo transparente, proporciona segurança jurídica e é administrativamente eficaz.

79. Vou examinar a proporcionalidade da regra dos três anos à luz tanto do objetivo económico como do objetivo de integração.

¾ Objetivo económico

80. Uma medida como a regra dos três anos é proporcionada se não impuser uma restrição maior do que é necessário para circunscrever o encargo financeiro a limites razoáveis. Para proceder a essa apreciação, é necessário ter em conta a existência de medidas alternativas menos restritivas. As razões de eficácia administrativa, segurança jurídica e transparência entrarão na equação quando se compararem as medidas atuais (ou preferidas) com as medidas alternativas.

81. O órgão jurisdicional nacional não pode proceder a esta apreciação sem saber: i) o que considera um encargo financeiro excessivo, e ii) qual o impacto quantitativo estimado da regra dos três anos sobre esse encargo.

82. Admitindo, por exemplo, que um Estado-Membro decide que pode dedicar 800 milhões de euros ao financiamento de estudos superiores. Examina as novas medidas que tenciona criar para esse efeito e conclui que, se não impuser um critério adicional, existe o risco de se ver obrigado a pagar mais de mil milhões de euros. Classifica este risco como inaceitável. Após analisar o historial da residência de uma amostra representativa de estudantes que são atuais beneficiários do subsídio (uma amostra suficientemente ampla para ser estatisticamente fiável), chega à conclusão de que, se impuser o requisito de que o requerente tenha residido durante quatro anos no seu território, vai excluir um número de potenciais candidatos suficiente para limitar o risco de exceder significativamente o orçamentado. Este simples critério adicional é escolhido de modo a alcançar o objetivo económico. A partir do momento em que a análise do risco e dos custos seja adequadamente realizada, não considero que este regime seja intrinsecamente censurável, mesmo podendo resultar numa restrição ao direito de livre circulação dos cidadãos da UE. Além disso, quando comparado com medidas alternativas, tal critério pode ser proporcionado. Sublinho, porém, que esta análise seria puramente económica. O requisito da residência *não* seria utilizado como uma medida auxiliar e de substituição para impor «um certo grau de integração».

31 — Embora estes argumentos possam sugerir que a Alemanha subordina o direito ao financiamento de estudos no estrangeiro à existência de um vínculo com o seu regime fiscal, o Governo alemão confirmou na audiência que não é esse o caso. Afirmou expressamente que não era sua intenção conceder o financiamento unicamente aos cidadãos da UE que tenham previamente contribuído para o orçamento a partir do qual são pagos os subsídios. Quando lhe foi pedido na audiência que definisse a solidariedade a que fazia referência nas suas observações escritas, o Governo alemão respondeu que os beneficiários devem ser aqueles que tenham algum laço com a sociedade alemã.

¾ Objetivo de integração

83. O Governo alemão alega que a limitação do grupo dos beneficiários àqueles que, independentemente da sua nacionalidade, satisfaçam a regra dos três anos constitui uma medida proporcionada para garantir que apenas os estudantes que demonstrem um grau suficiente de ligação com a sociedade alemã obtêm o subsídio pago através do orçamento público. Para alicerçar a sua posição, invoca em especial os acórdãos Bidar e Förster.

84. Como salientei nas conclusões que apresentei no processo que deu lugar ao acórdão Comissão/Países Baixos, no processo Bidar, o Tribunal de Justiça não necessitou de examinar a questão da proporcionalidade [32]. E no acórdão Förster baseou-se nas disposições da Diretiva 2004/38 para concluir que a restrição resultante do requisito de residência em causa naquele processo se justificava. Para esse efeito, o Tribunal de Justiça teve em conta o facto de que esta diretiva estabelece requisitos específicos a respeito do grau de integração dos não nacionais no Estado-Membro de acolhimento [33].

85. A Diretiva 2004/38 não é aplicável nos presentes casos [34]. Por esta razão, não é este o momento oportuno para reexaminar o acórdão Förster ou apreciar mais pormenorizadamente a relação entre o artigo 24.º, n.º 2, desta diretiva e o princípio da proporcionalidade. De igual modo, não creio que a análise feita no acórdão Förster do requisito dos cinco anos de residência a fim de demonstrar a integração para efeitos de requerer o financiamento de estudos pelo Estado-Membro *de acolhimento* sirva de grande auxílio para a resolução dos presentes casos.

86. Na inexistência de harmonização na matéria, considero que os Estados-Membros devem dispor de uma certa liberdade na definição do grau de integração que podem exigir aos requerentes do subsídio de formação, e ainda na escolha da adequada medida primária que sirva para demonstrar essa integração.

