ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

7 de Outubro de 2010 *

No processo C-162/09,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pela Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Reino Unido), por decisão de 10 de Março de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 8 de Maio de 2009, no processo

Secretary of State for Work and Pensions

contra

Taous Lassal,

sendo intervenientes:

The Child Poverty Action Group,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, R. Silva de Lapuerta (relatora), G. Arestis, J. Malenovský e T. von Danwitz, juízes,

advogado-geral: V. Trstenjak,
secretário: N. Nanchev, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 17 de Março de 2010,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do The Child Poverty Action Group, por S. Clarke, solicitor, R. Drabble, QC, e R. Turney, barrister,

— em representação do Governo do Reino Unido, por L. Seeboruth e S. Ossowski, na qualidade de agentes, assistidos por D. Beard, barrister,

— em representação do Governo belga, por L. Van den Broeck, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por D. Maidani e M. Wilderspin, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 11 de Maio de 2010,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 16.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 (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 um litígio que opõe T. Lassal ao Secretary of State for Work and Pensions (Ministro do Trabalho e das Pensões, a seguir «Secretary of State»). O Child Poverty Action Group (a seguir «CPAG») é interveniente no litígio no processo principal, em apoio de T. Lassal.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, intitulado «Liberdade de circulação e de permanência», dispõe:

«1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros.

2. Pode ser concedida liberdade de circulação e de permanência, de acordo com os Tratados, aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado-Membro.»

4 Nos termos do primeiro a terceiro e décimo sétimo a décimo nono considerandos da Directiva 2004/38:

«(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.

[…]

(17) A possibilidade de residência permanente para os cidadãos da União que tiverem optado por se instalar de forma duradoura no Estado-Membro de acolhimento reforçaria o sentimento de cidadania da União e constitui um elemento-chave para promover a coesão social, que é um dos objectivos fundamentais da União. Por conseguinte, há que instituir o direito de residência permanente para todos os cidadãos da União e membros das suas famílias que tenham residido no Estado-Membro de acolhimento de acordo com as condições estabelecidas na presente directiva durante um período de cinco anos consecutivos sem se tornarem passíveis de medida de afastamento.

(18) Para que possa constituir um verdadeiro instrumento de integração na sociedade do Estado-Membro de acolhimento em que reside o cidadão da União, o direito de residência permanente, uma vez adquirido, não deve estar sujeito a condições.

(19) Deverão conservar-se certos benefícios próprios aos cidadãos da União que exerçam actividade assalariada ou não assalariada e aos membros das suas famílias, que lhes dêem a possibilidade de adquirir um direito de residência permanente antes de terem completado cinco anos de residência no Estado-Membro de acolhimento, uma vez que constituem direitos adquiridos, conferidos pelo 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; EE 05 F1 p. 93)], e pela Directiva 75/34/CEE do Conselho, de 17 de Dezembro de 1974, relativa ao direito de os nacionais de um Estado-Membro permanecerem no território de outro Estado-Membro depois de nele terem exercido uma actividade não assalariada [(JO 1975, L 14, p. 10; EE 06 F1 p. 183)].»

5 O artigo 6.º da Directiva 2004/38 dispõe:

«1. Os cidadãos da União têm o direito de residir no território de outro Estado-Membro por período até três meses sem outras condições e formalidades além de ser titular de um bilhete de identidade ou passaporte válido.

2. O disposto no n.º 1 é igualmente aplicável aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro e que, munidos de um passaporte válido, acompanhem ou se reúnam ao cidadão da União.»

6 O artigo 7.º, n.os 1 a 3, da Directiva 2004/38 enuncia:

«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; ou

d) Seja membro da família que acompanha ou se reúne a um cidadão da União que preencha as condições a que se referem as alíneas a), b) ou c).

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.

3. Para os efeitos da alínea a) do n.º 1, o cidadão da União que tiver deixado de exercer uma actividade assalariada ou não assalariada mantém o estatuto de trabalhador assalariado ou não assalariado nos seguintes casos:

[…]»

7 Sob o capítulo IV, consagrado ao «Direito de residência permanente», o artigo 16.º da Directiva 2004/38, intitulado «Regra geral para os cidadãos da União e membros das suas famílias», dispõe:

«1. Os cidadãos da União que tenham residido legalmente por um período de cinco anos consecutivos no território do Estado-Membro de acolhimento[…] têm direito de residência permanente no mesmo. Este direito não está sujeito às condições previstas no Capítulo III.

2. O n.º 1 aplica-se igualmente aos membros da família que não tenham a nacionalidade de um Estado-Membro e que tenham residido legalmente com o cidadão da União no Estado-Membro de acolhimento por um período de cinco anos consecutivos.

3. A continuidade da residência não é afectada por ausências temporárias que não excedam seis meses por ano, nem por ausências mais prolongadas para cumprimento de obrigações militares, nem por uma ausência de 12 meses consecutivos no máximo, por motivos importantes, como gravidez ou parto, doença grave, estudos ou formação profissional, ou destacamento por motivos profissionais para outro Estado-Membro ou país terceiro.

4. Uma vez adquirido, o direito de residência permanente só se perde devido a ausência do Estado-Membro de acolhimento por um período que exceda dois anos consecutivos.»

8 Em derrogação ao artigo 16.º da Directiva 2004/38, o artigo 17.º da mesma directiva prevê a concessão de um direito de residência permanente antes de decorridos cinco anos consecutivos de residência para os trabalhadores que tiverem cessado a sua actividade no Estado-Membro de acolhimento e membros das suas famílias.

9 Nos termos do artigo 38.º da Directiva 2004/38:

«1. São revogados, com efeitos a partir de 30 de Abril de 2006, os artigos 10.º e 11.º do Regulamento (CEE) n.º 1612/68.

2. São revogadas, com efeitos a partir de 30 de Abril de 2006, 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.

3. As remissões feitas para as disposições revogadas entendem-se feitas para a presente directiva.»

10 Em conformidade com o artigo 40.º da Directiva 2004/38, os Estados-Membros deviam transpor esta directiva até 30 de Abril de 2006.

Direito nacional

Lei de 1992 relativa às contribuições e prestações de segurança social e Regulamento (geral) de 1987 relativo ao complemento de rendimento

11 A Lei de 1992 relativa às contribuições e prestações de segurança social (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) e o Regulamento (geral) de 1987 relativo ao complemento de rendimento [Income Support (General) Regulations 1987] constituem a regulamentação aplicável ao complemento de rendimento (Income Support).

12 O complemento de rendimento é uma prestação concedida em função do rendimento a diferentes grupos de pessoas. O referido complemento está sujeito à condição de os rendimentos do interessado não excederem o «montante aplicável», que pode ser fixado em zero, o que implica na prática que, neste caso, não é concedida qualquer prestação.

13 O montante aplicável fixado para uma «pessoa de origem estrangeira» é zero, sendo esta pessoa definida como «um requerente que não reside habitualmente no Reino Unido, nas Ilhas anglo-normandas, na Ilha de Man ou na República da Irlanda». Para efeitos de complemento de rendimento, nenhum requerente deve ser considerado residente habitual no Reino Unido, a não ser que tenha adquirido um «direito de residência».

14 O conceito de «direito de residência» para fins da prestação em causa não é expressamente definido.

15 No entanto, geralmente aceita-se que o direito de residência permanente previsto no artigo 16.º da Directiva 2004/38 constitui um direito de residência para efeitos do complemento de rendimento.

Regulamento de 2006 sobre a imigração (Espaço Económico Europeu)

16 O Regulamento de 2006 sobre a imigração (Espaço Económico Europeu) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, a seguir «Regulamento de 2006»] entrou em vigor em 30 de Abril de 2006 e destina-se a transpor para o direito do Reino Unido as disposições da Directiva 2004/38.

17 Sob a epígrafe «Direito de residência permanente», a Regulation 15 do Regulamento de 2006 transpõe o artigo 16.º da Directiva 2004/38.

Litígio no processo principal e questão prejudicial

18 T. Lassal, cidadã francesa, entrou no Reino Unido em Janeiro de 1999 para procurar trabalho. Entre Setembro de 1999 e Fevereiro de 2005, T. Lassal permaneceu neste Estado-Membro, quer a trabalhar quer à procura de trabalho. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, as partes no processo principal estão de acordo quanto ao facto de que T. Lassal tinha a qualidade de «trabalhador» na acepção do direito da União, no período compreendido entre Janeiro de 1999 e Fevereiro de 2005.

19 Em Fevereiro de 2005, T. Lassal deixou o Reino Unido para visitar a mãe, em França, país onde permaneceu durante dez meses. Em Dezembro de 2005, regressou ao Reino Unido, onde recomeçou a procurar trabalho. De Janeiro a Novembro de 2006, recebeu um subsídio de desemprego. Em Novembro de 2006, requereu um complemento de rendimento, invocando a sua gravidez. Esse pedido foi indeferido com o fundamento de que T. Lassal não tinha direito de residência no Reino Unido.

20 T. Lassal recorreu do indeferimento do pedido de complemento de rendimento perante um Appeal Tribunal. Em 3 de Setembro de 2007, esse órgão jurisdicional concedeu provimento ao recurso com o fundamento de que a interessada era titular de um direito de residência permanente no Reino Unido por força da Regulation 15 do Regulamento de 2006.

21 A decisão do Appeal Tribunal foi impugnada pelo Secretary of State, primeiramente, no Social Security Commissioner e, depois, no órgão jurisdicional de reenvio.

22 Neste contexto, a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Quando[, como no caso vertente,] uma cidadã da [União] entrou no Reino Unido em Setembro de 1999 como trabalhadora e aí permaneceu nessa mesma qualidade até Fevereiro de 2005, […] posteriormente [se] ausentou do Reino Unido e regressou ao Estado-Membro de que é nacional por um período de 10 meses […] e regressou ao Reino Unido em Dezembro de 2005, aí residindo continuamente até Novembro de 2006, momento em que requereu [um complemento de rendimento], [o] artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38[…] deve ser interpretado no sentido de que atribui a essa cidadã da [União] um direito de residência permanente neste Estado-Membro pelo

facto de, em conformidade com instrumentos de direito comunitário anteriores que conferem um direito de residência aos trabalhadores, aí ter residido legalmente, por um período consecutivo de cinco anos que terminou antes de 30 de Abril de 2006 (data do termo do prazo de transposição da directiva para os Estados-Membros)?»

Quanto à questão prejudicial

23 Dado que a questão submetida parte de determinadas premissas factuais, a fim de lhe ser dada uma resposta apropriada pelo Tribunal de Justiça, deve ser dividida em duas partes.

24 Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se, para efeitos da aquisição do direito de residência permanente previsto no artigo 16.º da Directiva 2004/38, devem ser tidos em conta períodos de residência de cinco anos consecutivos decorridos antes da data de transposição desta directiva, a saber, 30 de Abril de 2006, em conformidade com instrumentos de direito da União anteriores a esta data.

25 Em caso de resposta afirmativa à primeira parte da questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em segundo lugar, se ausências temporárias ocorridas antes de 30 de Abril de 2006 e posteriores a uma residência legal de cinco anos consecutivos são susceptíveis de afectar a obtenção, por um cidadão da União, como T. Lassal, de um direito de residência permanente na acepção do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38.

Quanto à tomada em consideração dos períodos decorridos antes da data de transposição da Directiva 2004/38, em conformidade com instrumentos de direito da União anteriores a essa data, para fins de aquisição do direito de residência permanente previsto no artigo 16.º desta directiva

Observações apresentadas ao Tribunal

26 Entre os interessados que apresentaram observações escritas, em conformidade com o artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, podem distinguir-se duas posições de princípio.

27 Por um lado, os Governos do Reino Unido e belga consideram que apenas os períodos de residência que terminam em 30 de Abril de 2006 ou depois dessa data devem ser tidos em conta. Para fundamentar esta interpretação, o Governo do Reino Unido baseia-se, no essencial, na menção «de acordo com as condições estabelecidas na presente directiva», que figura no décimo sétimo considerando da Directiva 2004/38, e nos trabalhos preparatórios da mesma, enquanto o Governo belga se apoia na inexistência de efeito retroactivo do artigo 16.º desta directiva e no princípio da segurança jurídica.

28 Por outro lado, o CPAG e a Comissão Europeia entendem que, ainda que o direito de residência permanente apenas tenha sido adquirido a partir de 30 de Abril de 2006, os períodos de cinco anos consecutivos de residência, decorridos em conformidade com instrumentos de direito da União anteriores à Directiva 2004/38 e terminados antes dessa data, devem ser tidos em conta para efeitos do artigo 16.º desta directiva. Tanto o CPAG como a Comissão se baseiam, designadamente, no objectivo e na *ratio legis* da referida directiva, que impõem que o referido artigo 16.º seja aplicado na sua totalidade a esses períodos de residência.

Resposta do Tribunal

29 A título preliminar, importa assinalar que a cidadania da União confere a cada cidadão da União um direito fundamental e individual de circular e de residir livremente no território dos Estados-Membros, sujeito às limitações e condições estabelecidas no Tratado FUE e às medidas adoptadas em sua execução, e que, além disso, a livre circulação de pessoas constitui uma das liberdades fundamentais do mercado interno, que foi, de resto, reafirmada no artigo 45.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

30 No que diz respeito à Directiva 2004/38, o Tribunal de Justiça já teve ocasião de declarar que esta directiva tem por objectivo facilitar o exercício do direito fundamental e individual de circular e de residir livremente no território dos Estados-Membros que o Tratado confere directamente a cada cidadão da União e que tem, nomeadamente, por objecto reforçar o direito de livre circulação e residência de todos os cidadãos da União, de modo que da mesma 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 (v. acórdão de 25 de Julho de 2008, Metock e o., C-127/08, Colect., p. I-6241, n.os 82 e 59).

31 O Tribunal de Justiça observou igualmente que, 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. acórdão Metock e o., já referido, n.º 84).

32 Como é afirmado no décimo sétimo considerando da Directiva 2004/38, o direito de residência permanente constitui um elemento-chave para promover a coesão social e foi previsto por esta directiva para reforçar o sentimento de cidadania da União.

33 É certo que a obtenção de um direito de residência permanente com base numa residência legal durante um período de cinco anos consecutivos no território do Estado-Membro de acolhimento, previsto no artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, não constava dos instrumentos do direito da União adoptados para a execução do artigo 18.º CE, anteriormente à adopção desta directiva.

34 No entanto, esta constatação não pode levar a que apenas os períodos consecutivos de cinco anos de residência legal terminados em 30 de Abril de 2006 ou após essa data ou iniciados após 30 de Abril de 2006 devam ser tidos em conta para fins da aquisição do direito de residência permanente previsto no artigo 16.º da Directiva 2004/38.

35 Com efeito, em primeiro lugar, a interpretação segundo a qual apenas os períodos consecutivos de cinco anos de residência legal iniciados após 30 de Abril de 2006 devem ser tidos em conta para fins da aquisição deste direito de residência permanente leva a que este direito só possa ser concedido a partir de 30 de Abril de 2011. Tal interpretação privaria os períodos de residência cumpridos pelos cidadãos da União, em conformidade com instrumentos de direito da União anteriores a 30 de Abril de 2006, de qualquer efeito para fins da aquisição do referido direito de residência permanente. A este respeito, importa assinalar que o direito da União anterior à adopção da Directiva 2004/38 já previa, em certos casos determinados, um direito de residência permanente, que foi, de resto, reproduzido no artigo 17.º desta directiva.

36 Ora, impõe-se constatar que tal resultado é contrário à finalidade da Directiva 2004/38, recordada nos n.ºs 30 a 32 do presente acórdão, e priva-a do seu efeito útil.

37 Em segundo lugar, a interpretação segundo a qual apenas os períodos consecutivos de cinco anos de residência legal terminados em 30 de Abril de 2006 ou após essa data devem ser tidos em conta para fins da aquisição do direito de residência permanente

previsto no artigo 16.º da Directiva 2004/38 é igualmente contrária à finalidade e ao efeito útil desta directiva. Com efeito, o legislador da União fez depender a aquisição de um direito de residência permanente nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 da integração do cidadão da União no Estado-Membro de acolhimento. Ora, como assinalou a advogada-geral no n.º 80 das suas conclusões, é incompatível com a ideia de integração subjacente ao artigo 16.º da referida directiva considerar que o grau de integração no Estado-Membro de acolhimento requerido depende da questão de saber se a residência consecutiva de cinco anos terminou antes de 30 de Abril de 2006 ou após essa data.

38 Além disso, há que observar que, na medida em que o direito de residência permanente previsto no artigo 16.º da Directiva 2004/38 só pode ser adquirido a partir de 30 de Abril de 2006, o facto de serem tidos em conta períodos de residência decorridos antes desta data tem como consequência, não a atribuição de um efeito retroactivo ao artigo 16.º da Directiva 2004/38, mas simplesmente a concessão de um efeito actual a situações constituídas anteriormente à data da transposição desta directiva.

39 Para este efeito, importa recordar que as disposições relativas à cidadania da União são aplicáveis desde a sua entrada em vigor e que, portanto, há que considerar que devem ser aplicadas aos efeitos actuais de situações nascidas anteriormente (v. acórdão de 11 de Julho de 2002, D'Hoop, C-224/98, Colect., p. I-6191, n.º 25 e jurisprudência referida).

40 Consequentemente, para fins da aquisição do direito de residência permanente previsto no artigo 16.º da Directiva 2004/38, devem ser tidos em conta os períodos de residência de cinco anos consecutivos decorridos antes da data de transposição desta directiva, a saber, 30 de Abril de 2006, em conformidade com instrumentos de direito da União anteriores a esta data.

Quanto à incidência das ausências temporárias de uma duração inferior a dois anos consecutivos, ocorridas antes de 30 de Abril de 2006 e posteriores a uma residência legal de cinco anos consecutivos, sobre o direito de residência permanente na acepção do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38

Observações submetidas ao Tribunal

41 Como resulta dos n.os 27 e 28 do presente acórdão, o Governo do Reino Unido considera que o artigo 16.º da Directiva 2004/38, incluindo as regras relativas às ausências temporárias que este contém, não se deve aplicar aos períodos de residência consecutivos que terminaram antes de 30 de Abril de 2006.

42 Em contrapartida, o CPAG e a Comissão propõem que as disposições deste artigo sejam aplicadas na sua totalidade a este tipo de períodos.

Resposta do Tribunal

43 A título preliminar, importa sublinhar que a aquisição do direito de residência permanente previsto no artigo 16.º da Directiva 2004/38 exige uma residência legal durante um período de cinco anos consecutivos no território do Estado-Membro de acolhimento.

44 No âmbito do litígio no processo principal, é pacífico que T. Lassal residiu legalmente por um período superior a cinco anos consecutivos no Estado-Membro de

acolhimento. No entanto, ausentou-se durante dez meses deste Estado-Membro após essa residência legal consecutiva superior a cinco anos e antes da data de transposição da Directiva 2004/38, em 30 de Abril de 2006. No essencial, a questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio pretende averiguar se uma ausência, anterior a 30 de Abril de 2006 e posterior a uma residência legal consecutiva de cinco anos no Estado-Membro de acolhimento, impede um cidadão da União de invocar um direito de residência permanente ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38.

45 A este respeito, num caso como o do processo principal em que a continuidade da residência legal de uma duração de, pelo menos, cinco anos na acepção do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38 não é contestada, a interpretação do artigo 16.º, n.º 3, da referida directiva carece de pertinência. Com efeito, esta disposição precisa as ausências temporárias que podem ocorrer durante o período de residência de cinco anos previsto no artigo 16.º, n.º 1, sem, porém, afectar a continuidade da residência em causa e, portanto, a qualificação da residência como período consecutivo. Além disso, e em qualquer caso, não se contesta que as ausências temporárias de T. Lassal não se inserem em nenhuma das categorias previstas na referida disposição.

46 Ao invés, o artigo 16.º, n.º 4, da Directiva 2004/38 visa a hipótese da perda de um direito de residência permanente. A este respeito, a referida disposição enuncia que o direito de residência permanente só se perde devido a ausência do Estado-Membro de acolhimento por um período que exceda dois anos consecutivos.

47 No que respeita à aplicação do artigo 16.º, n.º 4, da Directiva 2004/38 às ausências temporárias ocorridas antes de 30 de Abril de 2006, os Governos do Reino Unido e belga alegam que as ausências temporárias do Estado-Membro de acolhimento dos cidadãos da União que completaram um período de residência legal de cinco anos antes de 30 de Abril de 2006, com uma duração inferior a dois anos consecutivos, não referidas no artigo 16.º, n.º 3, desta directiva e que tiveram lugar antes desta data, opõem-se a que estes cidadãos adquiram o direito de residência permanente previsto

no referido artigo, dado que, visto estas ausências temporárias serem prévias à aquisição desse direito de residência permanente, os ditos cidadãos não podem beneficiar das disposições do artigo 16.º, n.º 4, da referida directiva e, consequentemente, o seu período de residência apresenta um carácter descontinuado, devendo, portanto, considerar-se interrompido.

48 A este propósito, é verdade que, como se recordou no n.º 38 do presente acórdão, na medida em que o direito de residência permanente previsto no artigo 16.º da Directiva 2004/38 só pode ser adquirido a partir de 30 de Abril de 2006, não decorre expressamente do referido artigo 16.º, n.º 4, que os cidadãos da União que tenham residido legalmente por um período de cinco anos consecutivos no território do Estado-Membro de acolhimento, decorrido antes desta data, possam beneficiar do seu vínculo com o Estado-Membro de acolhimento para evitar que as suas ausências temporárias, por um período não superior a dois anos consecutivos, anteriores a 30 de Abril de 2006, obstem à aquisição do referido direito de residência permanente.

49 No entanto, importa recordar que, na interpretação de uma disposição de direito da União, há que atender não apenas aos respectivos termos mas também ao seu contexto e aos objectivos prosseguidos pela regulamentação em que se insere (v., designadamente, acórdãos de 19 de Setembro de 2000, Alemanha/Comissão, C-156/98, Colect., p. I-6857, n.º 50; de 7 de Dezembro de 2006, SGAE, C-306/05, Colect., p. I-11519, n.º 34; e de 19 de Novembro de 2009, Sturgeon e o., C-402/07 e C-432/07, Colect., p. I-10923, n.º 41).

50 Neste sentido, o dispositivo de um acto da União é indissociável da sua fundamentação e deve ser interpretado, se necessário, tendo em conta os motivos que levaram à sua adopção (acórdãos de 29 de Abril de 2004, Itália/Comissão, C-298/00 P, Colect., p. I-4087, n.º 97 e jurisprudência referida, e Sturgeon e o., já referido, n.º 42).

51 Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça declarou que, quando uma disposição do direito da União possa ser objecto de várias interpretações, deve dar-se prioridade à que é adequada para salvaguardar o seu efeito útil (v. acórdão Sturgeon e o., já referido, n.º 47 e jurisprudência referida).

52 Ora, importa salientar que uma interpretação como a dos Governos do Reino Unido e belga é contrária ao efeito útil e à finalidade da Directiva 2004/38, bem como ao sistema geral e ao espírito do artigo 16.º desta.

53 Com efeito, em primeiro lugar, tanto os objectivos e a finalidade da Directiva 2004/38, recordados nos n.ºs 30 e 31 do presente acórdão, que visam facilitar o exercício do direito fundamental de circular e de residir livremente no território dos Estados-Membros e reforçar este direito fundamental, como, mais precisamente, os do artigo 16.º desta directiva, recordados no n.º 32 do presente acórdão, que se destinam a promover a coesão social e a reforçar o sentimento de cidadania da União mediante o direito de residência permanente, seriam seriamente comprometidos se este direito de residência fosse recusado a cidadãos da União que tenham residido legalmente no território do Estado-Membro de acolhimento por um período de cinco anos consecutivos, decorrido antes de 30 de Abril de 2006, pela simples razão de, posteriormente a esse período, mas antes desta mesma data, terem ocorrido ausências temporárias de duração que não excede dois anos consecutivos.

54 Em segundo lugar, o sistema geral e o espírito do artigo 16.º da Directiva 2004/38 impõem igualmente que o n.º 4 deste artigo seja aplicável às ausências temporárias anteriores a 30 de Abril de 2006, ocorridas quando já se tenham completado períodos de residência legal de cinco anos consecutivos, antes desta data.

55 A este respeito, há que recordar que o artigo 16.º, n.º 4, da Directiva 2004/38 visa a perda do direito de residência permanente devido a ausência do Estado-Membro de

acolhimento por um período que exceda dois anos consecutivos. Segundo os trabalhos preparatórios da Directiva 2004/38, tal medida justifica-se pelo facto de, após tal ausência, a ligação ao Estado-Membro de acolhimento ser menos forte [v. exposição de motivos da Posição Comum (CE) n.º 6/2004, de 5 de Dezembro de 2003, adoptada pelo Conselho tendo em vista a adopção da Directiva 2004/38 (JO 2004, C 54 E, p. 12), relativa ao artigo 16.º desta última].

56 O artigo 16.º, n.º 4, da Directiva 2004/38 destina-se a ser aplicado independentemente da questão de saber se estão em causa períodos de residência decorridos antes ou depois de 30 de Abril de 2006. Com efeito, na medida em que os períodos de residência de cinco anos consecutivos decorridos antes de 30 de Abril de 2006 devem ser tidos em conta para fins da aquisição do direito de residência permanente previsto no artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38, como resulta da análise efectuada nos n.ºs 29 a 40 do presente acórdão, este artigo 16.º, n.º 4, deve necessariamente aplicar-se aos referidos períodos. Caso contrário, os Estados-Membros seriam obrigados a atribuir, por força do referido artigo 16.º, este direito de residência permanente mesmo em caso de ausências importantes que põem em causa a ligação entre o interessado e o Estado-Membro de acolhimento.

57 Daqui resulta que o artigo 16.º, n.º 4, da Directiva 2004/38 se destina a ser aplicado a períodos de residência legal de cinco anos consecutivos, decorridos antes de 30 de Abril de 2006, e que tal aplicação implica, designadamente, que as ausências do Estado-Membro de acolhimento, que não excedam dois anos consecutivos, ocorridas posteriormente a estes períodos, mas antes dessa data, não são susceptíveis de afectar o vínculo de integração do cidadão da União em causa.

58 Consequentemente, as ausências do Estado-Membro de acolhimento, que não excedam dois anos consecutivos, ocorridas antes de 30 de Abril de 2006 e posteriores a uma residência legal de cinco anos consecutivos decorridos antes desta data, não são susceptíveis de afectar a aquisição do direito de residência permanente ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Directiva 2004/38.

59 Atendendo ao exposto, há que responder à questão submetida que o artigo 16.º, n.ºs 1 e 4, da Directiva 2004/38 deve ser interpretado no sentido de que:

— os períodos de residência de cinco anos consecutivos, decorridos antes da data de transposição da Directiva 2004/38, a saber, 30 de Abril de 2006, em conformidade com instrumentos de direito da União anteriores a esta data, devem ser tidos em conta para fins da aquisição do direito de residência permanente ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, desta directiva; e

— as ausências do Estado-Membro de acolhimento, que não excedam dois anos consecutivos, ocorridas antes de 30 de Abril de 2006 e posteriores a uma residência legal de cinco anos consecutivos decorridos antes desta data, não são susceptíveis de afectar a aquisição do direito de residência permanente ao abrigo do referido artigo 16.º, n.º 1.

Quanto às despesas

60 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, 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 (Terceira Secção) declara:

O artigo 16.º, n.ºs 1 e 4, 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, deve ser interpretado no sentido de que:

— **os períodos de residência de cinco anos consecutivos, decorridos antes da data de transposição da Directiva 2004/38, a saber, 30 de Abril de 2006, em conformidade com instrumentos de direito da União anteriores a esta data, devem ser tidos em conta para fins da aquisição do direito de residência permanente ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, desta directiva; e**

— **as ausências do Estado-Membro de acolhimento, que não excedam dois anos consecutivos, ocorridas antes de 30 de Abril de 2006 e posteriores a uma residência legal de cinco anos consecutivos decorridos antes desta data, não são susceptíveis de afectar a aquisição do direito de residência permanente ao abrigo do referido artigo 16.º, n.º 1.**

Assinaturas