

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

11 de Maio de 2000 \*

No processo C-37/98,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Reino Unido), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

Secretary of State for the Home Department,

ex parte: Abdulnasir Savas,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 13.º do acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado em 12 de Setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e a Comunidade, por outro, concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18), e do artigo 41.º do protocolo adicional, assinado em 23 de

\* Língua do processo: inglês.

Novembro de 1970, em Bruxelas, e concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 (JO L 293, p. 1; EE 11 F1 p. 213),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: R. Schintgen (relator), presidente da Segunda Secção, exercendo funções de presidente da Sexta Secção, P. J. G. Kapteyn, G. Hirsch, H. Ragnemalm e V. Skouris, juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,  
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação de A. Savas, por J. Walsh, barrister, mandatado por Ronald Fletcher Baker & Co., solicitors,
  
- em representação do Governo do Reino Unido, por S. Ridley, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por E. Sharpston, barrister,
  
- em representação do Governo alemão, por E. Röder e C.-D. Quassowski, respectivamente Ministerialrat e Regierungsdirektor no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo helénico, por A. Samoni-Rantou e L. Pneumatikou, respectivamente consultora jurídica adjunta e colaboradora científica especializada no Serviço Especial do Contencioso Comunitário do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes,
  
- em representação do Governo francês, por K. Rispal-Bellanger e A. de Bourgoing, respectivamente subdirectora e encarregada de missão na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes,
  
- em representação do Governo italiano, pelo professor U. Leanza, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por F. Quadri, avvocato dello Stato,
  
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por P. J. Kuijper, consultor jurídico, e N. Yerrell, funcionária nacional destacada junto do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de A. Savas, representado por J. Walsh, do Governo do Reino Unido, representado por R. Magrill, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por E. Sharpston, do Governo italiano, representado por G. Aiello, avvocato dello Stato, e da Comissão, representada por P. J. Kuijper e N. Yerrell, na audiência de 16 de Setembro de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 25 de Novembro de 1999,

profere o presente

### Acórdão

- 1 Por despacho de 24 de Abril de 1997, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 16 de Fevereiro de 1998, a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, submeteu, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), seis questões prejudiciais relativas à interpretação do artigo 13.º do acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado em 12 de Setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e a Comunidade, por outro, concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1963 (JO 1964, 217, p. 3685; EE 11 F1 p. 18, a seguir «acordo de associação»), e do artigo 41.º do protocolo adicional, assinado em 23 de Novembro de 1970, em Bruxelas, e concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 (JO L 293, p. 1; EE 11 F1 p. 213, a seguir «protocolo adicional»).
- 2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio entre A. Savas, nacional turco, e o Secretary of State for the Home Department (a seguir «Secretary of State») a respeito da decisão de lhe não conceder autorização de estada no Reino Unido e de um decreto que ordena a sua expulsão do território deste Estado-Membro.

## A associação CEE-Turquia

- 3 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, o acordo de associação tem por objecto promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes contratantes, incluindo no domínio da mão-de-obra, através da realização gradual da livre circulação de trabalhadores (artigo 12.º) bem como através da eliminação das restrições à liberdade de estabelecimento (artigo 13.º) e à livre prestação de serviços (artigo 14.º), a fim de melhorar o nível de vida do povo turco e de facilitar ulteriormente a adesão da República da Turquia à Comunidade (quarto considerando do preâmbulo e artigo 28.º).
- 4 A este respeito, o acordo de associação contém uma fase preparatória, que permite à República da Turquia reforçar a sua economia com o auxílio da Comunidade (artigo 3.º), uma fase transitória em que são assegurados o estabelecimento progressivo de uma união aduaneira e a aproximação das políticas económicas (artigo 4.º), e uma fase definitiva que assenta na união aduaneira e implica o reforço da coordenação das políticas económicas das partes contratantes (artigo 5.º).
- 5 O artigo 6.º do acordo de associação tem a seguinte redacção:  
  
«Para assegurar a aplicação e o desenvolvimento progressivo do regime de associação, as partes contratantes reúnem-se no âmbito de um conselho de associação que age nos limites das atribuições que lhe são conferidas pelo acordo.»
- 6 Os artigos 12.º, 13.º e 14.º do acordo de associação constam do título II do mesmo intitulado «Realização da fase transitória», capítulo 3, relativo a «Outras disposições de carácter económico».

7 O artigo 12.º prevê:

«As partes contratantes acordam em inspirar-se nos artigos 48.º, 49.º e 50.º do Tratado que institui a Comunidade na realização progressiva entre si da livre circulação de trabalhadores.»

8 O artigo 13.º dispõe:

«As partes contratantes acordam em inspirar-se nos artigos 52.º a 56.º inclusive e no artigo 58.º do Tratado que institui a Comunidade na eliminação entre si das restrições à liberdade de estabelecimento.»

9 O artigo 14.º dispõe:

«As partes contratantes acordam em inspirar-se nos artigos 55.º, 56.º e 58.º a 65.º inclusive do Tratado que institui a Comunidade para eliminar entre si as restrições à livre prestação de serviços.»

10 Nos termos do artigo 22.º, n.º 1, do acordo de associação:

«Para a realização dos objectivos fixados pelo acordo e nos casos por ele previstos, o conselho de associação dispõe de poder de decisão. Cada uma das partes deve tomar as medidas necessárias à execução das medidas tomadas...»

- 11 O protocolo adicional, que, nos termos do seu artigo 62.º, é parte integrante do acordo de associação, aprova, segundo o artigo 1.º, as condições, modalidades e calendário de realização da fase transitória referida no artigo 4.º do acordo de associação.
- 12 Este protocolo adicional contém um título II, intitulado «Circulação de pessoas e de serviços», cujo capítulo I tem em vista «Os trabalhadores», sendo o capítulo II dedicado ao «Direito de estabelecimento, serviços e transportes».
- 13 No artigo 36.º, que faz parte do capítulo I, o referido protocolo fixa os prazos para realização gradual da livre circulação de trabalhadores entre os Estados-Membros da Comunidade e a República da Turquia, em conformidade com os princípios do artigo 12.º do acordo de associação e, no segundo parágrafo do mesmo preceito, dispõe que o conselho de associação decidirá das modalidades necessárias para tal efeito.
- 14 Nos termos do artigo 41.º do protocolo adicional, que consta do seu título II, capítulo II:

«1. As partes contratantes abster-se-ão de introduzir, nas suas relações mútuas, novas restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.

2. O conselho de associação fixará, em conformidade com os princípios enunciados nos artigos 13.º e 14.º do acordo de associação, o calendário e as modalidades segundo os quais as partes contratantes suprimirão progressivamente, nas suas mútuas relações, as restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.

O conselho de associação fixará este calendário e estas modalidades para as diferentes categorias de actividades, tendo em conta disposições análogas já adoptadas pela Comunidade nestes domínios, bem como a situação especial da Turquia no plano económico e social. Será dada prioridade às actividades que contribuam de modo especial para o desenvolvimento da produção e das trocas comerciais.»

- 15 É pacífico que, até ao presente, o conselho de associação não adoptou qualquer medida nos termos do artigo 41.º, n.º 2, do protocolo adicional.

### O processo principal

- 16 Resulta do processo principal que A. Savas e a esposa, ambos de nacionalidade turca, obtiveram, em 22 de Dezembro de 1984, autorização para entrar no Reino Unido na qualidade de turistas pelo período de um mês.
- 17 Do seu visto de entrada no referido Estado-Membro constava uma condição expressa proibindo-os de ocupar um emprego e de exercer actividades comerciais ou uma profissão como trabalhadores independentes.
- 18 Não obstante o facto de o seu visto ter caducado em 21 de Janeiro de 1985, o casal Savas não abandonou o Reino Unido, pelo que, a partir dessa data, se encontrava em infracção à legislação deste Estado-Membro em matéria de imigração.



- 19 Em Novembro de 1989, A. Savas iniciou a exploração de uma empresa de confecção de camisas em Hackney (Reino Unido).
- 20 Nem ele nem a sua esposa requereram autorização para trabalhar ou exercer uma actividade como trabalhador independente.
- 21 Por carta de 31 de Janeiro de 1991, requereram, contudo, através dos seus advogados, a regularização da sua permanência, solicitando ao Immigration and Nationality Department of the Home Office (serviço competente para as questões de imigração e de nacionalidade do Ministério do Interior), com base nas disposições relevantes da legislação nacional, autorização para residir no Reino Unido.
- 22 Após troca de correspondência entre os advogados de A. Savas e as autoridades britânicas e devido à incorrecta classificação do processo até 21 de Julho de 1993, só em 21 de Março de 1994 o Secretary of State indeferiu o referido pedido de autorização de permanência e informou os interessados de que as autoridades tinham a intenção de emitir uma ordem no sentido da sua expulsão.
- 23 No âmbito do poder discricionário de que dispõe na matéria, o Secretary of State analisou o pedido de A. Savas e da esposa à luz da legislação relativa à «long residence concession» (autorização de estada prolongada) nos termos da qual uma pessoa que resida de modo contínuo e regular há dez ou mais anos no Reino Unido, ou que tenha residência contínua, regular ou não, neste Estado-Membro há quatorze anos, pode preencher as condições que lhe permitam obter uma autorização de estada por tempo ilimitado. Contudo, no entender do Secretary of State, A. Savas e a esposa não preenchiam nenhum desses critérios, tendo considerado que nenhuma outra circunstância podia justificar o exercício do seu poder discricionário em seu favor.

- 24 Nesse espaço de tempo, A. Savas tinha aberto um primeiro estabelecimento de comida rápida em Hythe (Reino Unido), em Dezembro de 1992; um segundo restaurante iniciou a sua actividade em 1 de Setembro de 1994 em Folkestone (Reino Unido).
- 25 Em 29 de Março de 1994, A. Savas e a esposa interpuseram recurso da decisão de expulsão.
- 26 Em 13 de Dezembro de 1994, o Immigration Adjudicator negou provimento ao recurso.
- 27 O pedido de autorização para recorrer da decisão que negou provimento ao recurso apresentado pelo casal Savas no Immigration Appeal Tribunal foi indeferido por ter sido apresentado fora de prazo.
- 28 O despacho de expulsão de A. Savas e esposa foi assinado em 11 de Julho de 1995 e notificado aos mesmos em 31 de Agosto seguinte.
- 29 É pacífico que, até 30 de Outubro de 1995, todos os pedidos do casal Savas foram apresentados com base apenas no direito nacional.

30 Em 30 de Outubro de 1995, os advogados de A. Savas alegaram pela primeira vez que o artigo 41.º do protocolo adicional obstava à criação pelo Reino Unido de limitações ao direito dos nacionais turcos de se estabelecerem no seu território mais restritivas do que as aplicáveis à data da adesão do referido Estado-Membro à Comunidade. Consequentemente, o Secretary of State teria de se limitar a apreciar a situação do casal Savas à luz das regras em matéria de imigração em vigor nessa data, ou seja, em 1 de Janeiro de 1973, isto é, o HC 510, e designadamente o seu § 21, nos termos do qual:

«As pessoas que sejam autorizadas a entrar no Reino Unido como turistas podem requerer ao Secretary of State autorização para que lhes seja permitido estabelecerem-se neste país com vista a criar uma empresa, quer a título independente, quer como sócios de uma nova sociedade ou de uma sociedade já existente. Qualquer pedido deste tipo deve ser analisado tendo em conta as características que apresente... Caso a autorização seja concedida, a estada do requerente pode ser prolongada por um período até doze meses sujeita a condições que impeçam o exercício de uma actividade laboral...»

31 Em 1 de Maio de 1996, o Secretary of State julgou improcedente esta nova argumentação considerando que, à data em que A. Savas apresentou o seu pedido de regularização da sua permanência no Reino Unido, já não era titular de uma autorização de estada neste Estado-Membro e que, consequentemente, em caso algum podia beneficiar do disposto no HC 510, então aplicável em matéria de imigração.

32 A. Savas impugnou então perante o órgão jurisdicional de reenvio a referida decisão, impugnação que foi admitida 11 de Julho de 1996.

