ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
11 de Julho de 2002 *

No processo C-224/98,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pelo Tribunal du travail de Liège (Bélgica), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Marie-Nathalie D'Hoop

e

Office national de l'emploi,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 48.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 39.° CE) e 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77),

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. Jann (relator), F. Macken e S. von Bahr, presidentes de secção, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, R. Schintgen, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues e C. W. A. Timmermans, juízes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,

secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de M.-N. D'Hoop, por N. Simar e M. Strongylos, avocats,

— em representação do Office national de l'emploi, por J.-E. Derwael, avocat,

— em representação do Governo belga, por J. Devadder, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por M. Wolfcarius e P. J. Kuijper, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de M.-N. D'Hoop, representada por M. Strongylos e R. Capart, avocat, do Governo do Reino Unido, representado por D. Wyatt, QC, e da Comissão, representada por M. Wolfcarius e D. Martin, na qualidade de agentes, na audiência de 20 de Novembro de 2001,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 21 de Fevereiro de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 17 de Junho de 1998, que deu entrada no Tribunal de Justiça no dia 22 de Junho seguinte, o Tribunal du travail de Liège submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), uma questão prejudicial sobre a interpretação dos artigos 48.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 39.° CE) e 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77).

2 Esta questão foi suscitada no quadro de um litígio que opõe M.-N. D'Hoop ao Office national de l'emploi (a seguir «ONEM»), a respeito da decisão deste último que recusa atribuir-lhe o benefício dos subsídios de inserção previstos pela legislação belga.

A regulamentação nacional

3 A regulamentação belga prevê a concessão, aos jovens que acabaram de concluir os seus estudos e estão à procura do primeiro emprego, de subsídios de desemprego, designados «subsídios de inserção».

4 Estes subsídios permitem que os beneficiários sejam considerados «em situação de desemprego total com subsídio», no sentido das normas regulamentadoras do emprego e do desemprego, e conferem-lhes o direito de participação em programas especiais de início ou de reinício da actividade profissional.

5 O artigo 36.°, n.° 1, primeiro parágrafo, do Decreto real de 25 de Novembro de 1991, de regulamentação do desemprego (*Moniteur belge* de 31 de Dezembro de 1991, p. 29888), dispõe:

«Para beneficiar dos subsídios de inserção, o jovem trabalhador deve preencher as condições seguintes:

1° deixar de estar sujeito à obrigação de frequência escolar;

2° a) ter terminado estudos completos do ciclo secundário superior ou do ciclo secundário inferior de formação técnica ou profissional num estabelecimento de ensino instituído, subvencionado ou reconhecido por uma Comunidade;

[...]»

6 Por acórdão de 12 de Setembro de 1996, Comissão/Bélgica (C-278/94, Colect., p. I-4307), o Tribunal de Justiça declarou que, ao exigir, como condição para a concessão dos subsídios de inserção, que os filhos a cargo de trabalhadores migrantes comunitários residentes na Bélgica hajam terminado os seus estudos secundários num estabelecimento subvencionado ou reconhecido pelo Estado belga ou por uma das suas Comunidades, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 48.° do Tratado e 7.° do Regulamento n.° 1612/68.

7 A fim de colocar a regulamentação nacional em conformidade com o direito comunitário, um Decreto real de 13 de Dezembro de 1996 (*Moniteur belge* de 31 de Dezembro de 1996, p. 32265) introduziu, sob a alínea h), uma nova disposição no n.° 1, primeiro parágrafo, ponto 2, do referido artigo 36.° Esta disposição, entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1997, tem a seguinte redacção:

«Para ser admitido ao benefício dos subsídios de inserção, o jovem trabalhador deve preencher as seguintes condições:

[...]

2° [...]

h) ter concluído estudos ou uma formação noutro Estado-Membro da União Europeia, se estiverem preenchidas simultaneamente as seguintes condições:

— apresentar o jovem documentos que demonstrem que os estudos ou a formação são do mesmo nível e equivalentes aos referidos nas alíneas precedentes;

— no momento da apresentação do pedido dos subsídios, o jovem deve ter a qualidade de filho a cargo de um trabalhador migrante, na acepção do artigo 48.° do Tratado CE, que residam na Bélgica;

[...]»

O litígio na causa principal e a questão prejudicial

8 M.-N. D'Hoop, de nacionalidade belga, terminou os seus estudos secundários em França, onde obteve, em 1991, o diploma de fim de estudos secundários (*baccalauréat*). Este diploma foi reconhecido na Bélgica como equivalente ao diploma de ensino secundário superior belga, acompanhado do diploma homologado que dá acesso ao ensino superior.

