# ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
30 de Novembro de 1995 *

No processo C-175/94,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela Court of Appeal, London, destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

**The Queen**

e

**Secretary of State for the Home Department,**

ex parte: **John Gallagher,**

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação da Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública (JO 1964, 56, p. 850; EE 05 F1 p. 36),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. N. Kakouris, presidente de secção, G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler e P. J. G. Kapteyn (relator), juízes,

advogado-geral: M. B. Elmer,
secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de John Gallagher, por Robin Allen, QC, Peter Duffy e Tim Eicke, barristers, mandatados por Stephen Grozz, solicitor,

— em representação do Governo do Reino Unido, por John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por David Pannick, QC, e Mark Shaw, barrister,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por Christopher Docksey, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de John Gallagher, do Governo do Reino Unido e da Comissão na audiência de 13 de Julho de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 12 de Outubro de 1995,

profere o presente

## Acórdão

1 Por despacho de 10 de Fevereiro de 1994, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 24 de Junho seguinte, a Court of Appeal colocou, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões prejudiciais sobre a interpretação da Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública (JO 1964, p. 850; EE 05 F1 p. 36, a seguir «directiva»).

2 Estas questões foram suscitadas no quadro de um recurso interposto por J. Gallagher para a Court of Appeal contra a decisão de expulsão de que foi objecto tomada pelo Secretary of State for the Home Department (a seguir «Secretary of State»), com base na Section 7(1) e (2), do Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 [lei relativa à prevenção do terrorismo (disposições temporárias) de 1989, a seguir «Act»].

3 A Section 7 do Act dispõe:

«1) Se o Secretary of State estiver convencido de que uma pessoa

a) está ou esteve envolvida na execução, preparação ou instigação de actos de terrorismo aos quais se aplica esta parte do presente Act... pode tomar uma decisão de expulsão contra essa pessoa.

2) Na acepção da presente Section, uma decisão de expulsão é uma decisão que proíbe que uma pessoa esteja ou entre no Reino Unido.»

4 O Schedule 2 do Act permite a apresentação de observações relativamente às decisões de expulsão. As suas subsections 3 e 4 têm a seguinte redacção:

«3) (1) Se, após ser notificada de uma decisão de expulsão, a pessoa objecto da mesma se opuser a essa decisão, pode:

a) dirigir ao Secretary of State observações escritas expondo as razões das suas objecções

e

b) incluir nessas observações um pedido de entrevista pessoal com a ou as pessoas designadas pelo Secretary of State nos termos da subsection 5 *infra*...

(5) Se uma pessoa exercer estes direitos no prazo que lhe foi fixado para este efeito, o processo é remetido para parecer a uma ou mais pessoas designadas pelo Secretary of State.

...

4) (1) Quando o Secretary of State recebe observações relativas a uma decisão de expulsão nos termos da subsection 3 *supra*, deve reexaminar o processo logo que tal seja razoavelmente possível após a recepção das observações e

dos relatórios da entrevista relativa ao processo, que tenha sido concedida nos termos da referida subsection.

(2) Quando reexamina um processo nos termos da presente subsection, o Secretary of State deve ter em conta todos os elementos que se lhe afiguram pertinentes, nomeadamente

a) as observações relativas ao processo que lhe foram apresentadas em aplicação da subsection 3 *supra;*

b) o parecer da ou das pessoas às quais foi remetido o processo nos termos desta subsection

e

c) o relatório da entrevista relativa ao processo concedida nos termos desta subsection.

...»

5 Em 1983, J. Gallagher, nacional irlandês, foi condenado na Irlanda a três anos de prisão por ter em seu poder duas espingardas para fins ilegais. Entre Maio de 1987 e Setembro de 1989 dirigiu-se ao Reino Unido para procurar emprego. Trabalhou efectivamente no Reino Unido entre Abril de 1990 e Setembro de 1991.

6 Em 24 de Setembro de 1991, J. Gallagher foi detido ao abrigo da Section 14 do Act de 1989. No dia 27 do mesmo mês foi notificado de uma decisão de expulsão

baseada na Section 7 do Act, por o Secretary of State estar convencido de que ele estava «envolvido na execução, preparação ou instigação de actos de terrorismo relacionados com a situação na Irlanda do Norte».

7 Posteriormente à sua expulsão, J. Gallagher, em conformidade com o Schedule 2 (3) (1) do Act, deduziu oposição à decisão de expulsão; dirigiu ao Secretary of State observações escritas expondo as razões das suas objecções e pediu uma entrevista pessoal com uma pessoa designada pelo Secretary of State, a qual teve lugar na embaixada britânica em Dublim, em 6 de Dezembro de 1991. Nessa entrevista, a pessoa designada pelo Secretary of State não se identificou nem forneceu informações sobre os motivos da expulsão. Nos termos do Schedule 2 (4) do Act, o Secretary of State reexaminou o processo sem todavia alterar a sua decisão.

8 J. Gallagher interpôs recurso da decisão de expulsão, da recusa de a revogar, da designação do conselheiro com o qual teve a entrevista e da decisão de não revelar a identidade deste. No recurso, J. Gallagher alegou, nomeadamente, que, contrariamente ao que exige o artigo 9.° da directiva, tinha sido expulso do Reino Unido antes mesmo de ter podido apresentar as suas observações relativamente à decisão e de encontrar a pessoa designada pelo Secretary of State. Além disso, em razão desta forma de designação, o recorrente entendia que esta pessoa não era competente para emitir o parecer previsto no mesmo artigo 9.°

9 Duvidando da interpretação a dar a esta disposição, a Court of Appeal decidiu submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 9.° da Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, proíbe que o Secretary of State for the Home Department profira

uma decisão de expulsão ao abrigo da Section 7 do Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 antes de receber o parecer de uma 'autoridade competente', tendo em conta que as disposições pertinentes do Schedule 2 do Act de 1989 determinam que:

a) uma pessoa objecto de tal decisão tem o direito de apresentar observações a uma autoridade competente e

b) se forem apresentadas tais observações, o Secretary of State é obrigado a ter em conta o parecer dessa autoridade competente e a reconsiderar os fundamentos da sua decisão antes de expulsar do Reino Unido a pessoa em causa (a menos que essa pessoa demonstre, de qualquer outro modo, que aceita a sua expulsão do Reino Unido).

2) O facto de uma pessoa ser nomeada pelo Secretary of State for the Home Department impede-a de ser uma 'autoridade competente' para efeitos do artigo 9.° da Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964?»

10 Nas suas questões, a Court of Appeal refere-se ao artigo 9.° da directiva sem precisar se é solicitada ao Tribunal de Justiça a interpretação do n.° 1 ou do n.° 2 desta disposição.

11 Nas suas observações, a Comissão alegou que, uma vez que, nos termos da legislação do Reino Unido relativa aos nacionais irlandeses, estes não são obrigados a possuir uma autorização de residência para aí poderem residir, a decisão de expulsar um nacional irlandês que trabalha no Reino Unido e que não recebeu uma autorização de residência está abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 9.°, n.° 1, da directiva. Na audiência, o Governo do Reino Unido aderiu a esta interpretação.

12 O artigo 9.° da directiva dispõe:

«1) Não sendo possível interpor recurso para órgãos jurisdicionais ou se este recurso apenas permite conhecer da legalidade da decisão ou quando não tem efeito suspensivo, a decisão da autoridade administrativa que recuse a renovação da autorização de residência ou que determine a expulsão do titular de uma autorização de residência, salvo por motivo de urgência, só será proferida após a obtenção do parecer prévio de uma autoridade competente do país de acolhimento perante o qual o interessado deve poder deduzir os seus meios de defesa e fazer-se assistir ou representar nos termos previstos na legislação nacional.

Esta autoridade deve ser diferente da que for competente para proferir a decisão de recusa de renovação da autorização de residência ou de expulsão.