- 33 No referido órgão jurisdicional, A. Savas afirmou que o artigo 41.º do protocolo adicional tem efeito directo e obrigava a que o Secretary of State analisasse o seu pedido de 30 de Outubro de 1995 à luz do § 21 do HC 510. Em seu entender, há que interpretar esta disposição como referindo-se a todas as pessoas que foram já admitidas no Reino Unido com um visto de turismo, independentemente do seu estatuto em matéria de imigração no momento da apresentação do seu pedido. O Secretary of State deveria, pelo menos, quando da análise do pedido de A. Savas, ter em conta o artigo 13.º do acordo de associação, o primeiro e o quarto considerandos do preâmbulo do mesmo acordo, bem como o artigo 41.º do protocolo adicional, para daí concluir que a expulsão, no caso concreto, era desproporcionada.
- 34 Em contrapartida, no entender do Secretary of State, o acordo de associação não pode ser invocado por uma pessoa que não permaneça legalmente no território de um Estado-Membro. Em todo o caso, o artigo 41.º do protocolo adicional não tem efeito directo e não pode ter por efeito obrigar as autoridades do Reino Unido a aplicar, em matéria de imigração, as regras em vigor em 1 de Janeiro de 1973. Por outro lado, o § 21 do HC 510 refere-se apenas às pessoas que se encontrem legalmente no Reino Unido como turistas no momento em que apresentam o seu pedido e a expulsão não constitui uma penalidade desproporcionada para um estrangeiro que, como A. Savas, esteve durante um tão longo período em infracção à legislação em matéria de imigração.
- 35 Embora o órgão jurisdicional nacional tenha muito poucas dúvidas quanto ao efeito directo do artigo 41.º do protocolo adicional, pretende, contudo, saber se o acordo de associação confere direitos a estrangeiros que, como A. Savas, se encontrem ilegalmente no território de um Estado-Membro.

## As questões prejudiciais

36 Considerando que, nas referidas condições, a resolução do litígio requer uma interpretação do acordo de associação e do protocolo adicional, a High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seis questões prejudiciais seguintes:

«1) O acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado em Ancara em 12 de Setembro de 1963, e o protocolo adicional, assinado em Bruxelas em 23 de Novembro de 1970, devem ser interpretados no sentido de que conferem direitos a um cidadão que (a) entrou e (b) permaneceu no território de um Estado-Membro em violação da legislação aplicável nesse Estado-Membro em matéria de imigração?

2) Caso a resposta a quaisquer das alíneas da primeira questão seja afirmativa, (a) o artigo 13.º do acordo, (b) o artigo 41.º do protocolo adicional têm efeito directo no âmbito das disposições legais aplicáveis nos Estados-Membros?

3) As disposições conjugadas do acordo e do protocolo adicional obstam à aplicação por um Estado-Membro de uma disposição nacional que não permite que um nacional turco seja autorizado a permanecer no território do referido Estado-Membro só pelo motivo de ter expirado a sua autorização de entrada ou de permanência no território?

- 4) Quando, não obstante as disposições do direito nacional aplicável, a autoridade competente de um Estado-Membro, no exercício do seu poder de apreciação, analise um pedido apresentado por um nacional turco para permanecer no território do referido Estado-Membro, é a autoridade competente obrigada a tomar em consideração a existência do acordo e simultaneamente a do protocolo adicional?
  
- 5) Caso a resposta à questão n.º 4 seja afirmativa, a autoridade competente do Estado-Membro é obrigada a ter em conta o princípio da proporcionalidade no exercício do seu poder discricionário?
  
- 6) Caso a resposta à questão n.º 5 seja afirmativa, quais os factores que devem ser tidos em consideração pela autoridade nacional competente para determinar se a expulsão é uma medida proporcionada?»

#### Quanto às três primeiras questões

- 37 Com as três primeiras questões, que devem ser analisadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, no essencial, saber se os artigos 13.º do acordo de associação e 41.º do protocolo adicional podem conferir a um nacional turco o direito de estabelecimento e, correlativamente, o direito de estada no Estado-Membro em cujo território o mesmo permaneceu e exerceu actividades profissionais como trabalhador independente em violação da legislação nacional em matéria de imigração.

- 38 Para responder de forma útil a estas questões assim reformuladas, deve, em primeiro lugar, analisar-se se as disposições a que as mesmas se referem podem ser invocadas por um particular num órgão jurisdicional nacional e, em caso afirmativo, determinar seguidamente o seu alcance.

*Quanto ao efeito directo das disposições em causa no processo principal*

- 39 A título liminar, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, uma disposição de um acordo celebrado pela Comunidade com países terceiros deve ser considerada directamente aplicável sempre que, atendendo aos seus termos bem como ao objecto e à natureza do acordo, contém uma obrigação clara e precisa que não está dependente, na sua execução ou nos seus efeitos, da intervenção de qualquer acto posterior (v., designadamente, acórdão de 4 de Maio de 1999, Sürül, C-262/96, Colect., p. I-2685, n.º 60).
- 40 Assim, há que verificar se os artigos 13.º do acordo de associação e 41.º do protocolo adicional obedecem a estes critérios.

*Quanto ao efeito directo do artigo 13.º do acordo de associação*

- 41 A este respeito, é de salientar que o Tribunal de Justiça já decidiu que o artigo 12.º do acordo de associação assume um alcance essencialmente progra-

mático e que as suas disposições não são suficientemente precisas e incondicionais para constituírem regras de direito comunitário directamente aplicáveis na ordem interna dos Estados-Membros (acórdão de 30 de Setembro de 1987, Demirel, 12/86, Colect., p. 3719, n.ºs 23 e 25).

- 42 Ora, há que concluir que, a exemplo do referido artigo 12.º, relativo à livre circulação dos trabalhadores, o artigo 13.º do acordo de associação se limita a prever, em termos gerais e fazendo referência às correspondentes disposições do Tratado CE, o princípio da eliminação entre as partes contratantes das restrições à liberdade de estabelecimento, sem que esta disposição por si só estabeleça regras precisas para atingir esse objectivo.
- 43 Em aplicação do artigo 22.º, n.º 1, do acordo de associação, que confere ao conselho de associação poder de decisão para a realização dos objectivos fixados no mesmo acordo, o artigo 41.º, n.º 2, do protocolo adicional atribui, assim, ao conselho de associação competência para fixar, em conformidade com o princípio enunciado no artigo 13.º do acordo de associação, o calendário e as modalidades da supressão progressiva das restrições à liberdade de estabelecimento entre as partes contratantes.
- 44 O conselho de associação não adoptou, contudo, qualquer medida nos termos da disposição referida em último lugar a fim de dar aplicação concreta ao princípio geral da eliminação gradual entre as partes contratantes dos obstáculos ao direito de estabelecimento.



- 45 Nestas condições, deve concluir-se que o artigo 13.º do acordo de associação, tal como, aliás, o artigo 41.º, n.º 2, do protocolo adicional, também referido pelo órgão jurisdicional de reenvio, não pode regular directamente a situação jurídica dos particulares e, conseqüentemente, não lhe pode ser atribuído efeito directo.

Quanto ao efeito directo do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional

- 46 A este respeito, há que verificar que, como resulta da sua própria redacção, esta disposição enuncia em termos claros, precisos e incondicionais, uma cláusula inequívoca de «standstill», que proíbe que as partes contratantes introduzam novas restrições à liberdade de estabelecimento a partir da data da entrada em vigor do protocolo adicional.
- 47 Efectivamente, o Tribunal de Justiça já decidiu que o artigo 53.º do Tratado CE (revogado pelo Tratado de Amsterdão), nos termos do qual os Estados-Membros não introduzirão novas restrições ao estabelecimento no seu território dos nacionais dos outros Estados-Membros, implica uma obrigação assumida pelos Estados-Membros que se traduz juridicamente numa simples abstenção. No entender do Tribunal de Justiça, esta proibição assim formalmente expressa, que não é acompanhada de qualquer condição nem subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à adopção de qualquer outro acto, é completa, juridicamente perfeita e, conseqüentemente, susceptível de produzir efeitos directos nas relações entre os Estados-Membros e os particulares (acórdão de 15 de Julho de 1964, Costa, 6/64, Recueil, pp. 1141, 1162; Colect. 1962-1964, pp. 549, 558-559).

- 48 Ora, dado que a redacção do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional é quase idêntica à do artigo 53.º do Tratado, deve, pelos mesmos motivos, ser considerado de aplicação directa.
- 49 Quanto, em especial, à associação CEE-Turquia, esta interpretação é ainda corroborada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual as cláusulas de «standstill», enunciadas nos artigos 7.º da Decisão n.º 2/76 do conselho de associação, de 20 de Dezembro de 1976, relativa à aplicação do artigo 12.º do acordo de Ancara (não publicada) e 13.º da Decisão n.º 1/80 do conselho de associação, de 19 de Setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação (não publicada), têm efeito directo entre os Estados-Membros no que respeita à introdução de novas restrições ao acesso ao emprego dos trabalhadores que se encontram em situação regular no que diz respeito à sua residência e ao seu emprego no território dos Estados contratantes (acórdão de 20 de Setembro de 1990, Sevince, C-192/89, Colect., p. I-3461, n.ºs 18 e 26).
- 50 Nestas condições, não há qualquer motivo para negar esse efeito directo ao artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, o qual, no que respeita à liberdade de estabelecimento, é uma disposição da mesma natureza que as mencionadas no número anterior.
- 51 Por outro lado, a conclusão de que a proibição de novas restrições à liberdade de estabelecimento, prevista no artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional, é susceptível de reger directamente a situação jurídica dos particulares não é contrariada pela análise do objecto e da finalidade do acordo de associação no quadro do qual esta disposição deve ser interpretada.

- 52 Efectivamente, o referido acordo tem por objecto instituir uma associação destinada a promover o desenvolvimento das relações comerciais e económicas entre as partes contratantes, inclusive no domínio das actividades independentes, através da progressiva eliminação das restrições à liberdade de estabelecimento, a fim de melhorar o nível de vida do povo turco e de facilitar ulteriormente a adesão da República da Turquia à Comunidade (v. quarto considerando do preâmbulo e artigo 28.º do acordo de associação).
- 53 Por outro lado, a circunstância de o acordo de associação ter em vista essencialmente favorecer o desenvolvimento económico da Turquia e comportar, portanto, um desequilíbrio nas obrigações assumidas pela Comunidade para com o país terceiro em causa, não é susceptível de impedir o reconhecimento pela Comunidade do efeito directo de algumas das suas disposições (v. acórdãos Sürül, já referido, n.º 72, e, por analogia, de 5 de Fevereiro de 1976, Bresciani, 87/75, Colect., p. 61, n.º 23; de 31 de Janeiro de 1991, Kziber, C-18/90, Colect., p. I-199, n.º 21, e de 12 de Dezembro de 1995, Chiquita Italia, C-469/93, Colect., p. I-4533, n.º 34).
- 54 Resulta das considerações que antecedem que o artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional estabelece um princípio preciso e incondicional suficientemente operacional para ser aplicado por um órgão jurisdicional nacional e, consequentemente, para disciplinar a situação jurídica dos particulares. O efeito directo que deve, por isso, ser reconhecido a esta disposição implica que os particulares aos quais se aplica têm o direito de a invocar nos órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros.
- 55 Consequentemente, há que determinar o alcance da referida disposição.

*Quanto ao alcance do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional*

- 56 Nas observações escritas que apresentou ao Tribunal de Justiça, A. Savas afirma, no essencial, que a referida disposição do protocolo adicional é susceptível de lhe conferir o direito de estabelecimento bem como o correlativo direito de residência no Estado-Membro em cujo território foi autorizado a entrar, não obstante o facto de aí ter permanecido e exercido actividades profissionais como trabalhador independente em violação da legislação nacional em matéria de imigração.
- 57 Na audiência, A. Savas esclareceu a este respeito que já não defende que pode extrair directamente do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional direitos em matéria de estabelecimento e de residência num Estado-Membro; em contrapartida, afirmou que o efeito directo da mesma disposição implica que o nacional turco em causa possa requerer a um órgão jurisdicional nacional que verifique se a legislação interna, com fundamento na qual foi decidida a expulsão do interessado, é mais rigorosa no que se refere à liberdade de estabelecimento e ao direito de estada do que a aplicável à data da entrada em vigor do protocolo adicional no Estado-Membro em causa e se, por esse motivo, foi adoptada sem observância da cláusula de «standstill» prevista naquela disposição.
- 58 Em primeiro lugar, quanto à tese defendida por A. Savas nas suas observações escritas, deve recordar-se, em primeiro lugar, que, de acordo com a jurisprudência constante segundo a qual, no estado actual do direito comunitário, as disposições relativas à associação CEE-Turquia não colidem com a competência dos Estados-Membros de regulamentar tanto a entrada no seu território de nacionais turcos como as condições do seu primeiro emprego, limitando-se a regular a situação dos trabalhadores turcos já regularmente integrados no mercado de trabalho dos Estados-Membros (v., designadamente, acórdão de 23 de Janeiro de 1997, Tetik, C-171/95, Colect., p. I-329, n.º 21).

- 59 Seguidamente, o Tribunal de Justiça tem reiteradamente decidido que, contra-riamente aos cidadãos dos Estados-Membros, os trabalhadores turcos não têm o direito de circular livremente no interior da Comunidade, apenas beneficiando de certos direitos no Estado-Membro de acolhimento em cujo território entraram legalmente e exerceram um emprego regular durante um período determinado (v., designadamente, acórdão Tetik, já referido, n.º 29).
- 60 Por último, é certo que os direitos assim conferidos aos trabalhadores turcos no plano do emprego implicam necessariamente, sob pena de privar de todo o efeito útil o direito de acesso ao mercado de emprego e de exercer um emprego, a existência de um direito correlativo de residência na esfera jurídica do interessado (v. acórdãos Sevince, já referido, n.º 29; de 16 de Dezembro de 1992, Kus, C-237/91, Colect., p. I-6781, n.º 29, de 6 de Junho de 1995, Bozkurt, C-434/93, Colect., p. I-1475, n.º 28, e de 10 de Fevereiro de 2000, Nazli, C-340/97, Colect., p. I-957, n.º 28), e que aqueles podem, por isso, requerer a prorrogação da sua estada no Estado-Membro em causa a fim de aí continuarem a exercer uma actividade assalariada regular (v., designadamente, acórdãos Kus, já referido, n.º 36; de 30 de Setembro de 1997, Günaydin, C-36/96, Colect., p. I-5143, n.º 55, e Ertanir, C-98/96, Colect., p. I-5179, n.º 62, e de 26 de Novembro de 1998, Birden, C-1/97, Colect., p. I-7747, n.º 69). Contudo, resulta da mesma jurisprudência que a regularidade do emprego de um nacional turco no Estado-Membro de acolhimento pressupõe uma situação estável e não precária no mercado de trabalho do referido Estado-Membro e implica, por esse motivo, um direito de residência não contestado (acórdãos já referidos Sevince, n.º 30, Kus, n.ºs 12 e 22, e Bozkurt, n.º 26).
- 61 Neste contexto, o Tribunal de Justiça já decidiu que os períodos de emprego exercidos por um nacional turco ao abrigo de uma autorização de residência que apenas lhe foi emitida devido a um comportamento fraudulento da sua parte, dando lugar à sua condenação, não se baseiam numa situação estável e devem ser considerados como só tendo sido cumpridos a título precário, dado que, durante os períodos em questão, o interessado não beneficiara legalmente de um direito de residência (acórdão de 5 de Junho de 1997, Kol, C-285/95, Colect., p. I-3069, n.º 27).

- 62 No n.º 28 do acórdão Kol, já referido, o Tribunal de Justiça considerou, em especial, que está excluído que o exercício de um trabalho por um nacional turco a coberto de uma autorização de residência obtida nas referidas condições fraudulentas possa criar direitos em benefício deste.
- 63 Ora, estes princípios, desenvolvidos no âmbito da interpretação das disposições da associação CEE-Turquia destinadas à realização gradual da livre circulação dos trabalhadores turcos na Comunidade, devem valer igualmente, por analogia, no contexto das disposições da mesma associação relativas ao direito de estabelecimento.
- 64 Daqui resulta, como a Comissão correctamente salientou, que a cláusula de «standstill» constante do artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional não é por si só susceptível de conferir a um nacional turco o benefício do direito de estabelecimento e do direito de residência que constitui o corolário do mesmo.
- 65 Assim, a primeira admissão de um nacional turco no território de um Estado-Membro rege-se exclusivamente pelo direito interno do referido Estado e o interessado só pode invocar, nos termos do direito comunitário, determinados direitos em matéria de exercício de um trabalho assalariado ou de uma actividade independente e, correlativamente, em matéria de residência, na medida em que se ache em situação regular no Estado-Membro em causa.

- 66 Ora, no processo principal, resulta do despacho de reenvio que, após ter caducado o seu visto de turismo, cuja validade era reduzida a um mês, A. Savas não voltou a obter autorização de estada no Reino Unido e, conseqüentemente, continuou a residir aí em violação da legislação nacional. Além disso, o seu visto proibia-o expressamente de exercer qualquer actividade profissional naquele Estado-Membro.
- 67 Nestas condições, a circunstância de A. Savas não ter abandonado o Reino Unido posteriormente à caducidade do seu visto e de, na realidade, ter exercido uma actividade profissional independente naquele Estado-Membro sem obter autorização para o efeito, não é susceptível de dar lugar a um direito de estabelecimento por sua parte nem a um direito de residência directamente extraídos da legislação comunitária.
- 68 Em segundo lugar, quanto à argumentação que A. Savas invocou na audiência no Tribunal de Justiça, deve recordar-se, por um lado, que o efeito directo que deve reconhecer-se ao artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional implica que esta disposição confere aos particulares direitos individuais que os órgãos jurisdicionais nacionais devem salvaguardar.
- 69 Por outro lado, há que concluir que a cláusula de «standstill» constante da mesma disposição do protocolo adicional obsta à adopção por um Estado-Membro de qualquer medida nova que tenha como objecto ou efeito sujeitar o estabelecimento e, correlativamente, a residência de um nacional turco no seu território a condições mais restritivas do que as aplicáveis quando da entrada em vigor do referido protocolo adicional em relação ao Estado-Membro em causa.

- 70 Daqui resulta que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, que é o único competente para interpretar o direito nacional, determinar se a legislação interna aplicada pelas autoridades competentes a A. Savas tem como consequência agravar a situação em relação às regras que lhe eram aplicáveis no Reino Unido à data da entrada em vigor do protocolo adicional no que respeita a este Estado-Membro.
- 71 Tendo em conta todas as considerações que antecedem, deve responder-se às três primeiras questões do seguinte modo:
- O artigo 13.º do acordo de associação e o artigo 41.º, n.º 2, do protocolo adicional não constituem regras de direito comunitário directamente aplicáveis na ordem jurídica interna dos Estados-Membros.
  - O artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional tem efeito directo nos Estados-Membros.
  - O referido artigo 41.º, n.º 1, não é por si só susceptível de conferir a um nacional turco o direito de estabelecimento e, correlativamente, o direito de residência no Estado-Membro em cujo território o mesmo permaneceu e exerceu actividades profissionais como trabalhador independente em violação da legislação nacional em matéria de imigração.



- Em contrapartida, o artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional proíbe a introdução de novas restrições nacionais à liberdade de estabelecimento e ao direito de residência dos nacionais turcos a partir da data da entrada em vigor do referido protocolo no Estado-Membro de acolhimento. Compete ao órgão jurisdicional nacional interpretar o direito interno para o efeito de determinar se a legislação aplicável ao recorrente no processo principal é menos favorável do que a que era aplicável quando da entrada em vigor do protocolo adicional.

### Quanto às quarta, quinta e sexta questões

- 72 Tendo em conta a resposta dada às três primeiras questões, não há que responder às restantes.

### Quanto às despesas

- 73 As despesas efectuadas pelos Governos do Reino Unido, alemão, helénico, francês e italiano, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, por despacho de 24 de Abril de 1997, declara:

- O artigo 13.º do acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado em 12 de Setembro de 1963, em Ancara, pela República da Turquia, por um lado, e pelos Estados-Membros da CEE e a Comunidade, por outro, concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pela Decisão 64/732/CEE do Conselho, de 23 de Dezembro de 1963, e o artigo 41.º, n.º 2, do protocolo adicional, assinado em 23 de Novembro de 1970, em Bruxelas, e concluído, aprovado e confirmado em nome da Comunidade pelo Regulamento (CEE) n.º 2760/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972, não constituem regras de direito comunitário directamente aplicáveis na ordem jurídica interna dos Estados-Membros.
  
- O artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional tem efeito directo nos Estados-Membros.
  
- O referido artigo 41.º, n.º 1, não é por si só susceptível de conferir a um nacional turco o direito de estabelecimento e, correlativamente, o direito de residência no Estado-Membro em cujo território o mesmo permaneceu e exerceu actividades profissionais como trabalhador independente em violação da legislação nacional em matéria de imigração.

- Em contrapartida, o artigo 41.º, n.º 1, do protocolo adicional proíbe a introdução de novas restrições nacionais à liberdade de estabelecimento e ao direito de residência dos nacionais turcos a partir da data da entrada em vigor do referido protocolo no Estado-Membro de acolhimento. Compete ao órgão jurisdicional nacional interpretar o direito interno para o efeito de determinar se a legislação aplicável ao recorrente no processo principal é menos favorável do que a que era aplicável quando da entrada em vigor do protocolo adicional.

Schintgen

Kapteyn

Hirsch

Ragnemalm

Skouris

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 11 de Maio de 2000.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida