ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

16 de Novembro de 2004 *

No processo C-327/02,

que tem por objecto um pedido prejudicial nos termos do artigo 234.° CE, apresentado pelo Rechtbank te 's-Gravenhage (Países Baixos), por decisão de 16 de Setembro de 2002, entrado no Tribunal de Justiça em 18 de Setembro de 2002, no processo

Lili Georgieva Panayotova,

Radostina Markova Kalcheva,

Izabella Malgorzata Lis,

Lubica Sopova,

Izabela Leokadia Topa,

* Língua do processo: neerlandês.

Jolanta Monika Rusiecka

contra

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas e R. Silva de Lapuerta, presidentes de secção, J.-P. Puissochet (relator), R. Schintgen, S. von Bahr e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

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

vistos os autos e na sequência da audiência de 2 de Dezembro de 2003,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de L. Panayotova, R. Kalcheva e I. Lis, por R. van Asperen, advocaat,

— em representação do Governo neerlandês, por S. Terstal e J. van Bakel, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo grego, por M. Apessos e K. Boskovits, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo francês, por C. Bergeot-Nunes, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por P. J. Kuijper e H. van Vliet, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 19 de Fevereiro de 2004,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial incide sobre a interpretação dos artigos 45.°, n.° 1, e 59.°, n.° 1, do Acordo europeu entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Bulgária, por outro, aprovado pela Decisão 94/908/CECA, CE, Euratom do Conselho e da Comissão, de 19 de Dezembro de 1994 (JO L 358, p. 1, a seguir «acordo Comunidades-Bulgária»), dos artigos 44.°, n.° 3, e 58.°,

n.º 1, do Acordo europeu entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Polónia, por outro, aprovado pela Decisão 93/743/Euratom, CECA, CE do Conselho e da Comissão, de 13 de Dezembro de 1993 (JO L 348, p. 1, a seguir «acordo Comunidades-Polónia»), bem como dos artigos 45.º, n.º 3, e 59.º, n.º 1, do Acordo europeu que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República Eslovaca, por outro, aprovado pela Decisão 94/909/CECA, CE, Euratom do Conselho e da Comissão, de 19 de Dezembro de 1994 (JO L 359, p. 1, a seguir «acordo Comunidades-Eslováquia», conjuntamente, «acordos de associação»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de litígios que opõem L. Panayotova e R. Kalcheva, nacionais búlgaras, bem como I. Lis, I. Topa e J. Rusiecka, nacionais polacas, e L. Sopova, nacional eslovaca, ao Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (Ministro responsável pelas questões relativas aos estrangeiros e pela integração) a propósito da recusa deste de deferir os seus pedidos de autorização de residência com vista ao exercício de uma actividade profissional enquanto trabalhadoras independentes.

Enquadramento jurídico

Regulamentação comunitária

3 O artigo 45.º, n.º 1, do acordo de associação Comunidades-Bulgária, que figura no título IV deste, dispõe:

«Cada Estado-Membro concederá, a partir da entrada em vigor do presente acordo, no que respeita ao estabelecimento de sociedades e de nacionais búlgaros e ao exercício de actividades de sociedades e de nacionais búlgaros estabelecidos no seu território, um tratamento não menos favorável do que o concedido às suas próprias sociedades e nacionais, excepto nos sectores referidos no anexo XVa.»

4 Nos termos do artigo 59.°, n.° 1, do referido acordo:

«Para efeitos do título IV, nenhuma disposição do presente acordo obsta à aplicação, pelas partes, das respectivas legislações e regulamentações respeitantes à entrada e à residência, ao trabalho, às condições de trabalho, ao estabelecimento de pessoas singulares e à prestação de serviços, desde que essa aplicação não anule ou comprometa as vantagens que qualquer das partes retira de uma disposição específica do acordo [...].»

5 Os artigos 44.°, n.° 3, e 58.°, n.° 1, do acordo Comunidades-Polónia e 45.°, n.° 3, e 59.°, n.° 1, do acordo Comunidades-Eslováquia estão redigidos em termos próximos aos dos artigos 45.°, n.° 1, e 59.°, n.° 1, do acordo Comunidades-Bulgária.

Legislação neerlandesa

6 O artigo 16a, n.° 1, da Vreemdelingenwet 1994 (lei relativa aos estrangeiros, de 1994, a seguir «Vreemdelingenwet») prevê que um pedido de autorização de residência apenas será apreciado se o cidadão estrangeiro dispuser de uma autorização temporária válida de residência. Os n.^{os} 3 e 4 do mesmo artigo não exigem esta condição a determinadas categorias de estrangeiros, enquanto o n.° 6 da mesma disposição prevê que os requerentes podem ser dispensados da mesma em casos individuais especiais.

7 A autorização provisória de residência deve ser requerida pelo nacional estrangeiro na representação diplomática ou consular neerlandesa no seu país de origem ou no país onde reside habitualmente. A mesma é concedida desde que o requerente preencha os requisitos materiais exigidos para a obtenção de uma autorização de residência. A menos que as circunstâncias tenham sido modificadas após a concessão dessa autorização ou que se verifique que esta foi obtida com base em dados inexactos, o titular dessa autorização pode, após a sua entrada nos Países Baixos, obter uma autorização de residência.

8 Quanto à residência de curta duração que não ultrapasse três meses, a mesma está sujeita, no que se refere aos nacionais búlgaros, à obtenção de um visto. Os nacionais polacos e eslovacos dispõem, por sua vez, em conformidade com as disposições conjugadas dos artigos 8.º da Vreemdelingenwet e 46.º, n.º 1, alínea c), do Vreemdelingenbesluit 1994 (decreto relativo aos estrangeiros, de 1994), do direito de residir livremente durante um período de três meses (a seguir «prazo livre»). No entanto, nos termos do artigo 46.º, n.º 2, do Vreemdelingenbesluit 1994, este prazo caduca automaticamente se, no seu decurso, o interessado apresentar um pedido de autorização de residência.

Litígios no processo principal e questões prejudiciais

9 Os pedidos de autorização de residência apresentados pelas requerentes no processo principal com o objectivo de exercer nos Países Baixos uma actividade profissional enquanto trabalhadoras independentes foram indeferidos pelo chefe da polícia regional de Groningen (Países Baixos) com a justificação de que estas não dispunham da autorização provisória de residência exigida pelo artigo 16a, n.º 1, da Vreemdelingenwet. As reclamações destas recusas foram julgadas improcedentes por decisões do Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de 22 de Janeiro e 1 de Maio de 2001.

10 O Rechtbank te 's- Gravenhage para o qual foi interposto recurso destas decisões considera, antes de mais, que as recorrentes no processo principal não podem invocar nenhuma das excepções previstas nos n.os 3, 4 e 6 do artigo 16a da Vreemdelingenwet.

11 O referido órgão jurisdicional observa, seguidamente, que nos seus acórdãos de 27 de Setembro de 2001, Gloszczuk (C-63/99, Colect., p. I-6369, n.º 86), Kondova (C-235/99, Colect., p. I-6427, n.º 91), bem como Barkoci e Malik (C-257/99, Colect., p. I-6557, n.º 83), proferidos no âmbito de litígios nos quais era aplicável a legislação do Reino Unido, o Tribunal de Justiça considerou que as disposições que regem o direito de estabelecimento que constam dos acordos de associação celebrados pelas Comunidades não se opunham, em princípio, a que os Estados-Membros façam depender o acesso ao seu território de uma exigência de obtenção prévia de autorização provisória de residência.

12 Observa designadamente, a este propósito, que, no n.º 4 da parte decisória do acórdão Barkoci e Malik, já referido, o Tribunal de Justiça declarou, a propósito de disposições redigidas em termos idênticos às dos artigos 45.º, n.º 3, e 59.º, n.º 1, do acordo Comunidades-Eslováquia, a saber, os artigos 45.º, n.º 3, e 59.º, n.º 1, do Acordo europeu que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República Checa, por outro, aprovado pela Decisão 94/910/CECA, CE, Euratom do Conselho e da Comissão, de 19 de Dezembro de 1994 (JO L 360, p. 1, a seguir «acordo Comunidades-República Checa»):

«A condição enunciada na parte final do último período do n.º 1 do artigo 59.º do referido acordo de associação deve ser interpretada no sentido de que a obrigação de obter no país de residência, previamente à partida para o Estado-Membro de acolhimento, uma permissão de entrada, cuja emissão está subordinada à verificação de condições de fundo como as previstas no parágrafo 212 [das United Kingdom] Immigration Rules [(House of Commons Paper 395), a seguir «Immigration Rules»], não tem nem por objecto nem por efeito tornar impossível ou excessivamente difícil

o exercício pelos nacionais checos dos direitos que lhes são conferidos pelo n.º 3 do artigo 45.º deste acordo, desde que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento exerçam o poder de apreciação de que dispõem relativamente aos pedidos de entrada para fins de estabelecimento, apresentados ao abrigo do referido acordo, no ponto de chegada neste Estado-Membro, de tal forma que uma autorização de entrada possa ser concedida a um nacional checo que não possua uma permissão de entrada, com fundamento diverso do das Immigration Rules, a partir do momento em que o pedido deste último preencha clara e manifestamente as mesmas exigências de fundo que lhe teriam sido aplicadas caso tivesse pedido uma permissão de entrada na República Checa.»

