CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MARCO DARMON
apresentadas em 15 de Maio de 1990 *

Senhor Presidente,
Senhores Juízes,

1. Por acórdão de 1 de Junho de 1989, o Raad van State submeteu a este Tribunal de Justiça três questões prejudiciais respeitantes a disposições contidas em decisões do Conselho de Associação CEE-Turquia, instância criada pelo Acordo de Associação CEE-Turquia [1]. Estas questões relacionam-se com um litígio que opõe S. Z. Sevince, cidadão turco, ao Staatssecretaris van Justitie dos Países Baixos.

2. S. Z. Sevince, que obtivera em 22 de Fevereiro de 1979 uma autorização de residência nos Países Baixos em virtude do seu casamento com uma compatriota que aí residia, viu indeferido em 11 de Setembro de 1980, pelo Staatssecretaris van Justitie, um pedido de prorrogação da validade da sua autorização. Esta recusa baseava-se no facto de o casal se ter separado. O pedido de revisão apresentado por S. Z. Sevince, assim como o seu recurso da decisão tácita de indeferimento deste pedido, interposto para o Raad van State, determinaram a suspensão dos efeitos da recusa de prorrogação da autorização de residência. Segundo a legislação neerlandesa, o recurso tem efeito suspensivo [2]. Após ter sido negado provimento ao seu recurso por acórdão proferido em 12 de Junho de 1986 pelo Raad van State, S. Z. Sevince requereu, em 13 de Abril de 1987, uma autorização de residência ao Staatssecretaris van Justitie, indicando como fundamento o exercício de uma actividade assalariada e baseando-se numa disposição das decisões n.os 2/76 e 1/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia nos termos da qual o trabalhador turco inserido no mercado regular de trabalho de um Estado-membro beneficia, após uma certa duração de trabalho regular, de livre acesso a qualquer actividade assalariada da sua escolha. Importa notar que, segundo S. Z. Sevince, os períodos de trabalho assalariado exercidos ao abrigo da autorização emitida pelo ministro dos Assuntos Sociais, enquanto estava suspenso o efeito da recusa de prorrogação da autorização de residência até à decisão definitiva do recurso, devem ser tomados em conta na duração do trabalho regular, na acepção das citadas decisões.

3. Em recurso interposto por S. Z. Sevince da decisão do Staatssecretaris van Justite que indeferiu o seu pedido de 13 de Abril de 1987, o Raad van State vem interrogar este Tribunal de Justiça sobre o alcance e sentido das disposições das decisões n.os 2/76 e 1/80. Em substância, aquele órgão jurisidicional superior pergunta a este Tribunal de Justiça, em primeiro lugar, se as disposições em causa das referidas decisões são normas cuja interpretação está abrangida pela competência do Tribunal de Justiça, em aplicação do artigo 177.° do Tratado CEE, em caso afirmativo, se as mesmas são directamente aplicáveis nos Estados-membros da CEE e, em tal caso, se o conceito de emprego regular, nelas mencionado, se refere exclusivamente a uma situação regular perante a legislação sobre o emprego de estrangeiros, ou também à posse de uma autorização de residência.

* Língua original: francês.

1 — Acordo que cria uma associação entre a Comunidade Europeia e a Turquia, assinado em Ancara em 12 de Setembro de 1963, concluído em nome da Comunidade pela decisão do Conselho de 23 de Dezembro de 1963 (JO 217 de 29.12.1964, p. 3685; EE 11 F1 p. 18).

2 — Artigo 38.° da Vreemdelingenwet.

I — Sobre a primeira questão prejudicial

4. A primeira questão, parece-nos, não suscita reais dificuldades. Tal como foi salientado na audiência pelo Governo neerlandês e pela Comissão, o acórdão deste Tribunal de 14 de Novembro de 1989, Grécia/Comissão [3], parece ter dissipado as dúvidas que ainda pudessem eventualmente subsistir quanto à competência do Tribunal de Justiça para interpretar, nos termos do artigo 177.°, as decisões em causa do Conselho de Associação CEE-Turquia.

5. Quais os ensinamentos desse acórdão do Tribunal de Justiça? Em primeiro lugar, o Tribunal recordou que, segundo uma jurisprudência uniforme ilustrada pelo acórdão Demirel, de 30 de Setembro de 1987 [4], precisamente relativo ao Acordo de Associação CEE-Turquia,

«as disposições de um acordo concluído pelo Conselho, em conformidade com os artigos 228.° e 238.° do Tratado, fazem parte integrante, desde a sua entrada em vigor, da ordem jurídica comunitária» [5].

O Tribunal referiu em seguida que,

«para a realização dos objectivos fixados no Acordo de Associação CEE-Turquia e nos casos neste previstos, o artigo 22.° deste acordo atribui poderes de decisão ao conselho de associação».

Tratava-se, então, da Decisão n.° 2/80 do conselho de associação, que determina as condições para aplicação da ajuda à Turquia. O Tribunal considerou que a mesma tinha sido colocada, pelo referido conselho, no âmbito institucional da associação e que,

«devido à sua ligação directa com o acordo de associação»,

a Decisão n.° 2/80 fazia

«parte integrante, a partir da sua entrada em vigor, da ordem jurídica comunitária» [6].

6. Consideramos que os actos do conselho de associação visados no presente processo, a saber, as decisões n.os 2/76 e 1/80, são susceptíveis da mesma análise do ponto de vista jurídico, integrando-se na ordem jurídica comunitária. Com efeito, as disposições em causa das referidas decisões, que dizem respeito à situação dos trabalhadores turcos inseridos no mercado regular de trabalho de um Estado-membro, estão ligadas aos objectivos fixados no artigo 12.° do acordo de associação, segundo o qual as partes contratantes acordam em inspirar-se nos artigos 48.°, 49.° e 50.° do Tratado CEE na realização progressiva entre si da livre circulação de trabalhadores e no artigo 36.° do protocolo adicional [7], que prevê que a livre circulação será realizada gradualmente, entre o final do décimo segundo ano e o vigésimo segundo ano após a entrada em vigor do acordo de associação. O segundo considerando da Decisão n.° 2/76 precisa que as citadas disposições do acordo e do protocolo implicam que os Estados-membros da Comunidade e a Turquia se confiram reciprocamente a prioridade no acesso dos seus

3 — 30/88, Colect. p. 3711.

4 — 12/86, Colect. p. 3719.

5 — 30/88, citado, n.° 12.

6 — N.° 13.

7 — Protocolo adicional assinado em Bruxelas em 23 de Novembro de 1970, concluído em nome da Comunidade pelo Regulamento n.° 2760/72 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1972 (JO L 293 de 29.12.1972, p. 1; EE 11 F1 p. 213).

trabalhadores aos respectivos mercados de trabalho. Conforme refere o terceiro considerando da mesma decisão, as respectivas disposições representam a aplicação deste princípio no âmbito da primeira fase. A segunda fase foi concretizada pelas disposições sociais da Decisão n.° 1/80.

7. Verifica-se, assim, que as decisões n.os 2/76 e 1/80 estão directamente ligadas ao acordo de associação e ao seu protocolo adicional. Nada vemos que leve a não extrair daí as mesmas consequências que as relativas à Decisão n.° 2/80, a saber, a sua inserção na ordem jurídica comunitária. Em particular, não se poderá objectar que, relativamente à matéria da livre circulação de trabalhadores, as decisões n.os 2/76 e 1/80 ficam de fora da ordem jurídica comunitária em virtude de competir aos Estados-membros estabelecer as regras de execução necessárias. O acórdão Demirel, com efeito, lembrou, referindo-se ao acórdão Kupferberg, de 26 de Outubro de 1982 [8], que,

«ao garantir o respeito dos compromissos decorrentes de um acordo concluído pelas instituições comunitárias, os Estados-membros cumprem, na ordem comunitária, uma obrigação para com a Comunidade, que assumiu a responsabilidade pela boa execução do acordo» [9]

e daí tirou a conclusão de que o Tribunal de Justiça tinha efectivamente competência para interpretar as disposições do Acordo de Associação CEE-Turquia e do protocolo relativas à livre circulação dos trabalhadores. Também entendemos que a matéria sobre que incidem as disposições em causa das decisões n.os 2/76 e 1/80 de forma alguma exclui a integração das mesmas na ordem jurídica comunitária e, por via de consequência, a competência deste Tribunal de Justiça para as interpretar.

8. Com efeito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça estabelece claramente que a competência deste para interpretar as disposições de um acordo concluído pelo Conselho se deduz imediatamente do facto de essas disposições fazerem parte da ordem jurídica comunitária. Sobre este ponto, o acórdão Demirel referiu-se expressamente ao acórdão de 30 de Abril de 1974, Haegeman [10], para concluir no sentido acima indicado. A competência do Tribunal de Justiça para interpretar as disposições em causa das decisões n.os 2/76 e 1/80 deduz-se igualmente do facto de as mesmas fazerem parte, a partir da sua entrada em vigor, da ordem jurídica comunitária. Em consequência, sugerimos ao Tribunal que responda afirmativamente à primeira questão do Raad van State.

II — Sobre a segunda questão prejudicial

9. A segunda questão prejudicial tem como objectivo determinar se as disposições em causa das decisões n.os 2/76 e 1/80 são directamente aplicáveis no território dos Estados-membros. Esta questão foi a mais amplamente desenvolvida, tanto na fase escrita do processo como na audiência. O recorrente Sevince e a Comissão entendem que há que dar uma resposta positiva, enquanto os governos dos Países Baixos e da República Federal da Alemanha são de opinião contrária.

10. Tratando-se aqui de disposições que não estão contidas num tratado comunitário nem num «acto clássico» de uma instituição comunitária, mas que resultam de decisões

8 — 104/81, Recueil, p. 3641.

9 — 12/86, acima citado, n.° 11.

10 — 181/73, Recueil, p. 449.

emanadas de uma instância estabelecida segundo um acordo celebrado pela Comunidade com um país terceiro, devem, antes de mais, ser definidos os princípios a que tais disposições se reportam, a fim de saber se as mesmas são ou não directamente aplicáveis.

11. No acórdão Demirel, este Tribunal afirmou, numa formulação de carácter geral:

«Uma disposição de um acordo concluído pela Comunidade com um país terceiro deve ser considerada... directamente aplicável sempre que, atendendo aos seus termos, bem como ao objecto e à natureza do acordo, estabelecer uma obrigação clara e suficientemente determinada, que não esteja subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de qualquer acto posterior» [11].

Foi à luz dos princípios assim enunciados que, nessa mesma decisão, o Tribunal de Justiça averiguou se determinadas disposições do Acordo de Associação CEE-Turquia eram directamente aplicáveis. Ests princípios parecem-nos igualmente pertinentes quando se trata de decidir sobre o carácter directamente aplicável ou não das disposições contidas nas *decisões* do conselho de associação instituído pelo acordo CEE-Turquia. Com efeito, vimos que as decisões deste Conselho se integram, como o acordo de associação, na ordem jurídica comunitária; não descortinamos, pois, qualquer razão que permita considerá-las insusceptíveis *a priori* de comportar disposições directamente aplicáveis, pois tal «inaptidão» foi afastada pelo próprio acordo. Pelo contrário, a integração de um texto na ordem jurídica comunitária, em nossa opinião, exclui qualquer inaptidão de princípio para comportar disposições directamente aplicáveis. Também aqui nos devemos reportar aos critérios enunciados no acórdão Demirel, sobre os quais, aliás, estão de acordo as partes na causa principal e a Comissão, tendo o Governo alemão, por seu lado, concluído pela impossibilidade de os aplicar às decisões do conselho de associação apenas em consequência da sua posição, que nega a sua integração na ordem jurídica comunitária. Isto quer dizer que, sendo aquela integração um dado adquirido, deixa de se poder contestar o carácter pertinente, no presente processo, dos critérios estabelecidos no acórdão Demirel.

12. É, pois, necessário, agora, analisar as disposições em causa à luz destes critérios, conservando todavia na mente que o objecto e a natureza das decisões do conselho de associação devem ser apreciados num enquadramento de conjunto definido pelo acordo de associação e pelo protocolo adicional.

13. O artigo 22.° do acordo de associação confere ao conselho de associação um «poder de decisão» para a realização dos objectivos fixados por este acordo, referindo, além disso, que cada uma das partes «deve tomar as medidas necessárias à execução das medidas tomadas». As disposições das decisões do conselho de associação a propósito das quais está em questão a aplicabilidade directa referem-se, como já dissemos, à livre circulação dos trabalhadores. A este respeito, o artigo 12.° do acordo de Ancara dispõe que «as partes contratantes acordam em inspirar-se nos artigos 48.°, 49.° e 50.° do Tratado que institui a Comunidade na realização progressiva entre si da livre circulação de trabalhadores». Quanto ao artigo 36.° do protocolo adicional, prevê

11 — 12/86, acima citado, n.° 14.

que, «em conformidade com os princípios enunciados no artigo 12.° do acordo de associação, a livre circulação de trabalhadores entre os Estados-membros e a Comunidade será realizada gradualmente, entre o final do décimo segundo ano e do vigésimo segundo ano após a entrada em vigor do referido acordo», acrescentando que «o conselho de associação decidirá as modalidades necessárias para tal efeito».

14. A Decisão n.° 2/76, nos termos do seu artigo 1.°, «fixa, para uma primeira fase, as modalidades de aplicação do artigo 36.° do protocolo adicional», sendo esta primeira fase fixada em quatro anos a partir de 1 de Dezembro de 1976. A Decisão n.° 1/80, visa, nos termos do seu artigo 1.°, «garantir o impulso e o desenvolvimento da associação». Para esta finalidade, a referida decisão comporta disposições sobre a agricultura e sobre a cooperação económica e técnica, em vigor a partir de 1 de Julho de 1980, assim como disposições sociais, aplicáveis a partir de 1 de Dezembro de 1980.

15. O Tribunal *a quo* interroga o Tribunal de Justiça precisamente sobre o artigo 2.°, alínea b), da Decisão n.° 2/76 e/ou o artigo 6.°, n.° 1, da Decisão n.° 1/80, por um lado, e sobre o artigo 7.° da Decisão n.° 2/76 e/ou o artigo 13.° da Decisão n.° 1/80, por outro. Uma vez que se trata de delimitar os efeitos destas disposições, é indispensável citar os seus termos exactos.

16. O artigo 2.°, alínea b), da Decisão n.° 2/76 prevê que «o trabalhador turco empregado regularmente há pelo menos cinco anos num Estado-membro da Comunidade beneficia do livre acesso a qualquer actividade assalariada de sua escolha». Por seu lado, o artigo 6.°, n.° 1, terceiro travessão, da Decisão n.° 1/80, que faz parte das disposições sociais desta última, dispõe que o trabalhador turco inserido no mercado regular de trabalho de um Estado-membro «beneficia, neste Estado-membro, após quatro anos de trabalho regular, do livre acesso a qualquer actividade assalariada da sua escolha». Como se vê, a segunda disposição difere essencialmente da primeira pelo facto de reduzir para quatro anos a condição relativa ao trabalho regular, primitivamente fixada em cinco anos.

17. O artigo 7.° da Decisão n.° 2/76 prevê que «os Estados-membros da Comunidade e a Turquia não podem introduzir novas restrições respeitantes às condições de acesso ao emprego dos trabalhadores que se encontram no seu respectivo território em situação regular no que respeita à sua residência e ao seu emprego». Relativamente a esta redacção, o artigo 13.° da Decisão n.° 1/80 intercala, após a palavra «trabalhadores», as palavras «e dos membros da sua família».

18. Se nos ativermos, num primeiro momento, apenas à aparente literalidade dos textos, parece difícil não reconhecer que, das disposições que acabámos de citar, ressalta *a priori* uma impressão de clareza. Os artigos 2.°, alínea b), da Decisão n.° 2/76 e 6.°, n.° 1, terceiro travessão, da Decisão n.° 1/80 parecem-nos determinar sem ambiguidade a norma que obriga a estabelecer o livre acesso a toda a actividade assalariada da sua escolha ao trabalhador turco empregado regularmente após certo tempo, determinado com precisão, num Estado-membro. Os artigos 7.° da Decisão n.° 2/76 e 13.° da Decisão n.° 1/80 parecem impor sem equívoco uma cláusula de «standstill» aos Estados-membros e à Turquia no que diz respeito às condições de acesso ao emprego dos trabalhadores em situação regular do ponto de vista da residência e do emprego.

19. Mas as aparências podem ser enganadoras e convém verificar se o objecto e a natu-

reza do acordo de associação ou a economia das decisões n.os 2/76 e 1/80 não impedem que se considere estarmos perante obrigações claras, precisas e incondicionais.

20. O espírito geral do acordo de associação, apreendido através das suas orientações fundamentais, revela aspectos incompatíveis com a aplicabilidade directa das disposições em causa? Não parece que o acórdão Demirel permita responder positivamente a esta questão. Com efeito, se do ponto de vista das suas orientações fundamentais o Acordo de Associação CEE-Turquia excluísse a existência, no quadro jurídico por ele criado, de qualquer norma directamente aplicável, o citado acórdão ter-se-ia fundado em tais considerações para negar esse carácter ao artigo 12.° do acordo e ao artigo 36.° do protocolo adicional. Ora, não foi esse o caso. Com efeito, este Tribunal salientou essencialmente que,

«relativamente à sua estrutura e ao seu conteúdo, o acordo caracteriza-se pelo facto de enunciar, em termos gerais, os objectivos da associação e fixar as linhas mestras para a realização desses objectivos, sem por si mesmo estabelecer regras precisas para obter essa realização» [12].

Em seguida, após ter referido que

«é apenas relativamente a determinadas questões específicas que os protocolos anexos, substituídos pelo protocolo adicional, estabelecem regras detalhadas» [13],

o Tribunal analisou o *conteúdo* dos artigos 12.° do acordo e 36.° do protocolo, para deles deduzir que

«estes textos revestem um carácter essencialmente programático e não constituem disposições suficientemente precisas e determinadas para serem susceptíveis de directamente regularizar a situação dos trabalhadores» [14].

21. Assim, foi da técnica jurídica, dir-se-ia até do método seguido pelo acordo e pelo protocolo, em particular através do artigo 12.° de um e do artigo 36.° do outro, que este Tribunal deduziu a inexistência de aplicabilidade directa. Em contrapartida, o Tribunal não evocou a menor circunstância, inerente aos próprios fundamentos do acordo, que se opusesse à aplicabilidade directa das suas disposições. Pensamos, portanto, que as orientações fundamentais que estão na origem do acordo não comportam qualquer particularidade que exclua a aplicabilidade directa.

22. Esta impressão não é modificada pela comparação entre, por um lado, o Acordo de Associação CEE-Grécia e, por outro lado, o Acordo de Associação CEE-Turquia e o seu protocolo adicional. Com efeito, esta comparação permite pôr em relevo analogias muito amplas. Deve-se sublinhar aqui a identidade quase total dos preâmbulos dos dois acordos, e referir em particular que o parágrafo 4.° do preâmbulo do Acordo de Associação CEE-Turquia, «reconhecendo que o apoio prestado pela Comunidade Económica Europeia aos esforços do povo turco para melhorar o seu nível de vida facilitará posteriormente a adesão da Turquia à Comunidade», está redigido exactamente como o parágrafo 4.° do Acordo de Asso-

12 — 12/86, acima citado, n.° 16.

13 — *Ibidem.*

14 — 12/86, acima citado, n.° 23.

ciação CEE-Grécia, salvo, evidentemente, que este fala do povo helénico e da adesão da Grécia. Isto explica certamente o facto de o próprio conteúdo do Acordo de Associação CEE-Turquia, completado pelo seu protocolo adicional, se revelar frequentemente muito próximo do Acordo de Associação CEE-Grécia.

23. Da mesma forma perante a similitude das orientações fundamentais expostas nos preâmbulos acima citados, será difícil encontrar características que excluam a aplicabilidade directa numas e que estejam ausentes nas outras. Com efeito, lembramos que este Tribunal consagrou, no acórdão Pabst e Richarz, de 29 de Abril de 1982 [15], a aplicabilidade directa do artigo 53.°, n.° 1, do Acordo de Associação CEE-Grécia. Não seria de conceber tal resultado se as orientações fundamentais expostas no preâmbulo desse acordo, em termos praticamente idênticos aos do preâmbulo do Acordo CEE-Turquia, tivessem excluído a aplicabilidade directa. Portanto, nada permite considerar, *a priori*, que as orientações fundamentais deste último acordo comportem, por seu turno, tal exclusão.

24. Impõe-se uma conclusão análoga no que se refere aos objectivos gerais expostos, respectivamente, no título I do Acordo de Associação CEE-Grécia e no título I do Acordo de Associação CEE-Turquia. Com efeito, o artigo 2.°, n.° 1, deste último, que refere que «o acordo tem por objecto promover o reforço contínuo e equilibrado das relações comerciais e económicas entre as partes, tendo em plena consideração a necessidade de assegurar o desenvolvimento acelerado da economia da Turquia e o aumento do nível do emprego e das condições de vida do povo turco», está redigido de forma praticamente idêntica ao artigo 2.°, n.° 1, do Acordo de Associação CEE-Grécia, e o n.° 2 de cada um destes artigos revela que, por princípio, cada um dos dois acordos é consagrado à realização dos «objectivos» [16] ou «fins» [17] enunciados no n.° 1. Saliente-se ainda que, no acordo CEE-Turquia, a realização dos citados «objectivos» passa pelo «estabelecimento progressivo de uma união aduaneira» [18] e pela «aproximação das políticas económicas da Turquia e das da Comunidade com o objectivo de assegurar o bom funcionamento da associação, bem como o desenvolvimento das acções necessárias para o efeito» [19], ao passo que, no acordo CEE-Grécia, a realização dos «fins» acima indicados comporta o «estabelecimento de uma união aduaneira» [20] e o «desenvolvimento de acções comuns pelas partes e a harmonização das suas políticas nos domínios previstos no acordo» [21]. Na realidade, as diferenças significativas entre os dois acordos, no plano dos seus respectivos princípios, parecem residir sobretudo nos ritmos de realização dos «objectivos» ou «fins». O Acordo de Associação CEE-Turquia prevê, a este respeito, uma fase preparatória que precede uma segunda fase, dita transitória, enquanto o acordo CEE-Grécia não previa uma fase preparatória. Estes «ritmos» explicam o qualificativo de «progressivo» aposto, no acordo CEE-Turquia, ao estabelecimento da união aduaneira. E explicam igualmente que o acordo CEE-Turquia, cujo conteúdo é, em numerosos pontos, mais geral que o acordo CEE-Grécia, tenha sido completado,

15 — 17/81, Recueil, p. 1331.

16 — Acordo CEE-Turquia.

17 — Acordo CEE-Grécia.

18 — Artigo 2.°, n.° 2, do acordo CEE-Turquia.

19 — Artigo 4.°, n.° 1, segundo travessão, do acordo CEE-Turquia.

20 — Artigo 2.°, n.° 2, do acordo CEE-Grécia.

21 — *Ibidem*.

no termo da fase preparatória, por um protocolo adicional que lhe confere precisão relativamente à maior parte daqueles pontos.

25. Assim, ao nível dos objectivos gerais dos dois acordos, explicitados em cada um deles no título I, sob a epígrafe «Os princípios», as similitudes parecem ainda ser dominantes, sobretudo se nos situarmos no âmbito da fase transitória do acordo CEE-Turquia, o que é precisamente o caso no presente processo. Postas de parte as questões de «ritmos», verifica-se que, na definição dos objectivos gerais, a única diferença notável reside no facto de o acordo CEE-Turquia se referir mais à necessidade de uma «coordenação das políticas económicas das partes contratantes», [22] ao passo que, como atrás referimos, o acordo CEE-Grécia coloca mais em destaque a «harmonização» [23] das políticas. Não pensamos que tal diferença no enunciado dos princípios baste para privar, *por princípio*, de qualquer aplicabilidade directa as disposições pelas quais serão realizados os objectivos gerais do acordo CEE-Turquia.

26. Se passarmos, agora, do plano das orientações fundamentais e dos objectivos gerais do acordo CEE-Turquia para o do desenvolvimento dos seus objectivos específicos, verificamos que se impõe ainda uma comparação com o Acordo de Associação CEE-Grécia, através do citado acórdão Pabst e Richarz. Como referimos, ao analisar o artigo 53.°, n.° 1, deste acordo, o Tribunal salientou que esta disposição, redigida em termos semelhantes aos do artigo 95.° do Tratado, desempenhava, no âmbito da associação entre a Comunidade e a Grécia, uma função idêntica à deste último artigo. O Tribunal acrescentou que ela se inseria, com efeito,

«num conjunto de disposições que têm por objecto preparar a entrada da Grécia na Comunidade, pelo estabelecimento de uma união aduaneira, pela harmonização das políticas agrícolas, pela introdução da livre circulação de trabalhadores e por outras medidas de adaptação progressiva às exigências do direito comunitário» [24].

Seguidamente, referindo que resultava, portanto,

«dos termos do artigo 53.°, n.° 1, ... assim como do objecto e da natureza do acordo de associação de que aquele faz parte»,

que esta disposição obstava a que um regime nacional de desagravamento favorecesse um tratamento fiscal dos álcoois nacionais em relação aos importados da Grécia, e que a mesma comportava

«uma obrigação clara e precisa, que não está dependente, na sua execução e nos seus efeitos, de qualquer acto posterior [25],

o Tribunal concluiu que, «nestas condições» [26], a disposição em causa devia ser considerada de aplicação directa.

27. Concluímos que, como vimos, o preâmbulo do Acordo de Associação CEE-Tur-

22 — Artigo 5.° do acordo CEE-Turquia.
23 — Artigo 2.°, n.° 2, do acordo CEE-Grécia.
24 — 17/81, acima citado, n.° 26.
25 — N.° 27.
26 — *Ibidem.*

quia não permite afastar *a priori* a conexão das suas disposições com o objectivo de preparar a eventual entrada da Turquia na Comunidade. É de notar, aliás, que estas disposições, no que se refere às condições de estabelecimento da união aduaneira, são amplamente similares às do acordo CEE-Grécia. Em contrapartida, as disposições do acordo CEE-Turquia respeitantes à agricultura não visam uma harmonização das políticas agrícolas, como no acordo CEE-Grécia, mas a adopção pela Turquia das medidas da política agrícola comum «cuja aplicação... seja indispensável ao estabelecimento da livre circulação de produtos agrícolas entre a Comunidade e a Turquia» [27]. Quanto à livre circulação de trabalhadores, terceiro domínio expressamente citado no acórdão Pabst e Richarz, é de salientar que, nos termos do artigo 44.° do Acordo de Associação CEE-Grécia, a «livre circulação dos trabalhadores, *tal como resulta* dos artigos 48.° e 49.° do Tratado que institui a Comunidade, é garantida entre os Estados-membros e a Grécia a partir da data e segundo as modalidades que serão fixadas pelo conselho de associação» [28]. Lembramos que o artigo 12.° do Acordo de Associação CEE-Turquia, por seu turno, se limita a prever que as partes contratantes acordam em *inspirar-se* nos artigos 48.°, 49.° e 50.° do Tratado que institui a Comunidade para realizar gradualmente a livre circulação de trabalhadores. É evidente que, nesta matéria como na da agricultura, a redacção do acordo CEE-Turquia traduz uma menor preocupação de «adaptação progressiva às exigências do direito comunitário», para retomar os próprios termos do acórdão Pabst e Richarz. Todavia, deve-se esclarecer que este acordo, completado pelo protocolo adicional, comporta, no domínio da aproximação das políticas económicas, nomeadamente no que se refere à concorrência, à fiscalidade e à aproximação das legislações, disposições muito próximas, senão semelhantes, das do Acordo de Associação CEE-Grécia, e que testemunham, em certa medida, a citada preocupação de «adaptação progressiva».

28. Incontestavelmente, o Acordo de Associação CEE-Turquia, embora contendo, com o seu protocolo adicional, um conjunto de disposições que traduzem o objectivo de uma adaptação progressiva da Turquia às exigências do direito comunitário, vai menos longe nesta direcção que o acordo CEE-Grécia. Daí não resulta, porém, que as disposições que visam atingir este objectivo, no âmbito do primeiro acordo, não possam, por princípio, ser directamente aplicáveis. A jurisprudência deste Tribunal testemunha que não é necessário que uma disposição figure num acordo de associação «aprofundado», se me é permitida a expressão, para que seja susceptível de aplicação directa. Com efeito, este Tribunal reconheceu a aplicabilidade directa de uma disposição da Convenção de Iaundé de 1963 [29] e de uma disposição do acordo de comércio livre celebrado em 1972 com Portugal [30] quando nestes dois casos, aliás situados em contextos muito diferentes um do outro, o grau de adaptação às exigências do direito comunitário era manifestamente menos elevado que no Acordo de Associação CEE-Turquia e o objectivo de ulterior adesão à CEE não era evocado, ao contrário do que se verifica no preâmbulo deste último acordo.

29. Da mesma forma, entendemos que a consideração do conteúdo global do Acordo de Associação CEE-Turquia, completado pelo seu protocolo adicional, não permite concluir, não obstante um contexto de me-

27 — Artigo 33.°, n.° 1, do protocolo adicional.

28 — O sublinhado é nosso.

29 — Acórdão de 5 de Fevereiro de 1976, Bresciani, 87/75, Recueil, p. 129.

30 — 104/81, acima citado.

nor adaptação às exigências do direito comunitário do que no acordo CEE-Grécia, por uma exclusão de princípio da aplicabilidade directa das suas disposições. Em consequência, também não nos parece que seja permitido concluir por uma tal exclusão relativamente às disposições das decisões do conselho de associação previsto no acordo.

30. Poderemos, então, basear-nos na natureza essencialmente programática que este Tribunal reconheceu ao artigo 12.° do acordo de associação e ao artigo 36.° do protocolo adicional para concluir que as disposições e as decisões do conselho de associação que os precisam não podem ser directamente aplicáveis? Parece, na verdade, que o acórdão Demirel não autoriza de forma alguma semelhante conclusão. Com efeito, nesta decisão, o Tribunal explicou expressamente o alcance puramente programático destes artigos pela circunstância de a fixação de regras precisas, na matéria em causa, pertencer ao conselho de associação, por via de decisões. Em particular, o Tribunal referiu que

«o referido artigo 36.° do protocolo atribui exclusivamente ao conselho de associação competência para aprovar regras precisas para uma realização progressiva da livre circulação dos trabalhadores em função de considerações de ordem política e económica, relacionadas, nomeadamente, com a realização progressiva da união aduaneira e com a aproximação das políticas económicas e segundo as modalidades que esse conselho entender necessárias» [31].

O Tribunal acrescenta que

«a única decisão que o conselho de associação adoptou na matéria foi a Decisão n.° 1/80, de 19 de Setembro de 1980, que, relativamente aos trabalhadores turcos já regularmente integrados no mercado de trabalho dos Estados-membros, proíbe o estabelecimento de novas restrições no tocante às condições de acesso ao emprego»,

salientando em seguida que,

«no domínio do reagrupamento familiar, pelo contrário, não foi tomada qualquer decisão deste género» [32],

antes de concluir pelo «carácter programático» dos citados artigos do acordo e do protocolo.

31. Assim, consideramos que, bem longe de excluir *a priori* a aplicabilidade directa das disposições das decisões do conselho de associação relativas à livre circulação dos trabalhadores, o acórdão Demirel, pelo contrário, salienta, à luz das disposições do acordo e do protocolo, que estas decisões têm de certa maneira como *função* estabelecer regras precisas na matéria. Podemos perguntar-nos, aliás, se não foi a partir daquele acórdão que se reconheceu, de forma expressa, o carácter de precisão à Decisão n.° 1/80, na medida em que esta proíbe, relativamente aos trabalhadores turcos já regularmente integrados no mercado do trabalho dos Estados-membros, quaisquer novas restrições no que respeita às condições de acesso ao emprego. O facto é que, perante uma tal vocação de precisão das decisões do conselho de associação em matéria de livre circulação de trabalhadores, parece destituído de qualquer pertinência pretender que um simples reconhecimento do carácter programático do artigo 12.° do acordo e do

31 — 12/86, acima citado, n.° 21.

32 — N.° 22.

artigo 36.° do protocolo se oporia, por definição, a que as decisões que os precisam pudessem ser directamente aplicáveis.

32. Chegados a esta fase da discussão, entendemos que não é possível descortinar no quadro exterior às decisões n.os 2/76 e 1/80, propriamente ditas, qualquer obstáculo de princípio a que disposições claras, precisas e incondicionais destas decisões que aplicam os artigos 12.° do acordo e 36.° do protocolo adicional sejam directamente aplicáveis.

33. Portanto, devemos agora confinar-nos à economia das disposições em causa no próprio enquadramento das citadas decisões do conselho de associação. Com efeito, é sobretudo nesta perspectiva que os governos dos Países Baixos e da República Federal da Alemanha entendem que estas disposições não são nem precisas nem incondicionais.

34. As objecções dos governos dos Países Baixos e da República Federal da Alemanha reportam-se a um primeiro aspecto do alcance das disposições em causa. O Governo federal insistiu, em particular, sobre o facto de o acordo, mesmo não excluindo inteiramente a adopção de decisões que conferissem directamente regalias individuais, partir, contudo, do princípio da necessária transposição das decisões do conselho de associação, e sublinhou que, por força do acordo relativo às medidas a tomar em aplicação do acordo de associação, celebrado pelos representantes dos governos dos Estados-membros em 12 de Setembro de 1963, e em particular do seu artigo 2.°, se estabeleceu, no que respeita à CEE, que todas as decisões do conselho de associação necessitavam de um acto de transposição. Portanto, tal acto, de natureza variável consoante se trate de um domínio dependente da competência da Comunidade ou de um domínio da competência dos Estados-membros, impor-se-ia em qualquer caso para conferir efeito às decisões do conselho de associação nos Estados-membros; logo, não seria possível a aplicação directa deste tipo de decisões.

35. Estas afirmações quanto à necessidade de princípio de uma transposição das decisões do conselho de associação parecem desmentidas pelo citado acórdão Grécia/ /Comissão. Com efeito, o Tribunal de Justiça considerou, após análise dos termos das disposições da Decisão n.° 2/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia, que estas

«permitiam... a sua execução sem necessidade de prévia adopção de medidas complementares»,

e concluiu que, assim,

«não há que aplicar o artigo 2.° do acordo intergovernamental» [33].

Portanto, em nossa opinião, não é de forma alguma *necessária por princípio* a adopção de «actos de transposição» para que seja permitida a execução de disposições contidas nas decisões do conselho de associação. Como ilustra aquele acórdão, é do grau de precisão dos termos das disposições em causa que dependerá a questão de saber se as medidas de execução devem ser tomadas pela Comunidade ou pelos Estados-membros. Mas tais medidas não constituem um pressuposto absoluto.

33 — 30/88, acima citado, n.° 16.

36. O mesmo acórdão também contém um princípio de resposta aos argumentos dos dois governos que sublinham que o artigo 12.° da Decisão n.° 2/76 e o artigo 29.° da Decisão n.° 1/80 prevêem que as partes contratantes adoptarão, cada uma no que lhe diz respeito, as medidas necessárias para a execução das disposições da decisão, e às observações, unicamente do Governo dos Países Baixos, baseadas no artigo 2.°, n.° 2, da Decisão n.° 2/76 e no artigo 6.°, n.° 3, da Decisão n.° 1/80. Segundo estas últimas disposições, as regras de aplicação das normas que figuram nestes artigos são fixadas pelas regulamentações nacionais. Pela nossa parte consideramos, à luz do acórdão deste Tribunal, que uma disposição contida numa decisão do conselho de associação pode ser redigida em termos tais que a sua aplicação não seja condicionada por medidas de execução. As partes contratantes devem executar as disposições das decisões do conselho de associação, mas não está de qualquer forma assente que, em todos os casos, a aplicação destas disposições esteja *dependente* de medidas de execução. Como o Tribunal demonstrou, isto depende da economia das disposições em causa. Estas medidas de execução só condicionam a aplicação das disposições em questão *se* forem necessárias, e não *porque* sejam sempre, *a priori*, necessárias.

37. Ora, se considerarmos os próprios termos das disposições precisamente em causa, confessamos não encontrar nelas a manifestação evidente de que as obrigações que as mesmas formulam sejam demasiado vagas, ou demasiado imprecisas, para que possam ser aplicadas sem medidas de execução. A liberdade de acesso a qualquer actividade assalariada da sua escolha, por parte dos trabalhadores turcos regularmente empregados, após um tempo determinado, no mercado do trabalho de um Estado-membro, parece constituir uma norma suficientemente precisa para lhe ser dada aplicação directa. A formulação do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), da Decisão n.° 2/76 e do artigo 6.°, n.° 1, terceiro travessão, da Decisão n.° 1/80 parece, em particular, permitir determinar se uma situação viola os termos destas disposições ao criar obstáculos à liberdade de acesso a qualquer actividade assalariada ali prevista. Da mesma forma, a cláusula de «standstill» que figura no artigo 7.° da Decisão n.° 2/76 e no artigo 13.° da Decisão n.° 1/80 parece ser de analisar como uma interdição precisa cuja aplicação não reclama, por si própria, a intervenção de medidas de execução. Também aqui, parece-nos que os termos desta disposição permitem determinar se uma situação a viola. Aliás, observamos que os últimos artigos citados não comportam disposições específicas que prevejam a fixação de regras de aplicação pelas regulamentações nacionais.

38. Isto não significa, contudo, que não haja que definir determinadas regras, para regular certos detalhes ou para precisar as condições de aplicação em casos que apresentam certas particularidades. Mas a circunstância de uma disposição não comportar tantas normas específicas como os tipos de situações existentes e susceptíveis de por ela serem regulados não conduz a considerá-la imprecisa ou condicional, e insusceptível, como tal, de aplicabilidade directa. A jurisprudência deste Tribunal contém numerosos exemplos de disposições cuja generalidade — que torna necessária a sua interpretação, para de saber se se aplicam a este ou àquele tipo de caso — não impede de forma alguma que seja reconhecida a sua aplicabilidade directa. Se fosse de negar a aplicabilidade directa de qualquer disposição de direito comunitário que não comportasse

uma descrição exaustiva dos casos em que se aplica, desapareceriam capítulos inteiros da obra jurisprudencial deste Tribunal. Aliás, será desnecessário lembrar que a competência incontestável dos Estados-membros para determinar os meios que permitem atingir o resultado fixado por uma directiva não impediu este Tribunal, em numerosos casos, de reconhecer o carácter directamente aplicável das disposições de uma directiva, ainda que não existissem as medidas nacionais de transposição necessárias para regular detalhadamente a respectiva aplicação.

39. A este respeito, pode ser estabelecido um paralelo com o raciocínio seguido por este Tribunal no acórdão FNV, de 4 de Dezembro de 1986 [34]. Tendo sido chamado a pronunciar-se sobre a aplicabilidade directa do artigo 4.°, n.° 1, da Directiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social [35], o Tribunal declarou que, dos termos do artigo 5.° da referida directiva, que obriga os Estados-membros a tomar

«as medidas necessárias a fim de serem suprimidas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas contrárias ao princípio da igualdade de tratamento»,

não se pode deduzir que ele preveja

«condições às quais a proibição de discriminação esteja subordinada»,

acrescentando que,

«enquanto reserva aos Estados-membros um poder de apreciação quanto aos meios, o artigo 5.° impõe o resultado que esses meios devem realizar» [36].

O Tribunal concluiu ainda que o citado artigo 4.°, n.° 1,

«de modo algum confere aos Estados-membros a faculdade de condicionar ou restringir a aplicação do princípio da igualdade de tratamento no seu âmbito de aplicação próprio»

e que esta disposição

«é suficientemente precisa e incondicional para poder ser invocada... por particulares perante os órgãos jurisdicionais nacionais» [37].

40. Parece-nos que esta análise pode ser transposta, *mutatis mutandis*, para o caso em apreço. Neste último, tendo em conta os termos das disposições em causa das decisões n.os 2/76 e 1/80, a circunstância de estas preverem que as partes contratantes adoptarão as medidas que a sua execução comporta e, se for caso disso, que os Estados-membros fixarão as modalidades de aplicação, não basta para considerar que a aplicação da norma de acesso ao emprego ou da cláusula de «standstill» possa ser restringida ou condicionada pelos Estados-membros. O conteúdo claro destas normas não confere aos Estados-membros a faculdade de lhes introduzir alterações ou acrescentar condições.

34 — 71/85, Colect., p. 3855.
35 — JO L 6 de 10.1.1979, p. 24; EE 05 F2 p. 174.
36 — 71/85, acima citado, n.° 20.
37 — N.° 21.

41. O Governo dos Países Baixos invocou também, em sentido desfavorável ao reconhecimento da aplicabilidade directa, a presença de uma cláusula de salvaguarda no artigo 6.° da Decisão n.° 2/76 e no artigo 12.° da Decisão n.° 1/80. Nos termos da primeira disposição, «quando um Estado-membro da Comunidade ou a Turquia sofrer ou estiver em risco de sofrer perturbações no seu mercado de trabalho que possam implicar graves riscos, para o nível de vida ou de emprego, numa região, sector de actividade ou profissão, o Estado em causa pode não aplicar automaticamente as disposições do n.° 1, alíneas a) e b), do artigo 2.° O Estado em causa informará o conselho de associação desta restrição temporária». A segunda é idêntica, com reserva de uma alteração da numeração das disposições, que é possível não aplicar automaticamente. O Governo neerlandês entende que a faculdade unilateral desta forma reservada aos Estados partes no acordo, sem que tenha havido autorização ou concertação prévia e mediante uma simples informação ao conselho de associação, deve levar a considerar que a norma de acesso a qualquer actividade assalariada, que está entre aquelas que é possível não aplicar automaticamente nas circunstâncias acima referidas, não pode ser de aplicação directa.

42. No acórdão Kupferberg, o Tribunal de Justiça observou, a propósito das cláusulas de salvaguarda que figuram no acordo de comércio livre entre a CEE e Portugal, que se devia notar que

«as mesmas apenas são de aplicar em circunstâncias determinadas e, regra geral, após um exame contraditório no seio de um comité misto»

e que,

«para além das situações específicas que podem implicar a sua aplicação, a existência dessas cláusulas... não é, em si própria, susceptível de afectar a aplicabilidade directa que determinadas estipulações do acordo podem comportar» [38].

As cláusulas de salvaguarda inscritas nas decisões do acordo CEE-Turquia distinguem-se, é certo, das do acordo de comércio livre em causa no acordão Kupferberg, pois estas últimas, «regra geral», só se aplicavam após um exame contraditório no seio de um comité misto, enquanto a aplicação das primeiras não é precedida de qualquer exame contraditório. Todavia, é de salientar que não resulta dos termos do acórdão Kupferberg que esta circuntância baste, por si só, para excluir a aplicabilidade directa das disposições em causa. A decisão deste Tribunal refere que existia «em regra geral» um exame contraditório prévio no seio do comité misto, e não em todos os casos. Sobretudo, não nos parece que o acórdão acentue o carácter específico das situações que podem implicar a aplicação das cláusulas de salvaguarda. Ora, esta característica específica existe nas cláusulas das decisões n.os 2/76 e 1/80. Põe-se aí a questão do risco de «sofrer perturbações no seu mercado de trabalho que possam implicar riscos graves, para o nível de vida ou de emprego, numa região, sector de actividade ou profissão», e além disso é aí referido que apenas estas circunstâncias permitem «não aplicar automaticamente» determinadas disposições das decisões. Parece-nos que isto significa sublinhar que as cláusulas de salvaguarda apenas devem permitir responder a situações excepcionais e que perante tais excepções a regra é a *aplicação automática* pelos Estados-membros das disposições em causa.

38 — 104/81, acima citado, n.° 21.

43. Observemos, de passagem, que esta *aplicação automática*, suscitada *a contrario* pelas referidas cláusulas de salvaguarda, parece infirmar a concepção segundo a qual o poder dos Estados-membros de adoptar as medidas de execução das decisões do conselho de associação ou, se for caso disso, de fixar as modalidades de aplicação de algumas das suas disposições, implicaria para eles a possibilidade de definir o conteúdo das disposições em causa no presente processo, nomeadamente acrescentando-lhes condições, o que obstaria à sua aplicação directa. O qualificativo de «automática» sugere antes, em nossa opinião, que as condições de aplicação já não têm que ser debatidas.

44. A análise das cláusulas de salvaguarda que figuram nas decisões do conselho de associação leva a evocar a posição que este Tribunal adoptou no acórdão International Fruit Company, de 12 de Dezembro de 1972 [39], sobre a questão de saber se as disposições do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) criam para os particulares da Comunidade o direito de as invocar em juízo. Tendo em vista, para responder a esta questão, «simultaneamente o espírito, a economia e os termos do acordo geral» [40], o Tribunal salientou que este,

«baseado, nos termos do seu preâmbulo, no princípio das negociações empreendidas "numa base de reciprocidade e de vantagens mútuas", é caracterizado pela grande maleabilidade das suas disposições, nomeadamente das que se referem às possibilidades de derrogação, às medidas que podem ser tomadas perante dificuldades excepcionais e à resolução dos diferendos entre as partes contratantes» [41].

Seguidamente, após ter analisado mais especificamente determinadas disposições do acordo, o Tribunal concluiu que, colocado em tal contexto, o artigo sujeito a análise não era

«susceptível de criar, para os particulares da Comunidade, o direito de o invocar em juízo» [42].

A partir de então o Tribunal reafirmou por várias vezes essa posição, assente no contexto geral do GATT, a propósito de outras disposições do acordo, nomeadamente em dois acórdãos de 16 de Março de 1983 [43].