87. A questão da ligação de um cidadão da UE com a sociedade de determinado Estado-Membro é complexa, tanto na perspetiva do cidadão como do Estado. Tal ligação pode existir pela via do nascimento (e ser, portanto, involuntária) ou ser adquirida. É provável que evolua com o tempo e varie de intensidade. A sua apreciação pode ser subjetiva ou objetiva. É razoável presumir que, em qualquer contexto, implica pertença a uma determinada comunidade.

88. Contudo, embora deva ser dada aos Estados-Membros uma certa liberdade na definição dessa comunidade, não basta que aleguem que o grau de ligação exigido é invariavelmente demonstrado pela residência durante um determinado número de anos. Este argumento é circular, pois sugere que, no contexto dos presentes casos, a regra dos três anos seria proporcionada por não ser mais restritiva que o necessário para estabelecer quem pode demonstrar três anos de residência ininterrupta imediatamente anteriores ao início dos estudos no estrangeiro.

89. Se um Estado-Membro opta por impor a demonstração da integração através de uma medida que restringe o direito à livre circulação, deve aceitar que o exercício do seu poder discricionário nesse domínio esteja subordinado, designadamente, ao respeito dos princípios da proporcionalidade e da não discriminação. Assim, no seu acórdão Bidar, o Tribunal de Justiça reconheceu expressamente que o requisito que impunha que o requerente de um empréstimo para estudantes estivesse domiciliado no

32 — Processo Comissão/Países Baixos, já referido na nota 9 (n.º 113 das conclusões).

33 — V. acórdão de 18 de novembro de 2008, Förster (C-158/07, Colet., p. I-8507, n.ºs 54 e 55).

34 — V. n.º 35, *supra*.

Reino Unido nos termos do direito nacional e satisfizesse o requisito de três anos de residência resultava numa discriminação indireta em detrimento dos não nacionais: consequentemente, só podia justificar-se se tivesse por base considerações objetivas independentes da nacionalidade das pessoas em causa e proporcionadas ao objetivo legitimamente prosseguido pelas disposições nacionais [35].

90. O Tribunal de Justiça já rejeitou a ideia de que, no tocante ao objetivo de integração, um critério único possa ser proporcionado.

91. Por exemplo, no seu acórdão Morgan e Bucher, o Tribunal de Justiça concluiu que a condição da primeira fase [36] não era proporcionada porque «o grau de integração na sua sociedade que um Estado-Membro pode legitimamente exigir deve, de qualquer forma, considerar-se demonstrado porquanto as recorrentes […] foram educadas na Alemanha e aí cumpriram a sua escolaridade». Embora a condição da primeira fase dos estudos fosse imposta para comprovar o grau de integração, o Tribunal de Justiça (e o órgão jurisdicional nacional) reconheceu que o necessário grau de integração estava «de qualquer forma» demonstrado no caso das recorrentes (que eram nacionais alemãs) com base *noutros fatores*, como o país onde foram educadas e cumpriram a sua escolaridade [37].

92. Mais recentemente, no seu acórdão Comissão/Áustria, o Tribunal de Justiça confirmou em termos gerais que «a prova exigida para demonstrar a existência de tal ligação real não deve ter um caráter demasiado exclusivo, privilegiando indevidamente um elemento que não é necessariamente representativo do grau real e efetivo de ligação entre o requerente […] e o Estado-Membro […], com exclusão de qualquer outro elemento representativo» [38]. A ligação real exigida «deve ser estabelecida em função de elementos constitutivos da prestação em causa, nomeadamente da sua estrutura e das suas finalidades» [39].

93. Estas considerações levam-me a concluir que a regra dos três anos aqui em causa também é mais restritiva que o necessário.

94. Na audiência, a Comissão forneceu o exemplo de dois cidadãos nacionais: o primeiro, após ter vivido dezassete anos fora da Alemanha, regressa a esse país três anos antes do início dos seus estudos no estrangeiro; o segundo, após ter vivido dezassete anos na Alemanha, abandona esse país três anos antes do início dos seus estudos noutro país da UE. Por força da regra dos três anos, o primeiro pode obter o subsídio, mas o segundo não. No entanto, qual deles está mais integrado na sociedade alemã?

95. Este exemplo demonstra que a regra dos três anos é demasiado rígida. Implica o risco de excluir do subsídio estudantes que, apesar de não terem residido durante um período ininterrupto de três anos na Alemanha imediatamente antes de apresentarem o seu pedido, estão, no entanto, suficientemente ligados à sociedade alemã, devido à sua nacionalidade alemã, residência, escolaridade ou emprego nesse país, ao domínio da língua, aos laços familiares e outros laços sociais ou económicos, ou a outros elementos suscetíveis de demonstrar essa ligação.

96. Nos termos da lei dos incentivos à formação, é absolutamente irrelevante que um estudante alemão que pretenda ir estudar para França, por exemplo, tenha anteriormente vivido e estudado na Alemanha ou tenha família a viver nas proximidades e/ou tenha os seus pais a trabalhar na Alemanha. Em contrapartida, se este estudante fosse, por exemplo, búlgaro e se tivesse mudado para a Alemanha

35 — V. acórdão Bidar, já referido na nota 10 (n.os 51 a 54 e jurisprudência referida).

36 — V. n.º 6, *supra.*

37 — V. acórdão Morgan e Bucher, já referido na nota 5 (n.os 45 e 46).

38 — Já referido na nota 25 (n.º 62).

39 — *Ibidem* (n.º 63).

apenas três anos antes de ingressar num curso universitário na Polónia ou no seu Estado-Membro de origem, teria direito ao subsídio financiado pelo orçamento público alemão e não seria necessário levar em consideração quaisquer outros factos para decidir se pertence ao grupo-alvo dos beneficiários «integrados».

97. É evidente que a questão que aqui se coloca não é saber se estudantes búlgaros ou alemães têm direito a receber o subsídio do Governo alemão. O que importa é a relação entre a regra dos três anos, o objetivo que pretende alcançar e a base em que é tomada a decisão (neste exemplo) de conceder o subsídio ao estudante búlgaro e não o conceder ao estudante alemão.

98. Para a aplicação da regra dos três anos, é irrelevante saber se o requerente tem nacionalidade alemã. Porém, como o Tribunal de Justiça indicou no seu acórdão Rottman, a nacionalidade assenta numa «particular relação de solidariedade e de lealdade» que, em conjugação com a «reciprocidade dos direitos e deveres, […] são o fundamento da relação de nacionalidade» [40]. É-me difícil conceber que uma relação desta natureza possa ser totalmente ignorada na apreciação da proporcionalidade das medidas adotadas por um Estado-Membro para alcançar o objetivo de integração.

99. Entendo, pois, que uma medida como a regra dos três anos é demasiado rígida e não possibilita às autoridades nacionais determinar o grau real e efetivo de integração.

100. Existem medidas alternativas menos restritivas?

101. Creio que sim.

102. O órgão jurisdicional nacional pode examinar se a regra pode ser formulada de um modo menos restritivo sem perder a sua capacidade de identificação dos estudantes com um suficiente grau de integração na Alemanha. Existem possíveis regras alternativas menos restritivas sem deixarem de ser eficazes. Uma abordagem diferente poderia incluir uma maior flexibilidade. Sublinho que não estou a recomendar nenhuma regra em especial — essa é matéria da competência do Estado-Membro. Observo apenas que seria possível conceber medidas menos rígidas, e consequentemente mais proporcionadas.

103. Na comparação das medidas alternativas, é obviamente importante apreciar se a aplicação da medida «assenta […] em critérios claros e previamente conhecidos e [prevê] a possibilidade de uma via processual de natureza jurisdicional» [41].

104. A este respeito, concordo com o Governo alemão no sentido de que a regra dos três anos é transparente, administrativamente eficaz e proporciona segurança jurídica. A informação relevante pode ser facilmente obtida e a decisão consiste num mecânico sim ou não. É provável que o custo da gestão do regime seja relativamente baixo, especialmente em relação ao orçamental global destinado ao financiamento dos estudantes. São tudo aspetos relevantes a levar em conta na comparação entre a regra dos três anos e outras medidas possíveis.

105. Todavia, a medida mais transparente e eficaz possível não constitui necessariamente uma medida proporcionada. Saber se o é depende de outros elementos, como a sistemática e a estrutura do regime, a coerência global do regime e o objetivo prosseguido.

40 — Acórdão de 2 de março de 2010, Rottman (C-135/08, Colet., p. I-1449, n.º 51).

41 — V. acórdão de 23 de março de 2004, Collins (C-138/02, Colet., p. I-2703, n.º 72). No caso em apreço nesse processo, o requisito de residência aplicava-se para restringir o acesso a benefício social do tipo dos que, segundo a anterior jurisprudência do Tribunal de Justiça, podiam ser ligados ao mercado geográfico do trabalho em causa (v. n.º 67).

106. É provável que uma medida como a regra dos três anos seja mais transparente e eficaz do que uma medida que imponha um exame casuístico das circunstâncias individuais. É possível argumentar que esta última seria menos restritiva e mais abrangente. Um terceiro tipo de medidas pode utilizar o critério da residência como meio primário e habitual para demonstrar o grau de integração exigido, sem prejuízo da possibilidade de o requerente ou a autoridade aduzirem factos que demonstrem a existência (ou a inexistência) de uma ligação real e efetiva. Creio que tal medida seria mais transparente e eficaz do que o segundo tipo de medidas que descrevi e menos restritiva que uma medida como a regra dos três anos.

107. As vantagens de uma medida como a regra dos três anos devem também ser apreciadas no quadro do regime regulamentar global do qual faz parte. Neste contexto, o órgão jurisdicional nacional pode optar por considerar que, noutros aspetos — como a apreciação da questão de saber se um estudante tem a sua residência na Alemanha [42] ou se existem «circunstâncias especiais» que justifiquem a concessão do subsídio ao abrigo do § 6 da lei dos incentivos à formação [43] — é possível conciliar uma apreciação criteriosa das circunstâncias individuais com o imperativo de assegurar a segurança jurídica, a transparência e a eficácia administrativa.

Justificação com base no objetivo social

108. Não resulta inteiramente claro das observações escritas do Governo alemão se o mesmo estava a aduzir outra base para justificar a regra dos três anos, designadamente, que, com essa regra se pretende conceder o subsídio unicamente aos estudantes que, após os seus estudos no estrangeiro, sejam integrados de forma efetiva na força laboral na Alemanha ou absorvidos de outro modo na economia e sociedade deste Estado.

109. Todavia, vários outros Estados-Membros que apresentaram observações alegaram que o sucesso da concessão de subsídio para estudos no estrangeiro depende parcialmente da probabilidade de os estudantes regressarem ao Estado-Membro que os financiou quando concluírem os seus estudos. Frequentemente, os Estados-Membros concedem este subsídio por esperarem que tenham efeitos positivos no seu mercado do trabalho, com base na probabilidade expectável de que o estudante financiado desse modo regresse e contribua para a sociedade do Estado-Membro.

110. Na audiência, o Governo alemão confirmou que considerava que a regra dos três anos também se justificava com base no objetivo social.

Legitimidade do objetivo

111. Este objetivo corresponde parcialmente ao objetivo social invocado no processo que deu lugar ao acórdão Comissão/Países Baixos para justificar a regra dos três anos em seis em causa nesse processo [44]. Naquele processo, o Tribunal de Justiça admitiu que a promoção da mobilidade dos estudantes constituía uma razão imperiosa de interesse geral suscetível de justificar uma restrição [45]. Admitiu

42 — V. n.º 44, *supra.*

43 — V. n.º 9, *supra.* Na audiência, houve desacordo a respeito do alcance da aplicação desta norma. O Governo alemão descreveu-a como uma «regra de salvaguarda para casos extremos» aplicável em circunstâncias excecionais, quando o estudante não se possa deslocar à Alemanha para estudar (por exemplo, por ser deficiente ou menor). O mandatário de P. Seeberger sugeriu que a referida regra era utilizada em benefício dos filhos de diplomatas alemães a viverem no estrangeiro. O Tribunal de Justiça terá oportunidade de apreciar o § 6 da BAföG no processo C-220/12, Thiele Meneses, ainda pendente.

44 — Esta regra impunha ao requerente de um financiamento «portátil» que, para além de preencher os requisitos para o financiamento dos seus estudos nos Países Baixos, tivesse também residido legalmente naquele país durante, pelo menos, três dos seis anos anteriores.

45 — Acórdão Comissão/Países Baixos, já referido na nota 9 (n.º 72); v., ainda, n.os 135 a 140 das conclusões que apresentei nesse processo.

também a dupla premissa de que: i) o regime tinha por finalidade incentivar os estudantes residentes nos Países Baixos a irem estudar para o estrangeiro em vez de o fazerem nesse país, e de que ii) os Países Baixos esperavam que os estudantes que beneficiassem do referido regime regressassem aos Países Baixos após terminarem os seus estudos, para aí residirem e trabalharem [46].

112. Entendo que o mesmo objetivo é suscetível de justificar a regra dos três anos ora em causa.

Adequação da restrição

113. No seu acórdão Comissão/Países Baixos, o Tribunal de Justiça admitiu que a regra dos três em seis era adequada para alcançar o objetivo social pois, na sua falta, os estudantes estudariam normalmente no Estado-Membro em que residem, e os estudos no estrangeiro enriquecem não só os estudantes mas também a sociedade e o mercado de trabalho dos Estados-Membros [47].

114. Nas conclusões que apresentei no processo que deu lugar a esse acórdão, defendi um entendimento diverso, baseado numa consideração que não foi examinada no acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça. Não estava convencida de que existisse uma relação óbvia entre o local onde os estudantes residem antes de prosseguirem os seus estudos no estrangeiro e o local onde irão residir e trabalhar após os seus estudos [48].

115. Continuo a ter o mesmo entendimento; e a própria regra dos três anos serve para ilustrar por que razão.

116. Em primeiro lugar, esta regra exclui do subsídio para estudos no estrangeiro todos os estudantes que não demonstrem ter residido ininterruptamente durante três anos na Alemanha. Argumenta-se que tal regra permite identificar os estudantes que regressarão à Alemanha. Mas não conduzirá a mesma lógica à conclusão de que, após três anos ou mais a estudar e a residir no estrangeiro, o estudante permanecerá no Estado-Membro em que estudou para trabalhar e viver após concluir o seu curso?

117. Em segundo lugar, é plausível que o local onde o estudante irá trabalhar após terminar o seu curso no estrangeiro seja parcialmente determinado por questões de ordem prática, como o lugar onde existe oferta de empregos, a(s) língua(s) que fala e o estado geral em que se encontra o mercado de trabalho na UE. É claro que poderá regressar ao seu Estado-Membro de residência precedente; mas também pode permanecer onde estudou ou mudar-se para outro país. Deve realmente presumir-se que a ligação com o Estado-Membro onde viveu ininterruptamente nos três anos que precederam imediatamente o início dos seus estudos prevalecerá automaticamente sobre qualquer outra consideração?

118. Por estas razões, considero que a relação entre a regra dos três anos e o objetivo social está longe de ser óbvia.

119. Para ser exaustiva, vou, contudo, examinar brevemente a proporcionalidade da regra dos três anos à luz do objetivo social.

Proporcionalidade da restrição

120. Nesta matéria, as observações escritas e orais do Governo alemão foram consideravelmente menos desenvolvidas do que as aduzidas a respeito do objetivo económico e do objetivo de integração.

46 — *Ibidem* (n.º 77).

47 — *Ibidem* (n.ºs 76 a 79).

48 — V. n.º 147 das minhas conclusões no processo que deu lugar ao acórdão Comissão/Países Baixos, já referidas na nota 9.

121. Enquanto o Governo alemão realçou a atratividade da regra dos três anos em termos de segurança jurídica, transparência e eficácia administrativa no contexto do objetivo económico, não referiu expressamente se também invocava estes argumentos relativamente ao objetivo social. Partindo do pressuposto de que era essa a sua intenção, considero, pelas razões já antes expostas [49], que estes elementos não bastam para demonstrar que a regra dos três anos não é mais restritiva que o necessário no tocante ao objetivo social.

122. Em circunstâncias semelhantes, no seu acórdão Comissão/Países Baixos, o Tribunal de Justiça considerou que incumbia ao Estado-Membro explicar a razão pela qual preferia o requisito de residência, com exclusão de qualquer outro elemento representativo. O Tribunal de Justiça concluiu que esse requisito era «demasiado exclusivo», pois «privilegia um elemento que não é necessariamente o único representativo do real grau de conexão entre o interessado e o [Estado-Membro que concede o subsídio]» [50].

123. Chego à mesma conclusão no que toca à regra dos três anos. Não estou convencida de que a residência anterior num Estado-Membro possa ser utilizada como o único critério para prever a residência futura, após um período intermédio de residência noutro Estado-Membro [51]. Pelo contrário, como refere a Comissão no seu Livro Verde, «Os europeus que participam numa experiência de mobilidade como jovens aprendentes têm maior probabilidade de se tornarem trabalhadores móveis numa fase posterior das suas vidas» [52].

Conclusão

124. Proponho, pois, que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas do seguinte modo:

«Os artigos 20.° TFUE e 21.° TFUE devem ser interpretados no sentido de que se opõem a que um Estado-Membro subordine a concessão de um subsídio destinado ao financiamento de estudos num estabelecimento de ensino no estrangeiro ao longo de toda a duração desses estudos à satisfação de um requisito aplicável a todos os cidadãos da UE, inclusive aos seus próprios nacionais, que exige que tenham residido no seu território durante um período ininterrupto de três anos imediatamente anterior ao início desses estudos no estrangeiro.»

49 — V. n.os 103 a 106, *supra*.

50 — Acórdão Comissão/Países Baixos, já referido na nota 9 (n.º 86).

51 — V., também, n.º 117, *supra*.

52 — Livro Verde da Comissão, «Promover a Mobilidade dos Jovens para fins de Aprendizagem», COM (2009) 329 final, p. 2.