13 O órgão jurisdicional de reenvio observa que, no n.º 69 do acórdão Barkoci e Malik, já referido, o Tribunal de Justiça esclareceu contudo o seguinte:

«[...] mesmo sem ser necessário abordar a questão de saber se o n.º 1 do artigo 59.º do acordo de associação permite que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento recusem a entrada no seu território a um nacional checo que não possua permissão de entrada, basta examinar se a aplicação pelas autoridades britânicas da legislação nacional em matéria de imigração no seu conjunto, incluído o exercício do poder discricionário do Secretary of State [for the Home Department] que se destina a verificar se a condição referente à detenção de uma permissão de entrada pode ser afastada em casos individuais, é conforme à condição enunciada na parte final do último período do referido artigo 59.º, n.º 1.»

14 Nessas condições, o órgão jurisdicional de reenvio questiona-se sobre se a resposta que figura no n.º 4 da parte decisória do acórdão Barkoci e Malik, já referido, interpretada à luz do n.º 69 deste, não foi concebida em função das especificidades próprias à legislação do Reino Unido. Sublinha, a este propósito, que, diferentemente desta última, o direito neerlandês não permite à autoridade competente, fora das hipóteses expressamente previstas no artigo 16a da Vreemdelingenwet, conceder uma autorização de residência às recorrentes no processo principal por as mesmas não terem uma autorização provisória de residência.

15 O referido órgão jurisdicional observa, por último, que, pelo facto de não terem obtido o visto exigido, L. Panayotova e R. Kalcheva encontravam-se em situação irregular nos Países Baixos quando apresentaram os pedidos de autorização de residência com vista ao seu estabelecimento neste Estado-Membro. A situação é, em contrapartida, menos clara no que se refere às outras recorrentes no processo principal, que, não estando sujeitas à exigência de visto para a sua residência nos Países Baixos por um período que não ultrapasse três meses e beneficiando a este propósito do prazo livre referido no n.º 8 do presente acórdão, podem residir regularmente neste Estado antes da apresentação dos seus pedidos de autorização de residência.

16 É nestas condições que o Rechtbank te 's-Gravenhage decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais seguintes:

«1) A resposta dada pelo Tribunal de Justiça à quarta questão no acórdão de 27 de [Setembro] de 2001 no processo C-257/99 (Barkoci e Malik) deve ser entendida no sentido de que não é compatível respectivamente com o artigo 45.º, n.º 1, conjugado com o artigo 59.º, n.º 1, do acordo de associação com a Bulgária, com o artigo 44.º, n.º 3, conjugado com o artigo 58.º, do acordo de associação com a Polónia e com o artigo 45.º, n.º 3, conjugado com o artigo 59.º do acordo de associação com a República Eslovaca o facto de a autoridade competente, ao examinar um pedido de autorização de residência, formulado nos Países Baixos, com vista ao exercício do direito de estabelecimento em conformidade com o acordo de associação, renunciar ao exame do mérito do pedido única e exclusivamente porque falta o título de residência provisória? É relevante, para responder a esta questão, o facto de estarem clara e manifestamente satisfeitos os requisitos materiais estabelecidos para a entrada?

2) É relevante, para responder à primeira questão, e, em caso afirmativo, em que sentido, o facto de o requerente de uma autorização de residência se encontrar ou não legalmente nos Países Baixos na data do pedido ao abrigo de um título diferente de [uma autorização] de residência provisória, por exemplo, o denominado prazo livre, conforme previsto no artigo 8.º da Vreemdelingenwet?»

Quanto às questões prejudiciais

17 Nas suas duas questões, que importa apreciar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta no essencial se as disposições pertinentes nos acordos de associação devem ser interpretadas no sentido de que as mesmas se opõem à regulamentação de um Estado-Membro por força da qual um pedido de autorização de residência apresentado no seu território com vista a aí se estabelecer como trabalhador independente ao abrigo dos referidos acordos deve ser indeferido, sem outro exame, quando o requerente não dispõe de uma autorização provisória de residência emitida previamente pelos serviços diplomáticos ou consulares do referido Estado-Membro no país de origem do interessado ou no seu país de residência habitual, e isto mesmo que, à data da apresentação do seu pedido, este esteja em situação regular no referido Estado-Membro ao abrigo de uma qualidade diversa da de trabalhador independente e que o requerente afirme que preenche clara e manifestamente os requisitos materiais relativos à concessão de tal autorização provisória de residência e da autorização de residência enquanto trabalhador independente.

18 O efeito directo que deve ser reconhecido aos artigos 45.°, n.° 1, do acordo Comunidades-Bulgária, 44.°, n.° 3, do acordo Comunidades-Polónia e 45.°, n.° 3, do acordo Comunidades-Eslováquia implica que os nacionais búlgaros, polacos e eslovacos, que, respectivamente, invocam esses artigos, têm o direito de os invocar nos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro de acolhimento, não obstante o facto de as autoridades deste último continuarem a ser competentes para aplicar a esses nacionais a legislação nacional em matéria de entrada, de permanência e de estabelecimento, em conformidade com os artigos 59.° , n.° 1, do acordo de associação Comunidades-Bulgária, 58.°, n.° 1, do acordo Comunidades-Polónia e 59.°, n.° 1, do acordo Comunidades-Eslováquia (v. acórdãos, já referidos, Gloszczuk, n.° 38, e Kondova, n.° 39, bem como de 20 de Novembro de 2001, Jany e o., C-268/99, Colect., p. I-8615, n.° 28).

19 Embora o direito de estabelecimento, conforme definido pelas três primeiras disposições referidas no número anterior, implique que um direito de entrada e um direito de permanência sejam conferidos, enquanto corolários desse direito, resulta, todavia, das três últimas disposições que esses direitos de entrada e de permanência não constituem prerrogativas absolutas, podendo o seu exercício ser limitado, eventualmente, pelas regras do Estado-Membro de acolhimento relativas à entrada, à permanência e ao estabelecimento de tais nacionais (acórdãos, já referidos, Gloszczuk, n.º 51, Kondova, n.º 54, e Jany e o., n.º 28).

20 Para serem compatíveis com o requisito enunciado nos artigos 59.º, n.º 1, do acordo Comunidades-Bulgária, 58.º, n.º 1, do acordo Comunidades-Polónia e 59.º, n.º 1, do acordo Comunidades-Eslováquia, as restrições introduzidas ao direito de estabelecimento pela legislação do Estado-Membro de acolhimento em matéria de imigração devem, contudo, ser aptas a realizar o objectivo visado e não constituir, face a este, uma intervenção que atente contra a própria essência dos direitos respectivamente concedidos pelos artigos 45.º, n.º 1, 44.º, n.º 3, e 45.º, n.º 3, dos referidos acordos aos nacionais búlgaros, polacos e eslovacos, tornando o exercício desses direitos impossível ou excessivamente difícil (acórdãos, já referidos, Gloszczuk, n.º 56, e Kondova, n.º 59).

21 A este propósito, disposições como os artigos 45.º, n.º 1, e 59.º, n.º 1, do acordo Comunidades-Bulgária, interpretados conjuntamente, os artigos 44.º, n.º 3, e 58.º, n.º 1, do acordo Comunidades-Polónia, interpretados conjuntamente, bem como os artigos 45.º, n.º 3, e 59.º, n.º 1, do acordo Comunidades-Eslováquia, interpretados conjuntamente, não se opõem em princípio a um sistema de controlo prévio que subordina a emissão de uma autorização de entrada e de permanência pelas autoridades competentes em matéria de imigração à condição de o requerente demonstrar que tem verdadeiramente intenção de iniciar uma actividade como

trabalhador independente, sem exercer simultaneamente qualquer actividade assalariada nem recorrer aos fundos públicos, e que dispõe à partida de recursos financeiros bastantes e tem possibilidades razoáveis de ser bem sucedido (acórdãos, já referidos, Glosczuk, n.º 86, Kondova, n.º 91, e Jany e o., n.º 31).

