CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 14 de Setembro de 2000 [1]

I — Introdução

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem a sua origem num litígio relativo à entrada e à residência no Reino Unido de uma cidadã búlgara que entrou inicialmente na Grã-Bretanha com um visto para trabalhar durante as férias (expirado desde então) e que apresentou, em seguida, um pedido de asilo. Na sequência do indeferimento do seu pedido de asilo, apresentou um pedido de autorização de residência, igualmente indeferido, invocando o seu casamento com um cidadão da Ilha Maurícia, que tinha autorização de residência permanente no Reino Unido ao abrigo de um casamento anterior. A cidadã búlgara, recorrente no processo principal invocou, por fim, o artigo 45.° do Acordo europeu celebrado entre as Comunidades Europeias e a República da Bulgária [2], para fundamentar o direito de residência e de estabelecimento no Reino Unido na qualidade de trabalhadora de limpeza por conta própria.

1 — Língua original: alemão.

2 — Decisão 94/908/ CECA, CE, Euratom do Conselho e da Comissão, de 19 de Dezembro de 1994, relativa à celebração do Acordo europeu entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-Membros, por um lado, e a República da Bulgária, por outro (JO L 358, p. 1).

II — Matéria de facto

2. Os seguintes factos resultam do despacho apresentado pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division:

A recorrente, que era na altura estudante de medicina veterinária, chegou ao Reino Unido em 17 de Julho de 1993. Obteve a autorização de entrada em 8 de Junho de 1993 na Bulgária, sob a forma de um visto válido para uma entrada única no Reino Unido, a fim de trabalhar no Friday Bridge International Farm Camp entre 17 de Julho de 1993 e 7 de Agosto de 1993. No pedido de visto, declarou que tinha a intenção de permanecer no Reino Unido durante dois ou três meses, tendo feito a prova de possuir meios suficientes para o seu sustento durante esse período. Com base na informação fornecida, foi-lhe concedida uma autorização de entrada no Reino Unido válida por três meses como trabalhadora agrícola.

3. Em 23 de Julho de 1993, a recorrente apresentou um pedido tendo em vista a obtenção do estatuto de refugiado político.

Na entrevista realizada para esse efeito, em 4 de Março de 1994, admitiu que, apesar das declarações que prestara para obter a autorização de entrada inicial e no momento da sua entrada no Reino Unido, sempre tivera, na realidade, a intenção de pedir o estatuto de refugiado político no Reino Unido. O seu pedido foi indeferido pelo Immigration and Nationality Directorate (a seguir «IND») em 19 de Abril de 1994. A recorrente interpôs recurso do indeferimento para o Special Adjudicator em 27 de Abril de 1994. De acordo com as disposições legais nacionais em matéria de imigração, não houve qualquer procedimento legal contra ela no termo da validade da autorização inicial de entrada, enquanto se aguardou o resultado desse recurso.

4. O recurso da recorrente para o Special Adjudicator foi rejeitado em 24 de Fevereiro de 1995. O Immigration Appeal Tribunal não admitiu o recurso dessa decisão em 14 de Março de 1995. Em 25 de Abril de 1995, o IND comunicou por escrito ao advogado da recorrente que, uma vez que o recurso tinha sido indeferido, esta deixava de ter qualquer direito de permanecer no Reino Unido e devia abandonar imediatamente o país. No entanto, a recorrente não o fez. Em 25 de Julho de 1995 casou com A. Moothien, cidadão da Ilha Maurícia, que tinha autorização de residência permanente no Reino Unido ao abrigo do seu casamento precedente (que, entretanto, tinha sido dissolvido por divórcio). Em 2 de Agosto de 1995, a recorrente apresentou ao Secretary of State for the Home Department (a seguir «recorrido») um pedido de autorização de residência no Reino Unido ao abrigo desse casamento.

5. Funcionários do Immigration Office visitaram o domicílio conjugal em 28 de Outubro de 1995 e em 9 de Novembro de 1995. Numa entrevista também realizada em 9 de Novembro de 1995, a recorrente informou também o IND de que não recebia quaisquer prestações, mas trabalhava em limpezas 18 horas por semana, auferindo desse trabalho 50 GBP por semana.

6. Como resultado destas visitas e tendo em conta as declarações escritas feitas pela recorrente e as respostas desta na entrevista, o recorrido não estava minimamente convencido de que o casamento da recorrente fosse autêntico e subsistente.

7. Uma vez que a recorrente tinha admitido de novo durante essa entrevista que a sua verdadeira intenção ao chegar tinha sido a de pedir o estatuto de refugiado político, o recorrido concluiu também que E. Kondova tinha entrado ilegalmente no Reino Unido.

8. A recorrente foi, por isso, notificada de uma «Notice to an Illegal Entrant», em 9 de Novembro de 1995, informando-a de que a sua entrada fora ilegal. Foi-lhe concedida uma «autorização de residência temporária», com a obrigação de se apresentar periodicamente às autoridades, enquanto preparava a saída do Reino Unido.

9. Em 2 de Janeiro de 1996, a recorrente iniciou a sua actividade como trabalhadora de limpeza por conta própria.

10. Por carta de 4 de Abril de 1996, o centro AIRE, em nome da recorrente, pediu autorização de residência no território do Reino Unido ao abrigo das disposições do acordo europeu com a Bulgária. Explicou que a recorrente desejava estabelecer-se por conta própria com a actividade de serviços domésticos gerais, e que o seu marido estava empregado e se comprometia a apoiar a sua esposa tanto quanto possível até que a sua actividade produzisse lucro suficiente. O centro AIRE anexou à carta cópias de prospectos publicitários da actividade da recorrente, uma estimativa das receitas e despesas mensais, referências dos actuais clientes, comprovativos dos recursos financeiros da recorrente e uma carta confirmando que ela se comprometia a trabalhar exclusivamente por conta própria.

11. Aquele pedido foi indeferido pelo recorrido em 24 de Julho de 1996 com o fundamento de que não estava convencido de que os proventos que a recorrente auferiria da projectada actividade empresarial fossem suficientes para se sustentar e manter alojamento sem recurso a um emprego assalariado ou a subsídios públicos.

12. Na sequência desta decisão, foram dadas instruções em 26 de Julho de 1996, no sentido de a recorrente ser expulsa do país, por ter entrado ilegalmente. A recorrente foi presa em 10 de Setembro de 1996 e ficou detida com vista à sua expulsão do Reino Unido no dia 11 de Setembro de 1996.

13. Em 17 de Setembro de 1996, os advogados da recorrente escreveram ao recorrido comunicando que estavam a preparar um recurso de anulação e pediram que fosse reexaminada a detenção da recorrente e a mesma fosse posta em liberdade.

14. Em 24 de Setembro de 1996, a recorrente apresentou um pedido de autorização de recurso judicial.

15. Em 10 de Outubro de 1996, exactamente um mês após a sua detenção, a recorrente foi posta em liberdade.

16. Por carta de 23 de Outubro de 1996, o recorrido expôs de novo o cálculo de rentabilidade com base no qual foi indeferido o pedido da recorrente, no qual se demonstrava que ela nunca auferiria da sua actividade empresarial rendimentos suficientes para cobrir as despesas. Observou que os representantes de E. Kondova ainda não se tinham referido especificamente a esta questão e convidou-os a apresentarem previsões realistas que demonstrassem que

a actividade empresarial geraria proveitos suficientes para suportar as despesas num horizonte temporal de seis a doze meses. Admitiu que a actividade pudesse não gerar proventos suficientes a partir do primeiro dia e que, *a curto prazo*, o seu rendimento pudesse ser complementado com fundos fornecidos por A. Moothien. Sublinhou que o cerne da questão era que a actividade da recorrente lhe proporcionasse um rendimento suficiente para suportar as suas despesas a longo prazo.

17. Os advogados de E. Kondova responderam por carta de 4 de Novembro de 1996. Ao fazerem os cálculos quanto à rentabilidade a longo prazo da actividade da recorrente, usaram o mesmo preço horário e o mesmo nível de despesas que haviam sido comunicados ao recorrido em 4 de Julho de 1996.

18. Por carta de 3 de Dezembro de 1996, o recorrido comunicou à recorrente que tinha a intenção de lhe conceder uma autorização de permanência no Reino Unido ao abrigo das disposições do acordo europeu com a Bulgária.

19. O recorrido convidou a recorrente a desistir do recurso de anulação. Por carta de 15 de Janeiro de 1997, os advogados da recorrente estabeleceram as condições em que a recorrente desistiria do recurso.

20. Por carta de 21 de Janeiro de 1997, o recorrido comunicou que não aceitava as condições expostas na carta de 15 de Janeiro de 1997. Em sua opinião, o recurso da recorrente não teria qualquer viabilidade. O facto de ter acedido, na sua carta de 3 de Dezembro de 1996, a conceder à recorrente uma autorização de permanência resultava de uma decisão discricionária e não significava que reconhecesse qualquer ilegalidade nas recusas anteriores.

21. Em 22 de Janeiro de 1997, o tribunal de reenvio autorizou a recorrente a apresentar um recurso de anulação.

III — As questões prejudiciais

22. Visto que neste processo a recorrente invocou um direito de residência e de estabelecimento com base no acordo europeu com a Bulgária — a redacção dos artigos referidos nas questões apresentadas encontra-se nos n.^{os} 26 e 27 *infra* — a High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division, colocou ao Tribunal de Justiça as seguintes questões relativas à interpretação desse acordo:

«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?

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?

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.°?

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:

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

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

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) 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?»

IV — As disposições relevantes do acordo europeu com a República da Bulgária

23. O acordo europeu com a República da Bulgária [3] (a seguir também referido como «acordo») foi concluído «considerando o empenhamento da Comunidade, dos seus Estados-Membros e da Bulgária no reforço das liberdades políticas e económicas que constituem a base para a presente associação» [4]. O décimo sétimo considerando do acordo reconhece também o facto de que «o objectivo final da Bulgária é o de se tornar membro da Comunidade e de que a presente associação, na opinião das partes, contribuirá para a realização desse objectivo».

24. O artigo 1.°, n.° 1, do acordo dispõe que «[é] criada, pelo presente acordo, uma associação entre a Comunidade e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Bulgária, por outro».

25. Os objectivos desta associação encontram-se estabelecidos no artigo 1.°, n.° 2, e consistem em proporcionar um enquadramento adequado para o diálogo político entre as partes, estabelecer gradualmente uma zona de comércio livre que abranja praticamente todo o comércio entre as

3 — Já referido na nota 1.

4 — V. quarto considerando.

mesmas, promover a expansão do comércio e relações económicas harmoniosas entre as partes, proporcionar uma base para a cooperação económica, financeira, cultural e social, apoiar os esforços da Bulgária para desenvolver a sua economia e concluir a sua transição para uma economia de mercado, e proporcionar um enquadramento adequado para a progressiva integração da Bulgária na Comunidade.

26. O título IV do acordo rege a «Circulação de trabalhadores, [o] direito de estabelecimento [e a] prestação de serviços.»

27. As disposições que regem o direito de estabelecimento encontram-se no capítulo II desse título.

A este respeito, o artigo 45.º dispõe em especial o seguinte:

«1. Cada Estado-Membro concederá, a partir da entrada em vigor do presente acordo [5], 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 [6].

[...]

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,

5 — Nos termos do artigo 124.º, o acordo, que foi assinado em 8 de Março de 1993, entrou em vigor em 1 de Fevereiro de 1995, ou seja, numa altura em que a recorrente já residia no Reino Unido há um ano e meio.

6 — O anexo XVa é intitulado: «Actos jurídicos em matéria de propriedade imobiliária em regiões fronteiriças em conformidade com a legislação em vigor em certos Estados-Membros.»
Como esta disposição derrogatória que figura na parte final do artigo 45.º, n.º 1, não tem qualquer incidência sobre a decisão a tomar no caso em apreço, não é necessário debruçar-me sobre ela.

ii) [...]

[...]

6. [...]»

28. O capítulo IV do título IV do acordo contém disposições gerais. O artigo 59.°, n.° 1, dispõe o seguinte:

«1. 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 [...]»

V — Argumentos das partes

29. A recorrente afirma que o artigo 45.° do acordo confere um direito de estabelecimento aos nacionais búlgaros que desejem aceder e exercer uma actividade económica como trabalhadores não assalariados num Estado-Membro. Segundo a recorrente, este direito existe independentemente do estatuto do requerente relativo à entrada no território. Em qualquer caso, este direito não pode estar dependente da concessão de autorização de residência ou de qualquer outro tipo de autorização concedida no âmbito do poder discricionário do Estado-Membro.

30. A recorrente sustenta que o artigo 45.° do acordo contém uma obrigação suficientemente clara e precisa, não dependendo da adopção de disposições de aplicação para produzir efeito directo. Além disso, segundo a recorrente, as disposições do artigo 59.° do acordo não têm qualquer incidência sobre esta obrigação.

31. A recorrente afirma que os Estados-Membros só são livres de aplicar a sua legislação e regulamentações em matéria de entrada, residência e estabelecimento de pessoas singulares a pessoas que procurem invocar o seu direito de estabelecimento e de residência ao abrigo do artigo 45.° do acordo, na medida em que tal aplicação não discrimine em razão da nacionalidade e não viole o direito em questão. Consequentemente, o artigo 59.° do acordo não fornece qualquer fundamento jurídico adicional para indeferir um pedido apresentado ao abrigo do artigo 45.° No caso de, apesar de tudo, ser possível tal indeferimento ao abrigo do artigo 59.° do acordo, este deve respeitar o princípio da proporcionalidade.

32. A recorrente afirma ainda que o artigo 45.° e/ou o artigo 59.° do acordo não permitem a um Estado-Membro exigir aos nacionais búlgaros que provem que dispõem de fundos próprios suficientes sem recurso a fundos públicos, quando essa condição não é imposta aos seus próprios nacionais.

33. Por último, a violação dos artigos 45.° e 59.° do acordo pelas autoridades britânicas competentes é, de acordo com a recorrente, suficientemente grave para dar origem ao direito a uma indemnização, tanto pelo prejuízo causado à sua actividade económica, como pelo prejuízo sofrido em razão da sua detenção durante um mês.

34. O Governo do Reino Unido considera que o artigo 45.° do acordo não confere direitos de estabelecimento a um nacional búlgaro que permaneça no território de um Estado-Membro em situação irregular violando a legislação nacional em matéria de imigração. A título subsidiário, afirma que o artigo 45.° não é directamente aplicável, invocando, a título de prova, a existência das disposições especiais do artigo 59.° Um nacional búlgaro só pode invocar o direito de igualdade de tratamento em matéria de estabelecimento se respeitar a legislação nacional em matéria de entrada e de residência na acepção do artigo 59.° do acordo.

35. Um Estado-Membro tem, assim, direito a continuar a aplicar a sua legislação em matéria de entrada, residência e estabelecimento aos nacionais búlgaros, na medida em que essas disposições não tenham como efeito tornar impossível ou particularmente difícil o exercício do direito de estabelecimento. Segundo o Governo do Reino Unido, esta análise jurídica corresponde aos princípios da não discriminação e da proporcionalidade. Nos termos do artigo 59.° do acordo, um Estado-Membro pode assim exigir de um nacional búlgaro que permaneça ilegalmente no seu território após a sua entrada por outras razões que não o estabelecimento, que demonstre que teve efectivamente a intenção de aceder e exercer uma actividade económica independente e que essa actividade irá ter sucesso sob o ponto de vista financeiro. O Governo do Reino Unido conclui que, no caso de permanência ilegal, é legítimo o indeferimento do pedido com base no artigo 45.° do acordo.

36. Daqui decorre, para o Governo do Reino Unido, que os artigos 45.° e 59.° do acordo se não opõem a uma legislação nacional que autoriza as autoridades competentes a exigir aos nacionais búlgaros que desejem estabelecer-se no território de um Estado-Membro ao abrigo do artigo 45.° do acordo que provem que a sua actividade produz rendimentos suficientes ou que dispõem de outros recursos próprios.

37. Quanto ao pedido de indemnização, o Governo do Reino Unido afirma que, à luz do estado actual do direito comunitário, não se pode considerar que tenha ocorrido

uma violação suficientemente grave das disposições comunitárias.

38. Os Governos belga, alemão, espanhol, francês, irlandês, neerlandês e austríaco, assim como a Comissão, chegam, nas suas observações, essencialmente à mesma conclusão que a do Governo do Reino Unido, apesar de por vezes seguirem diferentes linhas de argumentação. Os argumentos destas partes, assim como os outros argumentos da recorrente e do Governo do Reino Unido, vão ser examinados, na medida do necessário, no quadro da análise jurídica do processo.

VI — Análise

39. As questões submetidas no presente pedido de decisão prejudicial pretendem determinar se uma pessoa pode invocar, relativamente ao Estado-Membro em questão, um direito de estabelecimento directo ao abrigo do artigo 45.° do acordo, e um direito de residência autónomo dele decorrente, em particular quando, no momento da apresentação do pedido, a pessoa em causa já se encontra de forma irregular no Estado-Membro há três anos, e mesmo antes da entrada em vigor do acordo.

1) *As duas primeiras questões*

40. Em primeiro lugar, salienta-se que — conforme propuseram também a Comissão e o Governo irlandês — a ordem das questões submetidas deve ser alterada e que é necessário examinar primeiro se a recorrente pode efectivamente invocar directamente o artigo 45.° do acordo num tribunal nacional e se pode deduzir desse artigo o direito de residência que procura adquirir. Com efeito, se não for esse o caso, todas as restantes questões submetidas no presente pedido de decisão prejudicial terão necessariamente natureza meramente hipotética.

a) A competência do Tribunal de Justiça

41. Antes de examinarmos as diferentes disposições do acordo, há que verificar se o Tribunal de Justiça é competente para decidir das questões prejudiciais que lhe são submetidas.

42. Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os acordos de associação formam uma parte integral da ordem jurídica comunitária, o que implica uma ampla competência do Tribunal de Justiça [7].

7 — Acórdãos de 30 de Setembro de 1987, Demirel (12/86, Colect., p. 3719, n.os 7 a 12), e de 20 de Setembro de 1990, Sevince (C-192/89, Colect., p. I-3461, n.os 8 a 12).

43. Esta jurisprudência é igualmente aplicável aos acordos europeus. A designação do acordo com a Bulgária como um «acordo europeu» não tem outro significado jurídico. Enquanto os primeiros acordos concluídos com países terceiros foram descritos como «acordos de associação», os acordos posteriores foram designados de «acordos de cooperação». Os acordos concluídos com os Estados da Europa central e oriental, em contrapartida, foram designados de acordos europeus. O conceito de «acordo europeu» tem em conta a circunstância de os Estados da Europa central e oriental fazerem também politicamente parte da Europa, tendo por objectivo a adesão futura à União Europeia.

44. Existe já uma jurisprudência significativa do Tribunal de Justiça sobre o acordo de associação concluído com a República da Turquia. Visto esse acordo ser muito semelhante ao acordo com a Bulgária, aplicável no caso vertente, podemos a seguir fazer referência — pelo menos em parte — à jurisprudência relevante. Esta diz respeito tanto a questões de competência como de interpretação, de forma que se pode reportar, pelo menos em parte, a essa jurisprudência no contexto do presente pedido de decisão prejudicial relativo ao acordo europeu.

