

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
18 de Outubro de 1990 *

Nos processos apensos C-297/88 e C-197/89,

que tem por objecto pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, por um lado, pelo tribunal de première instance de Bruxelles, e, por outro lado, pela cour d'appel de Bruxelles, destinados a obter, no processo pendente nestes órgãos jurisdicionais entre

Massam Dzodzi

e

Estado belga,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação:

- no processo C-297/88, de algumas disposições comunitárias sobre o direito de permanência e de residência dos cônjuges dos nacionais da Comunidade Económica Europeia, e mais particularmente do Regulamento (CEE) n.º 1251/70 da Comissão, de 29 de Junho de 1970, relativo ao direito dos trabalhadores permanecerem no território de um Estado-membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral (JO L 142, p. 24);
- no processo C-197/89, dos artigos 8.º e 9.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, de segurança pública e saúde pública (JO 1964, n.º 56, p. 850),

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. O. Due, presidente, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, presidentes de secção, F. A. Schockweiler e F. Grévisse, juízes,

advogado-geral: M. Darmon

secretário: D. Louterman, administradora principal

vistas as observações escritas apresentadas:

- por Massam Dzodzi, representada pelos advogados Luc Misson e Jean-Paul Brilmaker, do foro de Liège,
- pelo Governo belga, representado no processo C-297/88 pelo vice-primeiro-ministro, ministro da Justiça e das Classes Médias, e no processo C-197/89 pelo primeiro-ministro, ministro da Justiça e das Classes Médias, assistido pela advogada Martine Scarcez, do foro de Bruxelas,
- pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Étienne Lasnet, consultor jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de Massam Dzodzi, representada pelos advogados Luc Misson, Marc-Albert Lucas e Jean-Louis Dupond, do foro de Liège, e da Comissão na audiência de 22 de Maio de 1990,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 3 de Julho de 1990,

profere o presente

Acórdão

- 1 Por despacho de 5 de Outubro de 1988, que deu entrada no Tribunal de Justiça a 12 do mesmo mês, o tribunal de première instance de Bruxelles, decidindo em processo de medidas provisórias, suscitou, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, três questões prejudiciais, relativas, por um lado, ao direito de estada no território dum Estado-membro do cônjuge de um nacional desse Estado e, por outro lado, ao direito de residência deste cônjuge nas condições previstas pelo Regulamento (CEE) n.º 1251/70 da Comissão, de 29 de Junho de 1970, relativo ao direito de os trabalhadores permanecerem no território de um Estado-membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral (JO L 142, p. 24), e, finalmente, ao direito de estada e de residência no território de um Estado-membro do cônjuge de um nacional de outro Estado-membro.
- 2 Por despacho de 16 de Maio de 1989, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de Maio de 1989, a cour d'appel de Bruxelles, decidindo no recurso interposto contra o despacho atrás mencionado do tribunal de première instance, suscitou, nos termos do artigo 177.º do Tratado CEE, duas questões prejudiciais complementares relativas aos artigos 8.º e 9.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 (JO 1964, n.º 56, p. 850), e, mais especialmente, às condições em que as pessoas referidas pela directiva podem impugnar perante os órgãos jurisdicionais nacionais uma recusa de autorização de residência ou uma medida de expulsão do território de um Estado-membro.
- 3 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a demandante no processo principal, Massam Dzodzi, de nacionalidade togolesa, viúva de Julien Herman, de nacionalidade belga, ao Estado belga, que lhe recusou o direito de estada ou de residência no seu território.
- 4 Nos termos do artigo 40.º da lei belga de 15 de Dezembro de 1980 sobre o acesso ao território, a estada, o estabelecimento e a expulsão de estrangeiros (*Moniteur belge* de 31.12.1980, p. 14584): «Salvo disposições contrárias da presente lei, são equiparados ao estrangeiro CE, qualquer que seja a sua nacionalidade, as pessoas a seguir mencionadas: 1.º o seu cônjuge; ... São igualmente assimilados o cônjuge de um belga...».

- 5 M. Dzodzi entrou na Bélgica no início do ano de 1987 e casou, em 14 de Fevereiro do mesmo ano, com Julien Herman. Na qualidade de cônjuge de um nacional belga, pediu em seguida à administração o direito de residência no território, direito reconhecido, segundo ela, pelas directivas e regulamentos comunitários. Este pedido não obteve resposta. Os dois cônjuges partiram para o Togo e permaneceram nesse país desde Abril a Julho de 1987, sem informar desse facto a administração belga. J. Herman morreu em 28 de Julho de 1987, pouco tempo após o seu regresso à Bélgica. Os pedidos posteriores para emissão de um documento autorizando a permanência prolongada na Bélgica apresentados por M. Dzodzi foram indeferidos.

- 6 Tendo recebido ordens para abandonar o território belga, M. Dzodzi apresentou no tribunal de première instance de Bruxelles um pedido de medidas provisórias para que este órgão jurisdicional suspendesse a execução dessa decisão e ordenasse ao Estado belga, sob cominação de sanções pecuniárias compulsórias, que emitisse uma autorização de residência válida por um período de cinco anos para a recorrente.

- 7 Foi nestas condições que o tribunal de première instance de Bruxelles decidiu suspender a instância até que o Tribunal de Justiça se pronuncie a título prejudicial sobre as questões seguintes:

«A — *Quanto ao direito de estada*

Uma pessoa não comunitária casou com um nacional belga, que faleceu cerca de seis meses após o casamento. As condições de concessão do direito de estada de um nacional não comunitário, cônjuge de um belga, devem ser apreciadas no momento da entrada no reino, no momento da apresentação do pedido de estada ou no momento da tomada da decisão num prazo razoável?

Este eventual direito de estada terá ficado comprometido pelo facto de os cônjuges se terem ausentado do país durante um período superior a três meses mas inferior a seis meses, antes da emissão da autorização de residência, sem terem previamente informado as autoridades administrativas da eventual intenção de regressar posteriormente à Bélgica? Em caso negativo, a morte do cônjuge posteriormente ao regresso à Bélgica pode ter comprometido este direito?

B — *Quanto ao direito de residência*

Nas condições de facto atrás descritas, a viúva pode reivindicar um direito de residência na Bélgica com base no Regulamento n.º 1251/70?

C — *Questão subsidiária*

O artigo 40.º da lei belga de 15 de Dezembro de 1980 equipara o cônjuge de um nacional belga aos cidadãos comunitários. Se se devesse responder negativamente às duas questões precedentes, unicamente com base na nacionalidade belga do falecido, poderia a interessada reivindicar um direito de estada ou um direito de residência se o seu falecido cônjuge fosse nacional de outro Estado-membro da Comunidade?»

- 8 M. Dzodzi interpôs recurso deste despacho em virtude de o juiz competente para decretar as medidas provisórias não ter decidido previamente sobre a admissibilidade do pedido que lhe tinha sido apresentado e se ter recusado a ordenar medidas provisórias de molde a salvaguardar os direitos da recorrente.
- 9 Por despacho de 16 de Maio de 1989, a cour d'appel de Bruxelles ordenou ao Estado belga que emitisse um título de estada provisória a favor de M. Dzodzi válido até ao fim do processo de medidas provisórias e colocou ao Tribunal de Justiça as questões complementares seguintes:

«1) A Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, concede aos nacionais de um Estado-membro relativamente aos quais seja tomada uma decisão de entrada, de recusa de emissão ou recusa de renovação de uma autorização de estada ou uma decisão de expulsão do território, o direito de interpor “os recursos contra os actos administrativos a que os nacionais têm direito” (artigo 8.º).

Na Bélgica, os nacionais ameaçados de um dano iminente, que lhes possa causar um acto administrativo cuja legalidade é contestável, podem recorrer ao presidente do tribunal de première instance, com base no artigo 584.º do Có-

digo Judiciário, através de um processo de medidas provisórias com vista a que se ordene à autoridade pública que tome as medidas necessárias para proteger os seus interesses ameaçados ou a obrigá-la a suspender provisoriamente os efeitos do acto impugnado.

Em conformidade com as disposições atrás recordadas da Directiva 64/221, é permitido impedir aos beneficiários dessa directiva que recorram ao processo de medidas provisórias?

- 2) Deve interpretar-se o artigo 9.º da directiva no sentido de que os interessados devem poder beneficiar de uma via de recurso que lhes permita pedir a intervenção urgente de um órgão jurisdicional nacional, antes da execução da medida impugnada, com vista a obter em tempo útil medidas de protecção dos direitos ameaçados?»
- 10 Para mais ampla exposição dos factos do litígio no processo principal, da legislação aplicável e das observações escritas apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos do processo apenas serão adiante retomados na medida do necessário para fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto ao objecto das questões suscitadas

- 11 As questões suscitadas pelo tribunal de première instance de Bruxelles visam, em substância, saber se, e em que condições, as disposições comunitárias reconhecem um direito de estada ou um direito de residência no território de um Estado-membro ao nacional de um país terceiro apenas na sua qualidade de cônjuge de um nacional comunitário. Referindo-se o órgão jurisdicional nacional expressamente ao Regulamento n.º 1251/70, de 29 de Junho e 1970, atrás citado, aplicável aos trabalhadores e aos membros da sua família, deve considerar-se, na falta de outras indicações no processo, que o reenvio visa a situação do cônjuge de um nacional comunitário que tem ou teve a qualidade de trabalhador.
- 12 As duas primeiras questões referem-se ao caso de o nacional comunitário ter, antes da sua morte, como acontece no caso do processo principal, a nacionalidade do Estado-membro ao qual o seu cônjuge pede o reconhecimento do direito de estada ou do direito de residência.

- 13 A terceira questão é colocada a título subsidiário, para a hipótese de o Tribunal considerar que as disposições comunitárias não são aplicáveis no caso precedente por a nacionalidade do nacional comunitário ser a do Estado no qual a viúva deseja permanecer e residir. Esta terceira questão visa uma situação em que este nacional tinha, antes da sua morte, a nacionalidade de outro Estado-membro. Para justificar a utilidade desta questão e o seu interesse para a solução do litígio, o órgão jurisdicional nacional refere-se ao artigo 40.º da lei belga, atrás citada, de 15 de Dezembro de 1980. Resulta dos termos da questão colocada que o juiz nacional se baseia numa interpretação do artigo 40.º segundo a qual, através desta disposição do direito nacional belga, cujo objecto é, segundo os trabalhos preparatórios da lei, evitar uma «discriminação ao invés» dos cônjuges estrangeiros dos nacionais belgas, o legislador nacional quis estender a estes cônjuges o benefício das regras comunitárias aplicáveis aos cônjuges e nacionais de outros Estados-membros que residam no território do Reino da Bélgica.
- 14 As questões colocadas pela cour d'appel de Bruxelles pretendem que o Tribunal esclareça a interpretação que se deve dar aos artigos 8.º e 9.º da Directiva 64/221, de 25 de Fevereiro de 1964, atrás citada, acerca das vias de recurso que permitem impugnar a recusa de autorização de estada ou as medidas de expulsão do território tomadas pelas autoridades de um Estado-membro. Contudo, os fundamentos do despacho de reenvio mencionam também o artigo 40.º da lei belga de 15 de Dezembro de 1980. Por isso, deve considerar-se que a cour d'appel visa, na realidade, duas hipóteses: por um lado, uma hipótese em que o direito comunitário é directamente aplicável a uma situação da mesma natureza da que é objecto do litígio no processo principal e, por outro lado, uma segunda hipótese em que as normas comunitárias cuja interpretação é pedida só são aplicáveis por interpretação das disposições do artigo 40.º, atrás citado.
- 15 Por isso, devem distinguir-se as questões colocadas pelos órgãos jurisdicionais nacionais, enquanto se referem apenas ao direito comunitário, das questões colocadas por estas mesmas jurisdições, quando se fundamentam no artigo 40.º, atrás citado, para justificar o seu pedido de interpretação do direito comunitário. Estes dois pontos serão analisados sucessivamente com base nos diplomas de direito comunitário aplicáveis à data dos factos do litígio no processo principal, sem se terem designadamente em conta as disposições posteriores da Directiva 90/364 do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência (JO L 180, p. 26), e da Directiva 90/365 do Conselho, de 28 de Junho de 1990, relativa ao direito de residência dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua actividade profissional (JO L 180, p. 28).

Quanto às questões relativas à interpretação do direito comunitário considerado directamente aplicável (primeira e segunda questões colocadas pelo tribunal de première instance de Bruxelles e questões colocadas pela cour d'appel de Bruxelles)

Quanto à competência do Tribunal

- 16 A Comissão e o Estado belga sustentam que a situação que deu origem ao litígio no processo principal é uma situação meramente interna, visto que o nacional comunitário cujo cônjuge pede o reconhecimento do direito de residência ou do direito de estada nunca trabalhou ou residiu no território de um Estado-membro que não fosse o seu país de origem. A Comissão pede, por isso, ao Tribunal que declare não serem as disposições comunitárias aplicáveis a essa situação. O Estado belga conclui daí que o Tribunal de Justiça é incompetente para decidir sobre as questões prejudiciais.
- 17 Esta argumentação não é contestada por M. Dzodzi, cujas observações se referem exclusivamente às questões suscitadas em relação ao artigo 40.º, atrás citado.
- 18 Deve observar-se que as circunstâncias invocadas pela Comissão e pelo Estado belga para justificar a existência de uma situação puramente interna relevam da análise quanto ao mérito das questões colocadas pelos órgãos jurisdicionais nacionais. Por consequência, se podem ser tomadas em consideração para responder a estas questões, não têm qualquer relevância quando se trata de apreciar a competência do Tribunal de Justiça para decidir sobre pedidos prejudiciais (acórdão de 28 de Junho de 1984, Hans Moser, n.º 10, 180/83, Recueil, p. 2539).
- 19 As objecções suscitadas pelo Governo belga quanto à competência do Tribunal não podem, por isso, ser acolhidas.

Quanto ao mérito

- 20 A liberdade de circulação na Comunidade dos cônjuges dos trabalhadores comunitários é disciplinada pelas disposições 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).

- 21 No que respeita ao direito de estada destes cônjuges no território de um Estado-membro, o primeiro é regido pela Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-membros e suas famílias na Comunidade (JO L 257, p. 13) e o segundo pelo Regulamento n.º 1251/70, de 29 de Junho de 1970, atrás citado.
- 22 Estes regulamentos e a directiva têm por objecto permitir e facilitar a realização dos objectivos do artigo 48.º do Tratado, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade.
- 23 Ora, como o Tribunal já decidiu, as regulamentações comunitárias em matéria de livre circulação dos trabalhadores não se aplicam a situações que não têm qualquer conexão com alguma das situações previstas pelo direito comunitário (acórdão de 27 de Outubro de 1982, Morson e Jhanjan, n.º 16, 35/82 e 36/82, Recueil, p. 3723).
- 24 É esse o caso, referido pelo órgão jurisdicional nacional, de um nacional de um país terceiro, cônjuge de um nacional de um Estado-membro, quando o direito de residência ou o direito de estada que invoca no território desse Estado, apenas na qualidade de cônjuge, não estão de forma nenhuma ligados ao exercício da liberdade de circulação no interior da Comunidade pelo nacional comunitário.
- 25 As questões colocadas pela cour d'appel, na medida em que se referem apenas ao direito comunitário, exigem uma resposta semelhante.
- 26 A Directiva 64/221, de 25 de Fevereiro de 1964, atrás citada, da qual a cour d'appel pede a interpretação dos artigos 8.º e 9.º, aplica-se, nas condições previstas pelo seu artigo 1.º, aos cônjuges dos nacionais comunitários quando estes cônjuges residem ou se deslocam para outro Estado-membro da Comunidade ou com vista ao exercício de uma actividade assalariada ou não assalariada ou na qualidade de destinatários de serviços.

- 27 O caso referido na cour d'appel não tem qualquer conexão com as situações previstas pelo artigo 1.º da directiva.
- 28 Por consequência, deve responder-se que o Regulamento n.º 1612/68, de 15 de Outubro de 1968, a Directiva 68/360, de 15 de Outubro de 1968, o Regulamento n.º 1251/70, de 29 de Junho de 1970, e a Directiva 64/221, de 25 de Fevereiro de 1964, não se aplicam a situações meramente internas de um Estado-membro, tais como a de um nacional de um país terceiro que, apenas na sua qualidade de cônjuge de um nacional de um Estado-membro, invoca o direito de residência ou o direito de permanência no território desse Estado-membro.

Quanto às questões que se referem à interpretação do direito comunitário aplicável por força do artigo 40.º da lei belga de 15 de Dezembro de 1980 (terceira questão colocada pelo tribunal de première instance de Bruxelles e questões colocadas pela cour d'appel de Bruxelles)

Quanto à competência do Tribunal

- 29 O Estado Belga e a Comissão sustentam que apenas está em causa a aplicação do direito interno belga, argumentando a Comissão, designadamente, que uma disposição da natureza da contida no artigo 40.º, atrás citado, não tem efeito quanto à determinação do âmbito de aplicação do direito comunitário. O Estado belga pede que o Tribunal se declare incompetente para responder a estas questões.
- 30 M. Dzodzi sustenta, pelo contrário, que o litígio no processo principal põe em causa, por força do artigo 40.º, atrás citado, disposições comunitárias. Compete ao Tribunal de Justiça decidir sobre as questões de interpretação colocadas a propósito desses litígios, sob pena de se desenvolverem jurisprudências do Tribunal e das jurisdições nacionais quanto à interpretação das disposições comunitárias em sentido divergente.
- 31 Em conformidade com o artigo 177.º do Tratado, o Tribunal é competente para decidir, a título prejudicial, sobre a interpretação deste Tratado e dos actos praticados pelas instituições da Comunidade.

- 32 O segundo e terceiro parágrafos deste artigo prevêem que, quando for suscitada uma questão de interpretação de uma disposição de direito comunitário perante uma jurisdição de um dos Estados-membros, esta jurisdição pode ou, no caso de se tratar de um órgão jurisdicional de última instância, deve recorrer ao Tribunal de Justiça se considerar que se torna necessária uma resposta sobre essa questão para poder proferir a sua decisão.
- 33 O processo previsto no artigo 177.º do Tratado CEE é, por isso, um instrumento de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais, graças ao qual o primeiro fornece aos segundos os elementos de interpretação do direito comunitário necessários para a solução dos litígios que lhes são submetidos.
- 34 Decorre daí que compete apenas aos órgãos jurisdicionais nacionais a quem o litígio é submetido e que devem assumir a responsabilidade da decisão judicial a proferir apreciar, face às particularidades de cada caso, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial, para estar em condições de proferir o seu julgamento, como a pertinência das questões que colocam ao Tribunal de Justiça.
- 35 Por consequência, desde que as questões suscitadas pelos órgãos jurisdicionais nacionais se refiram à interpretação de uma disposição do direito comunitário, o Tribunal, em princípio, é obrigado a decidir.
- 36 Não resulta nem dos termos do artigo 177.º nem do objecto do processo instituído por esse artigo que os autores do Tratado tenham entendido excluir da competência do Tribunal de Justiça os reenvios prejudiciais que se referem a uma disposição comunitária no caso particular em que o direito nacional de um Estado-membro remete para o conteúdo dessa disposição para determinar as regras aplicáveis a uma situação puramente interna desse Estado.
- 37 Pelo contrário, existe um interesse manifesto para a ordem jurídica comunitária em que, para evitar divergências de interpretação futuras, qualquer disposição de direito comunitário seja interpretada de forma uniforme, quaisquer que sejam as condições em que se deve aplicar.

- 38 Tendo a competência do Tribunal de Justiça por objectivo, nos termos do artigo 177.º, assegurar a interpretação uniforme, em todos os Estados-membros, das disposições do direito comunitário, o Tribunal limita-se a deduzir da letra e do espírito destas o significado das normas comunitárias em causa. Compete em seguida às jurisdições nacionais, e a elas só, aplicar as disposições de direito comunitário assim interpretadas, tendo em conta as circunstâncias de facto e de direito do processo que lhes foi submetido.
- 39 Assim, no âmbito da repartição de funções jurisdicionais entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, prevista pelo artigo 177.º, o Tribunal decide a título prejudicial sem que, em princípio, tenha de se interrogar sobre as circunstâncias em que os órgãos jurisdicionais nacionais foram levados a colocar-lhe as questões e se propõem aplicar a disposição de direito comunitário que lhe pediram para interpretar.
- 40 Só seria diferente na hipótese de se revelar que o processo do artigo 177.º foi desviado do seu objectivo e visa, na realidade, conduzir o Tribunal de Justiça a decidir através de um litígio inventado, ou na hipótese de ser manifesto que a disposição de direito comunitário submetida à interpretação do Tribunal de Justiça não pode aplicar-se.
- 41 No caso de o direito comunitário ser aplicável em virtude de disposições do direito nacional, compete apenas ao órgão jurisdicional nacional apreciar o alcance exacto dessa remissão para o direito comunitário. Se considerar que o conteúdo de uma disposição do direito comunitário é aplicável, em virtude dessa remissão, à situação puramente interna que está na origem do litígio que lhe foi submetido, o órgão jurisdicional nacional tem fundada razão para submeter ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial nas condições previstas pelas disposições do artigo 177.º do Tratado, tal como vêm sendo interpretadas pela jurisprudência do Tribunal.
- 42 A competência do Tribunal é, todavia, limitada apenas à análise das disposições do direito comunitário. Não pode, na resposta ao órgão jurisdicional nacional, considerar a economia geral das disposições do direito interno que, ao mesmo tempo que remetem para o direito comunitário, determinam a amplitude dessa remissão. A tomada em consideração dos limites que o legislador nacional estabeleceu para aplicação do direito comunitário a situações meramente internas, às quais o direito

comunitário só é aplicável por intermédio da lei nacional, releva do direito interno e, por conseguinte, é da competência exclusiva dos órgãos jurisdicionais do Estado-membro.

- 43 No presente processo, convém observar que as questões atrás mencionadas não se referem às disposições do direito interno belga, mas exclusivamente às disposições dos regulamentos e directiva atrás citados relativos ao direito de residência e ao direito de estada no território de um Estado-membro dos cônjuges dos trabalhadores comunitários e da Directiva 64/221, de 25 de Fevereiro de 1964, atrás citada. Pelos motivos expostos, e nos limites atrás definidos, o Tribunal de Justiça é, por conseguinte, competente para decidir sobre estas questões prejudiciais.

Quanto ao direito de residência e ao direito de estada do cônjuge de um nacional comunitário (terceira questão suscitada pelo tribunal de première instance de Bruxelles)

- 44 O artigo 10.º do Regulamento n.º 1612/68, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, visa a situação do cônjuge de um trabalhador nacional de um Estado-membro empregado no território de outro Estado-membro. Esta disposição reconhece ao cônjuge, qualquer que seja a sua nacionalidade, o direito de se instalar com o trabalhador no território do Estado de emprego, sem prejuízo do respeito das disposições do n.º 3 desse artigo, relativas ao alojamento de que o trabalhador dispõe.
- 45 Em conformidade com o disposto nos artigos 1.º e 3.º, n.º 1, da Directiva 68/360, de 15 de Outubro de 1968, o Estado-membro deve permitir a entrada no seu território do cônjuge, ao qual são aplicáveis as disposições do Regulamento n.º 1612/68, de 15 de Outubro de 1968, mediante simples apresentação de um documento de identidade ou de um passaporte válido. O n.º 2 do artigo 3.º esclarece as condições em que o Estado-membro pode, além disso, exigir, relativamente aos cônjuges que não possuam a nacionalidade de um Estado-membro, a apresentação de um visto de entrada ou o cumprimento de uma formalidade equivalente.
- 46 Segundo os artigos 1.º e 4.º da directiva, o Estado-membro deve reconhecer a este mesmo cônjuge, que esteja em condições de apresentar os documentos referidos pelo n.º 3 do artigo 4.º, um direito de residência no seu território, sendo este direito, além disso, certificado pela emissão de uma autorização de residência.

- 47 Resulta finalmente do artigo 10.º da directiva que os Estados-membros não podem estabelecer derrogações às disposições da directiva, designadamente às disposições atrás citadas, a não ser por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública.
- 48 O Regulamento n.º 1251/70, de 29 de Junho de 1970, que rege o direito de permanência, aplica-se, como resulta dos seus artigos 1.º e 3.º, ao cônjuge de um trabalhador comunitário definido pelo artigo 10.º, atrás citado, do Regulamento n.º 1612/68, de 15 de Outubro de 1968.
- 49 O n.º 1 do artigo 3.º deste regulamento reconhece um direito de residência a título permanente ao cônjuge de um trabalhador que reside com ele no território de um Estado-membro, se o trabalhador tiver adquirido o direito de residência no território desse Estado, em conformidade com o artigo 2.º do regulamento, e isso mesmo após a morte do trabalhador.
- 50 Segundo este artigo 2.º do regulamento, o direito de permanência do trabalhador está condicionado, com excepção dos casos previstos pelo n.º 1, alínea b), segundo parágrafo, e pelo n.º 2 desse artigo, a durações mínimas de emprego e de residência no território do Estado-membro.
- 51 O n.º 2 do artigo 3.º do regulamento visa o caso em que o trabalhador morreu no decurso da sua vida profissional antes de ter adquirido o direito de permanecer no território do Estado-membro. O cônjuge beneficia em tal caso do direito de permanência, designadamente quando o trabalhador residia, à data da morte, de forma contínua no território deste Estado-membro pelo menos desde há dois anos ou quando a morte foi devida às consequências de um acidente de trabalho ou de uma doença profissional.
- 52 O artigo 5.º do regulamento define as condições em que deve ser exercido o direito de permanência. Segundo o n.º 1, o beneficiário dispõe de um prazo de dois anos, depois do momento em que adquiriu esse direito nos termos das disposições do regulamento, para o exercer. Pode, durante esse período, deixar o território do Estado-membro sem pôr em risco esse direito. O n.º 2 esclarece que não é exigida ao beneficiário qualquer formalidade para exercer este direito.

- 53 A existência do direito de permanência é, finalmente, atestada pela emissão de uma autorização de residência nas condições previstas pelo artigo 6.º do regulamento.
- 54 Se a aplicação das disposições comunitárias atrás citadas levantasse dificuldades em virtude de deverem ser aplicadas à situação puramente interna na origem do litígio no processo principal, a solução desta dificuldade seria da competência do órgão jurisdicional nacional. A este respeito, deve recordar-se que é a este último que compete apreciar o alcance que o legislador nacional entendeu dar à remissão que efectuou para o direito comunitário e, por exemplo, se o considerar necessário, apreciar as condições em que as disposições do artigo 10.º do Regulamento n.º 1612/68, de 15 de Outubro de 1968, relativas ao alojamento para a sua família de que o trabalhador deve dispor ou as disposições do Regulamento n.º 1251/70, de 29 de Junho de 1970, que exigem, para reconhecer a existência de um direito de residência, durações mínimas de residência no território do Estado-membro, podem ser aplicadas a um trabalhador que tenha a nacionalidade desse Estado.
- 55 Em consequência, deve responder-se que o cônjuge de um trabalhador nacional de um Estado-membro, empregado ou tendo estado empregado no território de outro Estado-membro, pode invocar o direito de residência ou o de permanência no território deste último Estado nas condições previstas pela Directiva 68/360, de 15 de Outubro de 1968, pelo Regulamento n.º 1612/68, de 15 de Outubro de 1968, e pelo Regulamento n.º 1251/70, de 29 de Junho de 1970. Embora o órgão jurisdicional nacional esteja vinculado pelas indicações e interpretações de direito comunitário que lhe são fornecidas pelo Tribunal de Justiça, compete-lhe, em contrapartida, apreciar, em função do alcance da remissão da legislação nacional para as disposições comunitárias atrás citadas, as condições em que essas disposições podem ser aplicadas à situação puramente interna que está na origem do litígio que lhe foi submetido.

Quanto às vias de recurso previstas pela Directiva 64/221, de 25 de Fevereiro de 1964 (questões colocadas pela cour d'appel de Bruxelles)

- 56 Convém recordar que, como foi dito, o artigo 1.º da Directiva 64/221, de 25 de Fevereiro de 1964, define o âmbito de aplicação desta última, que se alarga, nomeadamente, aos nacionais de um Estado-membro que residem ou se deslocam para outro Estado-membro com vista a exercer uma actividade assalariada e, nas condições que determina, aos seus cônjuges.

Quanto ao artigo 8.º da directiva

- 57 Resulta do artigo 8.º que qualquer pessoa referida pela directiva «deve poder recorrer da decisão que recuse a entrada, a emissão ou a renovação da autorização de residência, bem como da decisão de expulsão do território, utilizando, para o efeito, os recursos facultados aos nacionais para impugnação dos actos administrativos».
- 58 Esta disposição qualifica as decisões referidas pela directiva de «actos administrativos» e impõe aos Estados-membros a obrigação de permitir a qualquer pessoa abrangida por uma medida dessa natureza a apresentação dos mesmos recursos que são facultados aos nacionais contra os actos administrativos. Um Estado-membro não pode, por isso, sem violar a obrigação imposta pelo artigo 8.º, instituir, para as pessoas visadas pela directiva, recursos que sejam regidos por processos especiais, que ofereçam menos garantias do que aquelas de que gozam os nacionais no âmbito dos recursos apresentados contra os actos administrativos (acórdão de 5 de Março de 1980, Josette Pecastaing, n.º 10, 98/79, Recueil, p. 691).
- 59 Decorre do exposto que, se, num Estado-membro, o órgão jurisdicional administrativo não tiver competência para suspender uma decisão administrativa ou para adoptar medidas cautelares respeitantes à execução dessa decisão, mas se essa competência couber aos órgãos jurisdicionais comuns, esse Estado-membro tem a obrigação de permitir às pessoas abrangidas pelo campo de aplicação da directiva recorrer a esses órgãos jurisdicionais nas mesmas condições em que o podem fazer os nacionais. Convém, no entanto, sublinhar que estas possibilidades dependem essencialmente da organização judiciária e da repartição de competências jurisdicionais nos diferentes Estados-membros, sendo a única obrigação imposta aos Estados-membros pelo artigo 8.º a de conceder às pessoas protegidas pelo direito comunitário possibilidades de recurso que não sejam menos favoráveis do que as facultadas aos seus próprios nacionais em matéria de recurso dos actos administrativos (acórdão de 5 de Março de 1980, Josette Pecastaing, atrás citado, n.º 11).
- 60 Por isso, deve responder-se que o artigo 8.º da Directiva 64/221, de 25 de Fevereiro de 1964, impõe aos Estados-membros a obrigação de assegurar às pessoas referidas por essa directiva uma protecção jurisdicional que não seja menos favorável, em especial quanto à autoridade a que se pode recorrer e quanto aos poderes dessa autoridade, do que a que concedem aos seus próprios nacionais em caso de recurso de actos administrativos.

Quanto ao artigo 9.º da directiva

- 61 A questão colocada visa, em substância, saber se o artigo 9.º da directiva implica que os Estados-membros estejam obrigados a reconhecer a favor das pessoas referidas pela directiva o direito de interpor, antes da execução de uma decisão que recusa uma autorização de residência ou decide uma medida de expulsão do território, um recurso perante um órgão jurisdicional, competente para tomar as medidas cautelares em matéria do direito de residência e que decida segundo um processo de medidas provisórias.
- 62 O artigo 9.º, n.º 1, da Directiva 64/221, de 25 de Fevereiro de 1964, tem como objectivo assegurar uma garantia processual mínima às pessoas a quem seja recusada a renovação de uma autorização de residência ou às pessoas, titulares de uma autorização de residência, que sejam objecto de uma medida de expulsão do território. Esta disposição, que se aplica na falta de possibilidade de recurso jurisdicional ou no caso de este recurso apenas poder decidir sobre a legalidade da decisão ou de não ter efeito suspensivo, prevê a intervenção de uma autoridade competente, diferente da que é competente para tomar a decisão. Excepto no caso de urgência, a autoridade administrativa só pode tomar a sua decisão após parecer dado por este organismo consultivo. O interessado deve poder invocar os seus argumentos de defesa perante esse organismo e fazer-se assistir ou representar nas condições processuais previstas pela legislação nacional.
- 63 O n.º 2 do mesmo artigo prevê que as pessoas que são objecto de uma decisão de recusa de emissão da primeira autorização de residência ou de uma decisão de expulsão antes de qualquer emissão de tal autorização podem recorrer à autoridade cujo parecer é previsto pelo n.º 1. O interessado é então autorizado a apresentar pessoalmente os seus argumentos de defesa, excepto se a tal se opuserem razões de segurança do Estado.
- 64 Esta última autoridade emite um parecer que, tal como resulta da finalidade do sistema previsto pela directiva, deve ser devidamente notificado ao interessado (acórdão de 18 de Maio de 1982, Adoui e Cornuaille, n.º 18, 115/81 e 116/81, Recueil, p. 1665).
- 65 A directiva não esclarece a forma como é designada a autoridade competente referida no artigo 9.º Não exige que esta autoridade seja um órgão jurisdicional ou seja composta por magistrados. Também não exige que os membros da autoridade competente sejam designados por um período determinado. O essencial é, por um

lado, que esteja claramente definido que a autoridade exerce as suas funções com total independência e que não esteja submetida, directa ou indirectamente, no exercício das suas funções, ao controlo da autoridade competente para tomar as medidas previstas pela directiva (acórdão de 18 de Maio de 1982, Adoui e Cornuaille, atrás citado, n.º 16) e, por outro lado, que siga um processo que permita ao interessado, nas condições estabelecidas pela directiva, invocar os seus argumentos de defesa.

- 66 Se não estiver previsto que essa autoridade pode tomar medidas cautelares em matéria de direito de residência, deve, em contrapartida, observar-se que, segundo o artigo 9.º da directiva, tal como interpretado pelo Tribunal (acórdão de 5 de Maio de 1980, Pecastaing, atrás citado, n.º 18), uma medida de expulsão referida por essa disposição não pode, quando se recorre a essa autoridade, ser executada, salvo caso de urgência, antes de o parecer desse organismo consultivo ter sido emitido e levado ao conhecimento do interessado. Deve recordar-se, além disso, que tal medida não pode ser executada em violação do direito de a interessada permanecer no território do Estado-membro o tempo necessário para apresentar o recurso a que tem direito nos termos do artigo 8.º da directiva (acórdão de 5 de Março de 1980, Pecastaing, atrás citado, n.º 12).
- 67 Decorre do conjunto destas conclusões que o artigo 9.º não pode ser interpretado no sentido de exigir a instituição de um recurso jurisdicional com a natureza do definido pelo tribunal belga a favor das pessoas referidas pela directiva.
- 68 Deve sublinhar-se que, contrariamente ao que sustenta M. Dzodzi, esta interpretação do artigo 9.º da directiva não é incompatível com o princípio geral do direito comunitário, que é, designadamente, consagrado pelo artigo 6.º da Convenção Europeia para Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 4 de Novembro de 1950, ou pelo artigo 14.º do Pacto Internacional relativo aos Direitos Cíveis e Políticos, de 19 de Dezembro de 1966 (*Colectânea dos Tratados das Nações Unidas*, vol. 999, p. 171), não podendo qualquer das disposições destas convenções internacionais, de acordo com os seus próprios termos, ser interpretada no sentido de exigir a instituição de um recurso jurisdicional com as características indicadas pela cour d'appel de Bruxelles.
- 69 Por conseguinte, deve responder-se que o artigo 9.º da Directiva 64/221, de 25 de Fevereiro de 1964, não impõe aos Estados-membros a obrigação de instituir, a

favor das pessoas nela referidas, um recurso a interpor previamente à execução de uma decisão que recusa uma autorização de residência ou a uma medida de expulsão do território, perante um órgão jurisdicional competente para tomar medidas cautelares em matéria de direito de residência, decidindo segundo um processo de medidas provisórias.

Quanto às despesas

- 70 As despesas suportadas pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentou observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes no processo principal, a natureza de incidente suscitado perante os órgãos jurisdicionais nacionais, compete a estes últimos decidir quanto às despesas.

Pelos motivos expostos,

O TRIBUNAL,

decidindo sobre as questões que lhe foram submetidas pelo tribunal de première instance de Bruxelles, por despacho de 5 de Outubro de 1988, e pela cour d'appel de Bruxelles, por despacho de 16 de Maio de 1989, declara:

- 1) O Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, a Directiva 68/360/CEE do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-membros e suas famílias na Comunidade, o Regulamento (CEE) n.º 1251/70 da Comissão, de 29 de Junho de 1970, relativo ao direito dos trabalhadores permanecerem no território de um Estado-membro depois de nele terem exercido uma actividade laboral, e a 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, não se aplicam a situações meramente internas de um Estado-membro, tais como a de um nacional de um país terceiro que, apenas na sua qualidade de cônjuge de um nacional de um Estado-membro, invoca o direito de residência ou o direito de permanência no território desse Estado-membro.

- 2) O cônjuge de um trabalhador nacional de um Estado-membro, empregado ou tendo estado empregado no território doutro Estado-membro, pode invocar o direito de residência ou de permanência no território deste último Estado nas condições previstas pela Directiva 68/360/CEE, de 15 de Outubro de 1968, pelo Regulamento (CEE) n.º 1612/68, de 15 de Outubro de 1968, e pelo Regulamento (CEE) n.º 1251/70, de 29 de Junho de 1970. Embora o órgão jurisdicional nacional esteja vinculado pelas indicações e interpretações de direito comunitário que lhe são fornecidas pelo Tribunal de Justiça, compete-lhe, em contrapartida, apreciar, em função do alcance da remissão da legislação nacional para as disposições comunitárias atrás citadas, as condições em que essas disposições podem ser aplicadas à situação puramente interna que está na origem do litígio que lhe foi submetido.
- 3) O artigo 8.º da Directiva 64/221/CEE, de 25 de Fevereiro de 1964, impõe aos Estados-membros a obrigação de assegurar às pessoas referidas por essa directiva uma protecção jurisdicional que não seja menos favorável, em especial quanto à autoridade a que se pode recorrer e aos poderes dessa autoridade, do que a que concedem aos seus próprios nacionais em caso de recurso de actos administrativos.
- 4) O artigo 9.º da Directiva 64/221/CEE, de 25 de Fevereiro de 1964, não impõe aos Estados-membros a obrigação de instituir, a favor das pessoas nela referidas, um recurso a interpor previamente à execução de uma decisão que recusa uma autorização de residência ou a uma medida de expulsão do território, perante um órgão jurisdicional competente para tomar medidas cautelares em matéria de direito de residência, decidindo segundo um processo de medidas provisórias.

Due

Mancini

O'Higgins

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Schockweiler

Grévisse

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 18 de Outubro de 1990.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due