22 Tal sistema nacional de controlo da natureza exacta da actividade pretendida pelo requerente, aplicado previamente à partida deste último para o Estado-Membro de acolhimento, prossegue um objectivo legítimo na medida em que permite limitar o exercício dos direitos de entrada e de permanência pelos nacionais dos países em causa que invocam essas disposições apenas aos beneficiários visados pelas mesmas (acórdãos, já referidos, Glosczuk, n.º 58, Kondova, n.º 61, e Barkoci e Malik, n.º 62).

23 Além disso, esse sistema de controlo é designadamente susceptível de se justificar atendendo ao facto de a verificação das condições substanciais e a realização de investigações detalhadas que este implica poderem ser efectuadas mais facilmente no Estado de origem, atendendo, designadamente, a considerações de ordem linguística ligadas ao acesso às informações relativas à situação dos nacionais estrangeiros que pretendem estabelecer-se num Estado-Membro (v. acórdão Barkoci e Malik, já referido, n.^{os} 65 e 66).

24 Exigir do Estado-Membro de acolhimento que instituiu tal sistema de controlo prévio que preveja, além disso, que as suas autoridades estejam obrigadas a examinar qualquer pedido apresentado no seu território ao abrigo dos acordos de associação comportaria designadamente o risco de um afluxo de pedidos formulados por

ocasião de permanências com fins turísticos ou outros que supostamente não excedem breves períodos. Ora, tal situação seria, como observaram os Governos neerlandês, grego e francês, de molde a pôr em causa o sistema de controlo prévio obrigatório instituído pelo Estado-Membro em causa, bem como, atendendo aos prazos de exame dos pedidos e dos recursos eventualmente interpostos das decisões de indeferimento, a liberdade de este Estado-Membro só conferir o acesso livre ou simplificado ao seu território desde que a permanência prevista não exceda um período de curta duração. Seria igualmente posto em causa o efeito útil do disposto nos artigos 58.º, n.º 1, do acordo Comunidades-Polónia e 59.º, n.º 1, dos acordos Comunidades-Bulgária e Comunidades-Eslováquia.

25 O despacho de reenvio não contém qualquer esclarecimento no que concerne aos requisitos materiais de que a regulamentação neerlandesa aplicável faz depender a emissão da autorização provisória de residência, competindo ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, eventualmente, se os referidos requisitos estão efectivamente aptos a assegurar a realização do objectivo recordado no n.º 22 do presente acórdão (v., no que se refere à regulamentação neerlandesa em vigor à época dos factos na origem do acórdão Jany e o., já referido, o n.º 31 deste).

26 Importa além disso precisar que as regras processuais que enquadram a emissão dessa autorização provisória de residência devem também elas próprias ser de molde a garantir que o exercício do direito de estabelecimento conferido pelos acordos de associação não se torne impossível nem excessivamente difícil.

27 Daí decorre, designadamente, que o regime aplicável a essas autorizações de residência temporária deve assentar num sistema processual facilmente acessível e adequado a garantir aos interessados que o seu pedido será tratado dentro de um prazo razoável e com objectividade, devendo eventuais recusas de autorização ser

impugnadas no âmbito de um recurso jurisdicional (v., por analogia, acórdão de 12 de Julho de 2001, Smits e Peerbooms, C-157/99, Colect., p. I-5473, n.º 90). Importa lembrar, a este propósito, que o direito comunitário exige uma fiscalização jurisdicional efectiva das decisões das autoridades nacionais adoptadas no respeito das disposições aplicáveis deste, e que este princípio da tutela jurisdicional efectiva constitui o princípio geral que decorre das tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e é consagrado pela Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de Novembro de 1950, nos artigos 6.º e 13.º desta (v., designadamente, acórdãos de 15 de Maio de 1986, Johnston, 222/84, Colect., p. 1651, n.^{os} 18 e 19, bem como de 19 de Junho de 2003, Eribrand, C-467/01, Colect., p. I-6471, n.º 61).

28 Resulta do que antecede que, quando um Estado-Membro optou por um sistema que subordina a concessão de um direito de residência para efeitos de estabelecimento com base em disposições dos acordos de associação a um mecanismo de controlo prévio à entrada no seu território, é em princípio legítimo a este Estado-Membro prever que as suas autoridades competentes em matéria de imigração recusem, sem outro exame, os pedidos de autorização de residência formulados para o referido efeito no seu território por um nacional búlgaro, polaco ou eslovaco, quando este último não possuir a autorização provisória de residência exigida que deveria ter sido obtida nos serviços diplomáticos ou consulares do referido Estado-Membro no país de origem do interessado ou naquele onde residia habitualmente antes da sua partida para este Estado-Membro.

29 O órgão jurisdicional de reenvio questiona-se contudo se tal recusa é conforme às ditas disposições dos acordos de associação na hipótese em que o interessado reside regularmente no Estado-Membro de acolhimento ao abrigo de outra qualidade que não a de trabalhador independente no momento em que apresenta o seu pedido de autorização de residência para efeitos de estabelecimento e em que considera que preenche clara e manifestamente os requisitos materiais relativos à concessão da autorização provisória de residência e da autorização de residência enquanto trabalhador independente.

30 Relativamente, em primeiro lugar, à circunstância de os interessados terem residido regularmente nos Países Baixos ao abrigo do prazo livre previsto pela legislação neerlandesa, importa recordar, antes de mais, que, no âmbito de um sistema nacional baseado em medidas de verificação adequadas, prévias à partida do nacional estrangeiro para o Estado-Membro de acolhimento com a finalidade de aí se estabelecer como trabalhador independente, a eventual admissão temporária deste no território desse Estado ao abrigo de um título diferente, quando não possui autorização de entrada que possa ser emitida no termo das referidas verificações, não equivale de modo algum a qualquer autorização, de modo que o interessado não pode validamente basear-se na mera circunstância dessa admissão temporária para sustentar que adquiriu o direito de se estabelecer na qualidade de trabalhador independente no território desse Estado-Membro (v., por analogia, acórdão Barkoci e Malik, já referido, n.os 77 a 79).

31 Resulta, além disso, da jurisprudência do Tribunal de Justiça, que é compatível com o artigo 58.°, n.° 1, do acordo Comunidades-Polónia e, portanto, com os artigos 59.°, n.° 1, dos acordos Comunidades-Bulgária e Comunidades-Eslováquia o indeferimento, pelas autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento, de um pedido apresentado, respectivamente, ao abrigo dos artigos 44.°, n.° 3, 45.°, n.° 1, ou 45.°, n.° 3, dos referidos acordos, pelo facto de, no momento da apresentação do pedido, o requerente permanecer ilegalmente no seu território devido a falsas declarações prestadas às referidas autoridades com o intuito de obter uma autorização de entrada inicial baseada num título diferente ou em razão do não cumprimento de uma condição expressa ligada a essa entrada e referente à duração autorizada da sua permanência no referido Estado-Membro (acórdão Gloszczuk, já referido, n.° 77).

32 O mesmo deve acontecer quando se verifique que o pedido apresentado em aplicação das referidas disposições é incompatível com os requisitos expressos ligados à admissão do interessado no Estado-Membro de acolhimento e, designadamente, os relacionados com a duração autorizada de residência nesse Estado.

33 Com efeito, tal como se concluiu no n.º 24 do presente acórdão, se era permitido aos nacionais búlgaros, polacos ou eslovacos apresentarem um pedido de estabelecimento ao abrigo dos acordos de associação no Estado-Membro de acolhimento, apesar de terem acedido ao território deste último Estado com a condição expressa de aí residirem durante o período máximo de três meses, os referidos nacionais facilmente poderiam contornar as disposições nacionais relativas à admissão e à residência de estrangeiros, privando, consequentemente, do seu efeito útil os artigos 58.º, n.º 1, do acordo Comunidades-Polónia e 59.º, n.º 1, dos acordos Comunidades-Bulgária e Comunidades-Eslováquia.

34 Importa considerar, a este propósito, que os nacionais búlgaros, polacos ou eslovacos que não se sujeitam aos controlos pertinentes das autoridades nacionais, violando as condições em que lhes foi reconhecido o direito de acesso ao referido território, não podem invocar a protecção das disposições dos acordos de associação relativas ao direito de estabelecimento para escapar a esses requisitos.

35 Tratando-se, em segundo lugar, da circunstância de um nacional búlgaro, polaco ou eslovaco, que formula no território neerlandês um pedido de autorização de residência para efeitos de estabelecimento com base nos acordos de associação, considerar que preenche clara e manifestamente os requisitos materiais que deveriam ter sido objecto de uma verificação no quadro de um sistema de controlo prévio instituído pela regulamentação neerlandesa, a verdade é que, no n.º 74 do acórdão Barkoci e Malik, já referido, o Tribunal de Justiça declarou que os artigos 45.º, n.º 3, e 59.º, n.º 1, do acordo Comunidades-República Checa não se opõem a que as autoridades do Estado-Membro de acolhimento competentes em matéria de imigração exijam que um nacional checo obtenha, previamente à sua partida para esse Estado, uma autorização de entrada cuja emissão está dependente da verificação de requisitos materiais para o estabelecimento, como os previstos no parágrafo 212 das Immigration Rules, desde que estas autoridades exerçam o seu

poder de apreciação relativamente aos pedidos de entrada para fins de estabelecimento, apresentados ao abrigo do referido acordo, no local de chegada a este Estado, de tal forma que uma autorização de entrada possa ser concedida a um nacional checo, com fundamento diverso do das Immigration Rules, caso o pedido deste último preencha clara e manifestamente os mesmos requisitos materiais que lhe teriam sido aplicados caso tivesse pedido uma autorização de entrada na República Checa.

36 Contudo, tal como o Tribunal de Justiça esclareceu no n.º 72 do referido acórdão Barkoci e Malik, é na medida em que as autoridades competentes em matéria de imigração do Estado-Membro de acolhimento adoptam uma política que consiste em afastar a necessidade imperativa de possuir uma autorização de entrada que parece coerente com a lógica do sistema de controlo prévio, conforme justificado à luz do acordo Comunidades-República Checa, que estas autoridades, no exercício do seu poder de apreciação da situação individual do requerente, efectuem um exame do fundado de um pedido de estabelecimento, apresentado ao abrigo do referido acordo no local de chegada a este Estado-Membro, mais sumário do que aquele que é efectuado no caso de um pedido de autorização de entrada apresentado por um nacional checo no seu país de residência.

37 Ora, tal como o órgão jurisdicional de reenvio e os governos que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça realçaram, na ordem jurídica neerlandesa, diferentemente da situação no Reino Unido, as autoridades competentes em matéria de imigração não têm tal poder de apreciação. Com efeito, não existindo autorização provisória de residência emitida pelos serviços diplomáticos ou consulares neerlandeses no Estado de origem do interessado, as referidas autoridades não têm, por força do direito interno, em princípio, competência para emitir uma autorização de residência para efeitos de estabelecimento ao abrigo dos acordos de associação e verificar, para esse fim, se estão preenchidos os requisitos materiais dos quais depende a sua emissão.

38 Sem prejuízo da possibilidade de os Estados-Membros preverem um sistema de controlo prévio acompanhado da possibilidade de exame dos pedidos apresentados directamente no território nacional, é conforme à lógica de um sistema de controlo prévio como o instituído pelo Reino dos Países Baixos e admissível à luz dos acordos de associação que este Estado-Membro preveja, no seu ordenamento jurídico, que, quando não está preenchida a exigência da apresentação, a título prévio, no seu país de origem ou no país em que residem habitualmente, de um pedido de autorização provisória de residência com vista ao estabelecimento, as autoridades competentes do dito Estado-Membro recusem aos nacionais búlgaros, polacos ou eslovacos, que invocam, respectivamente, os artigos 45.°, n.° 1, do acordo Comunidades-Bulgária, 44.°, n.° 3, do Comunidades-Polónia, e 45.°, n.° 3, do acordo Comunidades--Eslováquia, a autorização de residência que solicitam, e isto, independentemente de saber se estão preenchidas as condições materiais a que está sujeita a obtenção de tal autorização provisória de residência (v., por analogia, acórdãos, já referidos, Gloszczuk, n.° 70, e Kondova, n.° 75).

39 Decorre do que precede que há que responder do seguinte modo às questões colocadas:

— os artigos 45.°, n.° 1, e 59.°, n.° 1, do acordo Comunidades-Bulgária, interpretados conjuntamente, os artigos 44.°, n.° 3, e 58.°, n.° 1, do acordo Comunidades-Polónia, interpretados conjuntamente, bem como os artigos 45.°, n.° 3, e 59.°, n.° 1, do acordo Comunidades-Eslováquia, interpretados conjuntamente, não se opõem, em princípio, à regulamentação de um Estado-Membro que prevê um sistema de controlo prévio que faz depender o acesso ao território do referido Estado-Membro para efeitos de estabelecimento enquanto trabalhador independente da emissão de uma autorização provisória de residência pelos serviços diplomáticos ou consulares desse Estado-Membro

no país de origem do interessado ou no qual este reside habitualmente. Tal sistema pode validamente subordinar a concessão da referida autorização à condição de o interessado demonstrar que tem verdadeiramente a intenção de iniciar uma actividade de trabalhador independente, sem exercer simultaneamente qualquer trabalho assalariado nem recorrer aos fundos públicos e que dispõe, à partida, de suficientes recursos financeiros para o exercício da actividade independente em causa e tem possibilidades razoáveis de ser bem sucedido. O regime aplicável a essas autorizações prévias de residência deve contudo basear-se num sistema processual facilmente acessível e adequado a garantir aos interessados que o seu pedido será tratado num prazo razoável e com objectividade, devendo eventuais recusas de autorização poder ser impugnadas no âmbito de um recurso jurisdicional;

— as referidas disposições dos acordos de associação devem ser interpretadas no sentido de que, em princípio, também não se opõem a que tal regulamentação nacional possa prever que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento indefiram um pedido de autorização de residência para efeitos de estabelecimento ao abrigo dos referidos acordos de associação apresentado no território deste Estado quando o requerente não tem a autorização provisória de residência assim exigida por esta regulamentação;

— é indiferente para o efeito o facto de o requerente afirmar que preenche clara e manifestamente os requisitos materiais exigidos para a concessão da autorização provisória de residência e da autorização de residência para esses fins de estabelecimento ou a circunstância de o referido requerente residir regularmente no Estado-Membro de acolhimento ao abrigo de título diferente à data do seu pedido, quando se verifique que este é incompatível com os requisitos expressos ligados à admissão do interessado no referido Estado-Membro e designadamente os relativos à duração da residência autorizada.

Quanto às despesas

40 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas com a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça, diferentes das efectuadas pelas referidas partes, não são reembolsáveis.

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

1) **Os artigos 45.°, n.° 1, e 59.°, n.° 1, do Acordo europeu entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Bulgária, por outro, aprovado pela Decisão 94/908/CECA, CE, Euratom do Conselho e da Comissão, de 19 de Dezembro de 1994, interpretados conjuntamente, os artigos 44.°, n.° 3, e 58.°, n.° 1, do Acordo europeu entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Polónia, por outro, aprovado pela Decisão 93/743/Euratom, CECA, CE, do Conselho e da Comissão, de 13 de Dezembro de 1993, interpretados conjuntamente, bem como os artigos 45.°, n.° 3, e 59.°, n.° 1, do Acordo europeu que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República Eslovaca, por outro, aprovado pela Decisão 94/909/CECA, CE, Euratom do Conselho e da Comissão, de 19 de Dezembro de 1994, interpretados conjuntamente, não se opõem, em princípio, à regulamentação de um Estado-Membro que prevê um sistema de controlo prévio que faz depender o acesso ao território do referido Estado-Membro para efeitos de estabelecimento enquanto trabalhador independente da emissão de uma autorização provisória de residência pelos serviços diplomáticos ou consulares desse Estado-Membro no país de origem do interessado ou no qual este reside habitualmente. Tal sistema pode validamente subordinar a concessão da**

referida autorização à condição de o interessado demonstrar que tem verdadeiramente a intenção de iniciar uma actividade de trabalhador independente, sem exercer simultaneamente qualquer trabalho assalariado nem recorrer aos fundos públicos e que dispõe, à partida, de suficientes recursos financeiros para o exercício da actividade independente em causa e tem possibilidades razoáveis de ser bem sucedido. O regime aplicável a essas autorizações prévias de residência deve contudo basear-se num sistema processual facilmente acessível e adequado a garantir aos interessados que o seu pedido será tratado num prazo razoável e com objectividade, devendo eventuais recusas de autorização poder ser impugnadas no âmbito de um recurso jurisdicional.

2) **As referidas disposições dos acordos de associação devem ser interpretadas no sentido de que, em princípio, também não se opõem a que tal regulamentação nacional possa prever que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento indefiram um pedido de autorização de residência para efeitos de estabelecimento ao abrigo dos referidos acordos de associação apresentado no território deste Estado quando o requerente não tem a autorização provisória de residência assim exigida por esta regulamentação.**

3) **É indiferente para o efeito o facto de o requerente afirmar que preenche clara e manifestamente os requisitos materiais exigidos para a concessão da autorização provisória de residência e da autorização de residência para esses fins de estabelecimento ou a circunstância de o referido requerente residir regularmente no Estado-Membro de acolhimento ao abrigo de título diferente à data do seu pedido, quando se verifique que este é incompatível com os requisitos expressos ligados à admissão do interessado no referido Estado-Membro e designadamente os relativos à duração da residência autorizada.**

Assinaturas.