



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
YVES BOT
apresentadas em 19 de janeiro de 2012¹

Processo C-508/10

**Comissão Europeia
contra**

Reino dos Países Baixos

«Incumprimento de Estado — Diretiva 2003/109/CE — Estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração — Montantes dos direitos reclamados para a aquisição do estatuto ou a concessão de uma autorização de residência num outro Estado-Membro — Caráter excessivo ou injusto — Entrave ao exercício do direito de residência»

1. A presente ação por incumprimento diz respeito à aplicação da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração².
2. A Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao exigir aos nacionais de países terceiros e aos seus familiares que solicitem o estatuto de residente de longa duração o pagamento de direitos que a Comissão considera «elevados» e «injustos», o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da diretiva.
3. Nas presentes conclusões, começaremos por convidar o Tribunal de Justiça a declarar a ação admissível, dado que o Reino dos Países Baixos é acusado de, através da sua regulamentação nacional, ter infringido o objetivo da diretiva, tal como a mesma é interpretada à luz dos seus considerandos, bem como o seu efeito útil, e que a acusação foi identificada com um grau de precisão suficiente na petição da Comissão.
4. Em seguida, exporemos os motivos pelos quais, em nossa opinião, os Estados-Membros não podem aplicar aos nacionais de países terceiros que solicitem a emissão de documentos de residência, em aplicação da diretiva, direitos excessivos em si mesmos ou desproporcionados em relação aos que os nacionais e os cidadãos da União Europeia que exercem o seu direito à livre circulação têm de pagar para a obtenção de documentos semelhantes.
5. Defenderemos, por fim, que o Reino dos Países Baixos não cumpriu efetivamente as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 258.º TFUE ao exigir direitos excessivos e desproporcionados aos nacionais de países terceiros.

1 — Língua original: francês.

2 — JO 2004, L 16, p. 44, a seguir «diretiva».

I — Quadro jurídico

A — *Direito da União*

6. A diretiva foi adotada com base no artigo 63.º, primeiro parágrafo, n.ºs 3 e 4, CE, com o objetivo de precisar o estatuto jurídico dos cidadãos de países terceiros instalados a longo prazo nos Estados-Membros, cuja integração é considerada, segundo o considerando 4 da diretiva, «um elemento-chave para promover a coesão económica e social, que é um dos objetivos fundamentais da Comunidade [...]».

7. A diretiva tem um duplo objeto. Nos termos do artigo 1.º:

«A presente diretiva estabelece:

- a) As condições de concessão e perda de estatuto de residente de longa duração conferido por um Estado-Membro a nacionais de países terceiros legalmente residentes no seu território, bem como os direitos correspondentes; e
- b) As condições de residência de nacionais de países terceiros que beneficiem do estatuto de residente de longa duração noutros Estados-Membros que não aquele que lhes concedeu o referido estatuto.»

8. Os considerandos 2, 3, 6, 9, 10 e 18 da diretiva têm a seguinte redação:

«(2) Aquando da reunião extraordinária de Tampere, de 15 e 16 de outubro de 1999, o Conselho Europeu proclamou que o estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros deveria aproximar-se do estatuto dos nacionais dos Estados-Membros e que uma pessoa que resida legalmente num Estado-Membro, durante um período a determinar, e seja titular de uma autorização de residência de longa duração deveria beneficiar neste Estado-Membro de um conjunto de direitos uniformes tão próximos quanto possível dos que gozam os cidadãos da União Europeia.

(3) A presente diretiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, designadamente na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

[...]

(6) O critério principal para a aquisição do estatuto de residente de longa duração deverá ser a duração da residência no território de um Estado-Membro. [...]

(9) Razões económicas não deverão constituir fundamento para indeferir a concessão do estatuto de residente de longa duração, nem devem ser encaradas como um obstáculo às condições relevantes.

(10) Importa estabelecer um sistema de regras processuais para regular a análise do pedido de aquisição do estatuto de residente de longa duração. Estes procedimentos deverão ser eficazes e poder ser geridos tendo em conta a carga normal de trabalho das administrações dos Estados-Membros, devendo igualmente ser transparentes e justos, a fim de proporcionarem um nível adequado de segurança jurídica às pessoas em questão. [Essas regras não devem constituir um meio para impedir o exercício do direito de residência.]

[...]

(18) O estabelecimento das condições a que está sujeito o direito de residência num outro Estado-Membro relativamente a nacionais de países terceiros residentes de longa duração deverá contribuir para a realização efetiva do mercado interno enquanto espaço em que é garantida a livre circulação de todas as pessoas. Poderá assim constituir um fator de mobilidade importante, nomeadamente no mercado de trabalho da União.»

9. O capítulo II da diretiva diz respeito ao estatuto de residente de longa duração num primeiro Estado-Membro, ao passo que o capítulo III fixa as condições de permanência de um residente de longa duração ou dos seus familiares noutra Estado-Membro.

10. Os artigos 4.º a 6.º da diretiva definem os requisitos de fundo para a concessão do estatuto de residente de longa duração, bem como os casos em que este estatuto pode ser recusado. O requerente deve, nomeadamente, ter residido legal e ininterruptamente no território de um Estado-Membro durante os cinco anos que antecederam imediatamente a apresentação do seu pedido³. Além disso, o requerente deve apresentar provas de que dispõe, para ele próprio e para os familiares a seu cargo, de recursos estáveis, regulares e suficientes e de um seguro de saúde⁴. Por fim, o requerente pode ser obrigado a preencher requisitos de integração, em conformidade com o respetivo direito nacional⁵. Desde que o requerente preencha estes requisitos, o estatuto de residente de longa duração só lhe pode ser recusado por razões de ordem pública ou de segurança pública⁶.

11. Os artigos 11.º e 12.º da diretiva especificam os efeitos do reconhecimento deste estatuto, prevenindo o princípio da igualdade de tratamento com os nacionais em certos domínios, bem como a proteção contra o afastamento.

12. Os artigos 14.º a 16.º da diretiva fixam os requisitos que o residente de longa duração e os seus familiares devem preencher para poderem exercer um direito de residência superior a três meses noutra Estado-Membro. Este direito está subordinado à apresentação de um novo pedido de título de residência, cuja concessão pode ser sujeita, pelos Estados-Membros, a certos requisitos exigidos para o acesso inicial ao estatuto de residente de longa duração.

13. A diretiva não inclui nenhuma disposição relativa aos direitos que podem ser exigidos pelos Estados-Membros por ocasião da apresentação de um pedido.

B — *Direito nacional*

14. O artigo 24.º, n.º 2, da lei de revisão geral da lei relativa aos estrangeiros (*Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet*), de 23 de novembro de 2000⁷, prevê:

«Nos casos determinados pelo ministro e de acordo com as regras por este decretadas, o estrangeiro é devedor de direitos fiscais pelo tratamento do pedido. Para o efeito, o ministro pode, por outro lado, prever que o estrangeiro é devedor de direitos fiscais relativos à emissão de um documento que ateste a sua residência regular. Se o pagamento não for efetuado, o pedido não é tomado em consideração ou o documento não é emitido.»

3 — Artigo 4.º, n.º 1, da diretiva.

4 — Artigo 5.º, n.º 1, da diretiva.

5 — Artigo 5.º, n.º 2, da diretiva.

6 — Artigo 6.º, n.º 1, da diretiva.

7 — Stb. 2000, n.º 495.

15. Os artigos 3.34 a 3.34i do Regulamento de 2000 relativo aos estrangeiros (Voorschrift Vreemdelingen 2000)⁸ fixam os direitos fiscais que os nacionais de países terceiros devem pagar, com exceção dos nacionais turcos, quando pedem um título de residência, segundo os montantes que se seguem:

Tipo de pedido	Montante em euros	Artigo do Regulamento de 2000 relativo aos estrangeiros
Estatuto de residente de longa duração	201	Artigo 3.34g, n.º 1
Autorização de residência para, nomeadamente, trabalhar ou estudar	433	Artigo 3.34, n.º 2, alínea a)
Autorização de residência por outros motivos	331	Artigo 3.34, n.º 2
Autorização de residência para os familiares acompanhantes	188	Artigo 3.34, n.º 2, alínea c)
Autorização de residência para os familiares não acompanhantes	830 (primeiro familiar) 188 (outros familiares)	Artigo 3.34, n.º 2, alínea b)

II — Procedimento pré-contencioso

16. Considerando que o Reino dos Países Baixos não cumprira as obrigações que lhe incumbem, a Comissão dirigiu, em 27 de junho de 2008, uma notificação para cumprir e depois, em 23 de março de 2009, um parecer fundamentado, aos quais as autoridades neerlandesas responderam, respetivamente, em 25 de agosto de 2008 e em 25 de maio de 2009, contestando a existência de incumprimento.

17. Considerando estas respostas insatisfatórias, a Comissão decidiu recorrer ao Tribunal de Justiça com base no artigo 258.º TFUE.

III — Ação

18. A Comissão conclui pedindo ao Tribunal que se digne:

- declarar que, ao exigir o pagamento de direitos elevados e injustos aos nacionais de países terceiros e aos seus familiares que solicitem o estatuto de residente de longa duração, o Reino dos Países Baixos não respeitou as obrigações estabelecidas pela diretiva, não cumprindo, deste modo, as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 258.º TFUE, e
- condenar o Reino dos Países Baixos nas despesas da instância.

IV — Argumentos das partes

A — Sobre a admissibilidade da ação

19. O Reino dos Países Baixos invoca, na sua contestação, a inadmissibilidade da ação por dois motivos.

20. Sustenta, em primeiro lugar, que a Comissão não visa, na sua petição, nenhuma disposição vinculativa da diretiva, referindo-se apenas a um considerando, que não possui valor jurídico vinculativo, e ao artigo 4.º, n.º 3, TUE, mas referindo-o de modo geral, sem explicar em que medida as suas acusações se baseiam nesta disposição.

8 — Stcrt. 2001, n.º 10.

21. Alega, em segundo lugar, que a Comissão limitou o dispositivo da sua petição aos direitos fiscais exigidos aos nacionais de países terceiros para a obtenção do estatuto de residente de longa duração previsto no capítulo II da diretiva, pelo que o processo não pode incidir sobre os direitos reclamados aos residentes de longa duração que apresentem, a partir de um Estado-Membro, um pedido de residência em aplicação do capítulo III da referida diretiva.

22. Na sua tréplica, o Reino dos Países Baixos contesta a possibilidade de a Comissão invocar a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual uma petição não pode ser considerada inadmissível apenas pelo facto de a Comissão alegar que uma regulamentação é contrária ao sistema, à economia ou ao espírito de uma diretiva⁹. Em seu entender, ao invocar a referida jurisprudência, a Comissão expõe pela primeira vez, em réplica, uma nova acusação, que o Tribunal de Justiça não pode tomar em consideração.

B — Sobre o mérito da ação

23. Sem contestar o princípio da cobrança de direitos pela emissão da autorização de residência de longa duração nem a margem de manobra de que, na falta de uma disposição específica na diretiva, os Estados-Membros dispõem para determinar o seu montante, a Comissão entende, à luz do considerando 10 da referida diretiva, que esses direitos devem ser «justos» e que não devem impedir nem dissuadir os nacionais de países terceiros que preencham as condições enunciadas na mesma de pedir uma autorização de residência. A Comissão alega que o montante elevado dos direitos em vigor nos Países Baixos, que entrava o exercício dos direitos consagrados pela regulamentação da União, infringe o efeito útil desta última.

24. A Comissão sustenta igualmente, baseando-se no considerando 2 da diretiva, que os direitos devem ser de um montante «comparável» ao dos direitos que devem pagar os cidadãos da União que exercem o seu direito à livre circulação para obter documentos semelhantes. Considera que as somas exigidas pelo Reino dos Países Baixos, que são cerca de 7 a 27 vezes superiores às previstas para os cidadãos da União, são desproporcionadas e podem desencorajar os interessados de fazer valer os seus direitos.

25. Indicando que a finalidade da diretiva é semelhante à da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004¹⁰, a Comissão alega que os nacionais de países terceiros se encontram numa situação comparável à dos cidadãos da União no contexto da Diretiva 2004/38. Fazendo referência ao acórdão de 29 de abril de 2010, Comissão/Países Baixos¹¹, através do qual o Tribunal de Justiça condenou o Reino dos Países Baixos por ter instituído e mantido um regime que previa direitos desproporcionados para a emissão de autorizações de residência aos nacionais turcos, a Comissão considera que, no presente processo, o montante dos direitos deverá, *a fortiori*, ser igualmente considerado desproporcionado.

26. O Reino dos Países Baixos responde, na sua contestação, que a Diretiva 2004/38 não é pertinente para definir o alcance do conceito de procedimento justo constante do considerando 10 da diretiva, dado que a primeira destas diretivas é mais recente do que a segunda e que o estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros é diferente do dos cidadãos da União, aos quais é reconhecido o direito fundamental de circular e de residir livremente no território dos Estados-Membros. Além disso, enquanto a proposta de diretiva do Conselho relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração¹² continha uma disposição relativa à cobrança dos direitos para a emissão da autorização de residência, a diretiva não inclui nenhuma disposição comparável. Segundo o Reino

9 — V. acórdão de 29 de novembro de 2001, Comissão/Itália (C-202/99, Colet., p. I-9319).

10 — Diretiva 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 Diretivas 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).

11 — C-92/07, Colet., p. I-3683.

12 — Proposta apresentada pela Comissão em 13 de março de 2001 [COM(2001) 127 final, a seguir «proposta de diretiva»].

dos Países Baixos, o legislador da União optou, assim, por reservar aos Estados-Membros o poder de determinar o montante dos direitos fiscais, deduzindo que o controlo administrativo e jurisdicional deverá limitar-se à questão de saber se a regulamentação nacional é ou não manifestamente desproporcionada.

27. O Reino dos Países Baixos acrescenta que a solução dada no acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, em favor dos nacionais turcos que beneficiam dos direitos que lhes são conferidos, por um lado, pelo artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, de 19 de setembro de 1980, do Conselho de Associação¹³, relativa ao desenvolvimento da associação¹⁴, e, por outro lado, pelo artigo 59.º do Protocolo Adicional, assinado em Bruxelas em 23 de novembro de 1970 e concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de dezembro de 1972¹⁵, não é transponível para o presente processo, dado que a diretiva não inclui uma regra de «standstill» que se oponha à introdução de novas restrições, nem nenhuma disposição que imponha uma comparação entre o montante dos direitos fiscais exigidos aos nacionais de países terceiros e o montante dos direitos fiscais pedidos aos cidadãos da União.

28. Por fim, o Reino dos Países Baixos considera que a Comissão não apresentou corretamente o âmbito de aplicação dos direitos fiscais exigidos, para a obtenção de um direito de residência nos Países Baixos, aos nacionais de países terceiros que sejam residentes de longa duração num outro Estado-Membro e que a Comissão não demonstrou em que medida o montante de 201 euros exigido para a aquisição do estatuto de residente de longa duração impediria o exercício dos direitos conferidos pela diretiva. Indicando que os pedidos de concessão do estatuto de residente de longa duração aumentaram rapidamente entre 2006 e 2009, observa que este montante, fixado em conformidade com a política geral que consiste em imputar aos requerentes as despesas em que a autoridade competente incorre para a emissão de uma autorização, não entrava, de modo nenhum, o exercício dos direitos conferidos pela diretiva.

29. A Comissão, na sua réplica, considera que, ainda que, contrariamente ao que tinha inicialmente pensado na proposta de diretiva, o legislador da União não tenha previsto nenhuma limitação explícita dos eventuais direitos a pagar, a margem de manobra que os Estados-Membros conservam na matéria não é ilimitada. Em seu entender, a norma relativa à fixação dos direitos para os cidadãos da União pode ser considerada um indicador razoável do que pode ser exigido dos nacionais de países terceiros. Ora, a Comissão vê na cobrança de direitos fiscais que, no presente processo, são 7 a 27 vezes superiores aos montantes que os cidadãos da União devem pagar para obter documentos comparáveis uma medida que pode levar os nacionais de países terceiros a renunciar à obtenção de documentos administrativos indispensáveis ao exercício dos direitos conferidos pela diretiva.

30. Além disso, a Comissão sustenta que o carácter desproporcionado dos direitos cobrados justifica por si só a condenação proferida pelo Tribunal de Justiça no acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, independentemente da violação das disposições especiais aplicáveis unicamente aos nacionais turcos.

31. Na sua tréplica, o Reino dos Países Baixos sustenta que deve deduzir-se do considerando 10 da diretiva, o qual prevê que as regras processuais não podem ser utilizadas como um «meio» de entrar o exercício ao direito de residência, que estas regras podem, efetivamente, criar um entrave, desde que não sejam utilizadas como um instrumento que vise impedir o exercício do direito de residência.

13 — 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 pela Comunidade, por outro. Este acordo foi concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685).

14 — A seguir «Decisão n.º 1/80».

15 — JO L 293, p. 1.

32. O Reino dos Países Baixos considera, em definitivo, que a situação dos nacionais de países terceiros que pretendem obter o estatuto de residente de longa duração pode ser comparada com a dos cidadãos da União que pedem a obtenção de um direito de residência permanente, na aceção do artigo 16.º da Diretiva 2004/38, sublinhando, por um lado, que os inquéritos a realizar são consideravelmente mais aprofundados para os nacionais de países terceiros e, por outro lado, que o documento emitido para os cidadãos da União tem um efeito meramente declarativo, ao passo que a autorização de residência conferida a um residente de longa duração tem um efeito constitutivo.

33. Nas suas alegações de intervenção, a República Helénica contesta a pertinência do critério de proporcionalidade proposto pela Comissão e defende que, para fixar os direitos cobrados para a emissão de uma autorização de residência de longa duração, há que necessariamente tomar em consideração o custo dos serviços administrativos fornecidos não só para o controlo e a certificação do direito de residência, mas também para a integração das pessoas, como sendo a formação dos migrantes na língua, história e cultura do país de acolhimento.

34. Com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao reembolso das despesas médicas incorridas num outro Estado-Membro¹⁶, a República Helénica considera que há que investigar se os direitos cobrados constituem uma medida necessária e razoável para manter o equilíbrio financeiro do sistema nacional de gestão da imigração na sua globalidade.

V — Nosso parecer

A — Sobre a admissibilidade da ação

35. Segundo a jurisprudência, o objetivo do procedimento pré-contencioso numa ação por incumprimento é dar ao Estado-Membro em causa a dupla possibilidade, por um lado, de dar cumprimento às obrigações decorrentes do direito da União e, por outro lado, de apresentar utilmente os seus argumentos de defesa a respeito das acusações formuladas pela Comissão¹⁷.

36. A regularidade desse procedimento constitui uma garantia essencial não só para assegurar a proteção dos direitos do Estado-Membro em causa, mas também para garantir que o eventual processo contencioso terá por objeto um litígio claramente definido, pelo que importa que o objeto da acusação sobre o qual o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se seja determinado com precisão.

37. Além disso, por força do artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 38.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do mesmo Tribunal, a Comissão está obrigada, em qualquer petição apresentada de acordo com o artigo 258.º TFUE, a expor sumariamente as acusações precisas sobre as quais o Tribunal de Justiça se deve pronunciar, bem como os elementos de direito e de facto em que essas acusações assentam.

38. Contudo, o Tribunal de Justiça decidiu, no seu acórdão de 29 de novembro de 2001, Comissão/Itália, já referido, que, quando a Comissão alega que uma regulamentação nacional é contrária ao sistema, à economia ou ao espírito de uma diretiva de harmonização, sem que a violação do direito da União que daí decorre possa ser ligada a disposições específicas dessa diretiva, a sua petição não pode, apenas por este facto, ser qualificada de inadmissível¹⁸. Consideramos que a invocação desta jurisprudência por parte da Comissão, na sua réplica, constitui apenas um argumento de defesa em resposta ao fundamento de inadmissibilidade invocado pelo Reino dos Países Baixos na sua contestação, não podendo ser, de modo algum, considerada uma nova acusação que o Tribunal de Justiça não possa tomar em consideração. Assim sendo, a Comissão não pode ser acusada de ter modificado, no decurso do processo, o objeto do incumprimento alegado.

16 — V., nomeadamente, acórdãos de 5 de outubro de 2010, Comissão/França (C-512/08, Colet., p. I-8833), e Elchinov (C-173/09, Colet., p. I-8889).

17 — V., nomeadamente, acórdão de 16 de junho de 2005, Comissão/Itália (C-456/03, Colet., p. I-5335, n.º 36).

18 — N.º 23.

39. Resulta igualmente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o incumprimento pode ser constituído pela violação da obrigação de cooperação leal entre a União e os Estados-Membros, consagrada no artigo 4.º, n.º 3, TUE¹⁹.

40. O recurso ao artigo 258.º TFUE pode ser, portanto, baseado na violação não só de uma disposição particular da legislação da União, mas também da obrigação geral de cooperação que comporta a de dar cumprimento ao objetivo dessa legislação e de se abster de qualquer ação que coloque em causa o seu efeito útil.

41. No processo em apreço, é ponto assente que a Comissão indicou claramente na notificação para cumprir, no dispositivo do parecer fundamentado e nos pedidos contidos na petição inicial, a sua acusação, dirigida contra o Reino dos Países Baixos, de este não ter respeitado as obrigações fixadas pela diretiva. Contrariamente ao que este Estado-Membro sustenta, a Comissão acusou-o de ter violado não só os considerandos da diretiva, como também uma disposição retirada da própria diretiva, tal como interpretada à luz dos seus considerandos, ao privá-la do seu efeito útil através do entrave colocado aos direitos nela consagrados em benefício dos nacionais de países terceiros. A Comissão acusou, *ab initio*, o Reino dos Países Baixos de ter violado a economia geral da diretiva, bem como o seu espírito e o seu objetivo. A circunstância de a petição se referir acessoriamente ao artigo 4.º, n.º 3, TUE não pode tornar a mesma inadmissível.

42. Além disso, a Comissão visou expressamente, na notificação para cumprir, no parecer fundamentado e na petição inicial, não só a situação dos nacionais de países terceiros que solicitam a concessão do estatuto de residente de longa duração, mas também a dos residentes de longa duração num outro Estado-Membro que solicitam para si próprios ou para os seus familiares o direito de residir nos Países Baixos. A Comissão referiu-se não só ao direito de 201 euros exigido aos primeiros, mas também aos de 331, de 433 e de 830 euros cobrados aos segundos e aos seus familiares.

43. Embora seja exato que o dispositivo da petição visa apenas os direitos exigidos aos «nacionais de países terceiros e aos seus familiares que solicitem o estatuto de residente de longa duração», sem fazer referência à obtenção de um título de residência para o nacional que já beneficia do estatuto de residente de longa duração num primeiro Estado-Membro, seria fazer prova de excesso de formalismo sancionar essa imprecisão de redação com a inadmissibilidade parcial da ação, quando, por um lado, os «familiares», expressamente mencionados no dispositivo, são abrangidos apenas pelo capítulo III da diretiva e, por outro lado, as conclusões da petição da Comissão permitiram ao Reino dos Países Baixos identificar claramente as obrigações que a Comissão o acusava de não ter cumprido e, por conseguinte, expor as suas observações de defesa para refutar as acusações apresentadas.

44. Por conseguinte, propomos a rejeição da exceção de inadmissibilidade.

45. Chegamos agora à apreciação do mérito da ação.

B — Sobre o mérito da ação

46. A apreciação do mérito da ação implica, num primeiro momento, determinar se existe a obrigação para os Estados-Membros de limitar o montante dos direitos exigidos aos nacionais de países terceiros para a emissão de documentos de residência. Caso se reconhecesse a existência desta obrigação, teríamos, num segundo momento, de investigar se o Reino dos Países Baixos violou esta obrigação ao aplicar aos nacionais de países terceiros os direitos fiscais discriminados na tabela que figura no n.º 15 das presentes conclusões.

19 — V. acórdãos de 24 de março de 1988, Comissão/Grécia (240/86, Colet., p. 1835, n.ºs 27 e 28); de 22 de setembro de 1988, Comissão/Grécia (272/86, Colet., p. 4875, n.ºs 30 a 32), e de 18 de outubro de 2007, Comissão/França (C-441/06, Colet., p. I-8887, n.ºs 45 a 52).

1. Sobre a obrigação para os Estados-Membros de limitar o montante dos direitos exigidos aos nacionais de países terceiros para a emissão de documentos de residência

47. A proposta de diretiva mencionava que as autorizações de residência deviam ser emitidas a título gratuito ou mediante pagamento de uma quantia não superior aos direitos e aos impostos exigidos aos nacionais para a emissão dos bilhetes de identidade²⁰.

48. Esta precisão não foi retomada na diretiva, a qual não inclui nenhuma disposição que limite a faculdade de os Estados-Membros pedirem aos nacionais de países terceiros ou aos seus familiares o pagamento de direitos²¹. Esta supressão reflete o desejo de determinados Estados-Membros limitarem o alcance da igualdade de tratamento entre os nacionais de países terceiros, residentes de longa duração, e os cidadãos da União²².

49. Na falta de disposição especial na diretiva, é pacífico que os Estados-Membros dispõem de uma margem de manobra para fazer depender a emissão dos documentos de residência da cobrança de direitos e para fixar o montante dos mesmos. Deste modo, a diretiva não proíbe os Estados-Membros de emitir estes documentos gratuitamente nem, inversamente, de pedir o pagamento de direitos. Resta determinar se essa margem de manobra é ilimitada ou se, pelo contrário, é enquadrada.

50. Estando a cidadania da União ligada à posse da nacionalidade de um Estado-Membro, o estatuto jurídico daí decorrente não pode ser aplicado aos nacionais de países terceiros. cremos, portanto, estar demonstrado que o regime resultante da Diretiva 2004/38, que prevê o caráter gratuito dos direitos ou a sua equivalência aos direitos exigidos aos nacionais, não lhes é aplicável²³.

51. É evidente, igualmente, que não é possível aplicar aos nacionais de todos os países terceiros o regime de proteção específico aplicável aos nacionais cujos países estejam ligados à União por um acordo de associação que lhes confira um estatuto privilegiado. Em especial, não pode deduzir-se da jurisprudência do Tribunal de Justiça que censura, com base em disposições especiais, a diferença de tratamento praticada, para a tarifação dos documentos de residência, entre os nacionais turcos e os cidadãos da União, um princípio geral de igualdade de tratamento de que poderia beneficiar qualquer nacional de um país terceiro, residente de longa duração. Com efeito, é com base na regra específica de *standstill* prevista no artigo 13.º da Decisão n.º 1/80, que proíbe a introdução de restrições novas relativas às condições de acesso ao emprego de trabalhadores e membros da sua família, que o Tribunal de Justiça, no acórdão de 17 de setembro de 2009, Sahin²⁴, declarou que não se podiam impor aos nacionais turcos obrigações novas desproporcionadas relativamente às previstas para os cidadãos da União²⁵. O acórdão Comissão/Países Baixos, já referido, baseia-se igualmente na aplicação deste requisito de proporcionalidade, conjugado com a regra de não discriminação que figura no artigo 9.º do Acordo de Associação e no artigo 10.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80.

20 — Artigos 9.º, n.º 3, e 2.º, n.º 4, da proposta de diretiva. Esta redação foi retomada quase literalmente no artigo 25.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, que dispõe que todos os documentos de residência «são emitidos gratuitamente ou mediante pagamento de uma quantia não superior aos encargos e taxas exigidos aos nacionais para a emissão de documentos semelhantes».

21 — Realçamos que o Parlamento Europeu, no seu relatório sobre a proposta de diretiva do Conselho relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (A5-0436/2001), propôs a seguinte redação do artigo 9.º, n.º 3:

«A autorização de residência de longa duração CE será emitida mediante pagamento de uma soma nunca superior às despesas administrativas e que não ultrapasse os direitos e taxas exigidos aos nacionais pela emissão do bilhete de identidade. Os Estados-Membros poderão emitir a referida autorização a título gratuito.»

Da mesma forma, o artigo 21.º, n.º 4, sofreu a seguinte alteração:

«O título de residência será emitido mediante o pagamento de uma soma nunca superior às despesas administrativas e que não ultrapasse os direitos e taxas exigidos aos nacionais pela emissão do bilhete de identidade. Os Estados-Membros poderão emitir a referida autorização a título gratuito.»

22 — V., a este respeito, Peers, S. e Rogers, N., *EU Immigration and Asylum Law*, Leyde, p. 627.

23 — V., neste sentido, o n.º 54 das nossas conclusões apresentadas em 14 de abril de 2011 no processo Ziebell (acórdão de 8 de dezembro de 2011, C-371/08, Colet., p. I-12735).

24 — C-242/06, Colet., p. I-8465.

25 — N.º 71.

52. No entanto, não pensamos que dessas diferenças de estatuto se deva deduzir que não pode ser feita nenhuma assimilação entre os direitos dos nacionais de países terceiros e os dos cidadãos da União e que a legislação da União, ao mesmo tempo que limita o montante dos direitos que podem ser pedidos aos segundos quando apresentam o pedido de emissão de um documento de residência, deixaria ao poder discricionário dos Estados-Membros o cuidado de fixar o montante dos direitos exigidos aos primeiros quando solicitam a obtenção de documentos semelhantes.

53. Pelo contrário, consideramos que duas categorias de limites enquadram a margem de manobra dos Estados-Membros.

54. Em primeiro lugar, a margem de manobra reconhecida aos Estados-Membros não deve ser utilizada por estes de forma que lese o objetivo da diretiva e o seu efeito útil.

55. Ora, a diretiva, adotada com base no artigo 63.º, primeiro parágrafo, n.ºs 3 e 4, CE, cria um processo de integração gradual, no Estado-Membro de acolhimento, dos nacionais de países terceiros que aí estão regularmente instalados a longo prazo. Recordamos que o considerando 4 da diretiva qualifica a integração desses nacionais «um elemento-chave para promover a coesão económica e social, que é um dos objetivos fundamentais da Comunidade consagrado no Tratado».

56. Para a realização deste objetivo, a diretiva procede à aproximação da situação do residente de longa duração à do cidadão da União, reconhecendo ao primeiro certos direitos equivalentes aos do segundo. Esta lógica de assimilação resulta claramente do considerando 2 da diretiva, que faz referência à reunião extraordinária de Tampere, de 15 e 16 de outubro de 1999, no final da qual o Conselho Europeu proclamou que o estatuto jurídico dos nacionais de países terceiros deveria aproximar-se do estatuto dos nacionais dos Estados-Membros e que uma pessoa que resida legalmente num Estado-Membro, durante um período a determinar, e que seja titular de uma autorização de residência de longa duração deveria beneficiar nesse Estado-Membro de um conjunto de direitos uniformes «tão próximos quanto possível dos que gozam os cidadãos da União Europeia». Além disso, o considerando 12 da diretiva prevê que, «[a] fim de constituir um verdadeiro instrumento de integração na sociedade em que se estabeleceu o residente de longa duração, este deverá ser tratado em pé de igualdade com os cidadãos do Estado-Membro num amplo leque de domínios económicos e sociais, de acordo com as condições relevantes definidas na [referida] diretiva»²⁶.

57. A diretiva facilita, ainda, a livre circulação dos nacionais de países terceiros, residentes de longa duração, na União. Nesta ótica, o considerando 18 da diretiva especifica que «[o] estabelecimento das condições a que está sujeito o direito de residência num outro Estado-Membro relativamente a nacionais de países terceiros residentes de longa duração deverá contribuir para a realização efetiva do mercado interno enquanto espaço em que é garantida a livre circulação de todas as pessoas. Poderá assim constituir um fator de mobilidade importante, nomeadamente no mercado de trabalho da União.»

58. Este objetivo de assimilação traduz-se na igualdade de tratamento, prevista na diretiva, entre os residentes de longa duração e os nacionais em diferentes domínios, que são enumerados no artigo 11.º, n.º 1, alíneas a) a h), e estabelece uma proteção contra a expulsão, segundo as modalidades definidas no artigo 12.º Reconhece aos nacionais de países terceiros que gozam do estatuto de residente de longa duração num Estado-Membro o direito de residir num outro Estado-Membro, com os seus familiares que os acompanhem ou que a eles se juntem.

26 — Como sublinhado na nota de pé de página 36 das nossas conclusões apresentadas em 13 de dezembro de 2011 no processo Kamberaj (C-571/10), pendente no Tribunal de Justiça, o objetivo da integração é afirmado, de forma semelhante, nos considerandos 2, 3 e 6 da Diretiva 2011/51/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2011, que altera a Diretiva 2003/109/CE (JO L 132, p. 1).

59. Estes direitos são conferidos sob determinadas condições de fundo e de procedimento que são especificadas pela diretiva. Os artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, da diretiva, relativos às condições de aquisição do estatuto de residente de longa duração preveem que este estatuto seja concedido ao nacional de um país terceiro que residiu no Estado-Membro de acolhimento, de modo legal e ininterrupto, durante os cinco anos anteriores à apresentação do pedido e que disponha de recursos estáveis, regulares e suficientes, bem como de um seguro de saúde. O artigo 5.º, n.º 2, da diretiva permite, ainda, que os Estados-Membros exijam o respeito de «condições [27] de integração, em conformidade com o direito nacional». O artigo 7.º, n.º 1, da diretiva dispõe que o pedido deve ser apresentado à autoridade competente, acompanhado de documentos comprovativos, «conforme determinado na legislação nacional», de que o requerente preenche as condições enunciadas nos artigos 4.º e 5.º da diretiva ou de alojamento adequado, bem como, se necessário, de um documento de viagem válido ou de cópia autenticada do mesmo. Os artigos 14.º e 15.º da diretiva estabelecem as condições de aquisição, por parte do nacional de um país terceiro que goza do estatuto de residente de longa duração num Estado-Membro, do direito de residir num outro Estado-Membro, prevendo, nomeadamente, que os Estados-Membros possam exigir ao requerente provas de que este dispõe de recursos estáveis, regulares e suficientes, bem como de um seguro de saúde, e que cumpra «medidas [28] de integração, em conformidade com o direito nacional».

60. Esta enumeração é limitativa. O considerando 17 da diretiva, que especifica que «[a] harmonização das condições de aquisição do estatuto de residente de longa duração favorece a confiança mútua entre Estados-Membros [e que] [a] possibilidade de aplicar disposições nacionais mais favoráveis não é excluída pelo Tratado», exclui, pelo contrário, qualquer faculdade, para os Estados-Membros, de prever regulamentações mais restritivas. Recordamos que o considerando 10 da diretiva prevê, ainda, que os procedimentos para regular a apreciação do pedido de aquisição do estatuto de residente de longa duração «não deverão constituir um meio que vise impedir o exercício do direito de residência». Desde que preencham os requisitos previstos, os nacionais de países terceiros têm o direito de obter o estatuto de residente de longa duração²⁹.

61. Sendo o direito ao reconhecimento do estatuto a regra geral, desde que o requisito relativo à duração de residência, previsto no artigo 4.º da diretiva esteja preenchido, consideramos, ainda, por analogia com a solução a que chegou o Tribunal de Justiça no acórdão de 4 de março de 2010, Chakroun³⁰, a propósito da Diretiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar³¹, que os requisitos dos quais os Estados-Membros podem fazer depender a aquisição do estatuto de residente de longa duração devem ser interpretados de forma estrita³².

62. Consideramos, nestas condições, que, para ser conforme às disposições da diretiva, a tarifação das despesas exigidas aos nacionais de países terceiros não deve ter por objeto nem por efeito acrescentar um requisito suplementar para a obtenção do estatuto de residente de longa duração.

63. Donde deduzimos que não é possível exigir, quando do pedido de obtenção do estatuto de residente de longa duração, direitos a tal ponto elevados que os nacionais que não disponham de capacidades financeiras suficientes não as possam pagar. Tal exigência constituiria um meio indireto para limitar o exercício dos direitos conferidos pela diretiva ou para os reservar aos nacionais de países terceiros mais abonados, ao passo que a diretiva não prevê nenhuma outra condição financeira além da de dispor de recursos estáveis e regulares que sejam suficientes para a sua própria subsistência ou para a dos seus familiares, sem recorrer ao sistema de assistência social do Estado-Membro em causa.

27 — Sublinhado nosso.

28 — *Idem*.

29 — V., neste sentido, Groenendijk, K., «The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration», *Whose Freedom, Security and Justice?*, Hart Publishing, 2007, p. 429, em especial, p. 440.

30 — C-578/08, Colet., p. I-1839.

31 — JO L 251, p. 12.

32 — Acórdão Chakroun, já referido (n.º 43).

64. Pelas mesmas razões, cremos que o direito de residência num segundo Estado-Membro dos nacionais de países terceiros que gozam do estatuto de residente de longa duração num primeiro Estado-Membro não pode ser limitado por direitos excessivos.

65. O mesmo é válido para o direito de residência dos familiares. O artigo 16.º, n.º 1, da diretiva prevê que o residente de longa duração que exerce o seu direito de residência num outro Estado-Membro por um período superior a três meses pode ser acompanhado ou a ele se podem juntar os seus familiares que com ele residiam no primeiro Estado de acolhimento. O artigo 16.º, n.º 5, da referida diretiva precisa que, não estando a família constituída inicialmente, a Diretiva 2003/86 será aplicável. Antes da emissão do novo título de residência, as autoridades do segundo Estado-Membro estão no direito de verificar se o familiar dispõe de um título de residência de longa duração ou de um documento de viagem válido, se residiu como familiar de um residente de longa duração no primeiro Estado-Membro e se dispõe de recursos estáveis, regulares e suficientes, bem como de um seguro de saúde. Se as condições enumeradas limitativamente pela diretiva forem respeitadas, o segundo Estado-Membro só pode recusar a residência por motivos de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. Daqui decorre que o direito que os familiares do residente de longa duração têm de o acompanhar ou de a ele se juntar não pode, em nosso entender, ser sujeito a um requisito suplementar relativo ao pagamento de direitos excessivos, sem desprezar o direito ao reagrupamento familiar.

66. Além disso, pensamos que o objetivo perseguido pela diretiva, visando facilitar a integração dos residentes de longa duração através da sua assimilação, mesmo que parcial, com os cidadãos da União, deve levar a tratar os primeiros em condições comparáveis às aplicadas aos segundos quando estes, por força da referida diretiva, pedem em condições semelhantes a emissão de documentos similares. Mesmo na falta de uma disposição relativa à cobrança dos direitos, parece-nos que este objetivo torna ilegítima uma diferença de tratamento que não é justificada por nenhuma razão objetiva.

67. Além disso, entendemos que a margem de manobra reconhecida aos Estados-Membros é enquadrada por uma segunda categoria de limites, decorrente do respeito pelos direitos fundamentais.

68. Com efeito, resulta da jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que as exigências decorrentes da proteção dos princípios gerais reconhecidos na ordem jurídica da União, entre os quais figuram os direitos fundamentais, vinculam igualmente os Estados-Membros quando executam as regulamentações da União e que, em consequência, estes estão obrigados, na medida do possível, a aplicar essas regulamentações em condições que não desrespeitem as referidas exigências³³. O considerando 3 da diretiva precisa, aliás, que esta respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, designadamente, na Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma a 4 de novembro de 1950, e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Daqui decorre que as disposições que executam a diretiva devem ser apreciadas à luz dos direitos fundamentais e, mais particularmente, do princípio da não discriminação.

69. Como indicado no considerando 5 da diretiva, que precisa que «[o]s Estados-Membros deverão dar execução ao disposto na [referida] diretiva sem discriminações com base no sexo, raça, cor, origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou crença, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual», na nossa perspetiva, o princípio da não discriminação opõe-se à instauração de direitos cujos montantes sejam dissuasivos para os nacionais de países terceiros que não disponham de capacidade financeira suficientemente significativa.

70. À luz destas considerações, entendemos que a margem de manobra de que os Estados-Membros dispõem para fixar o montante dos direitos que podem ser exigidos aos nacionais de países terceiros é necessariamente limitada pela obrigação de não prever direitos que sejam ou por si próprios excessivos, ou desproporcionados por comparação com os direitos exigidos aos cidadãos da União para a emissão de documentos semelhantes.

33 — Acórdão de 11 de outubro de 2007, Möllendorf e Möllendorf-Niehuus (C-117/06, Colet., p. I-8361, n.º 78).

71. O Reino dos Países Baixos e a República Helénica opõem a esta conclusão duas categorias de objeções. Alegam, por um lado, que a emissão de um documento de residência tem, para os nacionais de países terceiros, um efeito constitutivo, uma vez que implica um poder de apreciação das autoridades nacionais, ao passo que para os cidadãos da União tem um efeito meramente declarativo. Sustentam, por outro lado, que os Estados-Membros devem poder repercutir sobre os requerentes o custo que a emissão do título de residência representa. Parece-nos que estas duas objeções devem ser rejeitadas pelas razões que se seguem.

72. A primeira objeção baseia-se numa distinção teórica que, em nossa opinião, é contestável, tanto em princípio como quanto aos efeitos que lhe estão subjacentes.

73. Em primeiro lugar, pensamos que, em princípio, a distinção entre o efeito meramente constitutivo da emissão de um título de residência para a «generalidade dos estrangeiros»³⁴ e o efeito declarativo da emissão de um documento semelhante para um cidadão da União já não é verdadeiramente conforme com a evolução do direito da União. O Tribunal de Justiça anunciou efetivamente, no acórdão Sagulo e outros, já referido, por um lado, que a emissão de um título de residência para um cidadão da União, que dispõe de um direito de circulação e de residência nos Estados-Membros conferido diretamente pelo direito da União, tem um efeito meramente declarativo e, por outro lado, que um documento dessa natureza não pode ser equiparado a uma autorização de residência que implique um poder de apreciação das autoridades nacionais, tal como está previsto para a generalidade dos estrangeiros³⁵. Contudo, em nosso entender, se a primeira proposição continua a ser exata, a segunda já não é plenamente conforme com o estado atual do direito.

74. Com efeito, há que ter em consideração que diversas disposições vieram conferir diretamente a determinados nacionais de países terceiros um direito de residência, independentemente da emissão do título correspondente pelas autoridades do Estado-Membro de acolhimento. Com base nestas disposições, o Tribunal de Justiça transpôs, por analogia, a solução a que chegara para os cidadãos da União, para esses nacionais. Deste modo, o Tribunal de Justiça decidiu, numa primeira série de acórdãos, que, em aplicação da Decisão n.º 1/80, a autorização de residência entregue aos nacionais turcos apenas pode ter mero valor declaratório e probatório³⁶. Numa segunda série de acórdãos, o Tribunal de Justiça tornou o efeito simplesmente declaratório do título de residência extensivo aos nacionais de países terceiros que sejam familiares de cidadãos da União. Da declaração segundo a qual «o direito de entrada no território de um Estado-Membro concedido ao nacional de um país terceiro, cônjuge de um nacional de um Estado-Membro, resulta unicamente do vínculo familiar», o Tribunal de Justiça deduziu, com efeito, que a emissão de uma autorização de residência deve ser considerada não um ato constitutivo de direitos mas um ato destinado a comprovar a situação individual de um nacional de um país terceiro relativamente ao direito comunitário³⁷.

75. Tendo em conta os direitos atualmente conferidos pela diretiva aos nacionais de todos os países terceiros, podemos sobretudo perguntar-nos se a emissão de um título de residência para estes nacionais continua a produzir um efeito constitutivo, na medida em que cria direitos, ou se apresenta doravante um caráter meramente declarativo, na medida em que se limita a reconhecer uma situação já existente. Há que referir que o artigo 9.º, n.º 6, da diretiva dispõe que a expiração da autorização de residência de longa duração não leva, de modo algum, à retirada ou à perda do estatuto de residente de longa duração e que o artigo 7.º, n.º 3, da referida diretiva prevê que, caso as condições estabelecidas nos respetivos artigos 4.º e 5.º estejam preenchidas e se a pessoa não representar uma ameaça, na aceção do artigo 6.º, o Estado-Membro «deve conceder» o estatuto de residente de longa duração ao nacional em questão. Sem ignorar a margem de manobra deixada aos Estados-Membros tanto para a definição das condições de aquisição do estatuto como para a determinação dos direitos

34 — A expressão é retomada no acórdão de 14 de julho de 1977, Sagulo e o. (8/77, Colet., p. 1495, n.º 8).

35 — *Idem*.

36 — V., neste sentido, nomeadamente, acórdão de 16 de março de 2000, Ergat (C-329/97, Colet., p. I-1487, n.º 62 e jurisprudência referida).

37 — V., nomeadamente, acórdão de 14 de abril de 2005, Comissão/Espanha (C-157/03, Colet., p. I-2911, n.º 28 e jurisprudência referida).

conferidos aos nacionais de países terceiros e a definição dos motivos de ordem pública ou de segurança pública que justificam a recusa do estatuto, entendemos que o emprego do verbo «dever» no artigo 6.º, que, face à técnica de redação habitualmente seguida pelo legislador da União, tem o valor de um imperativo, implica a existência de uma obrigação, sem liberdade de apreciação, de conceder o estatuto uma vez preenchidas as condições, de modo que não nos parece possível qualificar de discricionário o poder reconhecido às autoridades nacionais para a emissão de títulos de residência em aplicação da diretiva³⁸.

76. Mesmo supondo que se considera, no entanto, que a emissão de um título de residência de residente de longa duração produz um efeito constitutivo, não pensamos que esteja estabelecida a existência de uma relação de proporcionalidade, ou mesmo apenas de qualquer correlação entre a importância dos efeitos jurídicos de um ato e o custo do mesmo. Por outras palavras, não está demonstrado que quanto mais efeitos jurídicos um ato emitido por uma autoridade produzir, mais oneroso é para a autoridade emissora.

77. A segunda objeção, relativa ao facto de que a emissão de um documento de residência para um residente de longa duração ou para um familiar deveria ter em consideração o custo efetivo resultante dos pedidos para os Estados-Membros, não nos convence.

78. Não é inútil constatar, em primeiro lugar, que, embora não retome a disposição relativa ao carácter gratuito dos direitos ou ao seu limite, que figurava na proposta de diretiva, a diretiva também não retoma as alterações do Parlamento que tornavam os direitos proporcionais ao montante dos custos administrativos. Consequentemente, não vemos qual a base jurídica deste raciocínio que, em nossa opinião, não pode ser deduzido de um princípio geral. Não escondemos, a este respeito, a perplexidade que nos suscita a aproximação, ainda que limitada à questão da imputação dos custos administrativos, feita pelo Reino dos Países Baixos, entre a situação dos nacionais de países terceiros que requerem a obtenção de um documento de residência e a dos bovinos e suínos para os quais é necessária uma certificação com vista ao seu abate.

79. Entendemos, em segundo lugar, que o Reino dos Países Baixos não demonstra que as verificações a que procede seriam muito mais importantes do que no caso de um cidadão da União. O Reino dos Países Baixos baseia a sua demonstração na comparação com a situação do cidadão da União que requer o benefício do direito de residência permanente estabelecido no artigo 16.º da Diretiva 2004/38 e expõe que, no momento em que o pedido é apresentado por um nacional de um país terceiro, há que proceder às verificações seguintes, a saber, o pagamento dos direitos, o preenchimento completo do formulário, a prova de que o requerente residiu ininterruptamente durante cinco anos no território do Reino dos Países Baixos e de que possui ainda a sua residência principal, a verificação de que o direito de residência não era provisório ou formalmente limitado, a prova de que dispõe de meios de subsistências permanentes, autónomos e suficientes, que está inscrito num seguro de saúde e que o seu registo criminal está limpo. Contra este argumento pode objetar-se que várias das verificações a que o Reino dos Países Baixos declara proceder são idênticas àquelas a que é possível proceder, por força da Diretiva 2004/38, quando da emissão do certificado de registo para o cidadão da União que pretenda beneficiar do direito de residência superior a três meses ou da emissão de uma autorização de residência para os seus familiares³⁹. Donde deduzimos que não existem razões objetivas que possam justificar uma diferença de tratamento entre os cidadãos da União e os nacionais de países terceiros com direitos decorrentes da diretiva.

38 — V., neste sentido, Illamola Dausà, M., «Égalité et intégration», *La politique européenne d'immigration et d'asile: bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruylant, Bruxelas, 2005, p. 175. Este autor qualifica a competência dos Estados-Membros de «*compétence liée*» («competência vinculada», em português) (p. 187).

39 — Assinalamos, em particular, que o direito de residência superior a três meses do cidadão da União que não seja nem trabalhador nem estudante está sujeito a duas condições quase idênticas às exigidas para a obtenção do estatuto de residente de longa duração, dado que, em aplicação do artigo 7.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2004/38, o estrangeiro deve demonstrar que dispõe de um seguro de saúde celebrado no Estado-Membro de acolhimento, bem como de recursos suficientes para si próprio e para os seus familiares de modo a não se tornar um encargo para o sistema de assistência social do Estado-Membro de acolhimento.

80. Além disso, tendo a República Helénica sustentado que os direitos exigidos para a emissão de uma autorização de residência cobrem o custo dos serviços administrativos prestados não apenas para o controlo e a certificação do direito de residência, mas também para a integração das pessoas, há que observar que o Reino dos Países Baixos não referiu, nas suas alegações, que as despesas exigidas aos nacionais de países terceiros englobavam o custo das medidas de integração. Adicionalmente, se a diretiva prevê que os Estados-Membros possam exigir que os nacionais de países terceiros «preenham condições

[⁴⁰] de integração, em conformidade com o direito nacional» e se foi alegado que esta disposição podia autorizar estes Estados-Membros a exigir aos nacionais de países terceiros o pagamento, parcial ou total, do custo das medidas de integração⁴¹, parece-nos que a margem de manobra assim deixada aos referidos Estados-Membros não pode justificar que seja lesado o objetivo e o efeito útil da diretiva pela instauração de direitos excessivos ou desproporcionados.

81. Atendendo às considerações que antecedem, entendemos que os Estados-Membros não podem aplicar aos nacionais de países terceiros que requerem a emissão de documentos de residência, em aplicação da diretiva, direitos excessivos em si mesmos ou desproporcionados relativamente aos que os nacionais e os cidadãos da União Europeia que exercem o seu direito à livre circulação têm de pagar para a obtenção de documentos semelhantes.

82. Falta determinar se o Reino dos Países Baixos não cumpriu esta obrigação.

2. Sobre o caráter excessivo ou desproporcionado dos direitos reclamados pelo Reino dos Países Baixos

83. Dado que entendemos, pelos motivos já expostos, que a diretiva impõe aos Estados-Membros uma obrigação de não aplicar direitos desproporcionados relativamente aos exigidos aos nacionais dos Estados-Membros para a emissão de documentos semelhantes, podemos, com pertinência, remeter para a apreciação da relação de proporcionalidade a que o Tribunal de Justiça procedeu no acórdão Comissão/Países Baixos, já referido.

84. Neste acórdão, o Tribunal de Justiça considerou desproporcionados os direitos que variavam dentro de um parâmetro cujo valor mais baixo era superior em mais de dois terços ao dos direitos aplicados aos cidadãos da União para a emissão de documentos semelhantes.

85. Parece-nos, *a fortiori*, que os direitos exigidos aos nacionais de países terceiros e aos seus familiares, que o Reino dos Países Baixos não contesta serem 7 a 27 vezes superiores aos montantes previstos para os cidadãos da União, devem ser considerados excessivos e desproporcionados.

86. Por conseguinte, em nossa opinião, há que julgar a acusação provada.

VI — Conclusão

87. Com base nas considerações que antecedem, propomos que o Tribunal de Justiça se pronuncie do seguinte modo:

«1) Ao aplicar aos nacionais de países terceiros que solicitam a aquisição do estatuto de residente de longa duração nos Países Baixos e aos nacionais de países terceiros que, sendo residentes de longa duração num outro Estado-Membro, requerem o exercício do seu direito de residência nos Países Baixos, bem como aos familiares que pedem autorização para os acompanhar ou para

40 — Sublinhado nosso.

41 — V., para a génese desta redação, Groenendijk, K., «Legal concepts of integration in EU Migration Law», *European Journal of Migration and Law*, n.º 2, vol. 6, 2007, p. 111.

se juntar a eles, direitos excessivos e desproporcionados relativamente aos que são exigidos aos nacionais de Estados-Membros para a emissão de documentos semelhantes, o Reino dos Países Baixos não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração.

- 2) O Reino dos Países Baixos é condenado nas despesas.»