9 M.-N. D'Hoop prosseguiu seguidamente estudos universitários na Bélgica até 1995.

10 Em 1996, M.-N. D'Hoop requereu ao ONEM a concessão dos subsídios de inserção.

11 Por decisão de 17 de Setembro de 1996, o ONEM recusou-lhe a concessão dos subsídios requeridos, pela razão de não preencher a condição referida no artigo 36.°, n.° 1, primeiro parágrafo, ponto 2, alínea a), do Decreto real de 25 de Novembro de 1991.

12 M.-N. D'Hoop impugnou esta decisão no Tribunal du travail de Liège, que decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Na medida em que resulta da interpretação já dada pelo Tribunal de Justiça ao artigo 48.° do Tratado CE e ao artigo 7.° do Regulamento (CEE) n.° 1612/68 que o artigo 36.° do Decreto real de 25 de Novembro de 1991 não pode opor-se à concessão do subsídio de inserção a um estudante a cargo de um trabalhador migrante comunitário, que concluiu os seus estudos secundários num estabelecimento de um Estado-Membro que não a Bélgica, essas disposições devem ser interpretadas no sentido de que proíbem, além disso, que esse artigo 36.° do Decreto real de 25 de Novembro de 1991 se oponha à concessão de um subsídio de inserção a um estudante belga à procura do primeiro emprego, que, de igual modo, concluiu os seus estudos secundários num estabelecimento de um Estado-Membro que não a Bélgica?»

13 Por ofícios de 22 de Julho e 11 de Setembro de 1998, o Tribunal du travail de Liège comunicou ao Tribunal de Justiça que tinha sido interposto recurso dessa decisão para a Cour du travail de Liège (Bélgica) e requereu, em razão do efeito suspensivo desse recurso, que fosse suspenso o processo no Tribunal de Justiça.

14 Em 23 de Março de 2001, o Tribunal de Justiça foi informado de que o referido tribunal de recurso tinha, por acórdão de 16 de Março de 2001, confirmado a decisão de reenvio. Por conseguinte, o processo no Tribunal de Justiça retomou o seu curso em 26 de Março de 2001.

15 Resulta do acórdão proferido pela Cour du travail de Liège que, perante este órgão jurisdicional, o ONEM invocou que M.-N. D'Hoop não preenchia a segunda condição imposta pelo artigo 36.°, n.° 1, primeiro parágrafo, ponto 2, alínea h), do Decreto real de 25 de Novembro de 1991, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto real de 13 de Dezembro de 1996. A este respeito, o referido órgão jurisdicional decidiu que, apesar de a nova disposição do Decreto real de 25 de Novembro de 1991 só ter entrado em vigor em 1 de Janeiro de 1997, ou seja, após a apresentação do pedido de concessão do subsídio de inserção, essa alteração devia, «tendo em conta a jurisprudência do [Tribunal de Justiça] [...] ser aplicada no caso em apreço, o que, de resto, as partes não contestam».

Quanto à questão prejudicial

16 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta essencialmente se o direito comunitário se opõe a que um Estado-Membro recuse a um dos seus nacionais, estudante à procura do primeiro emprego, a concessão dos subsídios de inserção, pela única razão de este estudante ter concluído os seus estudos secundários noutro Estado-Membro.

Quanto à aplicabilidade do artigo 48.º do Tratado CE e do Regulamento n.º 1612/68

17 A título liminar, há que recordar que o Tribunal de Justiça já decidiu que os subsídios de inserção previstos a favor dos jovens à procura do primeiro emprego constituem uma vantagem social nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento n.º 1612/68 (acórdãos de 20 de Junho de 1985, Deak, 94/84, Recueil, p. 1873, n.º 27, e Comissão/Bélgica, já referido, n.º 25).

18 Todavia, segundo jurisprudência constante, a aplicação do direito comunitário relativo à livre circulação dos trabalhadores em relação a uma legislação nacional em matéria de subsídio de desemprego exige, por parte da pessoa que a invoque, que tenha já acedido ao mercado do trabalho através do exercício de uma actividade profissional real e efectiva que lhe haja conferido a qualidade de trabalhador no sentido comunitário (v., a respeito da concessão dos subsídios de inserção, acórdão Comissão/Bélgica, já referido, n.º 40). Ora, por definição, tal não é o caso dos jovens à procura do primeiro emprego (acórdão Comissão/ /Bélgica, já referido, n.º 40).

19 Em resposta a uma questão colocada na audiência, M.-N. D'Hoop declarou que os seus pais continuaram a residir na Bélgica enquanto prosseguia e concluía em França os seus estudos secundários.

20 Donde decorre que M.-N. D'Hoop não pode invocar nem os direitos conferidos pelo artigo 48.º do Tratado e pelo Regulamento n.º 1612/68 aos trabalhadores migrantes nem os direitos derivados que o referido regulamento institui a favor dos membros da família desses trabalhadores.

Quanto à aplicabilidade das disposições do Tratado referentes à cidadania da União

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

21 Na audiência, M.-N. D'Hoop e a Comissão examinaram a questão colocada ao Tribunal de Justiça, à luz das disposições do Tratado referentes à cidadania da União. Invocaram que, enquanto nacional de um Estado-Membro que permaneceu legalmente no território de outro Estado-Membro a fim de aí prosseguir estudos, M.-N. D'Hoop está abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal destas disposições. A este título, no entender destas, M.-N. D'Hoop beneficia dos direitos que o artigo 8.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 17.° CE) inclui no estatuto de cidadão da União, nomeadamente o previsto no artigo 6.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 12.° CE), de não sofrer qualquer discriminação em razão da nacionalidade no âmbito de aplicação material do Tratado.

22 O Governo do Reino Unido contestou esta análise. Considera que o simples facto de se residir legalmente noutro Estado-Membro não permite que um nacional comunitário invoque as disposições do Tratado relativas à cidadania da União. Será ainda necessário que a actividade exercida se insira no âmbito de aplicação do direito comunitário. Esse teria sido o caso se M.-N. D'Hoop tivesse permanecido em França para aí seguir uma formação profissional. Em contrapartida, já assim não será no caso dos estudos gerais que M.-N. D'Hoop concluiu em França.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Quanto ao âmbito de aplicação temporal das disposições do Tratado referentes à cidadania da União

23 O ONEM motivou a sua recusa de concessão a M.-N. D'Hoop dos subsídios de inserção que requereu em 1996 com a circunstância de esta última ter terminado os seus estudos secundários em França. Na medida em que este facto ocorreu em 1991, importa examinar se a discriminação alegada por M.-N. D'Hoop pode ser apreciada à luz das disposições referentes à cidadania da União, que entraram em vigor posteriormente.

24 A este respeito, há que salientar que o litígio na causa principal não se refere ao reconhecimento de direitos de origem comunitária alegadamente adquiridos antes da entrada em vigor das disposições relativas à cidadania da União, mas reporta-se a uma alegação de tratamento discriminatório actual de um cidadão da União.

25 Ora, as disposições relativas à cidadania da União são aplicáveis desde a sua entrada em vigor. Portanto, há que considerar que devem ser aplicadas aos efeitos actuais de situações nascidas anteriormente (v., neste sentido, acórdãos de 30 de Novembro de 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Colect., p. I-10497, n.os 54 e 55, bem como de 18 de Abril de 2002, Duchon, C-290/00, Colect., p. I-3567, n.os 43 e 44).

26 Donde decorre que a discriminação alegada por M.-N. D'Hoop pode ser apreciada à luz destas disposições.

Quanto ao âmbito de aplicação pessoal e material das disposições do Tratado relativas à cidadania da União

27 O artigo 8.° do Tratado confere a qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro o estatuto de cidadão da União. M.-N. D'Hoop, na medida em que tem a nacionalidade de um Estado-Membro, beneficia deste estatuto.

28 O estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros, que permite aos que se encontrem na mesma situação obter, no domínio de aplicação *ratione materiae* do Tratado, independentemente da sua nacionalidade e sem prejuízo das excepções expressamente previstas a este respeito, o mesmo tratamento jurídico (acórdão de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk, C-184/99, Colect., p. I-6193, n.° 31).

29 Entre as situações que se inserem no domínio de aplicação do direito comunitário, figuram as relativas ao exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado, nomeadamente as que se enquadram no exercício da liberdade de circular e de residir no território dos Estados-Membros, como conferida pelo artigo 8.°-A do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 18.° CE) (acórdãos de 24 de Novembro de 1998, Bickel e Franz, C-274/96, Colect., p. I-7637, n.^{os} 15 e 16, bem como Grzelczyk, já referido, n.° 33).

