

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

9 de Dezembro de 2010*

Nos processos apensos C-300/09 e C-301/09,

que têm por objecto pedidos de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentados pelo Raad van State (Países Baixos), por decisões de 24 de Julho de 2009, entrados no Tribunal de Justiça em 30 de Julho de 2009, nos processos

Staatssecretaris van Justitie

contra

F. Toprak (C-300/09),

I. Oguz (C-301/09),

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: J.N. Cunha Rodrigues, presidente de secção, A. Rosas, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh e P. Lindh (relatora), juízes,

advogado-geral: J. Kokott,
secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação do Governo neerlandês, por C.M. Wissels e B. Koopman, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo dinamarquês, por V. Pasternak Jørgensen e R. Holdgaard, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo alemão, por M. Lumma e N. Graf Vitzthum, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por G. Rozet e M. van Beek, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar as causas sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objecto a interpretação do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de Setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação (a seguir «Decisão n.º 1/80»). O Conselho de Associação foi instituído pelo Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado em 12 de Setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e a Comunidade, por outro, e concluído, aprovado e confirmado, em nome desta última, pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18; a seguir «acordo de associação»).

- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem F. Toprak, no processo C-300/09, e I. Oguz, no processo C-301/09, ao Staatssecretaris van Justitie (Secretário de Estado da Justiça) a propósito da recusa deste último em alterar as suas autorizações temporárias de residência.

Quadro jurídico

Regulamentação da União

Acordo de associação

- 3 Em conformidade com o seu artigo 2.º, n.º 1, o acordo de associação tem por objecto promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes contratantes, incluindo no domínio da mão-de-obra, através da realização progressiva da livre circulação de trabalhadores, bem como da eliminação das restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, a fim de melhorar o nível de vida do povo turco e facilitar posteriormente a adesão da República da Turquia à Comunidade.

Decisão n.º 1/80

- 4 O artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80 tem a seguinte redacção:

«Sem prejuízo do disposto no artigo 7.º relativamente ao livre acesso ao emprego dos membros da sua família, o trabalhador turco integrado no mercado regular de trabalho de um Estado-Membro:

- tem direito nesse Estado-Membro, após um ano de emprego regular, à renovação da sua autorização de trabalho para a mesma entidade patronal, se dispuser de um emprego;

- tem direito nesse Estado-Membro, após três anos de emprego regular e sem prejuízo da prioridade a conceder aos trabalhadores dos Estados-Membros da Comunidade, a responder, dentro da mesma profissão, a outra oferta de emprego de uma entidade patronal de sua escolha, feita em condições normais e registada nos serviços de emprego desse Estado-Membro;

- beneficia nesse Estado-Membro, após quatro anos de emprego regular, do livre acesso a qualquer actividade assalariada da sua escolha.»

5 O artigo 13.º da referida decisão dispõe:

«Os Estados-Membros da Comunidade e a Turquia não podem introduzir restrições novas relativas às condições de acesso ao emprego de trabalhadores e membros da sua família que se encontrem no seu território em situação regular no que se refere à residência e ao emprego.»

Protocolo adicional

6 O Protocolo Adicional, assinado em 23 de Novembro de 1970, em Bruxelas, e concluído, aprovado e confirmado, em nome da Comunidade, pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 (JO L 293, p. 1; EE 11 F1 p. 213; a seguir «protocolo adicional»), faz parte integrante do acordo de associação, como resulta do seu artigo 62.º

7 O artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional enuncia:

«As Partes Contratantes abster-se-ão de introduzir, nas suas relações mútuas, novas restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.»

Regulamentação nacional

- 8 Em 1 de Dezembro de 1980, a entrada e a permanência de cidadãos estrangeiros nos Países Baixos estavam reguladas pela Lei relativa aos estrangeiros (Vreemdelingenwet) (Stbl. 1965, n.º 40), que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1967, bem como por um Decreto de execução relativo aos estrangeiros (Vreemdelingenbesluit) e uma Circular relativa aos estrangeiros de 1966 (Vreemdelingencirculaire 1966).
- 9 Resulta das decisões de reenvio que o regime aplicável em 1 de Dezembro de 1980 era o seguinte.
- 10 Um estrangeiro cujo matrimónio com uma pessoa com um direito de residência permanente tivesse durado pelo menos três anos e que tivesse residido nos Países Baixos durante um período de igualmente três anos podia, em princípio, uma vez que era titular de uma autorização de residência ligada a uma condição de «residência com o cônjuge», ter direito a uma autorização de residência autónoma apesar da ruptura do matrimónio. A concessão desta autorização podia, contudo, ser recusada se o estrangeiro não dispusesse de meios de subsistência suficientes. Por outro lado, a referida autorização podia ser excepcionalmente concedida por motivos humanitários imperiosos ou quando a actividade exercida pelo estrangeiro tivesse interesse substancial para o Reino dos Países Baixos.

- 11 Este regime foi alterado relativamente a dois aspectos a partir de 1 de Fevereiro de 1983 por uma Circular relativa aos estrangeiros adoptada em 1982 (a seguir «Circular de 1982»). Em primeiro lugar, a duração do período de residência nos Países Baixos antes da ruptura ou da dissolução do matrimónio, que era de três anos, foi reduzida a um ano. Em segundo lugar, a falta de meios de subsistência suficientes apenas era oponível ao estrangeiro se as autoridades competentes pudessem exigir-lhe que se colocasse à disposição do mercado de trabalho.

- 12 Em 1 de Abril de 2001, entrou em vigor a Lei de 23 de Novembro de 2000 relativa a uma reforma exaustiva da Lei relativa aos estrangeiros (Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) (Stb. 2000, n.º 495). Esta lei foi acompanhada de um Decreto, adoptado no ano 2000, relativo aos estrangeiros (Vreemdelingenbesluit 2000) (Stbl. 2000, n.º 497, a seguir «Vb 2000») e de uma Circular, igualmente adoptada nesse mesmo ano, relativa aos estrangeiros (Vreemdelingencirculaire 2000, a seguir «Circular de 2000»).

- 13 Com a entrada em vigor do Vb 2000 e da Circular de 2000, em 1 de Abril de 2001, as alterações introduzidas em 1982 caducaram e as condições de obtenção das autorizações de residência previstas em 1 de Dezembro de 1980 foram restauradas.

- 14 Todavia, foram previstas regras transitórias, com base no artigo 9.6 do Vb 2000, para os estrangeiros que tivessem beneficiado, até 11 de Dezembro de 2000, de uma autorização de residência em razão do seu matrimónio. Nos termos dessas regras, na hipótese de um estrangeiro ter sido titular, durante menos de um ano, de uma autorização de residência fundada num matrimónio que tivesse durando três anos antes da sua ruptura ou dissolução, podia ser concedido a esse estrangeiro uma autorização de residência ligada a uma condição de «procura ou exercício de uma actividade assalariada ou por conta própria».

Litígios nos processos principais e questão prejudicial

Processo Toprak (C-300/09)

- 15 F. Toprak, de nacionalidade turca, casou-se com uma cidadã neerlandesa em 14 de Junho de 2001. Em 21 de Maio de 2002, entrou nos Países Baixos munido de uma autorização de residência provisória, que foi substituída por uma autorização de residência temporária com a menção «para residência com o cônjuge», cuja duração de validade foi prorrogada até 24 de Setembro de 2006.
- 16 O matrimónio de F. Toprak cessou de facto em 12 de Abril de 2004, ou seja, menos de três anos após a sua celebração, e o divórcio foi decretado em 30 de Dezembro de 2004, isto é, mais de três anos após a sua celebração. Daqui resulta que, entre a data da sua entrada nos Países Baixos e aquela em que o matrimónio cessou de facto, F. Toprak residiu menos de três anos com o cônjuge nos Países Baixos.
- 17 Posteriormente ao seu divórcio, F. Toprak apresentou vários requerimentos no sentido de obter a substituição da menção «para residência com o cônjuge» pela menção «para exercício de uma actividade assalariada» e a prorrogação da autorização de residência temporária que lhe tinha sido concedida.
- 18 Os pedidos de F. Toprak foram indeferidos pelo Ministro responsável com o fundamento de que, desde a data da ruptura de facto do seu matrimónio, não preenchia a condição de residência com o cônjuge. Além disso, embora tivesse trabalhado nos Países Baixos, F. Toprak também não tinha feito prova suficiente de que, nessa data, preenchia as condições que lhe permitiam obter uma autorização de residência para o exercício de uma actividade assalariada com base no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão

n.º 1/80. Em particular, não demonstrou ter trabalhado durante um ano para o mesmo empregador nem que este último estivesse disposto a manter essa relação de trabalho. Além disso, a sua actividade assalariada não tinha nenhum interesse substancial para o Reino dos Países Baixos.

- 19 F. Toprak interpôs recurso para o Staatssecretaris van Justitie. Todavia, este último negou provimento a esse recurso por o considerar infundado.
- 20 F. Toprak recorreu então para o Rechtbank s-Gravenhage. Esse órgão jurisdicional considerou que o agravamento da política prosseguida relativamente a pessoas como F. Toprak, que sucedeu a um período de flexibilidade dessa mesma política, constituía uma «restrição nova» na acepção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80. Consequentemente, deu provimento ao recurso, anulou a decisão do Staatssecretaris van Justitie e ordenou-lhe que proferisse nova decisão. O Staatssecretaris van Justitie recorreu para o Raad van State.

Processo Oguz (C-301/09)

- 21 I. Oguz tem nacionalidade turca e contraiu matrimónio com uma nacional turca titular de uma autorização de residência de duração indeterminada nos Países Baixos. O matrimónio foi celebrado em 12 de Agosto de 2002. Entrado nos Países Baixos um ano mais tarde, I. Oguz obteve uma autorização de residência temporária, ligada a uma condição de «residência com o cônjuge», cuja duração de validade foi prorrogada até Agosto de 2009.

- 22 O matrimónio de I. Oguz cessou de facto em 16 de Outubro de 2005 e o divórcio foi decretado em 21 de Julho de 2006, isto é, em cada uma dessas situações, mais de três anos após a celebração do matrimónio. Todavia, entre a data da sua entrada nos Países Baixos em 2003 e a data em que o seu matrimónio cessou de facto, I. Oguz residiu menos de três anos com o cônjuge nos Países Baixos.
- 23 Em 12 de Abril de 2006, I. Oguz requereu que a condição de emissão da sua autorização de residência, que continha a menção «residência com o cônjuge», fosse alterada e passasse a conter a menção «para exercício de uma actividade assalariada». Resulta da decisão de reenvio que I. Oguz celebrou um contrato de trabalho com um empregador de 1 de Abril a 1 de Outubro de 2004, trabalhou para outro empregador a partir de 16 de Outubro de 2005 e foi contratado por um terceiro empregador a partir de 1 de Fevereiro de 2006.
- 24 O pedido de alteração da autorização de residência temporária de I. Oguz foi indeferido por várias decisões do Ministro responsável com o fundamento de que, desde a ruptura do seu matrimónio, já não preenchia a condição de «residência com o cônjuge» à qual a concessão da sua autorização de residência tinha sido sujeita. Além disso, I. Oguz não fizera prova suficiente de que tinha direito a uma autorização de residência para o exercício de uma actividade assalariada com base no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80. Em particular, não havia demonstrado ter trabalhado durante um ano para o mesmo empregador nem que este último estivesse disposto a manter essa relação de trabalho. Além disso, a sua actividade assalariada não tinha nenhum interesse substancial para o Reino dos Países Baixos.
- 25 I. Oguz interpôs recurso para o Staatssecretaris van Justitie, que julgou a sua impugnação infundada.

- 26 O Staatssecretaris van Justitie considerou, em especial, que I. Oguz não tinha direito a uma autorização de residência ao abrigo das disposições transitórias baseadas no artigo 9.6 do Vb 2000 porquanto a sua autorização de residência não lhe fora concedida antes de 11 de Dezembro de 2000.
- 27 I. Oguz recorreu para o Rechtbank 's-Gravenhage. Esse órgão jurisdicional considerou que o Staatssecretaris van Justitie se baseou erradamente no referido artigo 9.6 do Vb 2000, quando deveria ter aplicado a política seguida desde 1983. Deu provimento ao recurso de I. Oguz por considerar que o regime mais rigoroso que lhe foi aplicado pelo Staatssecretaris van Justitie, que sucedeu a um regime mais flexível a favor dos nacionais turcos, constitui uma «restrição nova» contrária ao artigo 13.º da Decisão n.º 1/80. Consequentemente, anulou as decisões do Staatssecretaris van Justitie e ordenou-lhe que proferisse nova decisão. Este último recorreu da sentença para o Raad van State.

Questão prejudicial

- 28 Nestas condições, o Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça, relativamente a cada processo, a seguinte questão prejudicial:

«O artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 deve ser interpretado no sentido de que um agravamento em relação a uma disposição entrada em vigor após 1 de Dezembro de 1980, que previa uma flexibilização da disposição em vigor em 1 de Dezembro de 1980, quando o agravamento não prevê uma situação mais desfavorável em relação à disposição em vigor em 1 de Dezembro de 1980, também deve ser considerado uma nova restrição na acepção da referida disposição?»

- 29 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 2 de Outubro de 2009, os processos C-300/09 e C-301/09 foram apensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

Quanto à questão prejudicial

Observação preliminar

- 30 Importa sublinhar, a título preliminar, que o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 pode ser aplicado a disposições que figuram não apenas num texto legislativo ou regulamentar mas também numa circular que especifica a forma como o governo em causa pretende fazer aplicar a lei.
- 31 Com efeito, esse artigo 13.º visa as restrições introduzidas pelos Estados-Membros, sem que seja precisada a natureza do acto que introduz essas restrições.
- 32 No acórdão de 10 de Abril de 2008, Comissão/Países Baixos (C-398/06), o Tribunal de Justiça examinou a legalidade de uma circular relativa aos estrangeiros, semelhante às que estão em causa nos processos principais, à luz do direito derivado da União relativo à livre circulação de pessoas. O Tribunal de Justiça considerou que a referida circular era contrária a esse direito.
- 33 É dado assente que a Circular de 1982 e a Circular de 2000, à semelhança da circular em causa no processo que deu origem ao acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, produzem efeitos relativamente aos estrangeiros visados, incluindo os nacionais turcos.

- 34 Daqui decorre que o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 é susceptível de ser aplicado às disposições dessas circulares.

Resposta do Tribunal

- 35 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, no que respeita a uma disposição nacional relativa à obtenção de uma autorização de residência por trabalhadores turcos, como F. Toprak e I. Oguz, se o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 deve ser interpretado no sentido de constitui uma «restrição nova», na acepção desse artigo, o agravamento de uma disposição introduzida após 1 de Dezembro de 1980, que previa uma flexibilização da disposição aplicável em 1 de Dezembro de 1980, mesmo quando esse agravamento não dificulte as condições de obtenção da referida autorização relativamente às que resultavam das disposições em vigor em 1 de Dezembro de 1980.
- 36 A questão submetida pelo Raad van State respeita, assim, essencialmente, à determinação da data pertinente para efeitos da análise da existência de uma restrição nova na acepção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80.
- 37 Embora não conteste que F. Toprak e I. Oguz trabalharam nos Países Baixos, o Governo neerlandês sustenta, porém, que não há que responder a esta questão, porquanto o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 não é aplicável no caso vertente visto o regime em causa nos processos principais não dizer respeito às condições de acesso ao emprego dos trabalhadores turcos visadas nesse artigo, mas ao direito dos cônjuges estrangeiros em matéria de reagrupamento familiar.

- 38 Importa examinar esta objecção antes de responder, se for caso disso, à questão submetida pelo juiz de reenvio.
- 39 Com efeito, o Governo neerlandês explica que, após três anos de matrimónio e uma residência com a mesma duração nos Países Baixos autorizada em consideração a esse matrimónio, o estrangeiro tem, em princípio, direito a uma autorização de residência autónoma, independente da condição de residir com o cônjuge. Todavia, quando a necessidade de um reagrupamento familiar desaparece antes de decorridos esses três anos, em razão de ruptura da vida conjugal, cessa, em princípio, o direito de residência. Este regime não visa os trabalhadores e o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 não é, portanto, aplicável. No que toca aos estrangeiros de nacionalidade turca, desde que a vida conjugal tenha sido interrompida no intervalo desses três anos, não beneficiam de um direito de residência ao abrigo do regime em causa e apenas podem reclamar esse direito ao abrigo do artigo 6.º da Decisão n.º 1/80, se satisfizerem a condição da regularidade de emprego junto de um mesmo empregador imposta por esse artigo.
- 40 A este respeito, é verdade que o referido regime não visa directamente os trabalhadores estrangeiros, mas os estrangeiros casados com pessoas que beneficiam de um direito de residência de duração indeterminada nos Países Baixos.
- 41 Todavia, esse regime pode ter um impacto sobre os trabalhadores estrangeiros, nomeadamente os trabalhadores turcos, ao precisar as condições de concessão da autorização de residência autónoma, independente da residência com o cônjuge.
- 42 Com efeito, resulta dos autos que a situação dos trabalhadores turcos casados com pessoas que beneficiam de um direito de residência permanente nos Países Baixos, nomeadamente de nacionalidade neerlandesa, mudou desde 1 de Abril de 2001 no que respeita à concessão dessa autorização. A partir desta data, e contrariamente à situação que existia em 1 de Fevereiro de 1983, esses trabalhadores passaram de novo

a estar sujeitos à condição de residência com o cônjuge, naquele Estado-Membro, durante um período de três anos.

- 43 O Tribunal de Justiça já se pronunciou sobre as alterações das condições de concessão de autorizações de residência aos nacionais turcos à luz das regras de «standsstill» contidas no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional e no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80. Declarou que a introdução de uma obrigação, não existente quando da entrada em vigor do protocolo adicional, de possuir um visto para exercer determinadas actividades de prestação de serviços na Alemanha constitui uma «restrição nova» na acepção do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional (acórdão de 19 de Fevereiro de 2009, Soysal e Savatli, C-228/06, Colect., p. I-1031, n.º 57). O Tribunal de Justiça declarou igualmente que a introdução de taxas fiscais de um montante desproporcionado relativamente às taxas aplicadas aos nacionais dos Estados-Membros para efeitos da emissão de uma autorização de residência constitui uma restrição proibida pelo artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 (acórdão de 17 de Setembro de 2009, Sahin, C-242/06, Colect., p. I-8465, n.º 74).
- 44 Nos casos vertentes, o regime neerlandês em causa nos processos principais implica também alterações das condições de concessão de certas autorizações de residência. Na medida em que essas alterações afectam a situação de trabalhadores turcos, como F. Toprak e I. Oguz, deve considerar-se que esse regime está abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80.
- 45 A circunstância de os trabalhadores em causa já não estarem integrados no mercado de trabalho dos Países Baixos, no sentido de que não preenchem as condições previstas no artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, não constitui, de modo algum, um obstáculo à aplicação do referido artigo 13.º. O Tribunal de Justiça declarou anteriormente que a regra de «standstill» que figura no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 não se destina a proteger os cidadãos turcos já integrados no mercado de trabalho de um Estado-Membro, mas sim a ser aplicada precisamente aos cidadãos turcos que ainda não beneficiam de direitos em matéria de emprego e, correlativamente, de residência

nos termos do artigo 6.º, n.º 1, dessa decisão (v. acórdãos de 21 de Outubro de 2003, Abatay e o., C-317/01 e C-369/01, Colect., p. I-12301, n.º 83, e de 29 de Abril de 2010, Comissão/Países Baixos, C-92/07, Colect., p. I-3683, n.º 45).

