CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JÁN MAZÁK
apresentadas em 10 de Julho de 2008 [1]

I — Introdução

1. Por decisão de 16 de Março de 2007, entrada no Tribunal de Justiça em 22 de Março de 2007, o Centrale Raad van Beroep (Países Baixos) submeteu diversas questões para decisão prejudicial, nos termos do artigo 234.º CE, relativas à interpretação da legislação comunitária sobre o direito de os trabalhadores circularem e permanecerem livremente e das disposições do Tratado sobre a cidadania da União em conjugação com o artigo 12.º CE.

2. O pedido foi apresentado no âmbito do processo intentado por J. Förster, uma cidadã alemã que se deslocou para os Países Baixos para prosseguir um curso superior e que, inicialmente, também exerceu aí uma actividade remunerada durante os seus estudos, contra a Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep (a seguir «IBG»), o órgão administrativo responsável pela execução da legislação neerlandesa em matéria de financiamento dos estudos. J. Förster contesta a recusa do IBG de concessão de um apoio financeiro destinado a cobrir as suas despesas de estudo e de subsistência (a seguir «financiamento dos estudos») relativamente a um período em que já não tinha actividade económica, com o fundamento de que não conservou o estatuto de trabalhador comunitário nem preenchia o requisito aplicado pelo IBG da residência legal nos Países Baixos, de forma ininterrupta, há pelo menos cinco anos.

3. Assim, o presente processo suscita essencialmente duas questões. A primeira é a de saber se um estudante (migrante) na situação de J. Förster pode invocar o direito de um trabalhador comunitário à igualdade de tratamento para poder beneficiar do financiamento dos estudos, apesar do facto de, à data dos factos, já ter cessado a sua actividade profissional e não ter, portanto, actividade económica.

4. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se um estudante como J. Förster, enquanto cidadão da União, pode, em algum caso, invocar o princípio da igualdade de tratamento consagrado no primeiro parágrafo do artigo 12.º CE para obter o financiamento dos estudos e, em

1 — Língua original: inglês.

especial, se e em que condições a elegibilidade para tal concessão pode ser subordinada à condição de o estudante em questão ter residido legalmente no Estado-Membro de acolhimento durante um período de cinco anos antes de requerer o apoio financeiro.

5. O Tribunal de Justiça é, assim, convidado a aperfeiçoar a sua jurisprudência no processo Bidar e, em especial, a sua conclusão de que é legítimo que um Estado-Membro só conceda uma ajuda financeira aos estudantes que demonstrarem «um certo grau de integração na sociedade desse Estado» [2].

II — Quadro jurídico

A — *Direito comunitário*

6. O artigo 7.º do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade [3] dispõe:

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

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

7. O artigo 1.º da Directiva 93/96/CEE do Conselho, de 29 de Outubro de 1993, relativa ao direito de residência dos estudantes [4] refere:

«A fim de precisar as condições destinadas a facilitar o exercício do direito de residência e de garantir o acesso à formação profissional, de forma não discriminatória, de qualquer nacional de um Estado-Membro admitido num curso de formação profissional de outro Estado-Membro, os Estados-Membros reconhecerão o direito de residência a qualquer estudante nacional de um Estado-Membro que não goze desse direito com base noutra disposição de direito comunitário, bem como

2 — Acórdão de 15 de Março de 2005, Bidar (C-209/03, Colect., p. I-2119, n.º 57).

3 — JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77.

4 — JO L 317, p. 59.

ao cônjuge e filhos a cargo, e que, por declaração, escolha do estudante ou por qualquer outro meio pelo menos equivalente, garanta 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, desde que o estudante esteja inscrito num estabelecimento homologado para nele seguir, a título principal, uma formação profissional, e que todo o agregado familiar disponha de um seguro de doença que cubra a totalidade dos riscos no Estado-Membro de acolhimento.»

8. O artigo 3.º da Directiva 93/96 prevê:

«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.»

9. O artigo 2.º do Regulamento (CEE) n.º 1251/70 da Comissão, de 29 de Junho de 1970, relativo ao direito dos trabalhadores permanecerem no território de um Estado-Membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral [5] tem a seguinte redacção:

«1. Têm o direito de permanecer a título definitivo no território de um Estado-Membro:

a) O trabalhador que, no momento em que cessa a sua actividade, atingiu a idade prevista pela legislação daquele Estado-Membro, para fazer valer o seu direito a uma pensão de velhice, e que aí tenha ocupado um emprego durante, pelo menos, os últimos 12 meses, tendo aí residido de modo contínuo mais de 3 anos; […]»

10. Segundo o artigo 7.º deste regulamento, «[o] direito à igualdade de tratamento, reconhecido pelo Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, é extensivo aos beneficiários do presente regulamento».

5 — JO L 142, p. 24; EE 05 F1 p. 93.

11. O Regulamento n.º 1612/68 foi alterado e a Directiva 93/96 revogada pela 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 [6], a qual devia ser transposta pelos Estados-Membros, em conformidade com o artigo 40.º, até 30 de Abril de 2006.

12. Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38:

«Os cidadãos da União que tenham residido legalmente por um período de cinco anos consecutivos no território do Estado-Membro de acolhimento, têm direito de residência permanente no mesmo. [...]»

13. O artigo 24.º da Directiva 2004/38, intitulado «Igualdade de tratamento», prevê o seguinte:

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

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

B — *Direito nacional aplicável*

14. As normas relativas às bolsas de financiamento dos estudos estão previstas na Lei relativa ao financiamento dos estudos (Wet

6 — JO 2004, L 158, p. 77, rectificada no JO 2004, L 229, p. 35.

studiefinanciering 2000; a seguir «WSF 2000»). Um destes requisitos refere-se à nacionalidade do estudante. O artigo 2.2 da WSF 2000 regula essa matéria. No período compreendido entre 1 de Setembro de 2000 e 21 de Novembro de 2003 este artigo tinha a seguinte redacção:

«Podem beneficiar do financiamento dos estudos os estudantes que:

a) tenham a nacionalidade neerlandesa,

b) não tenham a nacionalidade neerlandesa, mas residam nos Países Baixos e sejam equiparados aos neerlandeses em matéria de financiamento de estudos, nos termos de uma convenção ou de uma decisão emanada de uma organização de direito internacional público, ou

c) não tenham a nacionalidade neerlandesa, mas residam nos Países Baixos e pertençam a uma categoria de pessoas equiparadas por regulamento da administração pública aos neerlandeses em matéria de financiamento de estudos.»

15. O n.º 2 do artigo 2.2., aditado com efeitos a partir de 21 de Novembro de 2003, tem a seguinte redacção:

«Não obstante o disposto no n.º 1, alínea b), a condição de o estudante residir nos Países Baixos não se aplica ao estudante a quem esta condição não possa ser imposta nos termos de uma convenção ou de uma decisão emanada de uma organização de direito internacional público. Nos termos ou por força de um regulamento da administração pública, podem ser impostas regras relacionadas com a boa execução deste número.»

16. Em 4 de Março de 2005, o IBG, o órgão administrativo responsável pela execução da WSF 2000, adoptou a Orientação relativa à política de controlo da qualidade de trabalhador migrante (Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap) [7]. Esta orientação entrou em vigor em 23 de Março de 2005 e refere-se ao controlo dos períodos de financiamento de estudos a partir do ano civil de 2003. Determina que o IBG parte do princípio de que os estudantes que tenham trabalhado no período de controlo uma média de 32 horas mensais ou mais têm, sem mais, o

7 — AG/OCW/MT-05.11.

estatuto de trabalhador comunitário. No entanto, se o estudante não cumprir o critério das 32 horas, o IBG realiza uma investigação adicional das circunstâncias individuais do caso.

17. Na sequência do acórdão Bidar [8], o IBG adoptou ainda em 9 de Maio de 2005 a «Orientação relativa à adaptação do pedido de financiamento dos estudos relativo aos estudantes provenientes da UE, EEE ou Suíça» (Beleidsregel aanpassing aanvraag studiefinanciering voor studenten uit EU, EER of Zwitserland, a seguir «Beleidsregel de 9 de Maio de 2005») [9], que, nos termos do seu artigo 5.º, entrou em vigor no momento da publicação e com efeitos retroactivos a 15 de Março de 2005.

18. O artigo 2.º, n.os 1 e 2, da Beleidsregel de 9 de Maio de 2005 tem a seguinte redacção:

«1. O estudante com a nacionalidade de um dos Estados-Membros da União Europeia, ou de outro Estado que seja parte no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu de 2 de Maio de 1992, ou da Suíça, pode, mediante requerimento, beneficiar do financiamento dos estudos nos termos da WSF 2000 […], se antes do pedido tiver residido legalmente nos Países Baixos, de forma ininterrupta, durante um período de, pelo menos, cinco anos. As restantes disposições da WSF 2000 […] são integralmente aplicáveis.

2. Presume-se a residência referida no n.º 1 se, durante o referido período, o estudante tiver estado inscrito na base de dados municipal.»

19. A partir de 11 Outubro de 2006, esta matéria passou a ser regulada num diploma legal e a Beleidsregel de 9 de Maio de 2005 foi revogada.

III — Quadro factual, tramitação do processo e questões prejudiciais

20. Segundo a decisão de reenvio e as informações fornecidas na audiência, os factos do processo são os seguintes.

8 — Já referido na nota 2.
9 — AGOCenW/MT/05.

21. Jacqueline Förster, cidadã alemã, nasceu em 18 de Junho de 1979 e cresceu em Grevenbroich, Alemanha, a 49 quilómetros da fronteira entre os Países Baixos e a Alemanha.

22. Em 5 de Março de 2000, fixou residência nos Países Baixos. Aí chegada, inscreveu-se imediatamente num curso de formação de professores do ensino básico e, a partir de 1 de Setembro de 2001, num bacharelato em pedagogia na Hogeschool van Amsterdam.

23. A partir de 16 de Março de 2000, também realizou, através de uma agência de emprego, diversos trabalhos em centros de atendimento de chamadas.

24. De Outubro de 2002 a Junho de 2003, efectuou um estágio remunerado a tempo inteiro numa escola neerlandesa de ensino secundário especial para alunos com problemas comportamentais e/ou perturbações psiquiátricas.

25. Após esse estágio, J. Förster não realizou mais nenhuma actividade remunerada em 2003. A partir de Julho de 2004, voltou a trabalhar nos Países Baixos.

26. Segundo a decisão de reenvio, J. Förster residiu sempre legalmente nos Países Baixos.

27. A partir de Setembro de 2000, o IBG concedeu a J. Förster o financiamento dos estudos. Este subsídio foi periodicamente prorrogado, sempre na presunção de que, no período seguinte, J. Förster seria considerada uma trabalhadora na acepção do artigo 39.º CE, equiparável, por força do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento 1612/68, a um estudante com a nacionalidade neerlandesa em matéria de financiamento dos estudos.

28. O seu direito ao financiamento dos estudos cessou em 1 de Setembro de 2004, logo que foi aprovada no exame final do curso de bacharelato em pedagogia.

29. A J. Förster também foi inicialmente concedido o financiamento dos estudos relativo à segunda metade de 2003. No entanto, na sequência de uma inspecção, o IBG declarou, finalmente, por decisão de 3 de Março de 2005, que, desde Julho de 2003, J. Förster não realizava qualquer trabalho remunerado e já não podia ser considerada trabalhadora. Por conseguinte, foi-lhe ordenado o reembolso do

financiamento dos estudos relativo à segunda metade de 2003, bem como de um montante referente ao passe de transportes públicos relativo a esse período e que tinha sido pago pelo IBG.

30. J. Förster interpôs recurso dessa decisão para o Rechtbank Alkmaar (Alkmaar District Court), alegando que, na primeira metade de 2003, realizou uma quantidade de horas de trabalho que lhe devia permitir ser considerada trabalhadora comunitária também na segunda metade de 2003. A título subsidiário, alegou que, enquanto cidadã da UE plenamente integrada na sociedade neerlandesa, devia beneficiar do financiamento dos estudos nesse período, nos termos do acórdão Bidar [10].

31. O IBG entendeu que, na segunda metade de 2003, J. Förster não podia ser considerada trabalhadora comunitária e considerou que a sua decisão estava em conformidade com o direito comunitário na interpretação que lhe era dada pelo acórdão Bidar. Entendeu que os estudantes na sua situação que não possam invocar quaisquer direitos com base numa disposição específica de não discriminação só podem beneficiar do financiamento dos estudos na condição de residirem legalmente nos Países Baixos há, pelo menos, cinco anos, o que ainda não era o caso da J. Förster em 2003.

32. No seu acórdão de 12 de Setembro de 2005, o Rechtbank Alkmaar negou provimento ao recurso. Deu por provado que J. Förster não exerceu qualquer trabalho genuíno e efectivo na segunda metade de 2003, não podendo, portanto, ser considerada trabalhadora comunitária, e, por outro lado, que esta não pode invocar o the Bidar ruling uma vez que antes de frequentar os seus estudos não se encontrava de nenhuma forma integrada na sociedade neerlandesa.

33. O processo principal no Centrale Raad van Beroep tem por objecto o recurso interposto por J. Förster desse acórdão. Alega, a título principal, que à data dos factos já se encontrava integrada na sociedade neerlandesa de tal forma que, por força do direito comunitário, tinha direito, sem mais, ao financiamento dos estudos relativo à segunda metade de 2003, e, a título subsidiário, que devia ser considerada trabalhadora comunitária durante todo o ano de 2003. O IBG, por seu lado, mantém a sua posição.

10 — Já referido na nota 2.

34. Referindo-se, em especial, aos acórdãos do Tribunal de Justiça Ninni-Orasche [11] e Fahmi e Amado [12], o órgão jurisdicional de reenvio concorda, por agora, com o entendimento do IBG de que J. Förster não conservou a qualidade de trabalhador comunitário na segunda metade de 2003, uma vez que, no início dos seus estudos, estes não tinham qualquer ligação com as actividades inicialmente exercidas nos Países Baixos e também não estava em causa uma situação de desemprego involuntário que a tivesse coagido a uma reconversão profissional.

35. Observa, no entanto, que J. Förster pode eventualmente beneficiar do financiamento dos estudos com base nas disposições relativas à qualidade de antigo trabalhador ou às disposições relativas à cidadania da União em conjugação com a proibição da discriminação em razão da nacionalidade consagrada no artigo 12.º CE.

36. Isso levanta várias questões. Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de envio tem dúvidas quanto ao âmbito de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 1251/70, em especial quanto à questão de saber se o seu artigo 7.º também abrange o estudante que foi residir para os Países Baixos principalmente por razões de estudos e que, inicialmente, exerceu uma actividade reduzida, à margem dos seus estudos, a qual entretanto cessou.

37. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio chama a atenção para o facto de que, na pendência do processo principal, se suscitaram várias questões não respondidas sobre a cidadania da União e o artigo 12.º CE, incluindo a questão de saber se, à luz do acórdão Bidar [13] , a Directiva 93/96 se opõe a que um estudante na situação de J. Förster, que foi residir para os Países Baixos principalmente por razões de estudos, invoque o artigo 12.º CE tendo em vista o financiamento dos estudos.

38. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber quais são as conclusões que se devem tirar dos acórdãos Bidar [14] e Trojani [15] em relação ao requisito de duração da estadia de cinco anos previsto na Beleidsregel de 9 de Maio de 2005 aplicada pelo IBG.

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

12 — Acórdão de 20 de Março de 2001, Fahmi e Amado (C-33/99, Colect., p. I-2415).

13 — Já referido na nota 2.

14 — Já referido na nota 2.

15 — Acórdão de 7 de Setembro de 2004, Trojani (C-456/02, Colect., p. I-7573).

39. Em especial, pretende saber, em primeiro lugar, se, em matéria de financiamento dos estudos, os cidadãos da União podem, de alguma forma, invocar o artigo 12.º, n.º 1, CE antes de terem residido legalmente no Estado-Membro de acolhimento durante um certo período ou de disporem de uma autorização de residência.

40. Em segundo lugar, interroga-se sobre a questão de saber se um requisito de residência previsto no direito nacional está em conformidade com o artigo 12.º CE se for exclusivamente oposto aos cidadãos de outros Estados-Membros.

41. Em terceiro lugar, se um tal requisito puder, em princípio, considerar-se justificado, coloca-se a questão de saber se o requisito de cinco anos de residência aplicado pelo IBG está em conformidade com esse artigo. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio observa que o facto de este período se basear na Directiva 2004/38 sugere que o mesmo é legal. Se assim for, pergunta em que medida pode ser automaticamente o imposto em casos específicos, se outros factores apontarem no sentido de um grau significativo de integração na sociedade neerlandesa, como uma determinada opção de estudo ou a escolha de um companheiro neerlandês.

42. Por último, a decisão de reenvio observa que a decisão, baseada na Beleidsregel de 9 de Maio de 2005, de recusar a J. Förster o financiamento dos estudos relativamente à segunda metade de 2003, com o fundamento de que esta não residia legalmente nos Países Baixos, de forma ininterrupta, há pelo menos cinco anos, baseia-se numa interpretação do acórdão Bidar e, portanto, num critério que não podia ter sido conhecido à data dos factos, o que pode estar em desacordo com a afirmação no acórdão Collins [16] de que um requisito de residência deve assentar em critérios claros e previamente conhecidos. O órgão jurisdicional de reenvio salienta, no entanto, que não há arbitrariedade e que, tratando-se de um período no passado, não parece estar em causa a segurança jurídica do interessado. Sublinha, além disso, que o IBG publicou a Beleidsregel de 9 de Maio de 2005 pouco tempo depois do acórdão Bidar.

43. Neste contexto, o Centrale Raad van Beroep suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1. O artigo 7.º do Regulamento (CEE) n.º 1251/70 também abrange o estudante que foi residir para os Países Baixos principalmente por razões de estudos e que, inicialmente, exerceu uma actividade profissional reduzida, à margem dos seus estudos, a qual entretanto cessou?

16 — Acórdão de 23 de Março de 2004, Collins (C-138/02, Colect., p. I-2703, n.º 72).

2. A Directiva 93/96 opõe-se a que o estudante referido na questão 1 invoque utilmente o artigo 12.º CE tendo em vista o financiamento dos estudos?

3. a) A regra de que um cidadão da União economicamente não activo só pode invocar o artigo 12.º CE desde que tenha residido legalmente no Estado-Membro de acolhimento durante um certo período, ou quando disponha de uma autorização de residência, também se aplica às ajudas destinadas a cobrir as despesas de subsistência dos estudantes?

b) Em caso de resposta afirmativa, é lícito, durante esse período, um requisito de duração da estadia que só é imposto aos nacionais de Estados-Membros diferentes do Estado-Membro de acolhimento?

c) Em caso de resposta afirmativa, a aplicação de um requisito de duração da estadia de cinco anos está em conformidade com o artigo 12.º CE?

d) Em caso de resposta negativa, que requisito de duração da estadia é considerado lícito?

4. Em casos específicos, se factores diferentes da duração da estadia apontarem para um grau significativo de integração na sociedade do Estado-Membro de acolhimento, deverá ser adoptado um período mais curto de residência legal?

5. Se, por força de um acórdão do Tribunal de Justiça, o artigo 12.º CE conferir aos interessados, com força retroactiva, mais direitos do que anteriormente se pensava, poderão ser impostas condições justificadas a estes direitos relativamente a períodos no passado, se estas condições foram publicadas logo após a prolação do acórdão?»

IV — Apreciação jurídica

A — *Observações preliminares*

44. Conforme resulta da descrição dos factos feita no despacho de reenvio, a questão essencial no presente litígio consiste em

saber se, nas circunstâncias do caso, J. Förster tem direito, ao abrigo do Direito comunitário, à igualdade de tratamento relativamente à concessão do financiamento dos estudos de educação universitária.

