



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
PAOLO MENGOTZI
apresentadas em 21 de junho de 2012¹

Processo C-249/11

Hristo Byankov
contra
Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnrite raboti

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Administrativen sad Sofia-grad (Bulgária)]

«Direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros — Medida administrativa de proibição de saída do território devido ao não pagamento de uma dívida contraída para com uma pessoa coletiva de direito privado — Princípio da segurança jurídica relativamente aos atos administrativos que se tornaram definitivos — Princípios da equivalência e da efetividade»

1. O Tribunal de Justiça da União Europeia já teve oportunidade de se pronunciar sobre a compatibilidade com o direito da União de medidas de proibição de saída do território impostas por um Estado-Membro a um dos seus próprios cidadãos pelo facto de ser devedor de uma dívida fiscal classificada pelo direito nacional como dívida de montante significativo². No quadro do presente reenvio prejudicial, o Tribunal de Justiça é chamado a tomar posição relativamente à hipótese de a dívida ser contraída, já não para com o Tesouro Público, mas para com uma pessoa coletiva de direito privado. Além disso, o mesmo é questionado a respeito das condições em que o direito da União impõe aos juízes nacionais que procedam à reapreciação da legalidade de um ato administrativo definitivo que não foi impugnado judicialmente, devido a ser contrário ao direito da União.

I — Quadro jurídico

A — *Diretiva 2004/38/CE*

2. O trigésimo primeiro considerando da Diretiva 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 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/CEE³ afirma que «[a] presente diretiva respeita os direitos e liberdades fundamentais e cumpre os princípios reconhecidos [...] na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia».

1 — Língua original: francês.

2 — Acórdão de 17 de novembro de 2011, Aladzhov (C-434/10, Colet., p. I-11659).

3 — JO L 158, p. 77.

3. O artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 afirma que, «[s]em prejuízo das disposições em matéria de documentos de viagem aplicáveis aos controlos nas fronteiras nacionais, têm direito a sair do território de um Estado-Membro a fim de se deslocar a outro Estado-Membro todos os cidadãos da União, munidos de um bilhete de identidade ou passaporte válido [...]».

4. Os n.ºs 1 e 2 do artigo 27.º da Diretiva 2004/38, que está inserido no capítulo VI da mesma, consagrado às restrições ao direito de entrada e ao direito de residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública, enunciam:

«1. Sob reserva do disposto no presente capítulo, os Estados-Membros podem restringir a livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias, independentemente da nacionalidade, por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. Tais razões não podem ser invocadas para fins económicos.

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

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

5. O artigo 31.º da Diretiva 2004/38 é consagrado às garantias processuais que devem ser concedidas aos cidadãos da União. Mais precisamente, artigo 31.º, n.º 1, da referida diretiva enuncia que «[a]s pessoas em questão devem ter acesso às vias judicial e, quando for caso disso, administrativa no Estado-Membro de acolhimento para impugnar qualquer decisão a seu respeito por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública».

6. O artigo 31.º, n.º 3, da Diretiva 2004/38 prevê que «[a] impugnação deve permitir o exame da legalidade da decisão, bem como dos factos e circunstâncias que fundamentam a medida prevista. Deve certificar que a decisão não é desproporcionada, em especial no que respeita às condições estabelecidas no artigo 28.º».

7. O artigo 32.º da Diretiva 2004/38 fixa a duração da proibição de entrada no território. O seu n.º 1 tem a seguinte redação:

«As pessoas proibidas de entrar no território por razões de ordem pública ou de segurança pública podem apresentar um pedido de levantamento da proibição de entrada no território após um prazo razoável, em função das circunstâncias, e, em todo o caso, três anos após a execução da decisão definitiva de proibição que tenha sido legalmente tomada nos termos do direito comunitário, invocando meios suscetíveis de provar que houve uma alteração material das circunstâncias que haviam justificado a proibição de entrada no território.

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

B — *Direito búlgaro*

1. Lei sobre os documentos pessoais búlgaros

8. O artigo 23.º, n.º 2, da Lei sobre os documentos pessoais búlgaros (*Zakon za balgarskite litschni dokumenti*, a seguir «ZBLD»)⁴, prevê que «[t]odos os cidadãos búlgaros têm o direito de deixar o país e de a ele voltar, munidos de um documento de identidade, através das fronteiras internas da República da Bulgária com os Estados-Membros da União Europeia, bem como nos casos previstos nos tratados internacionais».

9. O n.º 3 do referido artigo prossegue precisando que «[o] direito previsto no n.º 2 só pode ser objeto de restrições previstas na lei e que tenham como objetivo a proteção da segurança nacional, da ordem pública, da saúde dos cidadãos ou dos direitos e das liberdades de outros cidadãos».

10. O artigo 76.º, ponto 3, da ZBLD previa, na sua versão em vigor à época da adoção do ato controvertido, que «[a]s pessoas que tenham dívidas pecuniárias de montante considerável para com pessoas singulares ou coletivas, búlgaras ou estrangeiras, as quais tenham sido comprovadas judicialmente, podem ser sujeitas a uma proibição de saída do país e ser-lhes recusada a emissão de passaportes e documentos análogos, a não ser que o seu património pessoal cubra a dívida ou que prestem uma garantia adequada».

11. Resulta dos autos que, por duas intervenções sucessivas do legislador búlgaro, o artigo 76.º, ponto 3, da ZBLD foi suprimido⁵ sem que, no entanto, o referido legislador tivesse precisado as condições nas quais as medidas adotadas com base no mesmo cessavam de produzir efeitos⁶. Portanto, deve considerar-se que, nos termos da legislação nacional relativa aos documentos de identidade, as medidas administrativas restritivas, adotadas com base no artigo 76.º, ponto 3, da ZBLD antes da sua revogação, continuam a produzir os seus efeitos.

2. Regulamento Processual Administrativo

12. O artigo 99.º do Regulamento Processual Administrativo (*Administrativnoprotsesualen kodeks*, a seguir «APK») está inserido no capítulo 7 do APK, consagrado às condições de reabertura do procedimento de adoção dos atos administrativos. O referido artigo enuncia:

«Um ato administrativo individual ou regulamentar que se tornou definitivo que não foi objeto de um recurso contencioso pode ser revogado ou reformado pela autoridade administrativa com funções de hierarquia imediatamente superior, e se o ato não fosse passível de recurso administrativo, pela autoridade que o adotou, quando:

1. se verifique uma violação essencial de um dos pressupostos da sua legalidade;

[...]

7. tenha sido declarada, por Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, uma violação da Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.»

4 — DV n.º 93, de 11 de agosto de 1998, alterado pelo DV n.º 105, de 22 de dezembro de 2006.

5 — V. DV n.º 82, de 16 de outubro de 2009.

6 — Ao contrário do que foi expressamente previsto pelo legislador búlgaro relativamente às medidas adotadas com base noutros parágrafos suprimidos do artigo 76.º da ZBLD: v. Lei que altera e completa a Lei sobre os documentos pessoais búlgaros (DV n.º 26, de 6 de abril de 2010).

II — Litígio no processo principal e questões prejudiciais

13. O demandante no processo principal, H. Byankov, é um cidadão búlgaro. Em 17 de abril de 2007, foi objeto de um despacho de proibição de saída do território búlgaro e de emissão de passaporte ou documentos de identidade de substituição, adotado com base no artigo 76.º, ponto 3, da ZBLD, então em vigor (a seguir «despacho de 2007»). A requerimento de um solicitador de execução privado, a referida medida foi imposta a H. Byankov pelo diretor da direção regional do Ministério dos Assuntos Internos, por causa de uma dívida, de um montante considerado significativo⁷, contraída para com uma pessoa coletiva de direito privado búlgara e da sua incapacidade de prestar uma garantia adequada. H. Byankov não interpôs qualquer recurso contencioso deste despacho, que, em consequência, se tornou definitivo.

14. Em 6 de julho de 2010, ou seja, mais de três anos depois da adoção do ato administrativo controvertido, H. Byankov apresentou um requerimento em que pedia às autoridades administrativas autoras desse ato a reabertura do procedimento administrativo e a revogação do referido ato. Nessa ocasião, H. Byankov alegou que a liberdade de circulação de que gozava enquanto cidadão da União só podia ser restringida nas condições previstas no direito da União. Segundo o mesmo, a restrição que lhe tinha sido imposta pelo despacho de 2007 não está abrangida pelo conceito de ordem pública, na aceção da Diretiva 2004/38, o que resultava, nomeadamente, do acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo Jipa⁸, em data posterior à adoção do ato controvertido.

15. O Glaven Sekretar na Ministerstvoto na vatreshnite raboti (secretário-geral do Ministério dos Assuntos Internos), a quem o requerimento de H. Byankov foi enviado, apreciou-o como um pedido de revogação de um ato administrativo definitivo, procedimento regulado pelo artigo 99.º do APK. Por despacho de 20 de julho de 2010, a autoridade administrativa competente indeferiu o pedido.

16. Então, o demandante no processo principal decidiu recorrer ao órgão jurisdicional de reenvio a fim de obter a anulação desse despacho e a revogação do despacho de 2007.

17. Foi nestas circunstâncias que o Administrativen sad Sofia-grad decidiu suspender a instância e, por despacho de reenvio que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 19 de maio de 2011, submeter ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 267.º TFUE, as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Em circunstâncias como as do processo principal, o princípio da cooperação leal, consagrado no artigo 4.º, n.º 3, do TUE, conjugado com os artigos 20.º [TFUE] e 21.º TFUE, exige que, na aplicação de uma norma nacional como a que está em causa no processo principal — que admite a revogação de um ato administrativo definitivo, para pôr termo a uma violação, declarada em decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de um direito fundamental que, simultaneamente, é reconhecido pelo direito da União Europeia, como o direito de livre circulação dos nacionais dos Estados-Membros da União Europeia —, seja igualmente levada em conta a interpretação, fixada numa decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia, das normas do direito da União Europeia aplicáveis às restrições ao exercício do direito fundamental em causa, quando a revogação do referido ato administrativo é necessária para pôr termo à violação desse direito?
- 2) Resulta do artigo 31.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 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 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, que, se um Estado-Membro tiver

7 — Isto é, segundo o direito búlgaro, de um montante superior a 5 000 BGN.

8 — Acórdão de 10 de julho de 2008 (C-33/07, Colet., p. I-5157).

previsto no seu direito nacional um processo que permite impugnar um ato administrativo que restringe o direito consagrado pelo artigo 4.º, n.º 1, dessa diretiva, a autoridade administrativa competente é obrigada a proceder, a pedido do destinatário do ato administrativo em causa, à revisão desse ato e a apreciar a sua legalidade, levando em conta também a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia relativa à interpretação das normas relevantes do direito da União que regem as condições e restrições ao exercício desse direito, o que garante que, à data da adoção da decisão sobre a revisão do ato administrativo, a restrição imposta ao referido direito não é desproporcionada, quando, nessa data, o ato administrativo que impôs a restrição já é definitivo?

- 3) O disposto no artigo 52.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e as do artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, permite que seja aplicada uma disposição nacional que prevê a imposição de uma restrição ao direito de um nacional de um Estado-Membro da UE de circular livremente no espaço da [União] apenas com fundamento na existência de uma dívida para com um particular, designadamente uma sociedade comercial, que excede um montante fixado por lei e não está coberta por uma garantia adequada, dívida essa que é exigida num processo executivo pendente com vista à cobrança da dívida, sem que seja levada em conta a possibilidade, prevista pelo direito da União, de um organismo de outro Estado-Membro proceder a essa cobrança?»

III — Tramitação processual no Tribunal de Justiça

18. A Comissão Europeia foi a única das partes interessadas que apresentou observações escritas ao Tribunal de Justiça.

IV — Análise jurídica

19. Afigura-se-me crucial, para uma melhor compreensão do presente processo, esclarecer, tanto quanto possível, as formulações do órgão jurisdicional de reenvio e reorganizar as questões prejudiciais que o mesmo colocou. Começarei, pois, por examinar a terceira questão prejudicial, propondo ao Tribunal de Justiça uma análise relativamente rápida quanto a esse ponto, pelo facto de a jurisprudência recente ter já delimitado, em minha opinião, de forma suficiente, a matéria. Em seguida, explicarei por que motivo não há lugar a que a segunda questão submetida seja tratada. Finalmente, abordarei a primeira questão apresentada, não sem antes a ter reformulado.

A — Quanto à compatibilidade da medida de proibição de saída do território com o direito da União

20. O órgão jurisdicional de reenvio coloca a questão de saber se a medida imposta ao demandante no processo principal é ou não conforme com o direito da União e forneceu, para esse fim, um certo número de elementos. Com efeito, antes de mais, indicou ao Tribunal de Justiça que o artigo 76.º, ponto 3, da ZBLD, com base no qual foi adotada a medida de proibição de saída do território contra H. Byankov, entrou em vigor antes da adesão da República da Bulgária à União e não teve como objetivo transpor qualquer disposição do direito da União. Além disso, especificou, designadamente, que o artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 não foi transposto para o direito nacional relativamente aos cidadãos búlgaros⁹. Em seguida, precisou que a medida dirigida a H. Byankov não continha qualquer referência ao seu comportamento pessoal, não apresentava, de modo algum, argumentos

9 — V. n.º 17 da decisão de reenvio.

suscetíveis de provar que a aplicação de tal medida pudesse contribuir para o pagamento da dívida de que H. Byankov é devedor, nem se baseava em qualquer razão relativa à ordem pública, à segurança pública ou à saúde pública. Pela minha parte, destaco especialmente a seguinte característica essencial: a dívida de H. Byankov foi contraída para com uma pessoa coletiva de direito privado.

21. Tendo presentes estes dados iniciais, num primeiro momento, abordarei a questão da relevância, para o presente processo, da falta de transposição da Diretiva 2004/38 relativamente aos cidadãos búlgaros, antes de, num segundo momento, averiguar se a situação de H. Byankov está realmente abrangida pelo direito da União. Finalmente, será necessário determinar em que condições uma medida de proibição de saída do território, como o despacho de 2007, pode ser considerada compatível com as disposições do artigo 27.º da Diretiva 2004/38.

22. Assim, em primeiro lugar, quanto à relevância da falta de transposição da Diretiva 2004/38 relativamente aos cidadãos búlgaros, o Tribunal de Justiça já declarou que isso era irrelevante, tendo em conta a obrigação de o juiz nacional assegurar a plena eficácia das normas do direito da União e de, se necessário, não aplicar uma medida que seja contrária ao mesmo, dado que o artigo 27.º da Diretiva 2004/38 é, em qualquer caso, dotado de efeito direto¹⁰.

23. Em segundo lugar, a situação de H. Byankov, que deseja deslocar-se, a partir do território do Estado do qual é nacional, para o território de outro Estado-Membro, está inegavelmente abrangida pelo direito à livre circulação e permanência dos cidadãos da União nos Estados-Membros¹¹. Assim sendo, o direito à livre circulação não é incondicional e pode ser sujeito a restrições, nomeadamente, nas condições previstas na Diretiva 2004/38. Nos termos do artigo 27.º, n.º 1, da referida diretiva, a livre circulação dos cidadãos da União pode ser restringida por razões relacionadas com a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública, todavia, sem que tais razões possam, em qualquer caso, ser invocadas para fins económicos. Assim, para que o direito da União não se oponha a uma medida nacional como a que afeta H. Byankov, deve ser demonstrado que a mesma foi tomada por uma das razões acima referidas e na condição de essa razão não ter sido invocada para fins económicos.

24. Finalmente, resta determinar que condições deve uma medida restritiva da livre circulação de um cidadão da União preencher para manter a sua compatibilidade com o direito da União. Para esse efeito, recorro que o despacho de 2007 em causa no processo principal não menciona, segundo as próprias formulações do órgão jurisdicional de reenvio, qualquer razão que estivesse ligada, quer à ordem pública, quer à segurança pública, quer, de modo ainda menos verosímil, à saúde pública. O único fundamento da medida administrativa que visa H. Byankov reside na dupla verificação da existência de uma dívida a um particular e da incapacidade por parte do devedor de prestar uma garantia.

25. Falta, sem qualquer dúvida, o primeiro elemento justificativo, essencial para efeitos da apreciação da compatibilidade de uma medida restritiva da liberdade de circulação de um cidadão com o direito da União. É verdade que falta ao presente processo prejudicial, em cuja tramitação o Governo búlgaro não desejou intervir, o esclarecimento específico que este último poderia utilmente ter fornecido ao Tribunal de Justiça quanto aos objetivos prosseguidos pelo legislador nacional no momento da adoção e, depois, da alteração¹² da lei que fundamenta a competência das autoridades administrativas nacionais para adotar medidas como a que está em causa no processo principal. A apreciação final quanto a esse ponto deverá, portanto, ser deixada, em larga medida, ao órgão jurisdicional de reenvio. Sem demasiadas certezas, este mencionou a hipótese segundo a qual a referida legislação — e, indiretamente, a medida que afeta H. Byankov — prosseguiria o objetivo da proteção dos

10 — Acórdão Aladzhov, já referido (n.ºs 31 e 32).

11 — Acórdão Aladzhov, já referido (n.ºs 24 a 27).

12 — Recordo que a lei revogou o artigo 76.º, ponto 3, da ZBLD, deixando as medidas que já tinham sido adotadas com base no mesmo produzirem os seus efeitos, ao contrário das medidas adotadas com base noutros números, igualmente revogados, desse mesmo artigo 76.º

credores¹³. Formulada deste modo, a relação entre tal objetivo e a ordem pública não se impõe com a força da evidência. Em qualquer caso, mesmo supondo que uma certa ideia da manutenção da ordem pública subjaz a tal objetivo, não resulta da decisão de reenvio que a prossecução do referido objetivo não corresponda exclusivamente a uma exigência económica. Ora, o direito da União e, mais precisamente, o artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, exclui expressamente a possibilidade de um Estado-Membro invocar razões relacionadas com a ordem pública para fins económicos.

26. Sobre este ponto, o órgão jurisdicional de reenvio mostra preocupação quanto a uma eventual diferença entre o nível de proteção que é oferecido pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem aos credores e aquele que é oferecido pelo direito da União, deixando, assim, entender que a exclusão da invocação de razões de ordem pública para fins económicos, constante do artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, não permitiria assegurar um nível adequado de proteção dos interesses dos credores, ao passo que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem já declarou que tal objetivo constitui um objetivo legítimo de proteção dos direitos de terceiros, suscetível de justificar uma restrição à liberdade de circulação tal como consagrada no artigo 2.º, do Protocolo n.º 4 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais¹⁴ (a seguir «CEDH»), e que a Carta dos Direitos Fundamentais da União estabelece o princípio da proteção equivalente dos direitos e liberdades consagrados na CEDH. O órgão jurisdicional de reenvio acrescentou que se pode considerar estar perante uma situação em que uma liberdade fundamental é restringida com a finalidade de proteger os direitos e liberdades de terceiros, de acordo com o previsto no artigo 52.º, n.º 1, da referida Carta.

27. Atendendo a esses elementos, parece útil recordar ao órgão jurisdicional de reenvio — o mesmo que submeteu ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais suscitadas no âmbito do processo Aladzhev, já referido — a distinção que deve ser feita entre o direito decorrente da CEDH e o direito da União. A este respeito, já tive oportunidade de sublinhar que se o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem pôde considerar estar em presença de um objetivo legítimo suscetível de justificar uma restrição à liberdade de circulação, foi também porque o direito da CEDH e os seus protocolos admitem que a ordem pública possa ser invocada para fins económicos e, portanto, não prevê uma restrição semelhante à constante do artigo 27.º, n.º 1, *in fine*, da Diretiva 2004/38. Assim, a ordem jurídica da União tolera em casos muito mais limitados as restrições à livre circulação dos cidadãos da União e oferece-lhes um nível de proteção mais elevado do que o oferecido pelo sistema da CEDH¹⁵. Da mesma forma, o direito da União não se limita a consagrar a vitória dos interesses dos devedores sobre os dos credores e está longe de ignorar a situação destes últimos. Se, como penso, o artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 se opõe à aplicação de uma medida de proibição de saída do território pelo simples motivo de existir uma dívida contraída entre particulares, o ensinamento que dele deve ser extraído é, também, o de nos indicar que os instrumentos ao serviço da proteção dos interesses dos credores devem, em princípio, assumir outras formas, que não a de uma restrição à livre circulação do devedor. E, com efeito, existe no direito da União um arsenal jurídico suscetível de garantir os direitos dos credores sem que seja forçosamente necessária uma violação da liberdade de circulação do devedor¹⁶. Não partilho, portanto, da preocupação do órgão jurisdicional de reenvio quanto à existência de um nível de proteção diferente no sistema da CEDH e na ordem jurídica da União.

28. Acrescento que, mesmo supondo que a medida em causa no processo principal se baseia claramente em razões relacionadas com a ordem pública — do que não estou convencido, pelas razões acima expostas —, a invocação dessa justificação não basta, por si só, para a tornar, *ipso facto*, compatível com as exigências do direito da União. O Tribunal de Justiça tem afirmado reiteradamente

13 — V. n.º 60 do pedido de decisão prejudicial.

14 — TEDH, acórdãos de 23 de maio de 2006, Riener c. Bulgária, petição n.º 46343/99, §§ 116 e 117; de 2 de julho de 2009, Ignatov c. Bulgária, petição n.º 50/02, §§ 35 e 37; e de 26 de novembro de 2009, Gochev c. Bulgária, petição n.º 34383/03, §§ 48 e 49.

15 — V. n.º 30 das minhas conclusões no processo que deu lugar ao acórdão Aladzhev, já referido.

16 — Limitar-me-ei a referir aqui o Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho, de 22 de dezembro de 2000, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (JO 2001, L 12, p. 1).

que «a noção de ordem pública pressupõe, de qualquer modo, além da perturbação da ordem social que qualquer infração à lei implica, a existência de uma ameaça real, atual e suficientemente grave para um interesse fundamental da sociedade»¹⁷. Neste caso, também, o despacho de 2007 foi apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio como desprovido de qualquer apreciação específica relacionada com o comportamento de H. Byankov ou o caráter real, atual e grave que esse comportamento apresentaria relativamente a um interesse fundamental da sociedade búlgara, que não é definido em parte alguma dos autos.

29. Portanto, a ausência total de qualquer consideração relacionada com o caso específico do demandante no processo principal, tende a confirmar a tese de uma aplicação automática das medidas como a que afeta H. Byankov, a partir do momento em que é verificada a existência de uma dívida de montante superior a 5000 BGN e relativamente à qual o devedor se encontra sem capacidade de prestar uma garantia suficiente. Ora, já tendo o Tribunal de Justiça declarado que «uma disposição legislativa ou regulamentar nacional que confira caráter automático a uma decisão de proibição de saída do país pelo simples facto da existência de uma dívida fiscal, sem ter em conta o comportamento pessoal do indivíduo em causa, não satisfaz os requisitos do direito da União»¹⁸, tal conclusão deve, igualmente, ser aplicada quando a proibição de saída do território foi adotada por tempo indeterminado pela simples existência de uma dívida de natureza privada.

30. Pelas razões precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à terceira questão submetida que o direito da União se opõe a uma disposição legislativa de um Estado-Membro que permite a uma autoridade administrativa proibir um cidadão desse Estado de sair do país pelo simples facto da existência de uma dívida, classificada pelo direito nacional como dívida de montante significativo, que o mesmo contraiu para com uma pessoa coletiva de direito privado, se a medida em causa não tiver o objetivo de fazer face a uma ameaça real, atual e suficientemente grave para um interesse fundamental da sociedade e se o objetivo assim prosseguido servir unicamente fins económicos. Em qualquer caso, mesmo supondo que a medida de proibição de saída do território, aplicada a H. Byankov no processo principal, tenha sido tomada de acordo com os requisitos previstos no artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38/CE, o artigo 27.º, n.º 2, da referida diretiva opõe-se a tal medida se a mesma se basear na simples existência da dívida, com exclusão de qualquer apreciação específica do comportamento pessoal do interessado e sem referência alguma a qualquer ameaça que ele possa constituir para a ordem pública. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar que não é esse o caso na situação em apreço.

B — Quanto ao caráter inoperante dos artigos 31.º e 32.º da Diretiva 2004/38, para efeitos da decisão do litígio no processo principal

31. No quadro da segunda questão prejudicial submetida ao Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, no essencial, se a Diretiva 2004/38 impõe a obrigação de revisão do ato, mesmo na hipótese de a medida restritiva da livre circulação do cidadão da União se ter tornado definitiva.

32. A esse respeito, há que declarar que o órgão jurisdicional de reenvio não identificou corretamente a disposição pertinente da Diretiva 2004/38. Com efeito, o artigo 31.º da referida diretiva define as garantias processuais que devem ser asseguradas às pessoas visadas por medidas que afetam a sua livre circulação *à data* da sua adoção. O mesmo tem por objetivo, nomeadamente, garantir às referidas pessoas o seu direito a um recurso jurisdicional efetivo. No caso em apreço, não é

17 — Acórdão Aladzhov, já referido (n.º 35 e jurisprudência referida).

18 — Acórdão Aladzhov, já referido (n.º 43 e jurisprudência referida).

contestado que H. Byankov dispunha, à data da adoção do despacho de 2007, de vias jurídicas que lhe permitiam impugnar a proibição de saída do território, incluindo judicialmente. É igualmente certo que H. Byankov optou por não exercer, naquela data, o seu direito a um recurso jurisdicional efetivo, o que implicou que o referido despacho se tornou, nos termos do direito búlgaro, definitivo.

33. A situação jurídica no processo principal, tal como o órgão jurisdicional de reenvio a descreveu no quadro da sua segunda questão¹⁹, não pode, portanto, ser examinada segundo o critério do artigo 31.º da Diretiva 2004/38. É o artigo 32.º da referida diretiva que regula a duração da proibição de entrada no território. Resta determinar se o mesmo é pertinente para o presente processo.

34. Em meu entender, não há qualquer dúvida de que as garantias que o legislador da União impõe nos artigos 31.º e 32.º da Diretiva 2004/38 devem ser asseguradas da mesma forma, quer se trate de uma proibição de entrada no território ou de uma proibição de saída do território. Importa, por isso, interpretar o artigo 32.º para além da sua letra e concluir pela sua aplicabilidade, em princípio, nos casos em que um cidadão da União é afetado por uma medida de proibição de saída do território.

35. O artigo 32.º da Diretiva 2004/38 obriga claramente os Estados-Membros a prever um processo de revisão das medidas restritivas da liberdade de circulação dos cidadãos da União adotadas com base na Diretiva 2004/38. Esse processo deve poder ser utilizado contra uma medida definitiva restritiva da livre circulação da pessoa em questão, pelo menos de três em três anos, em razão de uma alteração material de circunstâncias. Tanto a redação como a finalidade do artigo 32.º da Diretiva 2004/38 impõem, ao contrário do que o órgão jurisdicional de reenvio sustentou, que se considere que o caráter definitivo do ato não é um obstáculo à sua revisão. Além disso, não faria qualquer sentido exigir apenas a revisão para os atos que, por outro lado, ainda são passíveis de recurso.

36. Seria possível pensar que, datando de há mais de três anos e sendo já definitivo, o despacho de 2007 adotado contra H. Byankov deve ser objeto de revisão com base no artigo 32.º da Diretiva 2004/38. Contudo, faltam duas condições necessárias para que o referido artigo seja pertinente para o processo principal em apreço. Por um lado, para que esteja disponível a via da revisão, é necessário que a medida em causa tenha sido «legalmente tomada nos termos do direito [da União]». Ora, em meu entender, resulta da análise relativa à terceira questão submetida que esse não é o caso. Por outro lado, para preservar uma certa estabilidade jurídica, a revisão, tal como é definida na Diretiva 2004/38, está limitada aos casos em que tenha ocorrido uma «alteração material das circunstâncias que haviam justificado a proibição» de saída do país. Esta alteração material pode dever-se ao desaparecimento do caráter atual da ameaça que a pessoa em causa tenha validamente podido constituir para a ordem pública ou, ainda, ao desaparecimento da dívida. Há que reconhecer que não se produziu qualquer alteração deste tipo no caso de H. Byankov.

37. Assim, o problema jurídico suscitado no âmbito do litígio no processo principal não pode ser decidido com base na Diretiva 2004/38. Nestas condições, a segunda questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio é, portanto, desprovida de relevância para a decisão do referido litígio.

C — Quanto às condições em que o direito da União impõe a reapreciação da legalidade de um ato administrativo que se tornou definitivo, sem que tivesse sido impugnado judicialmente, por ser contrário ao direito da União

38. O problema que se coloca relativamente ao despacho de 2007 é sensivelmente diferente daquele que é considerado no artigo 32.º da Diretiva 2004/38. O referido artigo visa a hipótese de uma medida originariamente legítima à luz do direito da União, mas que, mais tarde, se revela ter deixado de corresponder às condições estabelecidas na Diretiva 2004/38. Pelo contrário, a situação no processo

19 — Recordo que, os termos da questão fazem referência a um «processo que permite impugnar», à «data da adoção da decisão sobre a revisão» e, sobretudo, ao facto de o ato administrativo já se ter tornado definitivo.

principal coloca o Tribunal de Justiça perante uma medida que a) em meu entender, deve ser considerada incompatível, desde a data da sua adoção, com os pressupostos estabelecidos na Diretiva 2004/38, b) não foi objeto de fiscalização jurisdicional e, por isso, se tornou definitiva e c) é atualmente impugnada pela pessoa em causa, sem que essa impugnação possa ser considerada um pedido de levantamento da proibição, na aceção do artigo 32.º da Diretiva 2004/38.

39. Nestas condições, proponho desenvolver a análise em três momentos.

40. Para começar, um exame atento do direito nacional deveria levar o Tribunal de Justiça a identificar melhor a norma nacional pertinente para efeitos da análise da terceira questão prejudicial submetida. Em seguida, será necessário ter em conta o facto de a medida de proibição de saída do país adotada contra o demandante no processo principal não ter sido objeto de fiscalização jurisdicional. Finalmente, e em consequência, o exame será conduzido à luz dos princípios da equivalência e da efetividade.

1. Estado atual do direito nacional

41. A situação em que se encontra o juiz nacional pode ser resumida do seguinte modo: é chamado a conhecer de um pedido de anulação de uma decisão administrativa de indeferimento do pedido apresentado pelo demandante no processo principal, de reabertura do procedimento administrativo que levou à adoção do despacho de 2007, por alegadamente esse despacho ser contrário ao direito da União. O juiz nacional procura, então, determinar se esse indeferimento é conforme com as exigências do direito da União. Antes de decidir essa questão, é necessário precisar o quadro jurídico nacional, no contexto do qual se insere essa decisão de recusa de reabertura do procedimento administrativo, para a compreender melhor.

42. Resulta das indicações dadas pelo órgão jurisdicional de reenvio que o procedimento administrativo que levou à adoção do ato administrativo individual definitivo, que não foi objeto de recurso contencioso, pode ser reaberto, a título excecional, para efeitos de revogação ou de reforma do referido ato, em sete hipóteses diferentes, expressamente previstas no artigo 99.º do APK. Entre essas sete hipóteses, duas chamaram especialmente a atenção do órgão jurisdicional de reenvio, que considerou útil dar delas conhecimento ao Tribunal de Justiça.

43. Por um lado, encontra-se o artigo 99.º, n.º 7, do APK. Tal como o entendo, o mesmo permite à pessoa afetada pelo ato administrativo em causa pedir ao juiz, em qualquer momento, e sendo caso disso, a reabertura do procedimento administrativo, na hipótese de uma decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem ter declarado que esse ato viola um direito fundamental consagrado na CEDH.

44. Essa disposição está redigida de tal forma, que visa expressamente apenas a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Não existe nenhuma disposição equivalente relativa à jurisprudência do Tribunal de Justiça. Sendo assim, tal disposição não é necessária, dado que, ao contrário do direito derivado da CEDH, o direito da União é caracterizado pelas suas duas qualidades essenciais, que são o primado²⁰ e o efeito direto²¹. Resulta, igualmente, de jurisprudência constante que «[a] interpretação que, no exercício da competência que lhe é conferida pelo artigo [267.º TFUE], o Tribunal de Justiça faz de uma norma de direito [da União] esclarece e precisa, quando necessário, o significado e o alcance desta norma, tal como a mesma deve ser ou devia ter sido entendida e aplicada desde o momento da sua entrada em vigor»²². Tendo em consideração as características específicas da ordem jurídica da União e a particular natureza do mecanismo do reenvio prejudicial, as obrigações

20 — Acórdão de 15 de julho de 1964, Costa (6/64, Colet. 1962-1964, p. 549).

21 — Acórdão de 5 de fevereiro de 1963, van Gend & Loos (26/62, Colet. 1962-1964, p. 205).

22 — Acórdão de 13 de janeiro de 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, Colet., p. I-837, n.º 21 e jurisprudência referida).

que incumbem aos tribunais nacionais quanto às condições nas quais os mesmos devem reapreciar a legalidade de um ato administrativo que se tornou definitivo, devido a uma violação do direito da União, devem ser encaradas de maneira totalmente autónoma em relação à hipótese em que a alegada ilegalidade decorre de um acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

45. Ora, resulta precisamente do quadro jurídico nacional, apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio, que o direito nacional prevê uma outra possibilidade de reabertura do procedimento administrativo, autónoma relativamente à que está exclusivamente centrada na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, e que se revela, portanto, mais pertinente no presente processo.

46. Com efeito, o artigo 99.º, n.º 1, do APK prevê que um ato administrativo que se tenha tornado definitivo pode ser revogado ou reformado desde que se verifique uma violação essencial de um dos pressupostos da sua legalidade. Devido, precisamente, às características específicas do direito da União que acima recordei, o conceito nacional de «violação essencial da legalidade» deve ser entendido como visando, igualmente, os casos em que o ato é contrário ao direito da União.

47. Sendo assim, ao contrário do artigo 99.º, n.º 7, do APK, o fundamento de reabertura previsto no artigo 99.º, n.º 1, do APK não pode ser invocado a qualquer momento pela pessoa afetada pelo referido ato. Pelo contrário, a revogação ou a reforma de um ato administrativo que se tenha tornado definitivo estão, neste caso, circunscritas por estritas condições quanto ao poder de iniciativa e ao prazo. Com efeito, só a autoridade administrativa da qual emanou o ato, o Procurador da República ou o Provedor de Justiça podem decidir — ou pedir — a revogação ou a reforma do referido ato, e isto no prazo de um mês a partir da adoção do ato. Resulta das informações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio que o fundamento de reabertura do procedimento administrativo previsto neste artigo 99.º, n.º 1, do APK é concebido como um «direito» da administração. A oportunidade da sua intervenção é deixada à livre apreciação das autoridades que detêm o poder de propor a revogação ou a reforma do ato, autoridades essas que exercem, portanto, nessa situação, um poder totalmente discricionário, sem que o interessado possa, em qualquer caso, invocar, por sua própria iniciativa, a violação essencial da legalidade do ato que afeta a sua situação pessoal. Resulta do pedido de decisão prejudicial, que a autoridade administrativa que decidiu sobre o pedido de reabertura do procedimento administrativo do demandante no processo principal, na sua decisão de 2010, declarou que a autoridade que tinha proferido o despacho de 2007 tinha renunciado a exercer o direito previsto no artigo 99.º, n.º 1, do APK.

48. Tendo em conta as considerações anteriores, há lugar a conceber uma reformulação da primeira questão prejudicial, que pode ser claramente deduzida do pedido de decisão prejudicial, como visando determinar se as condições nas quais pode ser utilizada a via de recurso prevista no artigo 99.º, n.º 1, do APK satisfazem as exigências do direito da União.

2. Caráter inoperante da jurisprudência Kühne & Heitz

49. Para determinar as obrigações decorrentes do direito da União em matéria de revisão de um ato administrativo definitivo, devido a ser contrário ao direito da União, o órgão jurisdicional de reenvio evocou longamente as contribuições da jurisprudência Kühne & Heitz, já referido. Nos termos deste acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que o princípio da cooperação leal impõe que um órgão administrativo, ao qual foi apresentado um pedido nesse sentido, reexamine uma decisão administrativa definitiva para ter em conta a interpretação da disposição pertinente entretanto feita pelo Tribunal de Justiça quando a) dispõe, segundo o direito nacional, do poder de revogação desta decisão, b) a decisão em causa se tornou definitiva em consequência de um acórdão de um órgão jurisdicional nacional que decidiu em última instância, c) o referido acórdão, face à jurisprudência do Tribunal de Justiça posterior a esse acórdão, se fundamenta numa interpretação errada do direito da União aplicada sem que ao Tribunal de Justiça tivesse sido submetida uma questão prejudicial e d) o

interessado se dirigiu ao órgão administrativo imediatamente depois de ter tido conhecimento da referida jurisprudência²³.

50. Por um lado, na medida em que propus precisar a primeira questão prejudicial, a problemática relacionada com a interferência de um acórdão do Tribunal de Justiça posteriormente à adoção de um ato administrativo que se tornou definitivo já não me parece central para a decisão do litígio no processo principal. Por outro lado, e em qualquer caso, as disposições constantes desse acórdão só são válidas nos casos em que deva ser feita a comparação entre a segurança jurídica relacionada com a autoridade do caso julgado e as obrigações de os Estados-Membros aplicarem e preservarem os direitos que o direito da União garante aos particulares. Ora, um dos elementos característicos do presente processo prejudicial é precisamente o facto de o despacho de 2007 se ter tornado definitivo sem ter sido objeto de fiscalização jurisdicional.

51. As quatro condições cumulativas definidas pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência Kühne & Heitz não são, por isso, pertinentes para o presente processo, dado que não se trata aqui da autoridade do caso julgado²⁴.

3. Apreciação da situação no processo principal à luz dos princípios da efetividade e da equivalência

52. O direito da União não exige, «[d]e acordo com o princípio da segurança jurídica, [...] que um órgão administrativo seja, em princípio, obrigado a revogar uma decisão administrativa que já adquiriu caráter definitivo no termo de prazos de recurso razoáveis ou por esgotamento das vias de recurso»²⁵ e «[o] respeito por este princípio permite evitar que sejam indefinidamente postos em causa atos administrativos que produzam efeitos jurídicos»²⁶. Assim sendo, o direito búlgaro prevê efetivamente, a possibilidade de reabrir o procedimento administrativo nos casos em que o ato administrativo que se tornou definitivo está viciado de ilegalidade substantiva.

53. Ora, numa situação em que está em causa determinar as obrigações que, no direito da União, incumbem em matéria de revisão de um ato administrativo que se tornou definitivo e que é manifestamente contrário ao direito da União, mas que não foi objeto de fiscalização jurisdicional, e desde que tal impugnação da legalidade do ato seja permitida pelo direito nacional, o Tribunal de Justiça responde com base nos princípios da efetividade e da equivalência e recorda que «não havendo regulamentação [da União] na matéria, as vias processuais destinadas a salvaguardar os direitos que para os particulares decorrem do direito [da União] dependem da ordem jurídica interna de cada Estado-Membro, por força do princípio da autonomia processual dos Estados-Membros, na condição, porém, de não serem menos favoráveis do que as que regulam situações análogas de natureza interna (princípio da equivalência) e de não tornarem impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica [da União] (princípio da efetividade)»²⁷. Portanto, é à luz destes dois princípios que a situação no processo principal deve ser examinada.

23 — Acórdão Kühne & Heitz, já referido (n.º 28 e dispositivo).

24 — Além disso, esta posição foi confirmada pelo Tribunal de Justiça, no seu acórdão de 19 de setembro de 2006, i-21 Germany e Arcor (C-392/04 e C-422/04, Colet., p. I-8559, n.ºs 53 e 54).

25 — Acórdão i-21 Germany e Arcor, já referido (n.º 51 e jurisprudência referida).

26 — *Idem*.

27 — Acórdão i-21 Germany e Arcor, já referido (n.º 57 e jurisprudência referida).

54. Quanto ao princípio da equivalência, este exige que todas as regras aplicáveis aos recursos, incluindo os prazos fixados para a respetiva interposição, se apliquem indiferentemente aos recursos assentes na violação do direito da União e aos assentes na violação do direito interno²⁸. A esse respeito, o órgão jurisdicional de reenvio não tomou em consideração a possibilidade de as condições especialmente previstas para efeitos da aplicação do artigo 99.º, n.º 1, do APK diferirem conforme o fundamento de ilegalidade invocado contra o ato administrativo que se tornou definitivo seja relativo a uma violação do direito da União ou a uma violação do direito interno.

55. No que diz respeito ao princípio da efetividade, há que concluir que a situação é mais problemática. Este princípio requer que as regras aplicáveis às condições nas quais pode ser impugnada a validade de um ato administrativo que se tornou definitivo, por ser contrário ao direito da União, não tornem impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União nessa matéria.

56. Pelo menos duas destas condições particulares suscitam algumas dúvidas, a saber o prazo e as pessoas que têm legitimidade para pedir a reabertura do procedimento administrativo.

57. Relativamente ao prazo, recorro que o Tribunal de Justiça declarou que os Estados-Membros podem exigir, em nome do princípio da segurança jurídica, que um pedido de reexame e de revogação de uma decisão administrativa, que se tornou definitiva e que seja contrária ao direito da União — se for caso disso, tal como interpretado posteriormente pelo Tribunal de Justiça — seja apresentado à administração competente num prazo razoável²⁹. Este prazo deve precisamente ser fixado no respeito dos princípios da equivalência e da efetividade³⁰. Há que concluir que o artigo 99.º, n.º 1, do APK só pode servir de fundamento à reabertura do procedimento administrativo, no prazo de um mês a contar da data da adoção do ato que não é objeto de recurso contencioso, prazo esse que, em meu entender, não satisfaz as exigências relacionadas com o princípio da efetividade.

58. Em qualquer caso, é também relativamente às autoridades com legitimidade para desencadear a reabertura do procedimento administrativo que as exigências relacionadas com o princípio da efetividade não me parecem satisfeitas. Na hipótese de a violação essencial da legalidade de um ato administrativo que se tornou definitivo sem ter sido impugnado judicialmente resultar de o referido ato ser contrário ao direito da União, o destinatário do ato não pode pedir a reabertura do procedimento administrativo. Como acima expus, só a autoridade administrativa da qual emanou o ato, o Procurador da República ou o Provedor de Justiça estão em condições de solicitar ou de decidir a reabertura do procedimento.

59. Circunscrito por condições de prazo e de legitimidade para agir demasiado restritas, o fundamento de reabertura do procedimento administrativo previsto no artigo 99.º, n.º 1, do APK, ao tornar o exercício dos direitos decorrentes do direito da União excessivamente difícil ou praticamente impossível, não permite salvaguardar, suficientemente, os direitos que para os particulares decorrem desse direito. Compete, por isso, ao juiz nacional extrair daí todas as consequências que se impõem no âmbito do litígio no processo principal, a fim de decidir quanto ao pedido de anulação do despacho que recusou a reabertura do procedimento administrativo, que lhe foi submetido pelo demandante no processo principal.

28 — Acórdão i-21 Germany e Arcor, já referido (n.º 62).

29 — Acórdão de 12 de fevereiro de 2008, Kempster (C-2/06, Colet., p. I-411, n.º 59).

30 — Acórdão Kempster, já referido (dispositivo).

60. Resulta das considerações precedentes que o direito da União se opõe a uma norma de um Estado-Membro em virtude da qual o procedimento administrativo que levou à adoção de um ato que se tornou definitivo e não foi impugnado judicialmente só pode ser reaberto, caso esse ato seja contrário ao direito da União, no prazo de um mês a contar da data da adoção do referido ato e unicamente por iniciativa da autoridade da qual emanou o ato, do Procurador da República ou do Provedor de Justiça, tornando, assim, excessivamente difícil ou praticamente impossível o exercício dos direitos decorrentes do direito da União.

V — Conclusão

61. Tendo em conta todas as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Administrativen sad Sofia-grad do seguinte modo:

- «1) O direito da União opõe-se a uma disposição legislativa de um Estado-Membro que permite a uma autoridade administrativa proibir um cidadão desse Estado de sair do país pelo simples facto da existência de uma dívida, classificada pelo direito nacional como dívida de montante significativo, que o mesmo contraiu para com uma pessoa coletiva de direito privado, se a medida em causa não tiver o objetivo de fazer face a uma ameaça real, atual e suficientemente grave para um interesse fundamental da sociedade e se o objetivo assim prosseguido servir unicamente fins económicos. Em qualquer caso, mesmo supondo que a medida de proibição de saída do país, aplicada a H. Byankov no processo principal, tenha sido tomada de acordo com os requisitos previstos no artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 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 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, o artigo 27.º, n.º 2, da referida diretiva opõe-se a tal medida se a mesma se basear na simples existência da dívida, com exclusão de qualquer apreciação específica do comportamento pessoal do interessado e sem referência alguma a qualquer ameaça que ele possa constituir para a ordem pública. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar que não é esse o caso na situação em apreço.
- 2) O direito da União opõe-se a uma norma de um Estado-Membro em virtude da qual o procedimento administrativo que levou à adoção de um ato que se tornou definitivo e não foi impugnado judicialmente só pode ser reaberto, caso esse ato seja contrário ao direito da União, no prazo de um mês a contar da data da adoção do referido ato e unicamente por iniciativa da autoridade da qual emanou o ato, do Procurador da República ou do Provedor de Justiça, tornando, assim, excessivamente difícil ou praticamente impossível o exercício dos direitos decorrentes do direito da União.»