- 46 Consequentemente, deve afastar-se a argumentação do Governo neerlandês segundo a qual o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 não é aplicável ao regime em causa nos processos principais, por não tratar as condições de acesso ao emprego dos trabalhadores turcos visados no referido artigo, mas o direito dos cônjuges estrangeiros em matéria de reagrupamento familiar.
- 47 Por conseguinte, há que examinar a data a ter em conta para efeitos da análise de uma «restrição nova», na acepção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80.
- 48 Os Governos neerlandês, dinamarquês e alemão entendem que apenas a data de 1 de Dezembro de 1980 é pertinente para verificar se uma legislação ou política especial agrava a situação dos trabalhadores turcos. Qualquer alteração posterior, mais favorável a esses trabalhadores, não deve ser tida em conta.
- 49 Importa recordar que, visto a letra do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 não indicar nenhuma data específica a partir da qual a regra de «standstill» seja aplicável, a existência de «restrições novas», na acepção deste artigo, pode ser apreciada com referência à data de entrada em vigor do diploma em que essa disposição se inscreve, no caso vertente, a data de entrada em vigor da Decisão n.º 1/80. De resto, o Tribunal de Justiça teve ocasião de fazer diversas vezes referência a esse ponto de partida. Assim, no n.º 49 do acórdão de 29 de Abril de 2010, Comissão/Países Baixos, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 se opõe à introdução na legislação neerlandesa, a partir da data da entrada em vigor dessa decisão nos Países Baixos, de quaisquer novas restrições ao exercício da livre circulação

de trabalhadores (v., também, designadamente, acórdãos, já referidos, Abatay e o., n.º 74, e Sahin, n.º 63; por analogia, relativamente à regra de «standstill» inscrita no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, acórdãos, já referidos, Abatay e o., n.º 66, e Soysal e Savatli, n.º 47).

- 50 Todavia, daqui não resulta que esta seja a única data pertinente.
- 51 Para determinar o alcance da expressão «restrições novas», importa referir o objectivo prosseguido pelo artigo 13.º da Decisão n.º 1/80.
- 52 No n.º 72 do acórdão Abatay e o., já referido, o Tribunal de Justiça declarou que as regras de «standstill» que figuram no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 e no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional prosseguem um objectivo idêntico, que consiste em criar condições favoráveis à concretização progressiva, respectivamente, da livre circulação de trabalhadores, do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços, através da proibição de as autoridades nacionais introduzirem novos obstáculos às referidas liberdades para não dificultarem a sua realização gradual entre os Estados-Membros e a República da Turquia.
- 53 No acórdão de 20 de Setembro de 2007, Tum e Dari (C-16/05, Colect., p. I-7415, n.º 61), o Tribunal de Justiça acrescentou, relativamente ao artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, que esta disposição visa criar condições favoráveis à instituição progressiva da liberdade de estabelecimento através da proibição absoluta de as autoridades nacionais introduzirem qualquer novo obstáculo ao exercício dessa liberdade mediante o agravamento das condições existentes numa determinada data.

- 54 Atendendo à convergência de interpretação do artigo 41.º do protocolo adicional e do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 no que respeita ao objectivo prosseguido, deve considerar-se que o alcance da obrigação de «standstill» contida nesse artigo 13.º se estende de forma análoga a todos os novos obstáculos ao exercício da livre circulação de trabalhadores que consistam num agravamento das condições existentes numa determinada data.
- 55 Importa, assim, garantir que os Estados-Membros não se afastam do objectivo prosseguido alterando disposições que adoptaram a favor da livre circulação dos trabalhadores turcos posteriormente à entrada em vigor da Decisão n.º 1/80 no seu território.
- 56 Daqui decorre que, em casos como os dos processos principais, a data a partir da qual se deve apreciar se a introdução de regras novas dá lugar a «restrições novas» é a data em que essas disposições foram adoptadas.
- 57 Esta interpretação segue a orientação tomada pelo Tribunal de Justiça para interpretar as regras de «standstill» noutros domínios do direito da União, nomeadamente o do direito à dedução do imposto sobre o valor acrescentado tal como enunciado na Sexta Directiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios – Sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria colectável uniforme (JO L 145, p. 1; EE 09 F1 p. 54; a seguir «Sexta Directiva»), e o da livre circulação de capitais.
- 58 Em matéria de imposto sobre o valor acrescentado, o Tribunal de Justiça declarou que uma regulamentação nacional infringe a regra de «standstill» contida no artigo 17.º, n.º 6, da Sexta Directiva se tiver por efeito alargar, posteriormente à entrada em vigor desta directiva, o âmbito das exclusões existentes, afastando-se assim do objectivo da referida directiva. O Tribunal de Justiça precisou que o mesmo acontece em relação

a qualquer alteração posterior à entrada em vigor da Sexta Directiva que alargue o âmbito das exclusões aplicáveis imediatamente antes da referida alteração. A esse respeito, é irrelevante que a alteração não alargue o âmbito das exclusões aplicáveis quando da entrada em vigor dessa directiva (v. acórdão de 14 de Junho de 2001, Comissão/França, C-40/00, Colect., p. I-4539, n.ºs 17 a 19).

- 59 O Tribunal de Justiça pronunciou-se em sentido análogo no que diz respeito à excepção prevista no artigo 57.º, n.º 1, CE, em matéria de livre circulação de capitais, a qual permite a manutenção das restrições aos movimentos de capitais com destino a países terceiros ou deles provenientes que estavam em vigor na ordem jurídica nacional em 31 de Dezembro de 1993. O Tribunal de Justiça considerou que o conceito de restrição existente na data indicada no referido artigo, a saber, 31 de Dezembro de 1993, pressupõe que o quadro jurídico no qual se insere a referida restrição tenha feito parte da ordem jurídica do Estado-Membro em causa de um modo ininterrupto desde essa data. Acrescentou que, se assim não fosse, um Estado-Membro poderia, a todo o momento, reintroduzir restrições aos movimentos de capitais com destino a países terceiros ou deles provenientes que estavam em vigor na ordem jurídica nacional em 31 de Dezembro de 1993, mas que não foram mantidas. Assim, o Tribunal de Justiça concluiu que a excepção não visa uma disposição que reintroduz um obstáculo, o qual já não existia na sequência da revogação da legislação anterior (acórdão de 18 de Dezembro de 2007, A,C-101/05, Colect., p. I-11531, n.ºs 48 e 49).
- 60 Por conseguinte, deve considerar-se que, ao adoptar disposições que agravam as condições aplicáveis aos trabalhadores turcos para efeitos da obtenção de uma autorização de residência, relativamente às condições que lhes eram aplicáveis anteriormente, na vigência de disposições adoptadas desde a entrada em vigor da Decisão n.º 1/80 no território em causa, um Estado-Membro introduz «restrições novas» na acepção do artigo 13.º desta decisão.
- 61 Em situações como as dos processos principais, cabe ao juiz nacional verificar se, à luz da Circular de 1982, a Circular de 2000 torna mais difícil a obtenção de uma

autorização de residência autónoma pelos trabalhadores turcos e se F. Toprak e I. Oguz satisfaziam as condições previstas na Circular de 1982. Na hipótese de essa autorização ser mais difícil de obter em aplicação da Circular de 2000, esta constitui uma «restrição nova», na acepção do artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, apesar de a mesma não fazer mais do que restaurar disposições que existiam na legislação neerlandesa em 1 de Dezembro de 1980.

- 62 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que, em circunstâncias como as dos processos principais, respeitantes a uma disposição nacional relativa à obtenção de uma autorização de residência por trabalhadores turcos, o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80 deve ser interpretado no sentido de que constitui uma «restrição nova», na acepção deste artigo, o agravamento de uma disposição introduzida depois de 1 de Dezembro de 1980, que previa uma flexibilização da disposição aplicável em 1 de Dezembro de 1980, mesmo quando esse agravamento não dificulte as condições de obtenção da referida autorização relativamente às que resultavam das disposições em vigor em 1 de Dezembro de 1980, o que cabe ao juiz nacional verificar.

Quanto às despesas

- 63 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, 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 (Segunda Secção) declara:

Em circunstâncias como as dos processos principais, respeitantes a uma disposição nacional relativa à obtenção de uma autorização de residência por trabalhadores turcos, o artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, de 19 de Setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação, adoptada pelo Conselho de Associação instituído pelo Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, deve ser interpretado no sentido de que constitui uma «restrição nova», na acepção deste artigo, o agravamento de uma disposição introduzida depois de 1 de Dezembro de 1980, que previa uma flexibilização da disposição aplicável em 1 de Dezembro de 1980, mesmo quando esse agravamento não dificulte as condições de obtenção da referida autorização relativamente às que resultavam das disposições em vigor em 1 de Dezembro de 1980, o que cabe ao juiz nacional verificar.

Assinaturas