45. Existem, no entanto, determinadas diferenças entre o acordo de associação concluído com a República da Turquia, por um lado, e o acordo europeu com a Bulgária, por outro, que tornam impossível aplicar na íntegra a jurisprudência relativa ao acordo de associação concluído com a República da Turquia ao acordo europeu com a Bulgária. Este facto deve ser igualmente considerado em cada caso concreto, em virtude das disposições manifestamente diferentes do direito derivado. O Tribunal de Justiça tem também consistentemente afirmado que um tratado internacional deve ser interpretado não unicamente em função dos termos em que está redigido mas também à luz dos seus objectivos [8].

46. Quanto à competência do Tribunal de Justiça, não existem, no entanto, quaisquer diferenças entre o acordo de associação concluído com a República da Turquia e o acordo europeu com a Bulgária. Ambos são acordos na acepção do artigo 238.° do Tratado CE (actual artigo 310.° CE). Na sua jurisprudência constante sobre acordos concluídos em conformidade com o artigo 238.° do Tratado, o Tribunal de Justiça considerou ter ampla competência para interpretar esses acordos [9].

47. A jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa ao acordo com a Turquia pode assim ser aplicada por analogia, pelo menos no que diz respeito à competência, para interpretar as disposições dos acordos europeus, de forma que o Tribunal de Justiça

8 — Acórdão de 2 de Março de 1999, Eddline El-Yassini (C-416/96, Colect., p. I-1209, n.° 47).

9 — Acórdãos Demirel (já referido na nota 6, n.° 8), e de 16 de Junho de 1998, Hermès (C-53/96, Colect., p. I-3603, n.os 22 a 29 com as referências complementares).

tem competência para responder às questões que lhe foram submetidas no presente processo.

b) Aplicabilidade directa das disposições do acordo europeu

48. Quanto à questão da aplicabilidade directa das diferentes disposições dos acordos de associação, o Tribunal de Justiça também aplicou a esses acordos os princípios que desenvolveu em relação às disposições das directivas [10]. Estas regras são aplicáveis por analogia, tendo em conta a sua origem comum, acima descrita, e os objectivos comparáveis aos dos acordos de associação e acordos europeus.

49. As disposições são consideradas directamente aplicáveis quando, atendendo à sua redacção, assim como ao objectivo e natureza do próprio acordo, contêm uma obrigação clara e precisa que não depende, para a sua aplicação, da adopção de qualquer disposição posterior [11].

50. Uma vez que os direitos que a recorrente invoca só podem resultar, se for caso disso, do artigo 45.°, n.° 1, do acordo, este artigo vai ser analisado em relação ao seu eventual efeito directo, tendo em conta, porém, o efeito de outras disposições do acordo.

51. Há que analisar o artigo 45.°, n.° 1, do acordo à luz dos princípios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça:

Como sustentam em especial os Governos belga, italiano, espanhol e francês, o direito de estabelecimento descrito no artigo 45.°, n.° 1, do acordo, mas somente o direito de estabelecimento enquanto tal, corresponde a uma cláusula de igualdade de tratamento clara, incondicional e inequívoca, que é directamente aplicável. Esta cláusula proíbe os Estados-Membros, uma vez entrado em vigor o acordo, de aplicar aos nacionais búlgaros que desejem estabelecer-se nos termos do acordo, um tratamento menos favorável do que o aplicado aos seus próprios nacionais.

52. Em comparação com outras disposições deste acordo, o artigo 45.°, n.° 1, não constitui, neste caso, uma disposição que tenha um carácter puramente programático e cuja aplicabilidade directa dependa de decisões a ser tomadas pelo Conselho de Associação [12]. Este é, por exemplo, o caso da liberdade de circulação de trabalhadores

10 — Acórdãos de 26 de Outubro de 1982, Kupferberg (104/81, Recueil, p. 3641, n.os 22 a 26), e Demirel, (já referido na nota 7, n.os 7 a 12).

11 — V., entre outros, o acórdão de 4 de Maio de 1999, Sürül (C-262/96, Colect., p. I-2685, n.° 60 com outras referências).

12 — O artigo 3.°, n.° 2, do acordo dispõe da seguinte forma a respeito do Conselho de Associação: «A nível ministerial, o diálogo político realizar-se-á no âmbito do Conselho de Associação, que terá competência geral em todas as questões que as partes lhe pretendam apresentar.» Outras disposições relativas ao Conselho de Associação encontram-se nos artigos 105.° a 110.° do acordo.

prevista no artigo 40.°, n.° 1, e da prestação de serviços prevista no artigo 56.°, n.° 3, do acordo, uma vez que estes artigos se referem expressamente às medidas a adoptar.

53. Nem a redacção do artigo 45.°, n.° 1, do acordo, nem a dos artigos aplicáveis ao artigo 45.°, n.° 1, contêm qualquer indicação relativa às decisões que devem ser tomadas pelo Conselho de Associação. Em contrapartida, as disposições do acordo concluído com a República da Turquia em matéria de livre circulação dos trabalhadores turcos contêm a indicação de que o calendário preciso e a ordem de transposição dessas disposições deveriam ser estabelecidos em futuras decisões do Conselho de Associação [13]. Muitas das disposições do acordo de associação concluído com a Turquia só adquiriram efeito directo depois de ter sido criado um direito derivado pelo Conselho de Associação [14].

54. Da mesma forma, o objectivo e a natureza do acordo europeu concluído com a República da Bulgária não obstam à aplicabilidade directa do artigo 45.°, n.° 1, do acordo. As finalidades imediatas do acordo, que se encontram igualmente enumeradas no artigo 1.°, n.° 2, — ver o n.° 25 *supra* — resultam dos considerandos.

55. O facto de, incidentalmente, este acordo europeu ter por objectivo essencialmente fomentar o desenvolvimento económico da Bulgária, gerando desde logo um desequilíbrio entre as várias obrigações assumidas pela Comunidade, não é, segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativa a acordos de associação semelhantes, de natureza a impedir a Comunidade de reconhecer o efeito directo de algumas das suas disposições [15].

56. O facto de o artigo 45.°, n.° 1, do acordo não atribuir ao Estado-Membro de acolhimento qualquer poder discricionário no processo decisório relativo ao direito de estabelecimento de um nacional búlgaro constitui um indício adicional no sentido da aplicabilidade directa das disposições do artigo 45.°, n.° 1, do acordo.

57. Contrariamente ao ponto de vista da recorrente, os direitos conferidos pelo artigo 45.°, n.° 1, do acordo não correspondem, no entanto, ao direito de estabelecimento consagrado no artigo 52.° do Tratado CE (actual artigo 43.° CE), cuja aplicabilidade directa foi confirmada pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência constante [16]. Contudo, este facto tem pouca importância no presente caso. Por um lado,

13 — V. o acórdão Demirel (já referido na nota 7, n.° 16).

14 — V. o acórdão Sevince (já referido na nota 7, n.° 27 e segs.).

15 — Acórdãos de 12 de Dezembro de 1995, Chiquita Italia (C-469/93, Colect., p. I-4533, n.° 34), e de 11 de Maio de 2000, Savas (C-37/98, Colect., p. 2927, n.° 53).

16 — Acórdão de 21 de Junho de 1974, Reyners (2/74, Colect., p. 325).

a redacção das duas disposições não é idêntica [17] e, por outro, a diferença de tratamento pode ser explicada pelos diferentes objectivos prosseguidos pelas duas convenções.

58. Enquanto o acordo diz respeito à integração progressiva da Bulgária, cuja adesão à União Europeia não é de modo algum automática, os objectivos do Tratado CE são muito mais amplos e profundos. No Tratado CE, os objectivos incluem a criação de um mercado interno, cuja realização exige necessariamente a abolição, entre os Estados-Membros, de obstáculos à livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais [v. o artigo 3.°, alínea c), do Tratado CE — que passou, após alteração, a artigo 3.°, n.° 1, alínea c), CE].

59. À luz das considerações precedentes, verifica-se que, tendo em conta a redacção, assim como o objectivo e a natureza dessa disposição, o artigo 45.°, n.° 1, do acordo tem efeito directo no que diz respeito ao direito de estabelecimento de nacionais búlgaros que desejem exercer uma actividade por conta própria. Contudo, continua a não haver qualquer referência a um direito de residência. Para se poder determinar em que medida o artigo 45.°, n.° 1, confere um direito de residência autónomo e independente do direito interno, é necessário determinar o alcance desta disposição.

17 — Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o facto de um artigo de um acordo de associação ter uma redacção semelhante à de uma disposição do Tratado CE não quer automaticamente dizer que essas disposições devam ser interpretadas de forma idêntica (v., a este respeito, o acórdão de 1 de Julho de 1993, Metalsa, C-312/91, Colect., p. I-3751, n.os 11 a 20).

c) O alcance do artigo 45.°, n.° 1, do acordo

60. Tanto nas observações escritas apresentadas ao Tribunal de Justiça, como na fase oral do processo, a recorrente alega essencialmente que o direito de estabelecimento consagrado no artigo 45.°, n.° 1, do acordo confere-lhe ao mesmo tempo um direito de residência tácito no Estado-Membro em questão, independentemente do facto de, na altura em que apresentara o seu pedido ao abrigo do artigo 45.°, n.° 1, do acordo, já se encontrar a residir no Estado-Membro de acolhimento há três anos, violando o direito interno em matéria de imigração.

61. Os argumentos da recorrente de que a natureza ilegal da sua residência no Estado-Membro é irrelevante no contexto de um pedido apresentado ao abrigo do artigo 45.°, n.° 1, do acordo não são convincentes. Estes argumentos não têm em conta o facto de que, no âmbito dessa disposição, deve ser feita uma distinção clara entre o direito de residência e o direito de estabelecimento.

62. De acordo com os termos inequívocos do artigo 45.°, n.° 1, do acordo, esta disposição só diz respeito ao direito de estabelecimento de nacionais búlgaros num Estado-Membro. O acordo não menciona em parte alguma um direito de residência tácito decorrente desse direito de estabelecimento.

63. Uma vez que o Tribunal de Justiça, para comprovar a existência de certas liberdades ligadas ao direito de estabelecimento, tem sistematicamente escolhido os objectivos da convenção em causa como critério para a sua análise [18], este critério deve igualmente ser aplicado para constatar a existência de um direito de residência derivado do direito de estabelecimento previsto no artigo 45.°, n.° 1, do acordo. Tendo em conta a deliberada restrição da matéria regida pelo acordo, o artigo 45.°, n.° 1, estabelece meramente uma proibição de discriminação e uma obrigação de igualdade de tratamento relativamente ao concedido aos nacionais, sem chegar, porém, a consagrar um direito de residência.

64. O Tribunal de Justiça tem repetidamente afirmado, na sua jurisprudência constante sobre o acordo de associação concluído com a República da Turquia, que, no estado actual do direito comunitário, as disposições em questão não colidem com a competência dos Estados-Membros de regulamentar, nomeadamente, a entrada e a residência de nacionais turcos no seu território [19].

65. O mesmo pode ser dito relativamente à interpretação do artigo 45.°, n.° 1, do acordo. Contrariamente à opinião expressa pela recorrente, esta jurisprudência pode ser aplicada ao acordo. A afirmação segundo a qual o acordo vai mais longe neste ponto do que o acordo de associação com a República da Turquia não é defensável, conforme se demonstra pela seguinte comparação entre os dois acordos a respeito do direito de estabelecimento:

— O acordo de associação concluído com a República da Turquia

66. Nos termos do artigo 2.°, n.° 1, e do segundo considerando, o acordo tem por objecto promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes. Quando o funcionamento do acordo tiver permitido à Turquia aceitar globalmente as obrigações decorrentes do Tratado que institui a Comunidade, as partes contratantes examinarão a possibilidade de uma adesão da Turquia à Comunidade (artigo 28.° do acordo).

67. O artigo 41.° do protocolo adicional anexo a este acordo de associação dispõe que as partes contratantes abster-se-ão de introduzir, nas suas relações mútuas, novas restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços.

68. No entanto, a maioria dos direitos derivados desde então do acordo de associação concluído com a República da Turquia baseiam-se em decisões muito

18 — Acórdão de 7 de Julho de 1976, Watson e Belmann (118/75, Colect., p. 465, n.° 16).

19 — Acórdãos de 23 de Janeiro de 1997, Tetik (C-171/95, Colect., p. I-329, n.° 21), de 16 de Dezembro de 1992, Kus (C-237/91, Colect., p. I-6781, n.° 25), e Savas (já referido na nota 15, n.° 58).

concretas adoptadas até à data pelo Conselho de Associação.

— O acordo europeu celebrado com a Bulgária

69. O artigo 1.°, n.° 2, do acordo dispõe que os seus objectivos incluem a criação de um enquadramento adequado para o diálogo político e a gradual integração da Bulgária no seio da Comunidade, a expansão do comércio e a promoção de relações económicas harmoniosas. O décimo sétimo considerando também sublinha que o objectivo final do acordo europeu é o de a Bulgária se tornar um membro da Comunidade.

70. Nos termos do artigo 45.°, n.° 1, do acordo, os Estados-Membros devem conceder, relativamente ao estabelecimento de nacionais búlgaros, um tratamento que não seja menos favorável do que o concedido aos seus próprios nacionais.

71. A comparação dos dois acordos deixa claro que nenhum deles tem por objectivo eliminar todos os obstáculos à livre circulação de pessoas. Além disso, ambos os acordos se referem apenas a uma expansão do comércio e à criação de um quadro para a integração progressiva na Comunidade, não se referindo a um quadro correspondente ao Tratado CE.

72. Há que assinalar a este respeito que, ao mencionar os conceitos de «entrada» e de «residência», o artigo 59.° do acordo, que não tem disposição comparável no acordo de associação concluído com a República da Turquia, demonstra ainda mais claramente que a regulamentação nestas matérias deve permanecer no âmbito da competência dos Estados-Membros, consagrando, assim, a jurisprudência relativa ao acordo de associação concluído com a República da Turquia.

73. Contudo, são especialmente as decisões do Conselho de Associação, adoptadas até à data no âmbito do acordo de associação concluído com a República da Turquia, que mostram claramente que, em matéria de livre circulação e de direito de estabelecimento, o acordo de associação concluído com a República da Turquia é consideravelmente mais desenvolvido que o acordo europeu concluído com a República da Bulgária. Este facto confirma que não podem ser conferidos aos nacionais búlgaros que desejem exercer uma actividade não assalariada direitos mais importantes que os conferidos aos nacionais turcos em virtude do acordo de associação concluído com a República da Turquia.

74. Considerando a relativa rapidez com que a Bulgária procura assegurar a sua adesão à Comunidade, a recorrente procura atribuir ao acordo um maior alcance do que ao acordo de associação concluído com a República da Turquia. Esta argu-

mentação, porém, não toma em consideração a regra segundo a qual deve ser feita uma distinção fundamental entre o valor político e jurídico de um acordo.

75. Não obstante a aplicabilidade parcial da jurisprudência relativa ao acordo de associação concluído com a República da Turquia, conforme foi observado *supra*, a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativa a um direito de residência tácito dos trabalhadores turcos ao abrigo do acordo de associação concluído com a Turquia [20] não é aplicável ao presente caso, que trata do direito de estabelecimento de nacionais búlgaros que exercem uma actividade não assalariada. Segundo essa jurisprudência, os direitos atribuídos aos trabalhadores turcos em matéria de emprego implicam necessariamente a existência de um direito de residência para a pessoa em causa, sob pena de privar de todos os efeitos o direito de acesso ao mercado de trabalho e o direito ao exercício de uma actividade assalariada. Este direito de residência tácito decorre, porém, única e exclusivamente da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, de 19 de Setembro de 1980, relativa ao desenvolvimento da associação. Não existe qualquer disposição comparável a esta decisão no acordo europeu com a Bulgária.

76. Desde então, o Tribunal de Justiça tem aplicado igualmente esta jurisprudência, que na verdade só diz respeito a trabalhadores turcos, às disposições relativas à liberdade de estabelecimento dos nacionais turcos num Estado-Membro [21]. Ao aplicá-la, o Tribunal de Justiça, contudo, sublinhou expressamente que o direito de residência tácito só existe no âmbito do acordo de associação concluído com a República da Turquia [22]. Daqui decorre clara e inequivocamente que, no estado actual do direito comunitário, estes princípios não podem ser transpostos para o acordo europeu com a Bulgária — isto é, enquanto não tiverem sido adoptadas decisões do Conselho de Associação nesta matéria.

77. Da mesma forma, a definição do conceito de «estabelecimento» no artigo 45.º, n.º 5, do acordo [23] demonstra claramente que o acordo exige que seja feita uma distinção rigorosa entre trabalhadores búlgaros assalariados e trabalhadores búlgaros por conta própria, de forma a que os direitos que podem ser aplicados aos trabalhadores assalariados não sejam em caso algum aplicados incondicionalmente a trabalhadores por conta própria.

78. A seguinte consideração também permite concluir que o direito de estabelecimento conferido aos nacionais búlgaros pelo artigo 45.º, n.º 1, do acordo, não

20 — Acórdãos Sevince e Kus (já referidos nas notas 7 e 19), e de 6 de Junho de 1995, Bozkurt (C-434/93, Colect., p. I-1475, n.º 28).

21 — Acórdão Savas (já referido na nota 15, n.º 63).

22 — Acórdão Savas (já referido na nota 15, n.º 49).

23 — O artigo 45.º, n.º 5, do acordo dispõe que: «[...] 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 [...]».

pode constituir o fundamento para um direito de residência tácito. Com efeito, mesmo nos casos em que seja reconhecido aos nacionais turcos que exerçam uma actividade por conta própria um direito de residência decorrente da Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação, o Tribunal de Justiça afastou-se desse princípio nos casos em que, no momento da apresentação do seu pedido, os requerentes residiam no Estado-Membro em questão em violação do direito interno em matéria de imigração [24]. Nestes casos precisos, os nacionais turcos em causa só haviam obtido a sua primeira autorização de residência num Estado-Membro pelo facto de terem apresentado informações falsas.

79. Ora, seria totalmente ilógico que as pessoas originárias de países terceiros, em relação às quais a Comunidade Económica Europeia não tomou quaisquer decisões de transposição tão específicas como a Decisão n.º 1/80 do Conselho de Associação adoptada ao abrigo do acordo de associação concluído com a República da Turquia fossem mais favorecidas do que os nacionais de países relativamente aos quais foram tomadas decisões deste tipo.

80. Assim, constata-se que, no estado actual de aplicação do acordo europeu com a Bulgária, há que distinguir rigorosamente entre o direito de estabelecimento conferido pelo artigo 45.º, n.º 1, do acordo e o eventual direito de residência.

d) Residência ilegal já antes da entrada em vigor do acordo

81. A recorrente enganou as autoridades nacionais ao apresentar informações falsas no momento da sua entrada no território. A este respeito, deve ter-se em conta o facto de a sua residência ser ilegal mesmo antes da entrada em vigor do acordo europeu [25], sendo irrelevantes quaisquer direitos que a recorrente pudesse ter em virtude da autorização de trabalho e de residência inicialmente obtidas de forma fraudulenta. Nada no artigo 45.º, n.º 1, do acordo indica que este é susceptível de reparar as infracções à legislação nacional cometidas anteriormente.

82. Nem a génese da sua adopção, nem a redacção do próprio acordo sugerem que as partes contratantes tivessem por objectivo legalizar, na altura da sua celebração, determinadas situações irregulares em matéria de direito de residência com origem anterior à sua entrada em vigor.

83. Uma vez que, conforme foi já explicado, o acordo não confere qualquer direito de residência tácito mesmo a pessoas cuja residência ilegal num Estado-Membro seja posterior à entrada em vigor do acordo, *a fortiori* deve ser o caso das pessoas que se encontravam já em situação irregular no território desse Estado-Membro antes da entrada em vigor do acordo.

24 — Acórdãos Savas (já referido na nota 15, n.º 60), e de 5 de Junho de 1997, Kol (C-285/95, Colect., p. I-3069, n.º 29.

25 — V., *supra*, nota 5.

84. Caso contrário, o artigo 45.°, n.° 1, poderia mesmo encorajar os nacionais búlgaros a entrar em primeiro lugar num Estado-Membro sob um falso pretexto, para então pedir, em violação das disposições do direito nacional, uma autorização de residência, sobre cuja concessão o Estado-Membro em questão já não teria — em razão de um direito decorrente de um acordo de associação — qualquer influência.

85. Por conseguinte, o artigo 45.°, n.° 1, do acordo limita-se a conceder aos nacionais búlgaros que já se encontrem a residir legalmente no Estado de acolhimento, quer dizer, cuja presença esteja de acordo com a legislação nacional em matéria de entrada e de residência, o direito de igualdade de tratamento, visando especificamente o estabelecimento.

86. Visto ser doravante ponto assente que o artigo 45.°, n.° 1, do acordo confere apenas um direito de estabelecimento e não um direito de residência, o artigo 59.° do acordo só pode produzir efeitos relativamente ao direito de estabelecimento. A questão, porém, que se levanta é a de saber em que medida o artigo 59.° do acordo pode restringir a margem de manobra dos Estados-Membros no momento da aplicação do direito de estabelecimento.

87. O artigo 59.° do acordo estipula que nenhuma disposição do acordo obsta à aplicação, pelos Estados-Membros, 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.

88. Quando se comparam estas disposições com a redacção do artigo 45.°, n.° 1, do acordo é manifesto que o artigo 59.° se dirige unicamente à Comunidade, aos Estados-Membros, assim como à Bulgária, e que o nacional búlgaro individualmente considerado não pode retirar quaisquer direitos directamente dessa disposição. Isto também explica aliás a razão pela qual o artigo 59.° do acordo não tem qualquer incidência sobre a aplicabilidade directa do artigo 45.°, n.° 1, do acordo, conforme foi acima demonstrado.

89. É precisamente no âmbito da aplicação do acordo europeu com a Bulgária que os Estados-Membros devem ser autorizados a efectuar certos controlos no momento da entrada, da residência e do estabelecimento de nacionais búlgaros.

90. O facto de os artigos 59.° e 45.°, n.° 1, se encontrarem ambos no título IV do acordo não significa de todo, contrariamente ao argumento avançado pela recorrente, que o artigo 45.°, n.° 1, do acordo produza os efeitos em matéria de direito de residência ou que os Estados-Membros não sejam autorizados a tomar medidas restritivas na matéria. Pelo contrário, a posição sistemática do artigo 59.° no acordo demonstra por maioria de razão que os

Estados-Membros continuam a estar autorizados a regulamentar a entrada e a residência de nacionais búlgaros, mesmo em relação ao direito de estabelecimento.

91. Além disso, as partes contratantes acordaram, quando assinaram a «Declaração comum sobre o artigo 59.° do Acordo» anexada à Acta Final do Acordo, que o simples facto de ser exigido um visto aos nacionais de certas Partes e não aos de outras Partes não deve ser considerado que tem por efeito anular ou comprometer as vantagens que qualquer das partes retira de uma disposição específica do acordo.

92. Estas regras de interpretação, estabelecidas pelas próprias partes contratantes e que constituem um elemento integrante do acordo, indicam novamente de forma clara quais os objectivos do acordo e demonstram que a vontade de todas as partes contratantes era a de continuar a reservar aos Estados-Membros o direito de regulamentar de forma autónoma e independente em matéria de entrada e de residência.

93. Por outro lado, o artigo 46.°, n.° 1, do acordo, aponta claramente para o facto de, sem prejuízo do disposto no artigo 45.°, n.° 1, do acordo, cada Estado contratante poder regulamentar o estabelecimento e a actividade das sociedades e dos nacionais no seu território, desde que essas regulamentações sejam aplicáveis de forma não discriminatória. Assim, não só o artigo 59.°, como também o artigo 46.°, n.° 1, do acordo demonstram que os Estados-Membros continuam a dispor de um poder de regulamentação considerável relativamente ao direito de estabelecimento.

94. Consequentemente, a resposta à primeira e segunda questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio deve ser a seguinte:

O artigo 45.° 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, é directamente aplicável ao estabelecimento de um nacional búlgaro no que diz respeito à igualdade de tratamento em relação aos nacionais dos Estados-Membros das Comunidades Europeias, não lhe conferindo, porém, qualquer direito de entrada ou de residência.

2) *A terceira questão*

95. Mesmo que, em princípio, não seja necessário responder à terceira questão tendo em conta a resposta negativa dada à primeira questão deve, no entanto, ser respondida a título subsidiário. A terceira questão implica essencialmente a questão de saber se as disposições do acordo relativas à entrada e à residência se opõem às disposições de direito interno do Reino Unido, ou por outras palavras, da questão de saber em que medida as disposições em matéria de entrada e de residência são

aplicáveis no contexto da concessão de um direito de estabelecimento.

96. Uma vez que as disposições de um acordo de associação ou de um acordo europeu fazem parte integrante da ordem jurídica comunitária [26], estas disposições primam em relação ao direito interno, mas apenas na medida em que efectivamente se sobreponham.

97. As disposições em questão no presente processo não violam, contudo, esse direito interno. As disposições em causa da legislação britânica em matéria de entrada e de residência limitam-se a consagrar o interesse legítimo e lícito desse Estado-Membro em regulamentar o acesso incontrolado de nacionais de países terceiros e impedir o abuso de vantagens concedidas às pessoas que entram no seu território em conformidade com as regras aplicáveis.

98. Evidentemente não há nenhuma disposição nos termos da qual a entrada, ou mesmo a residência no Estado-Membro seja indeferida, apenas com fundamento na nacionalidade búlgara.

99. As regras em questão atribuem às autoridades um poder discricionário parcial, como foi aliás exercido no decurso do processo pré-contencioso. Ao aplicar as diferentes medidas, o Estado-Membro está também, obviamente, obrigado a obedecer ao princípio da proporcionalidade. No entanto, no caso em que um requerente tenha entrado no país somente pelo facto de ter apresentado falsas informações às autoridades nacionais, este requerente fica impedido de invocar o princípio da proporcionalidade. Este facto seria especialmente contrário aos objectivos do acordo. A este respeito, não é, aliás, desproporcionado exigir que a recorrente saia primeiro do país, para depois apresentar na Bulgária um novo pedido de autorização de residência simultaneamente com um pedido de estabelecimento.

100. Em contrapartida, não é compatível com o princípio da proporcionalidade fazer depender o exercício de uma actividade por conta própria de um exame das necessidades da economia nacional ou da política relativa ao mercado de trabalho, ou indeferir um pedido de estabelecimento com o fundamento de que a ordem jurídica do Estado-Membro em questão estabelece uma restrição geral à imigração.

101. Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os Estados-Membros têm também o direito de tomar medidas destinadas a impedir antecipadamente qualquer abuso dos direitos concedidos a pessoas determinadas [27].

26 — V., *supra*, n.° 42.

27 — Acórdão de 27 de Março de 1990, Rush Portuguesa (C-113/89, Colect., p. I-1417, n.° 17).

102. O acordo, portanto, não se opõe à aplicação das disposições legislativas e administrativas dos Estados-Membros — em especial as que regem a entrada e a residência — aos nacionais búlgaros.

3) *A quarta questão*

103. A quarta questão é também respondida a título puramente subsidiário, mas de forma a esclarecer o ponto de vista aqui expresso.

104. As disposições britânicas sobre a apresentação de prova de rendimento garantido estão também em conformidade com o disposto no acordo europeu. Esta prova é de natureza a demonstrar o carácter sério das intenções do requerente.

105. O artigo 45.°, n.° 5, alínea a), do acordo confere aos nacionais búlgaros unicamente o direito de se estabelecerem como trabalhadores por conta própria num Estado-Membro. A exigência de prova de rendimento suficiente permite, em especial, examinar este critério de forma objectiva, sem que os direitos dos nacionais búlgaros sejam violados. Esta regulamentação permite excluir efectivamente o risco de os requerentes búlgaros procurarem aceder ao mercado de trabalho (britânico) com a finalidade de nele exercerem uma actividade assalariada.

106. A disposição de direito interno não viola o princípio da igualdade de tratamento em relação aos nacionais do país de acolhimento, previsto no artigo 45.°, n.° 1, do acordo. Os nacionais britânicos, por um lado, e os nacionais búlgaros, por outro, estão sujeitos a regimes sociais diferentes, que devem ser tomados em consideração no caso vertente. Até agora, não existem, no âmbito do acordo europeu com a Bulgária, regras em matéria de direito de estabelecimento que exijam ao Estado-Membro que sustente financeiramente os trabalhadores por conta própria que se encontrem numa posição de dependência financeira. O Estado-Membro de acolhimento deve, por conseguinte, estar em condições de verificar se se pode efectivamente supor que os requerentes não dependem das prestações do Estado.

107. Além disso, há que fazer especial referência à Resolução do Conselho, de 30 Novembro de 1994, relativa às restrições à admissão de nacionais de países terceiros no território dos Estados-Membros a fim de aí exercerem uma actividade profissional independente [28], em virtude da qual os Estados-Membros podem exigir prova de rendimento, como a exigida no caso vertente. O n.° 7 da parte A dispõe expressamente que são necessárias medidas adequadas para evitar que as pessoas se estabeleçam num Estado-Membro sem dispor dos meios financeiros necessários.

28 — JO 1996, C 274, p. 7.

108. De igual modo, não é aplicável ao presente caso a jurisprudência do Tribunal de Justiça invocada pela recorrente, consagrada no acórdão Levin [29], relativa à ilegalidade da exigência de prova de meios de subsistência suficientes. O Tribunal de Justiça considerou no processo Levin que o conceito de trabalhador no direito comunitário, no sentido que lhe é dado pelo Tratado, não depende da obtenção de um rendimento mínimo. Esta decisão serviu para definir o conceito de «trabalhador» para efeitos do direito comunitário à luz das tarefas e objectivos das Comunidades, assim como questões elementares relativas ao mercado interno em matéria de livre circulação de trabalhadores no âmbito do artigo 48.° do Tratado CE (actual artigo 39.° CE). Por conseguinte, esta razão é suficiente para não ser possível transpor esta jurisprudência.

109. Por um lado, o presente caso diz respeito às disposições relativas a trabalhadores por conta própria, e, por outro, estas disposições encontram-se num acordo europeu, que, conforme já referimos *supra*, esta matéria, não pode ser de forma alguma comparada às disposições do Tratado. Uma vez mais, deve aqui fazer-se referência à jurisprudência do Tribunal de Justiça, nos termos da qual disposições semelhantes ou idênticas de diferentes tratados ou acordos devem ser interpretadas à luz dos seus diversos objectivos e condições de enquadramento [30]. Além disso, o artigo 59.° do acordo autoriza precisamente a aplicação da legislação nacional em matéria de entrada e de residência.

110. A natureza e o objectivo do acordo europeu com a Bulgária permitem, assim, a exigência imposta pelos Estados-Membros de que seja apresentada prova de meios de subsistência, tal como é exigido no Reino Unido.

4) *A quinta questão*

111. Como a terceira e quarta questões estavam directamente relacionadas com a primeira e segunda questões, foram já respondidas a título subsidiário. Porém, este não é o caso da quinta e última questão.

112. A questão relativa às condições de um direito a uma indemnização pelos prejuízos resultantes da violação do acordo não se relaciona directamente com as primeiras quatro questões, e tendo em conta a resposta à primeira questão, é puramente hipotética.

113. Por essa razão, não é necessário responder à quinta questão.

29 — Acórdão de 23 de Março de 1982 (53/81, Recueil, p. 1035).

30 — Acórdão de 9 de Fevereiro de 1982, Polydor (270/80, Recueil, p. 329).

VII — Conclusão

Proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões submetidas da seguinte forma:

«1) O artigo 45.° 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, é directamente aplicável ao estabelecimento de um nacional búlgaro no que diz respeito à igualdade de tratamento em relação aos nacionais dos Estados-Membros das Comunidades Europeias, não lhe conferindo, porém, qualquer direito de entrada ou de residência.

2) Um Estado-Membro pode igualmente aplicar a sua legislação e regulamentações respeitantes à entrada e à residência às pessoas que, no contexto do estabelecimento, possam ou pudessem invocar a igualdade de tratamento ao abrigo do artigo 45.° do acordo, desde que essa aplicação não anule ou comprometa as vantagens que qualquer das partes retira de uma disposição específica do acordo.

3) Os artigos 45.° e 59.° do acordo devem ser interpretados no sentido de que não obstam à aplicação de uma disposição de direito interno autorizando as autoridades nacionais competentes a exigir a um nacional búlgaro que deseje exercer uma actividade por conta própria que faça prova de meios de subsistência suficientes.»