30 Na medida em que se deve conferir a um cidadão da União, em todos os Estados-Membros, o mesmo tratamento jurídico que é concedido aos nacionais desses Estados-Membros que se encontrem na mesma situação, seria incompatível com o direito à livre circulação que lhe fosse aplicado no Estado-Membro de que é nacional um tratamento menos favorável do que aquele de que beneficiaria se não tivesse feito uso dos direitos conferidos pelo Tratado em matéria de livre circulação.

31 Com efeito, estes direitos não poderiam produzir a plenitude dos seus efeitos se um nacional de um Estado-Membro fosse dissuadido de os exercer em virtude dos obstáculos colocados, no seu regresso ao seu país de origem, por uma regulamentação que penaliza o facto de os ter exercido (v., neste sentido, acórdão de 7 de Julho de 1992, Singh, C-370/90, Colect., p. I-4265, n.° 23).

32 Esta consideração é particularmente importante no domínio da educação. Entre os objectivos fixados à acção da Comunidade, figura, com efeito, no artigo 3.°,

alínea p), do Tratado CE [que passou, após alteração, a artigo 3.°, n.° 1, alínea q), CE], uma contribuição para um ensino e uma formação de qualidade. Esta contribuição deve, nos termos do artigo 126.°, n.° 2, segundo travessão, do Tratado CE (actual artigo 149.°, n.° 2, segundo travessão, CE), nomeadamente, ter por objectivo favorecer a mobilidade dos estudantes e dos professores.

33 Ora, em situações como a do processo principal, a regulamentação nacional introduz uma diferença de tratamento entre os nacionais belgas que fizeram todos os seus estudos secundários na Bélgica e os que, tendo feito uso do seu direito à livre circulação, obtiveram o seu diploma de fim de estudos secundários noutro Estado-Membro.

34 Ao subordinar a concessão dos subsídios de inserção à condição de se ter obtido o diploma exigido na Bélgica, a regulamentação nacional coloca, assim, certos nacionais numa situação de desvantagem pelo simples facto de terem exercido o seu direito de livre circulação a fim de seguirem estudos noutro Estado-Membro.

35 Esta desigualdade de tratamento é contrária aos princípios subjacentes ao estatuto de cidadão da União, ou seja, a garantia de um mesmo tratamento jurídico no exercício da sua liberdade de circulação.

36 A condição em causa só poderia ter justificação se se baseasse em considerações objectivas, independentes da nacionalidade das pessoas envolvidas e proporcionadas ao objectivo legitimamente prosseguido pelo direito nacional (acórdão Bickel e Franz, já referido, n.° 27).

37 A este respeito, nem o Governo belga nem o ONEM apresentaram observações.

38 Os subsídios de inserção previstos pela regulamentação belga, que conferem aos seus beneficiários o direito de participação em programas especiais de início ou de reinício da actividade profissional, têm por objectivo facilitar aos jovens a passagem do ensino para o mercado de trabalho. Neste contexto, é legítimo que o legislador nacional tenha procurado assegurar-se da existência de uma ligação real entre o requerente dos referidos subsídios e o mercado geográfico do trabalho em causa.

39 Todavia, uma única condição referente ao local de obtenção do diploma de fim de estudos secundários reveste um carácter demasiado genérico e exclusivo. Com efeito, privilegia indevidamente um elemento que não é necessariamente representativo do grau real e efectivo de ligação entre o requerente dos subsídios de inserção e o mercado geográfico do trabalho, com exclusão de qualquer outro elemento representativo. Assim, vai além do que é necessário para atingir o objectivo prosseguido.

40 Portanto, há que responder à questão submetida que o direito comunitário se opõe a que um Estado-Membro recuse a um dos seus nacionais, estudante à procura do primeiro emprego, a concessão dos subsídios de inserção, pela única razão de este estudante ter concluído os seus estudos secundários noutro Estado-Membro.

Quanto às despesas

41 As despesas efectuadas pelos Governos belga e do Reino Unido e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre a questão submetida pelo Tribunal du travail de Liège, por decisão de 17 de Junho de 1998, declara:

O direito comunitário opõe-se a que um Estado-Membro recuse a um dos seus nacionais, estudante à procura do primeiro emprego, a concessão dos subsídios de inserção, pela única razão de este estudante ter concluído os seus estudos secundários noutro Estado-Membro.

Rodríguez Iglesias Jann Macken

von Bahr Gulmann Edward

La Pergola Schintgen Skouris

Cunha Rodrigues Timmermans

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Julho de 2002.

O secretário O presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias