

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
19 de Janeiro de 1999^{*}

No processo C-348/96,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, pelo Arcios Pagos (Grécia), destinado a obter, no processo penal pendente neste órgão jurisdicional contra

Donatella Calfa,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 7.º, 8.º, n.ºs 1 e 2, 8.º-A, n.º 1, 48.º, 52.º e 59.º do Tratado CE, bem como das directivas comunitárias respeitantes à livre circulação de pessoas e à livre prestação de serviços,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. J. G. Kapteyn e P. Jann, presidentes de secção, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm (relator), L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen e K. M. Ioannou, juízes,

advogado-geral: A. La Pergola,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

^{*} Língua do processo: grego.

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação de D. Calfa, por Dimosthenis Skandalis, advogado no foro de Atenas;

- em representação do Governo francês, por Catherine de Salins, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Claude Chavance, secretário dos Negócios Estrangeiros na mesma direcção, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo neerlandês, por Adriaan Bos, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

- em representação do Governo do Reino Unido, por Stephanie Ridley, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por Stephen Richards e Mark Shaw, barristers,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Maria Patakia, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Governo helénico, representado por Ioanna Galani-Maragkoudaki, consultora jurídica especial adjunta no serviço especial do contencioso comunitário do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Stamatina Vodina, colaboradora científica especializada no mesmo serviço, na qualidade de agentes, do Governo francês, representado por Claude Chavance, do Governo neerlandês, representado por Marc Fierstra, consultor jurídico adjunto no Ministério dos Negó-

cios Estrangeiros, na qualidade de agente, do Governo do Reino Unido, representado por Philip Sales, barrister, e da Comissão, representada por Maria Patakia, na audiência de 13 de Janeiro de 1998,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Fevereiro de 1998,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por acórdão de 27 de Setembro de 1996, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 21 de Outubro seguinte, o Areios Pagos submeteu, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE, duas questões prejudiciais relativas à interpretação dos artigos 7.º, 8.º, n.ºs 1 e 2, 8.º-A, n.º 1, 48.º, 52.º e 59.º do Tratado CE, bem como das directivas comunitárias respeitantes à livre circulação de pessoas e à livre prestação de serviços, a fim de apreciar a compatibilidade com estas disposições de uma lei nacional que prevê a expulsão do território nacional, a título definitivo, dos nacionais de outros Estados-Membros condenados por certas infracções à lei sobre os estupefacientes neste território.
- 2 Estas questões foram suscitadas num processo penal movido contra D. Calfa, condenada por infracção à lei sobre os estupefacientes a uma pena de prisão de três meses e, como pena acessória, à expulsão a título definitivo do território grego.

A regulamentação comunitária

- 3 O artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública (JO 1964, 56, p. 850; EE 05 F1, p. 36), prevê:

«As disposições da presente directiva aplicam-se aos nacionais de um Estado-Membro que se dirijam para outro Estado-Membro da Comunidade ou que neste permaneçam, quer para exercerem uma actividade assalariada ou não assalariada, quer na qualidade de destinatários de serviços.»

- 4 O artigo 3.º da mesma directiva dispõe:

«1. As medidas de ordem pública ou de segurança pública devem fundamentar-se exclusivamente no comportamento pessoal do indivíduo em causa.

2. A mera existência de condenações penais não pode, por si só, servir de fundamento à aplicação de tais medidas.

...»

A regulamentação nacional

- 5 O artigo 12.º, n.º 1, da Lei n.º 1729/1987, relativa aos estupefacientes, na redacção que lhe foi dada pelo artigo 14.º da Lei n.º 2161/1993, comina uma pena de prisão para quem, para seu uso exclusivo, se abastece, ou está na posse sob qualquer forma, de narcóticos em quantidade que, comprovadamente, servem exclusivamente necessidades próprias ou deles faz uso. A mesma pena será aplicada a quem cultiva a planta «cannabis» em quantidades que possam considerar-se destinadas apenas a seu uso exclusivo.

- 6 O artigo 17.º da mesma lei, com a epígrafe «Limitações de estada», determina que, sempre que haja condenação em pena de prisão superior a cinco anos por infracção à presente lei, o tribunal, se julgar que a permanência do condenado em determinado lugar seria prejudicial quer para aquele, quer para o meio social, pode ordenar a proibição de permanência do interessado nesse lugar pelo prazo de um a cinco anos.

- 7 Nos termos do n.º 2 do artigo 17.º, da mesma lei, os estrangeiros, adultos ou menores, condenados por infracção à presente lei, serão condenados pelo tribunal à expulsão perpétua do país, salvo se existirem razões imperiosas, especialmente de natureza familiar, que justifiquem a permanência no país, caso em que lhes serão aplicadas, também a eles, as disposições do n.º 1 deste artigo. A execução e suspensão da expulsão regem-se pelo disposto no artigo 74.º do Código Penal grego.

- 8 Nos termos desta última disposição, os estrangeiros expulsos só podem regressar ao país depois de decorridos três anos da expulsão e desde que o ministro da Justiça autorize o seu regresso.

- 9 Resulta da conjugação de todas estas disposições que, quando um estrangeiro é condenado por violação da lei relativa aos estupefacientes, o tribunal que o condena tem obrigação, na falta de razões imperiosas, em particular de natureza familiar, que justifiquem a sua manutenção no país, de ordenar a sua expulsão a título definitivo, de forma que só poderá voltar ao país decorrido um período de três anos e mediante uma decisão que releva do poder discricionário do ministro da Justiça.
- 10 Os nacionais gregos, que não podem ser objecto de uma medida de expulsão, são, pelo contrário, passíveis de uma proibição de permanência em certas partes do território, desde que sejam condenados, nos termos da Lei n.º 1729/1987, a uma pena de prisão igual ou superior a cinco anos, ou seja, principalmente no caso de tráfico de estupefacientes. Todavia, esta medida de proibição é facultativa e não pode ser aplicada por uma duração superior a cinco anos.

Os factos do litígio do processo principal

- 11 D. Calfa, nacional italiana, foi acusada de posse e uso de estupefacientes proibidos durante uma permanência turística em Creta. O tribunal correcional de Heraklion condenou-a, por violação da lei relativa aos estupefacientes, a uma pena de prisão de três meses e ordenou a sua expulsão a título definitivo do território grego.
- 12 Em 25 de Setembro de 1995, D. Calfa interpôs recurso para o Areios Pagos da decisão do tribunal correcional de Heraklion, apenas na medida em que este último a condenou a título definitivo à expulsão do território, argumentando, designadamente, que as disposições relativas à cidadania europeia, e mais particularmente os artigos 8.º e 8.º-A do Tratado, bem como as disposições relativas à livre prestação de serviços constantes do artigo 59.º do Tratado, não autoriza um Estado-Membro

a decidir uma medida de expulsão a título definitivo contra um nacional de outro Estado-Membro, quando uma medida semelhante não é aplicável a um cidadão grego.

As questões prejudiciais

- 13 Considerando que o litígio que lhe fora submetido suscitava uma questão de compatibilidade das disposições pertinentes do direito nacional com o direito comunitário, o Areios Pagos decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça, as duas questões prejudiciais seguintes:

«1) É compatível com a interpretação das disposições do direito comunitário referidas nos fundamentos do presente despacho e nomeadamente com o disposto nos artigos 8.º, n.ºs 1 e 2, e 8.º-A, n.º 1, 48.º, 52.º e 59.º do Tratado CE e com o disposto nas directivas nesta matéria, igualmente referidas nos fundamentos, ou com outras disposições do direito comunitário respeitantes à livre circulação das pessoas e de serviços, bem como com o princípio da igualdade que resulta do artigo 7.º do Tratado, uma disposição de direito nacional que impõe ao juiz nacional — salvo se existirem razões ponderosas, especialmente de natureza familiar — que ordene a expulsão perpétua de nacionais de outros Estados-Membros da Comunidade Europeia, por razões de ordem e segurança públicas, justificadas apenas pelo facto de o nacional de outro Estado-Membro ter cometido, no país de acolhimento, onde se encontrava legalmente como destinatário de serviços turísticos, as infracções de posse de substâncias narcóticas para seu uso exclusivo e de uso de substâncias narcóticas, quando essa expulsão implica para o condenado a impossibilidade legal de regressar ao país (que pode ser autorizada decorridos três anos mediante autorização discricionária do ministro da Justiça) para neste exercer as actividades previstas pelas referidas disposições de direito comunitário, quando, relativamente ao nacional condenado do país de acolhimento, se prevê a imposição da mesma pena de prisão, mas não qualquer outra medida equivalente, como é o caso das restrições de residência que

só lhe podem ser impostas se for condenado em pena de prisão maior, pena esta especialmente prevista para o comércio de substâncias narcóticas e, ainda assim, condicional.

- 2) Caso seja, em princípio, compatível com as referidas normas de direito comunitário, a expulsão por um Estado de acolhimento de nacionais de outros Estados-Membros com base numa disposição de direito nacional desse tipo (v. n.º 1 *supra*) que, relativamente à expulsão, não deixa à discricionariedade do tribunal a decisão — a não ser a respeito das razões ponderosas, particularmente de natureza familiar, susceptíveis de justificar a sua permanência no país de acolhimento — pode considerar-se que tal medida ofende o princípio comunitário da proporcionalidade, isto é, é desproporcionada à gravidade das infracções acima (n.º 1) referidas, tendo em conta que estas têm, segundo a lei nacional, natureza correcional, mas são punidas nos termos referidos na fundamentação *supra*, e a expulsão ordenada pelo tribunal nacional é perpétua (podendo o ministro da Justiça, no exercício de uma faculdade discricionária, autorizar, passados três anos, o regresso do condenado expulso ao país de acolhimento)?»

14 O órgão jurisdicional nacional pergunta essencialmente se os artigos 8.º, n.ºs 1 e 2, 8.º-A, n.º 1, 48, 52 e 59 a Directiva 64/221 se opõem a uma regulamentação que, à parte algumas excepções, em particular de ordem familiar, impõe ao órgão jurisdicional nacional a obrigação de ordenar a expulsão, a título definitivo, do território dos nacionais de outros Estados-Membros condenados neste território pelos delitos de aquisição e posse de estupefacientes para seu uso pessoal.

15 Em primeiro lugar, deve analisar-se a questão à luz das regras comunitárias relativas à livre prestação de serviços.

16 Deve recordar-se, a título preliminar, que o princípio da livre prestação de serviços estabelecida pelo artigo 59.º do Tratado, que é um dos princípios fundamentais deste, inclui a liberdade de os destinatários destes se deslocarem a outro Estado-Membro para aí beneficiarem de um serviço, sem serem afectados por restrições,

e que, por outro lado, os turistas devem ser considerados destinatários de serviços (v. acórdão de 2 de Fevereiro de 1989, Cowan, 186/87, Colect., p. 195, n.º 15).

- 17 Convém, também, recordar que, embora, em princípio, a legislação penal caiba no âmbito das competências dos Estados-Membros, é jurisprudência assente que o direito comunitário impõe limites a esta competência, não podendo uma tal legislação, com efeito, restringir as liberdades fundamentais garantidas pelo direito comunitário (v. acórdão Cowan, já referido, n.º 19).

- 18 No caso vertente, a pena de expulsão a título definitivo do território aplicável aos nacionais dos outros Estados-Membros, em caso de condenação por aquisição ou posse de estupefacientes para seu uso pessoal, constitui manifestamente um entrave à livre prestação de serviços reconhecida no artigo 59.º do Tratado, uma vez que é a própria negação dessa liberdade. Aconteceria o mesmo relativamente às outras liberdades fundamentais estabelecidas nos artigos 48.º e 52.º do Tratado e referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

- 19 Convém, apesar disso, examinar se uma sanção desta natureza poderia ser justificada pela exceção de ordem pública prevista, nomeadamente, no artigo 56.º do Tratado, que é invocado pelo Estado-Membro em questão.

- 20 O artigo 56.º permite, com efeito, aos Estados-Membros tomarem, em relação aos nacionais de outros Estados-Membros, designadamente por razões de ordem pública, medidas que não podem aplicar aos seus próprios nacionais, visto que não podem expulsar estes últimos do território nacional nem proibir-lhes o acesso ao mesmo (v. acórdãos de 4 de Dezembro de 1974, Van Duyn, 41/74, Colect., p. 567, n.ºs 22 e 23; de 18 de Maio de 1982, Adoui e Cornuaille 115/81 e 116/81, Recueil, p. 1665, n.º 7, e de 17 de Junho de 1997, Shingara e Radiom, C-65/95 e C-111/95, Colect., p. I-3343, n.º 28).

- 21 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a noção de ordem pública pode ser invocada em caso de ameaça real e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade (v. o acórdão de 27 de Outubro de 1977, Bouchereau, 30/77, Colect., p. 715, n.º 35).
- 22 A este propósito, deve recordar-se que o Estado-Membro pode considerar que o uso de estupefacientes constitui um perigo para a sociedade capaz de justificar medidas especiais contra os estrangeiros que infringem a legislação relativa aos estupefacientes, a fim de preservar a ordem pública.
- 23 Convém, todavia, recordar que a excepção de ordem pública, como todas as derrogações a um princípio fundamental do Tratado, deve ser interpretada de forma estrita.
- 24 A este propósito, a Directiva 64/221, relativamente à qual convém recordar que visa, no seu artigo 1.º, n.º 1, designadamente os nacionais de um Estado-Membro que se dirigem a outro Estado-Membro na qualidade de destinatários de serviços, impõe limites ao direito dos Estados-Membros de expulsarem os estrangeiros invocando a ordem pública. O artigo 3.º dessa directiva prevê que as medidas de ordem pública ou de segurança pública que têm por efeito restringir a permanência de um nacional de outro Estado-Membro devem basear-se exclusivamente no comportamento pessoal do indivíduo. Além disso, a mera existência de condenações penais não pode automaticamente fundamentar estas medidas. Daí resulta que a existência de uma condenação penal só pode ser considerada na medida em que as circunstâncias que lhe deram origem revelam a existência de um comportamento pessoal que constitua uma ameaça actual para a ordem pública (acórdão Bouchereau, já referido, n.º 28).
- 25 Resulta do exposto que uma medida de expulsão só pode ser tomada contra uma nacional comunitária como D. Calfa se, para além do facto de ter cometido uma

infracção à legislação sobre os estupefacientes, o seu comportamento pessoal criar uma ameaça real e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade.

- 26 Ora, cabe recordar que a regulamentação em causa no processo principal impõe a expulsão a título definitivo do território dos nacionais de outros Estados-Membros que sejam condenados neste território por infracção à lei sobre os estupefacientes, salvo se razões imperiosas, designadamente de ordem familiar, justificarem a sua permanência no país. A sanção só pode ser revogada por uma decisão discricionária do ministro da Justiça, tomada após o decurso dum prazo de três anos.
- 27 Nestas condições, é forçoso concluir que a expulsão a título definitivo do território é decidida de forma automática na sequência de uma condenação penal, sem ter em conta quer o comportamento pessoal do autor da infracção quer o perigo que ele representa para a ordem pública.
- 28 Daqui resulta que as condições de aplicação da excepção da ordem pública previstas na Directiva 64/221, tal como são interpretadas pelo Tribunal de Justiça, não se encontram preenchidas e que a excepção da ordem pública não pode ser invocada utilmente para justificar uma restrição à livre prestação de serviços, como a que resulta da regulamentação em causa no processo principal.
- 29 À luz das considerações precedentes, deve responder-se às questões colocadas que os artigos 48.º, 52.º e 59.º do Tratado e o artigo 3.º da Directiva 64/221 se opõem a uma regulamentação que, à parte algumas excepções, em particular de ordem familiar, impõe ao órgão jurisdicional nacional a obrigação de ordenar a expulsão, a título definitivo, do território dos nacionais de outros Estados-Membros condenados pelos delitos de aquisição e posse de estupefacientes para seu uso pessoal.

- 30 Nestas condições, o Tribunal de Justiça não tem de se pronunciar sobre a questão da compatibilidade de uma regulamentação, como a aplicável no processo principal, com os artigos 8.º e 8.º-A do Tratado.

Quanto às despesas

- 31 As despesas efectuadas pelos Governos helénico, francês, neerlandês e do Reino Unido e 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,

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Areios Pagos, por acórdão de 27 de Setembro de 1996, declara:

Os artigos 48.º, 52.º e 59.º do Tratado CE e o artigo 3.º da Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, opõem-se a uma regulamentação que, à parte algumas excepções, em particular de ordem fami-

liar, impõe ao órgão jurisdicional nacional a obrigação de ordenar a expulsão, a título definitivo, do território dos nacionais de outros Estados-Membros condenados pelos delitos de aquisição e posse de estupefacientes para seu uso pessoal.

Rodríguez Iglesias

Kapteyn

Jann

Gulmann

Murray

Edward

Ragnemalm

Sevón

Wathelet

Schintgen

Ioannou

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Janeiro de 1999.

O secretário

O presidente

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias