CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN-PIERRE WARNER

apresentadas em 11 de Junho de 1974 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

A 15 de Outubro de 1968, o Conselho, no exercício do poder que lhe é conferido pelo artigo 49.° do Tratado CEE de «tomar por meio de directivas ou de regulamentos, as medidas necessárias à realização progressiva da livre circulação dos trabalhadores», adoptou o Regulamento (CEE) n.° 1612/68 (JO L 257 de 19.10.1968). O preâmbulo deste regulamento dispõe, entre outras coisas que «a livre circulação constitui para os trabalhadores e para as suas famílias um direito fundamental» e que «o direito de livre circulação exige, a fim de que possa exercer-se em condições objectivas de liberdade e de dignidade, que seja assegurada, de facto e de direito, a igualdade de tratamento em tudo o que se relacione com o próprio exercício de uma actividade assalariada e com o acesso ao alojamento e também que sejam eliminados os obstáculos que se opõem à mobilidade dos trabalhadores, nomeadamente no que se refere ao direito ao reagrupamento familiar e às condições de integração da família no país de acolhimento».

«As disposições relativas às famílias dos trabalhadores constam dos artigos 10.° a 12.° do regulamento e é com o artigo 12.° que este tribunal se encontra confrontado no presente processo. O teor desse artigo é o seguinte:

Os filhos de um nacional de um Estado-membro que esteja ou tenha estado empregado no território de outro Estado-membro são admitidos nos cursos de ensino geral, de aprendizagem e de formação profissional nas mesmas condições que os nacionais deste Estado, desde que residam no seu território.

Os Estados-membros encorajarão as iniciativas que permitam a esses filhos seguir os cursos acima referidos nas melhores condições.»

Não é difícil verificar que quando no primeiro parágrafo do artigo se dispõe que os filhos de um trabalhador migrante sejam admitidos nos estabelecimentos de ensino «do Estado de acolhimento nas mesmas condições» dos nacionais desse Estado, pretende assegurar-se a «integração» prevista no preâmbulo da mesma disposição.

Da mesma maneira não é difícil verificar que, no segundo parágrafo do mesmo artigo, a intenção geral dos autores do regulamento foi a de facilitar, na medida do possível, essa integração no campo da educação (como noutros domínios regulados em outros artigos).

O presente processo, que chegou a este Tribunal por via de um pedido de decisão prejudicial formulado pelo Verwaltungsgericht de Munique, diz respeito à compatibilidade com o artigo 12.° de uma lei bávara que contém um elemento discriminatório em matéria de

* Língua original: inglês.

subsídios destinados a incentivar a formação. Esta lei, a Bayerische Ausbildungsförderungsgesetz (abreviadamente designada por BayAföG) é apresentada no seu título como «complemento à lei federal relativa aos incentivos individuais à formação». Estabelece a atribuição de subsídios em determinadas circunstâncias em que é impossível obter qualquer subsídio com base na lei federal. Em especial, prevê a atribuição de subsídios às crianças da classe 5.ª à 10.ª, enquanto ao abrigo da lei federal esses subsídios só seriam atribuídos a partir de classes mais avançadas. O artigo 1.° da BayAföG determina que os subsídios sejam atribuídos às pessoas cujos meios lhes não permitam assegurar de outro modo o sustento e a educação. Todavia o artigo 3.° restringe a atribuição do subsídio a alemães, apátridas ou a estrangeiros a quem tenha sido concedido asilo político.

O Verwaltungsgericht, no seu despacho de reenvio, não esconde que, em sua opinião, este elemento discriminatório está em contradição com o artigo 12.°

No processo pendente no Verwaltungsgericht, o requerente é um cidadão italiano, filho de pais italianos. Nasceu a 29 de Dezembro de 1953 e viveu sempre desde essa data em Munique, onde o seu pai, que morreu a 24 de Janeiro de 1971, estava empregado. No ano lectivo de 1971/1972, o requerente frequentou, até 30 de Abril de 1972, a 10.ª classe de uma escola de Munique. Requereu, relativamente a esse período de escolaridade, um subsídio com base na BayAföG. Tal foi-lhe recusado com o argumento de que ele não se encontrava em nenhuma das categorias de pessoas mencionadas no artigo 3.° daquela lei. Foi, em seu nome, afirmado em audiência que foi devida a essa recusa que ele se viu obrigado a abandonar a escola.

A questão que o Verwaltungsgericht submeteu ao Tribunal pelo seu despacho de reenvio foi apenas a de saber se o artigo 3.° de BayAföG é compatível com o primeiro parágrafo do artigo 12.°

Meus senhores, é um dado assente que este tribunal não pode dar uma resposta directa a uma questão formulada nestes termos, pois, de acordo com o artigo 177.°, não tem competência para apreciar a validade de uma disposição de direito nacional. Isto não quer dizer que o pedido seja admissível, mas o Tribunal deve deduzir da questão formulada a verdadeira questão de direito comunitário que ela levanta e dar-lhe resposta, deixando seguidamente ao órgão jurisdicional nacional o cuidado de aplicar a solução ao caso concreto que lhe foi apresentado. Isto é ilustrado por abundante jurisprudência. Nas observações da Comissão são citados alguns acórdãos. Limitar-me-ia a citar o processo 76/72, Michel S./Fonds national de reclassement social des handicapés, Colect. 1973, p. 193, jurisprudência aplicável também ao caso presente relativamente a outros aspectos.

Não é difícil, felizmente, determinar neste caso a questão de direito comunitário que se levanta. Ela resulta clara quer na fundamentação do despacho de reenvio do Verwaltungsgericht quer nas observações escritas ou orais que foram apresentadas ao Tribunal. A questão é, assim, a de saber se o primeiro parágrafo do artigo 12.° respeita apenas ao acesso dos filhos dos trabalhadores migrantes às escolas ou a outros estabelecimentos de ensino no Estado de acolhimento ou se deveria ser objecto de interpretação extensiva no sentido de abranger todas as regalias concedidas pelo Estado de acolhimento aos seus nacionais no campo educacional, incluindo os subsídios de educação.

Evidentemente, tal como a Comissão assinalou, levanta-se também a questão de saber

se o mesmo parágrafo, qualquer que seja a sua interpretação, produz efeitos directos nos sistemas jurídicos dos Estados-membros de forma a atribuir aos próprios filhos dos trabalhadores migrantes direitos que possam fazer valer perante os órgãos jurisdicionais nacionais. Em meu entender, não pode haver dúvida de que a resposta a esta questão deve ser afirmativa. De facto, isso encontra-se implícito no acórdão proferido por este Tribunal no processo *Michel S.*

Parece-me conveniente, tendo em conta algumas das observações que foram feitas, frisar que, em minha opinião, a questão a que este Tribunal deverá responder neste processo é a da interpretação do primeiro parágrafo do artigo 12.° O segundo parágrafo do mesmo artigo parece-me não estar em causa, a não ser na medida em que tal como outras disposições do Regulamento n.° 1612/68, sem esquecer o preâmbulo, revela a intenção geral dos seus autores de, como já afirmei, facilitar o mais possível a integração das famílias dos trabalhadores migrantes, e em especial dos seus filhos, nos países de acolhimento. Ora, o segundo parágrafo parece-me referir-se, precisamente, ao estímulo dado pelos Estados-membros relativamente às iniciativas adoptadas ou a adoptar por outras entidades, tais como particulares ou instituições de caridade, mais do que à acção que incumbe directamente aos próprios órgãos do Estado — e neste contexto utilizo a expressão «órgãos do Estado» para designar qualquer órgão governamental, nacional ou local, pois não nos podemos esquecer que neste caso a ré é a cidade de Munique e que a lei em causa é uma lei bávara.

Examinemos agora a questão essencial neste processo, qual seja a do alcance do primeiro parágrafo do artigo 12.°

A sua importância não pode ser posta em dúvida.

Do ponto de vista da Baviera, essa importância foi salientada em audiência pelo advogado que representava a Staatsanwaltschaft junto do Verwaltungsgericht de Munique. Apesar de o pedido do autor ter por objecto uma quantia relativamente modesta, parece que existem na Baviera tantos filhos de trabalhadores migrantes na mesma situação ou em situação análoga, que uma decisão a seu favor acarretaria para aquele Estado despesas na ordem de vários milhões de DM. Outro argumento apresentado ao Tribunal foi o de que na República Federal os domínios da política educativa e cultural são especialmente reservados aos *Länder* — estes domínios foram-nos apresentados como sendo quase os últimos em que os *Länder* mantêm ainda alguma independência — de modo que qualquer intromissão do direito comunitário neste campo não seria encarada sem emoção.

Mas o efeito da decisão deste Tribunal não se limitará, meus senhores, à Baviera. O primeiro parágrafo do artigo 12.° exige que os filhos de trabalhadores migrantes sejam equiparados aos nacionais do Estado de acolhimento «desde que residam no seu território». Foi afirmado pela Comissão, neste Tribunal, que, enquanto em alguns Estados-membros essa equiparação em matéria de prestações escolares é já uma realidade (por exemplo, em Itália), noutros Estados-membros isso ainda está longe de se verificar. De facto, na Alemanha os subsídios federais só podem ser concedidos a uma criança estrangeira se ela tiver residido na República Federal por um período de cinco anos ou se algum dos seus pais aí residiu pelo menos durante três anos. Na Bélgica, existe também um período de referência análogo, de cinco anos, e, além disso, exige-se reciprocidade no tratamento: a lei do Estado da criança deve atribuir as mesmas regalias às crianças belgas. Em França, aparentemente, não existe qualquer discriminação no ensino básico e secundário, mas já há discriminação no ensino superior, quer em universidades quer noutros estabelecimentos de ensino superior. Se bem que a Comissão não pretenda ter

efectuado uma análise exaustiva relativamente a todos os Estados-membros, não esconde que aguarda com o maior interesse a decisão deste Tribunal: se a decisão for a favor de uma interpretação extensiva do primeiro parágrafo do artigo 12.°, a Comissão propõe-se adoptar as medidas necessárias para que todos os Estados-membros actuem em conformidade.

Qual será então a interpretação correcta do primeiro parágrafo do artigo 12.°? A cidade de Munique e a Staatsanwaltschaft defendem a interpretação restritiva; o requerente, a República Italiana e a Comissão optam pela interpretação extensiva.

Pela minha parte, meus senhores, sou a favor da interpretação extensiva.

O principal argumento invocado pela Staatsanwaltschaft e pela cidade de Munique consiste em afirmar que as matérias relativas à educação e à cultura, enquanto tais, estão fora dos objectivos do Tratado CEE, o qual tem fundamentalmente a ver com a área económica, e que o poder conferido ao Conselho, pelo artigo 49.° do Tratado, não pode, por isso, ser alargado a ponto de regulamentar a atribuição de subsídios como medida de incentivo à formação.

Ninguém afirma, no entanto, meus senhores, que o poder do Conselho nos termos do artigo 49.° seja um poder de legislar sobre tais matérias. Trata-se de um poder de legislar sobre a liberdade de circulação dos trabalhadores, o que inclui o poder de legislar sobre a educação escolar dos seus filhos. Na verdade, quer a Staatsanwaltschaft quer a cidade de Munique reconhecem este facto, pois não puseram em causa o artigo 12.° De resto, em meu entender, haveria então no argumento utilizado que já associaram à afirmação de que os subsídios pagos para incentivar a formação se incluem nas matérias abrangidas pelo segundo parágrafo (que em seu entender não teria efeito directo).

A Staatsanwaltschaft e a cidade de Munique alegaram também que os próprios termos do primeiro parágrafo não podiam abranger mais do que o livre acesso aos estabelecimentos de ensino.

Meus senhores, em minha opinião, esses termos apontam, pelo contrário, no sentido de uma interpretação extensiva do primeiro parágrafo, porque impõem que os filhos dos trabalhadores migrantes sejam admitidos no ensino ministrado nos países de acolhimento «nas mesmas condições» que os nacionais desse Estado. O que quererá isto dizer senão que devem ser-lhes reconhecidos, relativamente ao ensino, os mesmos direitos que se reconhecem às crianças nacionais do Estado de acolhimento?

A própria ideia de admissão nas mesmas condições deve compreender, como penso, a admissão nas mesmas condições financeiras, impliquem elas quer o pagamento de despesas quer o recebimento de subsídios.

Parece-me também que adoptar a interpretação restritiva seria incompatível com o espírito do Regulamento n.° 1612/68, em geral, e do seu artigo 12.°, em especial.

Como penso já ter demonstrado, o seu objectivo, na parte que aqui nos interessa, é a integração da família do trabalhador migrante

no Estado de acolhimento. Isto implica, entre outras coisas, igualdade de tratamento, não discriminação entre os filhos desse trabalhador e os dos seus colegas nacionais desse país. Conforme o que afirmou o advogado-geral Mayras no processo *Michel S.* (Colect 1973, p. 193), isso implica a igualdade de oportunidades para todas essas crianças. E essa igualdade de oportunidades não existe quando uma criança tem a possibilidade de frequentar a escola, ou a universidade, ou a isso é encorajada pela atribuição de um subsídio e outra não.

Finalmente, parece-me que adoptar uma interpretação restritiva seria incompatível com o acórdão proferido por este Tribunal no processo *Michel S.;* em primeiro lugar, porque essa decisão se baseava manifestamente no entendimento de que o primeiro parágrafo do artigo 12.° devia ser interpretado extensivamente e, em segundo lugar, porque a decisão implicou a rejeição de qualquer distinção contida nesse parágrafo entre benefícios em espécie e benefícios em dinheiro — a matéria de facto desse processo tal como a expôs o advogado-geral Mayras (Colect. 1973, p. 193).

Na audiência foi ainda utilizado pela Staatsanwaltschaft um outro argumento que as suas observações escritas não deixavam prever. Esse argumento assentava no facto de a BayAföG se aplicar apenas na Baviera. Os residentes noutros *Länder* não têm acesso a essa regalia e, pelo menos nalguns desses *Länder,* uma pessoa na situação do requerente não poderia pedir nenhum subsídio mesmo que fosse cidadão alemão. Portanto, de acordo com esta tese, tal como a entendi, as regalias atribuídas com base na BayAföG não são regalias atribuídas por um Estado-membro, não sendo, por essa mesma razão, regidas pela disposição do primeiro parágrafo do artigo 12.° Meus senhores, aceitar este argumento poderia levar a estranhas consequências. Em alguns territórios, de que a Inglaterra constitui exemplo, os subsídios escolares são na sua maior parte atribuídos pelas autoridades locais com base em disposições que são ou totalmente discricionárias ou parcialmente obrigatórias e parcialmente discricionárias.

Neste caso, e na perspectiva do direito comunitário, o filho de um trabalhador não teria direito a nenhum subsídio escolar, ou teria apenas direito aos subsídios obrigatórios ou ao subsídio que lhe fosse concedido pela menos generosa das autoridades locais desse país? E as dificuldades não ficam por aqui. É que a legislação que regulamenta a educação e em especial a atribuição dos subsídios escolares é diferente na Inglaterra e na Escócia. O argumento em causa poderia então implicar que o filho de um trabalhador migrante não pudesse reivindicar um direito com base no direito comunitário em nenhuma parte do Reino Unido por não existir sobre esta matéria legislação aplicável em todo o território desse Estado-membro.

Meus senhores, os direitos dos filhos dos trabalhadores migrantes de acordo com o direito comunitário não podem depender do grau ou da maneira como num Estado-membro a responsabilidade pela educação se encontra dividida entre o Governo central e as autoridades locais. Também não podem depender do facto de um Estado-membro ter uma constituição federal ou unitária ou um regime intermédio. Em minha opinião, o primeiro parágrafo do artigo 12.° deve ser interpretado no sentido de que, independentemente da estrutura interna de um Estado-membro, os filhos de um trabalhador migrante que residam nesse território têm direito às mesmas regalias atribuídas aos nacionais desse Estado nessa parte do seu território.

Por estas razões, penso que a questão submetida a este Tribunal pelo Verwaltungsgericht de Munique deve merecer a seguinte resposta:

O primeiro parágrafo do artigo 12.° do Regulamento n.° 1612/68 do Conselho atribui aos filhos de um nacional de um Estado-membro, que esteja ou tenha estado empregado no território de outro Estado-membro o direito, desde que residam em qualquer parte do território deste último Estado, às mesmas regalias educativas, incluindo subsídios escolares, que são concedidas aos nacionais desse Estado nessa parte do seu território.