ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

27 de Setembro de 2001 *

No processo C-235/99,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Reino Unido), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

The Queen

e

Secretary of State for the Home Department,

ex parte:

Eleanora Ivanova Kondova,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 45.° e 59.° do acordo europeu que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Bulgária, por outro, concluído e aprovado em nome da Comunidade pela Decisão 94/908/CECA, CE, Euratom do Conselho e da Comissão, de 19 de Dezembro de 1994 (JO L 358, p. 1),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. Gulmann, A. La Pergola (relator), M. Wathelet e V. Skouris, presidentes de secção, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón, R. Schintgen e F. Macken, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de E. Kondova, por T. Eicke, barrister, mandatado por J. Coker, solicitor,

— em representação do Governo do Reino Unido, por M. Ewing, na qualidade de agente, assistida por E. Sharpston, QC,

— em representação do Governo belga, por A. Snoecx, na qualidade de agente,

— em representação do Governo alemão, por W.-D. Plessing e C.-D. Quassowski, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo espanhol, por S. Ortiz Vaamonde, na qualidade de agente,

— em representação do Governo francês, por K. Rispal-Bellanger e A. Lercher, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo irlandês, por M. A. Buckley, na qualidade de agente, assistido por A. Barron e E. Barrington, BL,

— em representação do Governo neerlandês, por M. A. Fierstra, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por F. Benyon, bem como por M-J. Jonczy e N. Yerrell, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de E. Kondova, representada por T. Eicke, mandatado por J. Coker, do Governo do Reino Unido, representado por G. Amodeo, na qualidade de agente, assistida por E. Sharpston e S. Kovats, barrister, do Governo alemão, representado por C.-D. Quassowski, do Governo helénico, representado por G. Karipsiadis e T. Papadopoulou, na qualidade de agentes, do Governo espanhol, representado por N. Díaz Abad, na qualidade de agente, do Governo francês, representado por A. Lercher, do Governo irlandês, representado por E. Barrington, do Governo italiano, representado por F. Quadri, avvocato dello Stato, do Governo neerlandês, representado por M. A. Fierstra, do Governo austríaco, representado por G. Hesse, na qualidade de agente, e da Comissão, representada por F. Benyon, bem como por M-J. Jonczy e N. Yerrell, na audiência de 13 de Junho de 2000,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Setembro de 2000,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 18 de Dezembro de 1998, chegada ao Tribunal de Justiça em 22 de Junho de 1999, a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) submeteu, nos termos do artigo 234.° CE, cinco questões prejudiciais sobre a interpretação dos artigos 45.° e 59.° do acordo europeu que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Bulgária, por outro, concluído e aprovado em nome da Comunidade 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 de associação»).

2 Essas questões foram suscitadas no quadro de um litígio que opõe E. Kondova, cidadã búlgara, ao Secretary of State for the Home Department (a seguir «Secretary of State») em relação a uma decisão pela qual este recusou conceder-lhe uma autorização de residência no Reino Unido.

O acordo de associação

3 O acordo de associação foi assinado em 8 de Março de 1993 em Bruxelas e, em conformidade com o disposto no seu artigo 124.°, segundo parágrafo, entrou em vigor em 1 de Fevereiro de 1995.

4 Segundo o seu artigo 1.°, n.° 2, o acordo de associação tem, nomeadamente, por objectivo proporcionar um enquadramento adequado para o diálogo político

entre as partes que permita o desenvolvimento de relações políticas estreitas entre elas, promover a expansão do comércio e relações económicas harmoniosas, fomentando assim um desenvolvimento económico dinâmico e a prosperidade da República da Bulgária, bem como proporcionar um enquadramento adequado para a progressiva integração desta na Comunidade, sendo o objectivo último deste país, segundo o décimo sétimo considerando do referido acordo, a adesão à Comunidade.

5 No que diz respeito ao processo principal, as disposições pertinentes do acordo de associação encontram-se no título IV deste, intitulado «Circulação de trabalhadores, direito de estabelecimento, prestação de serviços».

6 O artigo 38.°, n.° 1, do acordo de associação, que figura no título IV, capítulo I, intitulado «Circulação de trabalhadores», dispõe:

«Sem prejuízo das condições e modalidades aplicáveis em cada Estado-Membro:

— o tratamento concedido aos trabalhadores de nacionalidade búlgara, legalmente empregados no território de um Estado-Membro não pode ser objecto de qualquer discriminação baseada na nacionalidade, no que respeita a condições de trabalho, remunerações ou despedimentos, em relação aos cidadãos daquele Estado-Membro,

— o cônjuge e os filhos legalmente residentes de um trabalhador legalmente empregado no território de um Estado-Membro, com exclusão dos trabalhadores sazonais e dos trabalhadores abrangidos por acordos bilaterais na acepção do artigo 42.°, salvo disposição em contrário dos referidos acordos, terão acesso ao mercado de trabalho desse Estado-Membro durante o período de validade da autorização de trabalho.»

7 Nos termos 45.° do acordo de associação, que faz parte do título IV, capítulo II, intitulado «Direito de estabelecimento»:

«1. 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.

[...]

5. Para efeitos do presente acordo,

a) Entende-se por 'estabelecimento':

i) no que se refere aos nacionais, o direito de acesso e de exercício de actividades económicas não assalariadas, e de as exercer, bem como de constituir e gerir empresas, em especial sociedades que efectivamente controlem. O exercício de actividades não assalariadas e a constituição de empresas pelos nacionais não incluem a procura e o exercício de actividades assalariadas no mercado de trabalho nem o direito de acesso ao mercado de trabalho da outra parte. O disposto no presente capítulo não é aplicável aos trabalhadores que não desempenhem exclusivamente actividades não assalariadas;

[...]

[...]

c) Entende-se por 'actividades económicas', em especial as actividades de carácter industrial, comercial, artesanal, bem como as das profissões liberais.

[...]»

8 O artigo 59.°, n.° 1, do acordo de associação, que figura sob o título IV, capítulo IV, intitulado «Disposições gerais», prevê:

«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 [...]».

A regulamentação nacional

9 Tendo presente a causa principal, as disposições pertinentes do direito nacional são essencialmente as United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395) (regras relativas à imigração adoptadas pelo Parlamento do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte em 1994, a seguir «Immigration Rules»), na sua versão em vigor à data dos factos do processo principal, que regem a entrada e a residência no Reino Unido.

10 As Immigration Rules têm por objecto adaptar o sistema jurídico do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte às disposições em matéria de estabelecimento contidas no acordo de associação, bem como nos outros acordos europeus de associação celebrados entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e os países da Europa Central e Oriental, por outro.

11 A parte 6 das Immigration Rules, intitulada «Pessoas que desejem entrar e residir no Reino Unido na qualidade de homens de negócios, de trabalhador não assalariado, de investidor, de autor, de compositor ou de artista», contém certas disposições respeitantes ao tratamento de pedidos de autorização de entrada que emanam de «pessoas com a intenção de exercer uma actividade em aplicação das disposições de um acordo de associação celebrado com a Comunidade». Os pontos 217 e 219, que figuram nessa parte sob o título «Condições de prorrogação de uma autorização de residência para continuar a exercer uma actividade em aplicação das disposições de um acordo de associação celebrado com a Comunidade», estão assim redigidos:

«217. Para ser admitido a prorrogar a sua residência no Reino Unido para aí continuar a exercer uma actividade, o requerente deve demonstrar

i) que empreendeu uma actividade no Reino Unido; e

ii) que tira dessa actividade proventos suficientes para satisfazer as suas próprias necessidades e as das pessoas que dele depende, e isto sem trabalhar (a não ser na sua própria actividade) nem recorrer aos fundos públicos; e

iii) que não procura nem procurará completar os seus rendimentos procurando emprego no Reino Unido; e

iv) que satisfaça, além disso, as exigências [...] do ponto 219.

[...]

219. Se uma pessoa se tiver estabelecido como trabalhador não assalariado ou em associação profissional no Reino Unido, deverá, além das condições do ponto 217 *supra*, demonstrar

i) que é cidadão da [...] Bulgária; e

ii) que participa activamente numa actividade comercial ou de serviços por sua própria conta ou no quadro de uma associação profissional no Reino Unido; e

iii) que detém, só ou com os seus associados, os activos da empresa; e

iv) no caso de uma associação profissional, que a sua participação na actividade da empresa não equivale a uma relação de emprego disfarçada; e

v) apresentar contas certificadas da empresa que deixem transparecer a situação financeira actual.»

12 O ponto 322 das Immigration Rules, que releva da sua parte 9, intitulada «Motivos gerais de recusa de autorização de entrar, de autorização de admissão ou de modificação de uma autorização de admissão ou de permanência no Reino Unido», está assim redigido:

«[...] as disposições que seguem aplicam-se em matéria de indeferimento de um pedido de modificação de uma autorização de admissão ou de permanência no Reino Unido ou, tal sendo o caso, de uma restrição introduzida à autorização:

[...]

Motivos normais de indeferimento de um pedido de modificação de uma autorização de admissão ou de permanência no Reino Unido

(2) prestação de falsas declarações ou não revelação de qualquer facto pertinente para efeitos de obter uma autorização de admissão ou uma precedente modificação da autorização;

[...]»

13 As pessoas que obtiveram uma autorização de residência por um período limitado e que, cientemente, permanecem no Reino Unido para lá do período autorizado tornam-se autores da infracção penal referida no artigo 24.°, n.° 1, alínea b), do Immigration Act 1971 (lei relativa à imigração), e são susceptíveis de ser expulsos por virtude do artigo 3.°, n.° 5, dessa lei.

14 A prestação de falsas declarações em resposta às questões de um agente do serviço de imigração constitui igualmente uma infracção penal que, nos termos do artigo 26.°, n.° 1, alínea c), do Immigration Act de 1971, é punida com multa e/ /ou pena de prisão que pode ir até seis meses no máximo.

O litígio no processo principal

15 Resulta da decisão de reenvio que E. Kondova, estudante de medicina veterinária, chegou ao Reino Unido em 17 de Julho de 1993. Em 8 de Junho de 1993, obtivera, na Bulgária, uma autorização de entrada («entry clearance», sob a forma de visto válido para uma única entrada no Reino Unido, a fim de trabalhar no Friday Bridge International Farm Camp entre 17 de Julho e 7 de Agosto de 1993. Com base nas informações fornecidas por E. Kondova com vista a obter a referida autorização, que foram confirmadas por ela na entrevista que teve à sua chegada com o agente do serviço de imigração, a interessada foi autorizada a entrar no Reino Unido e a residir aí por um período de três meses como trabalhadora agrícola.

16 Em 23 de Julho de 1993, E. Kondova apresentou um pedido com vista à obtenção do estatuto de refugiado político. Em 19 de Abril de 1994, esse pedido foi indeferido pelo Immigration and Nationality Directorate (a seguir «IND»). E. Kondova contestou esse indeferimento perante o Special Adjudicator. Resulta da decisão de reenvio que, de acordo com legislação britânica em matéria de imigração, não houve qualquer procedimento legal contra ela no termo da validade da sua autorização inicial de entrada até ao desfecho do recurso para o Special Adjudicator. Tendo sido negado provimento a esse recurso em 24 de

Fevereiro de 1995, o Immigration Appeal Tribunal, em 14 de Março de 1995, indeferiu o requerimento de interposição de recurso apresentado por E. Kondova.

17 Em 25 de Abril de 1995, o IND escreveu aos advogados de E. Kondova para os informar de que, tendo sido negado provimento ao recurso desta, a mesma não tinha qualquer direito de residência no Reino Unido, de forma que devia abandonar imediatamente o país. E. Kondova, no entanto, não obedeceu e, em 25 de Julho de 1995, desposou Moothien, um cidadão da República da Maurícia que beneficiava de um direito de residência ilimitada no Reino Unido em virtude de um casamento celebrado anteriormente e que terminou num divórcio. Em 2 de Agosto de 1995, E. Kondova, baseando-se no seu casamento, apresentou um pedido junto do Secretary of State com vista a obter a autorização de permanecer no Reino Unido.

18 Como E. Kondova tinha admitido, no decurso de uma entrevista, que o seu objectivo real, na altura da sua chegada ao Reino Unido, era pedir para beneficiar do estatuto de refugiado político e que tinha, por conseguinte, cientemente induzido em erro tanto o funcionário encarregado de examinar os pedidos de autorização de entrada, que lhe tinha emitido o seu visto na Bulgária, como o agente do serviço de imigração que a tinha interrogado à sua chegada, o Secretary of State concluiu que a interessada tinha entrado ilegalmente no Reino Unido. Por conseguinte, em 9 de Novembro de 1995, foi-lhe notificado um aviso de entrada ilegal e, a título de solução alternativa a uma detenção imediata, foi-lhe concedido, enquanto se aguardava a sua partida do Reino Unido, «um direito de residência temporária», sem prejuízo do respeito da obrigação de se submeter a controlos.

19 Em 2 de Janeiro de 1996, E. Kondova iniciou uma actividade de limpezas por conta própria.

20 Por carta de 4 de Julho de 1996, E. Kondova apresentou um pedido com vista a ser autorizada a permanecer no Reino Unido ao abrigo das disposições do acordo

de associação. Alegou que desejava estabelecer-se com vista a exercer uma actividade de serviços de limpeza gerais e que o seu cônjuge, que tinha emprego, a apoiaria, tanto quanto possível até que a sua actividade gerasse rendimentos suficientes. A essa carta anexou uma estimativa dos seus rendimentos e das suas despesas mensais, uma confirmação dos seus recursos financeiros e uma carta atestando que exercia exclusivamente actividade de trabalhador não assalariado. Em 11 de Julho de 1996, E. Kondova desistiu do pedido que tinha apresentado anteriormente com vista a manter-se no Reino Unido em razão do seu casamento.

21 Em 24 de Julho de 1996, o Secretary of State indeferiu o novo pedido de E. Kondova, por virtude do ponto 217, ii), das Immigration Rules, pela razão de que não estava demonstrado que os rendimentos que E. Kondova extrairia da actividade que ela se propunha exercer fossem suficientes para lhe permitir subsistir sem recurso a outro emprego que não a sua actividade de serviços de limpeza ou a fundos públicos. Em 26 de Julho de 1996, o Secretary of State deu, por conseguinte, instruções no sentido de E. Kondova ser expulsa do país, por ter entrado ilegalmente no Reino Unido.