45. A pretensão de J. Förster refere-se a um período durante o qual esta não exercia nenhuma actividade profissional e não tinha, portanto, actividade económica. Tal como já foi observado anteriormente [17], esta circunstância é decisiva no direito comunitário, que — em especial no que diz respeito ao gozo das vantagens sociais — faz uma distinção entre pessoas com actividade económica (trabalhadores por conta de outrem e independentes) por um lado, e pessoas sem actividade económica, por outro. Em princípio, a primeira categoria de pessoas tem direitos mais extensivos, ao abrigo do direito comunitário, do que a segunda.

46. Assim, por exemplo, a jurisprudência do Tribunal de Justiça faz uma distinção entre, por um lado, os nacionais dos Estados-Membros como as pessoas que procuram um emprego que ainda não iniciaram uma relação de trabalho e só beneficiam do princípio da igualdade de tratamento para aceder a este, e, por outro, os que já acederam ao mercado de trabalho do Estado-Membro de acolhimento e podem invocar, com base no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, as mesmas vantagens sociais e fiscais que os trabalhadores nacionais [18].

47. De igual modo, no que diz respeito aos direitos de os estudantes migrantes obterem prestações sociais, o que acontece é que, pelo menos ao abrigo da Directiva 93/96, assim como, antes da conclusão dos cinco anos de residência contínua, ao abrigo da Directiva 2004/38, um estudante migrante com actividade económica «puro», não tem, em princípio, direito ao pagamento de bolsas de subsistência pelo Estado-Membro de acolhimento. No entanto, um estudante que também tem a qualidade de trabalhador na acepção do artigo 39.º CE pode beneficiar do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, que confere aos trabalhadores de qualquer Estado-Membro o direito a receber noutro Estado-Membro o mesmo tratamento que os seus próprios nacionais no que diz respeito ao direito às vantagens sociais [19].

48. Foi exactamente com base nesse facto ou, por outras palavras, devido ao seu estatuto de trabalhadora comunitária, que foi inicialmente concedido a J. Förster o financiamento dos estudos nos Países Baixos. No entanto, esse financiamento foi posteriormente revogado relativamente à segunda metade

17 — V., neste sentido, as conclusões apresentadas pelo advogado-geral Geelhoed, em 19 de Fevereiro de 2004, no processo Trojani, já referido na nota 15, n.º 10, e em 11 de Novembro de 2004 no processo Bidar, já referido na nota 2, n.º 12.

18 — V., neste sentido, acórdãos Collins, já referido na nota 16, n.os 30 e 31, e de 18 de Junho de 1987, Lebon (316/85, Colect., p. 2811, n.º 26).

19 — V., a este respeito, os n.os 65 e 66 abaixo.

de 2003, com o fundamento de que esta, durante esse período, já não se encontrava vinculada por uma relação de trabalho, o que não foi contestado no presente processo.

49. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio reconheceu correctamente que, por força de uma legislação comunitária específica como o Regulamento n.º 1251/70 e de acordo com os acórdãos Lair [20] e Ninni-Orasche [21], determinados direitos em matéria de vantagens sociais relacionados com a qualidade de trabalhador são garantidos aos trabalhadores migrantes mesmo que estes já não se encontrem vinculados por uma relação de trabalho.

50. Esse tribunal concorda, no entanto, «por enquanto» com o entendimento de que J. Förster não conservou a qualidade de trabalhador comunitário na acepção do artigo 39.º CE e do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68. Consequentemente, a primeira questão refere-se apenas ao Regulamento n.º 1251/70. Entendo, não obstante, que a sugestão em contrário da Comissão merece uma reflexão. Por conseguinte, na primeira parte da minha apreciação examinarei a questão de saber se ou em que circunstâncias um estudante pode, numa situação como a do processo em apreço, invocar o direito à igualdade de tratamento relativamente ao financiamento dos estudos, seja por força do Regulamento n.º 1251/70, seja com base na qualidade de trabalhador nos termos do Regulamento n.º 1612/68.

51. Importa recordar, neste contexto, que o facto de o órgão jurisdicional nacional ter submetido uma questão que refere disposições específicas de direito comunitário não impede que, independentemente do que aparece no enunciado da questão, o Tribunal de Justiça forneça ao órgão jurisdicional nacional todos os elementos de interpretação do direito comunitário que possam ser úteis para a decisão da causa que lhe está submetida [22].

52. Em todo o caso, em relação aos estudantes que não podem invocar um direito específico à igualdade de tratamento como o

20 — Acórdão de 21 de Junho de 1988, Lair (39/86, Colect., p. 3161, n.º 36).

21 — Já referido na nota 11, n.º 34.

22 — V., por exemplo, acórdão de 12 de Dezembro de 1990, SARPP (C-241/89, Colect., p. I-4695, n.º 8), e Trojani, já referido na nota 15, n.º 38.

que é concedido a um trabalhador comunitário, a introdução da cidadania da União abriu uma outra via possível para, designadamente, o direito à igualdade de tratamento relativamente às bolsas de subsistência.

53. Tal como declarou o Tribunal de Justiça, o estatuto de cidadão da União destina-se a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros que permite àqueles que se encontrem na mesma situação obter, independentemente da sua nacionalidade, o mesmo tratamento jurídico [23]. No que diz respeito, mais especificamente, às prestações de assistência social, o Tribunal de Justiça deu um novo impulso a este estatuto em processos como Martínez Sala, Trojani e Bidar ao afirmar que um cidadão da União sem actividade económica pode invocar o artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE desde que tenha residido legalmente no Estado-Membro de acolhimento durante um certo período ou quando disponha de um cartão de residência [24].

54. Assim, pode-se dizer que o conceito de cidadania da União desenvolvido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça marca um processo de emancipação dos direitos comunitários do seu paradigma económico. Este é, de facto, o objectivo evocado pela declaração do Tribunal de Justiça de que o estatuto de cidadão da União se destina a ser o «estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros». Os direitos conferidos pelo direito comunitário — em especial o de não sofrer discriminações injustificadas — já não são só concedidos aos cidadãos quando estes fazem uso das liberdades económicas e assumem um estatuto correspondente (trabalhador, prestador de serviços, etc.), mas decorrem directamente da sua qualidade de cidadãos da União [25].

55. Assim, se os direitos às prestações sociais estavam originariamente ligados à realização de actividades económicas (em especial sob a forma de uma actividade remunerada, que é subjacente ao conceito de trabalhador), agora também podem ser disponibilizados aos cidadãos sem actividade económica com base no princípio da não discriminação. Se

23 — V., por exemplo, acórdãos de 17 de Setembro de 2002, Baumbast e R (C-413/99, Colect., p. I-7091, n.º 82); de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Colect., p. I-6193, n.º 31); e de 2 de Outubro de 2003, Garcia Avello (C-148/02, Colect., p. I-11613, n.º 22).

24 — Acórdãos de 12 de Maio de 1998, Martínez Sala (C-85/96, Colect., p. I-2691, n.º 63); Trojani, já referido na nota 15, n.º 43; e Bidar, já referido na nota 2, n.º 37.

25 — V. também, em sentido semelhante, as conclusões apresentadas em 16 de Março de 1999 pelo advogado-geral Cosmas no processo Wijsenbeek (C-378/97, Colect., I-6207, n.ºs 84 a 86), e, em 6 de Maio de 2004, pelo advogado-geral Poiares Maduro no processo Carbonati Apuani (C-72/03, Colect., I-8027, n.ºs 68 e 69).

um Estado-Membro era anteriormente obrigado a assumir a responsabilidade social integral e a prestar assistência aos que já tinham acedido ao seu mercado de trabalho [26] e que, portanto, contribuíam, em alguma medida, para a sua economia, essa solidariedade financeira é agora alargada, em princípio, a todos os cidadãos da União que residam legalmente no seu território.

56. Todavia, mantêm-se certos limites. Como salientou o Tribunal de Justiça nos acórdãos Grzelczyk e Bidar, os Estados-Membros devem dar provas de «uma certa solidariedade financeira» na organização e aplicação do seu sistema de segurança social, por oposição, poderíamos acrescentar, à solidariedade ilimitada [27]. No que diz respeito a apoios para cobrir as despesas de subsistência de estudantes, o Tribunal de Justiça aceitou no acórdão Bidar que os Estados-Membros podem ter o cuidado de evitar que a concessão de ajudas sociais se torne um encargo exagerado e que a concessão de tais ajudas seja limitada aos estudantes que demonstrarem «um certo grau de integração» [28].

57. Neste contexto e à luz do acórdão Bidar, pretende-se com a segunda, terceira e quarta questões do órgão jurisdicional de reenvio, que abordarei conjuntamente na segunda parte da minha apreciação, saber se, nas suas circunstâncias, J. Förster pode invocar o seu direito como cidadã comunitária à igualdade de tratamento nos termos do artigo 12.º CE para obter o financiamento dos estudos em relação à segunda metade de 2003. Por outras palavras, pergunta-se se é compatível com este artigo a subordinação da concessão do financiamento dos estudos a estudantes migrantes, sem excepção, ao preenchimento de um requisito de residência de cinco anos.

58. Conforme observou correctamente a Comissão, o artigo 12.º CE, que consagra o princípio geral da não discriminação em razão da nacionalidade, apenas se aplica de modo autónomo às situações regidas pelo direito comunitário para as quais o Tratado não preveja normas específicas de não discriminação. Por conseguinte, o Tribunal só terá de se pronunciar sobre esse artigo na medida em que o processo principal não integre o âmbito do artigo 39.º CE e do artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68, que concretiza o direito dos trabalhadores comunitários à igualdade de tratamento [29].

59. Por último, na terceira parte da minha análise, abordarei a quinta questão, que tem por objecto a alegada imposição retroactiva pelas autoridades neerlandesas de requisitos adicionais relativos ao direito dos estudantes migrantes ao financiamento dos estudos.

26 — V. acórdão de 27 de Setembro de 1988, Matteucci (235/87, Colect., p. 5589, n.º 16).

27 — V. acórdãos Grzelczyk, já referido na nota 23, n.º 44, e Bidar, já referido na nota 2, n.º 56.

28 — Acórdão Bidar, já referido na nota 2, n.os 56 e 57; v. também, neste sentido, acórdão de 23 de Outubro de 2007, Morgan e Bucher (C-11/06 e C-12/06, Colect., p. I-9161, n.º 43).

29 — V., neste sentido, acórdãos de 14 de Setembro de 2006, Kai Lyyski (C-40/05, Colect., I-99, n.os 33 e 34), e de 29 de Abril de 2004, Weigel (C-387/01, Colect., p. I-4981, n.os 57 a 59).

B — *Aplicabilidade do princípio da não discriminação nos termos das disposições relativas à livre circulação dos trabalhadores*

1. Principais argumentos das partes

60. No presente processo, apresentaram observações escritas os Governos neerlandês, alemão, austríaco, belga, sueco, finlandês e do Reino Unido, bem como a Comissão e J. Förster. Com excepção dos Governos austríaco e finlandês, as referidas partes estiveram representados na audiência de 23 de Abril de 2008, onde esteve ainda representado o Governo dinamarquês.

61. A Comissão entende que, ao contrário do que o órgão jurisdicional de reenvio sugere, J. Förster pode ser considerada um trabalhador comunitário na acepção do artigo 39.º CE e do Regulamento n.º 1612/68, na interpretação que lhes é dada pelo Tribunal de Justiça, em especial nos acórdãos Lair [30], Brown [31] e Ninni-Orasch [32], uma vez que as circunstâncias do caso implicam uma continuidade efectiva entre o seu estágio e os seus estudos. Portanto, relativamente à segunda metade de 2003, ela pode invocar o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 para obter o financiamento dos estudos em questão, que constitui uma «vantagem social» na acepção desse regulamento.

62. Os Governos austríaco, dinamarquês, alemão, neerlandês e sueco opõem-se, no essencial, a este entendimento. Na audiência, os Governos neerlandês e alemão afirmaram que, no seu entender, o estágio prévio não pode conduzir à obtenção do estatuto de trabalhador comunitário relativamente ao período após a sua cessação. Neste aspecto, deve distinguir-se o caso em apreço dos acórdãos Lair [33] e Ninni-Orasche [34], segundo os quais deve haver continuidade entre a actividade assalariada anterior e o posterior prosseguimento dos estudos. J. Förster também não ficou involuntariamente desempregada na acepção dessa jurisprudência, uma vez que é da própria natureza de tal estágio o seu carácter meramente temporário.

63. No que diz respeito ao Regulamento n.º 1251/70, J. Förster alega que pode invocar o artigo 7.º deste regulamento para beneficiar do financiamento dos estudos na segunda metade de 2003.

64. Em contrapartida, todas as outras partes que apresentaram observações sobre este aspecto concordam, no essencial, que,

30 — Já referido na nota 20.
31 — Acórdão de 21 de Junho de 1988, Brown (197/86, Colect., p. 3205).
32 — Já referido na nota 11.
33 — Já referido na nota 20.
34 — Já referido na nota 11.

segundo o artigo 1.º do Regulamento n.º 1251/70, este regulamento é, ou inaplicável *rationae personae,* ou irrelevante para o presente processo.

direito à igualdade de tratamento no âmbito da concessão do financiamento dos estudos em questão.

2. Apreciação

65. Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, o trabalhador nacional de um Estado-Membro que faz uso da livre circulação dos trabalhadores beneficia das mesmas vantagens sociais no Estado-Membro de acolhimento que os trabalhadores nacionais.

66. O Tribunal de Justiça já referiu que um auxílio para subsistência e formação, concedido com vista ao prosseguimento de estudos universitários que conferem uma qualificação profissional, constitui uma vantagem social, na acepção desse artigo [35]. É incontestável que o financiamento dos estudos em questão constitui uma tal vantagem [36].

67. Por conseguinte, as pessoas que têm a qualidade de «trabalhador» na acepção do artigo 39.º CE e do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68 podem invocar o

68. Segundo jurisprudência constante, o conceito de «trabalhador», na acepção das disposições citadas, reveste um alcance comunitário e não deve ser interpretado de forma restritiva. Deve ser considerada «trabalhador» qualquer pessoa que exerce actividades reais e efectivas, com exclusão de actividades de tal maneira reduzidas que se revelem puramente marginais e acessórias. Segundo esta jurisprudência, a característica essencial da relação de trabalho é a circunstância de uma pessoa realizar, durante certo tempo, em benefício de outra e sob sua direcção, as prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração [37].

69. É importante observar que, no presente processo, tanto as autoridades nacionais como o órgão jurisdicional de reenvio partem claramente do princípio de que, no período anterior à segunda metade de 2003, J. Förster estava vinculada por uma relação de trabalho genuína, o que lhe permitia invocar a qualidade de trabalhador migrante, tendo tido vários empregos desde Março de 2000 e

35 — V., neste sentido, acórdãos Matteucci, já referido na nota 26, n.º 23; Lair, já referido na nota 20, n.os 23, 24 e 28; Brown, já referido na nota 31, n.º 25; e de 26 de Fevereiro de 1992, Bernini (C-3/90, Colect., p. I-1071, n.º 23).

36 — V. em especial, neste sentido, acórdão Fahmi e Amado, já referido na nota 12, n.º 45.

37 — V., em especial, acórdãos de 3 de Julho de 1986, Lawrie-Blum (66/85, Colect., p. 2121, n.os 16 e 17); Martínez Sala, já referido na nota 24, n.º 32; e de 8 de Junho de 1999, Meeusen (C-337/97, Colect., p. I-3289, n.º 13).

realizado um estágio remunerado (a tempo inteiro) no período compreendido entre Outubro de 2002 e Junho de 2003. Assim, J. Förster também obteve o financiamento dos estudos de acordo com o Regulamento n.º 1612/68 e com base nas normas neerlandesas que exigiam a realização de uma média de 32 horas mensais de trabalho remunerado. Não existe qualquer motivo para pôr em causa o facto de que, até Junho de 2003, J. Förster preenchia as necessárias condições para ser qualificada como trabalhadora, conforme exigido pelas disposições relativas à livre circulação dos trabalhadores, nomeadamente a de que a sua actividade profissional era real e efectiva e não puramente marginal e acessória.

70. Recorde-se, neste contexto, que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o facto de a actividade profissional consistir num estágio ou numa actividade a tempo parcial não impede a qualificação como trabalhador da pessoa que o realiza [38].

71. Por outro lado, é igualmente pacífico que, durante a segunda metade de 2003, J. Förster não exerceu uma actividade assalariada.

72. Embora, regra geral, a pessoa em questão perca o seu estatuto de trabalhador logo que cessa a relação de trabalho, este estatuto pode, não obstante, conforme já referi, produzir determinados efeitos depois dessa data [39].

73. Assim, em primeiro lugar, o artigo 7.º do Regulamento n.º 1251/70 relativo ao direito dos trabalhadores permanecerem no território de um Estado-Membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral, a que se refere expressamente a primeira questão, alarga o direito à igualdade de tratamento, reconhecido pelo Regulamento n.º 1612/68 «aos beneficiários do presente regulamento».

74. Contudo, partilho da opinião expressa pela grande maioria das partes que apresentaram observações no presente processo, de que o Regulamento n.º 1251/70 não se aplica *ratione personae* a uma pessoa na situação de J. Förster. O artigo 1.º desse regulamento não pode, razoavelmente, ser lido separadamente do artigo 2.º, que especifica quais são os trabalhadores que têm o direito de permanecer a título definitivo no território de um Estado-Membro. Estes são os trabalhadores

38 — V. acórdãos Lawrie-Blum, já referido na nota 37, n.os 19 a 21, e de 23 de Março de 1982, Levin (53/81, Colect., p. 1035, n.º 17).

39 — V. n.º 49, *supra*; v. também acórdão Martínez Sala, já referido na nota 24, n.º 33.

cuja relação de trabalho cessou devido à idade, à incapacidade para o trabalho ou ao exercício de uma actividade assalariada noutro Estado-Membro. Uma vez que, como é óbvio, uma pessoa na situação descrita no caso em apreço não pertence a nenhuma destas categorias, o artigo 7.º do Regulamento n.º 1251/70 não é aplicável.

75. Por conseguinte, a primeira questão deve ser respondida negativamente.

76. Em segundo lugar, no entanto, importa verificar se a jurisprudência dos acórdãos Lair, Brown, Raulin e Ninni-Orasche aproveita a um estudante nas circunstâncias do processo principal. Nestes acórdãos, o Tribunal de Justiça entendeu que um nacional de outro Estado-Membro que tenha iniciado, no Estado que o acolhe, após nele ter exercido actividades profissionais, estudos universitários que conferem um diploma profissional, mantém a sua qualidade de trabalhador, na condição de existir uma relação ou, como o Tribunal de Justiça também lhe chamou, uma «continuidade» entre a actividade profissional anteriormente exercida e os estudos prosseguidos [40].

77. O Tribunal de Justiça já especificou, todavia, que esta condição de continuidade não é obrigatória no caso de um trabalhador migrante, involuntariamente no desemprego, que a situação do mercado de trabalho obriga a reconverter-se profissionalmente noutro sector de actividade. A este respeito, o Tribunal de Justiça teve em conta o facto de que as carreiras contínuas são menos frequentes do que antigamente e de que acontece, assim, que algumas actividades profissionais sejam interrompidas por períodos de formação, conversão ou reciclagem [41].

78. Por último, o Tribunal de Justiça recusou-se a alargar o gozo dos direitos que decorrem da qualidade de trabalhador às circunstâncias em que está em causa uma situação de abuso. É o caso, por exemplo, quando se prove que um trabalhador foi para um Estado-Membro com a única finalidade de, após um curto período de actividade profissional, aí beneficiar do sistema de auxílio aos estudantes [42] ou quando se prove que uma pessoa adquiriu o estatuto de trabalhador exclusivamente como consequência da sua admissão na universidade para realizar os estudos em causa. Com efeito, a relação de trabalho, única base constitutiva dos direitos que emergem do Regulamento n.º 1612/68, não é em tal caso senão um elemento acessório face aos estudos que a bolsa serviria para financiar [43].

40 — V. acórdãos Lair, já referido na nota 20, n.º 39; Brown, já referido na nota 31, n.º 26; de 26 de Fevereiro de 1992, Raulin (C-357/89, Colect., p. I-1027, n.º 21); e Ninni-Orasche, já referido na nota 11, n.º 35. Contudo, tal não se aplica a trabalhadores que, tendo deixado de exercer a sua actividade profissional no Estado-Membro de acolhimento, decidiram regressar ao seu Estado-Membro de origem (o que não acontece no caso em apreço). V., neste sentido, acórdão Fahmi e Amado, já referido na nota 12, n.os 46 e 47.

41 — V., em especial, acórdãos Lair, já referido na nota 20, n.os 37 e 38, e Ninni-Orasche, já referido na nota 11, n.º 35.

42 — V., neste sentido, acórdão Lair, já referido na nota 20, n.º 43.

43 — V., neste sentido, Brown, já referido na nota 31, n.os 27 e 28.

79. Em última instância, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio proceder ao apuramento da matéria de facto necessário para determinar se, em conformidade com os diversos critérios que resultam da jurisprudência acima referida, a demandante no processo principal conservou a qualidade de trabalhador após a cessação da sua actividade profissional [44]. No entanto, as informações fornecidas ao Tribunal de Justiça no caso em apreço sugerem as seguintes observações.

80. Em primeiro lugar, ao contrário do que sugeriu em especial o Governo alemão, o facto de uma pessoa ter vindo para o Estado-Membro de acolhimento «principalmente por razões de estudos», como referiu o órgão jurisdicional de reenvio na primeira questão, e de ter, desde o início, prosseguido estudos ao mesmo tempo que exercia uma actividade assalariada, não obsta, como tal, em meu entender, a que esta pessoa invoque a jurisprudência citada.

81. O que é decisivo neste contexto é saber se essa pessoa exerceu, de facto, um trabalho, ou seja uma actividade profissional real e efectiva e não puramente marginal e acessória na acepção do conceito de «trabalhador» [45]. Se for demonstrado que uma pessoa preenche objectivamente estas condições, o facto de também ser simultaneamente considerada um estudante não a pode privar da qualidade de «trabalhador» e dos direitos decorrentes desta qualidade. Nem, pelo mesmo motivo, pode a sua qualificação de «trabalhador» ser afectada pela possibilidade de a razão principal ser a realização de estudos.

82. Este entendimento é apoiado pelo acórdão recentemente proferido no processo C-294/06, relativo ao artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de Setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação, onde o Tribunal de Justiça abordou a questão de saber se a qualidade de «au pair» ou de estudante, de nacionais turcos cujas actividades exercidas preenchem quanto ao resto os três requisitos enunciados nesse artigo, os priva da qualificação de trabalhadores e os impede de integrar o mercado regular de trabalho de um Estado-Membro na acepção dessa disposição. O Tribunal de Justiça respondeu negativamente, afirmando que os interessados podem invocar sem restrições os direitos que esta disposição lhes confere, se estiverem preenchidos os requisitos objectivos previstos nessa disposição, sem que seja necessário ter em conta os motivos com base

44 — V., neste sentido, acórdão Ninni-Orasche, já referido na nota 11, n.º 41.

45 — V. n.º 68, *supra*.

nos quais o direito de entrada no referido território lhes foi inicialmente conferido nem as limitações temporais eventualmente ligadas ao seu direito ao trabalho [46].

83. Em segundo lugar, no que diz respeito à condição de haver uma continuidade entre a actividade assalariada e os estudos posteriores ou de a pessoa em questão se encontrar involuntariamente no desemprego, resulta das observações apresentadas por J. Förster que esta cessou a sua actividade na segunda metade de 2003 porque necessitava de se concentrar na conclusão dos seus estudos. Nestas circunstâncias, não se pode, em meu entender, descrever a sua situação como de desemprego involuntário. Não obstante, concordo com a Comissão que o critério da continuidade se preenche, no presente processo, tanto em termos temporais como em termos materiais.

84. Neste contexto, refira-se, em primeiro lugar, que o estágio remunerado realizado antes da segunda metade de 2003 consistiu no ensino secundário especial para alunos com problemas comportamentais e/ou perturbações psiquiátricas, uma actividade sem dúvida relacionada, em termos de conteúdo, com os seus estudos de pedagogia [47].

85. Na aplicação do critério da continuidade, é importante ter em conta que, tal como o Tribunal de Justiça já observou no acórdão Lair [48], no contexto laboral dos nossos dias as carreiras contínuas são menos frequentes do que antigamente. Em especial, por diversas razões, é frequente pedir aos jovens, ou as condições dos mercados de trabalho a isso os obrigam, que, no início das suas vidas profissionais, mostrem flexibilidade na sua educação e formação, assim como nos seus primeiros passos no mundo laboral. Por conseguinte, o requisito da continuidade não deve ser interpretado de forma demasiado estrita, para evitar a exclusão de uma parte substancial dos trabalhadores-estudantes do benefício dos direitos com base na qualidade de trabalhador comunitário, apesar do facto de já terem tido actividade económica e de já terem entrado no mercado de trabalho do Estado-Membro de acolhimento.

86. Em terceiro lugar, não parece haver, no caso em apreço, indícios de abuso. Em especial, tendo em conta o facto de que J. Förster realizou actividades substancialmente remuneradas, durante mais de três

46 — Acórdão de 18 de Julho de 2007, Payir, Akyuz e Ozturk, (C-294/06, Colect., p. I-203, n.os 34, 43 e 46).

47 — Em meu entender, não é necessário demonstrar que também existia continuidade em relação ao trabalho exercido antes do estágio, uma vez que, de qualquer forma, este estágio constitui, em si mesmo, uma actividade real e efectiva, por oposição a puramente marginal e acessória, permitindo assim classificar J. Förster como trabalhadora.

48 — V. n.º 77, *supra*.

anos, antes de cessar a sua actividade, não se pode alegar que esta tenha entrado noutro Estado-Membro com o único objectivo de aí beneficiar do sistema de auxílios [49].

87. Acresce que se apurou na audiência que J. Förster também veio para os Países Baixos e aí começou a trabalhar e a estudar devido à sua relação com um residente nesse país. Este facto é indiciador de que ela não entrou nesse Estado com o único objectivo de aí beneficiar do sistema de auxílios [50].

88. Por outro, parece não haver motivos para pensar que só exercia uma actividade em virtude da sua admissão na universidade, o que poderia levar a considerar a sua relação de trabalho como meramente acessória face aos seus estudos.

89. Resulta de todas as considerações precedentes, que o artigo 7.º do Regulamento n.º 1251/70 não se aplica a um estudante numa situação como a do presente processo, na medida em que este não pertença a nenhuma das categorias de trabalhadores previstas no artigo 2.º desse regulamento.

90. Contudo, um estudante numa situação como a do caso presente pode, em princípio, invocar no Estado-Membro de acolhimento o seu direito, com base na qualidade de trabalhador comunitário nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1612/68, às mesmas vantagens sociais que um trabalhador nacional para obter um financiamento dos estudos como o que está em causa no presente processo. No entanto, cabe ao órgão jurisdicional nacional determinar se as diferentes condições acima descritas relativamente à manutenção da qualidade de trabalhador após a cessação da relação contratual se encontram efectivamente preenchidas no caso em apreço.

C — Aplicabilidade do princípio da não discriminação nos termos do artigo 12.º CE e do requisito da residência à luz do acórdão Bidar

91. Conforme resulta da resposta acima sugerida, um estudante numa situação como a que está em causa pode, em meu entender, basear o direito à igualdade de tratamento relativamente ao financiamento dos estudos na sua qualidade de trabalhador comunitário. Não obstante, abordarei, a título exclusiva-

49 — V. n.º 78, *supra*.
50 — V. acórdão Ninni-Orasche, já referido na nota 11, n.º 47.

mente subsidiário, as segunda a quarta questões com as quais se pretende saber se um estudante, nas circunstâncias do caso em apreço, pode invocar com êxito o artigo 12.º CE para beneficiar do direito ao financiamento dos estudos.

maior parte dos estudantes de beneficiarem, a qualquer título, do financiamento dos estudos.

93. Em seu entender, os Estados-Membros devem apreciar, em cada caso concreto, se a pessoa em questão demonstra um grau suficiente de integração na sociedade do Estado-Membro de acolhimento, tendo em conta os factores pessoais.

1. Principais argumentos das partes

92. J. Förster alega que a Directiva 93/96 não se pode opor a que os estudantes na sua situação invoquem o artigo 12.º CE para poderem beneficiar do financiamento dos estudos, uma vez que uma disposição do Tratado é hierarquicamente superior a uma directiva. No que diz respeito ao acórdão Bidar [51], sustenta que, para além do requisito da residência legal à data do pedido de ajuda para cobertura dos custos dos estudos, o critério decisivo consiste em saber se a pessoa em questão está realmente integrada na sociedade do Estado-Membro de acolhimento, o que não pode equivaler, pura e simplesmente, a uma certa duração da residência legal. Neste contexto, observa que uma duração da residência de cinco anos é substancialmente mais longa do que os três anos aceites no acórdão Bidar e impede a

94. A Comissão só aborda as segunda e quinta questões a propósito da possibilidade de o Tribunal de Justiça não aceitar o seu entendimento de que J. Förster pode invocar, com base na sua qualidade de trabalhador comunitário, os artigos 39.º CE e 7.º do Regulamento 1612/68. Alega, em primeiro lugar, que o presente processo tem de ser apreciado à luz do Direito comunitário aplicável à data dos factos, ou seja os artigos 12.º e 18.º CE, a Directiva 93/96, e a Directiva 90/364/CEE, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência [52]. Em contrapartida, a Directiva 2004/38 não é aplicável.

51 — Já referido na nota 2.

52 — JO L 180, p. 26.

95. Embora subscreva, em princípio, os argumentos de J. Förster, a Comissão explicou na audiência que a Directiva 93/96 se opõe a que uma pessoa, que baseia o seu direito de residência exclusivamente nessa directiva e em mais nenhuma disposição de direito comunitário, invoque com êxito o artigo 12.º CE para poder beneficiar do financiamento dos estudos, conforme também resulta do acórdão Bidar. Em contrapartida, um cidadão da União sem actividade económica que residiu legalmente no Estado-Membro de acolhimento durante um certo período de tempo, na acepção da Directiva 90/364, ou que possui um cartão de residência, pode invocar com êxito o artigo 12.º CE.

96. Consequentemente, o requisito de cinco anos de residência aplicado pelo Governo neerlandês não pode, enquanto tal, ser considerado discriminatório, uma vez que se pode presumir que os residentes do Estado-Membro de acolhimento que, em princípio, viveram neste país toda a sua vida, preenchem o critério de um certo grau de integração.

97. No entender da Comissão, o requisito da residência deve, contudo, em relação a J. Förster, aplicar-se de uma forma menos absoluta do que a sugerida pelos Estados-Membros. Dependendo das circunstâncias, devem ser tomados em conta outros critérios para determinar o grau de integração, tais como a questão de saber se a pessoa em causa nasceu nas proximidades da fronteira ou já trabalhou no Estado-Membro de acolhimento. A Comissão sublinha que, nos termos do artigo 37.º da Directiva 2004/38, os Estados-Membros são livres de utilizar critérios mais favoráveis do que os cinco anos de residência previstos nos termos do artigo 24.º, n.º 2, dessa directiva, embora admita que não são obrigados a fazê-lo.

98. Todos os Governos que apresentaram observações no presente processo concordam, no essencial, se bem que com base em argumentos ligeiramente diferentes, que as questões submetidas devem ser respondidas no sentido de que um estudante, nas circunstâncias de facto do caso em apreço, não pode invocar com sucesso o artigo 12.º CE para poder beneficiar de um subsídio de estudo.

99. Em relação à Directiva 93/96, os Governos neerlandês, belga e dinamarquês afirmam que, segundo o acórdão Bidar, deve ser feita uma distinção entre as pessoas que se deslocam para outro Estado-Membro com o objectivo principal de prosseguirem aí estudos e as pessoas que fixam residência noutro Estado-Membro por razões diferentes e decidem posteriormente estudar. A primeira categoria de estudantes é abrangida pela Directiva 93/96, que não permite a estes estudantes invocar o artigo 12.º CE para poderem beneficiar de um subsídio de estudo, enquanto que a última categoria tem direito, nos termos deste artigo, a ser tratado como os nacionais nessa matéria. Segundo os

Governos neerlandês, dinamarquês e sueco, entre outros, o artigo 3.º da Directiva 93/96, que exclui o direito a uma prestação de subsistência, constitui um exemplo de uma disposição restritiva ou de uma limitação na acepção do artigo 18.º, n.º 1, CE. Em contrapartida, segundo o Governo austríaco, essa directiva não obsta, em princípio, a que os estudantes invoquem o artigo 12.º CE relativamente ao direito de beneficiarem de prestações de subsistência.

100. Os Governos concordam, no essencial, que os Estados-Membros podem subordinar tal concessão a um requisito de cinco anos de residência como o que está em causa no caso em apreço, que é um critério claro e suficiente, ou à posse de um cartão de residência permanente. Além disso, existe consenso quanto ao facto de que não existe a obrigação de realizar uma apreciação específica nos casos individuais da integração na sociedade em questão ou de utilizar critérios diferentes do da duração da residência, embora os Estados-Membros sejam livres de o fazer e possam conceder uma ajuda para a cobertura dos custos dos estudos em termos mais generosos, se assim o desejarem.

101. Neste contexto, a maior parte dos Governos invocaram a Directiva 2004/38, em especial o seu artigo 24.º, n.º 2, em conjugação com os seus artigos 16.º, n.º 1, e 37.º, reconhecendo, no entanto, que esta directiva não é aplicável *ratione temporis* ao presente processo. Diversos Estados-Membros também salientaram a ampla margem de apreciação de que gozam, no que diz respeito à concessão de ajudas sociais.

102. Em especial, os Governos neerlandês e do Reino Unido também sublinham que, tal como o Tribunal de Justiça referiu no acórdão Bidar [53], a concessão mais generosa de ajudas aos estudantes poderia impor aos Estados-Membros um encargo exagerado, tendo em conta o número de estudantes estrangeiros. Isso poderia ter consequências no nível global da ajuda concedida. Vários Governos também observaram que a apreciação individual do grau de integração seria ou impossível, do ponto de vista administrativo ou, como defende o Governo alemão, incompatível com os princípios da segurança jurídica e da legalidade.

53 — Já referido na nota 2.

2. Apreciação

103. As questões a abordar podem dividir-se, essencialmente, em duas questões principais. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em primeiro lugar, se um estudante numa situação como a do processo principal pode, em princípio, à luz do acórdão Bidar, invocar o artigo 12.º CE relativamente aos apoios destinados a cobrir as despesas de subsistência dos estudantes, tais como o financiamento dos estudos em questão. Em caso de resposta afirmativa, este órgão jurisdicional pretende saber, em segundo lugar, tendo em conta a norma jurídica neerlandesa segundo a qual a concessão do financiamento dos estudos depende apenas do cumprimento de um requisito de cinco anos de residência, em que condições um estudante pode, de facto, ter direito ao financiamento dos estudos com base nesse artigo. Embora estas questões possam, em grande medida, ser respondidas com base no acórdão Bidar e na jurisprudência referida nesse acórdão, esta jurisprudência tem de ser relativizada em certos aspectos, tendo em conta as circunstâncias do caso em apreço.

104. Segundo jurisprudência assente, resumida no acórdão Bidar, um cidadão da União que resida legalmente no território do Estado-Membro de acolhimento pode invocar o artigo 12.º CE em todas as situações que se incluam no domínio de aplicação *ratione materiae* do direito comunitário [54].

105. Também é jurisprudência constante que tais situações incluem nomeadamente as que se enquadram no exercício da liberdade de circular e residir no território dos Estados-Membros, tal como conferida pelo artigo 18.º CE [55].

106. Além disso, o Tribunal de Justiça salientou que nada no texto do Tratado permite considerar que os estudantes que sejam cidadãos da União, quando se desloquem para outro Estado-Membro para aí prosseguirem os estudos, sejam privados dos direitos conferidos pelo Tratado aos cidadãos da União [56].

107. Além disso, tal como o Tribunal de Justiça já entendeu no acórdão D'Hoop, um nacional de um Estado-Membro que se desloca para outro Estado-Membro onde prossegue os seus estudos secundários faz uso da liberdade de circulação garantida pelo artigo 18.º CE [57].

108. Finalmente, relativamente a prestações de assistência social, o Tribunal de Justiça recordou no acórdão Bidar que um cidadão da

54 — V. acórdãos Bidar, já referido na nota 2, n.º 32; Martínez Sala, já referido na nota 24, n.º 63; e Grzelczyk, já referido na nota 23, n.º 32.

55 — Acórdãos Bidar, já referido na nota 2, n.º 33; de 24 de Novembro de 1998, Bickel e Franz (C-274/96, Colect., p. I-7637, n.os 15 e 16; Grzelczyk, já referido na nota 23, n.º 33; Garcia Avello, já referido na nota 23, n.os 22 e 23; e Morgan e Bucher, já referido na nota 28, n.º 23.

56 — Acórdãos Bidar, já referido na nota 2, n.º 34, e Grzelczyk, já referido na nota 23, n.º 35.

57 — Acórdão de 11 de Julho de 2002, D'Hoop (C-224/98, Colect., p. I-6191, n.os 29 a 34).

União sem actividade económica pode invocar o artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE desde que tenha residido legalmente no Estado-Membro de acolhimento durante um certo período ou quando disponha de um cartão de residência [58].

109. Em relação ao caso em apreço, um cidadão da União, como J. Förster, que se desloca para outro Estado-Membro e aí exerce uma actividade profissional e prossegue estudos, faz uso incontestável do direito de circular e permanecer livremente noutro Estado-Membro, nos termos do artigo 18.º CE. Além disso, é pacífico que J. Förster residiu sempre legalmente nos Países Baixos desde o início dos seus estudos, incluindo durante a segunda metade de 2003.

110. Daí resulta que um cidadão da União na situação de J. Förster pode, em princípio, invocar o artigo 12.º CE em todas as situações abrangidas pelo direito comunitário.

111. A este respeito, o Tribunal de Justiça decidiu no acórdão Bidar que, ao contrário da jurisprudência anterior contida no acórdão Brown e Lair [59] e em face do desenvolvimento do direito comunitário desde a sua prolação, um apoio concedido, quer sob a forma de empréstimo subvencionado quer sob a forma de subsídio, a estudantes que residem legalmente no Estado-Membro de acolhimento e destinada a cobrir as suas despesas de subsistência está abrangido pelo Tratado para efeitos da proibição de discriminação prevista no artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE [60].

112. Portanto, à luz das considerações anteriores, é possível concluir, pelo menos provisoriamente, que um estudante como a do caso em apreço, que residiu lealmente, durante um certo período, no Estado-Membro de acolhimento, pode, em princípio, sem prejuízo das demais condições que serão abordadas a seguir, invocar o artigo 12.º CE para poder beneficiar de um financiamento dos estudos como o que está em causa no presente processo.

113. No entanto, tanto a decisão de reenvio como as alegações das partes revelam dúvidas quanto ao impacto da Directiva 93/96 sobre essa conclusão e à relevância do facto de a pessoa se deslocar para outro Estado-Membro «principalmente» por razões de estudos. Em especial, foi alegado que se deve distinguir o presente processo do processo Bidar porque a demandante nesse processo

58 — V., neste sentido, acórdãos Bidar, já referido na nota 2, n.º 37; Martínez Sala, já referido na nota 24, n.º 24; e Trojani, já referido na nota 15, n.º 43.

59 — V. acórdãos Lair, já referido na nota 20, n.º 15, e Brown, já referido na nota 31, n.º 18.

60 — V., em especial, n.ºs 42 e 48 desse acórdão (já referido na nota 2).

não entrou no Reino Unido com o objectivo principal de aí prosseguir estudos e baseou o seu direito de residência no artigo 18.º CE e na Directiva 90/364 e não na Directiva 93/96.

114. É certo que o Tribunal de Justiça afirmou no acórdão Bidar que o artigo 3.º da Directiva 93/96 não obsta a que um nacional de um Estado-Membro, que, ao abrigo do artigo 18.º CE e da Directiva 90/364, resida legalmente no território de outro Estado-Membro, invoque, durante essa estadia, o princípio fundamental da igualdade de tratamento consagrado no artigo 12.º, primeiro parágrafo, CE [61].

115. No entanto, não penso que daí resulte que este princípio não se aplicará a uma pessoa que, contrariamente, fundamente o seu direito de residência na Directiva 93/96. É jurisprudência constante desde o acórdão Baumbast e R, que os cidadãos da União podem sempre basear o seu direito de residência no território de outro Estado-Membro directamente no artigo 18.º, n.º 1, CE [62].

116. É certo que este artigo sujeita o direito de residência às limitações e condições impostas pelo Tratado e pelas disposições adoptadas em sua aplicação. Estas limitações e condições incluem os previstos, no que diz respeito aos trabalhadores por conta de outrem, na Directiva 68/360/CEE [63], no que diz respeito aos estudantes, na Directiva 93/96 e, no que diz respeito aos nacionais comunitários que não beneficiam do direito de residência ao abrigo de outras disposições comunitárias, na Directiva 90/364 [64].

117. No entanto, resulta do acórdão Grzelczyk e, ainda em maior medida, do acórdão Trojani, que o Tribunal de Justiça faz uma distinção entre, por um lado, o direito de residência e as condições a que este está sujeito e, por outro lado, a possibilidade de um cidadão da União invocar o princípio da igualdade de tratamento consagrado no artigo 12.º CE, por exemplo para beneficiar de prestações sociais. Isto significa que os Estados-Membros podem subordinar o direito de residência a condições e limitações previstas nas diversas directivas relativas à residência, mas, se e enquanto um cidadão da União residir legalmente no Estado-Membro de acolhimento em questão, seja por força do direito comunitário, seja mesmo por força simplesmente do direito nacional, como no caso de M. Trojani [65], esse cidadão da União

61 — No n.º 46 do acórdão (já referido na nota 2).

62 — Já referido na nota 23, n.º 84.

63 — Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade (JO L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 88).

64 — V., também neste sentido, acórdão de 23 de Março de 2006, Comissão/Bélgica (C-408/03, Colect., p. I-2647, n.º 65).

65 — V., neste sentido, acórdão Trojani, já referido na nota 15, n.º 37.

terá direito à igualdade de tratamento. Consequentemente, a única via aberta para um Estado-Membro evitar a concessão de um benefício é pôr fim à residência do cidadão da União [66].

118. Esta jurisprudência sugere, assim, de certa forma, que o direito comunitário secundário que prevê condições e limitações ao direito de residência deve ser considerado, nos termos da remissão do artigo 18.º, n.º 1, CE, como um tipo de *lex specialis* em relação àquele artigo, mas não em relação ao artigo 12.º CE.

119. Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou no acórdão Grzelczyk que, se o artigo 3.º da Directiva 93/96 esclarece que a mesma não fundamenta o direito ao pagamento de prestações de subsistência pelo Estado-Membro de acolhimento aos estudantes que beneficiem do direito de residência, nenhuma disposição da mesma directiva exclui das prestações sociais os seus beneficiários [67].

120. Por outras palavras, mesmo que a Directiva 93/96 não preveja um direito a apoios à subsistência, esse direito pode igualmente aplicar-se aos estudantes abrangidos por essa directiva, por força de uma outra disposição de direito comunitário como o artigo 12.º CE.

121. Quanto à questão de o estudante no processo principal se deslocar «principalmente por razões de estudos», o próprio órgão jurisdicional de reenvio observou que a intenção das pessoas que vão residir para o Estado-Membro de acolhimento é difícil de determinar. Além disso, tal intenção não é decisiva para efeitos da aplicabilidade da Directiva 93/96. Por conseguinte, não é relevante no presente contexto.

122. Resulta do exposto que o artigo 3.º da Directiva 93/96 não se opõe a que um nacional de um Estado-Membro que resida legalmente no território de outro Estado-Membro invoque durante essa residência o princípio fundamental da igualdade de tratamento consagrado no artigo 12.º, n.º 1, CE para poder beneficiar no Estado-Membro de acolhimento de um financiamento dos estudos como o que está em causa no processo principal, mesmo que o seu direito de residência se baseie nessa directiva.

123. No que diz respeito às questões terceira, alíneas b), c) e d) e quarta, resta analisar se esse artigo permite a um Estado-Membro subordinar o direito dos nacionais de outros

66 — V., neste sentido, acórdãos Grzelczyk, já referido na nota 23, n.os 37 a 42, e Trojani, já referido na nota 15, em especial n.os 36, 37 e 43 a 46; v., também neste sentido, acórdão Bidar, já referido na nota 2, n.os 36 e 47.

67 — V. acórdão Grzelczyk, já referido na nota 23, n.º 39.

Estados-Membros ao financiamento dos estudos à condição de aí residirem há cinco anos.

124. Resulta do acórdão Bidar que, embora os Estados-Membros, na organização e aplicação do seu sistema de segurança social, devam dar provas de uma certa solidariedade financeira para com os cidadãos de outros Estados-Membros, 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 [68].

125. Assim, como o Tribunal de Justiça referiu nesse acórdão, um Estado-Membro pode só conceder um apoio para despesas de subsistência aos estudantes que demonstrarem um certo grau de integração na sua sociedade [69].

126. No entanto, o Tribunal de Justiça clarificou que um Estado-Membro não pode exigir que os estudantes em causa demonstrem uma ligação com o seu mercado de trabalho [70], uma condição que considerou legítima, em diversas ocasiões, em relação às subvenções sociais [71].

127. No acórdão Bidar, o Tribunal de Justiça afirmou que se pode considerar demonstrada a existência de um grau suficiente de integração na sociedade quando se verificar que o estudante em causa residiu no Estado-Membro de acolhimento durante determinado período e aceitou que o requisito de três anos de residência previsto na legislação nacional em causa no referido processo era um período de tempo adequado [72].

128. O presente processo levanta a questão de saber se, à luz desse acórdão, um requisito de cinco anos de residência corresponde ao objectivo legítimo de garantir que o requerente da ajuda demonstre um certo grau de integração na sociedade desse Estado. Tal como salientaram vários Governos nas suas observações, os Estados-Membros têm uma ampla margem de apreciação relativamente à

68 — N.º 56 desse acórdão (já referido na nota 2), citando o acórdão Grzelczyk, já referido na nota 23, n.º 44.

69 — N.º 57 desse acórdão. V., também neste sentido, Morgan e Bucher, já referido na nota 28, n.º 43; e ainda, no que diz respeito a esse critério no contexto de uma pensão concedida às vítimas civis da guerra ou da repressão, os acórdãos de 26 de Outubro de 2006, Tas-Hagen e Tas (C-192/05, Colect., p. I-10451, n.º 34) e de 22 de Maio de 2008, Nerkowska (C-499/06, Colect., p. I-3993, n.º 37).

70 — Acórdão Bidar, já referido na nota 2, n.º 58.

71 — V., por exemplo, acórdão D'Hoop, já referido na nota 57, n.º 38, e Collins, já referido na nota 16, n.º 67.

72 — V., neste sentido, n.os 59 a 61 (processo já referido na nota 2).

fixação dos critérios de avaliação do grau de ligação à sociedade no que respeita a uma prestação social como o financiamento dos estudos em questão no processo principal. No entanto, devem respeitar também os limites impostos pelo direito comunitário, em especial o princípio da proporcionalidade [73].

129. Como é óbvio, os Estados-Membros podem, em certa medida, aplicar condições gerais que não exigem uma apreciação individual suplementar, como o requisito de três anos de residência em causa no acórdão Bidar. No entanto, a jurisprudência do Tribunal de Justiça também sugere que a condição imposta não pode ser de alcance tão geral que exclua sistematicamente os estudantes, independentemente do seu grau de integração real na sociedade, da possibilidade de prosseguirem os seus estudos nas mesmas condições que os nacionais do Estado-Membro de acolhimento. Por outras palavras, o critério utilizado deve ser também indicativo do grau de integração na sociedade [74].

130. Em meu entender, este não é o caso de um requisito de cinco anos de residência, uma vez que se pode razoavelmente presumir que alguns estudantes podem ter estabelecido um grau significativo de integração na sociedade muito antes de passar esse período. Este é nomeadamente o caso dos estudantes que, como J. Förster, também prosseguiram uma actividade profissional no Estado-Membro de acolhimento além dos seus estudos. De facto, conforme alegado por J. Förster, um requisito de residência de cinco anos pode impedir os estudantes que fazem uso do seu direito de se deslocarem para outro Estado-Membro, e de aí estudarem, de beneficiarem do direito à igualdade de tratamento como cidadãos da União relativamente a prestações de estudo, independentemente da ligação real que possam ter estabelecido com a sociedade do Estado-Membro de acolhimento. Isto não pode, em meu entender, ser considerado proporcional.

131. É certo que a Directiva 2004/38 não obriga os Estados-Membros a conceder uma ajuda de subsistência, antes de adquirido o direito de residência permanente e, portanto, antes de decorridos cinco anos. No entanto, para além de não ser aplicável aos factos em apreço, essa directiva não pode prejudicar os requisitos que decorrem do artigo 12.º CE e do princípio geral da proporcionalidade.

73 — V., neste sentido, acórdãos Nerkowska, já referido na nota 69, n.º 38; Tas-Hagen e Tas, já referido na nota 69, n.º 36; Morgan e Bucher, já referido na nota 28, n.º 46; e de 11 de Setembro de 2007, Schwarz e Gootjes-Schwarz (C-76/05, Colect., p. I-6849, n.º 79).

74 — V., neste sentido, o raciocínio no acórdão Bidar, já referido na nota 2, n.os 61 e 62, relativamente ao requisito de que o estudante deve ter fixado residência no Estado-Membro de acolhimento, e Morgan e Bucher, já referido na nota 28, n.º 46.

132. Pelo contrário, um período de cinco anos de residência ininterrupta no Estado-Membro de acolhimento define o limite exterior dentro do qual pode ainda ser possível alegar que um estudante que prossegue estudos noutro Estado-Membro não demonstrou um grau suficiente de integração na sociedade desse Estado para poder beneficiar da igualdade de tratamento prevista no artigo 12.º CE relativamente a prestações sociais como as bolsas de subsistência para estudantes.

133. Quando um estudante já residiu no Estado-Membro de acolhimento durante três anos, como no caso em apreço, parece desproporcionada, mesmo não tendo decorrido cinco anos, a recusa do financiamento dos estudos, se o estudante puder apresentar elementos de prova razoáveis de que já se encontra realmente integrado na sociedade do Estado-Membro de acolhimento.

134. Por último, não penso que o raciocínio acima referido seja afectado pelo facto de o requisito de residência só ser imposto aos nacionais de outros Estados-Membros. Tal como observou a Comissão, pode-se legitimamente presumir que os nacionais de um Estado-Membro têm uma ligação genuína com a sociedade desse Estado.

135. Por conseguinte, a resposta às questões terceira b), c) e d), e quarta deve ser a de que o artigo 12.º CE, em conjugação com o princípio da proporcionalidade, se opõe a que um Estado-Membro recuse o financiamento dos estudos, como o que está em causa no presente processo, a um estudante de outro Estado-Membro sem actividade económica, que já reside legalmente há pelo menos três anos no Estado-Membro de acolhimento, apenas com o fundamento de que esse estudante não residia há cinco anos nesse Estado antes do período de estudo em questão, se outros factores, que deverão ser demonstrados pelo estudante por meios adequados, apontarem para um grau significativo de integração na sociedade do Estado-Membro de acolhimento.

D — *Quinta questão respeitante à segurança jurídica*

1. Principais argumentos das partes

136. J. Förster alega que, tanto a decisão controvertida de reembolso, como o recurso que interpôs desta decisão são anteriores à

Beleidsregel de 9 de Maio de 2005. A adopção de regras que restringem os seus direitos depois de ter invocado o artigo 12.º CE é contrária ao princípio da segurança jurídica e ao artigo 6.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais [75].

força retroactiva, mais direitos do que anteriormente se pensava, no momento de aplicar o acórdão também poderão ser impostos requisitos relativos a períodos passados. Segundo o Governo neerlandês, isso está em conformidade com o acórdão Collins [76].

2. Apreciação

137. Na mesma linha, a Comissão propõe a resposta negativa à quinta questão, alegando que, na interpretação das regras do direito nacional, o órgão jurisdicional nacional tem de ter em conta os princípios gerais do direito, em especial os da segurança jurídica e da não retroactividade.

139. Abordarei a quinta questão por uma questão de exaustividade, não obstante as respostas sugeridas às questões anteriores. Resulta da decisão de reenvio que o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se o princípio da segurança jurídica, conforme aplicado no acórdão Collins, se opõe a que as autoridades neerlandesas recusem o financiamento dos estudos relativamente à segunda metade de 2003 com base no requisito da duração da residência previsto na Beleidsregel de 9 de Maio de 2005, adoptada na sequência do acórdão Bidar, se nesta orientação forem previstos mais direitos — neste caso o acesso mais generoso às bolsas de estudo — do que anteriormente. O financiamento dos estudos só era anteriormente concedido aos estudantes de outros Estados-Membros que tinham direito ao mesmo nos termos do artigo 39.º CE ou do artigo 43.º CE.

138. Os Governos alemão, austríaco e neerlandês sustentam, por outro lado, que se, por força de um acórdão do Tribunal de Justiça, o artigo 12.º CE conferir aos interessados, com

75 — J. Förster refere o acórdão de 9 de Dezembro de 1994 do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Raffineries Grecques Stran e Stratis Abdreadis, série A, n.º 301-B.

76 — Já referido na nota 16.

140. O princípio da segurança jurídica constitui um princípio fundamental do direito comunitário que exige, nos domínios abrangidos pelo direito comunitário, que as normas jurídicas dos Estados-Membros sejam claras e precisas, a fim de que os particulares possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações. Este princípio tem por finalidade garantir a previsibilidade das situações e das relações jurídicas abrangidas pelo direito comunitário [77]. De igual modo, no acórdão Collins, o Tribunal de Justiça afirmou que a aplicação de um requisito de residência pelas autoridades nacionais deve assentar em critérios claros e previamente conhecidos [78].

141. No entanto, também resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o facto de a regra em questão envolver consequências positivas ou negativas para os particulares é relevante. No caso das regras que impõem obrigações aos particulares, a observância estrita dos requisitos que decorrem do princípio da segurança jurídica e da protecção do particular reveste-se, naturalmente, de particular importância [79].

142. De igual modo, o princípio da segurança jurídica e a protecção dos particulares não se opõem, em meu entender, à aplicação retroactiva de uma regra na medida em que tal aplicação lhe confira uma posição jurídica mais favorável [80].

143. Por conseguinte, a resposta à quinta questão deve ser a de que o princípio da segurança jurídica não se opõe a que um Estado-Membro aplique uma regra como a Beleidsregel de 9 de Maio de 2005 relativamente a períodos no passado, se tal aplicação conferir ao particular uma posição jurídica mais favorável.

77 — V., neste sentido, acórdãos de 21 de Junho de 1988, Comissão/Itália (C-257/86, Colect., p. 3249, n.º 12), e de 14 de Abril de 2005, Bélgica/Comissão, C-110/03, Colect., p. I-2801, n.º 30).

78 — Já referido na nota 16, n.º 72.

79 — V., neste sentido, acórdãos de 15 de Dezembro de 1987, Irlanda/Comissão (239/86, Recueil, p. 5271, n.º 17); de 13 de Fevereiro de 1996, Van Es Douane Agenten (C-143/93, Colect., p. I-431, n.º 27); e de 7 de Junho de 2005, Vereniging voor Energie, Milieu en Water e o. (C-17/03, Colect., p. I-4983, n.º 80).

80 — Entendo que o acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem invocado por J. Förster, já referido na nota 75, no qual esse Tribunal declarou a existência de uma violação do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, não é relevante, uma vez que se refere a uma forma de interferência do legislador na administração da justiça com o objectivo de influenciar a resolução judicial de um litígio (v. n.ºs 49 e 50 desse acórdão).

V — Conclusão

144. Proponho, assim, que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas nos seguintes termos:

— O artigo 7.º do Regulamento (CEE) n.º 1251/70 da Comissão, de 29 de Junho de 1970, relativo ao direito dos trabalhadores permanecerem no território de um Estado-Membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral não se aplica a um estudante numa situação como a do presente processo, se este não pertencer a nenhuma das categorias de trabalhadores previstas no artigo 2.º desse regulamento.

— Um estudante numa situação como a do caso presente pode, em princípio, invocar no Estado-Membro de acolhimento o seu direito, com base na qualidade de trabalhador comunitário, nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, às mesmas vantagens sociais que um trabalhador nacional para obter um financiamento dos estudos como o que está em causa no presente processo. No entanto, cabe em última análise ao órgão jurisdicional nacional determinar se as diferentes condições relativas à manutenção da qualidade de trabalhador após a cessação da relação contratual se encontram efectivamente preenchidas no processo em causa.

— O artigo 3.º da Directiva 93/96/CEE do Conselho, de 29 de Outubro de 1993, relativa ao direito de residência dos estudantes não se opõe a que um nacional de um Estado-Membro, que residiu legalmente durante um certo período no território de outro Estado-Membro, invoque o princípio fundamental da igualdade de tratamento consagrado no artigo 12.º, n.º 1, CE para poder beneficiar, no Estado-Membro de acolhimento, de um financiamento dos estudos como o que está em causa no processo principal, mesmo que o seu direito de residência se baseie nessa directiva.

— O artigo 12.º CE em conjugação com o princípio da proporcionalidade opõe-se a que um Estado-Membro recuse um financiamento dos estudos como o que está em causa no presente processo a um estudante de outro Estado-Membro sem actividade económica, que já reside legalmente há pelo menos três anos no Estado-Membro de acolhimento, apenas com o fundamento de que esse estudante não residia há cinco anos nesse Estado antes do período de estudo em questão, se outros factores, que deverão ser demonstrados pelo estudante por meios adequados, apontarem para um grau significativo de integração na sociedade do Estado-Membro de acolhimento.

— O princípio da segurança jurídica não se opõe a que um Estado-Membro aplique uma regra como a Beleidsregel de 9 de Maio de 2005 relativamente a períodos no passado se tal aplicação conferir ao particular uma posição jurídica mais favorável.