

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

23 de Novembro de 2010*

No processo C-145/09,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Alemanha), por decisão de 9 de Abril de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 24 de Abril de 2009, no processo

Land Baden-Württemberg

contra

Panagiotis Tsakouridis,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (relator), K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, D. Šváby, presidentes de secção, A. Rosas, J. Malenovský, U. Löhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen e M. Berger, juízes,

advogado-geral: Y. Bot,
secretário: B. Fülöp, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 20 de Abril de 2010,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Land Baden-Württemberg, por M. Schenk, na qualidade de agente,

- em representação de P. Tsakouridis, por K. Frank, Rechtsanwalt,

- em representação do Governo alemão, por M. Lumma, J. Möller e C. Blaschke, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo belga, por L. Van den Broeck, na qualidade de agente,

- em representação do Governo dinamarquês, por B. Weis Fogh, na qualidade de agente,

- em representação do Governo estónio, por L. Uibo, na qualidade de agente,

- em representação do Governo húngaro, por R. Somssich, M. Fehér e K. Veres, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo austríaco, por E. Riedl, na qualidade de agente,

- em representação do Governo polaco, por M. Dowgielewicz, na qualidade de agente,

- em representação do Governo do Reino Unido, por L. Seeboruth e I. Rao, na qualidade de agentes, assistidos por K. Beal, barrister,

- em representação da Comissão Europeia, por D. Maidani e S. Grünheid, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 8 de Junho de 2010,

profere o presente

Acórdão

- ¹ O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigos 16.º, n.º 4, e 28.º, n.º 3, alínea a), da Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, e rectificações no JO 2004, L 229, p. 35, e no JO 2005, L 197, p. 34).
- ² Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe o Land Baden-Württemberg a P. Tsakouridis, de nacionalidade grega, a respeito da decisão do referido *Land* que declarou a perda do seu direito de entrada e de residência no território da República Federal da Alemanha e da ameaça de ser proferida contra ele uma decisão de afastamento.

Quadro jurídico

Directiva 2004/38

- 3 O terceiro considerando da Directiva 2004/38 estabelece:

«A cidadania da União deverá ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros quando estes exercerem o seu direito de livre circulação e residência. É, pois, necessário codificar e rever os instrumentos comunitários em vigor que tratam separadamente a situação dos trabalhadores assalariados, dos trabalhadores não assalariados, assim como dos estudantes e de outras pessoas não activas, a fim de simplificar e reforçar o direito de livre circulação e residência de todos os cidadãos da União.»

- 4 O vigésimo segundo considerando da referida directiva estabelece:

«O Tratado permite restrições ao exercício do direito de livre circulação e residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. A fim de assegurar uma definição mais precisa das condições e das garantias processuais sob as quais pode ser recusada a entrada ou decidido o afastamento dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, a presente directiva deverá substituir a Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, para a coordenação

de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública [(JO 56, p. 850; EE 05 F1 p. 56), conforme alterada pela Directiva 75/35/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1974 (JO 1975, L 14, p. 14; EE 05 F2 p. 45)].»

- 5 Nos termos do vigésimo terceiro e vigésimo quarto considerandos da Directiva 2004/38:

«(23) O afastamento dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias por razões de ordem pública ou de segurança pública constitui uma medida que pode prejudicar seriamente as pessoas que, tendo exercido os direitos e liberdades que lhes foram conferidos pelo Tratado [CE], se integraram verdadeiramente no Estado-Membro de acolhimento. Assim, há que limitar o alcance de tais medidas em conformidade com o princípio da proporcionalidade, a fim de ter em conta o grau de integração das pessoas em causa, a duração da sua residência no Estado-Membro de acolhimento, a idade, o estado de saúde e a situação económica e familiar, bem como os laços com o país de origem.»

(24) Assim sendo, quanto maior for a integração dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no Estado-Membro de acolhimento, maior deverá ser a protecção contra o afastamento. Só em circunstâncias excepcionais, quando existam razões imperativas de segurança pública, poderá ser aplicada uma medida de afastamento a cidadãos da União que tenham residido durante muitos anos no território do Estado-Membro de acolhimento, especialmente se aí tiverem nascido e residido ao longo da vida. Além disso, essas circunstâncias excepcionais deverão também aplicar-se a medidas de afastamento de menores, a fim de proteger os seus laços com a família, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 20 de Novembro de 1989.»

6 O artigo 16.º da referida directiva dispõe:

«1. 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. Este direito não está sujeito às condições previstas no capítulo III.

[...]

3. A continuidade da residência não é afectada por ausências temporárias que não excedam seis meses por ano, nem por ausências mais prolongadas para cumprimento de obrigações militares, nem por uma ausência de 12 meses consecutivos no máximo, por motivos importantes, como gravidez ou parto, doença grave, estudos ou formação profissional, ou destacamento por motivos profissionais para outro Estado-Membro ou país terceiro.

4. Uma vez adquirido, o direito de residência permanente só se perde devido a ausência do Estado-Membro de acolhimento por um período que exceda dois anos consecutivos.»

7 O artigo 27.º, n.ºs 1 e 2, da referida directiva enuncia:

«1. Sob reserva do disposto no presente capítulo, os Estados-Membros podem restringir a livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas

famílias, independentemente da nacionalidade, por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. Tais razões não podem ser invocadas para fins económicos.

2. As medidas tomadas por razões de ordem pública ou de segurança pública devem ser conformes com o princípio da proporcionalidade e devem basear-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão. A existência de condenações penais anteriores não pode, por si só, servir de fundamento para tais medidas.

O comportamento da pessoa em questão deve constituir uma ameaça real, actual e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade. Não podem ser utilizadas justificações não relacionadas com o caso individual ou baseadas em motivos de prevenção geral.»

8 Nos termos do artigo 28.º da mesma directiva:

«1. Antes de tomar uma decisão de afastamento do território por razões de ordem pública ou de segurança pública, o Estado-Membro de acolhimento deve tomar em consideração, nomeadamente, a duração da residência da pessoa em questão no seu território, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural no Estado-Membro de acolhimento e a importância dos laços com o seu país de origem.

2. O Estado-Membro de acolhimento não pode decidir o afastamento de cidadãos da União ou de membros das suas famílias, independentemente da nacionalidade, que tenham direito de residência permanente no seu território, excepto por razões graves de ordem pública ou de segurança pública.

3. Não pode ser decidido o afastamento de cidadãos da União, excepto se a decisão for justificada por razões imperativas de segurança pública, tal como definidas pelos Estados-Membros, se aqueles cidadãos da União:

a) Tiverem residido no Estado-Membro de acolhimento durante os 10 anos precedentes; ou

b) Forem menores, excepto se o afastamento for decidido no supremo interesse da criança, conforme previsto na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, de 20 de Novembro de 1989.»

9 O artigo 32.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 dispõe:

«As pessoa[s] proibidas de entrar no território por razões de ordem pública ou de segurança pública podem apresentar um pedido de levantamento da proibição de entrada no território após um prazo razoável, em função das circunstâncias, e, em todo o caso, três anos após a execução da decisão definitiva de proibição que tenha sido legalmente tomada nos termos do direito comunitário, invocando meios susceptíveis

de provar que houve uma alteração material das circunstâncias que haviam justificado a proibição de entrada no território.

O Estado-Membro em causa deve tomar uma decisão sobre este pedido no prazo de seis meses a contar da sua apresentação.»

Legislação nacional

- ¹⁰ O § 6 da Lei relativa à livre circulação dos cidadãos da União (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern), de 30 de Julho de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), conforme alterada pela Lei que modifica a lei relativa à polícia federal e outras leis (Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze), de 26 de Fevereiro de 2008 (BGBl. 2008 I, p. 215, a seguir «FreizügG/EU»), dispõe:

«(1) Sem prejuízo do disposto no § 5, n.º 5, só por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública (artigos 39.º, n.º 3, e 46.º, n.º 1, do Tratado) poderá ser declarada a perda do direito a que se refere o § 2, n.º 1, ser confiscado o atestado relativo ao direito de residência nos termos das normas comunitárias ou de residência permanente e ser revogado o cartão de residência ou de residência permanente. A entrada no território pode igualmente ser recusada pelas referidas razões. A existência de razões de saúde pública só pode ser declarada se a doença surgir durante os três meses posteriores à entrada.

(2) Uma condenação penal não basta, por si só, para justificar as decisões ou medidas a que se refere o n.º 1. Só as condenações penais ainda não expurgadas do registo central podem ser tidas em consideração, e unicamente na medida que as circunstâncias subjacentes a estas condenações evidenciem um comportamento pessoal que represente uma ameaça real para a ordem pública. Deve tratar-se de uma ameaça efectiva e suficientemente grave para um interesse fundamental da sociedade.

(3) Para efeitos de uma decisão nos termos do n.º 1, deve ter-se em conta, em particular, a duração da residência do interessado na Alemanha, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural na Alemanha, bem como a intensidade dos laços com o seu país de origem.

(4) Após a aquisição do direito de residência permanente, só por motivos graves pode ser feita uma declaração nos termos do n.º 1.

(5) No caso dos cidadãos da União e dos membros da sua família que tenham residido no território federal durante os dez últimos anos e no caso dos menores, a declaração referida no n.º 1 só pode ser feita por razões imperiosas de segurança pública. Esta regra não é aplicável aos menores, quando a perda do direito de residência for necessária no interesse da criança. Só existem razões imperativas de segurança pública, se o interessado tiver sido condenado por um ou vários crimes dolosos em pena privativa de liberdade ou numa pena por delinquência juvenil de, pelo menos, cinco anos, transitada em julgado, ou se tiver sido ordenado o internamento de segurança na sua última condenação definitiva, quando a segurança da República Federal da Alemanha estiver em jogo ou o interessado representar uma ameaça terrorista.

[...]»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 11 P. Tsakouridis nasceu na Alemanha, em 1 de Março de 1978. Em 1996, obteve um diploma do ensino secundário. Desde Outubro de 2001, P. Tsakouridis dispõe de uma autorização de residência de duração ilimitada neste Estado-Membro. De Março de 2004 até meados de Outubro do mesmo ano, explorou uma creperia na ilha de Rodes, na Grécia. A seguir, regressou à Alemanha, onde trabalhou a partir de Dezembro de 2004. Em meados de Outubro de 2005, P. Tsakouridis voltou à ilha de Rodes e prosseguiu aí a exploração da creperia. Em 22 de Novembro de 2005, o Amtsgericht Stuttgart emitiu um mandado de detenção internacional contra P. Tsakouridis. Em 19 de Novembro de 2006, foi detido em Rodes e, em 19 de Março de 2007, foi transferido para a Alemanha.
- 12 Os antecedentes criminais de P. Tsakouridis são os seguintes: o Amtsgericht Stuttgart-Bad Cannstatt condenou-o a várias penas pecuniárias, a saber, em 14 de Outubro de 1998, por posse de objecto proibido, em 15 de Junho de 1999, por ofensa grave à integridade física e, em 8 de Fevereiro de 2000, por ofensa à integridade física com dolo em concurso com coacção. Além disso, o Amtsgericht Stuttgart condenou P. Tsakouridis, em 5 de Setembro de 2002, numa pena pecuniária por ofensa à integridade física com dolo em concurso com coacção. Por último, em 28 de Agosto de 2007, o Landgericht Stuttgart condenou P. Tsakouridis numa pena de prisão de seis anos e seis meses, por oito crimes de tráfico ilícito de estupefacientes em quantidade significativa e em associação criminosa.
- 13 Mediante decisão de 19 de Agosto de 2008, o Regierungspräsidium Stuttgart, após audição de P. Tsakouridis, declarou a perda do seu direito de entrada e de residência no território alemão e ameaçou-o de afastamento para a Grécia, sem fixar um prazo para a sua saída voluntária. O Regierungspräsidium Stuttgart fundamentou a sua decisão, indicando que, com o acórdão do Landgericht Stuttgart de 28 de Agosto de 2007, tinha sido ultrapassado o limiar de cinco anos de prisão, de modo que as

medidas em causa estavam justificadas por «razões imperativas de segurança pública», na acepção do artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Directiva 2004/38 e do § 6, n.º 5, da FreizügG/EU.

- 14 Segundo o Regierungspräsidium Stuttgart, a conduta pessoal de P. Tsakouridis representa uma ameaça real para a ordem pública. Os crimes que cometeu em matéria de tráfico de estupefacientes são muito graves e há um risco concreto de reincidência. É manifesto que foi por razões financeiras que P. Tsakouridis se dispôs a participar no tráfico ilegal de estupefacientes. Mostrou-se indiferente aos problemas que resultam desse tráfico para os toxicodependentes e para a sociedade em geral. A sociedade tem um interesse fundamental em combater de forma eficaz, com todos os meios disponíveis, a criminalidade ligada ao tráfico de estupefacientes, que é especialmente nociva do ponto de vista social.
- 15 O Regierungspräsidium Stuttgart observou ainda que P. Tsakouridis não quis ou não foi capaz de respeitar a ordem jurídica vigente e cometeu delitos com uma intenção criminosa muito forte. Um comportamento eventualmente irrepreensível durante o cumprimento da pena não permite concluir que não haja risco de reincidência. Estando, assim, preenchidos os requisitos de aplicação do § 6 da FreizügG/EU, a decisão cai no âmbito da discricionariedade das autoridades. O interesse pessoal de P. Tsakouridis em não perder o seu direito de entrada e de residência em razão da longa duração da sua residência legal na Alemanha não prevalece sobre o interesse público superior no combate à criminalidade ligada ao tráfico de estupefacientes. A probabilidade de cometer novamente delitos semelhantes é muito elevada.

- 16 Segundo o Regierungspräsidium Stuttgart, dado que, nos últimos anos, P. Tsakouridis permaneceu vários meses no território do seu Estado-Membro de origem, não é de esperar que tenha dificuldades de integração, após o seu afastamento do território alemão. O risco de reincidência justifica também a ingerência no seu direito de livre acesso, na qualidade de cidadão da União, ao mercado de trabalho alemão. Não existem meios menos restritivos nem tão adequados como as medidas ordenadas e estas também não ameaçam meios económicos de subsistência já constituídos.
- 17 Atendendo à gravidade dos delitos constatados, o Regierungspräsidium Stuttgart considera que a ingerência na vida privada e familiar de P. Tsakouridis se justifica pelo interesse superior da protecção da ordem pública e da prevenção de outros delitos, no sentido do artigo 8.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de Novembro de 1950, sem que se distingam interesses particulares ou familiares de igual valor que tornem necessário renunciar, por razões de proporcionalidade, à medida de afastamento.
- 18 Em 17 de Setembro de 2008, P. Tsakouridis interpôs recurso da decisão do Regierungspräsidium Stuttgart de 19 de Agosto de 2008 para o Verwaltungsgericht Stuttgart, invocando que a maior parte da sua família vive na Alemanha. Por outro lado, resulta do acórdão do Landgericht Stuttgart de 28 de Agosto de 2007 que P. Tsakouridis era apenas um membro subalterno do bando organizado. Considerando que foi criado na Alemanha e que aí recebeu a sua formação escolar, não existia um perigo na acepção do § 6, n.º 1, da FreizügG/EU. Alegou ainda manter uma estreita relação com o seu pai, que vive na Alemanha e que o visitava regularmente na prisão. O facto de se ter apresentado voluntariamente à polícia mostra que já não constituiria um perigo para a ordem pública, após ter cumprido a sua pena, de modo que a declaração da perda do seu direito de entrada e de residência no território alemão seria desproporcionada.

Por último, a sua mãe, que então residia com a sua filha na Austrália, ia voltar a residir definitivamente com o seu marido na Alemanha, na Primavera de 2009.

- 19 Por acórdão de 24 de Novembro de 2008, o Verwaltungsgericht Stuttgart anulou a decisão do Regierungspräsidium Stuttgart de 19 de Agosto de 2008. Segundo o referido órgão jurisdicional, uma condenação penal não basta, por si só, para fundamentar a perda do direito de entrada e de residência de um cidadão da União, perda que pressupõe a existência de um risco grave, efectivo e suficiente que ameace um interesse fundamental da sociedade, na acepção do § 6, n.º 2, da FreizügG/EU. Acresce que, no quadro da transposição do artigo 28.º, n.º 3, da Directiva 2004/38, a perda do direito de entrada e de residência, em aplicação do § 6, n.º 1, da FreizügG/EU, só pode ser declarada num caso como o de P. Tsakouridis, que residiu mais de dez anos no território alemão, com base em razões imperativas de segurança pública, como resulta do § 6, n.º 5, primeiro período, da referida lei. A este respeito, o Verwaltungsgericht Stuttgart sublinha que P. Tsakouridis não perdeu o direito de residência permanente devido às suas estadas na ilha de Rodes, dado que o referido § 6, n.º 5, primeiro período, não exige uma estada ininterrupta durante os dez últimos anos no território alemão.
- 20 O Verwaltungsgericht Stuttgart declarou que não existiam «razões imperativas de segurança pública», na acepção do § 6, n.º 5, último período, da FreizügG/EU, que justificassem uma medida de afastamento. O conceito de segurança pública abrange apenas a segurança interna e externa de um Estado-Membro, sendo, assim, mais restrito do que o conceito de ordem pública, que abrange ainda a ordem penal interna. O facto de se ter ultrapassado a pena mínima enunciada no § 6, n.º 5, último período, da FreizügG/EU não permite concluir que haja razões imperativas de segurança pública, para os efeitos de uma medida de afastamento. Segundo o Verwaltungsgericht Stuttgart, P. Tsakouridis poderá representar um perigo considerável para a ordem pública, mas de modo nenhum uma ameaça à existência do Estado e das suas instituições ou à sobrevivência da população. Isso também não foi afirmado pelo Regierungspräsidium Stuttgart.

21 O Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, no qual foi interposto recurso do acórdão do Verwaltungsgericht Stuttgart de 24 de Novembro de 2008, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) A expressão “razões imperativas de segurança pública” usada no artigo 28.º, n.º 3, da Directiva 2004/38[...], deve ser interpretada no sentido de que só podem justificar [um afastamento] ameaças irrefutáveis para a segurança externa ou interna do Estado-Membro e, a este respeito, apenas se consideram a existência do Estado com as suas instituições fundamentais, o seu funcionamento, a sobrevivência da população, as relações externas e a convivência pacífica dos povos?

- 2) Em que condições se pode perder a protecção reforçada contra [um afastamento] obtida após 10 anos de residência no Estado-Membro de acolhimento nos termos do artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Directiva 2004/38[...]? A condição da perda do direito de residência permanente, prevista no artigo 16.º, n.º 4, da Directiva 2004/38/CE, deve ser aplicada neste contexto por analogia?

- 3) Em caso de resposta afirmativa à segunda questão e se o artigo 16.º, n.º 4, da Directiva 2004/38[...] for aplicado por analogia: a protecção reforçada contra [o afastamento] perde-se com o mero decurso do tempo, independentemente das razões que tenham levado à ausência?

- 4) Também em caso de resposta afirmativa à segunda questão e se o artigo 16.º, n.º 4, da Directiva 2004/38[...] for aplicado por analogia: o regresso forçado ao Estado-Membro de acolhimento, no âmbito de uma acção penal, antes do decurso do período de dois anos, é idóneo para conservar a protecção reforçada contra [o

afastamento], mesmo quando, a seguir ao regresso, as liberdades fundamentais não podem ser exercidas por um período prolongado?»

Quanto às questões prejudiciais

A segunda, terceira e quarta questões

- ²² Com as suas segunda e quarta questões, que devem ser examinadas em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, em que medida as ausências do território do Estado-Membro de acolhimento, durante o período referido no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Directiva 2004/38, ou seja, durante os dez anos que precederam a decisão de afastamento do interessado, impedem este último de beneficiar da protecção reforçada prevista nessa disposição.
- ²³ Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a Directiva 2004/38 tem por objectivo facilitar o exercício do direito fundamental e individual de circular e de residir livremente no território dos Estados-Membros, que o Tratado confere directamente aos cidadãos da União, visando, nomeadamente, reforçar o referido direito, de modo que da mesma directiva não podem decorrer menos direitos para os cidadãos da União do que aqueles que para estes decorrem dos actos de direito derivado que a directiva modifica ou revoga (v. acórdãos de 25 de Julho de 2008, *Metock e o.*, C-127/08, Colect., p. I-6241, n.ºs 59 e 82, e de 7 de Outubro de 2010, *Lassal*, C-162/09, Colect., p. I-9217, n.º 30).

- 24 Resulta do vigésimo terceiro considerando da Directiva 2004/38 que o afastamento dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, por razões de ordem pública ou de segurança pública, pode prejudicar seriamente as pessoas que, tendo exercido os direitos e as liberdades que lhes foram conferidos pelo Tratado, se integraram verdadeiramente no Estado-Membro de acolhimento.
- 25 É por esta razão que, como resulta do vigésimo quarto considerando da Directiva 2004/38, esta estabelece um regime de protecção contra as medidas de afastamento, baseado no grau de integração, no Estado-Membro de acolhimento, das pessoas em causa, de modo que quanto maior for a integração dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no Estado-Membro de acolhimento maior deve ser a protecção destes contra o afastamento.
- 26 Nesta perspectiva, o artigo 28.º, n.º 1, da referida directiva enuncia, em termos gerais, que, antes de tomar uma decisão de afastamento do território por razões de ordem pública ou de segurança pública, o Estado-Membro de acolhimento deve tomar em conta, nomeadamente, a duração da residência da pessoa em causa no seu território, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural no Estado-Membro de acolhimento e a intensidade dos laços com o seu país de origem.
- 27 Segundo o n.º 2 desse artigo, os cidadãos da União ou os membros das suas famílias, independentemente da nacionalidade, que tenham adquirido o direito de residência permanente no território do Estado-Membro de acolhimento em aplicação do artigo 16.º da mesma directiva, não podem ser alvo de uma decisão de afastamento do território, «excepto por razões graves de ordem pública ou de segurança pública».

- 28 Tratando-se de cidadãos da União que tenham residido no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos precedentes, o artigo 28.º, n.º 3, da Directiva 2004/38 reforça consideravelmente a protecção contra as medidas de afastamento, enunciando que não pode ser tomada uma medida desse tipo, excepto se a decisão for justificada por «razões imperativas de segurança pública, tal como definidas pelos Estados-Membros».
- 29 Ora, o artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Directiva 2004/38 faz depender o benefício da protecção reforçada da presença do interessado no território do Estado-Membro em causa, durante um período de dez anos anteriores à medida de afastamento, mas nada refere quanto às circunstâncias que podem implicar a interrupção do período de residência de dez anos para efeitos da aquisição do direito à protecção reforçada contra o afastamento, prevista nessa norma.
- 30 Partindo do pressuposto de que, tal como o direito de residência permanente, a protecção reforçada é adquirida após uma estada de certa duração no Estado-Membro de acolhimento e que, mais tarde, pode ser perdida, o órgão jurisdicional de reenvio considera que é concebível aplicar por analogia os critérios previstos no artigo 16.º, n.º 4, da Directiva 2004/38.
- 31 É verdade que o vigésimo terceiro e vigésimo quarto considerandos da Directiva 2004/38 se referem a uma protecção particular para as pessoas que estão verdadeiramente integradas no Estado-Membro de acolhimento, designadamente quando nele nasceram e passaram toda a sua vida, mas não é menos certo que, atendendo à redacção do artigo 28.º, n.º 3, da Directiva 2004/38, o critério determinante se prende com a questão de saber se o cidadão da União residiu nesse Estado-Membro durante os dez anos que precederam a decisão de afastamento.

- 32 Quanto à questão de saber em que medida as ausências do território do Estado-Membro de acolhimento, durante o período referido no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Directiva 2004/38, ou seja, durante os dez anos que precederam a decisão de afastamento do interessado, impedem este último de beneficiar da protecção reforçada, deve ser efectuada uma apreciação global da situação do interessado no momento preciso em que se coloca a questão do afastamento.
- 33 As autoridades nacionais encarregadas de aplicar o artigo 28.º, n.º 3, da Directiva 2004/38 devem tomar em consideração a totalidade dos aspectos pertinentes em cada caso concreto, designadamente a duração de cada uma das ausências do interessado do Estado-Membro de acolhimento, a duração total e a frequência dessas ausências, bem como as razões que levaram o interessado a sair desse Estado-Membro. Com efeito, importa verificar se as ausências em causa implicam a deslocação do centro dos interesses pessoais, familiares ou profissionais do interessado para outro Estado.
- 34 A circunstância de o interessado ter sido forçado a regressar ao Estado-Membro de acolhimento para aí cumprir uma pena de prisão e o tempo passado em detenção podem, em conjunto com os aspectos enumerados no número precedente, ser tomados em conta no contexto da apreciação global exigida para determinar se foram rompidos os laços de integração anteriormente tecidos com o Estado-Membro de acolhimento.
- 35 Compete ao órgão jurisdicional nacional apreciar se esse é o caso no processo principal. Se este órgão concluir que as ausências de P. Tsakouridis do território do Estado-Membro de acolhimento não o impedem de beneficiar da protecção reforçada, deverá a seguir examinar se a decisão de afastamento se baseia em razões imperativas de segurança pública, na acepção do artigo 28.º, n.º 3, da Directiva 2004/38.

- 36 Importa recordar que, com vista a dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional, que lhe permita decidir do litígio que lhe foi submetido, o Tribunal de Justiça pode ser levado a tomar em consideração normas de direito da União às quais o juiz nacional não tenha feito referência nas suas questões prejudiciais (v., neste sentido, acórdão de 8 de Novembro de 2007, *Gintec*, C-374/05, Colect., p. I-9517, n.º 48).
- 37 Na hipótese de se concluir que uma pessoa na situação de P. Tsakouridis, que adquiriu um direito de residência permanente no Estado-Membro de acolhimento, não preenche a condição de residência enunciada no artigo 28.º, n.º 3, da Directiva 2004/38, uma medida de afastamento poderá, eventualmente, estar justificada se houver «razões graves de ordem pública ou de segurança pública», como se prevê no artigo 28.º, n.º 2, da Directiva 2004/38.
- 38 À luz das considerações precedentes, há que responder à segunda, terceira e quarta questões que o artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Directiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que, para determinar se um cidadão da União residiu no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos que precederam a decisão de afastamento, critério decisivo para conferir a protecção reforçada que esta disposição garante, importa ter em conta a totalidade dos aspectos pertinentes em cada caso concreto, designadamente a duração de cada uma das ausências do interessado do Estado-Membro de acolhimento, a duração total e a frequência dessas ausências, bem como as razões que levaram o interessado a sair desse Estado-Membro e que são susceptíveis de determinar se essas ausências implicam ou não a deslocação do centro dos seus interesses pessoais, familiares ou profissionais para outro Estado.

A primeira questão

- 39 Atendendo à resposta dada à segunda, terceira e quarta questões, a primeira questão deve ser entendida no sentido de que o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se e em que medida a criminalidade ligada ao tráfico de estupefacientes em associação criminosa é susceptível de estar abrangida pelo conceito de «razões imperativas de segurança pública», para a hipótese de este órgão jurisdicional concluir que o cidadão da União em causa beneficia da protecção do artigo 28.º, n.º 3, da Directiva 2004/38, ou pelo conceito de «razões graves de ordem pública ou de segurança pública», para o caso de concluir que o referido cidadão beneficia da protecção do artigo 28.º, n.º 2, dessa directiva.
- 40 Resulta da redacção do artigo 28.º da Directiva 2004/38 assim como da economia desta norma, tal como foram recordadas nos n.ºs 24 a 28 do presente acórdão, que, ao sujeitar qualquer medida de afastamento, nas hipóteses referidas no artigo 28.º, n.º 3, dessa directiva, à existência de «razões imperativas» de segurança pública, conceito que é consideravelmente mais restrito do que o de «razões graves» na acepção do n.º 2 desse artigo, o legislador da União pretendeu manifestamente limitar as medidas baseadas no referido n.º 3 a «circunstâncias excepcionais», como é enunciado no vigésimo quarto considerando da referida directiva.
- 41 Na verdade, o conceito de «razões imperativas de segurança pública» pressupõe não apenas a existência de uma ameaça à segurança pública mas, além disso, que essa ameaça apresente um grau de gravidade particularmente elevado, reflectido na utilização da expressão «razões imperativas».

- 42 É também neste contexto que importa interpretar o conceito de «segurança pública» que consta do artigo 28.º, n.º 3, da Directiva 2004/38.
- 43 Em matéria de segurança pública, o Tribunal de Justiça declarou que ela cobre ao mesmo tempo a segurança interna de um Estado-Membro e a sua segurança externa (v., designadamente, acórdãos de 26 de Outubro de 1999, Sirdar, C-273/97, Colect., p. I-7403, n.º 17; de 11 de Janeiro de 2000, Kreil, C-285/98, Colect., p. I-69, n.º 17; de 13 de Julho de 2000, Albore, C-423/98, Colect., p. I-5965, n.º 18; e de 11 de Março de 2003, Dory, C-186/01, Colect., p. I-2479, n.º 32).
- 44 O Tribunal de Justiça declarou igualmente que o ataque ao funcionamento das instituições e dos serviços públicos essenciais assim como a sobrevivência da população, tal como o risco de uma perturbação grave das relações externas ou da coexistência pacífica dos povos, ou ainda um ataque a interesses militares, podem afectar a segurança pública (v., designadamente, acórdãos de 10 de Julho de 1984, Campus Oil e o., 72/83, Recueil, p. 2727, n.ºs 34 e 35; de 17 de Outubro de 1995, Werner, C-70/94, Colect., p. I-3189, n.º 27; Albore, já referido, n.º 22; e de 25 de Outubro de 2001, Comissão/Grécia, C-398/98, Colect., p. I-7915, n.º 29).
- 45 Não decorre daí que objectivos como a luta contra a criminalidade ligada ao tráfico de estupefacientes em associação criminosa estejam necessariamente excluídos do referido conceito.
- 46 O tráfico de estupefacientes em associação criminosa constitui uma criminalidade difusa, dotada de meios económicos e operacionais impressionantes e que apresenta com grande frequência ramificações internacionais. Atendendo aos efeitos devastadores da criminalidade ligada a esse tráfico, a Decisão-Quadro 2004/757/JAI do Conselho, de 25 de Outubro de 2004, que adopta regras mínimas quanto aos elementos

constitutivos das infracções penais e às sanções aplicáveis no domínio do tráfico ilícito de droga (JO L 335, p. 8), enuncia, no seu primeiro considerando, que o tráfico ilícito de droga constitui uma ameaça para a saúde, a segurança e a qualidade de vida dos cidadãos da União, bem como para a economia legal, a estabilidade e a segurança dos Estados-Membros.

- 47 Com efeito, constituindo a toxicod dependência um flagelo para o indivíduo e um perigo económico e social para a humanidade (v., neste sentido, designadamente, acórdão de 26 de Outubro de 1982, Wolf, 221/81, Recueil, p. 3681, n.º 9, bem como TEDH, acórdão Aoulmi c. França, de 17 de Janeiro de 2006, § 86), o tráfico de estupefacientes em associação criminosa pode apresentar um nível de intensidade susceptível de ameaçar directamente a tranquilidade e a segurança física da população no seu conjunto ou de uma grande parte dela.
- 48 Acresce que o artigo 27.º, n.º 2, da Directiva 2004/38 sublinha que o comportamento da pessoa em questão deve constituir uma ameaça real e actual para um interesse fundamental da sociedade ou do Estado-Membro em causa, que a existência de condenações penais anteriores não pode, por si só, justificar a adopção de medidas de ordem pública ou de segurança pública e que não podem ser utilizadas justificações não directamente relacionadas com o caso individual ou baseadas em motivos de prevenção geral.
- 49 Por conseguinte, uma medida de afastamento deve basear-se num exame individual do caso concreto (v., designadamente, acórdão Metock e o., já referido, n.º 74) e só pode ser justificada por razões imperativas de segurança pública, na acepção do artigo 28.º, n.º 3, da Directiva 2004/38, se, tendo em conta a excepcional gravidade da ameaça, uma medida desse tipo for necessária para proteger os interesses que visa garantir, na condição de que esse objectivo não possa ser alcançado através de medidas menos restritivas, atendendo à duração da residência do cidadão da União no Estado-Membro de acolhimento e, em particular, às consequências negativas graves

que uma medida desse tipo pode ter para os cidadãos da União que estão verdadeiramente integrados no Estado-Membro de acolhimento.

- 50 Ao aplicar a Directiva 2004/38, importa ponderar mais particularmente, por um lado, o carácter excepcional da ameaça à segurança pública decorrente do comportamento pessoal do indivíduo em causa, apreciado, quando tal for o caso, no momento em que é adoptada a decisão de afastamento (v., designadamente, acórdão de 29 de Abril de 2004, Orfanopoulos e Oliveri, C-482/01 e C-493/01, Colect., p. I-5257, n.ºs 77 a 79), à luz, designadamente, das penas previstas e das aplicadas, do grau de implicação na actividade criminosa, da extensão do prejuízo e, eventualmente, da tendência para reincidir (v., neste sentido, designadamente, acórdão de 27 de Outubro de 1977, Bouchereau, 30/77, Colect., p. 715, n.º 29), e, por outro, o risco de comprometer a reinserção social do cidadão da União no Estado em que está verdadeiramente integrado, a qual é no interesse não apenas deste último mas igualmente da União Europeia em geral, como o advogado-geral sublinhou no n.º 95 das suas conclusões.
- 51 A pena pronunciada deve ser tida em conta enquanto elemento desse conjunto de factores. A condenação numa pena de cinco anos não pode dar origem a uma decisão de afastamento, tal como está previsto no regime nacional, sem ter em conta os aspectos descritos no número precedente, o que compete ao juiz nacional verificar.
- 52 No contexto desta apreciação, importa ter em conta os direitos fundamentais, cujo respeito deve ser assegurado pelo Tribunal de Justiça, na medida em que só se podem invocar razões de interesse geral para justificar uma medida nacional que seja susceptível de entravar o exercício da livre circulação das pessoas, se a medida em causa tiver em conta esses direitos (v., designadamente, acórdão Orfanopoulos e Oliveri, já referido, n.ºs 97 a 99), e, em particular, o direito ao respeito pela vida privada

e familiar como está enunciado no artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e no artigo 8.º da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (v., designadamente, acórdão de 5 de Outubro de 2010, *McB.*, C-400/10 PPU, Colect., p. I-8965, n.º 53, e TEDH, acórdão *Maslov c. Áustria* [GC], de 23 de Junho de 2008, *Recueil des arrêts et décisions*, 2008, §§ 61 e segs.).

53 Para apreciar se a ingerência prevista é proporcionada ao objectivo legítimo prosseguido, no caso vertente, a protecção da segurança pública, há que ter em conta, designadamente, a natureza e a gravidade da infracção cometida, a duração da residência do interessado no Estado-Membro de acolhimento, o período que decorreu após a prática da infracção e a conduta do interessado durante esse período, bem como a solidez dos laços sociais, culturais e familiares com o Estado-Membro de acolhimento. Se o cidadão da União tiver passado legalmente a maior parte, ou mesmo a totalidade da sua infância e juventude no Estado-Membro de acolhimento, é necessário apresentar razões muito ponderosas para justificar a medida de afastamento (v., neste sentido, designadamente, acórdão *Maslov c. Áustria*, já referido, §§ 71 a 75).

54 Em qualquer caso, tendo o Tribunal de Justiça declarado que um Estado-Membro pode, para garantir a ordem pública, considerar que o consumo de estupefacientes constitui um perigo para a sociedade, capaz de justificar medidas especiais contra os estrangeiros que infringem a legislação relativa aos estupefacientes (v. acórdão de 19 de Janeiro de 1999, *Calfa*, C-348/96, Colect., p. I-11, n.º 22, e acórdão *Orfanopoulos e Oliveri*, já referido, n.º 67), deve concluir-se que o tráfico de estupefacientes em associação criminosa está abrangido, por maioria de razão, pelo conceito de «ordem pública» referido no artigo 28.º, n.º 2, da Directiva 2004/38.

- 55 Incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, tomando em consideração o conjunto dos elementos acima mencionados, se o comportamento de P. Tsakouridis é abrangido pelo conceito de «razões graves de ordem pública ou de segurança pública», na acepção do artigo 28.º, n.º 2, da Directiva 2004/38, ou pelo conceito de «razões imperativas de segurança pública», na acepção do artigo 28.º, n.º 3, deste diploma, e se a medida de afastamento prevista respeita as referidas condições.
- 56 À luz das considerações precedentes, há que responder à primeira questão que, na hipótese de o órgão jurisdicional de reenvio concluir que o cidadão da União em causa beneficia da protecção do artigo 28.º, n.º 3, da Directiva 2004/38, esta disposição deve ser interpretada no sentido de que a luta contra a criminalidade ligada ao tráfico de estupefacientes em associação criminosa é susceptível de integrar o conceito de «razões imperativas de segurança pública», que podem justificar uma medida de afastamento de um cidadão da União que residiu no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos precedentes. Na hipótese de o órgão jurisdicional de reenvio concluir que o cidadão da União em causa beneficia da protecção do artigo 28.º, n.º 2, da Directiva 2004/38, esta disposição deve ser interpretada no sentido de que a luta contra a criminalidade ligada ao tráfico de estupefacientes em associação criminosa integra o conceito de «razões graves de ordem pública ou de segurança pública».

Quanto às despesas

- 57 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

- 1) O artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, deve ser interpretado no sentido de que, para determinar se um cidadão da União residiu no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos que precederam a decisão de afastamento, critério decisivo para conferir a protecção reforçada que esta disposição garante, importa ter em conta a totalidade dos aspectos pertinentes em cada caso concreto, designadamente a duração de cada uma das ausências do interessado do Estado-Membro de acolhimento, a duração total e a frequência dessas ausências, bem como as razões que levaram o interessado a sair desse Estado-Membro e que são susceptíveis de determinar se essas ausências implicam ou não a deslocação do centro dos seus interesses pessoais, familiares ou profissionais para outro Estado.

- 2) Na hipótese de o órgão jurisdicional de reenvio concluir que o cidadão da União em causa beneficia da protecção do artigo 28.º, n.º 3, da Directiva 2004/38, esta disposição deve ser interpretada no sentido de que a luta contra a criminalidade ligada ao tráfico de estupefacientes em associação criminosa é susceptível de integrar o conceito de «razões imperativas de segurança pública», que podem justificar uma medida de afastamento de um cidadão da União que residiu no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos precedentes. Na hipótese de o órgão jurisdicional de reenvio concluir que o cidadão da União em causa beneficia da protecção do artigo 28.º, n.º 2, da

Directiva 2004/38, esta disposição deve ser interpretada no sentido de que a luta contra a criminalidade ligada ao tráfico de estupefacientes em associação criminosa integra o conceito de «razões graves de ordem pública ou de segurança pública».

Assinaturas