45. Notemos, antes de mais, que o Acordo de Associação CEE-Turquia não revela o mesmo carácter geral de *maleabilidade* que foi expressamente referido a propósito do GATT. Sem voltar de novo ao contexto global do acordo de associação, importa mesmo assim notar, entre parêntesis, que este último constitui, com toda a evidência, um quadro sensivelmente mais vinculativo. A leitura dos n.os 22 a 26 do acórdão International Fruit Company, em que são avaliados, nomeadamente, o artigo XXII, n.° 1, do GATT, segundo o qual «cada uma das partes contratantes examinará com compreensão as exposições que lhe possam ser dirigidas por qualquer outra parte contratante e deverá estar disponível para consultas sobre o assunto dessas exposições», o artigo XXV, n.° 1, do mesmo diploma, que prevê que as partes contratantes «poderão efectuar consultas com uma ou várias partes contratantes sobre uma questão relativamente à qual não tenha sido possível encon-

39 — 21/72 a 24/72, Recueil, p. 1219.
40 — N.° 20.
41 — N.° 21.
42 — N.° 27.
43 — SIOT/Ministério italiano das Finanças (266/81, Recueil, p. 731) e Administração das Finanças do Estado/SPI e SAMI (267/81 a 269/81, Recueil, p. 801).

trar uma solução satisfatória através das consultas previstas no n.° 1», e as medidas de solução dos diferendos que englobam, segundo os próprios termos deste Tribunal,

«exposições ou propostas escritas a "examinar com compreensão", inquéritos eventualmente seguidos de recomendações, consultas ou decisões das partes contratantes, incluindo a de autorizar determinadas partes contratantes a suspender, em relação a outras, a aplicação de qualquer concessão ou outra obrigação que resulte do acordo geral» [44],

faz ressaltar, por contraste, o carácter sensivelmente mais imperativo das disposições do acordo de associação.

46. Porém, no caso mais específico das cláusulas de salvaguarda, deve-se sobretudo sublinhar que as contidas nas decisões do conselho de associação não apresentam o mesmo grau de maleabilidade que as do GATT e que, portanto, não se justifica de qualquer forma um raciocínio por analogia com estas últimas para concluir pela inaplicabilidade directa das disposições das referidas decisões. No acórdão International Fruit Company, este Tribunal declarou que,

«no caso de, em virtude de um compromisso assumido por força do acordo geral ou de uma concessão relativa a uma preferência, determinados produtores sofrerem ou correrem o risco de sofrer um prejuízo grave, o artigo XIX prevê a faculdade de uma parte contratante suspender unilateralmente a obrigação ou retirar ou alterar a concessão, quer após consulta do conjunto das partes contratantes e, na falta de acordo, das partes contratantes interessadas, quer mesmo, se houver urgência e a título provisório, sem consulta prévia» [45].

A comparação das decisões do conselho de associação com as cláusulas de salvaguarda leva a salientar, em primeiro lugar, que as mesmas se colocam num quadro de conjunto mais vinculativo que o representado pelo GATT e, em segundo lugar, que as mesmas são expressamente definidas como excepções a uma regra de *aplicação automática* das disposições das decisões em causa, enquanto as do GATT, que parecem em harmonia com o sistema de conjunto globalmente «maleável» em que se situam, dificilmente poderão ser qualificadas de derrogações a uma aplicação automática que, na realidade, não faz parte deste sistema.

47. Estas diferentes séries de considerações levam-nos a entender que as cláusulas de salvaguarda que figuram nas decisões n.os 2/76 e 1/80, cuja utilização, reservada a situações de crise definidas, não é puramente discricionária, não parecem concebidas de forma a que a aplicabilidade directa de algumas disposições das referidas decisões possa por elas ser afectada.

48. Finalmente, deve ser discutida uma última objecção, que se prende com o facto de as decisões do Conselho de Associação CEE-Turquia não serem publicadas. É exacto que estas decisões não estão sujeitas a regras de publicação e que, de facto, não são publicadas no Jornal Oficial. É certo que se pode perguntar se a inserção destas decisões na ordem jurídica comunitária não justificaria que fosse organizada a sua publicação. Todavia, relativamente à questão que aqui nos preocupa, observamos que, tanto

44 — 21/72 a 24/72, acima citado, n.° 25.

45 — N.° 26.

quanto sabemos, este Tribunal nunca fez depender formalmente a aplicabilidade directa de uma disposição da publicação do diploma em que a mesma figura. Da mesma forma como as partes no acordo de associação, entre elas os Estados-membros, têm conhecimento das decisões do conselho de associação, pois estão neles representadas por força do artigo 23.° do acordo, afigura-se difícil opor a um cidadão turco apenas a falta de publicação de uma decisão do conselho de associação para recusar a possibilidade de invocar em juízo uma das suas disposições contra um Estado-membro, sendo certo, por outro lado, que esta disposição corresponde às exigências de clareza, de precisão e de incondicionalidade exigidas pela jurisprudência deste Tribunal na matéria e que o Estado-membro dela tem conhecimento. É por esta razão que sugerimos ao Tribunal que não atribua uma importância determinante à falta de publicação, no que respeita à resposta a dar à segunda questão.

49. Em conclusão dos vários desenvolvimentos consagrados à análise da segunda questão do Raad van State, somos levados a verificar que, face aos termos aparentemente claros e precisos das disposições em causa das decisões n.os 2/76 e 1/80, nenhuma consideração relativa aos objectivos fundamentais do acordo de associação, à sua estrutura de conjunto ou à própria economia das referidas disposições no seio das citadas decisões se mostra susceptível de fazer com que as mesmas sejam finalmente vistas como insuficientemente precisas ou condicionais. Portanto, não descortinamos qualquer razão que justifique o não reconhecimento do carácter directamente aplicável das disposições referidas na questão do tribunal *a quo*. Aliás, observamos que ao afirmar que a Decisão n.° 1/80 tinha, através de uma das disposições em causa no presente processo, «proibido quaisquer novas restrições no que respeita às condições de acesso ao emprego», o acórdão Demirel pareceu não exprimir qualquer dúvida quanto ao sentido preciso desta disposição. O carácter directamente aplicável das disposições submetidas a este Tribunal, em nossa opinião, inscreve-se linearmente neste acórdão, o qual, como já referimos, salientou que apenas o conselho de associação tinha

«competência para aprovar regras precisas para uma realização progressiva da livre circulação dos trabalhadores» [46].

A distinção feita pelo referido acórdão entre as disposições do acordo, de alcance essencialmente programático, e as das decisões do Conselho, cuja finalidade era, de certa maneira, serem precisas, inscreve assim em filigrana a vocação destas últimas para serem directamente aplicáveis.

50. Assim, propomos que este Tribunal responda afirmativamente à segunda questão do Tribunal *a quo*.

III — Sobre a terceira questão prejudicial

51. Chegamos, assim, à análise da terceira questão prejudicial. Esta visa saber se a expressão «empregado regularmente», que figura no artigo 2.°, n.° 1, alínea b), da Decisão n.° 2/76 e/ou no artigo 6.°, n.° 1, terceiro travessão, da Decisão n.° 1/80, se refere materialmente ao emprego de um cidadão turco quando este está na posse de uma autorização de residência, nos termos da legislação sobre estrangeiros, ou muito simplesmente ao trabalho legalmente autorizado nos termos apenas das prescrições relativas ao emprego de estrangeiros. O que está em jogo nesta questão é claramente ilustrado pela situação que deu lugar ao litígio na causa principal. Com efeito,

46 — 12/86, acima citado, n.° 21.

S. Z. Sevince tinha autorização oficial para trabalhar — e, aparentemente, utilizou-a — durante o período em que, privado, a bem dizer, da autorização de residência, beneficiava todavia de uma suspensão dos efeitos da decisão administrativa que lhe recusou a prorrogação da autorização de residência até que o seu recurso judicial fosse definitivamente julgado. Assim, S. Z. Sevince trabalhava regularmente nos termos da legislação sobre o emprego de estrangeiros, a título da qual tinha beneficiado de um «certificado» que lhe permitia deixar de ser considerado estrangeiro perante esta legislação e, em consequência, ter acesso a qualquer actividade assalariada [47], mas não se encontrava simultaneamente em situação regular relativamente à legislação sobre estrangeiros, uma vez que não dispunha de uma autorização de residência.

52. A favor da tese segundo a qual o emprego regular em causa apenas se refere a uma situação regular unicamente na acepção da legislação sobre o trabalho de estrangeiros, independentemente de qualquer consideração ligada à regularidade da residência, o recorrente na causa principal e a Comissão põem especialmente em destaque uma comparação da letra de determinadas disposições das decisões em causa do conselho de associação. Em particular, sustentam que na Decisão n.° 1/80, por exemplo, alguns artigos contêm uma referência expressa ao direito de residência. Assim, citam o artigo 13.°, que visa «os trabalhadores e os membros da sua família que se encontrem... em situação regular no que respeita à residência e ao emprego», e o artigo 8.°, n.° 2, relativo aos «trabalhadores turcos em situação de desemprego regular e que residem regularmente no território (de um) Estado-membro». Consideram também que a simples menção, noutras disposições, incluindo aquelas relativamente às quais se coloca a questão prejudicial, do *emprego regular*, sem referência à *residência*, traduz a intenção dos autores das decisões n.os 2/76 e 1/80 de proporcionar direitos a pessoas em situação regular unicamente do ponto de vista da legislação relativa ao emprego, sem que a sua posição quanto à legislação sobre a residência interfira seja de que maneira for.

53. Os governos dos Países Baixos e da República Federal da Alemanha não subscrevem esta análise. Em particular, o Governo neerlandês referiu, relativamente ao artigo 6.°, n.° 1, terceiro travessão, da Decisão n.° 1/80, que a integração no mercado regular do trabalho e o exercício de uma actividade regular implicam que «a actividade assalariada é exercida em virtude de uma autorização de residência emitida (nomeadamente) para efeitos do exercício de uma actividade assalariada» [48]. A propósito do artigo 13.° da mesma decisão, acrescentou que por residência regular, na acepção desta disposição, se devia entender o facto de preencher as condições para a emissão de uma autorização de residência, nomeadamente para o exercício de uma actividade assalariada, e que a norma não visa, portanto, uma residência autorizada a título de um processo judicial cujo objecto consiste precisamente em determinar se o interessado satisfaz as condições de obtenção de uma autorização de residência.

54. Perante estes argumentos contraditórios, é conveniente, à guisa de preâmbulo, precisar que, em nossa opinião, um raciocínio baseado na analogia com o direito comunitário da livre circulação de trabalhadores não é *a priori* pertinente. Com efeito, lembramos mais uma vez que o artigo 12.° do acordo de associação, para o qual remete o artigo 36.° do protocolo adicional, estabelece que as partes contratantes acordam em *inspirar-se* nos artigos 48.°, 49.° e 50.° do

47 — Artigo 3.° da Wet arbeid buitenlandse werknemers.

48 — Memorando do Governo neerlandês, p. 9, n.° 24, na tradução francesa.

Tratado CEE na realização progressiva da livre circulação de trabalhadores entre si. Assim, os princípios consagrados nestes artigos e as normas que os aplicam não são *de plano* aplicáveis à livre circulação de trabalhadores de que trata o acordo de associação. O direito a esta livre circulação resulta essencialmente das regras precisas cuja fixação compete ao conselho de associação. São estas regras que se devem analisar e só na medida em que as mesmas se inspirem *precisamente* no direito comunitário da livre circulação de trabalhadores é que, eventualmente, haverá lugar para um raciocínio por analogia.

55. Ora, é preciso ver bem que as normas estabelecidas pelo conselho de associação revelam uma inspiração ainda demasiado afastada das normas da CEE para que o raciocínio por analogia tenha aqui lugar. Com efeito, aquelas normas não visam estabelecer as condições da livre circulação dos trabalhadores entre a Turquia e os Estados-membros, nomeadamente em benefício dos cidadãos turcos, mas simplesmente consolidar a situação dos trabalhadores turcos *já* regularmente integrados no mercado de trabalho de um dos Estados-membros. Portanto, estamos perante objectivos muito mais modestos, na chamada fase do funcionamento do acordo de associação, do que no âmbito do Tratado CEE, e este último não se revela ainda como uma referência que se possa, nesta fase, utilizar para a interpretação das disposições do conselho de associação.

56. Deverá o exame das disposições em causa das decisões do conselho de associação levar a analisar a questão fazendo apelo, nomeadamente, ao raciocínio *a contrario* de S. Z. Sevince e da Comissão? A regularidade de uma situação relativamente ao direito de residência não será de exigir apenas quando é feita referência expressa à residência regular, o que não é o caso das referidas disposições, ou aquela residência está incluída no conceito de emprego regular? É incontestável que, enquanto os artigos 2.°, n.° 1, alínea b), da Decisão n.° 2/76 e 6.°, n.° 1, terceiro travessão, da Decisão n.° 1/80 apenas se referem ao emprego regular, os artigos 7.° e 13.° das mesmas decisões parecem distinguir os conceitos de residência e de emprego. Uma interpretação literal poderia, assim, incitar a pensar que, no caso de apenas ser referido o emprego regular, a regularidade a apreciar não deve tomar em conta a questão de saber se existe ou não residência regular.

57. Contudo, parece-nos que se deve hesitar em seguir este raciocínio, tendo em conta algumas das suas consequências. Uma concepção puramente «autónoma» do emprego regular parece-nos, na realidade, conduzir a um certo absurdo, ou mesmo a uma espécie de perversão do direito aplicável. Observemos o desenvolvimento do processo num caso como o de S. Z. Sevince. É recusada a um trabalhador turco a prorrogação da sua autorização de residência. Este interpõe recurso desta decisão. Enquanto se aguarda julgamento, é suspenso o efeito da medida de expulsão resultante da recusa de prorrogação. Durante esta suspensão, é dada ao interessado a possibilidade de exercer uma actividade nas condições previstas na lei sobre o emprego de estrangeiros, portanto, em condições regulares perante esta lei. A suspensão termina com a decisão definitiva. A eventual anulação de recusa de prorrogação não suscita comentário especial, uma vez que ela implica o reconhecimento do direito de residência contestado e põe fim a qualquer litígio. Mas a confirmação desta recusa pelo Tribunal, como no caso do processo na causa principal, pode-se revelar ineficaz se o tempo de trabalho exercido durante a suspensão permitir atingir a duração de «emprego regular» na acepção das disposições em causa, interpretadas de maneira «autónoma». Com efeito, esta dis-

tribuição permitiria tornar ineficaz a confirmação judiciária da recusa da prorrogação de residência, uma vez que o interessado, ao adquirir o direito, previsto nas decisões do conselho de associação, de exercer qualquer actividade assalariada da sua escolha, não poderia a partir de então ver recusado o direito de residência.

58. Assim, o tempo durante o qual decorre um debate judicial sobre a existência ou não de um direito de residência não seria um tempo «neutro», uma vez que o seu decurso permitiria, sendo suficientemente longo, constituir outro direito à residência, privando de qualquer alcance a decisão judicial que nega o primeiro. Por outras palavras, uma suspensão do efeito da medida de expulsão, cujo objectivo é *conservatório*, isto é, tem como finalidade não lesar de forma excessiva a situação do interessado antes de esta ter sido judicialmente qualificada, tornar-se-ia *constitutiva de direitos* e poderia ser oposta à administração nacional. Por um lado, a medida de suspensão *neutraliza* temporariamente a medida de expulsão, para perservar a situação do interessado. Por outro lado, tal medida revela-se *activa*, uma vez que o trabalho exercido durante esse tempo pelo interessado vai poder finalmente fazer nascer um direito de residência. Não podemos pensar que o conselho de associação tenha pretendido um tal resultado.

59. Poder-se-á objectar que compete aos órgãos jurisdicionais nacionais para os quais é interposto um recurso com efeito suspensivo da decisão impugnada decidir em prazos suficientemente rápidos para que a duração do emprego regularmente exercido durante a suspensão não possa ser suficiente para adquirir o direito a qualquer actividade assalariada e o consecutivo direito à residência? Não pensamos que tal consideração possa ter lugar para determinar a interpretação das disposições em causa. Tal «inversão do ónus da prova» não é concebível aqui, pois a intenção da suspensão dos efeitos de uma decisão que recusa a autorização de residência até ao julgamento definitivo sobre a sua validade consiste em «congelar» as situações até ao julgamento. Este «congelamento» deve funcionar nos dois sentidos. Acautela-se a situação do cidadão turco ao decidir não prejudicar, mediante a execução imediata da medida de expulsão, o desfecho judicial, mas isto não se pode traduzir simultaneamente na constituição de direitos que impõem em definitivo ao Estado-membro em causa, seja qual for aquele desfecho, a manutenção destes cidadãos no seu território.

60. Uma interpretação que tome em conta esta noção de «congelamento» das situações parece-nos, aliás, perfeitamente respeitadora da confiança legítima, na medida em que deve considerar-se que a natureza conservatória, por definição, da suspensão dos efeitos de uma recusa de autorização de residência exclui *inequivocamente* a aquisição pelo interessado, durante essa suspensão, de um direito de residência derivado do exercício de uma actividade profissional.

61. Acrescentamos, de resto, que uma interpretação do conceito de emprego regular num sentido puramente «autónomo» não deixaria certamente de, com reserva do respeito da citada cláusula de «standstill», incitar os Estados-membros a não concederem, quer no plano da sua legislação ou regulamentação quer no das práticas administrativas, medidas suspensivas cuja benevolência revelasse tão grandes «custos». O efeito suspensivo antes do julgamento de decisões tão graves, como a expulsão, parece-nos uma medida extremamente louvável, porque faz prevalecer o direito, que será judicialmente declarado, sobre a vontade administrativa inicialmente expressa. Não se pode dar às disposições em causa um sentido a este respeito dissuasivo para os Estados-membros.

62. Em tais condições, como se deverá ter em conta, na interpretação destas disposições, a natureza cautelar, ou «congeladora», da suspensão dos efeitos de uma medida de expulsão? A solução mais evidente é a que é referida na própria formulação da questão do tribunal *a quo*. Nesta perspectiva, é de afirmar, em substância, que o emprego regular, na acepção das disposições em causa, inclui a exigência de uma residência regular e que uma pessoa que beneficia da suspensão dos efeitos de uma recusa de prorrogação da sua autorização de residência até que o seu recurso desta decisão tenha sido definitivamente julgado não está, a este título, em situação de residência regular.

63. No caso de o Tribunal adoptar esta solução, deverá deter-se um instante sobre os argumentos do recorrente Sevince que, invocando alguns instrumentos internacionais, entende que, se o emprego regular pressupõe a uma situação regular no que diz respeito à residência, não se pode, todavia, considerar como situação regular unicamente uma residência ao abrigo de uma autorização de residência. Na realidade, a análise dos textos a que S. Z. Sevince se refere, assim como do texto das decisões da Comissão Europeia dos Direitos do Homem, só muito parcialmente corrobora o seu ponto de vista, como iremos ver.

64. Segundo o artigo 11.° da Convenção Europeia de Assistência Social e Médica, de 11 de Dezembro de 1953:

«a) A residência de um cidadão estrangeiro no território de uma das partes contratantes é considerada regular, na acepção da presente convenção, enquanto o interessado possuir uma autorização de residência válida ou qualquer outra autorização prevista pelas leis e regulamentos do país em questão que o autorize a residir neste território. A falta de renovação da autorização, se for unicamente devida à inadvertência do interessado, não implica a perda do benefício da assistência.

b) A residência é considerada irregular a partir da data de qualquer decisão de expulsão do interessado, salvo se a execução dessa medida for suspensa.»

Resulta da alínea b) desta disposição que a residência não é considerada irregular se tiver sido suspensa a execução de uma decisão de expulsão. Todavia, deve-se notar que o objecto preciso da convenção em causa justifica talvez a solução encontrada, sem que a mesma assuma o significado de aplicação específica de um princípio geral. Os outros instrumentos internacionais invocados pelo recorrente na causa principal confirmam esta impressão. Assim, o artigo 12.°, n.° 1, do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, adoptado em 19 de Dezembro de 1966, dispõe que «todo o indivíduo legalmente no território de um Estado tem o direito de nele circular livremente e escolher livremente a sua residência», e o artigo 13.° dispõe que um estrangeiro «que se encontre legalmente no território de um Estado parte no presente pacto não pode ser expulso, a não ser em cumprimento de uma decisão tomada em conformidade com a lei e, a menos que razões imperativas de segurança nacional a isso se oponham, deve ter a possibilidade de fazer valer as razões que militam contra a sua expulsão». Não descortinamos, através desta redacção, a consagração da ideia de uma distinção entre residência regular e residência permitida por uma autorização.

65. O artigo 19.° da carta social europeia, a que S. Z. Sevince igualmente se referiu,

também não consagra esta distinção. Nos termos dos n.os 4, 5 e 6, as partes contratantes obrigam-se em relação aos «trabalhadores quando se encontrarem legalmente no seu território», enquanto o n.° 8 lhes impõe que dêem garantias aos «trabalhadores quando residirem legalmente nos seus territórios» quanto às condições da sua expulsão. O n.° 6 prevê a obrigação de facilitar tanto quanto possível o reagrupamento da família do trabalhador estrangeiro «que autorizarem a estabelecer-se nos seus territórios». Não vemos o que impediria uma parte contratante de considerar que as diversas expressões acima citadas devem ser entendidas como visando a permanência permitida por uma autorização de residência.

66. Finalmente, o artigo 2.°, n.° 1, do Protocolo Adicional n.° 4 à Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, que dispõe que «qualquer a pessoa que se encontra em situação regular no território de um Estado tem direito a nele circular livremente e a escolher livremente a sua residência», não conduz a uma conclusão diferente. De resto, a jurisprudência da Comissão Europeia dos Direitos do Homem não comporta de forma alguma as indicações que o recorrente na causa principal pretendeu dela tirar. A propósito do requerimento 11825/85, em que dois cidadãos do Sri Lanka se queixavam de uma violação do artigo 2.° do citado protocolo n.° 4 por parte da administração da República Federal da Alemanha, que, enquanto aguardavam uma decisão definitiva sobre o seu pedido de asilo, lhes tinha concedido uma autorização de residência provisória limitada à área administrativa da cidade de Neuss e previra sanções para o desrespeito deste limite geográfico, a Comissão concluiu pela inadmissibilidade, observando nomeadamente:

«Article 2 para. 1 of Protocol No. 4 secures the freedom of movement to persons "lawfully within the territory of a State". This condition refers to the domestic law of the State concerned. It is for the domestic law and organs to lay down the conditions which must be fulfilled for a person's presence in the territory to be considered "lawful". The Commission, in this respect, recalls its constant case-law according to which there is no right of an alien to enter, reside or remain in a particular country, as such, guaranteed by the Convention (see No. 9285/81, Dec. 6.7.1982, DR 29, p. 205). The Commission is of the opinion that aliens provisionally admitted to a certain district of the territory of a State, pending proceedings to determine whether or not they are entitled to a residence permit under the relevant provisions of domestic law, can only be regarded as "lawfully" in the territory as long as they comply with the conditions to which their admission and stay are subjected.»

Assim, muito longe de consagrar uma interpretação do artigo 2.° do protocolo n.° 4 que permitisse sustentar que uma pessoa se pode encontrar em situação regular no que diz respeito à residência sem possuir a autorização de residência exigida pela legislação nacional, a Comissão, nesta decisão expressamente invocada pelo recorrente na causa principal, declarou formalmente que competia à legislação e aos órgãos nacionais estabelecer as condições a preencher para que a presença de um indivíduo seja considerada regular, na acepção da disposição em causa. Portanto, não podemos pretender apoiar-nos no artigo 2.° do protocolo n.° 4 para considerar como residência regular aquela que não respeita a exigência de uma autorização de residência estabelecida pela lei nacional.

67. Por conseguinte, entendemos que os instrumentos internacionais que o recorrente Sevince invocou não abonam a ideia de que

a residência regular pode ser distinta da residência ao abrigo da autorização exigida por uma legislação nacional, isto na hipótese de este Tribunal vir a entender que o emprego regular, na acepção das disposições em causa das decisões do conselho de associação, pressupõe uma residência regular. Um particular não pode evidentemente pretender, com tal fundamento, que uma residência *lícita*, é certo, como a resultante, na causa principal, da suspensão provisória de uma medida de expulsão, produza os mesmos efeitos que uma residência *regular* quando o Estado em causa faz depender a *regularidade* da concessão de uma autorização de residência.

68. Podemos, contudo, hesitar em tomar uma posição de princípio sobre uma conjunção tão estreita das noções de residência regular e de emprego regular, mesmo apenas no quadro específico das disposições em causa. Com efeito, é difícil avaliar todas as suas virtualidades e consequências em situações diversas da que hoje está em causa e que não podem ser encaradas em abstracto. Por isso, uma solução alternativa podia consistir simplesmente em declarar que o conceito de emprego regular não abrange o emprego exercido nos termos de uma autorização concedida em consideração da suspensão dos efeitos de uma recusa da autorização de residência, obtida graças a um recurso jurisdicional desta recusa, portanto necessariamente precária. Em tal perspectiva, competirá ao tribunal nacional apreciar se a autorização para exercer o emprego em causa, prevista objectivamente na legislação ou resultante de uma autorização administrativa individual, está ligada à suspensão temporária dos efeitos da recusa da autorização de residência derivada de um recurso jurisdicional e representa, de qualquer forma, um acompanhamento, uma adaptação «consciente» desta situação, ou se dela é independente. Parece que esta última hipótese não deveria *a priori* ser excluída do emprego regular, na acepção das disposições em causa. Os dados confusos acerca do litígio na causa principal deixaram entrever que a administração neerlandesa poderia, por erro, ter emitido em benefício de S. Z. Sevince um certificado cujo alcance parece ultrapassar o das autorizações de trabalho que, nos Países Baixos, são normalmente concedidas aos estrangeiros durante um período de suspensão do tipo ora em causa. A resposta que este Tribunal deve dar à terceira questão, em nossa opinião, não precisa de ter em conta uma tal circunstância. Compete aos Estados-membros zelar pelo respeito da sua própria legalidade, recorrendo, se for caso disso, aos procedimentos internos que permitem eliminar decisões erradas e, por este facto, ilegais. Se o não fizeram, também não é o direito comunitário que terá de ser interpretado para o assegurar.

69. É desta forma, um pouco mais circunstanciada, que propomos ao Tribunal que responda à última questão do Raad van State.

70. Dando por finda a exposição dos diversos aspectos da questão, propomos que o Tribunal declare:

«1) Uma questão relativa à interpretação da Decisão n.° 2/76 ou da Decisão n.° 1/80 do Conselho de Associação CEE-Turquia, suscitada perante um órgão jurisdicional de um dos Estados-membros, insere-se no âmbito da compe-

tência, a título prejudicial, atribuída ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias pelo artigo 177.° do Tratado CEE.

2) O artigo 2.°, n.° 1, alínea b), da Decisão n.° 2/76 e o artigo 6.°, n.° 1, terceiro travessão, da Decisão n.° 1/80, assim como o artigo 7.° da Decisão n.° 2/76 e o artigo 13.° da Decisão n.° 1/80, são directamente aplicáveis e susceptíveis de conferir aos particulares direitos que os órgãos jurisdicionais devem tutelar.

3) O emprego regular, na acepção do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), da Decisão n.° 2/76 ou do artigo 6.°, n.° 1, terceiro travessão, da Decisão n.° 1/80, não visa a situação em que as autoridades de um Estado-membro só concederam a um cidadão turco a autorização para trabalhar em virtude do efeito suspensivo atribuído, até à sentença definitiva, ao recurso que aquele interpôs de uma decisão que indeferiu a prorrogação da sua autorização de residência.»