

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

25 de Julho de 2008*

No processo C-127/08,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pela High Court (Irlanda), por decisão de 14 de Março de 2008, entrado no Tribunal de Justiça em 25 de Março de 2008, no processo

Blaise Baheten Metock,

Hanette Eugenie Ngo Ikeng,

Christian Joel Baheten,

Samuel Zion Ikeng Baheten,

Hencheal Ikogho,

Donna Ikogho,

* Língua do processo: inglês.

Roland Chinedu,

Marlene Babucke Chinedu,

Henry Igboanusi,

Roksana Batkowska

contra

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas e K. Lenaerts, presidentes de secção, A. Tizzano, U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues, M. Ilešič (relator), J. Malenovský, J. Klučka, C. Toader e J.-J. Kasel, juízes,

advogado-geral: M. Poiares Maduro,
secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vista a decisão do presidente do Tribunal de Justiça de 17 de Abril de 2008 de submeter o processo a tramitação acelerada em conformidade com o disposto nos artigos 23.º-A do Estatuto do Tribunal de Justiça e 104.º-A, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo,

vistos os autos e após a audiência de 3 de Junho de 2008,

vistas as observações apresentadas:

- em representação de B. Baheten Metock, H. E. Ngo Ikeng, C. J. Baheten e S. Z. Ikeng Baheten, por M. de Blacam, SC, e J. Stanley, BL, mandatados por V. Crowley, S. Burke e D. Langan, solicitors,
- em representação de H. Ikogho e D. Ikogho, por R. Boyle, SC, G. O'Halloran, BL, e A. Lowry, BL, mandatados por S. Mulvihill, solicitor,
- em representação de R. Chinedu e M. Babucke Chinedu, por A. Collins, SC, M. Lynn, BL, e P. O'Shea, BL, mandatados por B. Burns, solicitor,
- em representação de H. Igboanusi e R. Batkowska, por M. Forde, SC, e O. Ladegan, BL, mandatados por K. Tunney e W. Mudah, solicitors,
- em representação do Minister for Justice, Equality and Law Reform, por D. O'Hagan, na qualidade de agente, assistido por B. O'Moore, SC, S. Moorhead, SC, e D. Conlan Smyth, BL,

- em representação do Governo checo, por M. Smolek, na qualidade de agente,

- em representação do Governo dinamarquês, por J. Bering Liisberg e B. Weis Fogh, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo alemão, por M. Lumma e J. Möller, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo helénico, por T. Papadopoulou e M. Michelogiannaki, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo cipriota, por D. Lisandrou, na qualidade de agente,

- em representação do Governo maltês, por S. Camilleri, na qualidade de agente,

- em representação do Governo neerlandês, por C. Wissels e C. ten Dam, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo austríaco, por E. Riedl e T. Fülöp, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo finlandês, por A. Guimaraes-Purokoski, na qualidade de agente,

- em representação do Governo do Reino Unido, por I. Rao, na qualidade de agente, assistida por T. Ward, barrister,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por D. Maidani e M. Wilderspin, na qualidade de agentes,

ouvido o advogado-geral,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação da Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, e — rectificações — JO 2004, L 229, p. 35, JO 2005, L 197, p. 34, e JO 2007, L 204, p. 28).

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de quatro processos de fiscalização de legalidade instaurados na High Court e através dos quais se pretende obter, em cada um, uma decisão de *certiorari* que revogue a decisão pela qual o Minister for Justice, Equality and Law Reform (Ministro da Justiça, da Igualdade e da Reforma Legislativa,

a seguir «Minister for Justice») recusou conceder autorização de residência ao nacional de um país terceiro casado com uma cidadã da União residente na Irlanda.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

³ A Directiva 2004/38 foi adoptada com base nos artigos 12.º CE, 18.º CE, 40.º CE, 44.º CE e 52.º CE.

⁴ O primeiro a quinto, décimo primeiro, décimo quarto e trigésimo primeiro considerando desta directiva estão redigidos nos seguintes termos:

«(1) A cidadania da União confere a cada cidadão da União um direito fundamental e individual de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, sujeito às limitações e condições estabelecidas no Tratado e às medidas adoptadas em sua execução.

(2) A livre circulação das pessoas constitui uma das liberdades fundamentais do mercado interno que compreende um espaço sem fronteiras internas, no qual a liberdade é assegurada de acordo com as disposições do Tratado.

(3) A cidadania da União deverá ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros quando estes exercerem o seu direito de livre circulação e

residência. É, pois, necessário codificar e rever os instrumentos comunitários em vigor que tratam separadamente a situação dos trabalhadores assalariados, dos trabalhadores não assalariados, assim como dos estudantes e de outras pessoas não activas, a fim de simplificar e reforçar o direito de livre circulação e residência de todos os cidadãos da União.

- (4) Com vista a remediar esta abordagem sectorial e fragmentada do direito de livre circulação e residência e a facilitar o exercício deste direito, é necessário aprovar um único acto legislativo [...].

- (5) O direito de todos os cidadãos da União circularem e residirem livremente no território dos Estados-Membros implica, para que possa ser exercido em condições objectivas de liberdade e de dignidade, que este seja igualmente concedido aos membros das suas famílias, independentemente da sua nacionalidade. [...]

[...]

- (11) O direito fundamental e individual de residir num outro Estado-Membro é conferido directamente aos cidadãos da União pelo Tratado e não depende do cumprimento de formalidades administrativas.

[...]

- (14) Os documentos justificativos exigidos pelas autoridades competentes para a emissão de um certificado de registo ou de um cartão de residência deverão ser especificados de forma circunstanciada, a fim de evitar que práticas administrativas ou interpretações divergentes constituam um obstáculo indevido ao exercício do direito de residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias.

[...]

(31) A presente directiva respeita os direitos e liberdades fundamentais e cumpre os princípios reconhecidos, nomeadamente, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A proibição de discriminação contida na Carta implica que os Estados-Membros darão execução ao disposto na presente directiva sem discriminação dos seus beneficiários em razão designadamente do sexo, raça, cor, origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, haveres, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual».

5 Nos termos do seu artigo 1.º, alínea a), a Directiva 2004/38 tem por objecto, nomeadamente, «[a]s condições que regem o exercício do direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros pelos cidadãos da União e membros das suas famílias».

6 Em conformidade com o disposto no artigo 2.º, ponto 2, alínea a), da Directiva 2004/38, para efeitos deste diploma, entende-se por «[m]embro da família», nomeadamente, o cônjuge.

7 O artigo 3.º da Directiva 2004/38, sob a epígrafe «Titulares», estabelece, no n.º 1:

«A presente directiva aplica-se a todos os cidadãos da União que se desloquem ou residam num Estado-Membro que não aquele de que são nacionais, bem como aos membros das suas famílias, na acepção do ponto 2 do artigo 2.º, que os acompanhem ou que a eles se reúnam.»

8 O artigo 5.º da Directiva 2004/38, intitulado «Direito de entrada», determina:

«1. Sem prejuízo das disposições em matéria de documentos de viagem aplicáveis aos controlos nas fronteiras nacionais, os Estados-Membros devem admitir no seu território os cidadãos da União, munidos de um bilhete de identidade ou passaporte válido, e os membros das suas famílias que, não tendo a nacionalidade de um Estado-Membro, estejam munidos de um passaporte válido.

[...]

2. Os membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro só estão sujeitos à obrigação de visto de entrada nos termos do Regulamento (CE) n.º 539/2001 ou, se for caso disso, da legislação nacional. Para efeitos da presente directiva, a posse do cartão de residência válido a que se refere o artigo 10.º isenta esses membros da família da obrigação de visto.

[...]

5. O Estado-Membro pode exigir à pessoa em questão que comunique a sua presença no seu território num prazo razoável e não discriminatório. O incumprimento desta obrigação pode ser passível de sanções proporcionadas e não discriminatórias.»

9 O artigo 7.º da Directiva 2004/38, sob a epígrafe «Direito de residência por mais de três meses», precisa:

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

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

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

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

[...]

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

[...]»

10 O artigo 9.º da Directiva 2004/38, intitulado «Formalidades administrativas aplicáveis aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro», estabelece:

«1. Se o período previsto de residência ultrapassar três meses, os Estados-Membros devem emitir um cartão de residência aos membros da família de um cidadão da União que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro.

2. O prazo para requerer a emissão de um cartão de residência não pode ser inferior a três meses a contar da data de chegada.

3. O incumprimento da obrigação de requerer o cartão de residência pode ser passível de sanções proporcionadas e não discriminatórias.»

11 O artigo 10.º da Directiva 2004/38, sob a epígrafe «Emissão do cartão de residência», determina:

«1. O direito de residência dos membros da família de um cidadão da União que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro é comprovado pela emissão de um documento denominado 'cartão de residência de membro da família de um cidadão da União', no prazo de seis meses a contar da apresentação do pedido. É imediatamente emitido um certificado de que foi requerido um cartão de residência.

2. Para a emissão do cartão de residência, os Estados-Membros exigem a apresentação dos seguintes documentos:

a) Um passaporte válido;

- b) Um documento comprovativo do elo de parentesco ou de uma parceria registada;

- c) O certificado de registo ou, caso não haja sistema de registo, qualquer outra prova de que o cidadão da União que acompanham ou ao qual se reúnem reside no Estado-Membro de acolhimento;

- d) Nos casos previstos nas alíneas c) e d) do ponto 2 do artigo 2.º, a prova documental de que estão preenchidas as condições previstas nessas disposições;

[...]»

¹² O artigo 27.º da Directiva 2004/38, constante do seu capítulo VI sob a epígrafe «Restrições ao direito de entrada por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública», dispõe, nos 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, actual e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade. Não podem ser utilizadas justificações não relacionadas com o caso individual ou baseadas em motivos de prevenção geral.»

13 O artigo 35.º da Directiva 2004/38, intitulado «Abuso de direito», determina:

«Os Estados-Membros podem tomar as medidas necessárias para recusar, fazer cessar ou retirar qualquer direito conferido pela presente directiva em caso de abuso de direito ou de fraude, como os casamentos de conveniência. Essas medidas devem ser proporcionadas e sujeitas às garantias processuais estabelecidas nos artigos 30.º e 31.º»

14 Nos termos do seu artigo 38.º, a Directiva 2004/38 revogou, designadamente, os artigos 10.º e 11.º do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (JO L 257, p. 2; EE 05 F1 p. 77), conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 2434/92 do Conselho, de 27 de Julho de 1992 (JO L 245, p. 1, a seguir «Regulamento n.º 1612/68»).

Legislação nacional

15 À data dos factos do processo principal, a transposição da Directiva 2004/38 para direito irlandês estava assegurada pelo Regulamento de 2006 relativo à livre circulação de pessoas no interior das Comunidades Europeias [European Communities (Free Movement of Persons) (n.º 2) Regulations 2006], adoptado em 18 de Dezembro de 2006 e que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2007 (a seguir «Regulamento de 2006»).

16 O artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento de 2006 determina:

«1. Este regulamento aplica-se:

- a) aos cidadãos da União,
- b) sem prejuízo do n.º 2, aos membros da família restrita de cidadãos da União que não sejam cidadãos da União, e
- c) sem prejuízo do n.º 2, aos membros da família alargada de cidadãos da União.

2. Este regulamento só se aplica aos membros da família se os mesmos residirem legalmente noutro Estado-Membro e se

- a) pretenderem entrar na Irlanda em companhia de um cidadão da União de cuja família façam parte, ou
- b) pretenderem reunir-se a um cidadão da União de cuja família façam parte que já se encontre legalmente na Irlanda.»

17 Entre os «membros da família restrita de cidadãos da União», na acepção do artigo 3.º do Regulamento de 2006, incluem-se os cônjuges dos cidadãos da União.

Litígios nos processos principais

Processo Metock

- 18 B. Metock, nacional dos Camarões, chegou à Irlanda em 23 de Junho de 2006 e pediu asilo político. Este pedido foi definitivamente indeferido em 28 de Fevereiro de 2007.
- 19 H. Ngo Ikeng, nascida com a nacionalidade dos Camarões, obteve a cidadania britânica. Reside e trabalha na Irlanda desde finais de 2006.
- 20 B. Metock e H. Ngo Ikeng conheceram-se nos Camarões em 1994 e mantêm uma relação desde então. Têm dois filhos nascidos, respectivamente, em 1998 e 2006. Casaram-se na Irlanda em 12 de Outubro de 2006.
- 21 Em 6 de Novembro de 2006, B. Metock requereu uma autorização de residência como cônjuge de um cidadão da União que reside e trabalha na Irlanda. Este requerimento foi indeferido por decisão do Minister for Justice de 28 de Junho de 2007, com fundamento no facto de B. Metock não satisfazer o requisito de residência legal anterior noutro Estado-Membro previsto no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento de 2006.
- 22 B. Metock, H. Ngo Ikeng e os seus filhos recorreram dessa decisão.

Processo Ikogho

- 23 H. Ikogho, que é nacional de um país terceiro, chegou à Irlanda em Novembro de 2004 e pediu asilo político. Este pedido foi definitivamente indeferido e o Minister for Justice ordenou a sua expulsão em 15 de Setembro de 2005. O recurso interposto dessa ordem de expulsão foi julgado improcedente por despacho da High Court de 19 de Junho de 2007.
- 24 D. Ikogho, que é nacional do Reino Unido e cidadã da União, reside e trabalha na Irlanda desde 1996.
- 25 H. e D. Ikogho conheceram-se na Irlanda em Dezembro de 2004 e casaram-se em 7 de Junho de 2006.
- 26 Em 6 de Julho de 2006, H. Ikogho requereu uma autorização de residência como cônjuge de um cidadão da União que reside e trabalha na Irlanda. Este requerimento foi indeferido por decisão do Minister for Justice de 12 de Janeiro de 2007, com fundamento no facto de que, tendo em conta a ordem de expulsão de 15 de Setembro de 2005, H. Ikogho residia de forma ilegal na Irlanda quando se casou.
- 27 H. e D. Ikogho recorreram dessa decisão.

Processo Chinedu

- 28 R. Chinedu, de nacionalidade nigeriana, chegou à Irlanda em Dezembro de 2005 e pediu asilo político. Este pedido foi definitivamente indeferido em 8 de Agosto de 2006. M. Babucke, de nacionalidade alemã, reside na Irlanda.

29 R. Chinedu e M. Babucke casaram-se na Irlanda em 3 de Julho de 2006.

30 Por requerimento que o Minister for Justice recebeu em 1 de Agosto de 2006, R. Chinedu requereu uma autorização de residência como cônjuge de um cidadão da União. Este requerimento foi indeferido por decisão do Minister for Justice de 17 de Abril de 2007, com fundamento no facto de R. Chinedu não satisfazer o requisito de residência legal anterior noutro Estado-Membro previsto no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento de 2006.

31 R. Chinedu e M. Babucke recorreram dessa decisão.

Processo Igboanusi

32 H. Igboanusi, de nacionalidade nigeriana, chegou à Irlanda em 2 de Abril de 2004 e pediu asilo político. O seu pedido foi indeferido em 31 de Maio de 2005 e o Minister for Justice ordenou a sua expulsão em 15 de Setembro de 2005.

33 R. Batkowska, de nacionalidade polaca, reside e trabalha na Irlanda desde Abril de 2006.

34 H. Igboanusi e R. Batkowska conheceram-se na Irlanda e aí se casaram em 24 de Novembro de 2006.

35 Em 27 de Fevereiro de 2007, H. Igboanusi requereu uma autorização de residência como cônjuge de um cidadão da União. Esse requerimento foi indeferido por decisão do Minister for Justice de 27 de Agosto de 2007, com fundamento no facto de H. Igbo-

anusi não satisfazer o requisito de residência legal anterior noutro Estado-Membro previsto no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento de 2006.

36 H. Igboanusi e R. Batkowska recorreram dessa decisão.

37 Em 16 de Novembro de 2007, H. Igboanusi foi detido em cumprimento da ordem de expulsão de que tinha sido objecto. Foi expulso para a Nigéria em Dezembro de 2007.

Processos principais e questões prejudiciais

38 Estes quatro processos foram apensos pelo órgão jurisdicional nacional.

39 No essencial, todos os recorrentes nos processos principais sustentaram que o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento de 2006 não está em conformidade com a Directiva 2004/38.

40 Alegaram que os nacionais de países terceiros, cônjuges de cidadãos da União, gozam do direito, decorrente e dependente do do cidadão da União, de circular e residir num Estado-Membro que não aquele de que este último é nacional, e que decorre apenas da relação familiar.

41 A Directiva 2004/38 regula exhaustivamente as condições de entrada e de residência nos Estados-Membros dos cidadãos da União, nacionais de outro Estado-Membro, e dos membros das respectivas famílias, pelo que os Estados-Membros não podem impor condições suplementares. Como esta directiva não institui nenhum requisito

de residência legal anterior noutra Estado-Membro, como o previsto na regulamentação irlandesa, esta regulamentação não é conforme com o direito comunitário.

- 42 Os recorrentes nos processos principais também defenderam que os nacionais de países terceiros que se tornam membros da família de cidadãos da União enquanto estes residem num Estado-Membro diferente daquele de que são nacionais acompanham os referidos cidadãos, na acepção dos artigos 3.º, n.º 1, e 7.º, n.º 2, da Directiva 2004/38.
- 43 O Minister for Justice respondeu, no essencial, que a Directiva 2004/38 não se opõe ao requisito de residência legal anterior noutra Estado-Membro previsto no artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento de 2006.
- 44 Existe uma repartição de competências entre os Estados-Membros e a Comunidade, por força da qual os Estados-Membros são competentes quanto à admissão dos nacionais de países terceiros provenientes do exterior do território comunitário num Estado-Membro, enquanto a Comunidade é competente para regular a circulação dos cidadãos da União e dos membros da sua família no interior da União.
- 45 Assim, a Directiva 2004/38 confere aos Estados-Membros o poder discricionário de imporem aos nacionais de países terceiros, cônjuges de cidadãos da União, um requisito de residência legal anterior noutra Estado-Membro. Por outro lado, a conformidade deste requisito com o direito comunitário decorre dos acórdãos de 23 de Setembro de 2003, Akrich (C-109/01, Colect., p. I-9607), e de 9 de Janeiro de 2007, Jia (C-1/05, Colect., p. I-1).
- 46 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que nenhum dos casamentos em causa nos processos principais é um casamento de conveniência.

Por considerar que a solução dos litígios nos processos principais obriga à interpretação da Directiva 2004/38, a High Court decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A Directiva 2004/38[...] permite que um Estado-Membro estabeleça um requisito de ordem geral nos termos do qual o cônjuge não comunitário de um cidadão da União deve ter residido legalmente noutra Estado-Membro antes de entrar no Estado-Membro de acolhimento para poder gozar dos direitos decorrentes da Directiva 2004/38[...]?

2) O artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 2004/38[...] é aplicável a uma pessoa que não seja cidadão da União que:

— seja cônjuge de um cidadão da União que reside no Estado-Membro de acolhimento e que preenche um dos requisitos do artigo 7.º, n.º 1, alíneas a), b) ou c), e

— resida no Estado-Membro de acolhimento com o cidadão da União como seu cônjuge,

independentemente de quando ou de onde teve lugar o seu casamento ou de quando ou de como o cônjuge não comunitário entrou no Estado-Membro de acolhimento?

3) Se a resposta à questão anterior for negativa, o artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 2004/38[...] é aplicável ao cônjuge não comunitário de um cidadão da União que:

- seja cônjuge de um cidadão da União que reside no Estado-Membro de acolhimento e que preenche um dos requisitos do artigo 7.º, n.º 1, alíneas a), b) ou c), e

- resida no Estado-Membro de acolhimento com o cidadão da União como seu cônjuge, e

- tenha entrado no Estado-Membro de acolhimento separadamente do cidadão da União, e

- tenha posteriormente casado com o cidadão da União no Estado-Membro de acolhimento?»

Quanto à primeira questão

⁴⁸ Através da primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a Directiva 2004/38 se opõe à regulamentação de um Estado-Membro que, para que um nacional de um país terceiro, cônjuge de um cidadão da União que reside nesse Estado-Membro e do qual não é nacional, possa beneficiar das disposições da directiva, exige que tenha residido de forma legal noutro Estado-Membro antes de entrar no Estado-Membro de acolhimento.

⁴⁹ Em primeiro lugar, importa observar que, relativamente aos membros da família dos cidadãos da União, nenhuma disposição da Directiva 2004/38 subordina a sua aplicação à condição de terem previamente residido num Estado-Membro.

- 50 Com efeito, nos termos do seu artigo 3.º, n.º 1, a Directiva 2004/38 aplica-se a todos os cidadãos da União que se desloquem ou residam num Estado-Membro que não aquele de que são nacionais, bem como aos membros das suas famílias, na acepção do ponto 2 do artigo 2.º desse diploma, que os acompanhem ou que a eles se reúnam nesse Estado-Membro. Ora, a definição de membros da família constante do ponto 2 do artigo 2.º da Directiva 2004/38 não estabelece qualquer distinção consoante tenham, ou não, residido de forma legal noutro Estado-Membro.
- 51 Importa igualmente sublinhar que os artigos 5.º, 6.º, n.º 2, e 7.º, n.º 2, da Directiva 2004/38 conferem direitos de entrada, residência até três meses e residência por mais de três meses no Estado-Membro de acolhimento aos nacionais de países terceiros, membros da família de cidadãos da União que acompanham ou a quem se reúnem nesse Estado-Membro, sem fazerem qualquer referência ao local ou às condições de residência que tinham de satisfazer antes de chegar ao referido Estado-Membro.
- 52 Em especial, o artigo 5.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Directiva 2004/38 dispõe que os nacionais de países terceiros, membros da família de um cidadão da União, só estão sujeitos à obrigação de visto de entrada caso não possuam o cartão de residência válido a que se refere o artigo 10.º da mesma directiva. Na medida em que, como decorre dos artigos 9.º, n.º 1, e 10.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, o cartão de residência é o documento que comprova o direito de residência por mais de três meses num Estado-Membro dos membros da família de um cidadão da União que não possuem a nacionalidade de um Estado-Membro, a circunstância de o referido artigo 5.º, n.º 2, prever a entrada no Estado-Membro de acolhimento de membros da família de um cidadão da União que não possuam o referido cartão é revelador de que a Directiva 2004/38 também se pode aplicar aos membros da família que anteriormente não residiam de forma legal noutro Estado-Membro.
- 53 Do mesmo modo, o artigo 10.º, n.º 2, da Directiva 2004/38, que elenca taxativamente os documentos que os nacionais de países terceiros, membros da família de um cidadão da União, podem ser obrigados a apresentar no Estado-Membro de acolhimento para obter o cartão de residência, não prevê a possibilidade de o Estado-Membro de acolhimento exigir documentos comprovativos de uma eventual residência legal prévia noutro Estado-Membro.

- 54 Nestas condições, a Directiva 2004/38 deve ser interpretada no sentido de que é aplicável a qualquer nacional de um país terceiro, membro da família de um cidadão da União na acepção do artigo 2.º, ponto 2, dessa directiva, que acompanhe ou se reúna ao cidadão da União num Estado-Membro que não aquele de que é nacional, conferindo-lhe o direito de entrar e residir nesse Estado-Membro, sem distinguir consoante esse nacional de um país terceiro já tenha ou não residido de forma legal noutra Estado-Membro.
- 55 Esta interpretação é confirmada pela jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa aos actos de direito derivado em matéria de livre circulação das pessoas adoptados antes da Directiva 2004/38.
- 56 Ainda antes de adoptar a Directiva 2004/38, o legislador comunitário reconheceu a importância de assegurar a protecção da vida familiar dos nacionais dos Estados-Membros, a fim de eliminar os obstáculos ao exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado CE (acórdãos de 11 de Julho de 2002, *Carpenter*, C-60/00, Colect., p. I-6279, n.º 38; de 25 de Julho de 2002, *MRAX*, C-459/99, Colect., p. I-6591, n.º 53; de 14 de Abril de 2005, *Comissão/Espanha*, C-157/03, Colect., p. I-2911, n.º 26; de 31 de Janeiro de 2006, *Comissão/Espanha*, C-503/03, Colect., p. I-1097, n.º 41; de 27 de Abril de 2006, *Comissão/Alemanha*, C-441/02, Colect., p. I-3449, n.º 109; e de 11 de Dezembro de 2007, *Eind*, C-291/05, Colect., p. I-10719, n.º 44).
- 57 Para este efeito, o legislador comunitário alargou consideravelmente, no Regulamento n.º 1612/68 e nas directivas relativas à livre circulação de pessoas adoptadas antes da Directiva 2004/38, a aplicação do direito comunitário em matéria de entrada e de residência no território dos Estados-Membros aos nacionais de Estados terceiros, cônjuges de nacionais de Estados-Membros (v., neste sentido, acórdão de 31 de Janeiro de 2006, *Comissão/Espanha*, já referido, n.º 41).
- 58 É verdade que o Tribunal de Justiça declarou, nos n.ºs 50 e 51 do acórdão *Akrich*, já referido, que, para poder beneficiar dos direitos previstos no artigo 10.º do Regulamento n.º 1612/68, o nacional de um país terceiro, cônjuge de um cidadão da União, deve residir legalmente num Estado-Membro no momento da sua deslocação para outro Estado-Membro, para o qual o cidadão da União migra ou migrou. Contudo, esta

conclusão deve ser reconsiderada. Com efeito, o gozo desses direitos não pode depender do facto de anteriormente esse cônjuge ter residido legalmente noutro Estado-Membro (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, MRAX, n.º 59, e de 14 de Abril de 2005, Comissão/Espanha, n.º 28).

59 Por maioria de razão, esta mesma interpretação deve ser adoptada no que respeita à Directiva 2004/38, que alterou o Regulamento n.º 1612/68 e revogou as directivas anteriores relativas à livre circulação de pessoas. Com efeito, como resulta do seu terceiro considerando, a Directiva 2004/38 tem, nomeadamente, por objecto «reforçar o direito de livre circulação e residência de todos os cidadãos da União», de modo que desta directiva não podem decorrer menos direitos para os cidadãos da União do que aqueles que para estes decorrem dos actos de direito derivado que a directiva modifica ou revoga.

60 Em segundo lugar, a interpretação da Directiva 2004/38 que precede está em consonância com a repartição de competências entre Estados-Membros e a Comunidade.

61 Efectivamente, é incontestável que é com fundamento nos artigos 18.º, n.º 2, CE, 40.º CE, 44.º CE e 52.º CE — que, designadamente, estiveram na base da adopção da Directiva 2004/38 — que a Comunidade tem competência para aprovar as medidas necessárias à realização da livre circulação dos cidadãos da União.

62 A este propósito, como já se indicou no n.º 56 do presente acórdão, se os cidadãos da União não fossem autorizados a ter uma vida familiar normal no Estado-Membro de acolhimento, o exercício das liberdades que o Tratado lhes garante ficaria seriamente comprometido.

63 Por conseguinte, no quadro da competência que lhe é atribuída pelos referidos artigos do Tratado, o legislador comunitário pode definir as condições de entrada e de residência dos membros da família de um cidadão da União no território dos Estados-Membros quando a impossibilidade de o cidadão se fazer acompanhar da sua família ou de esta a ele se reunir no Estado-Membro de acolhimento possa pôr em causa a sua liberdade de circulação, dissuadindo-o de exercer os seus direitos de entrada e residência nesse Estado-Membro.

- 64 Ora, o facto de o Estado-Membro de acolhimento recusar conceder direitos de entrada e residência aos membros da família de um cidadão da União pode dissuadir este último de se deslocar para esse Estado-Membro, ou de aí ficar a residir, mesmo que os membros da sua família anteriormente não residam de forma legal no território de outro Estado-Membro.
- 65 Daqui se conclui que o legislador comunitário tem competência para, como fez com a Directiva 2004/38, regulamentar a entrada e a residência dos nacionais de países terceiros, membros da família de um cidadão da União, no Estado-Membro em que este último exerceu o seu direito de livre circulação, inclusivamente quando os membros da família anteriormente não residiam de forma legal noutro Estado-Membro.
- 66 Assim, a análise do Minister for Justice e de diversos governos que apresentaram observações, segundo as quais os Estados-Membros têm competência exclusiva, sem prejuízo do disposto no título IV da terceira parte do Tratado, para regulamentar o primeiro acesso dos membros da família de um cidadão da União nacionais de países terceiros ao território comunitário, não pode ser acolhida.
- 67 De resto, reconhecer competência exclusiva aos Estados-Membros para autorizarem ou recusarem a entrada e a residência, no seu território, a nacionais de países terceiros, membros da família de cidadãos da União, que anteriormente não residiram de forma legal noutro Estado-Membro, conduziria a que a liberdade de circulação dos cidadãos da União num Estado-Membro de que não possuem a nacionalidade variasse de um Estado-Membro para outro, em função das disposições nacionais em matéria de imigração, permitindo alguns Estados-Membros a entrada e a residência dos membros da família dos cidadãos da União e outros não as autorizando.
- 68 Este resultado seria incompatível com o objectivo prosseguido pelo artigo 3.º, n.º 1, alínea c), CE, de um mercado caracterizado pela abolição, entre os Estados-Membros, dos obstáculos à livre circulação de pessoas. A criação de um mercado interno implica que as condições de entrada e residência de um cidadão da União num Estado-Membro de que não possui a nacionalidade sejam as mesmas em todos os Estados-Membros. Por conseguinte, a liberdade de circulação dos cidadãos da União deve ser interpretada como o direito de deixar qualquer Estado-Membro, designadamente o Estado-Membro de que o cidadão da União possui a nacionalidade, para

se instalar, nas mesmas condições, em qualquer Estado-Membro, que não aquele de que é nacional.

69 Além disso, a análise referida no n.º 66 do presente acórdão conduziria ao resultado paradoxal de um Estado-Membro ser obrigado, por força da Directiva 2003/86/CE do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao direito ao reagrupamento familiar (JO L 251, p. 12), a autorizar a entrada e a residência do cônjuge de um nacional de um país terceiro que resida de forma legal no seu território quando esse cônjuge anteriormente não resida de forma legal noutro Estado-Membro, mas pode recusar a entrada e a residência do cônjuge de um cidadão da União que se encontre nas mesmas circunstâncias.

70 Por consequência, a Directiva 2004/38 confere aos nacionais de países terceiros, membros da família de cidadãos da União na acepção do artigo 2.º, ponto 2, deste diploma, que acompanhem esses cidadãos da União para outro Estado-Membro diferente daquele de que é nacional, ou que a eles se reúnam, direitos de entrada e residência no Estado-Membro de acolhimento, independentemente de esse nacional de um país terceiro já ter residido de forma legal, ou não, noutro Estado-Membro.

71 O Minister for Justice e diversos governos que apresentaram observações alegam, no entanto, que, num contexto caracterizado por uma forte pressão migratória, é necessário controlar a imigração nas fronteiras externas da Comunidade, o que obriga a uma apreciação individual de todas as circunstâncias que envolvem uma primeira entrada no território comunitário. Ora, uma interpretação da Directiva 2004/38 que impeça um Estado-Membro de impor a condição de uma residência legal anterior noutro Estado-Membro poria em causa o poder de os Estados-Membros controlarem a imigração nas suas fronteiras externas.

72 O Minister for Justice defende, em especial, que esta interpretação acarretaria graves consequências para os Estados-Membros, provocando um enorme aumento do número de pessoas que poderiam beneficiar de um direito de residência na Comunidade.

- 73 A este respeito, cabe responder, por um lado, que nem todos os nacionais de países terceiros retiram da Directiva 2004/38 direitos de entrada e de residência num Estado-Membro, mas apenas os que são membros da família, na acepção do artigo 2.º, ponto 2, dessa directiva, de um cidadão da União que tenha exercido o seu direito de livre circulação ao estabelecer-se num Estado-Membro diferente daquele de que é nacional.
- 74 Por outro lado, a Directiva 2004/38 não priva os Estados-Membros do poder de controlar a entrada, no seu território, dos membros da família de cidadãos da União. Com efeito, por força do título VI desse diploma, os Estados-Membros podem, quando tal se justifique, recusar a entrada e a residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. Ora, esta recusa deve ser baseada numa apreciação individual do caso.
- 75 Além disso, em conformidade com o disposto no artigo 35.º da Directiva 2004/38, os Estados-Membros podem tomar as medidas necessárias para recusar, fazer cessar ou retirar qualquer direito conferido pela directiva em caso de abuso de direito ou de fraude, como os casamentos de conveniência, subentendendo-se que essas medidas devem ser proporcionadas e sujeitas às garantias processuais previstas na referida directiva.
- 76 Os mesmos governos sustentam ainda que a referida interpretação da Directiva 2004/38 conduz a uma discriminação inversa que não se justifica, na medida em que os nacionais do Estado-Membro de acolhimento que nunca exerceram o seu direito de livre circulação não retiram do direito comunitário quaisquer direitos de entrada e residência para os membros da sua família, nacionais de países terceiros.
- 77 A este propósito, é jurisprudência assente que as regras do Tratado em matéria de livre circulação de pessoas e os actos adoptados em execução dessas regras não podem ser aplicados a actividades que não apresentem nenhuma conexão com uma das situações previstas pelo direito comunitário e cujos elementos pertinentes se situam, na sua totalidade, no interior de um só Estado-Membro (acórdão de 1 de Abril de 2008, Gouvernement de la Communauté française e gouvernement wallon, C-212/06, Colect., p. I-1683, n.º 33).

78 Assim, a eventual diferença de tratamento entre esses cidadãos da União e os que exerceram a sua liberdade de circulação, no que respeita à entrada e residência dos membros das respectivas famílias, não é abrangida pelo âmbito de aplicação do direito comunitário.

79 Por outro lado, importa recordar que todos os Estados-Membros são partes na Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de Novembro de 1950, que consagra, no seu artigo 8.º, o direito ao respeito pela vida privada e familiar.

80 Assim, há que responder à primeira questão que a Directiva 2004/38 opõe-se à regulamentação de um Estado-Membro que, para que um nacional de um país terceiro, cônjuge de um cidadão da União que reside nesse Estado-Membro e do qual não é nacional, possa beneficiar das disposições dessa directiva, exige que tenha residido de forma legal noutro Estado-Membro antes de entrar no Estado-Membro de acolhimento.

Quanto à segunda questão

81 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o cônjuge de um cidadão da União que exerceu o seu direito de livre circulação ao estabelecer-se num Estado-Membro de que não possui a nacionalidade, o acompanha ou a ele se reúne, na acepção do artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, e, consequentemente, beneficia das disposições dessa directiva, independentemente do local e da data do casamento ou das circunstâncias em que entrou no Estado-Membro de acolhimento.

82 A título liminar, importa recordar que, como resulta do seu primeiro, quarto e décimo primeiro considerandos, a Directiva 2004/38 tem por objectivo facilitar o exercício do direito fundamental e individual de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros que o Tratado confere a cada cidadão da União.

- 83 Por outro lado, como é referido no quinto considerando da Directiva 2004/38, o direito de todos os cidadãos da União circularem e residirem livremente no território dos Estados-Membros implica, para que possa ser exercido em condições objectivas de liberdade e de dignidade, que este seja igualmente concedido aos membros das suas famílias, independentemente da sua nacionalidade.
- 84 Tendo em conta o contexto e as finalidades prosseguidas pela Directiva 2004/38, as suas disposições não podem ser interpretadas de modo restritivo e, de qualquer modo, não devem ficar privadas do seu efeito útil (v., neste sentido, acórdão Eind, já referido, n.º 43).
- 85 O artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 determina que esta se aplica a todos os cidadãos da União que se desloquem ou residam num Estado-Membro que não aquele de que são nacionais, bem como aos membros das suas famílias, na acepção do ponto 2 do artigo 2.º, que os acompanhem ou que a eles se reúnam.
- 86 Os artigos 6.º e 7.º da Directiva 2004/38, relativos, respectivamente, ao direito de residência até três meses e ao direito de residência por mais de três meses, também exigem que os membros da família de um cidadão da União que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro «acompanhem» ou «se reúnam» a este no Estado-Membro de acolhimento para aí poderem beneficiar de um direito de residência.
- 87 Em primeiro lugar, nenhuma destas disposições exige que o cidadão da União já tenha constituído família quando se desloca para o Estado-Membro de acolhimento para que os membros da sua família, nacionais de países terceiros, possam beneficiar dos direitos instituídos pela referida directiva.
- 88 Ao prever que os membros da família do cidadão da União podem reunir-se a este no Estado-Membro de acolhimento, o legislador comunitário, na verdade, admitiu a possibilidade de o cidadão da União só constituir família após ter exercido o seu direito de livre circulação.

- 89 Esta interpretação está em conformidade com o objectivo prosseguido pela Directiva 2004/38, que visa facilitar o exercício do direito fundamental dos cidadãos da União de residirem num Estado-Membro diferente daquele de que são nacionais. Com efeito, quando um cidadão da União constitui família após se ter estabelecido no Estado-Membro de acolhimento, o facto de esse Estado-Membro não autorizar os membros da sua família, nacionais de um país terceiro, a ele se reunirem pode dissuadi-lo de continuar a aí residir e incitá-lo a abandoná-lo para poder ter uma vida familiar noutro Estado-Membro ou num país terceiro.
- 90 Por conseguinte, cabe declarar que a Directiva 2004/38 confere aos nacionais de países terceiros, membros da família de um cidadão da União, o direito de se reunirem a esse cidadão da União no Estado-Membro de acolhimento, independentemente de este aí se ter estabelecido antes ou depois de ter constituído família.
- 91 Em segundo lugar, importa determinar se, quando o nacional do país terceiro entrou num Estado-Membro antes de se tornar membro da família de um cidadão da União que reside nesse Estado-Membro, acompanha ou se reúne a esse cidadão da União, na acepção do artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 2004/38.
- 92 É indiferente que os nacionais de países terceiros, membros da família de um cidadão da União, tenham entrado no Estado-Membro de acolhimento antes ou depois de se tornarem membros da família desse cidadão da União, dado que o facto de esse Estado-Membro não lhe conceder um direito de residência pode, de igual modo, dissuadir o referido cidadão da União de continuar a residir nesse Estado-Membro.
- 93 Assim, à luz da necessidade de não interpretar as disposições da Directiva 2004/38 de modo restritivo e de não as privar de efeito útil, a expressão «membros das [...] famílias [de cidadãos da União] que os acompanhem», constante do artigo 3.º, n.º 1, da referida directiva, deve ser interpretada no sentido de abranger tanto os membros da família de um cidadão da União que com este entraram no Estado-Membro de acolhimento como os que com ele residem nesse Estado-Membro, sem que, neste último caso, se deva distinguir consoante os nacionais do país terceiro tenham

entrado no referido Estado-Membro antes ou depois do cidadão da União ou antes ou depois de se tornarem membros da sua família.

- 94 A aplicação da Directiva 2004/38 apenas aos membros da família de um cidadão da União que o «acompanhem» ou que a ele «se reúnam» equivale assim a restringir os direitos de entrada e residência dos membros da família de um cidadão da União no Estado-Membro em que este reside.
- 95 A partir do momento em que a Directiva 2004/38 confere ao nacional de um país terceiro, membro da família de um cidadão da União, direitos de entrada e residência no Estado-Membro de acolhimento, este só pode restringir esse direito dentro dos limites definidos nos artigos 27.º e 35.º dessa directiva.
- 96 O respeito pelo disposto no referido artigo 27.º impõe-se, nomeadamente, quando o Estado-Membro pretenda punir o nacional do país terceiro por ter entrado e/ou residido no seu território, antes de se tornar membro da família de um cidadão da União, infringindo as normas nacionais em matéria de imigração.
- 97 Todavia, mesmo que o comportamento pessoal do interessado não justifique a aplicação de medidas de ordem pública ou de segurança pública, na acepção do artigo 27.º da Directiva 2004/38, o Estado-Membro tem o direito de lhe aplicar outras sanções que não atentem contra a liberdade de circulação e de residência, como uma sanção de natureza pecuniária, na condição de serem proporcionadas (v., neste sentido, acórdão MRAX, já referido, n.º 77 e jurisprudência aí referida).
- 98 Em terceiro lugar, nem o artigo 3.º, n.º 1, nem qualquer outra disposição da Directiva 2004/38 prevêem exigências quanto ao local onde é celebrado o casamento do cidadão da União com o nacional de um país terceiro.

99 Assim, há que responder à segunda questão que o artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que o nacional de um país terceiro, cônjuge de um cidadão da União que reside num Estado-Membro de que não possui a nacionalidade, que acompanha ou se reúne a esse cidadão da União beneficia das disposições dessa directiva, independentemente do local ou da data do seu casamento ou das circunstâncias em que esse nacional de um país terceiro entrou no Estado-Membro de acolhimento.

Quanto à terceira questão

100 Tendo em conta a resposta dada à segunda questão prejudicial, não há que responder à terceira questão.

Quanto às despesas

101 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. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

- 1) A Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos**

Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, opõe-se à regulamentação de um Estado-Membro que, para que um nacional de um país terceiro, cônjuge de um cidadão da União que reside nesse Estado-Membro e do qual não é nacional, possa beneficiar das disposições dessa directiva, exige que tenha residido de forma legal noutro Estado-Membro antes de entrar no Estado-Membro de acolhimento.

- 2) O artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que o nacional de um país terceiro, cônjuge de um cidadão da União que reside num Estado-Membro de que não possui a nacionalidade, que acompanha ou se reúne a esse cidadão da União beneficia das disposições dessa directiva, independentemente do local ou da data do seu casamento ou das circunstâncias em que esse nacional de um país terceiro entrou no Estado-Membro de acolhimento.

Assinaturas