22 Em 10 de Setembro de 1996, E. Kondova foi presa e detida nos locais de um posto de polícia com vista a ser reconduzida à fronteira. O Secretary of State alegou perante o órgão jurisdicional de reenvio que, em virtude da legislação nacional, a detenção de uma pessoa que tenha penetrado ilegalmente no território nacional é por vezes utilizada para a reconduzir à fronteira e que os antecedentes de E. Kondova, tais como a apresentação de um pedido sem sucesso de estatuto de refugiado político e de um pedido de residência baseado em casamento incerto, forneciam motivos sérios para duvidar que a interessada se submetesse voluntariamente à decisão de recondução à fronteira.

23 Em 24 de Setembro de 1996, E. Kondova pediu para ser autorizada a interpor um recurso de controlo da legalidade («judicial review») da decisão do Secretary of State que recusa autorizá-la a permanecer no Reino Unido. Em 10 de Outubro de 1996, ou seja, um mês após a sua detenção, foi posta em liberdade.

24 Por carta de 23 de Outubro de 1996, o Secretary of State, embora confirmando o cálculo de rentabilidade com base no qual foi indeferido o pedido de E. Kondova, convidou esta a apresentar previsões realistas a fim de demonstrar que a actividade que se propunha exercer estaria à altura de gerar rendimentos suficientes para cobrir as suas despesas a longo prazo. Nessa carta, admitiu que, a curto prazo, os rendimentos de E. Kondova podiam ser complementados com fundos fornecidos pelo seu cônjuge.

25 Num novo cálculo da rentabilidade a longo prazo da sua actividade, apresentado numa carta de 4 de Novembro de 1996, E. Kondova utilizou as mesmas taxas horárias e os mesmos dados em matéria de despesas que os que tinha fornecido ao Secretary of State em 4 de Julho de 1996. Todavia, tendo sido utilizada uma base diferente no que respeita à duração da semana de trabalho de E. Kondova, o novo cálculo chegou a um resultado segundo o qual a actividade desta seria rentável.

26 Nestas condições, o Secretary of State, em 3 de Dezembro de 1996, escreveu a E. Kondova para lhe comunicar que, à luz do novo cálculo da rentabilidade da sua actividade, estava disposto a conceder-lhe, em virtude do seu poder de apreciação, o direito de permanecer no Reino Unido a título das disposições do acordo de associação, não obstante o carácter ilegal da sua entrada nesse Estado-Membro. O Secretary of State convidou-a igualmente a retirar o pedido que tinha apresentado com vista a interpor recurso de controlo da legalidade. E. Kondova procurou, no entanto, assegurar a sua posição, nomeadamente no que toca à sua pretensão de indemnização por perdas e danos. Em consequência, numa carta de 15 de Janeiro de 1997, enumerou as condições em que estava disposta a retirar o seu pedido.

27 Por carta de 21 de Janeiro de 1997, o Secretary of State indicou que não estava disposto a satisfazer as referidas condições.

28 O pedido de controlo jurisdicional para cujo conhecimento E. Kondova solicitou o órgão jurisdicional de reenvio, modificado na sequência da decisão do Secretary of State de 3 de Dezembro de 1996, foi admitido em 22 de Janeiro de 1997. Por esse pedido, E. Kondova solicita, por um lado, uma declaração que estabeleça que tinha direito e que teve direito, durante todo o período em causa no processo principal, a uma autorização de residência no Reino Unido a fim de exercer o direito de estabelecimento e de residência que lhe confere o acordo de associação e que as decisões iniciais do Secretary of State são ilegais em virtude do facto de violarem o seu direito de estabelecimento e, por outro, a indemnização do prejuízo que lhe foi causado tanto pela recusa de reconhecimento dos direitos que derivam directamente do acordo de associação como pela sua detenção ilegal à luz de tais direitos.

As questões prejudiciais

29 Considerando que, nestas condições, a solução do litígio exigia uma interpretação do acordo de associação, a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as cinco questões prejudiciais seguintes:

«1) O artigo 45.° do acordo de associação entre a CEE e a República da Bulgária ('o acordo': JO 1993, L 358, p. 1) confere o direito de estabelecimento a um nacional búlgaro cuja presença no território de um Estado-Membro é ilegal segundo a sua legislação nacional em matéria de imigração?

2) Se a resposta à primeira questão for afirmativa, tem o artigo 45.° do acordo efeito directo no ordenamento jurídico nacional dos Estados-Membros, independentemente das disposições do seu artigo 59.°?

3) No caso de a resposta à segunda questão ser afirmativa:

a) Até que ponto pode um Estado-Membro aplicar as suas leis e regulamentos relativos à entrada e à residência, ao trabalho, às condições de trabalho, ao estabelecimento de pessoas singulares e à prestação de serviços a pessoas que invocam o artigo 45.°, sem violar a disposição contida na penúltima frase do artigo 59.°, n.° 1, do acordo e, *inter alia*, o princípio da proporcionalidade?

b) O artigo 59.° do Acordo permite o indeferimento de um pedido apresentado ao abrigo do seu artigo 45.° por uma pessoa cuja entrada inicial no Estado-Membro foi, por outra via, ilegal? Sendo assim, em que circunstâncias?

4) Se a resposta à segunda questão for afirmativa, permite o artigo 45.° e/ou o artigo 59.° do acordo a aplicação duma disposição legislativa nacional que autoriza as autoridades nacionais competentes a exigirem a um cidadão búlgaro que pretenda exercer o direito de se estabelecer por conta própria a prova:

a) de que a sua parte dos lucros da actividade empresarial (sem ter em conta quaisquer fontes alternativas de apoio) será suficiente para o seu próprio sustento e alojamento e o dos seus dependentes sem recurso a emprego (que não seja a actividade por conta própria) ou a fundos públicos, e

b) de que, até que a actividade empresarial lhe proporcione esse rendimento (independentemente de quaisquer fontes alternativas de apoio), disporá de

meios adicionais suficientes para o seu próprio sustento e alojamento e o dos seus dependentes sem recurso a emprego (que não seja a actividade por conta própria) ou a fundos públicos?

5) Se a resposta às questões anteriores for no sentido de que um cidadão búlgaro que entrou ilegalmente pode invocar direitos de estabelecimento directamente aplicáveis ao abrigo do acordo, então:

a) que factores deverá o órgão jurisdicional nacional ter em conta, por força desse acordo, ao apreciar se qualquer violação dos direitos directamente aplicáveis dessa pessoa pelas autoridades competentes foi suficientemente grave para fazer emergir o direito a exigir a reparação dos danos ao Estado-Membro em questão; e, em particular,

b) no estado do direito comunitário à data dos factos (ou seja, à data em que foram tomadas as decisões de Agosto/Setembro de 1996, pelas quais se indeferiu o pedido de autorização de residência da recorrente como empresária por conta própria, e/ou a decisão de deter a recorrente), o comportamento adoptado pelas autoridades nacionais terá constituído 'uma violação grave e manifesta' duma norma superior de direito?»

Quanto à segunda questão

30 Através da sua segunda questão, que deve examinar-se em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação deve ser interpretado no sentido de que pode ser invocado por um particular perante um órgão jurisdicional nacional dos Estados-Mem-

bros, não obstante o facto de as autoridades do Estado-Membro de acolhimento continuarem competentes para aplicar a um cidadão búlgaro que se prevalece dessa disposição a legislação nacional em matéria de entrada, de residência e de estabelecimento, em conformidade com o disposto no artigo 59.°, n.° 1, do referido acordo.

