CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JÁN MAZÁK
apresentadas em 14 de Fevereiro de 2008 [1]

1. Com o presente pedido de decisão prejudicial, apresentado nos termos do artigo 234.º CE, o órgão jurisdicional de reenvio pretende obter orientações quanto à interpretação do artigo 18.º CE e do artigo 27.º 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 [2].

2. O processo principal diz respeito a uma acção cível intentada pelo Ministerul Administraţiei şi Internelor — Direcţia Generală de Paşapoarte Bucureşti (Ministério da Administração e Assuntos Internos — Direcção-Geral de Passaportes de Bucareste) (a seguir «ministério»), em 11 de Janeiro de 2007, tendo em vista um pedido de restrição ao exercício do direito à livre circulação no estrangeiro de Gheorghe Jipa por um período de três anos. A referida acção cível foi intentada na sequência do repatriamento de G. Jipa para a Roménia, em 26 de Novembro de 2006, com base no acordo de readmissão concluído, nomeadamente, entre a Roménia e a Bélgica.

1 — Língua original: inglês.
2 — JO L 158, p. 77.

I — Direito comunitário relevante

3. O artigo 17.º CE dispõe:

«1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. A cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui.

2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado.»

4. O artigo 18.º, n.º 1, CE prevê que «[q]ualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação».

5. O artigo 1.º, alínea a), da Directiva 2004/38 precisa que esta última estabelece, nomeadamente, as 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. O artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 dispõe:

«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 […]»

7. O artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, sob a epígrafe «Direito de saída», prevê:

«1. Sem prejuízo das disposições em matéria de documentos de viagem aplicáveis aos controlos nas fronteiras nacionais, têm direito a sair do território de um Estado-Membro a fim de se deslocar a outro Estado-Membro todos os cidadãos da União, munidos de um bilhete de identidade ou passaporte válido […]»

8. O artigo 27.º da Directiva 2004/38, sob a epígrafe «Princípios gerais», que consta do capítulo VI — Restrições ao direito de entrada e ao direito de residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública, enuncia:

«1. Sob reserva do disposto no presente [c]apítulo, os Estados-Membros podem restringir a livre circulação e residência dos cidadãos da União […] 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 […]»

II — Direito nacional relevante

9. O artigo 1.º do Acordo entre o Governo da Roménia, por um lado, e os Governos do Reino da Bélgica, do Grão-Ducado do Luxemburgo e do Reino dos Países Baixos, por outro, relativo à readmissão das pessoas que se encontram em situação ilegal (a seguir

«acordo de readmissão»), aprovado pelo Decreto do Governo romeno n.º 825/1995 [3], dispõe:

«O Governo romeno readmitirá no seu território, a pedido dos Governos belga, luxemburguês ou neerlandês e sem qualquer formalidade, quem não satisfaça ou tenha deixado de satisfazer os requisitos para a entrada ou a permanência aplicáveis no território da Bélgica, do Luxemburgo ou dos Países Baixos, quando se tenha demonstrado ou se presuma tratar-se de um cidadão romeno.»

10. O artigo 3.º da Lei n.º 248/2005, de 20 de Julho de 2005 (conforme alterada), sobre o regime da livre circulação dos cidadãos romenos no estrangeiro [4], estabelece:

«1. O exercício do direito dos cidadãos romenos à livre circulação no estrangeiro só pode ser limitado temporariamente, nos casos e nas condições previstas na presente lei; esta limitação configura uma suspensão ou, de acordo com os casos, uma restrição ao exercício do mencionado direito.

[…]

3. A restrição ao exercício do direito à livre circulação consiste na proibição temporária de viajar para determinados Estados, imposta pelas autoridades romenas competentes, nas condições previstas na presente lei.»

11. Nos termos do artigo 38.º da Lei n.º 248/2005:

«A restrição ao exercício do direito de livre circulação dos cidadãos romenos no estrangeiro pode ser fixada por um período máximo de três anos, nas seguintes condições e apenas relativamente a:

a) uma pessoa que tenha sido repatriada de um Estado por força de acordo de readmissão celebrado entre a Roménia e o referido Estado;

b) uma pessoa cuja presença no território de um Estado, devido às actividades que aí desenvolve ou pode desenvolver, causaria graves prejuízos aos interesses da Roménia ou, de acordo com o caso, às relações bilaterais entre a Roménia e o referido Estado.»

3 — Publicado no *Monitorul Oficial* n.º 241, de 20 de Outubro de 1995.

4 — Publicada no *Monitorul Oficial* n.º 682, de 29 de Julho de 2005, alterada pelo Decreto n.º 5, de 19 de Janeiro de 2006, publicado no *Monitorul Oficial* n.º 71, de 26 de Janeiro de 2006.

12. O artigo 39.º da Lei n.º 248/2005 dispõe:

«No caso previsto no artigo 38.º, alínea a), a medida será adoptada a instâncias da Direcţia Generală de Paşapoarte [Direcção-Geral de Passaportes], relativamente ao Estado de cujo território a pessoa foi repatriada, pelo tribunal territorialmente competente para o efeito ou, no caso de a pessoa residir no estrangeiro, pelo Tribunalul Bucureşti».

III — Processo principal e despacho de reenvio

13. Resulta do despacho de reenvio que G. Jipa deixou a Roménia para se deslocar à Bélgica em 10 de Setembro de 2006. Foi repatriado para a Roménia, em 26 de Novembro de 2006, pelas autoridades belgas por «permanência ilegal», por força do acordo de readmissão.

14. Em 11 de Janeiro de 2007, o ministério apresentou, junto do órgão jurisdicional de reenvio, um pedido de restrição de liberdade de circulação de G. Jipa para a Bélgica. O referido órgão jurisdicional salienta, no despacho de reenvio, que o ministério não esclareceu em que consiste a «permanência ilegal» de G. Jipa que conduziu ao seu repatriamento.

15. O órgão jurisdicional de reenvio considera, nomeadamente, que as disposições de direito nacional, especialmente os artigos 38.º e 39.º da Lei n.º 248/2005 e o Decreto do governo n.º 825/1995, são contrárias ao artigo 18.º CE e ao artigo 27.º da Directiva 2004/38. Por decisão de 17 de Janeiro de 2007, o Tribunalul Dâmboviţa decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 18.º CE […] deve ser interpretado no sentido de que obsta a que a legislação vigente na Roménia (artigos 38.º e 39.º da Lei [n.º] 248/2005, relativa ao regime de livre circulação dos cidadãos romenos no estrangeiro) crie obstáculos ao exercício da livre circulação de pessoas?

2) a) Os artigos 38.º [e] 39.º da Lei [n.º] 248/2005 […] que impedem que uma pessoa (cidadão romeno e, actualmente, cidadão da União) circule livremente em outro Estado (no caso dos autos, membro da União Europeia) constituem um obstáculo à livre circulação de pessoas consagrada no artigo 18.º CE?

b) Pode um Estado-Membro da União Europeia (a Roménia, no caso dos autos) estabelecer uma limitação ao exercício da livre circulação dos cidadãos no território de outro Estado-Membro?

3) a) A 'permanência ilegal' a [que] se refere a disposição nacional que consta do Decreto do [g]overno n.º 825/[1995], que aprova o Acordo entre o Governo da Roménia, por um lado, e os Governos do Reino da Bélgica, do Grão-Ducado do Luxemburgo, do Reino dos Países Baixos, por outro, relativo à readmissão das pessoas que se encontram em situação ilegal (norma com base na qual se decidiu a readmissão do demandante, que se encontrava numa situação de 'permanência ilegal'), cabe nas razões de 'ordem pública' ou de 'segurança pública' previstas no artigo 27.º da Directiva 2004/38/CE, de modo a poder impor-se uma restrição à liberdade de circulação da dita pessoa?

b) No caso de resposta afirmativa à questão anterior, deve interpretar-se o artigo 27.º da Directiva 2004/38/CE [...] no sentido de que os Estados-Membros podem impor restrições à liberdade de circulação e de residência de um cidadão da União por razões de 'ordem pública' e de 'segurança pública' de modo automático, sem apreciar o 'comportamento da pessoa'?»

16. Na sua decisão de 17 de Janeiro de 2007, o órgão jurisdicional de reenvio solicitou também ao Tribunal de Justiça que se pronunciasse sobre as questões submetidas de acordo com a tramitação urgente.

17. Por despacho de 3 de Abril de 2007, o presidente do Tribunal de Justiça indeferiu o pedido de tramitação urgente apresentado pelo órgão jurisdicional de reenvio.

18. Os Governos romeno e grego, bem como a Comissão, apresentaram observações escritas. Não foi requerida nem realizada audiência.

IV — Principais argumentos das partes

19. O Governo romeno alega que as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio são admissíveis, apesar do repatriamento de G. Jipa ter ocorrido antes da adesão da Roménia à União Europeia, em 1 de Janeiro de 2007. Uma vez que a acção para limitar a liberdade de circulação de G. Jipa foi intentada pelo ministério em 11 de Janeiro de 2007, por conseguinte, depois da adesão da Roménia à União Europeia, G. Jipa goza do direito de livre circulação, o qual apenas pode ser limitado nos termos do Tratado CE e das disposições aprovadas em sua aplicação. O Governo romeno sustenta ainda que o Tribunal de Justiça é competente para decidir, visto que existe o risco de a liberdade de circulação de G. Jipa ser limitada por força do artigo 38.º, alínea a), da Lei n.º 248/2005. Os Governos romeno e grego salientam que o facto de G. Jipa não ter exercido o seu direito de livre circulação, consagrado no Tratado CE, é irrelevante. A Roménia acrescenta que o Tribunal de Justiça decidiu, no acórdão

Schempp [5], que a situação do nacional de um Estado-Membro que não exerceu o direito de livre circulação não pode, só por isso, ser equiparada a uma situação puramente interna.

20. O Governo romeno alega que os acordos de readmissão, concluídos entre si e outros Estados-Membros da União Europeia, e as disposições de direito interno, aprovadas nos termos desses acordos, devem ser interpretados à luz do direito comunitário relevante. Assim, considera que o artigo 18.º CE deve ser interpretado no sentido de que se opõe ao disposto nos artigos 38.º e 39.º da Lei n.º 248/2005 que restringe a liberdade de circulação de pessoas.

21. Segundo a Roménia, o artigo 27.º da Directiva 2004/38 não é aplicável ao processo em apreço. A Roménia sustenta que resulta nomeadamente do regime geral do capítulo VI (artigos 27.º a 33.º) da Directiva 2004/38 e do facto de as limitações previstas no artigo 27.º da Directiva 2004/38 constituírem excepções ao princípio da liberdade de circulação, devendo assim ser interpretadas restritivamente, que apenas o Estado-Membro de acolhimento, e não o Estado-Membro de origem, pode restringir a liberdade de circulação de cidadãos nos termos do artigo 27.º da Directiva 2004/38, por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública. O Estado-Membro de acolhimento é o que se encontra melhor colocado para apreciar se um cidadão de um outro Estado-Membro constitui uma ameaça para a sua ordem pública ou segurança pública.

22. No que respeita à possibilidade do Estado-Membro de origem limitar a liberdade de circulação de um seu nacional com fundamento numa ameaça à sua ordem pública, o Governo romeno alega que, nos termos da Constituição romena e do Código Penal, esta limitação apenas é admitida nos casos de infracções puníveis com pena de prisão perpétua ou uma outra pena privativa da liberdade, com vista a garantir a adequada tramitação do processo ou a impedir a fuga do arguido. Estas situações constituem questões de natureza puramente interna e não de direito comunitário.

23. Contudo, no caso de o Tribunal considerar que o artigo 27.º da Directiva 2004/38 é aplicável ao processo em apreço, a Roménia alega que, nos termos da jurisprudência assente do Tribunal de Justiça [6], a «permanência ilegal» de G. Jipa não constitui uma ameaça para a ordem pública ou a segurança pública na acepção do direito comunitário. Acresce que, nos termos do artigo 27.º, n.º 2, da Directiva 2004/38 e da jurisprudência do Tribunal de Justiça [7], as limitações à liberdade de circulação apenas podem ser impostas após uma apreciação do comportamento da pessoa e nunca de modo automático.

5 — Acórdão de 12 de Julho de 2005 (C-403/03, Colect., p. I-6421, n.º 22).

6 — Acórdãos de 17 de Fevereiro de 2005, Oulane (C-215/03, Colect., p. I-1215, n.º 44); de 25 de Julho de 2002, MRAX (C-459/99, Colect., p. I-6591, n.ºs 78 e 90); de 8 de Abril de 1976, Royer (48/75, Colect., p. 221, n.º 51); de 3 de Julho de 1980, Pieck (157/79, Recueil, p. 2171, n.ºs 18 e 19); e de 12 de Dezembro de 1989, Messner (C-265/88, Colect., p. 4209, n.º 14).

7 — Acórdãos de 18 de Maio de 1982, Adoui et Cornuaille (115/81 e 116/81, Recueil, p. 1665, n.ºs 8 e 11), e de 27 de Outubro de 1977, Bouchereau (30/77, Colect., p. 715, n.º 35).

24. A República Helénica alega que os artigos 38.º e 39.º da Lei n.º 248/2005 constituem um obstáculo à liberdade de circulação dos cidadãos da União, na acepção do artigo 18.º CE e da Directiva 2004/38. O Governo grego sustenta que não foi demonstrado que o comportamento de G. Jipa implica a imposição de restrições à sua liberdade de circulação. Este governo salienta que as medidas previstas na legislação romena constituem medidas de carácter geral aplicáveis sempre que se verifique uma repatriação nos termos do acordo de readmissão bilateral. A República Helénica alega também que a legislação romena é contrária ao artigo 2.º do Protocolo n.º 4 da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH) (a seguir «Protocolo n.º 4»), que estabelece a exclusão de qualquer restrição ao exercício do direito de saída de um país, incluindo aquele de que se é nacional, excepto por razões específicas de, nomeadamente, segurança nacional ou ordem pública.

25. A Comissão alega que, desde a adesão da Roménia à União Europeia, em 1 de Janeiro de 2007, G. Jipa é um cidadão da União e goza, nos termos do artigo 18.º CE, desde essa data, do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no Tratado CE e na Directiva 2004/38. O direito de um cidadão da União de sair do território de um Estado-Membro e de se deslocar a outro Estado-Membro é definido mais pormenorizadamente no artigo 4.º da Directiva 2004/38.

26. A Comissão sustenta que, apesar do teor da epígrafe do capítulo VI da Directiva 2004/38, este capítulo, que diz respeito às restrições ao direito de entrada e ao direito de residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública, também abarca, pelo menos dentro de certas circunstâncias, as restrições impostas por um Estado-Membro ao direito dos seus próprios nacionais a sair do território nacional a fim de se deslocar a outro Estado-Membro. A Comissão alega que o artigo 27.º da Directiva 2004/38 se aplica a situações como as do litígio submetido ao órgão jurisdicional de reenvio, em que as autoridades nacionais procuram limitar a liberdade de circulação de um seu cidadão com o objectivo de o impedir de regressar, durante um determinado lapso de tempo, ao Estado-Membro de onde foi repatriado devido à sua permanência ilegal. Acresce que, nos termos dos artigos 27.º a 31.º da Directiva 2004/38 e do regime geral dessa directiva, uma medida restritiva do direito de um cidadão à liberdade de circulação apenas pode ser adoptada pelo Estado-Membro cuja ordem pública ou segurança pública seja directamente ameaçada. A Comissão sustenta, pois, que, de acordo com o artigo 18.º CE e com as disposições do capítulo VI da Directiva 2004/38, uma decisão com vista a restringir a liberdade de circulação de um cidadão da União não pode ser adoptada por um Estado-Membro com base num simples pedido proveniente de outro Estado-Membro do qual esse cidadão foi expulso, salvo se o Estado-Membro que adoptar essa decisão demonstrar que o comportamento da pessoa em causa constitui uma ameaça para a ordem pública ou a segurança pública, na acepção do artigo 27.º da mesma directiva.

27. A Comissão alega ainda que a referência à «permanência ilegal» de G. Jipa, no despacho de reenvio, é extremamente vaga. Não se pode pois determinar se a sua «permanência ilegal» caberia nos conceitos de ordem pública, segurança pública ou saúde pública, na acepção da Directiva 2004/38. A Comissão entende assim que um Estado-Membro não

pode limitar a liberdade de circulação de um cidadão da União, nos termos do artigo 27.º da Directiva 2004/38, quando essa limitação se basear exclusivamente na constatação, por parte de outro Estado-Membro, de que a pessoa em causa se encontrava numa situação ilegal, enquanto residente no território deste último.

de reenvio que, nos termos da legislação nacional em causa, podem ser impostas limitações à liberdade de circulação de um cidadão romeno nos casos em que essa pessoa tenha sido repatriada para a Roménia, com base num acordo de readmissão, ou quando a sua presença no território de outro Estado possa pôr seriamente em causa os interesses da Roménia ou as relações bilaterais entre a Roménia e esse Estado.

V — Apreciação

A — *Artigo 18.º, n.º 1, CE e artigo 4.º da Directiva 2004/38*

28. Com a primeira questão e a primeira parte da segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede essencialmente que se esclareça se o artigo 18.º CE se opõe a medidas como os artigos 38.º e 39.º da Lei n.º 248/2005, que prevêem a imposição de limitações, em determinadas circunstâncias, ao exercício do direito à livre circulação de cidadãos romenos no estrangeiro por um período de três anos.

29. Segundo o despacho de reenvio, o ministério apresentou, junto do órgão jurisdicional de reenvio, um pedido de limitação da circulação de G. Jipa para a Bélgica, o Estado-Membro de que foi repatriado em 27 de Novembro de 2006, por um período de três anos. Além disso, resulta do despacho

30. De acordo com o artigo 17.º, n.º 1, CE, é cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-Membro. Constituiu jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que o estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros [8]. Na sequência da adesão da Roménia à União Europeia, em 1 de Janeiro de 2007, G. Jipa goza do estatuto de cidadão da União, em conformidade com o artigo 17.º, n.º 1, CE, podendo assim, a partir dessa data, invocar os direitos que lhe são reconhecidos nesse estatuto, inclusivamente em relação ao seu Estado-Membro de origem [9].

31. No acórdão Baumbast e R, o Tribunal de Justiça decidiu que o recorrente, nacional de um Estado-Membro e consequentemente cidadão da União, tinha o direito de invocar directamente o artigo 18.º, n.º 1, CE [10]. Em meu entender, o direito de circular livremente

8 — V., especialmente, acórdãos de 17 de Setembro de 2002, Baumbast e R (C-413/99, Colect., p. I-7091, n.º 82), e de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Colect., p. I-6193, n.º 31).

9 — Acórdãos de 23 de Outubro de 2007, Morgan e Bucher (C-11/06 e C-12/06, Colect., p. I-9161, n.º 22), e de 26 de Outubro de 2006, Tas-Hagen e Tas (C-192/05, Colect., p. I-10451, n.ºs 19, 30 e 31).

10 — Já referido na nota 8, n.º 84.

no território dos Estados-Membros, por força do artigo 18.º, n.º 1, CE, é conferido directamente a todos os cidadãos da União em termos claros e precisos por esta disposição do Tratado CE, sem prejuízo das limitações e condições previstas nesse Tratado e nas disposições aprovadas em sua aplicação. Os cidadãos da União gozam, assim, do direito, que lhes advém directamente do artigo 18.º, n.º 1, CE, de saída do território de um Estado-Membro, incluindo o seu Estado-Membro de origem, para entrar no território de outro Estado-Membro.

32. Acresce que, embora a cidadania da União, consagrada no artigo 17.º CE, não tenha por objectivo alargar o âmbito de aplicação material do Tratado a situações internas sem qualquer conexão com o direito comunitário [11], cumpre constatar, como foi salientado pelos Governos romeno e grego, que o facto de G. Jipa não ter exercido o seu direito de livre circulação não permite, só por isso, assimilar esta situação a uma situação puramente interna [12].

33. Decorre do despacho de reenvio que o litígio perante o órgão jurisdicional nacional surgiu na sequência do repatriamento de G. Jipa da Bélgica para a Roménia, nos termos do acordo de readmissão, devido à sua «permanência ilegal» na Bélgica. O próprio órgão jurisdicional de reenvio salientou, no seu despacho, que o ministério não determinou o que se deve entender por «permanência ilegal» de G. Jipa. Deve ter-se em conta, no entanto, que o Governo romeno referiu que as circunstâncias que rodearam a «permanência ilegal» de G. Jipa na Bélgica não constituem uma questão de direito penal.

34. Tendo em conta que, em primeiro lugar, G. Jipa goza, desde 1 de Janeiro de 2007, do estatuto fundamental de cidadão da União, que, em segundo lugar, o ministério apresentou, no órgão jurisdicional de reenvio, um pedido cível de limitação do direito de G. Jipa de se deslocar a outro Estado-Membro e que, em terceiro lugar, para além da escassa informação fornecida pelo órgão jurisdicional de reenvio relativamente ao repatriamento de G. Jipa da Bélgica nos termos do acordo de readmissão e à sua «permanência ilegal» nesse Estado, penso não existir fundamento para que o Tribunal de Justiça possa decidir que as limitações que o órgão jurisdicional de reenvio possa impor às deslocações de G. Jipa à Bélgica, nos termos, nomeadamente, dos artigos 38.º e 39.º da Lei n.º 248/2005, constituem uma situação puramente interna. Entendo, pois, que o presente processo apresenta uma ligação directa com o direito comunitário.

35. Em meu entender, as limitações que podem ser impostas pelo órgão jurisdicional de reenvio à saída de G. Jipa do seu Estado-Membro de origem, com o objectivo de entrar no território de outro Estado-Membro, constituem um entrave ao direito de livre circulação, consagrado no artigo 18.º, n.º 1, CE. O direito de circular livremente no território dos Estados-Membros, garantido pelo artigo 18.º, n.º 1, CE, seria esvaziado de conteúdo se o Estado de origem pudesse, sem qualquer justificação válida, proibir os seus

11 — Acórdão de 5 de Junho de 1997, Uecker e Jacquet (C-64/96 e C-65/96, Colect., p. I-3171, n.º 23).

12 — V., a este respeito, acórdão de 19 de Outubro de 2004, Zhu e Chen (C-200/02, Colect., p. I-9925, n.º 19).

nacionais de sair do seu território para entrar no território de outro Estado-Membro [13].

36. As disposições nacionais em causa no presente processo devem, em minha opinião, ser também apreciadas à luz do artigo 4.º da Directiva 2004/38 [14], que regula o direito dos cidadãos da União a sair do território de um Estado-Membro a fim de se deslocar ao território de outro Estado-Membro.

37. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, têm direito a sair do território de um Estado-Membro a fim de se deslocar a outro Estado-Membro todos os cidadãos da União, munidos de um bilhete de identidade ou passaporte válido. Em minha opinião, o artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 tem um âmbito de aplicação muito vasto, visto que confere aos cidadãos da União munidos de um bilhete de identidade ou passaporte válido o direito a sair do território de todos os Estado-Membros, incluindo o seu Estado-Membro de origem [15], a fim de se deslocar a outro Estado-Membro. Além disso, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 2004/38, não pode ser exigido aos cidadãos da União um visto de saída ou formalidade equivalente e os Estados-Membros devem, de acordo com o artigo 4.º, n.º 3, emitir ou renovar aos seus nacionais um bilhete de identidade ou passaporte que indique a nacionalidade do seu titular.

38. Entendo pois que, na falta de uma justificação válida, o artigo 18.º, n.º 1, CE e o artigo 4.º da Directiva 2004/38 se opõem à legislação nacional como a que está em causa no presente processo, que prevê a imposição

13 — V., por analogia, acórdão de 29 de Abril de 2004, Pusa (C-224/02, Colect., p. I-5763, n.º 20). V., também, no contexto da liberdade de estabelecimento, acórdãos de 11 de Dezembro de 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union (C-438/05, Colect., p. I-10779, n.º 69), e de 27 de Setembro de 1988, Daily Mail and General Trust (81/87, Colect., p. 5483, n.º 16). V., também, no contexto da liberdade de circulação de pessoas e da liberdade de estabelecimento, acórdão de 7 de Julho de 1992, Singh (C-370/90, Colect., p. I-4265, n.º 23). No acórdão de 15 de Dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, Colect., p. I-4921), o Tribunal de Justiça decidiu que «[o]s direitos garantidos pelo artigo [43.º] e segs. do Tratado ficariam vazios de conteúdo se o Estado de origem pudesse proibir que as empresas fossem estabelecer-se noutro Estado-Membro. As mesmas considerações se impõem, no contexto do artigo [39.º] do Tratado, a propósito das regras que entravam a livre circulação dos nacionais de um Estado-Membro que desejem exercer uma actividade assalariada noutro Estado-Membro» (n.º 97).

14 — Com a sua adesão à União Europeia, em 1 de Janeiro de 2007, a Roménia ficou vinculada pelas disposições do Tratado CE relativas aos direitos dos cidadãos da União e pelas disposições legislativas e jurisprudência daí decorrentes, sem prejuízo do regime transitório aplicável. Resulta do artigo 20.º e do anexo VII do Protocolo relativo às condições e regras de admissão da República da Bulgária e da Roménia à União Europeia (JO 2005, L 157, p. 29) que a Roménia está vinculada, a partir da data da sua adesão à União Europeia, pelas disposições da Directiva 2004/38, excepto se essas disposições disserem respeito, nomeadamente, ao acesso aos mercados de trabalho dos Estados-Membros pelos cidadãos romenos. Neste sentido, foram adoptados diversos regimes transitórios em relação à Roménia, respeitantes à aplicação dos artigos 1.º a 6.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)*. Uma vez que os direitos de G. Jipa enquanto trabalhador não são objecto de litígio perante o órgão jurisdicional de reenvio, os regimes transitórios supramencionados, relativos ao Regulamento n.º 1612/68, não são relevantes no quadro do presente processo. O artigo 4.º da Directiva 2004/38, que diz respeito aos direitos dos cidadãos da União em geral, e não aos dos cidadãos da União enquanto trabalhadores, não sofre qualquer alteração resultante dos regimes transitórios já referidos e aplica-se plenamente aos cidadãos romenos a partir de 1 de Janeiro de 2007.

15 — V., também, artigo 2.º, n.º 2, do Protocolo n.º 4, que estabelece que «toda a pessoa é livre de deixar um país qualquer, incluindo o seu próprio». O Protocolo n.º 4 entrou em vigor em 2 de Maio de 1968 e foi assinado por todos os Estados-Membros, com excepção da República Helénica. Deve, no entanto, ter-se presente que o Governo grego, nas suas alegações no n.º 24 *supra*, se baseia especificamente no artigo 2.º, n.ºs 2 e 3, do Protocolo n.º 4.

de restrições ao direito dos cidadãos da União a sair dos seus Estados-Membros de origem a fim de se deslocar a outro Estado-Membro.

B — *Artigo 27.º da Directiva 2004/38*

39. Com a segunda parte da segunda questão e a primeira parte da terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede essencialmente para ser esclarecido sobre se a «permanência ilegal», noutro Estado-Membro da União, de um cidadão romeno, que foi repatriado nos termos do acordo de readmissão, cabe nos conceitos de «ordem pública» ou «segurança pública», como previstos no artigo 27.º da Directiva 2004/38, de tal forma que a Roménia possa impor uma restrição à liberdade de circulação dessa pessoa no território de outro Estado-Membro.

40. De acordo com o artigo 18.º, n.º 1, CE, podem ser impostas limitações e condições ao direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, nos termos do Tratado CE e das disposições adoptadas em sua aplicação. Em meu entender, as disposições do capítulo VI da Directiva 2004/38, sob a epígrafe «Restrições ao direito de entrada e ao direito de residência por razões de ordem pública, de segurança pública ou de saúde pública», regulam as circunstâncias em que os Estados-Membros podem restringir o direito dos cidadãos da União de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros. Apesar de o capítulo VI da Directiva 2004/38 não referir expressamente o direito de saída, e, de facto, muitas das disposições desse capítulo tratam questões relativas ao direito de entrada [16] e ao direito de residência [17], resulta claramente da redacção do artigo 27.º, n.º 1, e do vigésimo segundo considerando dessa directiva que o capítulo VI regulamenta as restrições à «liberdade de circulação dos cidadãos da União», uma questão que diz respeito, indubitavelmente, quer ao direito de saída do território de um Estado-Membro, a fim de se deslocar a outro Estado-Membro, quer ao direito de entrada num outro Estado-Membro.

41. Em minha opinião, o artigo 27.º, n.º 2, da Directiva 2004/38, que reproduz grande parte do conteúdo do artigo 3.º da Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, relativa à coordenação de medidas especiais aplicáveis aos estrangeiros em matéria de deslocação e permanência, justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública [18], deve ser interpretado, nomeadamente, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça referente a esta última disposição. Neste sentido, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça relativa a trabalhadores, o princípio da liberdade de circulação deve ser interpretado de forma ampla e as derrogações a este princípio devem ser interpretadas em sentido estrito. Além disso, o Tribunal de Justiça também decidiu que uma interpretação

16 — V. artigo 5.º da Directiva 2004/38 sobre o direito de entrada.

17 — V. capítulo III da Directiva 2004/38 sobre o direito de residência.

18 — JO 1964, 56, p. 850; EE 05 F1 p. 36. A Directiva 64/221 foi revogada pela Directiva 2004/38, com efeitos a partir de 30 de Abril de 2006. V. artigo 38.º, n.º 2, da Directiva 2004/38.

particularmente restritiva das derrogações a esta liberdade é exigida pelo estatuto de cidadão da União [19]. No entanto, o Tribunal de Justiça considerou igualmente que as circunstâncias específicas que podem justificar o recurso ao conceito de ordem pública podem variar no tempo e no espaço, sendo consequentemente necessário reconhecer às autoridades nacionais competentes uma margem de apreciação dentro dos limites impostos pelo Tratado [20].

42. Nos termos do artigo 27.º, n.º 2, da Directiva 2004/38, «[a]s 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» [21]. Resulta evidente, não apenas da redacção do artigo 27.º, n.º 2, da Directiva 2004/38 mas também da jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, que as restrições impostas por razões de ordem pública ou para a manutenção da segurança pública não podem basear-se em fundamentos alheios ao caso concreto ou em considerações de prevenção geral [22]. Acresce que o artigo 27.º, n.º 2, da Directiva 2004/38 prevê que a existência de condenações penais anteriores não pode, por si só, servir de fundamento a tais restrições [23]. De acordo com a jurisprudência assente, o recurso por uma autoridade nacional ao conceito de ordem pública pressupõe a existência, afora a perturbação da ordem social que qualquer infracção à lei constitui, de uma ameaça real e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade [24].

43. Um Estado-Membro não pode, em minha opinião, limitar o direito, reconhecido a um cidadão da União, a sair do seu Estado-Membro de origem a fim de se deslocar a outro Estado-Membro, por razões de ordem pública ou de segurança pública, apenas com base no facto de ele ter sido repatriado de outro Estado-Membro, devido à sua «permanência ilegal» neste último. Considero que decorre do acórdão Comissão/Espanha [25] que um Estado-Membro, ao limitar os direitos reconhecidos aos cidadãos da União, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, CE, não pode basear-se em afirmações de carácter geral e não especificadas, em relação ao comportamento de um cidadão da União, feitas por outro Estado-Membro. Um Estado-Membro, ao limitar as liberdades fundamentais dos cidadãos da União, deve verificar e confirmar por si mesmo se o exercício destas liberdades constitui uma ameaça real e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade.

44. No presente processo, nada nos factos apresentados pelo órgão jurisdicional de

19 — Acórdão de 29 de Abril de 2004, Orfanopoulos e Oliveri (C-482/01 e C-493/01, Colect., p. I-5257, n.os 64 e 65).

20 — Acórdão de 4 de Dezembro de 1974, van Duyn (41/74, Colect., p. 567, n.º 18).

21 — De acordo com o princípio da proporcionalidade, as medidas nacionais adoptadas com fundamento na ordem pública ou segurança pública devem ser necessárias e adequadas para alcançar o objectivo pretendido. V., neste sentido, acórdão Baumbast e R, já referido na nota 8, n.º 91.

22 — V. acórdãos de 26 de Fevereiro de 1975, Bonsignore (67/74, Colect., p. 125, n.º 6), e de 28 de Outubro de 1975, Rutili (36/75, Colect., p. 415, n.º 29).

23 — V., especialmente, acórdão de 19 de Janeiro de 1999, Calfa (C-348/96, Colect., p. I-11, n.os 22 a 24).

24 — V. acórdãos de 31 de Janeiro de 2006, Comissão/Espanha (C-503/03, Colect., p. I-1097, n.º 46); Orfanopoulos e Oliveri, já referido na nota 19, n.º 66; Bouchereau, já referido na nota 7, n.º 35; e Rutili, já referido na nota 22, n.º 28.

25 — Já referido na nota 24.

reenvio indica que o comportamento pessoal de G. Jipa, no presente ou no passado, seja susceptível de criar o receio de que este constitua um perigo para os interesses fundamentais da sociedade, que obrigue, por conseguinte, à adopção de uma medida, por parte da Roménia, que limite o seu direito de livre circulação, consagrado no artigo 18.º, n.º 1, CE, por razões de ordem pública ou segurança pública. De facto, sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, parece resultar do despacho de reenvio e das alegações do Governo romeno que o ministério apresenta regularmente, junto dos tribunais romenos, mesmo após a adesão da Roménia à União Europeia, com base nas disposições nacionais em causa, pedidos de limitação do direito de cidadãos romenos de saída desse Estado-Membro e de deslocação a outro Estado-Membro, de onde estes cidadãos foram repatriados, nos termos do acordo de readmissão.

45. Considero pois que, na falta de uma determinação em concreto, por parte de um Estado-Membro relativamente a um seu nacional, em conformidade com o princípio da proporcionalidade e baseando-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão, que o exercício do seu direito, consagrado no artigo 18.º, n.º 1, CE e no artigo 4.º da Directiva 2004/38, a sair do seu próprio Estado-Membro a fim de se deslocar a outro Estado-Membro pode constituir uma ameaça real e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade, o Estado-Membro de origem não pode impor, por razões de «ordem pública» ou de «segurança pública», na acepção do artigo 27.º desta directiva, restrições à liberdade de circulação dessa pessoa.

C — *Comportamento pessoal*

46. Com a segunda parte da terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede essencialmente para ser esclarecido sobre se um Estado-Membro pode automaticamente impor, nos termos do artigo 27.º da Directiva 2004/38, restrições à liberdade de circulação e residência a um cidadão da União por razões de «ordem pública» e de «segurança pública», sem que o «comportamento» dessa pessoa seja apreciado.

47. Penso que, à luz do acima exposto nos n.ºs 40 a 44, um Estado-Membro não pode, de modo automático, impor, nos termos do artigo 27.º da Directiva 2004/38, restrições à livre circulação e residência de um cidadão da União por razões de ordem pública e de segurança pública. De acordo com o artigo 27.º, n.º 2, da Directiva 2004/38, os Estados-Membros devem, ao impor tais restrições e como condição mínima, apreciar o comportamento da pessoa em questão. Além disso, o artigo 27.º, n.º 2, da Directiva 2004/38 indica inequivocamente que as medidas adoptadas por razões de ordem pública e de segurança pública devem basear-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão.

48. Por conseguinte, considero que a falta de apreciação, por parte de um Estado-Membro, do comportamento de uma pessoa, ao restringir, por razões de ordem pública e de segurança pública, o seu direito de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, invalida qualquer justificação da restrição em causa.

VI — Conclusão

49. Consequentemente, considero que o Tribunal de Justiça deve responder às questões submetidas pelo Tribunalul Dâmboviţa do seguinte modo:

«1) O artigo 18.º, n.º 1, CE e o artigo 4.º 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, opõem-se, em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal, à legislação nacional, como a que está em causa no presente processo, que prevê restrições ao direito dos cidadãos da União a sair dos seus Estados-Membros de origem a fim de se deslocar a outro Estado-Membro.

2) Na falta de uma determinação em concreto, por parte de um Estado-Membro relativamente a um seu nacional, em conformidade com o princípio da proporcionalidade e baseando-se exclusivamente no comportamento da pessoa em questão, que o exercício do seu direito, consagrado no artigo 18.º, n.º 1, CE e no artigo 4.º da Directiva 2004/38, a sair do seu próprio Estado-Membro a fim de se deslocar a outro Estado-Membro pode constituir uma ameaça real e suficientemente grave que afecte um interesse fundamental da sociedade, o Estado-Membro de origem não pode impor, por razões de «ordem pública» ou de «segurança pública», na acepção do artigo 27.º desta directiva, restrições à liberdade de circulação dessa pessoa.

3) A falta de apreciação, por parte de um Estado-Membro, do comportamento de uma pessoa, ao restringir, por razões de ordem pública e de segurança pública, o seu direito de circular e residir livremente no território dos Estados-Membros, invalida qualquer justificação da restrição em causa.»