CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
apresentadas em 25 de Outubro de 2005 [1]

1. Na presente acção, proposta ao abrigo do artigo 226.º, segundo parágrafo, CE, a Comissão imputa ao Reino da Bélgica:

1) a violação do artigo 18.º CE e da Directiva 90/364/CEE [2], relativa ao direito de residência;

2) a violação:

a) do artigo 4.º da Directiva 68/360/CEE [3], relativa à supressão das restrições à deslocação e permanência dos trabalhadores dos Estados-Membros e suas famílias na Comunidade, e do artigo 4.º da Directiva 73/148/CEE [4], relativa à supressão dessas restrições em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços, e

b) dos artigos 2.º das Directivas 93/96/CEE [5] e 90/365/CEE [6], relativas ao direito de residência dos estudantes e dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua actividade profissional.

2. O primeiro incumprimento é relativo ao facto de se exigir que os nacionais de outros Estados-Membros que pretendam estabelecer-se no território belga tenham recursos «pessoais» suficientes. O segundo resulta da prática de se ordenar automaticamente a ordem de expulsão dos cidadãos da União Europeia que não apresentem, em determinado prazo, os documentos necessários à obtenção da respectiva autorização.

1 — Língua original: espanhol.

2 — Directiva do Conselho, de 28 de Junho de 1999 (JO L 180, p. 26).

3 — Directiva do Conselho, de 15 de Outubro de 1968 (JO L 257, p. 13; EE 05 F1 p. 88).

4 — Directiva do Conselho de 21 de Maio de 1973 (JO L 172, p. 14; EE 06 F1 p. 132).

5 — Directiva do Conselho de 29 de Outubro de 1993 (JO L 317, p. 59).

6 — Directiva do Conselho de 28 de Junho de 1990 (JO L 180, p. 28).

I — Enquadramento jurídico

A — *Direito comunitário*

1. Direito primário

3. O artigo 18.°, n.° 1, CE, reconhece a qualquer cidadão da União o direito «de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação».

2. Direito derivado

a) Quanto à condição de dispor de recursos suficientes

4. De acordo com o artigo 1.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 90/364:

«Os Estados-Membros concederão o direito de residência aos nacionais dos Estados-Membros que não beneficiem desse direito por força de outras disposições de direito comunitário e aos membros das respectivas famílias tal como são definidos no n.° 2, na condição de disporem, para si próprios e para as suas famílias, de um seguro de doença que cubra todos os riscos no Estado-Membro de acolhimento e de recursos suficientes para evitar que se tornem, durante a sua permanência, uma sobrecarga para a assistência social do Estado-Membro de acolhimento».

b) Quanto aos cartões de residência

5. De acordo com o artigo 2.°, n.° 1, da referida Directiva 90/364:

«O direito de residência é consignado através da emissão de um documento denominado 'cartão de residência de nacional de um Estado-Membro da CEE' [...].

Para a emissão do cartão ou do documento de residência, o Estado-Membro apenas pode pedir ao requerente que apresente um bilhete de identidade ou um passaporte válido e que comprove que satisfaz as condições previstas no artigo 1.°»

6. Por seu lado, o artigo 4.º da Directiva 68/360 dispõe que:

«1. Os Estados-Membros reconhecerão o direito de permanência no seu território às pessoas abrangidas pelo artigo 1.º [os trabalhadores por conta de outrem] que possam apresentar os documentos referidos no n.º 3.

[...]

3. Para a emissão do Cartão de Residência de Nacional de um Estado-Membro da CEE, os Estados-Membros apenas podem exigir a apresentação dos seguintes documentos:

[...]»

7. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Directiva 73/148:

«Os Estados-Membros reconhecem o direito de residência permanente aos nacionais dos outros Estados-Membros que se estabeleçam no seu território para nele exercerem uma actividade não assalariada quando, por força do Tratado, tiverem sido suprimidas as restrições relativas a essa actividade.

O direito de residência é comprovado pela emissão de um documento denominado 'Cartão de Residência de Nacional de um Estado-Membro das Comunidades Europeias' [...]».

8. A Directiva 93/96, relativa aos estudantes, dispõe no artigo 2.º, n.º 1, que:

«[...] O direito de residência é consignado pela emissão de um documento denominado 'cartão de residência nacional de um Estado-Membro da CEE' [...]

Para a emissão do cartão ou do documento de residência, o Estado-Membro apenas pode pedir ao requerente que apresente um bilhete de identidade ou um passaporte válido e que prove que preenche os requisitos previstos no artigo 1.º»

9. Finalmente, o artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 90/365, relativa aos reformados, dispõe que:

«O direito de residência é consignado através da emissão de um documento denominado 'cartão de residência de nacional de um Estado-Membro da CEE' [...]

Para a emissão do cartão ou do documento de residência, o Estado-Membro apenas pode pedir ao requerente que apresente um bilhete de identidade ou um passaporte válido e que comprove que satisfaz as condições previstas no artigo 1.º» [7].

B — *O direito belga*

1. Sobre a posse de recursos suficientes

10. De acordo com o artigo 53.º, n.º 1, do decreto real de 8 de Outubro de 1981 [8], que regula o acesso de estrangeiros ao território belga, a sua estada, estabelecimento e afastamento, os cidadãos comunitários têm o direito de aí residir desde que disponham de «recursos suficientes» para não se tornarem um encargo para os poderes públicos.

2. Sobre a emissão dos cartões de residência

11. Os n.os 2 a 6 desse artigo, na redacção dada pelo decreto real de 12 de Junho de 1998 [9], regem esta matéria.

12. Um cidadão comunitário que apresente os documentos exigidos para entrar na Bélgica inscreve-se num registo de estrangeiros, sendo emitido um certificado válido por cinco meses a contar da data de emissão. A partir desse momento, é obrigado a requerer a residência (n.º 2, primeiro e segundo parágrafos).

13. Durante esse período deve demonstrar que reúne as condições do n.º 1 (n.º 2, terceiro parágrafo). Se não as preencher ou se não apresentar as provas necessárias, ser-lhe-á recusado o direito de residência, o que implica o abandono do território belga (n.º 4).

14. Não obstante, se esse prazo de cinco meses ainda não tiver expirado e o requerente dispuser do referido certificado de inscrição, é convidado a exibir a documentação necessária antes do respectivo termo, sendo-lhe prorrogada a estadia por um mês (n.º 5).

7 — A Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 (JO L 158, p. 77), que revoga as directivas referidas e entrou em vigor em 30 de Abril de 2004 (artigo 41.º), mantém o essencial do panorama jurídico exposto. O artigo 7.º faz alusão a «recursos suficientes» do requerente, para si e para a sua família, e o artigo 8.º substitui o cartão de residência pela inscrição num registo, que, mediante a emissão de um certificado, atesta o nome e endereço da pessoa registada e a data do registo.

8 — *Moniteur belge*, suplemento n.º 206, de 27 de Outubro de 1981, p. 1. A redacção actual deste n.º 1 foi dada pelo decreto real de 22 de Dezembro de 1992, *Moniteur belge*, n.º 14, de 23 de Janeiro de 1993, p. 1053.

9 — *Moniteur belge*, n.º 160, de 21 de Agosto de 1998, p. 26854.

15. Não caso de indeferimento e decorridos os prazos referidos é também emitida ordem de expulsão, executória no prazo de quinze dias (n.º 6) [10].

16. Os artigos 45.º [11], 55.º e 51.º instituem um regime semelhante para os trabalhadores por conta de outrem ou independentes, para os estudantes [12] e para os pensionistas de outros Estados-Membros.

II — Fase pré-contenciosa

17. A Comissão recebeu diversas denúncias sobre a legislação e prática belgas relativamente às autorizações de residência e às ordens de expulsão de cidadãos comunitários.

18. Em particular, chamou a sua atenção a situação de Sr.ª Mamade de Figueiredo, portuguesa que, em Agosto de 1999, junto com os seus três filhos, se reuniu na Bélgica com aquele que era há algum tempo o seu companheiro, um nacional belga. A administração municipal de Waterloo exigiu uma autorização do seu marido para fixar residência nesse país, uma vez que ainda não se tinham divorciado em Portugal, onde o casal tinha domicílio. Ao que parece, tal autorização nunca chegou.

19. Não obstante ter junto à sua declaração de entrada um documento em que o seu companheiro de facto se comprometia a mantê-la e aos seus filhos, em 16 de Dezembro de 1999 foi notificada do indeferimento do requerido e de uma ordem de expulsão.

20. Em 7 de Janeiro de 2000, a Comissão expressou as suas dúvidas às autoridades do Estado-Membro demandado sobre a compatibilidade das condições impostas para uma autorização de residência com o direito comunitário, sublinhando que, no que respeita à Sr.ª Mamade de Figueiredo, não havia qualquer obstáculo à sua concessão, pois tinha demonstrado que o seu companheiro assumia a obrigação de a sustentar. Em 8 de Março seguinte, estas responderam que esse compromisso não constituía uma prova de que a requerente tivesse meios de subsistência próprios.

21. Não aceitando a posição em que se tinha escudado o Reino da Bélgica, a Comissão, cujos serviços tinham recebido outras denúncias, dirigiu-lhe uma notificação para cumprir com dois fundamentos. O primeiro, por, na sua opinião, a Directiva 90/364 não sujeitar a concessão de um cartão de

10 — A circular do Ministério do Interior de 14 de Julho de 1998, relativa às condições de residência dos estrangeiros comunitários e das suas famílias, bem como dos membros estrangeiros da família dos cidadãos belgas (*Moniteur belge*, n.º 160, de 21 de Agosto de 1998, p. 27032), ratifica esta ideia no capítulo III, parte A, ponto 3.b.1.

11 — O n.º 6 deste artigo admite que o requerente entregue, antes da expulsão, os documentos que não exibiu no momento próprio, sendo-lhe concedido novo certificado de inscrição por mais cinco meses.

12 — Neste caso, a inscrição no registo de estrangeiros é válida por três meses (artigo 55.º, n.º 2).

residência à condição de os recursos do requerente serem pessoais; o segundo, por a emissão automática de uma ordem de expulsão, no caso de não dispor dos comprovativos necessários para obter uma autorização desse tipo, violar o princípio da proporcionalidade.

22. Em 6 de Julho do mesmo ano, a Bélgica insistiu no carácter privativo dos rendimentos de quem quiser viver no seu território, reiterando que se deve ordenar a expulsão de um cidadão da União se, decorridos três meses após a sua entrada, o mesmo continuar no país sem dar início ao procedimento administrativo necessário para se estabelecer ou sem apresentar os documentos necessários.

23. Discordando desse entendimento, a Comissão aprovou, em 3 de Abril de 2002, um parecer fundamentado, imputando à Bélgica os incumprimentos referidos no n.º 1 destas conclusões e fixando-lhe um prazo de dois meses para cumprir o que impõe o direito comunitário. O Estado-Membro reiterou os seus argumentos por escrito de 10 de Julho de 2002.

III — Os pedidos das partes e o processo no Tribunal de Justiça

24. Em 1 de Outubro de 2003, a Comissão, ao abrigo do artigo 226.º CE, segundo parágrafo, propôs a presente acção, pedindo a declaração de que o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações decorrentes do artigo 18.º CE e da Directiva 90/364, dos artigos 4.º das Directivas 68/360 e 73/148 e dos artigos 2.º das Directivas 93/96 e 90/365, pedido contestado por esse Estado-Membro, com o apoio do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte [13].

25. Na audiência, realizada em 20 de Setembro último, os representantes das partes reiteraram as respectivas posições.

IV — Análise dos incumprimentos alegados

26. A acção desenrola-se ao redor de duas questões muito concretas: a origem dos meios económicos do cidadão comunitário que pretende instalar-se na Bélgica (primeiro fundamento) e a possibilidade de se ordenar a expulsão no caso de não se exibir, no prazo previsto, os documentos necessários para a autorização de residência (segundo fundamento).

13 — Tal como salienta a Comissão, as observações britânicas são irrelevantes, pois são relativas a pontos não controvertidos (a suficiência dos rendimentos e o respectivo ónus de prova), não abordando o verdadeiro núcleo da discussão (se esses rendimentos devem ser pessoais do requerente e as consequências de não se fazer a respectiva prova).

A — *Sobre a fonte dos recursos*

1. Delimitação da discussão: um incumprimento admitido

27. No presente processo é pacífico que as autoridades belgas exigem que os nacionais de outros Estados-Membros, que pretendam obter um cartão de residência na acepção da Directiva 90/364, disponham de suficientes rendimentos «próprios» [14]. O caso da Sr.ª Mamade de Figueiredo fornece um bom exemplo.

28. Contudo, à medida que a discussão foi avançando, quer no procedimento administrativo quer no processo judicial, o Reino da Bélgica foi flexibilizando a sua tese, chegando a aceitar que o artigo 1.º da referida directiva não exige expressamente que o cidadão da União disponha pessoalmente dos meios económicos necessários para não se tornar um encargo para os cofres do Estado de acolhimento, admitindo que provenham de uma pessoa ligada ao requerente por laços que a obrigam a sustentá-lo, tais como cônjuges, filhos ou mesmo um terceiro obrigado contratualmente, desde que se verifique uma relação jurídica vinculativa (n.os 3 a 12 da contestação e 2 a 4 da tréplica).

29. Com esta mudança de estratégia processual, confessa-se tacitamente o incumprimento, pois a Sr.ª Mamade de Figueiredo juntou ao processo um documento em que o seu companheiro assumia a responsabilidade de a «alimentar», não cabendo às autoridades administrativas nacionais ou a este Tribunal de Justiça qualificar o respectivo alcance, pois isso é da competência dos tribunais belgas, cujo ordenamento jurídico aceita a liberdade de estipulação nas relações contratuais [15].

30. Poderia parar aqui o meu raciocínio, mas, face aos termos em que decorreu a controvérsia, convém analisar a liberdade de circulação na União Europeia, para determinar o sentido da necessidade de o titular do direito dispor de rendimentos suficientes, segundo dispõe o referido artigo 1.º da Directiva 90/364.

2. A liberdade de circulação dos cidadãos da União

31. A cidadania da União, de natureza derivada [16], constitui o «estatuto fundamen-

14 — Na fase oral, o Reino Unido insistiu no seu entendimento errado, centrando-se no requisito da suficiência e dando por assente que os recursos devem ser do próprio requerente, esquecendo-se que a discussão gira em torno deste mesmo ponto.

15 — Os artigos 1126.º e seguintes do Code civil belga consagram o princípio da liberdade contratual.

16 — O artigo 17.º, n.º 1, CE, sujeita a sua aquisição à posse da nacionalidade de um dos Estados-Membros, que complementa, sem a substituir. Kovar, R., qualificou-a de «subordinada» em «L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne», La citoyenneté européenne, edição da Universidade de Montreal, 2000, pp. 81 a 94, em particular, pp. 85 a 87.

tal» do indivíduo comunitário. Esta precisão, vislumbrada pela primeira vez no acórdão de 20 de Setembro de 2001, Grzelczyk (n.º 31) [17], passou a ser jurisprudência comunitária assente [18].

32. O seu conteúdo, de acordo com o n.º 2 do artigo 17.º CE, é constituído pelo conjunto de direitos e obrigações previstos no Tratado, em especial nos artigos 18.º CE a 21.º CE.

33. O artigo 18.º, n.º 1, CE, ao consagrar o direito de residência no território dos Estados-Membros, configura uma posição jurídica de vantagem com quatro características. Em primeiro lugar, revela-se uma garantia pessoal, que se erige em cimento da convivência da União [19]. Além disso, tal como se encontra estruturado, tem efeito directo, pelo que é imediatamente aplicável e invocável pelos seus titulares [20]. Em terceiro lugar, não é incondicional, pois não há direitos sem limites. O próprio artigo 18.º, n.º 1, CE, refere que esse direito deve ser exercido sem prejuízo das limitações e condições previstas no próprio Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação, característica que a jurisprudência tem abundantemente reiterado [21]. Por último, enquanto direito fundamental, tem força expansiva, que exige uma interpretação sumamente restritiva das limitações que se lhe pretenda impor, reduzindo-as, com base no princípio da proporcionalidade [22], aos termos estritamente indispensáveis para, sem desrespeitar o alcance dessa liberdade, salvaguardar os valores colectivos que a possam limitar [23].

3. Os «recursos suficientes» como condição para o exercício do direito de residência

34. Assim sendo, desde o Tratado de Maastricht, que introduziu os artigos relati-

17 — C-184/99, Colect., p. I-6193.

18 — Neste sentido se pronunciaram também, entre outros, os acórdãos de 17 de Setembro de 2002, Baumbast e R (C-413/99, Colect., p. I-7091, n.º 82); de 2 de Outubro de 2003, García Avello (C-148/02, Colect., p. I-11613, n.º 22); e de 19 de Outubro de 2004, Zhu e Chen (C-200/02, p. I-9925, n.º 25).

19 — Os acórdãos Grzelczyk, n.º 33, e García Avello, n.º 24, qualificaram-no de liberdade fundamental. No mesmo sentido decidiram os recentes acórdãos de 15 de Março de 2005, Bidar (C-209/03, n.º 33); e de 12 de Julho de 2005, Schempp (C-403/03, n.º 18), Colect., p. I-6421. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO 2000, C 364, p. 1) inclui este direito no artigo 45.º, que figura também no artigo II-105 do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (JO 2004, C 310, p. 1). No n.º 12 das conclusões de 19 de Fevereiro de 2004 apresentadas no processo em que foi proferido o acórdão de 7 de Setembro de 2004, Trojani, (C-456/02, Colect., p. I-7573), o advogado-geral L. A. Geelhoed considerou que o direito de residência é um direito fundamental de qualquer cidadão europeu. Igual entendimento seguiu o advogado-geral A. Tizzano no n.º 73 das conclusões apresentadas no processo Zhu e Chen (acórdão já referido na nota 18).

20 — Acórdãos Baumbast e R, já referido no nota 18, n.º 84; Trojani, já referido na nota 19, n.º 31; e Zhu e Chen, já referido na nota 18, n.º 26.

21 — A título exemplificativo, acórdãos Baumbast e R, já referido na nota 18, n.º 86; Trojani, já referido na nota 19, n.º 32; e Zhu e Chen, já referido na nota 18, n.º 26.

22 — No n.º 70 das conclusões apresentadas em 10 de Julho de 2003, no processo em que foi proferido o acórdão de 23 de Março de 2004, Collins (C-138/02, Colect., p. I-2703), lembrei a aplicabilidade do princípio da proporcionalidade neste âmbito.

23 — O acórdão de 29 de Abril de 2004, Orfanopoulos e Oliveri (C-482/01 e C-493/01, Colect., p. I-5257, n.º 65), afirmou que o estatuto de cidadão da União impõe uma interpretação restritiva das excepções a essa liberdade. Pelo seu lado, o acórdão Trojani, já referido, acrescentou, no n.º 46, que os limites ao exercício desse direito devem respeitar os princípios gerais do direito comunitário e, em especial, o princípio da proporcionalidade.

vos à cidadania da União [24], os nacionais dos Estados-Membros, só pelo facto de o serem, têm o direito a residir noutros Estados-Membros ao abrigo do artigo 18.º, n.º 1, CE, sem sujeição ao exercício de uma actividade económica [25]. As únicas condições são as do artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 90/364, que referem a condição de o requerente e a sua família disporem de um seguro de doença e de rendimentos suficientes que lhes permitam viver sem dependerem da assistência social do Estado de acolhimento.

35. Nada nessa norma permite seguir a tese defendida pelo Reino da Bélgica nos seus primeiros escritos no procedimento administrativo. É o que resulta do acórdão Zhu e Chen, já referido na nota 18, onde se esclareceu que esse preceito da Directiva 90/364 nada determina quanto à proveniência dos meios económicos (n.º 30), pelo que qualquer imposição nesse sentido seria uma ingerência desproporcionada no exercício do direito fundamental em causa (n.º 33).

36. Também não se ajusta ao espírito dessa norma a posição definitiva do Estado demandado. O objectivo da norma é o de o direito à livre residência não se traduzir num encargo adicional para o Estado-Membro de acolhimento, pelo que o cidadão comunitário que pretende estabelecer-se num Estado-Membro diferente do da sua nacionalidade deve demonstrar que conta com rendimentos suficientes, sendo irrelevante que sejam próprios ou alheios e, neste segundo caso, que a pessoa que os fornece esteja obrigada por um vínculo jurídico mais ou menos estreito ou o faça inclusivamente por mera liberalidade [26].

37. A autoridade administrativa que emite um cartão de residência deve averiguar se estão preenchidos os requisitos para se concretizar um direito pré-existente [27], levando a cabo as averiguações necessárias e valorando os elementos de prova apresentados pelo requerente. Deve, portanto, limitar-se a confirmar que este dispõe de recursos suficientes [28], sem indagar da sua origem ou da sua qualidade, embora possa

24 — Este Tratado, em vigor desde 1 de Novembro de 1993, criou o conceito de cidadania da União no artigo G [actuais artigos 8.º CE a 8.º-E CE, que, com as alterações introduzidas pelo Tratado de Amsterdão, integram actualmente a parte II do Tratado CE (artigos 17.º CE a 22.º CE)].

25 — O acórdão Trojani, já referido na nota 19, n.º 46, parafraseando o acórdão Baumbast e R, já referido na nota 18, n.º 46, referiu que um cidadão da União que, no Estado-Membro de acolhimento, não beneficie do direito de residência ao abrigo dos artigos 39.º CE, 43.º CE ou 49.º CE pode, só pelo facto de o ser, exercer esse direito invocando o artigo 18.º, n.º 1, CE.

26 — É evidente que é irrelevante que os rendimentos provenham do cônjuge ou de um filho extra-comunitários do cidadão da União ou que esses terceiros não tenham residência legal na Bélgica, pois não é o seu direito que se discute. O destino dos familiares segue o do seu «principal»: se vive no Estado-Membro da sua nacionalidade, ninguém os pode impedir de residir com ele; algo semelhante ocorre quando muda o seu domicílio para outro país da União. Esta solução não é extravagante; sê-lo-ia, porém, a solução contrária, que sujeita a efectividade da liberdade de residência a um direito alheio, que, aliás, lhe está subordinado.

27 — O acórdão de 17 de Fevereiro de 2005, Oulane (C-215/03, Colect., p. I-1215), sublinhou que a emissão de uma autorização de residência a um nacional de um Estado-Membro não se deve considerar um acto constitutivo de direitos, mas sim o reconhecimento da sua situação individual face ao direito da União (n.º 18).

28 — Também neste ponto não tem total liberdade, pois o ordenamento jurídico comunitário (artigos 1.º, n.º 1, primeiro e segundo parágrafos, das Directivas 90/364 e 90/365) e a sua transposição nacional (artigo 53.º, n.º 1, segundo parágrafo, do decreto real de 8 de Outubro de 1981) proporcionam determinados critérios.

analisar uma eventual fraude. A natureza básica deste direito impede que lhe sejam levantados obstáculos não pretendidos pelo constituinte, ficando excluída qualquer restrição adicional, quer relativa à proveniência dos rendimentos quer, de forma mediata, pela redução dos meios de prova da sua existência e suficiência [29].

38. É claro que existem riscos, pois a origem dos rendimentos pode extinguir-se, embora esta contingência se possa verificar não só se forem rendimentos próprios mas também se forem provenientes de outrem; contudo, ninguém negaria a residência a um cidadão comunitário por este não garantir que os rendimentos que aufere no momento de apresentar o requerimento virão a subsistir durante a sua estadia no país de acolhimento. Para esse efeito, a directiva, como lembra a Comissão, institui um sistema de garantias; o artigo 3.º permite a revogação do direito de residência se deixarem de existir as circunstâncias que determinaram o seu reconhecimento; além disso, o primeiro parágrafo do artigo 2.º permite que, após os dois primeiros anos de permanência, se exija a renovação do cartão e, por conseguinte, que se confirme que estão preenchidas as condições necessárias.

39. Em face do exposto, fica claro que o Reino da Bélgica desrespeita o princípio da proporcionalidade, uma vez que, estando em causa a protecção do erário dos Estados-Membros de acolhimento [30], nenhuma razão justificaria a exclusão dos rendimentos facultados por terceiros, pois o risco da sua perda também pode vir a surgir se forem próprios, existindo na directiva meios pertinentes para resolver essa contingência.

40. Em suma, a essência do direito conferido aos cidadãos comunitários no artigo 18.º, n.º 1, CE, regulado pelo artigo 1.º da Directiva 90/365, só admite as restrições expressamente assinaladas, pelo que se deve excluir uma legislação como a do Estado demandado, que pretende, com carácter prévio e geral, circunscrevê-lo a um âmbito mais reduzido do que o previsto pelo legislador comunitário, dificultando-o se os recursos suficientes a que se refere a directiva provierem de pessoa distinta do requerente.

41. Com esse entendimento se indeferiu o requerimento da Sr.ª Mamade de Figueiredo, pelo que deve ser declarado o incumprimento alegado.

29 — O acórdão de 25 de Maio de 2000, Comissão/Itália (C-424/98, Colect., p. I-4001, n.ºs 34 a 37), processo em que apresentei as conclusões em 16 de Novembro de 1999, considerou que, neste âmbito, os Estados-Membros não podem restringir os meios de prova.

30 — O que referem o quarto considerando e o artigo 1.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 90/364, tendo isso sido confirmado pelo referido acórdão Zhu e Chen, já referido na nota 18, n.º 33.

B — *Sobre o automatismo da ordem de expulsão*

42. A Comissão opõe-se a que os cidadãos da União que pretendam instalar-se na Bélgica sejam expulsos se, uma vez decorrido o período proporcionado pela inscrição de entrada, não tiverem regularizado a sua situação [31].

43. Existem quatro possíveis casos de expulsão. O primeiro consiste em o interessado não ter dado início ao procedimento administrativo para obter o cartão de residência. O segundo, se se verificar que não reúne as condições para a autorização. O terceiro, quando, nesse procedimento administrativo, não tiver apresentado as provas necessárias e se tiver sido demonstrado que não tem suporte legal. O quarto, quando, sendo-lhe pedida a entrega dos documentos correspondentes, não o fizer, ignorando-se se tem o referido direito. Esta segunda alegação da Comissão refere-se a este quarto caso.

44. A decisão relativa a este incumprimento resulta da própria natureza da liberdade de residência, tendo sido realçada pela jurisprudência comunitária.

45. O acórdão de 8 de Abril de 1976, Royer [32], ao interpretar a Directiva 68/360, referiu que a simples omissão, por parte do nacional de um Estado-Membro, das formalidades legais relativas ao acesso, deslocação e residência de estrangeiros no território de outro Estado-Membro não justifica a sua expulsão (n.º 38), medida incompatível, segundo o acórdão de 3 de Julho de 1980, Pieck [33], com o Tratado, pois implica a negação do direito que este confere e protege (n.º 18).

46. Este entendimento é reforçado pela leitura do artigo 18.º CE, que, como já referi, proclama um direito fundamental dos cidadãos da União e deu ao Tribunal de Justiça a oportunidade de afirmar sem rodeios que a decisão em causa, na medida em que desrespeita a essência da garantia, é manifestamente desproporcionada face à gravidade da infracção [34]. É, com efeito, uma sanção exagerada.

31 — O acórdão de 20 de Fevereiro de 1997, Comissão/Bélgica (C-344/95, Colect., p. I-1035), declarou que o referido Estado-Membro não cumpria as suas obrigações comunitárias ao obrigar os nacionais dos outros Estados-Membros que tentavam trabalhar no seu território a abandoná-lo automaticamente no prazo de três meses, sem verificar se continuavam à procura de emprego ou se tinham verdadeiras oportunidades de o encontrar (n.ºs 17 e 18).

32 — 48/75, Colect., p. 221.

33 — 157/79, Recueil, p. 2171.

34 — Acórdãos de 25 de Julho de 2002, MRAX (C-459/99, Colect., p. I-6591, n.º 78), e Oulane, já referido na nota 27, n.º 40.

47. Considero que, neste contexto, o ordenamento jurídico e a prática administrativa na Bélgica, ao expulsar os nacionais de outros Estados-Membros pelo simples facto de não cumprirem no prazo previsto os trâmites necessários para lhes ser emitido um cartão de residência, vão contra o direito comunitário, incorrendo o Reino demandado no incumprimento que ora lhe é imputado pela Comissão [35].

48. Não discuto o facto de as directivas parcialmente transcritas no início das presentes conclusões obrigarem o requerente a apresentar os documentos necessários, cabendo-lhe o ónus da prova de que preenche as condições para obter a autorização [36]. Contudo, como afirma a jurisprudência, entendo que ligar ao incumprimento desse ónus formal a negação da liberdade de circulação é desproporcionado [37], uma vez que essa liberdade pré-existe (artigo 18.º) [38] e neste processo apenas se tem que demonstrar que estão preenchidas as condições que o concretizam, de onde resulta o carácter declarativo da actuação levada a cabo. Já referi que a emissão do cartão de residência se limita a atestar um direito anterior [39].

49. Mais apropriado seria declarar a caducidade do requerimento, deixando em suspenso o direito, e avisar o requerente para, num prazo peremptório, reparar a falta, sob cominação de presunção da sua renúncia se permanecer inactivo [40]. Deste modo se atende, em justa medida, tanto às garantias do indivíduo como ao interesse público, evitando que, com o seu silêncio, se instalem no Estado-Membro de acolhimento pessoas que não o podem fazer por não preencherem as devidas condições. O Estado belga perfilha esta tese no ponto 5 da tréplica.

V — As despesas

50. A procedência dos fundamentos da acção leva a condenar o demandado nas despesas, de acordo com o n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, uma vez que a Comissão o pediu.

35 — Na audiência, o representante do Governo belga, a instâncias minhas, indicou que esse automatismo não existe, mas a sua afirmação contradiz o teor dos artigos 45.º, n.º 3, 51.º, n.º 4, 53.º, n.º 4, e 55.º, n.º 3, do decreto real de 12 de Junho de 1998.

36 — O acórdão Comissão/Itália, já referido na nota 29, referiu que as directivas não têm por objecto a forma pela qual os beneficiários farão prova desses elementos (n.º 34).

37 — Na audiência, o Reino Unido expressou igual entendimento.

38 — Seja porque se exerce ou deixou de exercer uma actividade independente ou por conta de outrem no Estado de acolhimento (Directivas 68/360, 73/148 e 90/365), seja porque se prosseguem estudos (Directiva 93/96), ou ainda porque se tem a nacionalidade de outro Estado-Membro (Directiva 90/364). As únicas excepções são as baseadas em razões de ordem pública, segurança pública ou saúde pública (artigos 2.º, n.º 2, terceiro parágrafo, das Directivas 90/364 e 90/365).

39 — É o que se afirma no n.º 18 do acórdão Oulane, já referido na nota 27.

40 — Este entendimento não desrespeita o ónus da prova, pois não se obriga o Estado-Membro a demonstrar a escassez dos recursos.

VI — Conclusão

51. Em face do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça:

1) Declare que o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força:

a) do artigo 18.º CE e da Directiva 90/364/CEE, relativa ao direito de residência, ao exigir que os cidadãos comunitários que pretendem residir no seu território disponham de suficientes recursos «pessoais»,

b) do artigo 4.º da Directiva 68/360/CEE 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; do artigo 4.º da Directiva 73/148/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1973, relativa à supressão dessas restrições em matéria de estabelecimento e de prestação de serviços, e dos artigos 2.º das Directivas 93/96/CE e 90/365, também do Conselho, relativas ao direito de residência dos estudantes e dos trabalhadores assalariados e não assalariados que cessaram a sua actividade profissional, ao permitir que seja ordenada a expulsão de cidadãos comunitários por não apresentarem em determinado prazo os documentos necessários à obtenção do cartão de residência.

2) Condene o Reino da Bélgica nas despesas.