31 A título preliminar, deve recordar-se que, segundo uma jurisprudência constante, uma disposição de um acordo celebrado pela Comunidade com um país terceiro deve ser considerada como sendo directamente aplicável sempre que, atendendo aos seus termos bem como ao objecto e à natureza do acordo, contenha uma obrigação clara e precisa que não está dependente, na sua execução ou nos seus efeitos, da intervenção de qualquer acto posterior (v., nomeadamente, acórdão de 4 de Maio de 1999, Sürül C-262/96, Colect., p. I-2685, n.° 60).

32 Para verificar se o artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação satisfaz esses critérios, deve, em primeiro lugar, proceder-se ao exame dos seus termos.

33 A esse propósito, há que reconhecer que essa disposição consagra, em termos claros, precisos e incondicionais, a proibição de os Estados-Membros tratarem de maneira discriminatória, em razão da sua nacionalidade, nomeadamente os cidadãos búlgaros que desejarem exercer no território desses Estados actividades económicas como trabalhadores não assalariados ou criar aí e aí dirigir sociedades que eles efectivamente controlem.

34 Esta regra da igualdade de tratamento impõe uma obrigação de resultado precisa e é, por essência, susceptível de ser invocada por um particular perante um órgão jurisdicional nacional para pedir a esse órgão que afaste as disposições discriminatórias de uma regulamentação de um Estado-Membro que submete o estabelecimento de um cidadão búlgaro a uma condição que não é imposta aos cidadãos nacionais, sem que seja exigida para este efeito a adopção de medidas de aplicação complementares (v., neste sentido, acórdão Sürül, já referido, n.° 63).

35 Por outro lado, o reconhecimento de que o princípio da não discriminação inscrito no artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação é susceptível de reger directamente a situação dos particulares não é contrariada pelo exame do objecto e da natureza do referido acordo de que essa disposição faz parte.

36 Com efeito, nos termos do décimo sétimo considerando, bem como no seu artigo 1.°, n.° 2, o acordo de associação tem por objecto instituir uma associação destinada a promover a expansão do comércio e relações económicas harmoniosas entre as partes, fomentando assim um desenvolvimento económico dinâmico e a prosperidade da República da Bulgária, com vista a facilitar a sua adesão à Comunidade.

37 Além disso, a circunstância de o acordo de associação ter em vista essencialmente favorecer o desenvolvimento económico da Bulgária e comportar, portanto, um desequilíbrio nas obrigações assumidas pela Comunidade para com o país terceiro em causa não é susceptível de impedir o reconhecimento por esta última do efeito directo de algumas das disposições do referido acordo (v., neste sentido, acórdão Sürül, já referido, n.° 72).

38 A conclusão de que o artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação é de aplicação directa também não é contrariada pelo exame dos termos do artigo 59.°, n.° 1, do referido acordo. Com efeito, dessa disposição decorre somente que as autoridades dos Estados-Membros continuam competentes para aplicar, no respeito dos limites fixados pelo acordo de associação, as legislações nacionais em matéria de entrada, de residência e de estabelecimento. Por isso, o referido artigo 59.°, n.° 1, não diz respeito à execução pelos Estados-Membros das disposições do acordo de associação em matéria de estabelecimento e não visa subordinar a execução ou os efeitos da obrigação da igualdade de tratamento prescrita pelo artigo 45.°, n.° 1, à adopção de medidas nacionais complementares.

39 Resulta das considerações que precedem que deve responder-se à segunda questão que o artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação deve ser interpretado no sentido de que estabelece, no domínio de aplicação desse acordo, um princípio preciso e incondicional suficientemente operacional para ser aplicado por um tribunal nacional e que, por conseguinte, é susceptível de reger a situação jurídica dos particulares. O efeito directo que deve, portanto, reconhecer-se à referida disposição implica que os cidadãos búlgaros têm o direito de a invocar nos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro de acolhimento, não obstante o facto de as autoridades deste último continuarem competentes para aplicar a esses cidadãos a legislação nacional em matéria de entrada, de residência e de estabelecimento, em conformidade com o disposto no artigo 59.°, n.° 1, do referido acordo.

Quanto às primeira, terceira e quarta questões

40 Através das suas primeira, terceira e quarta questões, que devem examinar-se conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, tendo em conta o artigo 59.°, n.° 1, do acordo de associação, o artigo 45.°, n.° 1, deste é susceptível de conferir a um cidadão búlgaro um direito de estabelecimento e, correlativamente, um direito de residência no Estado-Membro no território do qual permanece e exerceu actividades profissionais como trabalhador não assalariado em violação da legislação nacional em matéria de imigração, quando essa violação teve lugar antes de reivindicar um direito de estabelecimento com fundamento nessa última disposição. O referido órgão jurisdicional pergunta, nomeadamente, se a exigência de auto-suficiência financeira assente num trabalho não assalariado, sem recurso complementar a um emprego ou a apoios financeiros concedidos pelas autoridades públicas, que a legislação do Estado-Membro em causa prevê para o exercício do direito de estabelecimento pelos cidadãos búlgaros é compatível com as disposições supramencionadas do acordo de associação.

41 Com vista a responder utilmente a essas questões assim reformuladas, há que examinar em que medida o Estado-Membro de acolhimento pode, sem violar a

condição enunciada no fim da primeira frase do artigo 59.°, n.° 1, do acordo de associação, aplicar a sua legislação nacional em matéria de entrada, de residência e de estabelecimento a cidadãos búlgaros que se prevalecem do artigo 45.°, n.° 1, do referido acordo.

42 A esse propósito, deve reconhecer-se que, nos termos do artigo 45.°, n.° 5, alíneas a) e c), do acordo de associação, o princípio da não discriminação enunciado no n.° 1 da referida disposição diz respeito ao direito de aceder a actividades de carácter industrial, comercial ou artesanal e às profissões liberais, e de as exercer como trabalhador não assalariado, bem como o direito de constituir e de dirigir sociedades.

43 O direito de acesso de um cidadão búlgaro ao exercício de actividades económicas que não relevam do mercado de trabalho pressupõe a existência na sua esfera de um direito de entrada e de residência no Estado-Membro de acolhimento. Nestas condições, importa determinar o alcance do artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação.

Quanto ao alcance do artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação e quanto à extensão eventual a essa disposição da interpretação do artigo 52.° do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 43.° CE)

44 E. Kondova afirma que o direito que ela invoca com base no artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação equivale ao direito de estabelecimento regido pelo artigo 52.° do Tratado. Alega, a esse propósito, que a ausência de qualquer menção de um direito de residência no teor do referido artigo 52.° não impediu o Tribunal de Justiça de julgar que essa disposição confere directamente aos nacionais de um Estado-Membro o direito de entrar no território de um outro

Estado-Membro e de aí residir, independentemente da emissão de um título de residência pelo Estado-Membro de acolhimento (acórdão de 8 de Abril de 1976, Royer, 48/75, Colect., p. 221, n.os 31 e 32).

45 Segundo E. Kondova, com vista a beneficiar dos direitos de estabelecimento e de residência, conferidos directamente pelo artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação, basta que as actividades do cidadão búlgaro em causa sejam efectivas e verdadeiras. Ora, as decisões do Secretary of State que impugnou indicariam que as suas actividades profissionais estavam longe de ser puramente marginais ou acessórias.

46 E. Kondova admite que os direitos em causa são abrangidos pela limitação enunciada no artigo 59.°, n.° 1, do acordo de associação. Todavia, disposições respeitantes à entrada, à residência e ao estabelecimento das pessoas singulares só poderiam ser adoptadas pelos Estados-Membros na condição de não restringirem esses direitos de maneira desarrazoada e excessiva. Com efeito, a interpretação segundo a qual o exercício do direito de estabelecer-se num Estado-Membro sem nele sofrer discriminação está sujeito a um poder de apreciação absoluto das autoridades competentes deste conduziria a esvaziar do seu alcance o capítulo do referido acordo consagrado ao direito de estabelecimento.

47 E. Kondova alega, nomeadamente, que, uma vez que a legislação do Reino Unido não impõe aos nacionais desse Estado-Membro que demonstrem que dispõem de fundos suficientes para prover às suas necessidades antes de os autorizar a exercer uma actividade não assalariada, exigir tal condição dos nacionais búlgaros constitui uma violação do direito de estabelecimento directamente aplicável de que eles gozam.

48 Por conseguinte, segundo E. Kondova, a aplicação pelas autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento de regras relativas à imigração que exigem a

obtenção pelos cidadãos búlgaros de uma autorização de entrada e de residência é, em si mesma, susceptível de privar de efeito os direitos reconhecidos pelo artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação.

49 O Governo do Reino Unido, os outros governos que apresentaram observações perante o Tribunal de Justiça e a Comissão objectam que a finalidade bem como a economia geral do acordo de associação impõem que se interprete em conjunto os seus artigos 45.°, n.° 1, e 59.°, n.° 1. A esse propósito, sustentam que, tendo o artigo 38.° do acordo de associação excluído qualquer direito de acesso ao mercado de trabalho do Estado-Membro de acolhimento, um sistema nacional de controlo baseado na obrigação de pedir uma autorização prévia de entrada e de residência é necessário para garantir que as disposições em matéria de estabelecimento do referido acordo não sejam invocadas pelos nacionais búlgaros que têm, na realidade, a intenção de aceder por essa via a tal mercado, como trabalhadores assalariados.

50 Há que recordar que, em conformidade com a jurisprudência estabelecida no quadro da interpretação tanto das disposições do Tratado como das do Acordo que cria uma Associação entre a Comunidade Económica Europeia e a Turquia (JO 1964, 217, p. 3687; EE 11 F1 p. 19), o direito ao tratamento igual no que respeita ao estabelecimento, como definido no artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação, em termos comparáveis ou análogos aos do artigo 52.° do Tratado, implica realmente que um direito de entrada e um direito de residência sejam conferidos, como corolários do direito de estabelecimento, aos cidadãos búlgaros que desejem exercer actividades de carácter industrial, comercial, artesanal ou profissões liberais num Estado-Membro (v. acórdãos Royer, já referido, n.^{os} 31 e 32, e de 11 de Maio de 2000, Savas, C-37/98, Colect., p. I-2927, n.^{os} 60 e 63).

51 Todavia, deve igualmente recordar-se que, segundo jurisprudência constante, uma simples similitude do teor de uma disposição de um dos tratados que instituem as Comunidades e uma acordo internacional entre a Comunidade e um país terceiro não basta para dar aos termos desse acordo o mesmo significado que o que têm nos tratados (v. acórdãos de 9 de Fevereiro de 1982, Polydor e RSO,

270/80, Recueil, p. 329, n.os 14 a 21; de 26 de Outubro de 1982, Kupferberg, 104/81, Recueil, p. 3641, n.os 29 a 31, e de 1 de Julho de 1993, Metalsa, C-312/91, Colect., p. I-3751, n.os 11 a 20).

52 Segundo essa jurisprudência, a extensão da interpretação duma disposição do Tratado a uma disposição, redigida em termos comparáveis, similares ou mesmo idênticos, constante de um acordo concluído pela Comunidade com um país terceiro, depende nomeadamente da finalidade prosseguida por cada uma das disposições no âmbito que lhe é próprio. A esse propósito, a comparação dos objectivos e do contexto do acordo, por um lado, com os do Tratado, por outro, reveste uma importância considerável (v. acórdão Metalsa, já referido, n.º 11).

53 Ora, o acordo de associação visa simplesmente criar um quadro apropriado para a progressiva integração da República da Bulgária na Comunidade, para efeitos da sua eventual adesão a esta, quando o objectivo do Tratado é a criação de um mercado interno, cujo estabelecimento implica a abolição dos obstáculos à livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais entre os Estados-Membros [v. artigo 3.º, alínea c), do Tratado (que passou, após alteração, a artigo 3.º, n.º 1, alínea c), CE)].

54 Além disso, decorre dos próprios termos do artigo 59.º, n.º 1, do acordo de associação que os direitos de entrada e de residência conferidos aos cidadãos búlgaros, enquanto corolários do direito de estabelecimento, não constituem prerrogativas absolutas, podendo o seu exercício ser limitado, tal sendo o caso, pelas regras do Estado-Membro de acolhimento respeitantes à entrada, à residência e ao estabelecimento dos cidadãos búlgaros.

55 Resulta do que precede que a interpretação do artigo 52.º do Tratado, tal como resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça, não pode ser estendida ao artigo 45.º, n.º 1, do acordo de associação.

56 Por consequência, a argumentação de E. Kondova, segundo a qual a aplicação pelas autoridades competentes de um Estado-Membro das regras nacionais relativas à imigração, que exigem uma autorização de entrada aos cidadãos búlgaros, seria, em si mesma, susceptível de privar de efeito os direitos reconhecidos a estes pelo artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação, não poderá ser acolhida.

57 É, no entanto, verdade que, tal como decorre do artigo 59.°, n.° 1, do acordo de associação, o poder do Estado-Membro de acolhimento de aplicar as suas regras internas respeitantes à entrada, à residência e ao estabelecimento das pessoas singulares aos pedidos que emanam de cidadãos búlgaros está expressamente submetido na condição de não aniquilar nem comprometer as vantagens que a República da Bulgária retira do referido acordo.

58 Por conseguinte, põe-se a questão de saber se as restrições introduzidas ao direito de estabelecimento pela legislação do Estado-Membro de acolhimento em matéria de imigração, direito que é conferido directamente aos cidadãos búlgaros pelo artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação, bem como aos direitos de entrada e de residência que constituem os corolários deles, são compatíveis com a condição expressa enunciada no artigo 59.°, n.° 1, desse acordo.

Quanto à compatibilidade das restrições introduzidas ao direito de estabelecimento pela legislação do Estado-Membro de acolhimento em matéria de imigração com a condição enunciada no artigo 59.°, n.° 1, do acordo de associação

59 A esse propósito, importa verificar se as regras relativas à imigração aplicadas pelas autoridades nacionais competentes são aptas a realizar o objectivo visado e se não constituem, em relação a este, uma intervenção que atentaria contra a própria substância dos direitos concedidos pelo artigo 45.°, n.° 1, do acordo de

associação aos cidadãos búlgaros, tornando o exercício desses direitos impossível ou excessivamente difícil.

60 Há que salientar, de imediato, que sendo o artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação aplicável apenas às pessoas que exercem uma actividade não assalariada, em conformidade com o disposto no artigo 45.°, n.° 5, alíneas a), i), última frase, do referido acordo, é necessário determinar se a actividade tida em vista no Estado-Membro de acolhimento pelos beneficiários dessa disposição é uma actividade assalariada ou não assalariada.

61 A esse propósito, a aplicação de um sistema nacional de controlo prévio da natureza exacta da actividade tida em vista pelo requerente prossegue um objectivo legítimo, porquanto permite limitar o exercício dos direitos de entrada e de residência pelos cidadãos búlgaros que se prevalecem do artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação somente aos beneficiários visados por essa disposição.

62 Em contrapartida, tal como decorre dos artigos 45.°, n.° 1, e 59.°, n.° 1, do acordo de associação, o Estado-Membro de acolhimento não poderá recusar a um cidadão búlgaro a entrada e a residência com vista ao seu estabelecimento no território desse Estado, por exemplo, em razão da nacionalidade do interessado ou do seu país de residência, ou ainda porque a ordem jurídica nacional prevê uma limitação geral da imigração, nem fazer depender o direito de empreender uma actividade não assalariada no referido Estado da verificação de uma necessidade justificada à luz de considerações de carácter económico ou atinentes ao mercado de trabalho.

63 No que respeita, em particular, às exigências de fundo, tais como as previstas nos pontos 217 e 219 das Immigration Rules, há que considerar, tal como o Governo do Reino Unido e a Comissão alegaram, que as mesmas prosseguem o objectivo de permitir às autoridades competentes verificar se um cidadão búlgaro que deseje estabelecer-se no Reino Unido tem verdadeiramente a intenção de começar uma actividade de trabalhador não assalariado, sem exercer simultaneamente

qualquer emprego assalariado nem recorrer aos fundos públicos, e que dispõe à partida de recursos financeiros suficientes e de possibilidades razoáveis de ter sucesso. Além disso, exigências de fundo tais como as previstas nos referidos pontos 217 e 219 são aptas a assegurar a realização de tal objectivo.

64 Por outro lado, tal como o Governo do Reino Unido salientou, com razão, na sequência da entrada em vigor do acordo de associação bem como dos outros acordos europeus de associação concluídos com países da Europa Central e Oriental, as regras nacionais relativas à imigração de cidadãos de países terceiros com a intenção de se estabelecer na qualidade de trabalhadores não assalariados foram reexaminadas e alteradas. Assim, nomeadamente, a obrigação de dispor de um capital de investimento de 200 000 GBP é sempre imposta às pessoas que não podem alegar direitos extraídos de acordos europeus de associação, mas já não é aplicável aos cidadãos búlgaros.

65 Além disso, a legislação nacional em causa no processo principal contém, nomeadamente, regras que permitem a uma pessoa com a intenção de se estabelecer no Estado-Membro de acolhimento por força das disposições de um acordo europeu de associação pedir autorização de permanecer nesse Estado como trabalhador não assalariado, não obstante o facto de ter sido admitida inicialmente com outra finalidade. Por isso, disposições como as contidas nos pontos 217 e 219 das Immigration Rules facilitam o estabelecimento dos cidadãos búlgaros no Estado-Membro de acolhimento e devem ser consideradas compatíveis com o acordo de associação.

66 Deve, todavia, recordar-se que o pedido de autorização de residência apresentado por E. Kondova a título do acordo de associação foi indeferido pelo Secretary of State por motivos estranhos às exigências de fundo previstas pela legislação relativa à imigração para o estabelecimento de cidadãos búlgaros.

67 Com efeito, o facto de, como é indicado no n.º 26 do presente acórdão, o Secretary of State ter declarado, com base no segundo cálculo da rentabilidade a longo prazo da actividade de E. Kondova, que lhe foi submetido em 4 de Novembro de 1996, estar disposto a exercer o seu poder de apreciação e a conceder, por conseguinte, a esta o direito de permanecer no Reino Unido a título do artigo 45.º, n.º 1, do acordo de associação não afecta o reconhecimento anterior do carácter ilegal da entrada de E. Kondova no Reino Unido, dado que tinha prestado falsas declarações tanto ao funcionário que lhe emitiu o seu visto na Bulgária como ao agente do serviço de imigração que a interrogou à sua chegada ao Reino Unido.

68 Nestas condições, há que considerar que a decisão de indeferimento do Secretary of State, que constitui objecto de controlo jurisdicional no processo principal, baseia-se nesse último reconhecimento.

69 Portanto, há que examinar se o artigo 59.º, n.º 1, do acordo de associação permite às autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento recusar a autorização de residência pedida por um cidadão búlgaro que se prevalece do artigo 45.º, n.º 1, desse acordo, pela razão de que a presença do requerente no território desse Estado é irregular, em virtude de falsas declarações prestadas para efeitos de obter a autorização de entrada inicial, quando essa irregularidade aconteceu antes de se tornar trabalhador não assalariado e reivindica o direito de se estabelecer com fundamento no acordo de associação.

70 Há que recordar que tal era realmente a situação de E. Kondova, que residiu no Reino Unido de maneira irregular desde o mês de Março de 1995 e que solicitou pela primeira vez em Julho de 1996 o benefício do direito de estabelecimento conferido pelo acordo de associação.

Quanto ao poder das autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento de recusar a autorização de residência pedida por um cidadão búlgaro que se prevalece do artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação, pela simples razão de a sua presença no território do referido Estado ser irregular

71 E. Kondova alega que o artigo 45.° do acordo de associação não contém condições prévias relativas à legalidade da residência. Nenhuma disposição desse artigo deixaria, portanto, supor que um direito de estabelecimento não possa ser conferido aos cidadãos búlgaros em virtude de uma infracção à legislação relativa à imigração do Estado-Membro em causa.

72 Por consequência, um Estado-Membro só poderia indeferir um pedido apresentado a título do artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação, por uma pessoa cuja presença no território é, aliás, irregular, após ter tomado em conta as exigências de fundo estabelecidas pelo referido acordo.

73 Com vista a conhecer do bem-fundado desta argumentação, importa recordar que, tal como foi salientado nos n.^{os} 60 a 65 do presente acórdão, um sistema de controlo prévio, como o estabelecido pelas Immigration Rules, pelo qual o Estado-Membro de acolhimento subordina a emissão de uma autorização de entrada e de residência à verificação pelas autoridades competentes em matéria de imigração que o requerente pretende verdadeiramente exercer nesse Estado, a título exclusivo, uma actividade não assalariada e viável, é, em princípio, compatível com os artigos 45.°, n.° 1, e 59.°, n.° 1, do acordo de associação, lidos em conjunto.

74 No quadro de um sistema de controlo prévio, se se afigurar que um cidadão búlgaro, que tenha apresentado em boa e devida forma um pedido de autorização prévia de residência com vista ao estabelecimento, satisfaz as exigências de fundo fixadas para esse efeito pela legislação do Estado-Membro de acolhimento em matéria de imigração, o respeito da condição expressa enunciada no artigo 59.°, n.° 1, do acordo de associação impõe às autoridades nacionais competentes

reconhecer-lhe o direito de se estabelecer como trabalhador não assalariado e, para esse efeito, conceder-lhe uma autorização de entrada e de residência.

75 Em contrapartida, se se afigurar que, como no caso do processo principal, a exigência respeitante à apresentação de um pedido de autorização de residência prévia com vista ao estabelecimento não está preenchida, é permitido, em princípio, às autoridades do Estado-Membro de acolhimento competentes em matéria de imigração recusar essa autorização a um cidadão búlgaro que se prevalece do artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação, independentemente da questão de saber se as outras condições de fundo fixadas pela legislação nacional estão satisfeitas.

76 Há que salientar, além disso, que, como a Comissão alegou com razão, a eficácia de um sistema de controlo prévio assenta, em larga medida, sobre a exactidão das declarações prestadas pelos interessados no momento em que solicitam um visto de entrada junto dos serviços competentes no seu Estado de origem ou mesmo na altura da sua chegada ao Estado-Membro de acolhimento.

77 Nestas condições, tal como o advogado-geral salientou no n.° 84 das suas conclusões, se fosse permitido aos cidadãos búlgaros apresentar em qualquer momento um pedido de estabelecimento no Estado-Membro de acolhimento, não obstante uma violação anterior da legislação nacional relativa à imigração, os referidos cidadãos poderiam ser conduzidos a permanecer no território do referido Estado em situação de ilegalidade e submeter-se ao sistema nacional de controlo apenas uma vez satisfeitas as exigências de fundo previstas pela referida legislação.

78 O requerente poderia, então, prevalecer-se da clientela e do estabelecimento comercial que eventualmente constituíra no decurso da sua residência ilegal no Estado-Membro de acolhimento, ou dos meios financeiros que juntou neste, inclusive, tal sendo o caso, exercendo uma actividade assalariada, e apresentar-se, assim, às autoridades nacionais como trabalhador não assalariado que exerce doravante, ou susceptível de exercer, uma actividade viável, cujos direitos deveriam ser reconhecidos em aplicação do acordo de associação.

79 Ora, tal interpretação correria o risco de privar de efeito útil o artigo 59.°, n.° 1, do acordo de associação e de dar lugar a abusos permitindo infracções às legislações nacionais relativas à entrada e à residência de estrangeiros.

80 Por conseguinte, um cidadão búlgaro que, embora tendo a intenção de empreender uma actividade de trabalhador assalariado ou não assalariado num Estado-Membro, escapar aos controlos pertinentes das autoridades nacionais, declarando falsamente dirigir-se a esse Estado com fins de trabalho sazonal, coloca-se fora da esfera de protecção que lhe é reconhecida com fundamento no acordo de associação (v., por analogia, no que toca ao eventual malogro do direito nacional pelos nacionais comunitários que recorrem abusiva ou fraudulentamente ao direito comunitário, acórdão de 9 de Março de 1999, Centros, C-212/97, Colect., p. I-1459, n.° 24, e jurisprudência citada no mesmo número).

81 A esse propósito, o facto de a violação da legislação do Estado-Membro de acolhimento em matéria de imigração ter sido cometida pelo cidadão búlgaro numa época anterior à data da entrada em vigor do acordo de associação não é pertinente, na medida em que, como no processo principal, a situação irregular não tinha cessado nessa data e persistia ainda no momento da apresentação do pedido de estabelecimento. De resto, tal como é indicado nos n.^{os} 26 e 27 do presente acórdão, o Secretary of State tratou o pedido formulado por E. Kondova a título do acordo de associação como se se tratasse de um pedido de autorização de residência e indeferiu-o em razão da irregularidade da situação desta na data da sua decisão.

82 É, portanto, compatível com o artigo 59.°, n.° 1, do acordo de associação que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento indefiram um pedido apresentado a título do artigo 45.°, n.° 1, do referido acordo, pela razão de que, aquando da apresentação deste, o requerente residia ilegalmente no seu território, em virtude de falsas declarações prestadas às referidas autoridades ou de não revelação de factos pertinentes para efeitos de obter uma autorização de entrada inicial no referido Estado-Membro baseada noutro título.

Quanto à compatibilidade da exigência de apresentação de novo pedido de estabelecimento em boa e devida forma com a regra da igualdade de tratamento enunciada no artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação e com a condição mencionada no artigo 59.°, n.° 1, deste

83 No tocante à questão de saber se a exigência da apresentação, por um cidadão búlgaro cuja presença em território do Estado-Membro de acolhimento é irregular, de novo pedido de estabelecimento em boa e devida forma, no seu Estado de origem ou, tal sendo o caso, num outro país, é compatível com a regra da igualdade de tratamento enunciada no artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação, uma vez que tal exigência não poderá ser aplicada aos nacionais do Estado-Membro de acolhimento, importa recordar que o Tribunal de Justiça tem declarado, no que respeita à livre circulação de trabalhadores, que a reserva que consta do artigo 48.°, n.° 3, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 39.°, n.° 3, CE) permite aos Estados-Membros adoptar, relativamente aos nacionais de outros Estados-Membros, pelos motivos enunciados nessa disposição, e nomeadamente pelos justificados pela ordem pública, medidas que não poderão aplicar aos seus próprios nacionais, no sentido de que não podem afastar estes últimos do território nacional ou proibir-lhes o acesso a ele (v., a este respeito, acórdãos de 4 de Dezembro de 1974, Van Duyn, 41/74, Colect., p. 567, n.° 22, de 18 de Maio de 1982, Adoui e Cornuaille, 115/81 e 116/81, Recueil, p. 1665, n.° 7, de 7 de Julho de 1992, Singh, C-370/90, Colect., p. I-4265, n.° 22, de 17 de Junho de 1997, Shingara e Radiom, C-65/95 e C-111/95, Colect., p. I-3343, n.° 28, e de 16 de Julho de 1998, Pereira Roque, C-171/96, Colect., p. I-4607, n.° 37).

84 Esta diferença de tratamento entre nacionais e nacionais de outros Estados-Membros decorre de um princípio de direito internacional que se opõe a que um Estado-Membro recuse aos seus próprios nacionais o direito de aceder ao seu território e de aí residir a qualquer título, princípio que o Tratado não pode ser reputado ignorar nas relações entre os Estados-Membros (acórdãos já referidos Van Duyn, n.° 22, e Pereira Roque, n.° 38).

85 Pelas mesmas razões, tal diferença de tratamento em favor dos nacionais do Estado-Membro de acolhimento não poderá ser considerada incompatível com o artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação.

86 Coloca-se igualmente a questão de saber se, numa situação tal como a de E. Kondova, a exigência da apresentação de novo pedido estabelecimento em boa e devida forma, no Estado de origem do cidadão búlgaro ou, se for caso disso, num outro país, é compatível com o artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação e com a condição enunciada no fim da primeira frase do artigo 59.°, n.° 1, deste, lidos em conjunto.

87 A este propósito, há que salientar que a prestação de falsas declarações viola a obrigação de declarar sinceramente as suas intenções que, tal como é indicado no n.° 76 do presente acórdão, incumbe àquele que pede para se estabelecer no Estado-Membro de acolhimento, obrigação cujo respeito é necessário para permitir às autoridades nacionais competentes verificar que a actividade não assalariada que o cidadão búlgaro pretende exercer nesse Estado é exclusiva e viável. Tendo em conta a gravidade de tal violação, a exigência da apresentação pelo referido cidadão de novo pedido de estabelecimento em boa e devida forma no seu Estado de origem ou, se for caso disso, num outro país, prevista, tal sendo o caso, pela legislação do Estado-Membro de acolhimento relativa à imigração, não pode ser considerada injustificada.

88 Com efeito, pelas mesmas razões que as indicadas nos n.^{os} 73 a 82 do presente acórdão, a interpretação do acordo de associação preconizada por E. Kondova, que consistiria em permitir a regularização de eventuais situações ilegais, em consideração do facto de as condições de fundo para o estabelecimento, impostas pela legislação do Estado-Membro de acolhimento relativa à imigração, se encontrarem satisfeitas, conduziria a comprometer a eficácia e a fiabilidade do sistema nacional de controlo prévio.

89 Todavia, mesmo numa situação tal como a do processo principal, o respeito da condição enunciada no fim da primeira frase do artigo 59.°, n.° 1, do acordo de associação impõe que a intervenção das autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento não tenha por objecto nem por efeito atentar contra a

própria substância dos direitos de entrada, de residência e de estabelecimento concedidos pelo acordo de associação aos cidadãos búlgaros.

90 Segue-se que o indeferimento pelas autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento de um pedido de estabelecimento, apresentado por um cidadão búlgaro com fundamento no artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação, em razão de falsas declarações prestadas às referidas autoridades ou da não revelação de factos pertinentes para efeitos de obter a autorização de entrada inicial, e a exigência de que esse cidadão apresente em boa e devida forma novo pedido de estabelecimento baseado no referido acordo, solicitando um visto de entrada junto dos serviços competentes no seu Estado de origem ou, tal sendo o caso, num outro país, não podem, em caso algum, ter por efeito impedir tal cidadão de obter posteriormente um exame da sua situação na altura da introdução desse novo pedido. Por outro lado, a adopção de tais medidas deve ocorrer sem prejuízo da obrigação de respeitar os direitos fundamentais do referido cidadão, tais como o direito ao respeito da sua vida familiar e o direito ao respeito dos seus bens, que decorre, para o Estado-Membro em causa, da Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, de 4 de Novembro de 1950, ou de outros instrumentos internacionais aos quais esse Estado tenha eventualmente aderido.

91 Resulta do conjunto das considerações que precedem que há que responder às primeira, terceira e quarta questões que:

— O direito de estabelecimento, como definido pelo artigo 45.°, n.° 1, do acordo de associação, implica que um direito de entrada e um direito de residência sejam conferidos, enquanto corolários desse direito, aos cidadãos búlgaros que desejem exercer actividades de carácter industrial, comercial, artesanal ou profissões liberais num Estado-Membro. Todavia, decorre do artigo 59.°, n.° 1, deste acordo que estes direitos de entrada e de residência não constituem prerrogativas absolutas, podendo o seu exercício ser limitado, eventualmente, pelas regras do Estado-Membro de acolhimento relativas à entrada, à residência e ao estabelecimento dos cidadãos búlgaros.

— Os artigos 45.°, n.° 1, e 59.°, n.° 1, do acordo de associação, conjugados, não se opõem, em princípio, a um sistema de controlo prévio que subordina a emissão de uma autorização de entrada e de residência pelas autoridades competentes em matéria de imigração na condição de o requerente demonstrar que tem verdadeiramente a 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 hipóteses de ser bem sucedido. Exigências de fundo, como as previstas nos pontos 217 e 219 das Immigration Rules, têm precisamente por objectivo permitir às autoridades competentes efectuar tal verificação e são adequadas à realização desse objectivo.

— O artigo 59.°, n.° 1, do acordo de associação deve ser interpretado no sentido de que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento podem indeferir um pedido apresentado a título do artigo 45.°, n.° 1, desse acordo pelo simples motivo de que, no momento da apresentação desse pedido, o cidadão búlgaro residia ilegalmente no território desse Estado, devido a falsas declarações prestadas às referidas autoridades ou da não revelação de factos pertinentes para efeitos de obter uma autorização de entrada inicial no referido Estado baseada num outro título. Em consequência, essas autoridades podem exigir que esse cidadão apresente em boa e devida forma novo pedido de estabelecimento baseado no referido acordo, solicitando um visto de entrada nos serviços competentes no seu Estado de origem ou, eventualmente, noutro país, desde que essas medidas não tenham por efeito impedir esse cidadão de obter posteriormente um exame da sua situação por ocasião da apresentação do novo pedido.

Quanto à quinta questão

92 Tendo em conta a resposta dada às primeira, terceira e quarta questões, não é necessário responder à quinta questão.

Quanto às despesas

93 As despesas efectuadas pelos Governos do Reino Unido, belga, alemão, helénico, espanhol, francês, irlandês, italiano, neerlandês e austríaco, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. 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.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), por decisão de 18 de Dezembro de 1998, declara:

1) O artigo 45.°, n.° 1, do acordo europeu que cria uma associação entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Bulgária, por outro, concluído e aprovado em nome da Comunidade pela Decisão 94/908/CECA, CE, Euratom do Conselho e da

Comissão, de 19 de Dezembro de 1994, deve ser interpretado no sentido de que estabelece, no domínio de aplicação desse acordo, um princípio preciso e incondicional suficientemente operacional para ser aplicado por um tribunal nacional e que, por conseguinte, é susceptível de reger a situação jurídica dos particulares. O efeito directo que deve, portanto, reconhecer-se à referida disposição implica que os cidadãos búlgaros têm o direito de a invocar nos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro de acolhimento, não obstante o facto de as autoridades deste último continuarem competentes para aplicar a esses cidadãos a legislação nacional em matéria de entrada, de residência e de estabelecimento, em conformidade com o artigo 59.°, n.° 1, do referido acordo.

2) O direito de estabelecimento, como definido pelo artigo 45.°, n.° 1, do referido acordo de associação, implica que um direito de entrada e um direito de residência sejam conferidos, enquanto corolários desse direito, aos cidadãos búlgaros que desejem exercer actividades de carácter industrial, comercial, artesanal ou profissões liberais num Estado-Membro. Todavia, decorre do artigo 59.°, n.° 1, deste acordo que esses direitos de entrada e de residência não constituem prerrogativas absolutas, podendo o seu exercício ser limitado, eventualmente, pelas regras do Estado-Membro de acolhimento respeitantes à entrada, à residência e ao estabelecimento dos cidadãos búlgaros.

3) Os artigos 45.°, n.° 1, e 59.°, n.° 1, do referido acordo de associação, conjugados, não se opõem, em princípio, a um sistema de controlo prévio que subordina a emissão de uma autorização de entrada e de residência pelas autoridades competentes em matéria de imigração na condição de o requerente demonstrar que tem verdadeiramente a 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 hipóteses razoáveis de ser bem sucedido. Exigências de fundo, como as previstas nos pontos 217 e 219 das United Kingdom Immigration Rules (House of Commons Paper 395), têm precisamente por objectivo permitir às autoridades competentes efectuar tal verificação e são adequadas à realização desse objectivo.

4) O artigo 59.°, n.° 1, do referido acordo de associação deve ser interpretado no sentido de que as autoridades competentes do Estado-Membro de acolhimento podem indeferir um pedido apresentado a título do artigo 45.°, n.° 1, desse acordo pelo simples motivo de que, no momento da apresentação desse pedido, o cidadão búlgaro residia ilegalmente no território desse Estado, devido a falsas declarações prestadas às referidas autoridades ou da não revelação de factos pertinentes para efeitos de obter uma autorização de entrada inicial no referido Estado-Membro baseada num outro título. Em consequência, essas autoridades podem exigir que esse cidadão apresente em boa e devida forma novo pedido de estabelecimento baseado no referido acordo, solicitando um visto de entrada nos serviços competentes no seu Estado de origem ou, eventualmente, noutro país, desde que essas medidas não tenham por efeito impedir esse cidadão de obter posteriormente um exame da sua situação por ocasião da apresentação do novo pedido.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 27 de Setembro de 2001.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias