ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
14 de Julho de 1977 *

No processo 8/77,

que tem por objecto um pedido apresentado ao Tribunal, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Amtsgericht (tribunal de comarca) de Reutlingen (República Federal da Alemanha) e destinado a obter, nos processos penais pendentes neste órgão jurisdicional contra

Concetta Sagulo, Gennaro Brenca e Addelmadjid Bakhouche, residentes em Reutlingen,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação dos artigos 7.° e 48.° do Tratado CEE, referentes, respectivamente, à proibição de discriminação em razão da nacionalidade e à livre circulação de trabalhadores, assim como do artigo 4.° da Directiva 68/360 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-membros e suas famílias na Comunidade,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: H. Kutscher, presidente, A. M. Donner e P. Pescatore, presidentes de secção, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, juízes,

advogado-geral: G. Reischl
secretário: A. Van Houtte

* Língua do processo: alemão.

profere o presente

Acórdão

(A parte relativa à matéria de facto não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

1 Por despacho de 13 de Janeiro de 1977, que deu entrada na Secretaria do Tribunal em 18 de Janeiro, o Amtsgericht de Reutlingen submeteu ao Tribunal, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, quatro questões relativas à interpretação dos artigos 7.° e 48.° do Tratato CEE e do artigo 4.° da Directiva 68/360 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-membros e suas famílias na Comunidade (JO L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 88).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de processos penais instaurados, com base na legislação alemã sobre estrangeiros (Ausländergesetz), de 28 de Abril de 1965 (Bundesgesetzblatt I, 1965, p. 353), contra dois nacionais italianos e um nacional francês.

Resulta dos autos que os dois nacionais italianos foram condenados em multa, por decisões judiciais, pelo facto de residirem no território da República Federal da Alemanha sem serem possuidores de passaporte ou bilhete de identidade válido e, em consequência, sem autorização de residência válida.

O nacional francês, embora munido de um passaporte válido, tendo-se recusado a cumprir as formalidades exigidas pelas autoridades para obter uma autorização de residência, foi detido por um breve período, a fim de ser apresentado ao juiz penal, e é incriminado por não ter regularizado a sua situação.

3 A primeira, a segunda e a quarta questões incidem, em substância, sobre a questão de saber se os Estados-membros ainda têm o direito de aplicar a pessoas protegidas pelo direito comunitário as disposições da sua legislação geral relativas à entrada e residência de estrangeiros e, se for caso disso, as penalidades previstas para o caso de violação dessas disposições.

Pergunta-se, especificamente,

— se o documento especial de residência previsto no artigo 4.° da Directiva 68/360 do Conselho e que tem um efeito declarativo pode, em relação aos estrangeiros a que os artigos 48.° e seguintes do Tratado CEE conferem direitos, ser equiparado, do ponto de vista administrativo e penal, à autorização geral de residência prevista na lei alemã sobre estrangeiros, com a consequência de, no caso de não possuírem esse documento de residência ou a sua validade ter caducado, esses estrangeiros poderem, nos termos do artigo 47.°, n.° 1, primeiro ou segundo parágrafos da lei alemã sobre estrangeiros, ser condenados por permanência ou entrada no território sem autorização de residência válida, nos termos do artigo 5.° da mesma lei, ou se se verifica, a este respeito, violação do Tratado CEE;

— se existe violação do Tratado CEE quando a um estrangeiro a quem no artigo 48.° do Tratado CEE e a directiva do Conselho já referida conferem directamente direitos é apenas concedida uma autorização de residência nos termos do artigo 5.° da lei alemã sobre estrangeiros, com as eventuais consequências desvantajosas que decorrem do artigo 47.° da mesma lei;

— se existe violação do Tratado CEE quando um estrangeiro a quem o artigo 48.° do Tratado CEE confere direitos e que já foi condenado no ano anterior em multa por infracção voluntária à lei alemã sobre estrangeiros por ter permanecido no território federal sem autorização de residência é agora, após a data em que aquela decisão adquiriu força de caso julgado, condenado por um comportamento idêntico a uma pena de prisão.

4 O direito de os nacionais de um Estado-membro entrarem no território de um outro Estado-membro e de aí residirem, para os fins pretendidos pelo Tratado, constitui — como o juiz nacional salientou com razão — um direito conferido directamente pelo Tratado ou, conforme o caso, pelas disposições adoptadas em sua aplicação.

O direito comunitário, todavia, não afastou a competência dos Estados-membros no que respeita às medidas destinadas a assegurar o conhecimento exacto, pelas autoridades nacionais, dos movimentos de população que se verificam no seu território.

Para permitir aos Estados-membros recolher estas informações, continuando a dar às pessoas interessadas meios para demonstrarem a sua qualidade no que se refere

à aplicação das disposições do Tratado, os artigos 2.° a 4.° da Directiva 68/360 previram duas formalidades, a saber, a posse pelas pessoas em causa de um bilhete de identidade ou de um passaporte nacional válidos e a confirmação do direito de residência através de emissão de um documento denominado «cartão de residência de nacional de um Estado-membro da CEE», contendo a menção cujo texto vem indicado no anexo da referida directiva.

Compete aos Estados-membros, nos termos do artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado, escolher as formas e os meios apropriados para que as disposições da directiva produzam efeitos no seu território, quer pela adopção de medidas legislativas e regulamentares específicas quer pela aplicação de disposições adequadas da sua legislação nacional sobre polícia de estrangeiros.

Neste quadro, compete também aos Estados-membros introduzir as sanções penais ou aplicar as que estejam previstas na sua legislação geral, com vista a fazer cumprir, no seu território, as formalidades previstas na Directiva 68/360.

5 Todavia, no caso de um Estado-membro assegurar o cumprimento da directiva citada com base na sua legislação geral relativa ao estatuto dos estrangeiros, não tem o direito de tomar medidas, administrativas ou judiciais, que tenham como efeito restringir o pleno exercício dos direitos conferidos pelo direito comunitário aos nacionais dos outros Estados-membros.

Em particular, é incompatível com o direito comunitário a exigência ou a emissão de uma autorização de residência com um alcance diverso da confirmação do direito de residência pela emissão do «cartão de residência» especial, previsto no artigo 4.°, n.° 2, da Directiva 68/360.

6 Portanto, a aplicação de sanções penais ou de outras medidas de coacção não é possível no caso de uma pessoa protegida pelas disposições do direito comunitário não ter agido em conformidade com as normas nacionais que exigem, em relação a tal pessoa, a posse de uma autorização de residência em vez do documento previsto na Directiva 68/360, uma vez que as autoridades nacionais não têm o direito de punir a violação de uma norma incompatível com o direito comunitário.

Em contrapartida, o direito comunitário não pode opor-se à aplicação de medidas de coacção adequadas por inobservância, pela pessoa em causa, das normas nacionais adoptadas em conformidade com a Directiva 68/360.

7 Estas mesmas considerações se aplicam à questão de saber se a violação repetida de normas estabelecidas por um Estado-membro para execução da Directiva 68/360 pode eventualmente justificar a agravação das penalidades aplicáveis.

Embora, em si, uma tal agravação, que está em conformidade com os princípios gerais do direito penal, não possa suscitar objecções do ponto de vista do direito comunitário, esta consideração não prejudica a obrigação do juiz de apreciar se as condições de tal agravação estão preenchidas no caso de uma condenação anterior ter sido proferida por força de disposições legais cuja aplicação não era justificada em termos do direito comunitário.

Com efeito, mesmo que a força de caso julgado não permita apagar essa condenação anterior, não se pode contudo alargar o efeito desta ao ponto de a considerar como circunstância agravante para efeitos de uma condenação ulterior, justificada face ao direito comunitário.

8 Portanto, há que responder às questões postas que a emissão do documento especial de residência previsto no artigo 4.° da Directiva 68/360 tem apenas um efeito declarativo e não pode, em relação aos estrangeiros que adquirem direitos com base no artigo 48.° do Tratado ou em disposições paralelas a este, ser equiparada a uma autorização de residência que implique um poder de apreciação das autoridades nacionais, tal como está previsto para a generalidade dos estrangeiros.

Um Estado-membro não pode exigir a uma pessoa protegida pelas disposições do direito comunitário a posse de uma autorização de residência, em vez do documento previsto nas disposições conjugadas do artigo 4.°, n.° 2, e do anexo à Directiva 68/360, nem aplicar sanções pela falta de tal autorização.

A força de caso julgado de uma condenação anterior, proferida com base em disposições nacionais que não estão em conformidade com as exigências do direito comunitário, não pode justificar uma agravação das penalidades aplicáveis em caso de violação de normas adoptadas por um Estado-membro para assegurar, no seu território, a aplicação da Directiva 68/360.

9 Na terceira questão pergunta-se

se existe violação da proibição de discriminação prevista no artigo 7.° do Tratado CEE ou qualquer outra violação do conteúdo e do espírito deste Tratado — artigo 5.° do Tratado CEE — pelo facto de um estrangeiro que, nos termos do artigo 48.° do

Tratado CEE ou de uma das disposições adoptadas para a sua execução, tem ou teve inicialmente o direito de residir ou de entrar na República Federal da Alemanha para os fins referidos nesses textos legais e cujo passaporte nacional ou documento que o substitui, exigido pelo artigo 3.° da lei alemã relativa a estrangeiros e pelo artigo 10.° da lei alemã relativa à entrada e residência dos nacionais da CEE, deixou de ter validade, poder, nos termos do artigo 47.°, n.° 1, primeiro ou segundo parágrafos da lei alemã relativa aos estrangeiros, ser condenado, no território de aplicação desta lei, por ter cometido um delito, a uma pena de prisão até um ano ou a uma multa até 360 dias, quando um nacional, cujo bilhete de identidade, exigido pelas leis comparáveis do Bund e dos Länder relativas ao bilhete de identidade, deixou de ter validade, apenas pode ser condenado, por contravenção, numa multa (artigo 47.° da lei alemã relativa às contravenções, mas que, de uma maneira geral, não é aplicado) que, em caso de negligência, pode atingir 500 DM e, em caso de intenção deliberada, 1 000 DM.

10 Esta questão visa especialmente a omissão, por uma pessoa que tem o direito de residir no território nacional por força do direito comunitário, de se munir de um documento de identidade válido.

Estando esta exigência expressamente formulada na Directiva 68/360, não se pode contestar, no seu princípio, o poder dos Estados-membros de sancionarem qualquer pessoa que não tenha cumprido esta obrigação.

Contudo, o órgão jurisdicional nacional pergunta, a este respeito, se é compatível com o direito comunitário, e nomeadamente com a regra de não discriminação prevista no artigo 7.° do Tratado, sujeitar uma pessoa que beneficia das disposições do direito comunitário às sanções, relativamente pesadas, previstas para tal infracção na legislação geral relativa à polícia de estrangeiros, enquanto um cidadão nacional, em caso de infracção às disposições comparáveis de legislação interna, apenas é passível de penas, consideravelmente inferiores, previstas para as simples contravenções.

11 Nos termos do artigo 7.°, primeiro parágrafo, «no âmbito de aplicação do presente Tratado, e sem prejuízo das suas disposições especiais, é proibida toda e qualquer discriminação em razão da nacionalidade».

No que se refere à questão posta pelo juiz nacional, convém chamar a atenção para o facto de o princípio geral do artigo 7.° só poder ser aplicado sob reserva das disposições especiais previstas no Tratado.

Entre estas disposições especiais devem-se contar os regulamentos e directivas previstos no artigo 49.° para a realização progressiva da livre circulação dos trabalhadores e, entre estes, as disposições da Directiva 68/360.

Na medida em que esta directiva prevê para os nacionais de um Estado-membro que entram ou residem no território de outro Estado-membro obrigações específicas — tais como a posse de um passaporte ou de um bilhete de identidade —, as pessoas assim visadas não podem ser, pura e simplesmente, equiparadas aos nacionais do Estado onde se encontram.

12 Portanto, não há objecções a que estas pessoas estejam sujeitas a prescrições de natureza penal distintas das que se aplicam aos nacionais de um Estado que tenham faltado a uma eventual obrigação legal ou regulamentar de se munirem de determinados documentos de identidade.

Esta dedução impõe-se tanto mais que, em alguns Estados-membros, não existe qualquer obrigação legal deste género a cargo dos seus próprios nacionais, de forma que, nestes Estados, faltaria qualquer critério de comparação.

Na falta de critério de referência que, neste caso, se possa basear no princípio do tratamento nacional enunciado no artigo 7.° do Tratado, deve contudo dizer-se que, se é certo que compete aos Estados-membros sancionar, dentro de limites razoáveis, a obrigação imposta às pessoas abrangidas pelo direito comunitário de estarem munidas de um bilhete de identidade ou de um passaporte válido, em caso algum tais sanções poderão ter uma gravidade tal que se tornem num entrave à liberdade de entrada e de residência prevista no Tratado.

Neste aspecto, não se pode excluir que as penalidades previstas numa legislação geral relativa à polícia dos estrangeiros, tendo em conta as finalidades de tal legislação, estejam inadaptadas às exigências que derivam do direito comunitário, baseado na livre circulação de pessoas e na aplicação generalizada, salvo derrogações específicas, do princípio do tratamento nacional.

Não tendo um Estado-membro adaptado a sua legislação às exigências que, na matéria, decorrem do direito comunitário, incumbe ao juiz nacional usar da liberdade de apreciação que lhe está reservada, com vista a aplicar uma penalização adequada à natureza e à finalidade das disposições comunitárias que se trata de sancionar.

13 Portanto, há que responder à questão submetida que compete às autoridades nacionais de cada Estado-membro, se a tal houver lugar, aplicar sanções penais por uma pessoa sujeita às normas do direito comunitário não se munir de um dos documentos de identidade previstos no artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 68/360, entendendo-se, contudo, que as penalidades aplicadas não poderão exceder a medida que se mostre proporcionada à natureza da infracção cometida.

Quanto às despesas

14 As despesas efectuadas pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentou observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo o carácter de um incidente suscitado nos processos penais pendentes no Amtsgericht de Reutlingen, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões que lhe foram submetidas pelo Amtsgericht de Reutlingen, por despacho de 13 de Janeiro de 1977, declara:

1) A emissão do documento especial de residência previsto no artigo 4.° da Directiva 68/360 do Conselho, de 15 de Outubro de 1968, relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-membros e suas famílias na Comunidade, tem apenas um efeito declarativo; em relação aos estrangeiros a que o artigo 48.° do Tratado CEE ou disposições paralelas a este conferem direitos, não pode ser equiparada a uma autorização de residência que implique um poder de apreciação das autoridades nacionais, tal como está prevista para a generalidade dos estrangeiros.

2) Um Estado-membro não pode exigir a uma pessoa protegida pelas disposições do direito comunitário a posse de uma autorização de residência em vez do documento previsto nas disposições conjugadas do artigo 4.°, n.° 2, e do anexo à Directiva 68/360 nem aplicar sanções pela falta de tal autorização.

3) A força de caso julgado de uma condenação anterior, proferida com base em disposições nacionais que não estão em conformidade com as exigências do direito comunitário, não pode justificar uma agravação das penalidades aplicáveis em caso de violação de disposições adoptadas por um Estado-membro para assegurar, no seu território, a aplicação da Directiva 68/360.

4) Compete às autoridades nacionais de cada Estado-membro, se a tal houver lugar, aplicar sanções penais por uma pessoa sujeita às normas do direito comunitário não se munir de um dos documentos de identidade previstos no artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 68/360, entendendo-se, contudo, que as penalidades aplicadas não poderão exceder a medida que se mostre proporcionada à natureza da infracção cometida.

Kutscher Donner Pescatore

Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

O'Keeffe Bosco Touffait

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de Julho de 1977.

O secretário

A. Van Houtte

O presidente

H. Kutscher