

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

21 de Dezembro de 2011 \*

Nos processos apensos C-424/10 e C-425/10,

que têm por objecto pedidos de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentados pelo Bundesverwaltungsgericht (Alemanha), por decisões de 13 de Julho de 2010, entrados no Tribunal de Justiça em 31 de Agosto de 2010, nos processos

**Tomasz Ziolkowski** (C-424/10),

**Barbara Szeja,**

**Maria-Magdalena Szeja,**

**Marlon Szeja** (C-425/10)

contra

**Land Berlin,**

\* Língua do processo: alemão.

sendo interveniente:

**Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský e U. Lõhmus, presidentes de secção, R. Silva de Lapuerta (relatora), M. Ilešič, E. Levits, T. von Danwitz e A. Arabadjiev, juízes,

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

vistos os autos e após a audiência de 13 de Julho de 2011,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de T. Ziolkowski e de B. Szeja e dos filhos desta, por L. Weber, Rechtsanwalt,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze e N. Graf Vitzthum, na qualidade de agentes,
- em representação da Irlanda, por D. O'Hagan, na qualidade de agente, assistido por B. Doherty, barrister,

- em representação do Governo grego, por M. Michelogiannaki e T. Papadopoulou, na qualidade de agentes,
  
- em representação do Governo do Reino Unido, por S. Ossowski, na qualidade de agente, assistido por T. Ward, barrister,
  
- em representação da Comissão Europeia, por W. Bogensberger, M. Wilderspin e D. Maidani, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de Setembro de 2011,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objecto a interpretação do direito de residência permanente previsto no artigo 16.º 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 L 229, p. 35, e JO 2005, L 197, p. 34).

- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de dois litígios que opõem, por um lado, T. Ziolkowski e, por outro, B. Szeja e os seus dois filhos menores ao Land Berlin a propósito da recusa deste último em emitir um documento comprovativo do respectivo direito de residência permanente ao abrigo do artigo 16.º da Directiva 2004/38.

## Quadro jurídico

### *Direito da União*

- 3 Nos termos dos considerandos 3, 4, 10, 17, 18 e 29 da Directiva 2004/38:

«(3) 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) Com vista a remediar esta abordagem sectorial e fragmentada do direito de livre circulação e residência e a facilitar o exercício deste direito, é necessário aprovar um único acto legislativo que altere, em parte, o Regulamento (CEE)

n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade [(JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77), conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2434/92 do Conselho, de 27 de Julho de 1992 (JO L 245, p. 1),] e que revogue os seguintes actos: a Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade [(JO L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 88)], a Directiva 73/148/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1973, relativa à supressão das restrições à deslocação e à permanência dos nacionais dos Estados-Membros na Comunidade, em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços [(JO L 172, p. 14; EE 06 F1 p. 132)], a Directiva 90/364/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência [(JO L 180, p. 26)], a Directiva 90/365/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua actividade profissional [(JO L 180, p. 28)], e a Directiva 93/96/CEE do Conselho, de 29 de Outubro de 1993, relativa ao direito de residência dos estudantes [(JO L 317, p. 59)].

[...]

- (10) As pessoas que exercerem o seu direito de residência não deverão, contudo, tornar-se uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período inicial de residência. Em consequência, o direito de residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias por períodos superiores a três meses deverá estar sujeito a condições.

[...]

- (17) A possibilidade de residência permanente para os cidadãos da União que tiverem optado por se instalar de forma duradoura no Estado-Membro de acolhimento reforçaria o sentimento de cidadania da União e constitui um elemento-chave para promover a coesão social, que é um dos objectivos fundamentais da União. Por conseguinte, há que instituir o direito de residência permanente

para todos os cidadãos da União e membros das suas famílias que tenham residido no Estado-Membro de acolhimento de acordo com as condições estabelecidas na presente directiva durante um período de cinco anos consecutivos sem se tornarem passíveis de medida de afastamento.

- (18) Para que possa constituir um verdadeiro instrumento de integração na sociedade do Estado-Membro de acolhimento em que reside o cidadão da União, o direito de residência permanente, uma vez adquirido, não deve estar sujeito a condições.

[...]

- (29) A presente directiva não afecta disposições nacionais mais favoráveis.»

- <sup>4</sup> No capítulo I da Directiva 2004/38, intitulado «Disposições gerais», o artigo 1.º desta, por sua vez intitulado «Objecto», enuncia:

«A presente directiva estabelece:

- a) As condições que regem o exercício do direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros pelos cidadãos da União e membros das suas famílias;
- b) O direito de residência permanente no território dos Estados-Membros para os cidadãos da União e membros das suas famílias;

[...]»

5 O capítulo III da referida directiva, intitulado «Direito de residência», inclui os artigos 6.º a 15.º desta.

6 Sob o título «Direito de residência até três meses», o referido artigo 6.º prevê:

«1. Os cidadãos da União têm o direito de residir no território de outro Estado-Membro por período até três meses sem outras condições e formalidades além de ser titular de um bilhete de identidade ou passaporte válido.

2. O disposto no n.º 1 é igualmente aplicável aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro e que, munidos de um passaporte válido, acompanhem ou se reúnam ao cidadão da União.»

7 O artigo 7.º da Directiva 2004/38, intitulado «Direito de residência por mais de três meses», tem a seguinte redacção:

«1. Qualquer cidadão da União tem o direito de residir no território de outro Estado-Membro por período superior a três meses, desde que:

a) Exerça uma actividade assalariada ou não assalariada no Estado-Membro de acolhimento; ou

b) Disponha de recursos suficientes para si próprio e para os membros da sua família, a fim de não se tornar uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência, e de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento; ou,

- c) — esteja inscrito num estabelecimento de ensino público ou privado, reconhecido ou financiado por um Estado-Membro de acolhimento com base na sua legislação ou prática administrativa, com o objectivo principal de frequentar um curso, inclusive de formação profissional, e
  - disponha de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento, e garanta à autoridade nacional competente, por meio de declaração ou outros meios à sua escolha, que dispõe de recursos financeiros suficientes para si próprio e para os membros da sua família a fim de evitar tornar-se uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência; ou
  
- d) Seja membro da família que acompanha ou se reúne a um cidadão da União que preencha as condições a que se referem as alíneas a), b) ou c).

2. O direito de residência disposto no n.º 1 é extensivo aos membros da família de um cidadão da União que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro, quando acompanhem ou se reúnam ao cidadão da União no Estado-Membro de acolhimento, desde que este preencha as condições a que se referem as alíneas a), b) ou c) do n.º 1.

3. Para os efeitos da alínea a) do n.º 1, o cidadão da União que tiver deixado de exercer uma actividade assalariada ou não assalariada mantém o estatuto de trabalhador assalariado ou não assalariado nos seguintes casos:

- a) Quando tiver uma incapacidade temporária de trabalho, resultante de doença ou acidente;

- b) Quando estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado depois de ter tido emprego durante mais de um ano e estiver inscrito no serviço de emprego como candidato a um emprego;
  
- c) Quando estiver em situação de desemprego involuntário devidamente registado no termo de um contrato de trabalho de duração determinada inferior a um ano ou ficar em situação de desemprego involuntário durante os primeiros 12 meses, e estiver inscrito no serviço de emprego como candidato a um emprego. Neste caso, mantém o estatuto de trabalhador assalariado durante um período não inferior a seis meses;
  
- d) Quando seguir uma formação profissional. A menos que o interessado esteja em situação de desemprego involuntário, a manutenção do estatuto de trabalhador assalariado pressupõe uma relação entre a actividade profissional anterior e a formação em causa.

4. Em derrogação da alínea d) do n.º 1 e do n.º 2, apenas o cônjuge, o parceiro registado a que se refere a alínea b) do ponto 2 do artigo 2.º e os filhos a cargo têm direito de residência como membros da família de um cidadão da União que preencha as condições previstas na alínea c) do n.º 1. O n.º 2 do artigo 3.º aplica-se aos seus ascendentes directos a seu cargo e aos do cônjuge ou parceiro registado.»

- 8 O artigo 12.º da Directiva 2004/38, intitulado «Conservação do direito de residência dos membros da família em caso de morte ou partida do cidadão da União», dispõe nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. Sem prejuízo do segundo parágrafo, a morte de um cidadão da União ou a sua partida do território do Estado-Membro de acolhimento não afecta o direito de residência dos membros da sua família que tenham a nacionalidade de um Estado-Membro.

Antes de adquirir o direito de residência permanente, as pessoas em questão devem preencher as condições previstas nas alíneas a), b), c) ou d) do n.º 1 do artigo 7.º

2. Sem prejuízo do segundo parágrafo, a morte de um cidadão da União não implica a perda do direito de residência dos membros da sua família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro e que já residam no Estado-Membro de acolhimento há, pelo menos, um ano à data do falecimento.

Antes de adquirir o direito de residência permanente, o direito de residência das pessoas em questão continua sujeito à condição do exercício de uma actividade assalariada ou não assalariada, ou de disporem, para si próprios e para os membros da sua família, de recursos suficientes para não se tornarem uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência, bem como de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento, ou ainda à condição de ser membro da família, já constituída no Estado-Membro de acolhimento, de uma pessoa que preencha estas condições. Os “recursos suficientes” são os definidos no n.º 4 do artigo 8.º

Tais membros da família conservam o seu direito de residência numa base exclusivamente pessoal.»

- 9 Sob o título «Conservação do direito de residência dos membros da família, em caso de divórcio, anulação do casamento ou cessação da parceria registada», o artigo 13.º da Directiva 2004/38 enuncia:

«1. Sem prejuízo do segundo parágrafo, o divórcio, a anulação do casamento ou a cessação da parceria registada na acepção da alínea b) do ponto 2 do artigo 2.º não afecta o direito de residência dos membros da família de um cidadão da União que tenham a nacionalidade de um Estado-Membro.

Antes de adquirir o direito de residência permanente, as pessoas em questão devem preencher as condições previstas nas alíneas a), b), c) ou d) do n.º 1 do artigo 7.º

2. Sem prejuízo do segundo parágrafo do n.º 1, o divórcio, a anulação do casamento ou a cessação da parceria registada não implica a perda do direito de residência dos membros da família de um cidadão da União que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro, desde que:

[...]

Antes de adquirir o direito de residência permanente, o direito de residência das pessoas em questão continua sujeito à condição do exercício de uma actividade assalariada ou não assalariada, ou de disporem, para si próprios e para os membros da sua família, de recursos suficientes para não se tornarem uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência, bem como de uma cobertura extensa de seguro de doença no Estado-Membro de acolhimento, ou ainda à condição de ser membro da família, já constituída no Estado-Membro de acolhimento, de uma pessoa que preencha estas condições. Os “recursos suficientes” são os definidos no n.º 4 do artigo 8.º

Tais membros da família conservam o seu direito de residência numa base exclusivamente pessoal.»

10 Sob o título «Conservação do direito de residência», o artigo 14.º da Directiva 2004/38 dispõe:

«1. Os cidadãos da União e os membros das suas famílias têm o direito de residência a que se refere o artigo 6.º, desde que não se tornem uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento.

2. Os cidadãos da União e os membros das suas famílias têm o direito de residência a que se referem os artigos 7.º, 12.º e 13.º enquanto preencherem as condições neles estabelecidas.

Em casos específicos em que haja dúvidas razoáveis quanto a saber se um cidadão da União ou os membros da sua família preenchem as condições a que se referem os artigos 7.º, 12.º e 13.º, os Estados-Membros podem verificar se tais condições são preenchidas. Esta verificação não é feita sistematicamente.

3. O recurso ao regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento por parte de um cidadão da União ou dos membros da sua família não deve ter como consequência automática uma medida de afastamento.

4. Em derrogação dos n.ºs 1 e 2 e sem prejuízo do disposto no capítulo VI, em caso algum pode ser tomada uma medida de afastamento contra cidadãos da União ou membros das suas famílias se:

- a) Os cidadãos da União forem trabalhadores assalariados ou não assalariados; ou
- b) Os cidadãos da União entraram no território do Estado-Membro de acolhimento para procurar emprego. Neste caso, os cidadãos da União e os membros das suas famílias não podem ser afastados enquanto os cidadãos da União comprovarem que continuam a procurar emprego e que têm hipóteses genuínas de serem contratados.»

- 11 No capítulo IV da Directiva 2004/38, intitulado «Direito de residência permanente», o artigo 16.º desta, por sua vez intitulado «Regra geral para os cidadãos da União e membros das suas famílias», tem a seguinte redacção:

«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.

2. O n.º 1 aplica-se igualmente aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro e que tenham residido legalmente com o cidadão da União no Estado-Membro de acolhimento por um período de cinco anos consecutivos.

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.»

- 12 No mesmo capítulo IV, o artigo 18.º da Directiva 2004/38, intitulado «Aquisição do direito de residência permanente por certos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro», prevê:

«Sem prejuízo do artigo 17.º, os membros da família de um cidadão da União a quem se aplica o n.º 2 do artigo 12.º e o n.º 2 do artigo 13.º, que preencham as condições

estabelecidas nessas disposições, adquirem o direito de residência permanente após terem residido legalmente por um período de cinco anos consecutivos no Estado-Membro de acolhimento.»

13 Nos termos do artigo 37.º da Directiva 2004/38:

«As disposições da presente directiva não afectam disposições legislativas, regulamentares e administrativas de um Estado-Membro que sejam mais favoráveis às pessoas abrangidas pela presente directiva.»

#### *Direito nacional*

14 Sob o título «Direito de entrada e de residência», o § 2, n.ºs 1 e 2, da Lei sobre o direito de livre circulação dos cidadãos europeus (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern), de 30 de Julho de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), conforme alterada pela Lei de transposição das directivas da União Europeia em matéria de direito de residência e de asilo (Gesetz zur Umsetzung Aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union), de 19 de Agosto de 2007 (BGBl. 2007 I, p. 1970, a seguir «FreizügG/EU»), dispõe:

«(1) Os cidadãos da União com direito de livre circulação e os membros da sua família têm o direito de entrada e de residência no território federal nos termos da presente lei.

(2) Beneficiam do direito de livre circulação ao abrigo do direito comunitário:

[...]

5. Os cidadãos da União sem actividade profissional, nas condições definidas no § 4,

[...]»

- 15 O § 4 da FreizügG/EU, intitulado «Pessoas que beneficiam da liberdade de circulação que não exercem uma actividade profissional», enuncia:

«Os cidadãos da União sem actividade profissional, os membros da sua família e as pessoas que com eles vivam em condições análogas às dos cônjuges que os acompanhem ou a eles posteriormente se reúnam gozam do direito definido no § 2, n.º 1, se dispuserem de um seguro de saúde bastante e de recursos suficientes. [...]»

- 16 O § 4a da FreizügG/EU, intitulado «Objecto do direito de residência permanente», dispõe, no seu n.º 1:

«Os cidadãos da União, os membros da sua família e as pessoas que com eles vivam em condições análogas às dos cônjuges que residam ininterruptamente no território federal há mais de cinco anos têm direito de entrada e de residência permanente (direito de residência permanente), ainda que não se verifiquem os requisitos previstos no § 2, n.º 2.»

17 Nos termos do § 5, n.º 6, da FreizügG/EU:

«É imediatamente emitido a favor dos cidadãos da União que o requeiram um documento que certifique que gozam de um direito de residência permanente.»

### **Litígios nos processos principais e questões prejudiciais**

18 T. Ziolkowski, nacional polaco, chegou à Alemanha em Setembro de 1989. Obteve uma autorização de residência por razões humanitárias para o período compreendido entre Julho de 1991 e Abril de 2006.

19 B. Szeja, nacional polaca, chegou à Alemanha em 1988. Obteve uma autorização de residência por razões humanitárias para o período compreendido entre Maio de 1990 e Outubro de 2005. Os seus filhos nasceram na Alemanha em 1994 e em 1996. Obtiveram uma autorização de residência equivalente à da sua mãe. O pai das crianças é um nacional turco que não vive com a família, mas que exerce com B. Szeja a guarda das crianças.

20 Em 2005, T. Ziolkowski assim como B. Szeja e os seus filhos requereram ao Land Berlin a prorrogação das suas autorizações de residência ou, eventualmente, a emissão de um certificado comprovativo do seu direito de residência permanente ao abrigo do direito da União. O pedido apresentado B. Szeja e pelos seus filhos foi indeferido. A autorização de residência de T. Ziolkowski foi prorrogada até Abril de 2006, mas, em seguida, o seu novo pedido de prorrogação foi igualmente indeferido. Todos os interessados foram informados de que seriam adoptadas contra eles eventuais medidas

de afastamento para o respectivo Estado de origem caso não abandonassem o território alemão dentro de um determinado prazo a partir da data em que as referidas decisões de indeferimento do Land Berlin se tornassem definitivas.

- 21 Segundo o Land Berlin, não era possível prorrogar as autorizações de residência dos recorrentes nos processos principais porque estes não dispunham de meios suficientes para fazer face às suas necessidades. Também não era possível proceder a um reconhecimento de um direito de residência permanente ao abrigo do direito da União porque estes últimos não exerciam uma actividade profissional nem dispunham de meios suficientes para fazer face às suas necessidades.
- 22 O Verwaltungsgericht (tribunal administrativo) julgou procedentes os recursos interpostos pelos recorrentes nos processos principais, declarando que o direito de residência permanente ao abrigo do direito da União deve ser reconhecido a todos os cidadãos da União que tenham residido legalmente durante cinco anos no território do Estado-Membro de acolhimento, sem que seja necessário verificar o carácter suficiente dos meios de subsistência de que dispõem. Tendo o Land Berlin interposto recurso das decisões do Verwaltungsgericht, o Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Tribunal Administrativo Superior dos *Länder* de Berlim e de Brandemburgo) alterou estas decisões por acórdãos de 28 de Abril de 2009.
- 23 Segundo os referidos acórdãos, só podem ser tomados em consideração, para efeitos da aquisição do direito de residência permanente ao abrigo do direito da União, os períodos passados pelo cidadão em causa a partir da data em que o Estado-Membro de origem passou a ser membro da União Europeia. Além disso, para efeitos dessa aquisição, só pode ser considerada legal uma residência que assente no § 2, n.º 2, da FreizügG/EU, disposição que corresponde ao artigo 7.º da Directiva 2004/38. Na medida em que, à data da adesão do seu Estado de origem à União, ou seja, em 1 de Maio de 2004, os recorrentes nos processos principais não eram trabalhadores nem dispunham de meios de subsistência suficientes para lhes permitir fazer face às suas necessidades e não se tornarem uma sobrecarga para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento, não preenchem, segundo o referido órgão

jurisdicional, os requisitos enunciados no dito § 2, n.º 2, da FreizügG/EU e não tinham assim adquirido um direito de residência permanente na aceção do § 4a desta lei.

- 24 Os recorrentes nos processos principais interpuseram recurso de «Revision» no órgão jurisdicional de reenvio contra os referidos acórdãos do Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg.
- 25 O órgão jurisdicional de reenvio faz suas as constatações do órgão jurisdicional de recurso segundo as quais os recorrentes nos processos principais residiram na Alemanha não em conformidade com as condições previstas no direito da União, mas apenas ao abrigo do direito nacional. No entanto, considera que, embora essa residência não permita adquirir o direito de residência permanente previsto no artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, lhe cabe, contudo, submeter a questão ao Tribunal de Justiça antes de se pronunciar.
- 26 Neste contexto, o Bundesverwaltungsgericht decidiu suspender a instância nos dois processos e submeter ao Tribunal de Justiça as duas questões prejudiciais seguintes, que foram formuladas em termos idênticos nos processos C-424/10 e C-425/10:

«1) Deve o artigo 16.º, n.º 1, primeiro período[,] da Directiva [2004/38] ser interpretado no sentido de que um cidadão da União Europeia que tenha residido legalmente [no território de um] Estado-Membro durante mais de cinco anos ao abrigo exclusivamente das disposições do direito nacional, mas que não tenha preenchido,

nesse período, os requisitos do artigo 7.º, n.º 1, da Directiva [2004/38], adquire o direito de residência permanente nesse Estado-Membro?

2) O período durante o qual um cidadão da União [...] tiver residido legalmente [no território de um] Estado-Membro de acolhimento anteriormente à adesão do seu [Estado de origem] à União Europeia deve ser contado como período de residência legal, [na acepção] do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva [2004/38]?»

<sup>27</sup> Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 6 de Outubro de 2010, os processos C-424/10 e C-425/10 foram pensados para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

## **Quanto às questões prejudiciais**

### *Quanto à primeira questão*

<sup>28</sup> Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que se deve considerar que um cidadão da União que tenha residido durante mais de cinco anos no território do Estado-Membro de acolhimento unicamente com fundamento no direito nacional desse Estado adquiriu o direito de residência permanente em conformidade com esta disposição quando, durante essa residência, não preenchia os requisitos enunciados no artigo 7.º, n.º 1, da mesma directiva.

## Observações submetidas ao Tribunal

- 29 Segundo os recorrentes nos processos principais, o artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 não exige que o cidadão da União preencha os requisitos enunciados no artigo 7.º, n.º 1, desta directiva. Para poder adquirir o direito de residência permanente previsto no artigo 16.º, n.º 1, basta poder comprovar que a residência foi legal, mesmo em conformidade com o direito do Estado-Membro de acolhimento, pelo que a circunstância de o requerente ter solicitado o apoio da assistência social ou o facto de, durante essa residência, o serviço de estrangeiros ter legitimamente verificado que o direito de livre circulação foi perdido não são pertinentes a este respeito.
- 30 Todos os Estados-Membros que apresentaram observações e a Comissão Europeia consideram, à semelhança do órgão jurisdicional de reenvio, que a aquisição do direito de residência permanente na acepção do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 exige que o cidadão da União em causa tenha residido durante um período de cinco anos consecutivos em conformidade com os requisitos previstos no artigo 7.º, n.º 1, desta directiva e que, por conseguinte, uma residência que não preencha estes requisitos não pode ser qualificada de «residência legal», na acepção do referido artigo 16.º, n.º 1.

## Resposta do Tribunal

- 31 Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, primeiro período, da Directiva 2004/38, 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.

- 32 A título preliminar, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, decorre das exigências tanto da aplicação uniforme do direito da União como do princípio da igualdade que os termos de uma disposição do direito da União que não contenha nenhuma remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente ter, em toda a União, uma interpretação autónoma e uniforme (acórdãos de 19 de Setembro de 2000, *Linsster*, C-287/98, *Colect.*, p. I-6917, n.º 43, e de 18 de Outubro de 2011, *Brüstle*, C-34/10, *Colect.*, p. I-9821, n.º 25).
- 33 Ora, embora a redacção da referida disposição da Directiva 2004/38 não dê indicações quanto à forma como devem ser entendidos os termos «que tenham residido legalmente» no território do Estado-Membro de acolhimento, esta directiva também não procede a uma remissão para os direitos nacionais no que respeita ao significado que deve ser atribuído a estes termos. Daqui resulta que se deve considerar, para efeitos da aplicação da referida directiva, que estes designam um conceito autónomo do direito da União, que deve ser interpretado de maneira uniforme no território de todos os Estados-Membros.
- 34 A este respeito, há que recordar que a determinação do significado e do alcance dos termos para os quais o direito da União não fornece nenhuma definição se deve fazer, nomeadamente, de acordo com o contexto em que são utilizados e com os objectivos prosseguidos pela regulamentação de que fazem parte (v., designadamente, acórdãos de 10 de Março de 2005, *easyCar*, C-336/03, *Colect.*, p. I-1947, n.º 21; de 22 de Dezembro de 2008, *Wallentin-Hermann*, C-549/07, *Colect.*, p. I-11061, n.º 17; de 29 de Julho de 2010, *UGT-FSP*, C-151/09, *Colect.*, p. I-7591, n.º 39; e *Brüstle*, já referido, n.º 31).
- 35 Assim, antes de mais, no que respeita aos objectivos da Directiva 2004/38, o primeiro considerando desta recorda que a cidadania da União confere a cada cidadão da União um direito fundamental e individual de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, sujeito às limitações e condições estabelecidas nos Tratados e às medidas adoptadas em sua execução (v. acórdãos de 7 de Outubro de 2010, *Lassal*, C-162/09, *Colect.*, p. I-9217, n.º 29, e de 5 de Maio de 2011, *McCarthy*, C-434/09, *Colect.*, p. I-3375, n.º 27).

- 36 Embora seja verdade que a Directiva 2004/38 tem por objectivo facilitar e reforçar o exercício do direito fundamental e individual de circular e de residir livremente no território dos Estados-Membros conferido directamente a cada cidadão da União, o seu objecto, como resulta do seu artigo 1.º, alíneas a) e b), são as condições que regem o exercício desse direito e o direito de residência permanente, tendo este último sido introduzido pela primeira vez na ordem jurídica da União por esta directiva, excepto no que diz respeito aos trabalhadores que tenham cessado a respectiva actividade no Estado-Membro de acolhimento e aos membros das suas famílias.
- 37 Resulta dos considerandos 3 e 4 da Directiva 2004/38 que esta tem por objectivo ultrapassar uma abordagem sectorial e fragmentada do direito de livre circulação a fim de facilitar o exercício deste direito através da aprovação de um acto legislativo único que codifique e reveja os instrumentos do direito da União anteriores a esta directiva.
- 38 Em seguida, quanto ao contexto global da Directiva 2004/38, há que salientar que esta previu um sistema gradual no que respeita ao direito de residência no Estado-Membro de acolhimento, que, retomando no essencial as etapas e os requisitos previstos nos diferentes instrumentos do direito da União e a jurisprudência anteriores a esta directiva, conduz ao direito de residência permanente.
- 39 Com efeito, em primeiro lugar, relativamente aos períodos de residência até três meses, o artigo 6.º da Directiva 2004/38 limita os requisitos ou formalidades do direito de residência à exigência de o cidadão ser titular de um bilhete de identidade ou de um passaporte válido e o artigo 14.º, n.º 1, desta directiva mantém este direito enquanto o cidadão da União e os membros da sua família não se tornem uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento.

- 40 Em segundo lugar, relativamente a uma residência com uma duração superior a três meses, o benefício do direito de residência está subordinado aos requisitos enunciados no artigo 7.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 e, nos termos do artigo 14.º, n.º 2, desta, este direito só é mantido se o cidadão da União e os membros da sua família preencherem esses requisitos. Resulta, em especial, do considerando 10 desta directiva que estes requisitos têm como finalidade, nomeadamente, evitar que essas pessoas se tornem uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do Estado-Membro de acolhimento.
- 41 Em terceiro lugar, resulta do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 que os cidadãos da União adquirem o direito de residência permanente depois de terem residido legalmente por um período de cinco anos consecutivos no território do Estado-Membro de acolhimento e que este direito não está sujeito aos requisitos mencionados no número anterior. Como salientado no considerando 18 desta directiva, o direito de residência permanente, uma vez adquirido, não deve estar sujeito a outros requisitos, para que possa constituir um verdadeiro instrumento de integração na sociedade desse Estado.
- 42 Por último, no que se refere ao contexto específico da Directiva 2004/38 relativamente ao direito de residência permanente, há que salientar que o considerando 17 desta precisa que há que instituir tal direito para todos os cidadãos da União e membros das suas famílias que tenham residido no Estado-Membro de acolhimento «de acordo com as condições estabelecidas na presente directiva» durante um período de cinco anos consecutivos desde que não lhes tenha sido aplicada uma medida de afastamento.
- 43 Esta precisão foi introduzida no referido considerando, durante o processo legislativo que conduziu à adopção da Directiva 2004/38, pela Posição Comum (CE) n.º 6/2004, aprovada pelo Conselho da União Europeia em 5 de Dezembro de 2003 (JO 2004, C 54 E, p. 12). Segundo a Comunicação ao Parlamento Europeu de 30 de Dezembro de 2003 (SEC/2003/1293 final), a referida precisão foi introduzida «a fim de clarificar o conteúdo da expressão residência legal», na acepção do artigo 16.º, n.º 1, da referida directiva.

- 44 Além disso, o artigo 18.º da Directiva 2004/38, que faz parte do mesmo capítulo que o artigo 16.º desta e que tem por objecto a aquisição do direito de residência permanente por certos membros da família de um cidadão da União que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro, prevê que, em caso de morte ou de partida desse cidadão, de divórcio, de anulação do casamento ou de cessação da parceria registada, os referidos membros devem, à semelhança do que está previsto no n.º 1 do referido artigo 16.º, ter «residido legalmente» por um período de cinco anos consecutivos no Estado-Membro de acolhimento para adquirirem o direito de residência permanente, remetendo a este respeito para os artigos 12.º, n.º 2, e 13.º, n.º 2, da mesma directiva, disposições cujo segundo parágrafo exige aos interessados, entre outros requisitos, que possam eles próprios provar, antes dessa aquisição, que preenchem os mesmos requisitos que os previstos no artigo 7.º, n.º 1, alíneas a), b) ou d), desta directiva.
- 45 Do mesmo modo, em conformidade com os artigos 12.º, n.º 1, e 13.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, se a morte ou a partida do cidadão da União ou o divórcio, a anulação do casamento ou a cessação da parceria registada não afectarem o direito de residência dos membros da sua família que tenham a nacionalidade de um Estado-Membro, estes últimos devem também provar que preenchem os requisitos enunciados no artigo 7.º, n.º 1, desta directiva antes de adquirirem o direito de residência permanente.
- 46 Daqui resulta que o conceito de residência legal que os termos «que tenham residido legalmente» do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 implicam deve ser entendido no sentido de uma residência conforme com as condições previstas nesta directiva, nomeadamente as enunciadas no artigo 7.º, n.º 1, desta.
- 47 Por conseguinte, uma residência conforme com o direito de um Estado-Membro, mas que não preencha os requisitos referidos no artigo 7.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, não pode ser considerada uma residência «legal», na acepção do artigo 16.º, n.º 1, desta.

- 48 A este respeito, não pode validamente defender-se uma interpretação contrária com fundamento no artigo 37.º da Directiva 2004/38, segundo o qual as disposições desta não afectam disposições legislativas, regulamentares e administrativas de um Estado-Membro que sejam mais favoráveis às pessoas abrangidas por esta mesma directiva.
- 49 Com efeito, importa referir que o facto de não prejudicar as disposições nacionais mais favoráveis do que as da Directiva 2004/38 no que respeita ao direito de residência dos cidadãos da União não implica minimamente que estas disposições devam ser integradas no sistema implementado por esta directiva.
- 50 O artigo 37.º da Directiva 2004/38 limita-se a prever que esta última não se opõe a que o direito dos Estados-Membros institua um regime mais favorável do que o previsto pelas disposições desta directiva. No entanto, cabe a cada Estado-Membro decidir não apenas se institui esse regime mas também quais as condições e os efeitos deste último, nomeadamente no que respeita às consequências jurídicas de um direito de residência concedido unicamente com fundamento no direito nacional.
- 51 Atendendo ao exposto, há que responder à primeira questão que o artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que não se pode considerar que um cidadão da União que tenha residido durante mais de cinco anos no território do Estado-Membro de acolhimento unicamente com fundamento no direito nacional desse Estado tenha adquirido o direito a residência permanente em conformidade com esta disposição quando, durante essa residência, não preenchia os requisitos enunciados no artigo 7.º, n.º 1, da mesma directiva.

*Quanto à segunda questão*

- 52 Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se os períodos de residência de um nacional de um Estado terceiro no território de um Estado-Membro, antes da adesão desse Estado terceiro à União, devem, na falta de disposições específicas no acto de adesão, ser tomados em consideração para efeitos da aquisição do direito de residência permanente ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38.

## Observações submetidas ao Tribunal

- 53 A Irlanda e a Comissão consideram que não é necessário responder à segunda questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio, uma vez que está assente que os recorrentes nos processos principais nunca preencheram os requisitos previstos no artigo 7.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, incluindo durante os períodos de residência anteriores à adesão do seu Estado de origem à União.
- 54 Os Governos alemão e do Reino Unido são da opinião que os períodos de residência anteriores à adesão do Estado de origem do cidadão em causa à União não podem ser tomados em consideração para efeitos da aquisição do direito de residência permanente ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, uma vez que este direito de residência exige que a pessoa que pede para beneficiar deste direito tenha residido na qualidade de cidadão da União, quando, antes da adesão da República da Polónia à União, os recorrentes nos processos principais não eram cidadãos desta e, por conseguinte, também não beneficiavam dos direitos conferidos pelos instrumentos jurídicos da União.

- 55 Em contrapartida, o Governo grego considera que resulta dos termos, da finalidade e da economia do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 que esta disposição deve ser aplicada independentemente da data de adesão do Estado de origem do cidadão em causa à União. Por conseguinte, os períodos de residência anteriores à adesão devem ser tomados em consideração desde que preencham os requisitos previstos nesta directiva.

### Resposta do Tribunal

- 56 A título preliminar, há que recordar que o acto de adesão de um novo Estado-Membro se baseia essencialmente no princípio geral da aplicação imediata e integral das disposições do direito da União ao referido Estado, só sendo admissíveis derrogações expressamente previstas em disposições transitórias (v. acórdão de 28 de Abril de 2009, Apostolides, C-420/07, Colect., p. I-3571, n.º 33 e jurisprudência referida).
- 57 Assim, no que respeita ao artigo 6.º do Tratado CEE (que passou a artigo 6.º do Tratado CE, que, por sua vez, após alteração, passou a artigo 12.º CE) e aos artigos 48.º e 51.º do Tratado CE (que passaram, respectivamente, após alteração, a artigos 39.º CE e 42.º CE), o Tribunal de Justiça declarou que, não contendo o acto relativo às condições de adesão de um Estado-Membro nenhuma disposição transitória relacionada com a aplicação destes artigos, deve considerar-se que estes são imediatamente aplicáveis e vinculativos relativamente a esse Estado-Membro a partir da data da sua adesão à União, pelo que, a partir dessa data, são susceptíveis de ser invocados pelos nacionais originários de qualquer Estado-Membro e de se aplicarem aos efeitos actuais e futuros de situações ocorridas antes da adesão do referido Estado à União (acórdãos de 2 de Outubro de 1997, Saldanha e MTS, C-122/96, Colect., p. I-5325, n.º 14; de 30 de Novembro de 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Colect., p. I-10497, n.º 55; e de 18 de Abril de 2002, Duchon, C-290/00, Colect., p. I-3567, n.º 44).

- 58 Por outro lado, o Tribunal de Justiça também declarou que as disposições relativas à cidadania da União são aplicáveis a partir da sua entrada em vigor e que, portanto, há que considerar que devem ser aplicadas aos efeitos actuais de situações nascidas anteriormente (v. acórdãos de 11 de Julho de 2002, *D’Hoop*, C-224/98, *Colect.*, p. I-6191, n.º 25, e *Lassal*, já referido, n.º 39).
- 59 No presente caso, não existe nenhuma disposição transitória relacionada com a aplicação à República da Polónia das disposições do direito da União relativas à livre circulação de pessoas no Acto relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 2003, L 236, p. 33), com excepção de certas disposições transitórias relativas à livre circulação de trabalhadores e à livre prestação de serviços, constantes dos anexos desse acto.
- 60 Por conseguinte, as disposições do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 podem ser invocadas por cidadãos da União e aplicadas aos efeitos actuais e futuros de situações ocorridas antes da adesão da República da Polónia à União.
- 61 A este respeito, é verdade que os períodos durante os quais um nacional de outro Estado residiu no território do Estado-Membro de acolhimento antes da adesão do seu Estado de origem à União são abrangidos não pelo direito desta, mas apenas pelo direito desse Estado-Membro de acolhimento.
- 62 No entanto, desde que o interessado prove que esses períodos respeitaram os requisitos enunciados no artigo 7.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, a tomada em consideração dos referidos períodos, a partir da data da adesão do Estado-Membro em causa à União, tem como consequência não a atribuição de um efeito retroactivo

ao artigo 16.º desta directiva, mas simplesmente a concessão de um efeito actual a situações nascidas antes da data de transposição desta directiva (v. acórdão Lassal, já referido, n.º 38).

- <sup>63</sup> Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à segunda questão que os períodos de residência de um nacional de um Estado terceiro no território de um Estado-Membro, antes da adesão desse Estado terceiro à União, devem, na falta de disposições específicas no acto de adesão, ser tomados em consideração para efeitos da aquisição do direito de residência permanente ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, desde que os requisitos enunciados no artigo 7.º, n.º 1, desta tenham sido respeitados durante esses períodos.

### **Quanto às despesas**

- <sup>64</sup> 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 (Grande Secção) declara:

- 1) O artigo 16.º, n.º 1, 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 não se pode considerar que um cidadão da União que tenha residido durante mais de cinco anos no território do Estado-Membro de acolhimento unicamente com fundamento no direito nacional desse Estado tenha adquirido o direito a residência permanente em conformidade com esta disposição quando, durante essa residência, não preenchia os requisitos enunciados no artigo 7.º, n.º 1, da mesma directiva.**

- 2) Os períodos de residência de um nacional de um Estado terceiro no território de um Estado-Membro, antes da adesão desse Estado terceiro à União Europeia, devem, na falta de disposições específicas no acto de adesão, ser tomados em consideração para efeitos da aquisição do direito de residência permanente ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, desde que os requisitos enunciados no artigo 7.º, n.º 1, desta tenham sido respeitados durante esses períodos.

Assinaturas