CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JEAN MISCHO

apresentadas em 3 de Junho de 1999 *

1. O Bundesverwaltungsgericht (Alemanha) solicita ao Tribunal de Justiça que se pronuncie, pela via prejudicial, sobre a questão de saber se um nacional turco, que pediu a renovação da sua autorização de residência, 26 dias depois de ter expirado a sua validade, continua a preencher as condições do artigo 7.°, primeiro parágrafo, da Decisão n.° 1/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia, de 19 de Setembro de 1980 (não publicada, a seguir «Decisão n.° 1/80»), quando as autoridades nacionais recusaram a renovação da referida autorização.

2. Essa disposição está redigida nos seguintes termos:

«Os membros da família de um trabalhador turco que esteja integrado no mercado regular de trabalho de um Estado-Membro, que tenham sido autorizados a reunir-se-lhe:

— têm o direito de responder — sem prejuízo da prioridade a conceder aos trabalhadores dos Estados-Membros da Comunidade — a qualquer oferta de emprego, desde que residam regularmente nesse Estado-Membro há pelo menos três anos;

— beneficiam, nesse Estado-Membro, de livre acesso a qualquer actividade assalariada de sua escolha, desde que aí residam regularmente há pelo menos cinco anos.»

Os antecedentes do processo principal

3. Em Outubro de 1975, S. Ergat, nacional turco nascido em 1967, juntou-se aos seus pais na Alemanha, onde exerciam cada um uma actividade assalariada. A sua mãe ainda trabalha como trabalhadora assalariada, ao passo que o seu pai encontra-se desempregado desde 1994.

4. Em 1986, S. Ergat casou na Turquia com uma cidadã turca, que vive nesse país com um filho nascido desse casamento.

5. Desde 1983, o interessado era possuidor de uma autorização de trabalho por tempo determinado e trabalhou, com algumas interrupções, em diversos empregadores. Em Dezembro de 1989, obteve uma autorização de trabalho por tempo ilimitado.

* Língua original: francês.

6. Aquando da sua entrada no território alemão, S. Ergat não podia, nos termos do direito aplicável nessa altura, ter uma autorização de residência. Na sequência de um pedido de 29 de Abril de 1983, foi-lhe passada uma autorização de residência válida até 1 de Abril de 1984. Esta autorização foi inicialmente renovada até 1 de Abril de 1985 e, posteriormente, com base num pedido de 9 de Abril de 1985, até 1 de Abril de 1987. Na sequência de um novo pedido de S. Ergat, com data de 15 de Abril de 1987, a sua autorização de residência foi renovada até 1 de Abril de 1989, e, após um pedido de 20 de Abril de 1989, até 28 de Junho de 1991.

7. Através de um formulário assinado em 10 de Junho de 1991, mas apresentado no serviço de estrangeiros competente apenas em 24 de Julho seguinte, S. Ergat solicitou uma nova renovação da sua autorização de residência.

8. Em 22 de Janeiro de 1992, esse serviço indeferiu o pedido de S. Ergat com o fundamento de este ter sido apresentado 26 dias depois de ter expirado a validade da última autorização de residência do interessado. Além disso, exigiu a partida de S. Ergat e ameaçou expulsá-lo, porque a lei alemã sobre a residência de estrangeiros se opunha à renovação da sua autorização de residência.

9. Dessa decisão, S. Ergat apresentou em 17 de Março de 1992 uma reclamação, que foi indeferida em 4 de Maio de 1992 pelo Regierungspräsidium Tübingen.

10. S. Ergat voltou à Turquia no mês de Agosto de 1992, para apenas regressar à Alemanha no Outono de 1993. Com base nas suas declarações, tem, desde Junho de 1994, uma nova relação laboral.

11. O recorrente interpôs um recurso jurisdicional das decisões de 22 de Janeiro e de 4 de Maio de 1992. Por acórdão de 11 de Abril de 1994, o Verwaltungsgericht de Sigmaringen anulou as decisões tomadas e obrigou a Stadt Ulm a renovar a autorização de residência de S. Ergat por tempo ilimitado. Em recurso da Stadt Ulm, este acórdão foi infirmado pelo Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, por um acórdão de 7 de Dezembro de 1995.

12. Em seguida, S. Ergat interpôs recurso no Bundesverwaltungsgericht, alegando que tinha direito à renovação da sua autorização de residência com o fundamento, nomeadamente, no artigo 7.°, primeiro parágrafo, da Decisão n.° 1/80. O facto de, por não ter apresentado em tempo útil o pedido de renovação, não ter permanecido legalmente na Alemanha não seria relevante em virtude de as prorrogações solicitadas lhe terem sido concedidas. Ele teria mantido a sua residência na Alemanha e aí teria permanecido regularmente.

13. Segundo o Bundesverwaltungsgericht, nenhuma disposição do direito alemão permitia renovar o título de residência de

S. Ergat. Esse órgão jurisdicional interroga-se, contudo, se este não podia invocar um direito de residência com base na Decisão n.° 1/80.

14. Neste contexto, o Bundesverwaltungsgericht considera que a recusa de renovação da autorização de residência de S. Ergat não podia, apesar dos seis delitos cometidos por ele, ser justificada nos termos do artigo 14.°, n.° 1, da Decisão n.° 1/80, que prevê que as disposições da secção respeitante às questões relativas ao emprego e à livre circulação dos trabalhadores «são aplicadas sem prejuízo das limitações justificadas por razões de ordem pública, de segurança e de saúde públicas». Tal como para os nacionais dos Estados-Membros, a ordem pública apenas pode ser invocada em caso de ameaça real e suficientemente grave, que afecte um interesse fundamental da sociedade. Ora, no caso vertente, as infracções cometidas por S. Ergat não terão sido particularmente graves e foram todas reprimidas por multas que, na grande maioria dos casos, foram, aliás, de um valor reduzido.

15. No entender do Bundesverwaltungsgericht, S. Ergat não pode retirar qualquer direito do artigo 6.°, n.° 1, da Decisão n.° 1/80 que dispõe:

«Sem prejuízo do disposto no artigo 7.° relativamente ao livre acesso ao emprego dos membros da sua família, o trabalhador turco integrado no mercado regular de trabalho de um Estado-Membro:

— tem direito, nesse Estado-Membro, após um ano de emprego regular, à renovação da sua autorização de trabalho para a mesma entidade patronal, se dispuser de um emprego;

— tem direito, nesse Estado-Membro, após três anos de emprego regular e sem prejuízo da prioridade a conceder aos trabalhadores dos Estados-Membros da Comunidade, a responder, dentro da mesma profissão, a uma entidade patronal de sua escolha, a outra oferta de emprego, feita em condições normais e registada nos serviços de emprego desse Estado-Membro;

— beneficia, nesse Estado-Membro, após quatro anos de emprego regular, de livre acesso a qualquer actividade assalariada de sua escolha.»

16. Com efeito, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, S. Ergat não preenche as condições previstas por esta disposição. Assim, na data do pedido controvertido, S. Ergat não ocupava um emprego regular junto do mesmo empregador pelo menos há um ano e quanto ao emprego exercido após ter expirado a sua última autorização de trabalho, o interessado não se encontrava numa situação estável e não precária no

mercado de trabalho, visto que essa actividade não estava coberta por uma autorização de residência válida.

17. O Bundesverwaltungsgericht interroga-se, contudo, sobre se S. Ergat não pode, no caso vertente, basear-se no artigo 7.°, primeiro parágrafo, da Decisão n.° 1/80 para obter a renovação da sua autorização de residência na Alemanha

18. O facto de o recorrente ser maior no momento em que caducou a última autorização de residência não se oporia à aplicação do artigo 7.°, primeiro parágrafo, da Decisão n.° 1/80, dado que essa decisão não prevê um limite de idade para a posse da qualidade de membro da família de um trabalhador turco.

19. Resultaria, além disso, do acórdão Kadimann [1] que essa disposição tem um efeito directo.

20. No caso em apreço, importa decidir se S. Ergat preenche a condição de residência regular no Estado-Membro de acolhimento, enunciada no artigo 7.°, primeiro parágrafo. Esta condição apreciar-se-á de acordo com o direito nacional que, na Alemanha, exige uma autorização de residência. Ora, a autorização de residência concedida a S. Ergat expirou em 28 de Junho de 1991 e não foi renovada.

21. É verdade que resulta do acórdão acima mencionado que os direitos resultantes do artigo 7.°, primeiro parágrafo, são reconhecidos aos interessados, independentemente da emissão pelas autoridades do Estado-Membro de acolhimento de um documento administrativo específico, como uma autorização de residência.

22. O órgão jurisdicional de reenvio considera que esta conclusão significa que, se o direito nacional exige uma autorização de residência, o artigo 7.°, primeiro parágrafo, da Decisão n.° 1/80 pode constituir a base jurídica material dessa autorização. Em contrapartida, não significa que o interessado não tenha necessidade de uma autorização de residência, ou que esta apenas deva ser declaratória. Se, como no caso em apreço, a residência regular é a condição para que nasça o direito conferido pelo artigo 7.°, primeiro parágrafo, da Decisão n.° 1/80, ela não poderá basear-se numa situação jurídica que apenas decorre da existência do direito.

23. É manifestamente sobre esta consideração que se terá fundamentado o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. Com efeito, o Tribunal de Justiça declarou [2] que, para os efeitos do artigo 7.°, primeiro parágrafo, deve ter-se em conta o período durante o qual a pessoa em questão não possuía uma autorização de residência válida, quando as autoridades competentes

1 — Acórdão de 17 de Abril de 1997 (C-351/95, Colect., p. I-2133).

2 — Acórdão Kadiman, n.° 54.

do Estado-Membro de acolhimento não tenham posto em causa, por esse motivo, a legalidade da residência do interessado no território nacional, tendo-lhe, pelo contrário, concedido uma nova autorização de residência. Isto não poria, contudo, em causa, no entender do Bundesverwaltungsgericht, a exigência fundamental de uma autorização de residência. Por outro lado, a renovação de uma autorização concedida sem efeitos retroactivos, que já tinha expirado no momento da apresentação do pedido de renovação, deixaria de ter efeitos sobre o carácter irregular da estadia anterior não coberta por uma autorização. Finalmente, contrariamente à prática seguida no acórdão Kadiman, as autoridades competentes recusaram, no caso em apreço, conceder a S. Ergat uma nova renovação da sua autorização de residência.

24. Nestas condições, não seria claro que o artigo 7.°, primeiro parágrafo, da Decisão n.° 1/80 pressuponha que o membro da família de um trabalhador turco deva ainda possuir a sua residência legal no Estado-Membro de acolhimento no momento determinante para a apreciação da renovação da sua autorização de residência acabada de expirar, ou que essa disposição permita não atribuir qualquer importância à legalidade da residência, justificada por uma autorização de residência, quando o interessado ainda possuía, algumas semanas antes, uma autorização de residência válida.

25. Assim, o Bundesverwaltungsgericht decidiu submeter à apreciação do Tribunal de Justiça, em aplicação do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), a seguinte questão:

«Um cidadão turco que, enquanto membro da família de um trabalhador turco inserido no mercado regular do trabalho, tenha entrado na Alemanha sem dispor de uma autorização de residência, de acordo com o direito nacional dos estrangeiros em vigor no momento da sua entrada, e que sucessivamente esteve com algumas interrupções em posse de autorização de residência, mas que apresentou um pedido de renovação da sua última autorização de residência 26 dias depois de ter expirado a sua validade, preenche as condições do artigo 7.°, primeiro parágrafo, da Decisão n.° 1/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia relativa ao desenvolvimento da associação, o qual exige que este 'resida regularmente há pelo menos três anos' (primeiro travessão) ou 'há pelo menos cinco anos' (segundo travessão), quando as autoridades nacionais recusaram a renovação?»

As observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

26. O Governo alemão, considerando que as condições de aplicação do artigo 7.°, primeiro parágrafo, da Decisão n.° 1/80 não estão preenchidas no caso vertente, propõe que se responda negativamente à questão do órgão jurisdicional de reenvio.

27. Esta disposição regularia o acesso ao mercado de trabalho dos membros da família de um trabalhador turco, aos quais, de acordo com o direito nacional, foi concedida uma autorização de residência, com vista a estabelecer e preservar a comunhão da vida familiar com o referido trabalhador turco. Além disso, a residência regular no território do Estado-Membro de acolhimento constituiria uma condição prévia para poder beneficiar dessa disposição e seriam as disposições do direito nacional que determinam quando uma residência é regular. Ora, no caso vertente, S. Ergat já não residia de modo regular na Alemanha, visto que a sua autorização de residência tinha caducado há 26 dias.

28. Por outro lado, resultaria, *a contrario*, do n.º 54 do acórdão Kadiman, já referido, evocado igualmente pelo Bundesverwaltungsgericht, que o Tribunal de Justiça considera que a condição da regularidade da residência não está preenchida quando, como no caso em apreço, as autoridades competentes recusaram renovar a autorização de residência do interessado e, em qualquer caso, essa jurisprudência só poderia ter como consequência regularizar as anteriores residências irregulares de S. Ergat.

29. Independentemente da questão de saber se esse efeito retroactivo é lícito, não seria suficiente que o interessado tivesse tido, em certo momento no passado, a sua residência regular no Estado-Membro de acolhimento mas, ao contrário, seria decisivo que, na data da apresentação do pedido, o cidadão turco ainda possuísse uma autorização de residência e, assim, uma residência legal no Estado-Membro de acolhimento.

30. No entender do Governo alemão, qualquer outra interpretação teria como resultado que o artigo 7.º, primeiro parágrafo, conferiria aos membros da família de um trabalhador turco, expirados três anos ou cinco anos, um direito de residência independentemente das exigências nacionais em matéria de autorização de residência.

31. Ora, uma tal consequência seria contrária à letra da disposição em causa, que prevê uma residência regular durante um período de «pelo menos» três anos ou cinco anos, bem como ao seu objectivo que, com vista a favorecer a integração dos membros da família de um trabalhador turco no Estado-Membro de acolhimento, através da criação de condições propícias ao reagrupamento familiar, liga os direitos reconhecidos a essas pessoas à situação do próprio trabalhador turco; em contrapartida, um cidadão turco só poderá beneficiar de direitos autónomos se preencher as condições do artigo 6.º da Decisão n.º 1/80, que pressupõe igualmente que as exigências do direito nacional em matéria de autorização de residência e de trabalho tenham sido respeitadas.

32. No entender da Comissão, a questão prejudicial suscita dois problemas jurídicos distintos.

33. Em primeiro lugar, será necessário decidir se o artigo 7.º, primeiro parágrafo, da Decisão n.º 1/80 deve ser entendido no sentido de que, no momento em que o membro da família de um trabalhador turco invoca esta disposição para se prevalecer dos direitos que esta lhe confere, é

necessário que tenha ainda uma residência regular, não bastando que essa residência tenha existido anteriormente durante três anos ou cinco anos. A Comissão considera que deve responder-se afirmativamente à questão assim colocada, tendo em conta não apenas o texto da disposição em causa, que utiliza o presente («residam»), mas igualmente o seu espírito e a sua finalidade.

34. Se é verdade que, quando uma autorização de residência foi pedida em tempo útil e de modo regular e todas as condições do artigo 7.°, primeiro parágrafo, estão reunidas, essa disposição confere um direito à emissão de uma autorização de residência, que o Estado-Membro não poderá recusar ao cidadão turco, esse Estado poderá, em contrapartida, exigir legitimamente que um membro da família de um trabalhador turco se apresente de modo regular às autoridades nacionais competentes declarando uma residência fixa e mantenha uma residência regular durante todo o período da sua estadia no território do Estado em causa. Nestes termos, este estaria no direito de exigir a obtenção de uma autorização de residência na forma e de acordo com as regras definidas pela sua regulamentação. Ainda que essa autorização tenha apenas um carácter declaratório, o interessado deve justificar uma residência regular e mantê-la, sob pena de deixar de respeitar as condições do artigo 7.°, primeiro parágrafo. Esta interpretação estrita da disposição em causa justificar-se-ia pelo interesse legítimo dos Estados-Membros assegurando que os estrangeiros presentes no seu território se conformem à regulamentação nacional relevante e, em especial, continuem aí a residir legalmente.

35. Ora, no caso em apreço no processo principal, S. Ergat teria rompido a cadeia dos direitos conferidos pelo artigo 7.°, primeiro parágrafo, ao não pedir em tempo útil, sem desculpa válida, a renovação da sua autorização de residência na Alemanha, de forma que, pelo seu comportamento negligente, terá, em princípio, perdido o direito de residência na Alemanha de que dispunha até 28 de Junho de 1991.

36. Em segundo lugar, importará, contudo, determinar se, face à ultrapassagem mínima de menos de um mês da residência autorizada até ao novo pedido, e tendo em conta o facto que S. Ergat teria o direito a uma renovação da sua autorização de residência se tivesse apresentado o seu pedido em tempo útil, a recusa, no caso vertente, das autoridades alemãs é conforme ao princípio da proporcionalidade. Com efeito, o incumprimento do recorrente no processo principal parecerá sem gravidade, ao passo que a sua consequência jurídica, ou seja, a expulsão do Estado-Membro de acolhimento, será considerável.

37. Segundo a Comissão, a aplicação do princípio da proporcionalidade pressupõe que todas as circunstâncias pertinentes do caso sejam tomadas em conta de forma adequada.

38. Conclui que, tendo em conta o carácter mínimo do atraso em causa no presente processo e o facto de outros pedidos tardios não terem levado as autoridades competentes a recusar a renovação da autorização

de residência solicitada por S. Ergat, a falta de residência regular, na acepção do artigo 7.°, primeiro parágrafo, invocada actualmente por essas mesmas autoridades, não é suficiente para fundamentar a recusa de uma nova autorização de residência. Num caso desta natureza, os imperativos de ordem pública não prevaleceriam sobre os interesses do cidadão turco em questão, desde que este não tivesse sido devidamente avisado no passado das consequências que podem resultar da apresentação tardia dos pedidos de renovação da sua autorização de residência.

39. Segundo o Governo francês, resulta do acórdão Kadiman, já referido, que os Estados-Membros continuam competentes para determinar as condições de entrada, de permanência e de acesso ao mercado de emprego dos cidadãos turcos no seu território, sem prejuízo de respeitarem o espírito e a finalidade da Decisão n.° 1/80.

40. Todavia, no que se refere à limitação do período de validade da autorização de residência do membro da família do trabalhador turco no Estado-Membro de acolhimento, o Tribunal de Justiça teria igualmente declarado que os direitos conferidos pelo artigo 7.°, primeiro parágrafo, aos membros da família do trabalhador turco são reconhecidos por essa disposição aos seus beneficiários, independentemente da emissão pelas autoridades do Estado-Membro de acolhimento de um documento administrativo específico, como uma autorização de residência.

41. O Governo francês considera que a interpretação deste último aspecto é determinante para a solução do presente processo, que trata da questão de saber se a circunstância de a autorização de residência de S. Ergat ter já expirado no momento em que apresentou um pedido da sua renovação lhe faz perder o benefício dos direitos conferidos pelo artigo 7.°, primeiro parágrafo, da Decisão n.° 1/80.

42. No caso em apreço, as autoridades alemãs interpretaram de forma restritiva as condições de residência na Alemanha e consideraram que a expiração da autorização de residência de S. Ergat o coloca em situação irregular face à legislação nacional aplicável aos estrangeiros, de forma que o interessado já não poderia invocar o artigo 7.°, primeiro parágrafo, da Decisão n.° 1/80.

43. Ora, considera o Governo francês, o poder de apreciação de que beneficiam os Estados-Membros na matéria não poderá pôr em causa o efeito útil da Decisão n.° 1/80 e convirá ter em conta a situação de S. Ergat que foi autorizado a entrar na Alemanha ao abrigo do reagrupamento familiar e aí residiu regularmente durante dezasseis anos e beneficiou desde 1989 de uma autorização de trabalho de duração ilimitada. Nestas condições, a aplicação restritiva feita pelas autoridades alemãs pareceria ir além do objectivo pretendido pelo acordo que cria uma associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia, assinado em Ancara em 12 de Setembro de 1963.

44. Por conseguinte, caberia ao juiz nacional apreciar se as autoridades alemãs, no caso em apreço, exerceram a sua competência em matéria de entrada e de permanência dos nacionais turcos no seu território sem prejudicar o efeito útil da Decisão n.° 1/80.

Apreciação

45. O Bundesverwaltungsgericht pergunta, em substância, se o filho de um trabalhador migrante turco perde os direitos que pôde adquirir ao abrigo do artigo 7.°, primeiro parágrafo, da Decisão n.° 1/80 quando deixou, durante algum tempo, de possuir uma autorização de residência válida.

46. O órgão jurisdicional nacional considera que o acórdão Kadiman, já referido, «não responde à questão de saber se a regulamentação em causa pressupõe que o membro da família deve ainda ter a sua residência regular no momento determinante para a apreciação do pedido de renovação da sua autorização de residência acabada de expirar, ou se o direito de associação não tem em conta a legalidade da residência quando o estrangeiro possuía ainda há algumas semanas atrás uma autorização de residência».

47. Tentemos, em primeiro lugar, restituir a questão colocada no contexto geral dos direitos do trabalhador migrante turco e da sua família. No acórdão Sevince [3], o Tribunal de Justiça declarou que as disposições do artigo 6.°, n.° 1, terceiro travessão, da Decisão n.° 1/80 «se limitam a regular a situação do trabalhador turco no plano do emprego, sem se referir à sua situação relativamente ao direito de residência».

48. No mesmo acórdão, o Tribunal de Justiça recordou que a cláusula de «standstill» do artigo 13.° da Decisão n.° 1/80, segundo a qual «os Estados-Membros da Comunidade e a Turquia não podem introduzir novas restrições no que respeita às condições de acesso ao emprego dos trabalhadores e dos membros da sua família que se encontram nos seus respectivos territórios em situação regular no que respeita à sua *residência* e ao seu *emprego*» [4].

49. A regularidade da residência e a regularidade do emprego não podem, assim, ser confundidas.

50. O artigo 7.° regula a situação dos membros da família no plano do emprego, mas estabelecendo uma ligação explícita entre o direito ao emprego e a regularidade da residência. Com efeito, concede àqueles familiares dos trabalhadores que «*residam regularmente há* [5] pelo menos cinco anos» no Estado-Membro de acolhimento o «livre acesso a qualquer actividade assalariada de sua escolha».

3 — Acórdão de 20 de Setembro de 1990 (C-192/89, Colect., p. I-3461).

4 — Sublinhado pelo autor.

5 — Sublinhado pelo autor.

51. O Bundesverwaltungsgericht considera que se pode deduzir da utilização do verbo no presente nessa disposição, bem como da palavra «há», que a residência do membro da família deve continuar a ser regular, mesmo no termo do período de cinco anos.

52. Esta interpretação é confirmada pelo recente acórdão Akman [6], que, no n.º 50, contém a seguinte passagem:

«o artigo 7.º prevê o direito do livre acesso ao emprego dos nacionais turcos *que residam legalmente no Estado-Membro de acolhimento*, ou em benefício dos membros da família em geral, *após um certo período de residência regular* [7] a título do reagrupamento familiar com um trabalhador turco (primeiro parágrafo), ou em benefício dos filhos desse trabalhador, sem consideração do período da sua residência, mas após a frequência de uma formação num Estado-Membro onde um dos progenitores tenha trabalhado durante um determinado tempo (segundo parágrafo)».

53. Pode, portanto, considerar-se que, para além do período de referência de cinco anos, a residência do membro da família deve continuar a ser «regular».

54. Seria, aliás, incompreensível que o filho de um trabalhador que residiu «regularmente» no Estado-Membro de acolhimento há pelo menos cinco anos possa em seguida aí residir «irregularmente», pela simples razão de que entretanto adquiriu o direito de livre acesso a qualquer actividade assalariada de sua escolha.

55. É certo que, no acórdão Bozkurt [8], o Tribunal de Justiça declarou que as disposições do artigo 6.º, n.º 1, da Decisão n.º 1/80, «que confere ao trabalhador turco o direito de, após um certo período de emprego regular... de aceder livremente a qualquer actividade assalariada da sua escolha, implicam necessariamente, sob pena de privar de todo o efeito útil o direito de acesso ao mercado de emprego e de exercer um emprego, a existência de um direito de residência na esfera jurídica do interessado».

56. Isolando esta frase do seu contexto, poderia ser-se tentado a sustentar que o facto de ter adquirido, num dado momento, o direito de aceder livremente a qualquer actividade assalariada implica automaticamente um direito de residência ilimitado.

6 — Acórdão de 19 de Novembro de 1998 (C-210/97, Colect., p. I-7519).

7 — Sublinhado pelo autor.

8 — Acórdão de 6 de Junho de 1995 (C-434/93, Colect., p. I-1475).

57. Mas não é, de modo algum, o que resulta do seguimento desse acórdão, onde pode ler-se o seguinte:

«o artigo 6.° da Decisão n.° 1/80 abrange a situação de trabalhadores turcos activos ou em incapacidade temporária para o trabalho. Em contrapartida, não visa a situação de um nacional turco que tenha definitivamente deixado o mercado de trabalho de um Estado-Membro porque, *por exemplo*, atingiu *a idade da reforma* ou, como no caso em apreço, está atingido por uma *incapacidade total e permanente para o trabalho* [9].

Em consequência, na falta de uma disposição específica que reconheça aos trabalhadores turcos o direito de permanecerem no território de um Estado-Membro após aí terem exercido uma actividade laboral, o direito de residência do nacional turco tal como é garantido, implícita mas necessariamente, pelo artigo 6.° da Decisão n.° 1/80, enquanto corolário do exercício de uma actividade laboral regular, não subsiste se o interessado for vítima de uma incapacidade total e permanente.

Convém aliás notar que, no que toca aos trabalhadores comunitários, as condições em que tal direito de permanecer pode ser exercido estavam dependentes, em conformidade com o disposto no artigo 48.°, n.° 3, alínea d), do Tratado CE, da adopção de um regulamento pela Comissão, de modo que não é possível transpor, sem mais, para os trabalhadores turcos um regime aplicável com base no artigo 48.° do Tratado CE» [10].

58. É claro, portanto, que o direito de residência de que beneficia o interessado não é nem incondicional nem ilimitado no tempo.

59. É certo que o acórdão Bozkurt, já referido, diz respeito ao artigo 6.°, ao passo que no caso em apreço está em causa o artigo 7.° Mas, dado que as duas disposições têm o mesmo objecto, ou seja, regulamentar as condições em que um nacional turco pode invocar um direito ao trabalho no Estado-Membro de acolhimento, não me parece que aquilo que vale para o artigo 6.° valha, *mutatis mutandis*, para o artigo 7.°

60. No meu entender, o acórdão Kadiman, já referido, não pôs em causa as conclusões respeitantes ao direito de residência a que chegou a jurisprudência do Tribunal de Justiça no quadro do artigo 6.°, ainda que

9 — Sublinhado pelo autor.

10 — V. n.os 39 a 41 do acórdão.

se encontre aí uma formulação que poderá parecer ir em sentido contrário.

61. Com efeito, o n.º 51 enuncia que:

«Quanto à limitação do prazo de validade da autorização de residência do membro da família do trabalhador turco no Estado-Membro de acolhimento, deve observar-se que, apesar de ser certo que os Estados-Membros continuam a ser competentes para estabelecer as condições em que esse membro da família pode entrar no seu território e aí residir *até ao momento em que tem o direito de responder a qualquer oferta de emprego* [11]... também é certo que os direitos conferidos pelo artigo 7.º, primeiro parágrafo, aos membros da família de um trabalhador turco são reconhecidos por esta disposição aos seus beneficiários independentemente da emissão, pelas autoridades do Estado-Membro de acolhimento, de um documento administrativo específico, como uma autorização de residência.»

62. Na passagem acima mencionada, o Tribunal de Justiça não pretendeu certamente afirmar que a legislação de um Estado-Membro sobre a residência de estrangeiros deixe de se aplicar aos membros da família de um trabalhador turco depois de estes terem obtido o direito de aceder à actividade assalariada da sua escolha. Na medida em que poderia haver aí um equívoco, em qualquer caso, este terá desaparecido com o acórdão Akman, já referido.

63. A legislação do Estado-Membro deve, bem entendido, ser conforme ao direito comunitário, e nomeadamente à Decisão n.º 1/80, isto é, não retirar aos membros da família os direitos que o direito comunitário lhes confere directamente.

64. Mas essa legislação pode prever, sem que com isso contrarie a Decisão n.º 1/80, que, em certas circunstâncias, o filho do trabalhador turco não pode mais permanecer no Estado-Membro de acolhimento.

65. Pode, nomeadamente, ser o caso quando:

— se encontre numa situação de desemprego voluntário prolongado [12];

— tiver voltado para o seu país de origem durante um longo período [13];

11 — Sublinhado pelo autor.

12 — Conclusão que se extrai — *a contrario* — do acórdão de 23 de Janeiro de 1997, Tetik (C-171/95, p. I-329).

13 — Observação feita pela Comissão na audiência, e que me parece pertinente. Saliente-se que, em relação aos nacionais comunitários, são apenas as interrupções de residência que não ultrapassam os seis meses consecutivos que não afectam a validade do seu cartão de residência.

— tiver sido objecto de uma decisão de expulsão por violar a ordem pública, a segurança pública ou a saúde pública, nos termos do artigo 14.° da Decisão n.° 1/80.

66. Com efeito, deve considerar-se, sob pena de perturbar completamente a economia da Decisão n.° 1/80, que, logo que o filho maior atingiu o estádio em que pode aceder livremente a qualquer emprego assalariado, está sujeito às mesmas regras que o trabalhador turco que veio residir para um Estado-Membro na idade adulta.

67. Note-se ainda que o artigo 12.° da Decisão n.° 1/80 dá a um Estado-Membro o direito de não aplicar automaticamente as disposições dos artigos 6.° e 7.° quando sofre, ou existe a ameaça de sofrer, perturbações graves no seu mercado de emprego que podem implicar riscos graves no nível de vida ou de emprego numa região, ramo de actividade ou profissão. Nesse caso, o Estado deve informar o Conselho de Associação dessa restrição temporária. Contudo, esta disposição não foi ainda invocada.

68. O Estado-Membro deve ter sempre o direito de controlar periodicamente se os trabalhadores turcos ou os membros da sua família não se encontram numa das situações acima referidas.

69. Esse controlo pode ser efectuado no momento em que caducam as autorizações de residência, visto que, contrariamente aos «cartões de residência» dos nacionais comunitários [14], o direito comunitário não exige que as autorizações concedidas aos trabalhadores turcos e aos membros da sua família sejam renovadas automaticamente após cinco anos.

70. Também não se pode contestar que é ao trabalhador ou ao membro da sua família que cabe tomar a iniciativa de pedir a renovação da sua autorização de residência.

71. Resta saber que consequências podem ser tiradas do facto de um trabalhador ter deixado de estar na posse dessa autorização de residência por não ter pedido a tempo a sua renovação e se, nesse caso, as autoridades nacionais podem fazer com que ele perca o benefício dos direitos adquiridos ao abrigo do artigo 7.°, primeiro parágrafo, recusando renovar a sua autorização de residência.

72. A esta questão, o Governo alemão e a Comissão propõem uma resposta especialmente rigorosa. Com efeito, consideram

14 — V. o artigo 6.° da 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 no interior da Comunidade (JO L 257, p. 13).

que, numa tal situação, as autoridades nacionais não têm qualquer obrigação de conceder a renovação solicitada. Pela minha parte, e após ponderada reflexão, considero que esta conclusão é excessivamente radical. Na minha opinião, não possuir uma autorização de residência em resultado de um atraso na apresentação do pedido de renovação e quando a autorização de residência devesse ser concedida se tivesse sido pedida a tempo, não poderá justificar a expulsão do trabalhador.

73. Sem dúvida que este deixou de estar, *stricto sensu*, em situação de «residência regular». Mas seria razoável tratá-lo como um emigrante clandestino? Não deverão distinguir-se diferentes graus na irregularidade de uma situação?

74. Do mesmo modo, no momento de um controlo, a polícia pode verificar que um condutor não possui uma carta de condução. Este merece certamente uma sanção, mas a sanção poderá ser diferente consoante, por um lado, ele nunca ter tido carta de condução ou a ter perdido por uma decisão judicial ou, por outro lado, ter deixado de possuir uma carta de condução válida, por não ter sido submetido ao exame médico que a regulamentação lhe impunha, em razão da sua idade.

75. Parece-me que é a uma distinção deste tipo que fez referência o Tribunal de Justiça quando declarou, no acórdão Kadiman, já referido, que os direitos dos membros da família do trabalhador turco «são reconhecidos aos seus beneficiários independentemente da emissão, pelas autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento, de um documento administrativo específico, como uma autorização de residência».

76. A meu ver, esta afirmação significa que o Estado-Membro não deve fazer depender a expulsão do nacional turco do facto de ele possuir ou não uma autorização de residência válida, mas ligá-la à realização, ou não, de uma das situações que fazem desaparecer o próprio fundamento do direito de residência, acima enumeradas.

77. Expulsar um trabalhador em razão do atraso com que apresentou o seu pedido equivaleria também colocar esse atraso no mesmo plano do de uma violação da ordem pública ou da segurança pública.

78. Finalmente, o critério acima proposto pode igualmente apoiar-se num raciocínio por analogia, inspirando-se em directivas adoptadas pelo Conselho relativamente a algumas categorias de nacionais comunitários.

79. Refiro-me aqui à Directiva 90/364/CEE do Conselho, de 28 de Junho de 1990,

relativa ao direito de residência [15], que diz respeito aos nacionais dos Estados-Membros que não beneficiam desse direito por força de outras disposições, à Directiva 90/365/CEE 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 [16], bem como à Directiva 93/96/CEE do Conselho, de 29 de Outubro de 1993, relativa ao direito de residência dos estudantes [17].

80. Todas estas directivas contêm uma disposição que estabelece que «o direito de residência continua a existir enquanto os beneficiários desse direito preencherem os requisitos previstos no artigo 1.°». Em cada uma delas, o artigo 1.° prevê que os nacionais devem dispor de recursos financeiros suficientes para evitar que se tornem, durante a sua permanência, uma sobrecarga para a assistência social do Estado-Membro de acolhimento, e disporem de um seguro de doença que cubra todos os riscos no Estado-Membro de acolhimento.

81. Todas estas directivas prevêem igualmente que o direito de residência é confirmado pela emissão de um documento denominado «Cartão de residência de nacional de um Estado-Membro da CEE», cuja validade pode ser limitada a cinco anos e que é renovável.

82. Mas, contrariamente ao caso dos trabalhadores comunitários que exercem efectivamente uma actividade assalariada, estas directivas não estabelecem que esse cartão deva ser automaticamente renovável.

83. Isto explica-se, certamente, pelo facto de as pessoas abrangidas nessas categorias não terem o mesmo «direito de residência» que os trabalhadores activos, que o retiram directamente do artigo 48.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 39.° CE), mas um direito de carácter excepcional, ligado a condições mais estritas.

84. Do mesmo modo, os nacionais turcos não têm exactamente os mesmos direitos que os trabalhadores activos originários de outro Estado-Membro. Não têm — a título individual — o direito de vir trabalhar na Comunidade. Decorre dos artigos 6.° e 7.° da Decisão n.° 1/80 que a sua entrada na Comunidade está ligada a uma autorização individual explícita. Além disso, o seu direito de residência depende, nos termos do acórdão Bozkurt, já referido, do «exercício de um emprego regular», do qual constitui o corolário. Assim, é lógico tratá-los da mesma maneira que as categorias de pessoas abrangidas pelas três directivas acima mencionadas. Isto significa que só é possível recusar-lhes a renovação da sua autorização de residência se deixaram de

15 — JO L 180, p. 26.
16 — JO L 180, p. 28.
17 — JO L 317, p. 59.

preencher as condições de fundo que estão na base do seu direito de residência.

85. Resta saber como é que as autoridades competentes devem tratar um trabalhador turco que, exercendo um emprego regular, negligência durante meses o pedido de renovação da sua autorização ou que, de cada vez que caduca, apresenta o seu pedido com várias semanas de atraso.

86. A este respeito, a Comissão alega que «a possibilidade de aplicar ao membro da família de um trabalhador turco sanções administrativas ou multas não constitui muitas vezes uma sanção suficiente, dado que, no caso de pessoas que apenas dispõem de fracos rendimentos, são difíceis de executar e representam uma importante sobrecarga administrativa».

87. A fim de ter em conta esta consideração, cujo mérito não pode ser discutido, pode perguntar-se se não seria compatível com o direito da associação que os órgãos jurisdicionais nacionais apliquem, em relação a essas pessoas, penas com um carácter mais dissuasivo do que simples multas.

88. No acórdão Pieck [18], o Tribunal de Justiça excluiu que uma pena de prisão possa ser aplicada contra um nacional comunitário que não se muniu do cartão de residência especial previsto no artigo 4.º da Directiva 68/360.

89. Todavia, o Tribunal de Justiça fundamentou essa afirmação com o facto de esse cartão de residência não poder ser equiparado a uma autorização de residência que implique um poder de apreciação das autoridades nacionais [19].

90. Ora, a entrada do trabalhador turco no território da Comunidade pressupõe uma verdadeira autorização de residência que, além do mais, não deve ter sido obtida em condições fraudulentas [20].

91. Assim, não me parece excluído que, no caso de inobservância prolongada ou repetida de formalidades de residência, uma pena de prisão possa ser aplicada em relação a um trabalhador turco, embora da primeira vez seja acompanhada de uma suspensão da sua execução.

18 — Acórdão de 3 de Julho de 1980 (157/79, Recueil, p. 2171).

19 — V. n.º 13.

20 — V. acórdão de 5 de Junho de 1997, Kol (C-285/95, Colect., p. I-3069).

Conclusão

92. Com base nas considerações acima expostas, proponho que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma à questão do Bundesverwaltungsgericht:

«Um cidadão turco, enquanto membro da família de um trabalhador turco integrado no mercado regular de emprego, que tenha beneficiado dos direitos que confere o artigo 7.°, primeiro parágrafo, da Decisão n.° 1/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia, de 19 de Setembro de 1980, e que pediu a renovação da sua última autorização de residência depois de ter expirado a sua validade, não perde esses direitos em virtude dessa caducidade e da recusa de renovação que lhe foi oposta, desde que continue a preencher as condições de fundo de que depende o seu direito de residência.»