2) As decisões de recusa de emissão da primeira autorização de residência, bem como as decisões de expulsão proferidas antes da emissão da referida autorização, serão submetidas, a pedido do interessado, à apreciação da autoridade competente para emitir o parecer prévio previsto no n.° 1. O interessado será, então, autorizado a apresentar pessoalmente os seus meios de defesa, salvo quando a isso se oponham os interesses da segurança nacional.»

13 Resulta de redacção do artigo 9.° da directiva que o seu n.° 1 se refere à decisão de expulsão do território de um Estado-Membro de um titular de uma autorização de residência, enquanto o n.° 2 diz respeito à decisão de expulsão proferida antes da emissão de tal autorização.

14 Daqui resulta que o artigo 9.°, n.° 1, é aplicável ao caso de um nacional de um Estado-Membro que já reside legalmente no território de outro Estado-Membro.

Tal é não só o caso de um titular de uma autorização de residência mas também de um nacional de outro Estado-Membro que, segundo a legislação do Estado de acolhimento, não é obrigado a possuir uma autorização de residência. Por conseguinte, esta disposição aplica-se igualmente a uma decisão de expulsão do território de um Estado-Membro tomada relativamente a esse nacional.

## Quanto à primeira questão

15 Na sua primeira questão, a Court of Appeal pergunta, em substância, se artigo 9.°, n.° 1, da directiva deve ser interpretado no sentido de que o parecer da autoridade competente pode ser emitido após a decisão de expulsão ser tomada, entendendo-se que, em caso de reclamação do interessado, a autoridade administrativa de que emana esta decisão é, salvo motivo de urgência, obrigada a reexaminá-la à luz deste parecer.

16 A este propósito, é de recordar que, segundo jurisprudência constante, o artigo 9.°, n.° 1, da directiva tem como objectivo assegurar uma garantia processual mínima às pessoas a quem seja recusada a renovação de uma autorização de residência ou às pessoas, titulares de uma autorização de residência, que sejam objecto de uma medida de expulsão. Esta disposição, que se aplica na falta de possibilidade de recurso jurisdicional ou no caso de este recurso apenas poder decidir sobre a legalidade da decisão ou não ter efeito suspensivo, prevê a intervenção de uma autoridade competente diferente da que é competente para tomar a decisão. O interessado deve poder invocar os seus argumentos de defesa perante esse organismo e fazer-se assistir ou representar nas condições processuais previstas pela legislação nacional (v., nomeadamente, acórdão de 18 de Outubro de 1990, Dzodzi, C-297/88 e C-197/89, Colect., p. I-3763, n.° 62).

17 Como o Tribunal de Justiça já declarou, a intervenção da «autoridade competente» referida no artigo 9.°, n.° 1, deve permitir uma apreciação exaustiva de todos os

factos e circunstâncias, incluindo da oportunidade da medida em causa, antes de a decisão ser definitivamente adoptada (acórdãos de 18 de Maio de 1982, Adoui e Cornuaille, 115/81 e 116/81, Recueil, p. 1665, n.° 15, e de 22 de Maio de 1980, Santillo, 131/79, Recueil, p. 1585, n.° 12). O Tribunal de Justiça precisou igualmente que, excepto em caso de urgência, a autoridade administrativa só pode tomar a sua decisão após o parecer emitido pela autoridade competente (acórdãos de 5 de Março de 1980, Pecastaing, 98/79, Recueil, p. 691, n.° 17 e Dzodzi, já referido, n.° 62).

18 Segundo o Governo do Reino Unido, o objectivo do artigo 9.°, n.° 1, da directiva será atingido desde que o interessado possa exercer os direitos que aí vêm enunciados. Ora, na situação que nos ocupa, a lei permite às pessoas que são objecto de uma decisão de expulsão apresentarem observações a uma autoridade competente e obriga o Secretary of State, se necessário, a ter em conta o parecer dessa autoridade e a reapreciar os fundamentos da sua decisão antes de expulsar a pessoa em causa do território do Reino Unido.

19 Esta argumentação não merece acolhimento.

20 Com efeito, como foi observado pelo advogado-geral no ponto 19 das suas conclusões, a diferença entre os n.$^{os}$ 1 e 2 do artigo 9.° reside precisamente no facto de, nas situações previstas no n.° 1, o parecer dever anteceder a adopção da decisão, ao passo que, nas situações referidas no n.° 2, o parecer é obtido após a adopção da decisão e unicamente a pedido da pessoa em causa ao contestar a decisão.

21 Ora, se o artigo 9.°, n.° 1, fosse de interpretar como preconiza o Governo do Reino Unido, a regra enunciada no n.° 2 perderia a sua especificidade relativamente à que figura no n.° 1 do mesmo artigo.

22 Em consequência, deve responder-se à primeira questão que o artigo 9.°, n.° 1, da Directiva 64/221 deve ser interpretado no sentido de que, excepto em caso de urgência, é proibido à autoridade administrativa tomar uma decisão de expulsão antes de uma autoridade competente ter dado o seu parecer.

## Quanto à segunda questão

23 Na segunda questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta ao Tribunal de Justiça se o artigo 9.°, n.° 1, da directiva se opõe a que a autoridade competente a que esta disposição se refere seja designada pela autoridade administrativa que toma a decisão de expulsão.

24 A este propósito, é de salientar que a directiva não esclarece a forma como é designada a autoridade competente referida no artigo 9.° Não exige que esta autoridade seja um órgão jurisdicional ou seja composta por magistrados. Também não exige que os membros da autoridade competente sejam designados por um período determinado. O essencial é, por um lado, que seja claramente estabelecido que a autoridade exerce as suas funções com total independência e que não está submetida, directa ou indirectamente, no exercício das suas funções, ao controlo da autoridade competente para tomar as medidas previstas pela directiva e, por outro, que siga um processo que permita ao interessado, nas condições estabelecidas pela directiva, invocar os seus argumentos de defesa (acórdãos Dzodzi, já referido, n.° 65, e Adoui e Cornuaille, já referido, n.° 16). Compete ao tribunal nacional apreciar em cada caso se estas exigências se mostram satisfeitas.

25 Quanto à forma do parecer da autoridade competente, resulta dos objectivos do sistema previsto pela directiva que esse parecer deve ser devidamente notificado ao interessado, mas a directiva não exige que o parecer identifique nominalmente os membros da autoridade ou a sua qualidade (acórdão Adoui e Cornuaille, já referido, n.° 18), pois esta identificação apenas reveste importância para permitir ao tribunal nacional apreciar a independência e a imparcialidade dos membros que compõem a autoridade.

26 Deve portanto responder-se à segunda questão que o artigo 9.°, n.° 1, da directiva não se opõe a que a autoridade competente a que esta disposição se refere seja designada pela autoridade administrativa que toma a decisão de expulsão, na condição de essa autoridade poder exercer as suas funções com total independência e sem estar submetida ao controlo da autoridade competente para tomar as medidas previstas na directiva. Compete ao tribunal nacional apreciar em cada caso se estas exigências se mostram satisfeitas.

## Quanto às despesas

27 As despesas efectuadas pelo Governo do Reino Unido e pela Comissão das Comunidades Europeias, 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 (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela Court of Appeal, por despacho de 10 de Fevereiro de 1994, declara:

1) **O artigo 9.°, n.° 1, da Directiva 64/221/CEE do Conselho, de 25 de Fevereiro de 1964, para a coordenação de medidas especiais relativas aos estrangeiros em matéria de deslocação e estada justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública, deve ser interpretado no sentido**

**de que, excepto em caso de urgência, é proibido à autoridade administrativa tomar uma decisão de expulsão antes de uma autoridade competente ter dado o seu parecer.**

2) **O artigo 9.°, n.° 1, da Directiva 64/221, já referida, não se opõe a que a autoridade competente a que esta disposição se refere seja designada pela autoridade administrativa que toma a decisão de expulsão, na condição de essa autoridade poder exercer as suas funções com total independência e sem estar submetida ao controlo da autoridade competente para tomar as medidas previstas na directiva. Compete ao tribunal nacional apreciar em cada caso se estas exigências se mostram satisfeitas.**

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 30 de Novembro de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

C. N. Kakouris