



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

17 de abril de 2018\*

«Reenvio prejudicial — Cidadania da União Europeia — Direito de circular e de residir livremente no território dos Estados-Membros — Diretiva 2004/38/CE — Artigo 28.º, n.º 3, alínea a) — Proteção reforçada contra o afastamento — Condições — Direito de residência permanente — Residência no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos que precederam a decisão de afastamento do território do Estado-Membro em causa — Período de prisão — Consequências quanto à continuidade da residência de dez anos — Relação com a apreciação global de um vínculo de integração — Momento em que ocorre a referida apreciação e critérios a ter em conta aquando da mesma»

Nos processos apensos C-316/16 e C-424/16,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Administrativo Superior do *Land* de Bade-Vurtemberg, Alemanha) e pela Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido), por decisões, respetivamente, de 27 de abril e 27 de julho de 2016, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 3 de junho e 1 de agosto de 2016, nos processos

**B**

contra

**Land Baden-Württemberg** (C-316/16),

e

**Secretary of State for the Home Department**

contra

**Franco Vomero** (C-424/16),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vice-presidente, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. L. da Cruz Vilaça, A. Rosas e C. G. Fernlund, presidentes de secção, E. Juhász, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, A. Prechal (relatora) e E. Jarašiūnas, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

\* Línguas de processo: alemão e inglês.

vistos os autos e após a audiência de 17 de julho de 2017,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de B, por R. Kugler, Rechtsanwalt,
- em representação de F. Vomero, por R. Husain, QC, P. Tridimas e N. Armstrong, barristers, e J. Luqmani, solicitor,
- em representação do Governo alemão, por T. Henze e J. Möller, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo do Reino Unido, por C. Crane, C. Brodie e S. Brandon, na qualidade de agentes, assistidos por R. Palmer, barrister,
- em representação do Governo dinamarquês, por M. Wolff, C. Thorning e M. N. Lyshøj, na qualidade de agentes,
- em representação da Irlanda, por L. Williams, K. Skelly, E. Creedon e A. Joyce, na qualidade de agentes, assistidos por K. Mooney e E. Farrell, BL,
- em representação do Governo helénico, por T. Papadopoulou, na qualidade de agente,
- em representação do Governo neerlandês, por M. Bulterman e B. Koopman, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por E. Montaguti, M. Heller e M. Wilderspin, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 24 de outubro de 2017,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 28.º, n.º 3, alínea a), 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 (JO 2004, L 158, p. 77, e retificações no JO 2004, L 229, p. 35, e no JO 2005, L 197, p. 34).
- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de litígios que opõem, por um lado, B, nacional grego, ao Land Baden-Württemberg (*Land* de Bade-Vurtemberg, Alemanha) e, por outro, Franco Vomero, nacional italiano, ao Secretary of State for the Home Department (ministro da Administração Interna, Reino Unido) a respeito de decisões de afastamento de que foram respetivamente objeto B e F. Vomero.

## Quadro jurídico

### *Direito da União*

3 Os considerandos 17, 18, 23 e 24 da Diretiva 2004/38 enunciam:

«(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 objetivos 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 diretiva 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.

[...]

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

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

4 Figurando no capítulo III da Diretiva 2004/38, sob a epígrafe «Direito de residência», os artigos 6.º e 7.º dessa diretiva, respetivamente intitulados «Direito de residência até três meses» e «Direito de residência por mais de três meses», precisam as condições em que os cidadãos da União e os membros das suas famílias dispõem desses direitos de residência num Estado-Membro que não aquele de que são nacionais.

5 Constante do capítulo IV da Diretiva 2004/38, sob a epígrafe «Direito de residência permanente», o artigo 16.º da mesma enuncia:

«1. Os cidadãos da União que tenham residido legalmente por um período de cinco anos consecutivos no território do Estado-Membro de acolhimento têm direito de residência permanente no mesmo. Este direito não está sujeito às condições previstas no Capítulo III.

[...]

3. A continuidade da residência não é afetada 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.»

6 O capítulo VI da Diretiva 2004/38, sob a epígrafe «Restrições ao direito de entrada e ao direito de residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública», contém os artigos 27.º a 33.º da mesma diretiva.

7 Intitulado «Princípios gerais», o artigo 27.º da Diretiva 2004/38 dispõe, nos seus n.ºs 1 e 2:

«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.»

8 Nos termos do artigo 28.º da mesma diretiva, intitulado «Proteção contra o afastamento»:

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

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

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

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

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

- 9 O artigo 33.º da Diretiva 2004/38, sob a epígrafe «Afastamento a título de sanção ou de medida acessória», prevê:

«1. O Estado-Membro de acolhimento só pode decidir o afastamento do território a título de sanção ou de medida acessória de uma pena privativa de liberdade, em conformidade com as condições estabelecidas nos artigos 27.º, 28.º e 29.º.

2. Se a decisão de afastamento a que se refere o n.º 1 for executada mais de dois anos após ter sido decidida, o Estado-Membro deve verificar se a pessoa em causa continua a ser uma ameaça atual e real para a ordem pública ou a segurança pública, e avaliar se houve uma alteração material das circunstâncias desde o momento em que foi tomada a decisão de afastamento.»

### *Direito alemão*

- 10 Sob a epígrafe «Perda do direito de entrada e de residência», o § 6 da Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Lei relativa à livre circulação dos cidadãos da União), de 30 de julho de 2004 (a seguir «FreizügG/EU»), que visa, nomeadamente, transpor o artigo 28.º da Diretiva 2004/38, dispõe:

«(1) [A] declaração de perda do direito referido no § 2, n.º 1, a revogação do certificado relativo ao direito de residência permanente e a revogação do cartão de residência ou de residência permanente só podem ser decididas por razões de ordem pública, de segurança pública e de saúde pública (artigos 45.º, n.º 3, e 52.º, n.º 1, [TFUE]). A entrada no território pode igualmente ser recusada pelas razões referidas no primeiro período. [...]

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

(3) Para efeitos de uma decisão em aplicação do n.º 1 é necessário ter em conta, em especial, a duração do período de residência do interessado na Alemanha, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural na Alemanha e a intensidade dos seus laços com o seu país de origem.

(4) Após a aquisição de um direito de residência permanente, só pode ser feita uma declaração em aplicação do n.º 1 por razões graves.

(5) No que diz respeito aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias que residiram no território federal durante os dez últimos anos e no que diz respeito aos menores, a declaração referida no n.º 1 só pode ser feita por razões imperativas de segurança pública. Esta regra não se aplica aos menores nos casos em que a perda do direito de residência seja necessária no interesse da criança. Só existem razões imperativas de segurança pública se o interessado tiver sido condenado, por um ou mais crimes dolosos, a uma pena privativa de liberdade ou tiver sido sujeito a uma medida tutelar de menores de, pelo menos, cinco anos, por sentença transitada em julgado ou se contra ele tiver sido decretada, na última condenação definitiva, uma medida de segurança de internamento, quando a segurança da República Federal da Alemanha for afetada ou o interessado representar uma ameaça terrorista.

[...]»

## ***Direito do Reino Unido***

- 11 A regra 21 das Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [Regulamento de 2006 relativo à imigração (Espaço Económico Europeu)] (SI 2006/1003) visa implementar os artigos 27.º e 28.º da Diretiva 2004/38.

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

### ***Processo C-316/16***

- 12 B é um nacional grego nascido na Grécia em outubro de 1989. Após a separação dos seus pais instalou-se, em 1993, com a sua mãe, na Alemanha, onde os seus avós maternos residiam e trabalhavam enquanto trabalhadores assalariados já desde 1989. A sua mãe trabalhou, desde então, nesse Estado-Membro do qual possui hoje a nacionalidade, tendo mantido também a nacionalidade grega.
- 13 Com exceção de um período de dois meses durante o qual o seu pai o levou para a Grécia e alguns breves períodos de férias, B residiu ininterruptamente, desde 1993, na Alemanha. B foi escolarizado nesse Estado-Membro e aí obteve o diploma do primeiro ciclo do ensino secundário (*Hauptschulabschluss*). Domina a língua alemã. O seu nível de conhecimento da língua grega apenas lhe permite, em contrapartida, fazer-se compreender oralmente e de forma rudimentar nessa língua.
- 14 B não conseguiu até hoje completar uma formação profissional, devido, nomeadamente, a perturbações de natureza psicológica que o conduziram, aliás, a submeter-se a acompanhamento terapêutico e psiquiátrico. B trabalhou nos meses de novembro e dezembro de 2012. Em seguida ficou desempregado.
- 15 B dispõe, na Alemanha, de um direito de residência permanente na aceção do artigo 16.º da Diretiva 2004/38.
- 16 Por Despacho de 7 de novembro de 2012, proferido pelo Amtsgericht Pforzheim (Tribunal de Primeira Instância de Pforzheim, Alemanha) no âmbito de um processo penal simplificado (*Strafbefehl*), B foi condenado a uma pena de 90 dias de multa por furto de um telemóvel, extorsão, tentativa de chantagem e posse ilegal de arma proibida.
- 17 Em 10 de abril de 2013, B assaltou um salão de jogos, armado com uma pistola carregada com balas de borracha, a fim de, nomeadamente, obter a quantia necessária para pagar a referida multa, tendo extorquido o montante de 4 200 euros. Na sequência dessa infração, o Landgericht Karlsruhe (Tribunal Regional de Karlsruhe, Alemanha) condenou B, em 9 de dezembro de 2013, numa pena de prisão de cinco anos e oito meses. B esteve preso, desde 12 de abril de 2013, ininterruptamente, numa primeira fase preventivamente.
- 18 Após ter ouvido B, o Regierungspräsidium Karlsruhe (Conselho Regional de Karlsruhe, Alemanha) declarou, por Decisão de 25 de novembro de 2014, adotada com base no § 6, n.º 5, da FreizügG/EU, conjugado com o artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38, a perda do seu direito de entrada e de residência na Alemanha. B foi intimado a deixar o território desse Estado-Membro no prazo de um mês a contar da entrada em vigor da referida declaração, caso contrário seria expulso para a Grécia. A duração da proibição de entrada e de residência na Alemanha foi fixada em 7 anos a contar da data em que B deixe efetivamente o território alemão.

- 19 B recorreu dessa decisão para o Verwaltungsgericht Karlsruhe (Tribunal Administrativo de Karlsruhe, Alemanha), o qual, por Sentença de 10 de setembro de 2015, a anulou. O *Land* de Bade-Vurtemberg recorreu dessa sentença para o Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Administrativo Superior do *Land* de Bade-Vurtemberg).
- 20 A título preliminar, o referido órgão jurisdicional exclui que as circunstâncias do processo principal possam ter dado origem a razões imperativas de segurança pública, na aceção do § 6, n.º 5, da FreizügG/EU e do artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38. Indica, por conseguinte, que, se B pode beneficiar da proteção reforçada contra o afastamento decorrente das referidas disposições, terá de confirmar a anulação da decisão controvertida.
- 21 A este propósito, o órgão jurisdicional de reenvio considera, em primeiro lugar, que, tendo em conta as circunstâncias mencionadas nos n.ºs 12 e 13 do presente acórdão e o profundo enraizamento de B na Alemanha delas resultante, o vínculo de integração que o une a esse Estado-Membro de acolhimento não foi quebrado pela pena de prisão que lhe foi aplicada, pelo que o interessado não pode ser privado da proteção reforçada contra o afastamento prevista no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38.
- 22 Em segundo lugar, o referido órgão jurisdicional entende que a pena privativa de liberdade aplicada devido à prática da infração que constitui o motivo do afastamento do território do Estado-Membro de acolhimento não deve, de qualquer modo, poder ser tida em consideração para efeitos de se determinar se houve uma quebra do vínculo de integração que cause uma interrupção da continuidade da residência nesse território, na aceção do referido artigo 28.º, n.º 3, alínea a). Caso contrário, daí resultaria, com efeito, que a pessoa condenada a uma pena de mais de cinco anos de prisão que estará, por força das normas de direito alemão aplicáveis, em princípio, ainda presa quando da decisão administrativa que declara a perda do direito de entrada e de residência nunca poderia beneficiar da proteção reforçada prevista na referida disposição.
- 23 Além disso, nos Estados-Membros nos quais o afastamento é ordenado como pena acessória de uma pena de privação de liberdade e, por isso, previamente à prisão, nunca seria possível, em contrapartida, ter em conta a referida pena para efeitos de apreciação de uma eventual quebra do vínculo de integração e, assim, uma interrupção da continuidade da residência. Daí resultaria uma desigualdade de tratamento entre os cidadãos da União no que respeita à proteção reforçada resultante do artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38.
- 24 Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, no que respeita à apreciação global destinada a verificar se os vínculos de integração com o Estado-Membro de acolhimento foram quebrados, tendo como consequência uma perda da referida proteção reforçada, importa, num litígio como o que está em causa no processo principal, ter em consideração os elementos ligados à própria privação de liberdade. Com efeito, não é a infração enquanto tal, mas a privação de liberdade, que constitui o motivo da interrupção da continuidade da residência. A este propósito, o órgão jurisdicional de reenvio é de opinião de que há que ter em conta a duração da privação de liberdade mas também outros critérios, como as modalidades de execução da pena, o comportamento geral do interessado durante a privação de liberdade e, nomeadamente, a sua reflexão sobre a infração cometida, a aceitação e a aplicação de indicações terapêuticas validadas pelo estabelecimento prisional, a participação do interessado em programas de formação escolar ou profissional contínua, a sua participação no plano de execução da pena e a realização dos seus objetivos, bem como a manutenção de vínculos pessoais e familiares no Estado-Membro de acolhimento.
- 25 Em quarto lugar, recordando que o Tribunal de Justiça decidiu no n.º 35 do Acórdão de 16 de janeiro de 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9), que, para efeitos de se determinar em que medida a descontinuidade da residência devido à prisão impede o interessado de beneficiar da proteção prevista no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38, a apreciação global da situação do interessado deve

ser feita no momento preciso em que se coloca a questão do afastamento deste último, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se existem disposições vinculativas do direito da União que permitam determinar esse momento.

- 26 Segundo o referido órgão jurisdicional, essa determinação deve ser objeto de uma solução harmonizada na União a fim de evitar que o nível de proteção resultante do artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 possa variar de um Estado-Membro para outro, consoante, nomeadamente, a decisão de afastamento seja adotada como pena acessória à pronúncia da pena de privação de liberdade ou, pelo contrário, por decisão administrativa adotada durante ou no termo da privação de liberdade. A este propósito, o órgão jurisdicional de reenvio entende que há que apreciar a questão de saber se os vínculos de integração estão ou não quebrados com o Estado-Membro de acolhimento na data em que juiz do mérito se pronuncia sobre a legalidade da decisão de afastamento.
- 27 Nestas condições, o *Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg* (Tribunal Administrativo Superior do *Land* de Bade-Vurtemberg) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Está excluído, à partida, que a aplicação e o posterior cumprimento de uma pena de prisão leve a considerar que foram rompidos os laços de integração de um cidadão da União que entrou no Estado-Membro de acolhimento com a idade de três anos, com a consequência de que não se verifica uma residência ininterrupta de dez anos na aceção do artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38, não devendo, portanto, ser concedida a proteção contra o afastamento prevista [na referida disposição], se o cidadão da União, desde a sua entrada nesse Estado-Membro de acolhimento com a idade de três anos, sempre aí viveu, já não tem quaisquer laços com o Estado-Membro da sua nacionalidade e o crime que levou à aplicação e cumprimento de uma pena de prisão só foi cometido após uma residência de 20 anos?
  - 2) Em caso de resposta negativa à [primeira questão], para determinar se o cumprimento de uma pena de prisão implica o rompimento dos laços de integração, deve deixar de se ter em conta a pena de prisão aplicada pelo crime que dá origem ao afastamento?
  - 3) Em caso de resposta negativa [à primeira e segunda questões], com base em que critérios se deve determinar se o cidadão da União em causa beneficia, nesse caso, da proteção contra o afastamento conferida pelo artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38?
  - 4) Em caso de resposta negativa [à primeira e segunda questões], o direito da União impõe critérios vinculativos para determinar o “momento preciso em que se coloca a questão do afastamento” e em que deve ser apreciada globalmente a situação do cidadão da União em causa, para verificar em que medida a interrupção da residência durante os dez anos anteriores ao afastamento do interessado o priva da proteção reforçada contra o afastamento?»

### **Processo C-424/16**

- 28 F. Vomero é um nacional italiano nascido em 18 de dezembro de 1957. Em 3 de março de 1985, F. Vomero instalou-se no Reino Unido com a sua futura esposa, uma nacional do Reino Unido, que conheceu em 1983. Casaram-se nesse Estado-Membro em 3 de agosto de 1985 e aí tiveram cinco filhos de que F. Vomero se ocupou, além de trabalhar ocasionalmente, trabalhando a sua mulher a tempo inteiro.
- 29 Entre 1987 e 1999, F. Vomero foi objeto, em Itália e no Reino Unido, de várias condenações penais que não implicaram prisão. Em 1998, a relação conjugal terminou. F. Vomero abandonou o domicílio conjugal e foi morar com M.



- 30 Em 1 de março de 2001, F. Vomero matou M. O júri reduziu a acusação de homicídio qualificado para homicídio privilegiado, devido a provocação da vítima. Em 2 de maio de 2002, F. Vomero foi condenado a oito anos de prisão. Foi libertado no início do mês de julho de 2006.
- 31 Por Decisão de 23 de março de 2007, confirmada em 17 de maio de 2007, o ministro da Administração Interna ordenou o afastamento de F. Vomero, nos termos da regra 21 do Regulamento de 2006 relativo à imigração (Espaço Económico Europeu).
- 32 F. Vomero contestou esta decisão no Asylum and Immigration Tribunal (Tribunal da Imigração e do Asilo, Reino Unido). A decisão proferida por este órgão jurisdicional foi objeto de recurso para a Court of Appeal (England & Wales) [Tribunal de Recurso (Inglaterra e País de Gales), Reino Unido], cujo Acórdão, proferido em 14 de setembro de 2012, deu lugar a um recurso atualmente pendente na Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido). O processo foi por duas vezes suspenso, na pendência de decisão de outros processos, nomeadamente na origem dos reenvios prejudiciais que conduziram aos Acórdãos de 16 de janeiro de 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), e de 16 de janeiro de 2014, G. (C-400/12, EU:C:2014:9).
- 33 F. Vomero esteve preso com vista ao seu afastamento até dezembro de 2007. Desde aí, foi contra si iniciado um processo penal no mês de janeiro de 2012, por posse de arma branca e agressão física, que conduziu à sua condenação a uma pena de prisão de 16 semanas. Um outro processo, iniciado em julho de 2012, por furto com arrombamento, conduziu à sua condenação noutra pena de prisão de 12 semanas.
- 34 Em apoio da decisão de afastamento referida *supra*, o ministro da Administração Interna afirmou, nomeadamente, que, tendo sido preso por homicídio entre 2001 e 2006, F. Vomero não adquiriu o direito de residência permanente no Reino Unido e não pode, assim, beneficiar da proteção reforçada prevista no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38.
- 35 A Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido), referindo-se aos Acórdãos de 7 de outubro de 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592), de 21 de julho de 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498), e de 16 de janeiro de 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), considera que, dado que o direito de residência permanente não pode ter sido legalmente adquirido antes de 30 de abril de 2006, data do termo do prazo de transposição da Diretiva 2004/38, e que, além disso, é pacífico que F. Vomero estava preso há mais de cinco anos nessa data, que esteve preso durante mais dois meses a seguir à mesma e que tinha sido libertado há menos de nove meses quando foi adotada a decisão que ordenou o seu afastamento, o interessado não tinha, à data da adoção dessa decisão, adquirido um direito de residência permanente em aplicação do artigo 16.º, n.º 1, dessa diretiva.
- 36 O referido órgão jurisdicional indica que, nestas condições, a questão essencial que se lhe coloca é a de saber se um direito de residência permanente, na aceção dos artigos 16.º e 28.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, é uma condição prévia à concessão da proteção reforçada prevista no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), desta.
- 37 Admitindo que não seja esse o caso, o órgão jurisdicional de reenvio salienta, além disso, que o período de dez anos referido no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38, que precede a decisão de afastamento, apenas «em princípio» deve ser, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, contínuo (Acórdão de 16 de janeiro de 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, n.º 34). Assim, explica que esse período pode também ser descontínuo quando, por exemplo, for interrompido por um período de ausência do território ou de prisão. Nestas condições, a maneira como o período de dez anos mencionado nessa disposição deve ser calculado, e nomeadamente o facto de incluir ou não na contagem esses períodos de ausência do território ou de prisão, não se vislumbra ainda claramente.

- 38 Quanto à circunstância de o vínculo de integração com o Estado-Membro dever ser objeto de uma apreciação global para determinar, neste contexto, se existe ou foi quebrado (Acórdão de 16 de janeiro de 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, n.ºs 36 e 37), o órgão jurisdicional de reenvio considera que o alcance dessa apreciação e os seus efeitos também não estão ainda suficientemente esclarecidos. O referido órgão jurisdicional interroga-se nomeadamente sobre os fatores suscetíveis de dever ser examinados para efeitos de se determinar se, à data de adoção da decisão de afastamento de 2007, os vínculos de integração de F. Vomero com o Reino Unido eram suficientes para lhe conferir proteção reforçada com base na residência no referido Estado-Membro ao longo dos dez anos precedentes.
- 39 Nestas circunstâncias, a Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) A proteção reforçada nos termos do artigo 28.º, n.º 3, alínea a), [da Diretiva 2004/38] depende da titularidade de um direito de residência permanente no âmbito do artigo 16.º e do artigo 28.º, n.º 2?
- 2) Se a resposta à [primeira questão] for negativa:
- O período de residência durante os 10 anos precedentes, a que o artigo 28.º, n.º 3, alínea a), [da Diretiva 2004/38] faz referência, é
- a) um simples período de calendário recuando no tempo a contar da data pertinente (no presente caso, a data da decisão de afastamento), estando aí incluídos quaisquer períodos de ausência ou prisão?
- b) um período potencialmente não consecutivo, obtido recuando no tempo a partir da data pertinente e adicionando o(s) período(s) em que a pessoa em causa não esteve ausente ou na prisão, para chegar, se possível, a um total de 10 anos de residência em anos precedentes?
- 3) [Em caso de resposta negativa à primeira questão, qual] é a verdadeira relação entre o critério de 10 anos de residência a que se refere o artigo 28.º, n.º 3, alínea a), [da Diretiva 2004/38] e a apreciação global de um vínculo de integração?»

### **Quanto às questões prejudiciais**

#### ***Quanto à primeira questão no processo C-424/16***

- 40 Com a sua primeira questão, a Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido) pergunta, em substância, se o artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que o benefício da proteção contra o afastamento do território prevista na referida disposição está subordinado à condição de o interessado dispor de um direito de residência permanente, na aceção dos artigos 16.º e 28.º, n.º 2, dessa diretiva.
- 41 A título preliminar, importa observar que esta questão assenta na premissa segundo a qual F. Vomero não é titular desse direito de residência permanente no Reino Unido.
- 42 Não dispondo o Tribunal de Justiça de todos os elementos exigidos para apreciar a justeza desta premissa, há que responder à questão submetida com base nela.

- 43 A este respeito, importa lembrar que é salientado no considerando 23 da Diretiva 2004/38 que o afastamento dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias por razões de ordem pública ou de segurança pública pode prejudicar seriamente as pessoas que, tendo exercido os direitos e as liberdades que lhes foram conferidos pelo Tratado, se integraram verdadeiramente no Estado-Membro de acolhimento.
- 44 É por esta razão que, como resulta do considerando 24 da Diretiva 2004/38, esta institui um regime de proteção contra as medidas de afastamento, baseado no grau de integração, no Estado-Membro de acolhimento, das pessoas em causa, de modo que quanto maior for a integração dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias nesse Estado-Membro maiores são as garantias de que gozam contra o afastamento (v., neste sentido, Acórdãos de 23 de novembro de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, n.º 25, e de 8 de dezembro de 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, n.º 70).
- 45 Nesta perspetiva, o artigo 28.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 enuncia, antes de mais, em termos gerais, que, antes de tomar uma decisão de afastamento do território «por razões de ordem pública ou de segurança pública», o Estado-Membro de acolhimento deve tomar em conta, nomeadamente, a duração da residência da pessoa em causa no seu território, a sua idade, o seu estado de saúde, a sua situação familiar e económica, a sua integração social e cultural no Estado-Membro de acolhimento e a intensidade dos laços com o seu país de origem (Acórdão de 23 de novembro de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, n.º 26).
- 46 Em seguida, segundo o n.º 2 do referido artigo, os cidadãos da União ou os membros das suas famílias, independentemente da nacionalidade, que tenham direito de residência permanente no território do Estado-Membro de acolhimento em aplicação do artigo 16.º da mesma diretiva, não podem ser alvo de uma decisão de afastamento do território, «exceto por razões graves de ordem pública ou de segurança pública».
- 47 Por último, tratando-se de cidadãos da União que tenham residido no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos precedentes, o artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 reforça consideravelmente a proteção contra as medidas de afastamento, enunciando que não pode ser tomada uma medida desse tipo, exceto se a decisão for justificada por «razões imperativas de segurança pública, tal como definidas pelos Estados-Membros» (Acórdão de 23 de novembro de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, n.º 28).
- 48 Resulta assim da redação e da economia do artigo 28.º da Diretiva 2004/38 que a proteção contra o afastamento que prevê é objeto de um reforço gradual ligado ao grau de integração alcançado pelo cidadão da União em causa no Estado-Membro de acolhimento.
- 49 Nestas condições, e embora essa precisão não figure na redação das disposições em causa, um cidadão da União só pode beneficiar do nível de proteção reforçada garantido pelo artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 na medida em que satisfaça, previamente, a condição da concessão do benefício da proteção referida no artigo 28.º, n.º 2, da diretiva, isto é, dispor de um direito de residência permanente nos termos do artigo 16.º da mesma.
- 50 Esta interpretação do artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 é, aliás, corroborada pelo contexto em que se insere a referida disposição.
- 51 Em primeiro lugar, há que recordar que a Diretiva 2004/38 previu um sistema gradual no que respeita ao direito de residência no Estado-Membro de acolhimento, que, retomando no essencial as etapas e requisitos previstos nos diferentes instrumentos do direito da União e a jurisprudência anteriores a esta diretiva, conduz ao direito de residência permanente (Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, n.º 38).

- 52 Com efeito, em primeiro lugar, relativamente aos períodos de residência até três meses, o artigo 6.º da Diretiva 2004/38 limita as condições ou as formalidades do direito de residência à exigência de ser titular de um bilhete de identidade ou de um passaporte válidos e o artigo 14.º, n.º 1, desta diretiva 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 (Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Ziolkowski e Szeja, C-424/10 e C-425/10, EU:C:2011:866, n.º 39).
- 53 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 Diretiva 2004/38 e, nos termos do seu artigo 14.º, n.º 2, este direito só se mantém se o cidadão da União e os membros da sua família preencherem esses requisitos. Resulta, em especial, do considerando 10 desta diretiva 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 (Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Ziolkowski e Szeja, EU:C:2011:866, n.º 40).
- 54 Em terceiro lugar, resulta do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 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 diretiva, 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 (Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Ziolkowski e Szeja, EU:C:2011:866, n.º 41).
- 55 Resulta assim do exposto que, diferentemente do cidadão da União que adquiriu um direito de residência permanente e que só pode ser afastado do território do Estado-Membro de acolhimento pelos motivos invocados no artigo 28.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38, o cidadão que não adquiriu esse direito pode, sendo caso disso, ser afastado desse território, como resulta do capítulo III da mesma diretiva, quando se torna uma sobrecarga não razoável para o regime de segurança social do referido Estado-Membro.
- 56 Ora, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 57 e 58 das suas conclusões, um cidadão da União que, não dispondo de um direito de residência permanente, pode ser objeto de medidas de afastamento se se tornar uma sobrecarga não razoável não pode, ao mesmo tempo, beneficiar da proteção consideravelmente reforçada que prevê o artigo 28.º, n.º 3, alínea a), dessa diretiva, nos termos do qual o seu afastamento só pode ser autorizado por «razões imperativas» de segurança pública, que remetem para «circunstâncias excecionais», como indicado no considerando 24 da referida diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 23 de novembro de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, n.º 40).
- 57 Em segundo lugar, há também que recordar que, como salienta o considerando 17 da Diretiva 2004/38, o direito de residência permanente constitui um elemento-chave para promover a coesão social e foi previsto por esta diretiva para reforçar o sentimento de cidadania da União, pelo que o legislador da União subordinou a obtenção do direito de residência permanente nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 à integração do cidadão da União no Estado-Membro de acolhimento (Acórdão de 16 de janeiro de 2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, n.º 24 e jurisprudência referida).
- 58 Como foi já decidido pelo Tribunal de Justiça, a integração, que preside à aquisição do direito de residência permanente previsto no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, baseia-se não apenas em fatores espaciais e temporais, mas também em fatores qualitativos, relativos ao grau de integração no Estado-Membro de acolhimento (Acórdão de 16 de janeiro de 2014, Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, n.º 25 e jurisprudência referida).

- 59 Quanto ao conceito de «residência legal» que os termos «que tenham residido legalmente» do referido artigo 16.º, n.º 1, implicam, este deve assim ser entendido no sentido de uma residência conforme com as condições previstas nesta diretiva, nomeadamente as enunciadas no seu artigo 7.º, n.º 1 (Acórdão de 21 de dezembro de 2011, Ziolkowski e Szeja, EU:C:2011:866, n.º 46).
- 60 Ora, um cidadão da União que não adquiriu o direito de residir de forma permanente no Estado-Membro de acolhimento por não ter satisfeito essas condições e que não pode, por isso, invocar o nível de proteção contra o afastamento garantido pelo artigo 28.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38 não pode, por maioria de razão, beneficiar do nível de proteção consideravelmente reforçado contra o afastamento que o artigo 28.º, n.º 3, alínea a), dessa diretiva prevê.
- 61 Tendo em conta o exposto, há que responder à primeira questão no processo C-424/16 que o artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que o benefício da proteção contra o afastamento do território prevista na referida disposição está subordinado à condição de o interessado dispor de um direito de residência permanente, na aceção dos artigos 16.º e 28.º, n.º 2, dessa diretiva.

***Quanto à segunda e terceira questões no processo C-424/16***

- 62 Tendo a segunda e terceira questões sido submetidas pela Supreme Court of the United Kingdom (Supremo Tribunal do Reino Unido) apenas na eventualidade de ser dada uma resposta negativa à primeira questão, não há que examiná-las.

***Quanto à primeira a terceira questões no processo C-316/16***

- 63 Com a sua primeira a terceira questões, que devem ser examinadas conjuntamente, o Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Administrativo Superior do *Land* de Bade-Vurtemberg) pretende, no essencial, saber se a exigência de ter «residido no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos precedentes» prevista no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 deve ser interpretada no sentido de que é suscetível de ser satisfeita, e em que eventuais condições, por um cidadão da União que se instalou, em tenra idade, noutra Estado-Membro que não aquele de que é nacional e nele residiu durante vinte anos antes de ser condenado a uma pena privativa de liberdade, a qual está em curso de execução no momento em que a decisão de afastamento é adotada a seu respeito.
- 64 A este propósito, há que recordar, em primeiro lugar, que, embora seja verdade que os considerandos 23 e 24 da Diretiva 2004/38 se referem a uma proteção particular para as pessoas que estão verdadeiramente integradas no Estado-Membro de acolhimento, designadamente quando nele nasceram e residiram toda a sua vida, não é menos certo que o critério determinante para efeitos da concessão da proteção reforçada garantida pelo artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 se prende com a questão de saber se o cidadão da União que dispõe, no Estado-Membro de acolhimento, de um direito de residência permanente, na aceção dos artigos 16.º e 28.º, n.º 2, da mesma, residiu, como exige o referido artigo 28.º, n.º 3, nesse Estado-Membro durante os dez anos que precederam a decisão de afastamento (v., neste sentido, Acórdãos de 23 de novembro de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, n.º 31, e de 16 de janeiro de 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, n.º 23).
- 65 Daqui decorre, nomeadamente, que o período de residência de dez anos exigido para a concessão da proteção reforçada prevista no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 deve ser calculado recuando no tempo a partir da data da decisão de afastamento dessa pessoa (Acórdão de 16 de janeiro de 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, n.º 24).

- 66 Em segundo lugar, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que esse período de residência de dez anos deve, em princípio, ser contínuo (v., neste sentido, Acórdão de 16 de janeiro de 2014, G., C-400/12, EU:C:2014:9, n.º 27).
- 67 A este propósito, importa, todavia, recordar também que, ao fazer depender o benefício da proteção reforçada contra o afastamento que prevê da presença do interessado no território do Estado-Membro em causa, durante um período de dez anos anteriores à medida de afastamento, o artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 nada refere quanto às circunstâncias que podem implicar a interrupção do referido período de residência de dez anos para efeitos da aquisição do direito a essa proteção reforçada (Acórdão de 23 de novembro de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, n.º 29).
- 68 O Tribunal de Justiça decidiu, assim, que, quanto à questão de saber em que medida as ausências do território do Estado-Membro de acolhimento, durante o período referido no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38, impedem o interessado de beneficiar dessa proteção reforçada, importa efetuar uma apreciação global da situação do interessado em cada momento preciso em que se coloca a questão do afastamento (Acórdão de 23 de novembro de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, n.º 32).
- 69 Para o fazer, as autoridades nacionais encarregadas da aplicação do artigo 28.º, n.º 3, da Diretiva 2004/38 devem tomar em consideração a totalidade dos aspetos pertinentes em cada caso concreto, designadamente a duração de cada uma das ausências do interessado do Estado-Membro de acolhimento, a duração total e a frequência dessas ausências, bem como as razões que levaram o interessado a sair desse Estado-Membro. Com efeito, importa verificar se as ausências em causa implicam a deslocação do centro dos interesses pessoais, familiares ou profissionais do interessado para outro Estado (v., neste sentido, Acórdão de 23 de novembro de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, n.º 33).
- 70 Quanto à questão de saber se os períodos de prisão podem também, como tais e independentemente de períodos de ausência do território do Estado-Membro de acolhimento, se for caso disso, conduzir a uma quebra do vínculo com esse Estado e a uma descontinuidade da residência neste último, o Tribunal de Justiça decidiu que, embora, é certo, tais períodos interrompam, em princípio, a continuidade da residência, na aceção do artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38, há, contudo, para efeitos de determinar se acarretaram uma quebra dos vínculos de integração anteriormente criados com o Estado-Membro de acolhimento suscetível de privar a pessoa em causa do benefício da proteção reforçada garantida por esta disposição, que proceder a uma apreciação global da situação dessa pessoa no momento preciso em que se coloca a questão do afastamento. No âmbito dessa apreciação global, os períodos de prisão devem ser tidos em consideração, com todos os outros elementos que representam a totalidade dos aspetos pertinentes em cada caso concreto, entre os quais figura, sendo caso disso, a circunstância de a pessoa em causa ter residido no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos anteriores à sua prisão (v., neste sentido, Acórdão de 16 de janeiro de 2014, G., C-400/12, EU:C:2014/9, n.ºs 33 a 38).
- 71 Com efeito, concretamente no caso de um cidadão da União que, no passado, e antes mesmo de cometer um ato criminoso que justificou a sua prisão, já se encontrava em situação de satisfazer a condição de residência contínua de dez anos no Estado-Membro de acolhimento, o facto de a pessoa em causa ter sido presa pelas autoridades do referido Estado não pode ser considerado suscetível de quebrar automaticamente os vínculos de integração anteriormente criados por essa pessoa com esse Estado e a continuidade da sua residência no território deste, na aceção do artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38, e, logo, de a privar da proteção reforçada contra o afastamento garantida por esta disposição. Tal interpretação teria, aliás, como consequência privar a referida disposição do essencial do seu efeito útil, uma vez que uma medida de afastamento será precisamente adotada, na maior parte das vezes, devido a comportamentos do interessado que conduziram à sua condenação e à privação de liberdade.

- 72 No âmbito da apreciação global, recordada no n.º 70 do presente acórdão, que caberá, no caso vertente, ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar, esta deve, no que diz respeito aos vínculos de integração criados por B com o Estado-Membro de acolhimento durante o período de residência anterior à sua prisão, ter em conta o facto de que quanto mais sólidos forem os vínculos de integração com o referido Estado, nomeadamente no plano social, cultural e familiar, ao ponto, por exemplo, de chegarem a um verdadeiro enraizamento na sociedade desse Estado, como o constatado pelo órgão jurisdicional de reenvio no processo principal, mais reduzida será a possibilidade de um período de privação de liberdade ter podido conduzir à sua quebra e, por conseguinte, a uma descontinuidade do período de residência de dez anos a que se refere o artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38.
- 73 Quanto aos outros elementos relevantes para efeitos dessa apreciação global, podem incluir, como salientou o advogado-geral nos n.ºs 123 a 125 das suas conclusões, por um lado, a natureza da infração que justificou o período de prisão em causa e as condições em que essa infração foi cometida e, por outro, todos os elementos relevantes relativos à conduta do interessado durante o período de encarceramento.
- 74 Com efeito, ao passo que a natureza da infração e as circunstâncias em que esta foi cometida permitem compreender a medida em que a pessoa em causa, sendo caso disso, se afastou da sociedade do Estado-Membro de acolhimento, a atitude do interessado durante a sua privação de liberdade pode, por sua vez, contribuir para reforçar esse afastamento ou, pelo contrário, para manter ou restaurar vínculos de integração anteriormente criados por este com o Estado-Membro com vista à sua reinserção social próxima neste último.
- 75 A este respeito, importa, de resto, ter em conta que, como o Tribunal de Justiça já declarou, a reinserção social do cidadão da União no Estado em que está verdadeiramente integrado é no interesse não apenas deste último mas igualmente da União Europeia em geral (Acórdão de 23 de novembro de 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, n.º 50).
- 76 Quanto às interrogações do órgão jurisdicional de reenvio relativas à circunstância de a tomada em conta do período de prisão para efeitos de se determinar se interrompeu a continuidade da residência de dez anos no Estado-Membro de acolhimento que precederam a medida de afastamento poder conduzir a resultados arbitrários ou desiguais, em função do momento da adoção dessa medida, há que precisar o seguinte.
- 77 Na verdade, em certos Estados-Membros, uma medida de afastamento pode ser decretada, como o artigo 33.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38 prevê expressamente, a título de sanção ou de medida acessória de uma pena privativa de liberdade. Em semelhante hipótese, a futura pena de prisão não poderá, por definição, ser tida em consideração para efeitos de se apreciar a existência ou não de uma residência contínua do cidadão no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos que antecederam a adoção da referida medida de afastamento.
- 78 Pode, assim, por exemplo, daí resultar que o cidadão da União que já possa justificar dez anos de residência contínua no Estado-Membro de acolhimento na data em que seja objeto de uma medida privativa de liberdade acrescida de uma medida ou pena de afastamento beneficie da proteção reforçada contra o afastamento prevista no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38.
- 79 Pelo contrário, no que respeita ao cidadão relativamente ao qual tal medida de afastamento é adotada, como no âmbito do processo principal, posteriormente ao seu encarceramento, colocar-se-á a questão de saber se esta teve ou não por efeito interromper a continuidade da sua residência no Estado-Membro de acolhimento, e fazê-lo perder o benefício dessa proteção reforçada.
- 80 Todavia, há que salientar, a este respeito, que, perante um cidadão da União que pode já justificar um período de dez anos de residência no Estado-Membro de acolhimento no momento em que se inicia a sua privação de liberdade, a circunstância de a medida de afastamento ser adotada durante ou no

termo desse período de privação de liberdade e o facto de este último se inscrever no período de dez anos que antecederam a adoção dessa medida não têm como consequência automática uma descontinuidade desse período de dez anos em razão da qual o interessado seria privado da proteção reforçada prevista no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38.

- 81 Com efeito, como resulta dos n.ºs 66 a 75 do presente acórdão, quando a decisão de afastamento é adotada durante ou no termo do período de privação de liberdade, mantém-se que a situação do cidadão em causa deverá, nas condições enunciadas nos referidos números, ser objeto de uma apreciação global para efeitos de se determinar se pode ou não beneficiar dessa proteção reforçada.
- 82 Nas hipóteses referidas nos n.ºs 77 a 81 do presente acórdão, a concessão ou não da proteção reforçada prevista no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 mantém-se, assim, dependente da duração do período de residência e do grau de integração do cidadão em causa no Estado-Membro de acolhimento.
- 83 Tendo em conta tudo o que precede, há que responder à primeira a terceira questões no processo C-316/16 que o artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que, no caso de um cidadão da União que está a cumprir uma pena privativa de liberdade e contra o qual uma decisão de afastamento é adotada, a condição de ter «residido no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos precedentes», enunciada nessa disposição, pode ser satisfeita na medida em que uma apreciação global da situação do interessado, tendo em conta a totalidade dos aspetos pertinentes, leve a considerar que, apesar da referida privação de liberdade, os vínculos de integração que unem o interessado ao Estado-Membro de acolhimento não foram quebrados. Entre estes aspetos figuram, nomeadamente, a força dos vínculos de integração criados com o Estado-Membro de acolhimento antes da privação de liberdade do interessado, a natureza da infração que justificou o período de privação de liberdade incorrido, as circunstâncias em que foi cometida e a conduta do interessado durante esse período.

#### ***Quanto à quarta questão no processo C-316/16***

- 84 Com a sua quarta questão, o Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Administrativo Superior do *Land* de Bade-Vurtemberg) pretende saber, em substância, em que momento deve ser apreciado o cumprimento da condição que consiste em ter «residido no Estado-Membro de acolhimento durante os 10 anos precedentes» na aceção do artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38.
- 85 Nos termos do artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38, «[n]ão pode ser decidido o afastamento» de um cidadão da União que tiver residido no Estado-Membro de acolhimento «durante os 10 anos precedentes», exceto por razões imperativas de segurança pública.
- 86 Resulta desta redação que pela expressão «durante os 10 anos precedentes» há que entender os dez anos que precedem a referida decisão de afastamento, de modo que é na data da sua adoção que esta condição relativa a uma residência contínua de dez anos deve ser verificada.
- 87 Como foi recordado no n.º 65 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça já precisou que o período de residência de dez anos exigido para a concessão da proteção reforçada prevista no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 deve ser calculado recuando no tempo a partir da data da adoção da decisão de afastamento da pessoa em causa.
- 88 Resulta do exposto que a questão de saber se uma pessoa satisfaz ou não a condição de ter residido no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos que precedem a decisão de afastamento e, assim, pode, ou não, beneficiar da proteção reforçada prevista no artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 deve ser apreciada na data em que a decisão de afastamento é inicialmente adotada.



- 89 Importa, todavia, precisar que esta interpretação não invalida a questão, distinta, de saber em que momento deve ser apreciada a existência efetiva de «razões de ordem pública ou de segurança pública», na aceção do artigo 28.º, n.º 1, da Diretiva 2004/38, ou de «razões graves de ordem pública», referidas no artigo 28.º, n.º 2, dessa diretiva, ou ainda de «razões imperativas de segurança pública», na aceção do artigo 28.º, n.º 3, da referida diretiva, que sejam adequadas para justificar um afastamento.
- 90 A este propósito, incumbe, é certo, à autoridade que adota inicialmente a decisão de afastamento proceder a essa apreciação, no próprio momento dessa adoção, e isto no cumprimento das normas substanciais enunciadas nas disposições dos artigos 27.º e 28.º da Diretiva 2004/38.
- 91 Todavia, tal não exclui que, quando a execução concreta da referida decisão seja diferida durante um certo lapso de tempo, se possa demonstrar necessário proceder a uma nova apreciação atualizada da persistência, segundo o caso, de razões de ordem pública ou de segurança pública, de razões graves de ordem pública, ou de razões imperativas de segurança pública.
- 92 Com efeito, importa nomeadamente lembrar que o artigo 27.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Diretiva 2004/38 subordina, de um modo geral, qualquer medida de afastamento à condição de o comportamento da pessoa em causa representar uma ameaça real e atual para um interesse fundamental da sociedade ou do Estado-Membro de acolhimento (v., neste sentido, Acórdãos de 22 de maio de 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, n.º 30, e de 13 de julho de 2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, n.º 23).
- 93 Cabe ainda salientar que, quando uma medida de afastamento do território é adotada a título de sanção ou de medida acessória de uma pena privativa de liberdade, mas é executada mais de dois anos após a sua adoção, o artigo 33.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38 impõe expressamente aos Estados-Membros que verifiquem se a pessoa em causa continua a ser uma ameaça atual e real para a ordem pública ou a segurança pública, e avaliem se houve uma alteração material das circunstâncias desde o momento em que foi tomada a decisão de afastamento (Acórdão de 22 de maio de 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, n.º 31).
- 94 Por outro lado, resulta, mais geralmente, da jurisprudência do Tribunal de Justiça que os órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro devem tomar em consideração, quando verificam a legalidade de uma medida de afastamento ordenada contra um nacional de outro Estado-Membro, os elementos de facto ocorridos após a última decisão das autoridades competentes que possam implicar o desaparecimento ou a diminuição significativa da ameaça atual que constitui, para a ordem pública ou a segurança pública, o comportamento da pessoa em causa. É o caso, sobretudo, se decorreu um longo período de tempo entre a data da decisão de afastamento, por um lado, e a da apreciação dessa decisão pelo órgão jurisdicional competente, por outro (v., por analogia, Acórdãos de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos e Oliveri, C-482/01 e C-493/01, EU:C:2004:262, n.º 82, e de 8 de dezembro de 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, n.º 84).
- 95 Tendo em conta o exposto, há que responder à quarta questão no processo C-316/16 que o artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que a questão de saber se uma pessoa satisfaz a condição de ter «residido no Estado-Membro de acolhimento durante os 10 anos precedentes», na aceção da referida disposição, deve ser apreciada na data em que a decisão de afastamento inicial é adotada.

### **Quanto às despesas**

- 96 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante os órgãos jurisdicionais de reenvio, compete a estes decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

- 1) O artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da 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, deve ser interpretado no sentido de que o benefício da proteção contra o afastamento do território prevista na referida disposição está subordinado à condição de o interessado dispor de um direito de residência permanente, na aceção dos artigos 16.º e 28.º, n.º 2, dessa diretiva.
- 2) O artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que, no caso de um cidadão da União que está a cumprir uma pena privativa de liberdade e contra o qual uma decisão de afastamento é adotada, a condição de ter «residido no Estado-Membro de acolhimento durante os dez anos precedentes», enunciada nessa disposição, pode ser satisfeita na medida em que uma apreciação global da situação do interessado, tendo em conta a totalidade dos aspetos pertinentes, leve a considerar que, apesar da referida privação de liberdade, os vínculos de integração que unem o interessado ao Estado-Membro de acolhimento não foram quebrados. Entre estes aspetos figuram, nomeadamente, a força dos vínculos de integração criados com o Estado-Membro de acolhimento antes da privação de liberdade do interessado, a natureza da infração que justificou o período de privação de liberdade incorrido, as circunstâncias em que foi cometida e a conduta do interessado durante esse período.
- 3) O artigo 28.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que a questão de saber se uma pessoa satisfaz a condição de ter «residido no Estado-Membro de acolhimento durante os 10 anos precedentes», na aceção da referida disposição, deve ser apreciada na data em que a decisão de afastamento inicial é adotada.

Assinaturas